

UNIVERSIDAD NACIONAL SAN CRISTÓBAL DE HUAMANGA

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y
CONTABLES**

**ESCUELA DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE
CONTABILIDAD Y AUDITORÍA**



TESIS

**INCIDENCIA DEL CONTROL INTERNO EN EL PROGRAMA VASO
DE LECHE-MUNICIPALIDAD DISTRITAL SAN JUAN BAUTISTA-
AYACUCHO: 2008-2009**

Presentada por:

Marisela MARTÍNEZ FLORES

Mariela ROSALES ALTAMIRANO

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE CONTADOR PÚBLICO

Asesor:

Mg. René MARTÍNEZ ZEA

AYACUCHO-PERÚ

2012

1993
C141
Mar

A Dios, por habernos dado la vida y permitirnos haber llegado hasta este momento tan importante, la consolidación de nuestra formación profesional.

A nuestros padres, por ser el pilar más importante y por demostrarnos siempre su cariño y apoyo incondicional.

ÍNDICE

	Página
Dedicatoria	i
Introducción	iv
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	1
1. El problema de la investigación	1
1.1. Identificación y descripción del problema	1
1.2. Formulación del problema	6
1.3. Delimitación de la investigación	6
1.4. Objetivos de la investigación	7
1.5. Justificación e importancia de la investigación	7
1.6. Hipótesis de la investigación	8
1.7. Variables e indicadores	9
1.8. Tipo y nivel de investigación	9
1.9. Método y diseño	10
1.10. Procesamiento de la información	10
1.11. Población y muestra de la investigación	10
1.12. Técnicas e instrumentos de recopilación de datos	11
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	12
2.1. Antecedentes de la investigación	12
2.2. Marco histórico	14
2.3. Marco legal	20
2.4. Bases teóricas	21
2.5. Definición de términos	89
CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN, ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	93
3.1. Presentación	93

3.2. Análisis y correlación de las variables	94
3.3. Interpretación de los resultados	107
3.4. Contrastación de hipótesis	130
CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PROGRAMA VASO DE LECHE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN BAUTISTA	133
CONCLUSIONES	149
RECOMENDACIONES	150
BIBLIOGRAFÍA	151
ANEXOS	156

INTRODUCCIÓN

A pesar de los cientos de millones de dólares que se invierten cada año en programas alimentarios, la desnutrición continúa siendo uno de los más graves problemas del Perú; tanto es así que, durante el período 1990-1999, el gobierno le otorgó la primera prioridad presupuestal dentro de la inversión social en servicios básicos.

En este sentido, el propósito de este estudio consiste en generar información para mejorar la efectividad y eficiencia de uno de los programas de mayor envergadura en el ámbito nacional, el *Vaso de leche*. De este modo, no solo el Estado podrá contar con mayor información para asignar de manera más adecuada los recursos destinados a dicho programa; sino, también, se podrá fomentar su vigilancia pública. La relevancia de este aporte se deriva de la existencia de pocos estudios que evalúen la incidencia del control interno en el programa. Todo ello se complementa con el avance hecho por otras instituciones, el cual está más enfocado en realizar evaluaciones cualitativas. Por ejemplo, el Instituto CUÁNTO encontró que el Programa *Vaso de leche* no cumple con sus objetivos nutricionales debido a sus propias características de ejecución.

Por ello, la presente investigación tiene como objetivo explorar y analizar empíricamente, para el período 2008-2009, la incidencia del control interno en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche*. El estudio comprendió exclusivamente el análisis de los procesos de adquisición, almacenamiento y distribución de insumos en el programa en estudio.

El desarrollo del trabajo de investigación se presenta en los siguientes capítulos: El Capítulo I contiene el planteamiento metodológico, que constituye la base del trabajo de investigación; el mismo que comprende: Descripción de la realidad problemática, identificación y descripción del problema, formulación de problemas, delimitación, objetivos, justificación e importancia, hipótesis, variables e indicadores, tipo y nivel de investigación, método y diseño de la investigación, procesamiento de la información, población y muestra, técnicas e

instrumentos de recopilación de datos. El Capítulo II contiene el marco teórico de la investigación; antecedentes relacionados con la investigación, reseña histórica, el marco legal, bases teóricas, definición de términos relacionados. El Capítulo III está referido a la presentación, análisis e interpretación de datos, así como la contrastación y verificación de las hipótesis del trabajo de investigación. En el Capítulo IV presentamos la propuesta de implementación del sistema de control interno en los procesos de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista; que incluye un conjunto de actividades y procedimientos que deben cumplir los funcionarios y servidores para que el control interno sea efectivo y eficaz. Asimismo, presentamos las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1. El problema de la investigación

1.1. Identificación y descripción del problema

Los programas sociales de ayuda alimentaria son verdaderamente importantes; entre algunos tenemos: *Vaso de leche*, comedores populares y el *Desayuno escolar*. Estos tienen como función principal disminuir la desnutrición en la población vulnerable, para así contribuir con la mejora de la calidad de vida de este colectivo que, por su precaria situación económica, no estaría en condiciones de atender sus necesidades elementales.

El Programa *Vaso de leche* tiene por objetivo disminuir la desnutrición infantil y proveer apoyo en la alimentación a través de la entrega de una ración diaria de alimentos a una población considerada vulnerable. En este sentido, el Estado gasta millones de soles cada año en el cumplimiento de tal propósito, lo que se detalla a continuación:

CUADRO N° 01. Presupuesto asignado al Programa *Vaso de leche* a nivel nacional

CONCEPTOS	PERIODOS	
	2008	2009
Presupuesto	363'000 000.00	363'000 000.00
N° de beneficiarios	138,379.00	1'635 120.00

Fuente: Portal de Transparencia-Registro Único de Beneficiarios del PVL-MEF

CUADRO N° 02. Presupuesto asignado al Programa Vaso de leche de las municipalidades distritales de Huamanga

MUNICIPALIDADES	PERIODOS	
	2008	2009
SAN JUAN BAUTISTA	348,853.00	348,853.00
CARMEN ALTO	186,787.00	186,787.00
JESÚS DE NAZARENO	157,660.00	157,660.00

Fuente: Portal de Transparencia-MEF

Los presupuestos, no son utilizados eficiente y transparentemente; más aún, en la mayoría de las municipalidades, no se cumple con los objetivos para el cual fue creado.

En el proceso de suministro de alimentos del PVL de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, existen los siguientes problemas:

A. En la adquisición

- Adquisición de insumos del PVL sin elaborar el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones del Estado. Asimismo, en otros casos, la adquisición de insumos se da sin estar incluidos estos en el PAC.
- Se ha adquirido un producto importado para el PVL, la leche en polvo.
- Ausencia de pruebas de calidad o análisis de los productos adquiridos.
- Inacción de la entidad frente al incumplimiento de contratos por parte de los proveedores al no aplicar la penalidad establecida en los contratos. Por ejemplo, el incumplimiento del cronograma de entrega de alimentos por parte del proveedor.
- Inadecuada elaboración de bases administrativas, sin tener en cuenta la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM, sobre "Valores nutricionales mínimos de la ración del Programa del Vaso de Leche".
- Inadecuada evaluación de propuestas.
- Retrasos en las adquisiciones de insumos.

- Se fraccionaron las compras para cambiar la modalidad de adquisición. Por ejemplo, en lugar de aplicar la modalidad de adjudicación directa, se han fraccionado las necesidades para efectuar adquisiciones de menor cuantía.
- Deficiente documentación de sustentación de las adquisiciones.
- Inexistencia del informe técnico y legal para sustentar la declaratoria de urgencia para adquisición de alimentos.
- Incumplimiento de las bases en la suscripción del contrato, deficiencias en la adenda del mismo y en la liquidación del contrato con el proveedor.

B. En el almacenamiento

- Se tienen depósitos inadecuados para la custodia de los alimentos, los cuales no cuentan con las condiciones necesarias para el almacenamiento de los alimentos. En algunos casos, no son de uso exclusivo para depósito de alimentos, sino es compartido con otras oficinas programa, esto dentro de la municipalidad.
- El almacén no tiene equipamiento alguno. No se usan parihuelas, colocándose los alimentos en contacto con el suelo.
- Errores de registro en las tarjetas kárdex de almacén; en algunos casos, falta de tarjetas kárdex, siendo el documento básico de control de la PECOSA.
- Insumos en mal estado y no controlados en su peso al momento del ingreso a almacén.
- Ausencia de inventario físico.

C. En la distribución

- Distribución inoportuna y/o desordenada de insumos, puesto que el programa no cuenta con un plan para la distribución de alimentos.
- La documentación (PECOSA) se encuentra incompleta y/o presenta incoherencias a falta de la firma del responsable del programa, siendo firmada solo por las presidentas de los comités.

- Los alimentos del programa son entregados en forma bimestral y en crudo. Debiendo ser distribuidos a la población beneficiada como alimento preparado; siendo el abastecimiento obligatorio los siete días de la semana, de acuerdo a la Ley N° 27470.
- Entrega de raciones por menos de 30 días al mes.
- Los productos adquiridos para el Programa *Vaso de leche* no fueron distribuidos en su totalidad en el mes que se adquirió.

En este sentido, el problema actual del Programa *Vaso de leche* es la deficiente implementación de la estructura de control interno en el programa; específicamente en la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos, debido a la muestra de cierta incapacidad de los funcionarios y servidores públicos en los aspectos señalados.

El control interno en este programa constituye un aspecto teórico que queda en el papel; por cuanto no es aplicado de manera correcta, a pesar de la existencia de una normativa sobre dicho tema.

Por otro lado, en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, en lo que respecta al control interno, se evidenció lo siguiente:

A. Ambiente de control

Los funcionarios y servidores públicos no tienen una actitud abierta hacia el aprendizaje y las innovaciones; acerca de la transparencia en la toma de decisiones; en torno a una conducta orientada a los valores y la ética; así como una clara determinación hacia la medición objetiva del desempeño; entre otros.

Los funcionarios y servidores públicos deben ser los primeros en reflejar valores, conocimientos, capacidades y habilidades necesarias para ayudar a asegurar la actuación ética, ordenada, eficaz y eficiente; al igual que un buen entendimiento de las responsabilidades individuales relacionadas con el control interno.

B. Actividades de control gerencial

En el almacenamiento de los alimentos del programa, estos no se encuentran debidamente registrados, lo que no permite las verificaciones y conciliaciones, que deben realizarse periódicamente para una evaluación permanente de la gestión.

Las tareas deben ser debidamente registradas para garantizar una adecuada transparencia en la ejecución de los mismos, este registro debe estar disponible para facilitar su revisión.

C. Información y comunicación

No existe comunicación interna entre los responsables de las áreas comprendidas: del responsable del PVL con jefe de abastecimiento y almacén. Así como, también, los funcionarios y servidores públicos no hacen conocer a los comités del vaso de leche que el alimento entregado en forma cruda debe ser dado en forma preparada a los beneficiarios, manifestando la no existencia de una comunicación externa.

La comunicación de la información debe permitir a los funcionarios y servidores públicos cumplir con sus obligaciones y responsabilidades. Esta información debe ser comunicada en tiempo y forma oportunos.

Las deficiencias del control interno en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche* (adquisición, almacenamiento y distribución) origina malos manejos de los recursos materiales del programa, no permitiendo promover la efectividad, eficiencia, economía y transparencia en el proceso de suministro de alimentos; trayendo como consecuencia que la calidad de los productos entregados a los beneficiarios no sea óptima.

En la administración del Programa *Vaso de Leche*, notamos un deficiente control interno; es más, no se efectúa el control posterior como actividad inherente a la dirección y gerencia de la administración. De esta forma, nace la inquietud de analizar la incidencia del control interno en el proceso de suministro de alimentos del programa.

1.2. Formulación del problema

1.2.1. Problema principal

¿De qué manera el control interno incide en el proceso de suministro de alimentos en el Programa *Vaso de Leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista?

1.2.2. Problemas secundarios

- a) ¿De qué manera las actividades del ambiente de control con competencia profesional contribuyen en la adquisición de alimentos?
- b) ¿De qué manera las actividades de control gerencial implementadas a la medida del programa del *Vaso de leche* contribuyen en el almacenamiento adecuado de los alimentos?
- c) ¿De qué manera la información y la comunicación suficiente y pertinente contribuyen con realizar la distribución óptima a los comités del vaso de leche?

1.3. Delimitación de la investigación

Luego de haber descrito la problemática del estudio, la investigación se ha delimitado en los aspectos siguientes:

1.3.1. Delimitación espacial

El estudio del Programa *Vaso de leche* se realizó en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.

1.3.2. Delimitación temporal

La presente investigación toma como horizonte temporal los periodos 2008-2009.

1.3.3. Delimitación social

El presente trabajo de investigación contribuye a mejorar el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de Leche* de la Municipalidad de San Juan Bautista a través de la propuesta de implementación del control interno en beneficio de la sociedad beneficiaria.

1.4. Objetivos de la investigación

1.4.1. Objetivo general

Analizar la incidencia del control interno en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.

1.4.2. Objetivos específicos

- a) Evaluar las actividades del ambiente de control inherentes a la competencia profesional que contribuyen en la adquisición de alimentos.
- b) Analizar las actividades de control gerencial implementadas a la medida del programa *Vaso de leche* que contribuyen con el almacenamiento adecuado de los alimentos.
- c) Evaluar la información y comunicación suficientes y pertinentes que contribuyen a realizar la distribución óptima de alimentos a los comités del vaso de leche.

1.5. Justificación e importancia de la investigación

Los programas sociales cumplen un rol importante y notorio en la lucha contra la desnutrición; pero, en la actualidad, estos programas –como el caso del Programa *Vaso de leche*– no cumplen con los fines por los cuales fueron creados; debido a que existe una serie de deficiencias y supuestas

irregularidades en el proceso de adquisición, almacenamiento y distribución de los alimentos, dando a entender que no existe un control.

El estudio de las deficiencias del control interno en el proceso de suministro de alimentos del *Programa del Vaso de leche* es importante porque contribuye a la detección y prevención de las posibles irregularidades en los programas sociales; por tanto, el estudio de su compatibilidad repercutirá en la efectividad, eficiencia, economía y transparencia de la gestión de los recursos asignados al programa.

Con los informes de los auditores internos y externos no se ha podido solucionar la problemática en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche*; en algunos casos, por la falta de comprensión y desinterés de las autoridades municipales.

De igual manera, se busca proponer un modelo teórico para mejorar el control interno actual. Al demostrar que el control interno tiene incidencia en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche*, buscamos que los recursos se utilicen de manera eficiente, eficaz, económica y transparente; con el propósito firme de contribuir con reducir la pobreza.

Por último, la aplicación de nuestros conocimientos contables adquiridos permitió generar una base de datos de estudios sobre el tema.

1.6. Hipótesis de la investigación

1.6.1. Hipótesis general

Si el control interno es efectivo, entonces incidirá favorablemente en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.

1.6.2. Hipótesis secundarias

- a) Si las actividades de ambiente de control son orientados con competencia profesional, entonces contribuirán favorablemente con la adquisición de alimentos, y esta será eficiente, eficaz y económica.

- b) Si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del Programa *Vaso de leche*, entonces se propenderá a un almacenamiento de adecuado de los alimentos.
- c) Si el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente, entonces la distribución de alimentos a los comités de *Vaso de leche* será óptima.

1.7. Variables e indicadores

Variable independiente

(X) Control interno

Indicadores

X1. Ambiente de control

X2. Actividades de control gerencial

X3. Información y comunicación

Variable dependiente

(Y) Programa *Vaso de leche*

Indicadores

Y1. Adquisición

Y2. Almacenamiento

Y3. Distribución

1.8. Tipo y nivel de investigación

1.8.1. Tipo de investigación

El presente estudio es una investigación aplicada; debido a que, en su desarrollo, se apoyó en los conceptos de los diferentes campos del saber.

1.8.2. Nivel de investigación

De acuerdo a la naturaleza del estudio de la investigación, reúne, por su nivel, las características de un estudio descriptivo y correlacional.

1.9. Método y diseño

1.9.1. Método

En la presente investigación, se ha empleado el método deductivo-inductivo, complementado con el analítico, sintético y estadístico.

1.9.2. Diseño

Es una investigación no experimental de diseño transversal, o transaccional, ya que la obtención de los datos se realizó una sola vez, aunque se utilizaron tres instrumentos de recolección de información, siendo los siguientes: Guía de encuesta, Personal directa, medios electrónicos y Guía de entrevista.

1.10. Procesamiento de la información

Se procesaron los datos mediante el estadístico de prueba distribución binomial, a través del programa estadístico SPSS para Windows, versión 10.0.

1.11. Población y muestra de la investigación

1.11.1. Población

En el tema de investigación, la población estuvo conformada por los trabajadores involucrados en el Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.

1.11.2. Muestra

La muestra comprendió 15 trabajadores involucrados en el Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista; entre ellos a funcionarios, servidores y representantes de los sectores agricultura y salud; de quienes se obtuvo información para el desarrollo del trabajo de investigación.

DETALLE	Comité especial	Comité de administración	Trabajadores	Total
Trabajadores	6	5	4	15

Fuente: CAP y resoluciones de alcaldía y gerencia de la MDSJB

1.12. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

1.12.1. Técnicas

1. Encuesta
2. Observación
3. Entrevista

1.12.2. Instrumentos

1. Guía de encuesta
2. Personal directo, medios electrónicos
3. Guía de entrevista

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación

Nuestro trabajo de investigación está referido específicamente al Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista; en ese sentido, se ha podido determinar que existen muchos trabajos de investigación referidos al tema de control interno; siendo estos de carácter general, no habiendo ninguno referido directamente la incidencia del control interno en el Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista. Sin embargo, las siguientes investigaciones, que constituyen antecedentes, aportan algunos aspectos importantes a nuestra investigación.

Campos César, en la tesis titulada “Los procesos de control interno en el Departamento de Ejecución Presupuestal de una institución del Estado” nos plantean una conclusión importante, que las estructuras existentes para ejecutar el control interno se encuentran establecidas a nivel del Departamento de Ejecución Presupuestal, siendo los resultados medianamente favorables, lo que influye en la gestión administrativa que se realiza, debido principalmente al ambiente de control, recursos materiales y humanos.

Escudero Eric, en la tesis denominada “Sistema de control interno para optimizar la gestión gubernamental”, plantea que cuando se hace énfasis en el cumplimiento de las normas de control interno, como forma de facilitar la gestión, se optimiza la gestión gubernamental.

Hernández Domingo, en la tesis titulada “Deficiencias de control interno en el proceso de ejecución presupuestal”, ha determinado la existencia de deficiencias del sistema de control interno en el proceso de ejecución

presupuestal; las mismas afectan la ética, prudencia y transparencia de la gestión y tienen que superarse con la implementación de un sistema de control interno para los hospitales del sector salud, en el marco de las normas de control interno, el informe coso y los nuevos paradigmas de gestión y control institucional. Con lo cual se va obtener información presupuestal, financiera, económica y patrimonial oportuna y razonable para una adecuada gestión hospitalaria.

Asimismo, para el desarrollo de este trabajo de investigación, se ha tomado también como antecedente los informes macros del Programa *Vaso de leche*, periodos 2008-2009, realizado por la Contraloría General de la República.

De la revisión al Informe Macro 2009 se observa en las recomendaciones que se debe designar un ente rector para que diseñe y difunda lineamientos y procedimientos para la ejecución de las actividades del Programa *Vaso de leche* en las municipalidades; así como controles internos que faciliten la supervisión y evaluación del impacto que el programa produce en la población objetivo. Con respecto al Informe Macro 2008, se ha podido identificar en las conclusiones que, en los 16 exámenes especiales realizados, se determinaron observaciones en las diferentes etapas del proceso del PVL, como son la etapa de adquisición y distribución.

Por último, se tuvo acceso a los informes resultantes de las labores de control de la Oficina Regional de Control Ayacucho y que fueron realizados específicamente al Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, siendo los siguientes:

- Oficio N° 146-2008-CG/ORAY, del 30 de junio de 2008. Incluye un anexo donde se advierte que la entidad no adquirió insumos para el Programa *Vaso de leche* en los meses de enero y febrero del año 2008; en el mes de marzo, se atendió a los beneficiarios únicamente durante 13 días.
- Oficio Circular N° 015-2009-CG/ORAY, del 10 de marzo de 2009. Incluye un anexo donde se relata las deficiencias encontradas en la ejecución del Programa *Vaso de leche*, periodo 2008. Entre ellas, se adquirió leche en polvo, leche evaporada en tarro chico y los alimentos se vienen

distribuyendo en forma cruda y no son distribuidos diariamente, contraviniendo la normativa aplicable.

- Hoja Informativa N° 00020-2009-CG/ORAY, del 08 de julio de 2009. Concluye en que los alimentos son distribuidos en crudo y en forma bimestral y el almacén no cuenta con las condiciones adecuadas para el almacenaje de los alimentos. Al respecto, se dispuso a la entidad para que adopte las acciones necesarias a fin de superar estas deficiencias.

2.2. Marco histórico

2.2.1. Marco histórico del control interno

La primera definición de control interno

En 1948, se publicó: "Control interno –Elementos de un sistema coordinado y su importancia para la gerencia y el contador público independiente". De donde se extrae que: "El control interno comprende el plan de la organización y todos los métodos coordinados y medidas adoptadas en una empresa para salvaguardar los activos, chequear la precisión y confiabilidad de la información contable, promover la eficiencia de las operaciones y recomendar el cumplimiento de las medidas de gestión empresarial de la entidad".

Las primeras normas sobre el control interno

- ✓ Diferencia entre controles contables y controles administrativos CAP – SAP 29. 1958. Donde el auditor independiente se enfoca en los controles contables.
- ✓ Investigaciones de la Office of the Watergate Special Prosecutor y de la SEC. 1970.
- ✓ SAS 1. Sección 320. Estudio y evaluación del control interno por el auditor. 1972.
- ✓ SAS 3. Los efectos del PED sobre el estudio y evaluación del control interno del auditor. 1974.

- ✓ SAS 9. El efecto de la función de la auditoría interna en el alcance del examen del auditor independiente. 1975.
- ✓ SAS 20. Requerimientos de comunicación sobre debilidades importantes en el control interno. 1977.

Informe COSO

- (1987-1992) Comisión Nacional sobre Información Financiera Fraudulenta (Comisión Treadway), bajo la sigla de COSO (Committee of Sponsoring Organizations).
- Se convocó a 05 organismos profesionales.
- La redacción del informe fue encomendada a Coopers & Lybrand.
- Adoptó el nombre de control interno: Estructura conceptual integrada.
- Se buscaba integrar en una sola estructura conceptual los distintos enfoques existentes a nivel mundial que se tenían sobre el control interno.

¿Qué se entiende por control interno según COSO?

El control interno es el conjunto de políticas y procedimientos que una organización ha establecido para asegurar el logro de sus metas y objetivos.

Los controles están referidos a políticas operacionales, financieras así como de cumplimiento (requerimientos legales).

El control interno es un proceso efectuado por el directorio de la entidad, la gerencia y el resto del personal para proveer la seguridad razonable del logro de los objetivos en las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia en sus operaciones
- Confiabilidad en los reportes financieros
- Cumplimiento de las normas y regulaciones

Evolución del control interno en el Perú

En 1990, se publicó el documento "Control interno -Marco integrado" (Internal control –Integrated framework, Committee of sponsoring organizations of the Treadway Commission, 1990), elaborado por la Comisión Nacional sobre Información Financiera Fraudulenta, conocida como la Comisión Treadway. Los miembros fueron: (i) el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, (ii) la Asociación Americana de Profesores de Contabilidad, (iii) el Instituto de Ejecutivos de Finanzas, (iv) el Instituto de Auditores Internos y (v) el Instituto de Contadores Gerenciales. El conjunto de sus representantes adoptó el nombre de Comité de Organismos Patrocinadores-COSO.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI, fundada en el año 1953, y que reúne entre sus miembros a más de ciento setenta (170) entidades fiscalizadoras superiores (EFS), entre ellas la Contraloría General de la República de Perú (CGR), aprobó en el año 1992 las "Directrices para las normas de control interno". Define al control interno como un instrumento de gestión que se utiliza para proporcionar una garantía razonable del cumplimiento de los objetivos establecidos por el titular o funcionario designado.

En julio de 1998, la CGR emitió las Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público, aprobadas mediante R.C. N° 072-98-CG, del 26 de junio de 1998, y modificadas con R.C. N° 123-2000-CG, del 23 de junio de 2000, y R.C. N° 155-2005-CG, del 30 de marzo de 2005, respectivamente. Las normas fueron:

- Normas generales de control interno
- Normas de control interno para la administración financiera gubernamental
- Normas de control interno para el área de abastecimiento y activos fijos
- Normas de control interno para el área de administración de personal
- Normas de control interno para sistemas computarizados
- Normas de control interno para el área de obras públicas
- Normas de control interno para una cultura de integridad, transparencia y responsabilidad en la función pública
- Normas de control interno ambiental

En setiembre de 2004, COSO emite el documento "Gestión de riesgos corporativos -Marco integrado", promoviendo un enfoque amplio e integral en empresas y organizaciones gubernamentales. Asimismo, este enfoque amplía los componentes propuestos en el control interno -marco integrado a ocho componentes a saber: (i) ambiente interno, (ii) establecimiento de objetivos, (iii) identificación de eventos, (iv) evaluación de riesgos, (v) respuesta a los riesgos, (vi) actividades de control, (vii) información y comunicación y (viii) supervisión.

En el XVIII INCOSAI, realizado el 2004 en Budapest, se aprobó la "Guía para las normas de control interno del sector público", que define el control interno como "un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal; diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones;
- Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad;
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables; y
- Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.

En octubre del año 2006, la Contraloría General de la República emitió la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, de fecha 30 de octubre del año 2006. Las normas generales fueron:

- Norma General para Componente el Ambiente de Control
- Norma General para el Componente Evaluación de Riesgos
- Norma General para el Componente Actividad de Control Gerencial
- Norma General para el Componente Información y Comunicación
- Norma General para la supervisión

2.2.2. Marco histórico del Programa *Vaso de leche*

El Programa *Vaso de leche* es el típico ejemplo de una experiencia local que luego se amplió a escala nacional, expandiéndose a todo el país. Sus

inicios se gestaron por iniciativa de la Municipalidad de Lima Metropolitana, de un modo informal, a partir de 1983-1984. Este programa surge de la expectativa de suplir la escasa cobertura de los programas maternos infantiles (PRODIA y PAMI) del MINSA y la desactivación del PAE; al mismo tiempo, se articula a la propuesta de incorporar la participación comunitaria mediante la corresponsabilidad de lo operativo de los comités de beneficiarios.

Por entonces, la presencia organizada de las mujeres de los sectores populares ya se había hecho sentir en la escena pública desde fines de los '70 con la organización de los comedores populares (1979), ante las primeras manifestaciones de la crisis económica, pudiendo involucrarse rápidamente ante la convocatoria a participar los comités de vaso de leche.

Los comités de vaso de leche se fueron multiplicando en Lima hasta constituirse en una enorme organización, reglamentada por la Municipalidad de Lima; logrando, en el transcurso de su primer año, el reparto de un millón de vasos de leche, lo cual requirió la conformación de 7400 comités en los barrios donde el programa funcionaba. Este número se fue incrementando progresivamente en los años siguientes.

El éxito de esta iniciativa hizo que poco tiempo después, en diversos lugares, se empezaran a formar grupos de iniciativa para poner en marcha el mismo programa.

La movilización alrededor de este objetivo fue sumamente dinámica y persistente en diversos lugares del territorio nacional, de modo que la institucionalización del vaso de leche se transformó en una exigencia de derecho para millares de madres. Esto se reflejó en una demanda al gobierno central y al congreso para que legislen en el sentido de hacer permanente el programa que había nacido como de emergencia y convertirlo en una propuesta nacional. Así, el 5 de diciembre de 1984, las calles de Lima albergaron la movilización de 25 mil mujeres de 33 distritos que reclamaban la Ley del Vaso de Leche.

A través de estas acciones se consiguió que el gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry, el 4 de enero de 1985, suscribiese la Ley N° 24059 que convierte al vaso de leche en programa de asistencia alimentaria materno-infantil en todos los municipios provinciales del país.

El 17 de agosto de 1985, el Teatro *Segura* fue escenario de la realización de la Asamblea Metropolitana de los comités de vaso de leche. Participaron en este evento 1200 madres coordinadoras de 33 distritos metropolitanos, quienes acordaron exigir la aprobación del reglamento y el financiamiento de la ley; así como el reconocimiento de los comités del vaso de leche en los programas de bienestar social del gobierno central.

Cuatro meses más tarde, el 6 de diciembre, las madres volvieron a marchar insistiendo en el financiamiento para lo dispuesto por la Ley 24059. Dicha movilización fue decisiva para que en la Ley de presupuesto del año 1986 quedase incluido el artículo 225 que establecía que a partir de esa fecha el MEF estaría obligado a transferir partidas a todos los municipios para sustentar el Programa de *Vaso de Leche*.

En 1991, dentro de la Ley de presupuesto de ese mismo año, el programa fue incorporado al Sistema Nacional de Compensación y Desarrollo Social, cuya finalidad era formular, coordinar, ejecutar y evaluar proyectos en materia de alimentación, salud y empleo temporal productivo, destinados a los sectores más pobres del país.

Si bien la Ley N° 24509 fue un avance para la institucionalización del programa, las mujeres de los comités habían alcanzado ya una visión mucho más amplia de las posibilidades de su organización. En sus documentos, señalaban como sus propósitos hacer de la iniciativa contra el hambre una lucha por cambiar la realidad que estaba condicionando la miseria extendida, trabajar por la mayor participación de las mujeres y la comunidad en modalidades de autogestión y cogestión, como después efectivamente se concretó.

Sin embargo, de acuerdo a referencias de conocedores del asunto, tanto en los inicios del programa en la Municipalidad de Lima Metropolitana como su expansión a nivel nacional, fue una respuesta política más a un problema social que a una aproximación técnicamente válida para enfrentar sus objetivos reales de "reducir la desnutrición de grupos vulnerables".

2.3. Marco legal

2.3.1. Control interno

- Constitución Política del Perú, año 1993.
- Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ley N° 28715, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.
- Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, Normas de Control Interno.
- Resolución de Contraloría General N° 458-2008-CG. Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado.
- Ley N° 29622, Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.
- Resolución de Contraloría N° 459-2008-CG, que aprueba el Reglamento de los Órganos de Control Institucional.
- Resolución de Contraloría N° 094-2009-CG. El Contralor General autoriza aprobar Directiva N° 002-2009-CG/CA: "Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República – CGR y los Órganos de Control Institucional - OCI".
- R.C119-2012-CG Contralor General Modifica la Directiva N° 002-2009-CG/CA "Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República - CGR y los Órganos de Control Institucional - OCI".

2.3.2. Programa Vaso de leche

- Decreto Legislativo N° 1017, que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado.
- Decreto Supremo N° 184-2008-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N°1017, que aprobó la Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley N° 24059, Ley de creación del Programa del Vaso de Leche.

- Ley N° 26637, Normas referidas a la administración del Programa del Vaso de Leche.
- Ley N° 27470, Normas complementarias para la ejecución del Programa de Vaso de Leche.
- Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM, Valores nutricionales mínimos de la ración del Programa de Vaso de Leche.
- Resolución Ministerial N° 451-2006-MINSA, Norma sanitaria para la fabricación de alimentos a base de granos y otros, destinados a programas sociales de alimentación.
- Ley N° 27712, Ley que modifica la Ley N° 27470, Ley que establece las normas complementarias para la ejecución del Programa de Vaso de Leche.

2.4. Bases teóricas

2.4.1. Diferentes enfoques sobre control interno

Con el propósito de fundamentar la presente investigación, a continuación se muestran las principales ideas que hoy existen sobre el tema objeto de estudio.

El denominado **Informe COSO** sobre control interno, publicado en EE.UU. en 1992, surgió como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones existentes en torno a la temática referida. Plasma los resultados de una tarea realizada durante más de cinco años por el grupo de trabajo que la TREADWAY COMMISSION, NATIONAL COMMISSION ON FRAUDULENT FINANCIAL REPORTING creó en Estados Unidos en 1985 bajo la sigla COSO (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS). Se trataba, entonces, de materializar un objetivo fundamental: definir un nuevo marco conceptual de control interno, capaz de integrar las diversas definiciones y conceptos que venían siendo utilizados sobre este tema; logrando así que en el nivel de las organizaciones públicas o privadas, de la auditoría interna o externa, de los niveles académicos o legislativos, se cuente con un marco conceptual común, una visión integradora que satisfaga las demandas generalizadas de todos los

sectores involucrados. De acuerdo con el Informe COSO, **el control interno es un proceso integrado a los procesos, y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías: eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera; cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.** Completan la definición algunos conceptos fundamentales: *El control interno es un proceso, es decir un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí mismo. Lo llevan a cabo las personas que actúan en todos los niveles, no se trata solamente de manuales de organización y procedimientos. Sólo puede aportar un grado de seguridad razonable, no la seguridad total, a la conducción.* Está pensado para facilitar la consecución de objetivos en una o más de las categorías señaladas; las que, al mismo tiempo, suelen tener puntos en común.

Según la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el control interno puede ser definido como *el plan de organización, y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendientes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos principales: Promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, así como productos y servicios de la calidad esperada; Preservar al patrimonio de pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades; Respetar las leyes y reglamentaciones, como también las directivas y estimular al mismo tiempo la adhesión de los integrantes de la organización a las políticas y objetivos de la misma; Obtener datos financieros y de gestión completos y confiables y presentados a través de informes oportunos. Para la alta dirección, es primordial lograr los mejores resultados con economía de esfuerzos y recursos, es decir al menor costo posible. Para ello debe controlarse que sus decisiones se cumplan adecuadamente, en el sentido que las acciones ejecutadas se correspondan con aquellas, dentro de un esquema básico que permita la iniciativa y contemple las circunstancias vigentes en cada momento. Por consiguiente, siguiendo los lineamientos de*

INTOSAI, incumbe a la autoridad superior la responsabilidad en cuanto al establecimiento de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica.

En la revisión sobre la teoría de control interno, la Universidad de Santiago de Chile –Facultad de Administración y Economía, Contador Público y Auditor, señala que el Committee of Sponsoring Organization de la Comisión Treadway publicó en el año 1987 un informe que contenía recomendaciones referente al control interno de cualquier empresa u organización; recomendando, por ejemplo, la necesidad de emitir informes sobre la eficacia del control interno, entre otras.

Además, en dicho informe, se recomendó, entre otros, que los organismos patrocinadores homogeneicen el concepto de control interno; por lo cual, las organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway debatieron el asunto durante más de cinco años. Finalmente, en 1992, se emite el Informe COSO, el cual tuvo gran aceptación y difusión en gran parte debido a la diversidad y autoridad que posee el grupo que se hizo cargo de la elaboración de este¹.

Al respecto, la Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Administración y Economía, Contador Público y Auditor, define el control interno de la manera siguiente: *Es un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñada con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los siguientes objetivos: eficacia y eficiencia de las operaciones, fiabilidad de la información financiera, y cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables*².

El Congreso de Colombia, según Ley N° 87/93, de fecha 29 de noviembre de 1993, define el control interno de la manera siguiente: *Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las*

¹ <http://html.rincondelvago.com/control-interno-de-operaciones.html>, p1

² www.utu.edu.uy/Publicaciones/.../NocionesAuditoriaT04EMT.pdf

normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (...) El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad de mando³.

Sobre el asunto, la Corte de Cuentas de la República de el Salvador refiere que: *El control interno de una entidad u organismo del sector público comprende su plan de organización y el conjunto de métodos y medidas adoptados por las autoridades superiores para proporcionar una seguridad razonable de salvaguardar los recursos institucionales, verificar la veracidad de su información, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de la política prescrita y lograr el cumplimiento de los objetivos y metas programados. (...) Los objetivos del control interno son: fomentar la buena administración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos; velar por el cumplimiento de las normas legales, disposiciones administrativas y otras aplicables a sus operaciones; promover la transparencia, eficiencia, efectividad y economía en la ejecución de las operaciones técnicas, administrativas y financieras de la entidad; buscar la obtención de productos y servicios de calidad acordes con la misión que las entidades deben cumplir; y proveer información exacta, veraz, completa y oportuna de las operaciones de la entidad⁴.*

Por su parte, la Contraloría General de Nicaragua manifiesta que: *El control interno es un proceso cuya implantación y mantenimiento es responsabilidad de la máxima autoridad y su ejecución corresponde a la totalidad de los funcionarios y empleados de una entidad u organismo, para proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos siguientes: economía, eficiencia y efectividad de las operaciones; confiabilidad de la información financiera; y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias*

³ <http://www.utp.edu.co/institu/oci/legislacion.thm>

⁴ <http://www.cortedecuentas.gob.sv/normas.htmcapreliminar>

aplicables. (...) El control interno es un medio para llegar a un fin y no un fin en sí mismo, es ejecutado por el personal. En el diseño y aplicación de los manuales y formularios para determinar las políticas y los procedimientos de control interno está involucrado el personal de todos los niveles de la entidad, proyecto o programa. El control interno es evidente a través del personal que realiza las operaciones. El diseño y mantenimiento del control interno es responsabilidad de la administración superior de cada entidad⁵.

La Contraloría General de la República de Costa Rica menciona que tanto al titular de la institución como a los funcionarios no los exime de responsabilidad el control interno, que incluye la acción de la administración activa como la principal responsable de la idoneidad de ese control interno y de su aplicación, y de las auditorías internas como un mecanismo más de control. Considera que ante el creciente reclamo a los administradores públicos de rendir cuentas de su gestión, son condiciones que requieren de la toma de acciones concretas por parte de la administración activa para mejorar sus sistemas de control interno; que conduzca a las instituciones hacia el logro de su cometido, aprovechando al máximo los recursos disponibles y prevenir el despilfarro y el uso indebido o ilícito de esos recursos.

También, agrega que el control interno comprende la serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización, fundamentalmente en las siguientes categorías: proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; confiabilidad y oportunidad de la información; eficiencia y eficacia de las operaciones; y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Declaración interpretativa. El control interno constituye una faceta fundamental de la gestión administrativa. Se trata de la serie de sistemas, decisiones, acciones e instrumentos de aplicación consistentes, articulados en los procesos y proyectos de la organización que se desarrollan en puntos previos, coincidentes o posteriores a determinados actos administrativos, como un medio para el logro de los objetivos previstos. Así, el control interno está

⁵ www.hacienda.gob.ni/sigla/sin_frames/normas_control_int/conceptos/conceptos/htm

presente en todos los procesos institucionales desde antes que estos den inicio, mediante procesos de verificación y otros similares hasta que hayan concluido.

El control interno, lejos de ser un fin en sí mismo, que interfiera con el accionar de las organizaciones, es un medio más para el logro de objetivos y la protección del patrimonio público. Por lo tanto, debe entenderse como un proceso que, bajo la responsabilidad indelegable de la máxima autoridad, es ejecutado por ella y por todos y cada uno de los integrantes de la organización. En este sentido, es un control administrativo que se crea dentro de los organismos como parte de su infraestructura y de la dinámica de los procesos de trabajo para ayudar a los administradores en su labor de dirección, de manera que les permita alcanzar los resultados programados.

También, que la auditoría del control interno consiste en la evaluación del grado de efectividad de los procedimientos de control interno establecidos por la entidad para el manejo de sus diferentes procesos con el fin de proporcionar seguridad razonable sobre la efectividad y eficiencia de las operaciones, la suficiencia y confiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables, incluyendo el cumplimiento de las normas y políticas establecidas en los manuales.

Mediante el texto *Auditoría gubernamental. Técnicas y procedimientos de auditoría*, **ALVAREZ ILLANES** nos define al control interno de la manera siguiente: *Es el conjunto de procedimientos, políticas, directivas y planes de organización los cuales tienen por objeto asegurar una eficiente, seguridad y eficacia administrativa y operativa, así como alentar y supervisar una buena gestión financiera a fin de obtener información oportuna y adecuada y proporcionar una seguridad razonable de poder lograr las metas y objetivos producidos. (...) El Control Interno es un proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y otros funcionarios de la entidad; la esencia del control interno está en las acciones tomadas para dirigir o llevar a cabo las operaciones, dichas medidas incluyen corregir las deficiencias y mejorar las operaciones*⁷.

⁶ <http://ocu.ucr.ac.cr/prod06.htm>

⁷ ALVAREZ ILLANES, Juan Francisco. Auditoría Gubernamental Integral. 2007. p109.

La Contraloría General de la República del Perú explica que dentro del marco general de la estructura de control interno se define los conceptos básicos tanto de la estructura del control interno como de sus componentes, que están integrados en el proceso administrativo de las entidades públicas. También determina la responsabilidad de los niveles de dirección y gerencia, incluyendo la actitud de la alta dirección para el establecimiento, mantenimiento y evaluación continua del control interno institucional, a lo cual agrega: *El control interno es un proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y el personal de la entidad para proporcionar seguridad razonable respecto a si están lográndose los objetivos siguientes:*

- *Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones; y la calidad en los servicios que debe brindar cada entidad pública; que se refiere a los controles internos que adopta la administración para asegurar que se ejecuten las operaciones de acuerdo a criterios de efectividad, eficiencia y economía. Tales controles comprenden los procesos de planeamiento, organización, dirección y control de las operaciones en los programas.*
- *Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, que está relacionado con las medidas adoptadas por la administración para prevenir o detectar operaciones no autorizadas, acceso no autorizado a recursos o apropiaciones indebidas que podrían resultar en pérdidas significativas para la entidad, incluyendo los casos de despilfarro, irregularidad o uso ilegal de recursos.*
- *Cumplimiento de leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales; referido a que los administradores gubernamentales, mediante el dictado de políticas y procedimientos específicos, asegurarán que el uso de los recursos públicos sea consistente con las disposiciones establecidas en las leyes y reglamentos, y concordante con las normas relacionadas con la gestión gubernamental.*

- *Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad, que tiene relación con las políticas, métodos y procedimientos dispuestos por la administración para asegurar que la información financiera por la entidad es válida y confiable, al igual que sea revelada razonablemente en los informes. Una información financiera es válida porque se refiere a operaciones o actividades que ocurrieron y que tienen las condiciones necesarias para ser considerada como tal; en tanto que una información confiable es aquella que brinda confianza en quien la utiliza.*

De acuerdo a lo comentado por Engel Sofía Bustamante, de la Contraloría General de la República de Venezuela, se explica que la máxima autoridad jerárquica de cada uno de los organismos y las entidades son responsables de la aplicación de las normas generales de control interno, a lo cual agrega el concepto de control interno: *El control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistema y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los métodos y procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales, cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse al cumplimiento de los objetivos formulados.*

Los objetivos considerados son los siguientes: salvaguardar el patrimonio público; garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica; y procurar la eficiencia, eficacia, economía y legalidad de los procesos y operaciones institucionales y el acatamiento de las políticas establecidas por las máximas autoridades del organismo o entidad. Los objetivos del control interno deben ser establecidos para cada área o actividad del organismo o entidad, y caracterizarse por ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con los objetivos generales de la institución.

El control interno administrativo está conformado por las normas, procedimientos y mecanismos que regulan los actos de administración, manejo

⁸ PERÚ. Contraloría General de la República. Normas técnicas de control interno para el sector público. Publicada en el Diario *El Peruano*. p161603.

y disposición del patrimonio público y los requisitos y condiciones que deben cumplirse en la autorización de las transacciones presupuestarias y financieras. El control interno contable comprende las normas, procedimientos y mecanismos concernientes a la protección de los recursos y a la confiabilidad de los registros de las operaciones presupuestarias y financieras, así como a la producción de información atinente a las mismas⁹.

En la consulta que se hace al texto *Control Interno – Estructura Conceptual Integrada*, de MANTILLA B., quien es el traductor del Informe COSO (Committee Of Sponsoring Organizations Of The Treadway Commission), sobre el control interno, nos explica que los ejecutivos principales manifiestan fuertes exigencias para mejorar el control de las empresas que dirigen; por lo que los controles internos promueven la eficiencia, reducen los riesgos de pérdida de los activos, y ayudan a asegurar la confiabilidad de los estados financieros y el cumplimiento de las leyes y sus regulaciones.

Según la traducción del Informe COSO, el control interno es un proceso ejecutado por el consejo de directores, la administración y otro personal de una entidad diseñado para proporcionar seguridad razonable con miras a la consecución de objetivos en las siguientes categorías: efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad en la información financiera, y cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

Esta definición refleja ciertos conceptos fundamentales del control interno como un medio para un fin, no un fin en él mismo; no son solamente manuales de políticas y formas, sino personas en cada nivel de una organización; del control interno puede esperarse que proporcione seguridad razonable, no seguridad absoluta a la administración y al consejo de una entidad; el control interno está engranado para la consecución de objetivos en una o más categorías separadas, pero interrelacionadas.

Esta definición de control interno es amplia por dos razones: primero, es la manera como la mayoría de los ejecutivos principales intercambian puntos de vista sobre control interno en la administración de las actividades de cualquier entidad, incluyendo organizaciones gubernamentales; de hecho, a menudo, se habla en términos de control y están dentro del control. Segundo, acomoda

⁹<http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAvVVVvYKvBLjMjtc.php>

subconjuntos del control interno, quienes esperan encontrar centros separados; por ejemplo, en los controles sobre información financiera o en controles relacionados con el cumplimiento de leyes y regulaciones; de manera similar, un centro dirigido sobre los controles en unidades particulares o actividades de una entidad que pueden modificarse.

La definición también proporciona una base para evaluar la efectividad del control interno. El control interno no es un evento o circunstancia, sino una serie de acciones que penetran las actividades de una entidad. Tales acciones son penetrantes e inherentes a la manera cómo la administración dirige los negocios, que es conducido con o a lo largo de las unidades o funciones de la organización; es administrado mediante el proceso básico gerencial de planeación, ejecución y monitoreo.

El control interno es parte del este proceso y está integrado al mismo. Les facilita funcionar y monitorear su conducta y relevancia continuada. Es una herramienta usada por la administración, no un sustituto de la administración¹⁰.

En la consulta que se hace al texto *Control Interno*, de José SCHUSTER, se nos señala que: *El sistema de control interno comprende el plan de organización y todos los métodos coordinados, así como las medidas adoptadas dentro de una empresa con el fin de salvaguardar sus activos, verificar la confiabilidad y corrección de los datos contables, promover la eficiencia operativa y fomentar la adhesión a las políticas administrativas prescriptas*¹¹.

De acuerdo a lo referido en el texto *Enciclopedia Práctica de la Contabilidad*, de GOXENS y ÁNGELES, nos indican que el control interno se basa en el estudio de los libros y documentos de una empresa con el fin de tener la seguridad que las cifras que en ellos aparecen son rigurosamente exactas; y que las cuentas que en ellos figuran reflejan toda clase de informes posibles a fin de formular una crítica del pasado y proponer para el futuro las modificaciones que se juzguen necesarias en cualquiera de las funciones de la

¹⁰MANTILLA B. Samuel Alberto. CONTROL INTERNO. 2005. p14. Efectúa la traducción del Informe COSO, donde indica la importancia del control interno, señalando que todas las traducciones tienen sus deficiencias, pero contribuyen a hacerlos asequibles a los no expertos.

¹¹SCHUSTER, José Alberto. CONTROL INTERNO. 1992. p2.

empresa, o sea en sus políticas de producción, aprovisionamiento comercial, de inversiones, administrativa, financiera, etc¹².

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República del Perú menciona, en el artículo 7º, 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 operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades; como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección.

El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas. Así como por el órgano de control institucional, según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado; como también la gestión y ejecución llevadas a cabo en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos¹³.

Según INTOSAI GOV 9100, en su *Guía para las normas de control interno del sector público*, define el control interno como: (...) *un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal; y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales*¹⁴.

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones.

¹²GOXENS, Antonio y ÁNGELES, María. Enciclopedia práctica de la contabilidad. Océano Centrum. 1998, p.538.

¹³ Congreso de la República del Perú. Ley N° 27785. Publicada en el Diario *El Peruano*. p226885.

¹⁴ INTOSAI GOV 9100. Guía para las normas de control interno.

- Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad.
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.
- Salvaguarda de los recursos, para evitar pérdidas, mal uso y daño.

El control interno es un proceso integral dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización. La gerencia y el personal de todo nivel tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable al logro de la misión de la institución y de los objetivos generales.

El control interno como un proceso integral

El control interno no es un hecho o circunstancia, sino una serie de acciones que están relacionadas con las actividades de la entidad. Debe ser incorporado a las actividades de la entidad y es más efectivo cuando se lo construye dentro de la estructura organizativa de la entidad y es parte integral de la esencia de la organización.

Debe ser diseñado desde adentro, no por encima de las actividades. Al diseñar el control interno desde adentro, este se vuelve parte integrada de los procesos de planificación, ejecución y seguimiento de la gerencia.

El control interno efectuado por la gerencia y el resto del personal

Es el personal institucional quien realiza el trabajo de control interno. Este se logra por los individuos dentro de una organización, con lo que ellos hacen y dicen. Consecuentemente, el control interno es ejecutado por la gente, quien debe conocer su rol, sus responsabilidades y los límites de la autoridad.

El personal de una organización incluye a la gerencia y al resto del personal. Pese a que el primer objetivo de la gerencia es la supervisión, también establece los objetivos de la entidad y tiene la responsabilidad del conjunto del sistema de control interno.

El control interno para la consecución de la misión de la institución

Cualquier organización está en primer lugar preocupada por la consecución de su misión. Las instituciones existen para un fin; el sector público se encuentra generalmente preocupado con la prestación de un servicio y por unos resultados beneficiosos para el interés público.

El control interno para dar respuesta a los riesgos

Cualquiera sea la misión, su consecución se enfrentará a toda clase de riesgos. La tarea de la gerencia es identificar y dar respuesta a estos riesgos para maximizar la posibilidad de alcanzar la consecución de la misión. El control interno puede ayudar a enfrentarse a estos riesgos; sin embargo, solo puede proporcionar una garantía razonable sobre el logro de la misión y de los objetivos generales.

El control interno provee seguridad razonable

No importa cuán bien diseñado y ejecutado esté el control interno; esto no puede dar a la gerencia seguridad completa en relación al logro de los objetivos generales. En su lugar, las directrices dicen que se puede esperar un nivel "razonable" de seguridad.

La seguridad razonable equivale a un nivel satisfactorio de confianza, bajo ciertas consideraciones dadas de costo, beneficio y riesgo. Determinar cuánta seguridad razonable requiere de juicio.

La seguridad razonable refleja la noción sobre la incertidumbre y riesgos futuros, mismos que nadie puede predecir con total certeza.

El control interno para el logro de objetivos

El control interno está dirigido hacia el logro de una serie de objetivos generales, objetivos separados; pero, al mismo tiempo, integrados. Estos objetivos generales están implantados a través de numerosos subobjetivos específicos, funciones, procesos y actividades.

Los objetivos generales son:

- ***Ejecutar las operaciones de manera ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva***

Las operaciones de una entidad deben ser ordenadas, éticas, económicas, eficientes y efectivas. Tienen que ser consistentes con la misión de la organización.

Ordenadamente, significa que las operaciones están bien organizadas; es decir, metódicamente presentables y evaluables.

La ética se refiere a los principios morales. La importancia de la conducta ética, la prevención, y detección de fraude y corrupción en el sector público ha tenido más énfasis desde los años noventa. Generalmente, se espera que los servidores públicos deban servir a los intereses públicos con justicia y que administren adecuadamente los recursos públicos.

- ***Satisfacer las obligaciones de responsabilidad***

Responsabilidad es el proceso en el que las organizaciones públicas y los individuos que las integran se hacen responsables por sus decisiones y acciones, incluyendo la salvaguarda de los recursos públicos, imparcialidad y todos los aspectos de su desempeño.

El proceso se ejecuta desarrollando, manteniendo, y facilitando información financiera y no financiera de confianza e importancia, a través de la presentación de esta información en documentos hechos oportunamente destinados a interesados internos y externos.

La información no financiera puede estar relacionada con la economía, eficiencia y eficacia de las políticas y operaciones (información sobre la actuación), y el control interno y su efectividad.

- ***Cumplir con las leyes y regulaciones***

Las organizaciones requieren del cumplimiento de muchas leyes y regulaciones; las que ordenan la obtención y gasto del dinero público y la manera de operar. Los ejemplos incluyen la ley de presupuesto, tratados

internacionales, leyes sobre la correcta administración, ley de contabilidad, ley de derechos civiles y protección del medio ambiente, regulaciones sobre los ingresos por impuestos y acciones que evitan el fraude y corrupción.

- ***Salvaguarda de recursos contra pérdida por desperdicio, abuso, mala administración, errores, fraude e irregularidades***

Si bien el cuarto objetivo puede ser visto como una subcategoría del primero (operaciones ordenadas, éticas, económicas, eficientes y efectivas), la importancia de la salvaguarda de los recursos del sector público necesita ser fortalecida. Esto se debe a que los recursos del sector público, generalmente, involucran dinero público y su utilización en el interés público generalmente requiere cuidado especial. Además, la contabilidad del presupuesto es en base de efectivo, práctica que sigue siendo muy común en el sector público, lo que no provee suficiente seguridad, relacionada con la adquisición, utilización y disposición de los recursos. Como resultado, las organizaciones en el sector público no siempre tienen registros de sus activos, lo que las hace más vulnerables. Por tal motivo, se debe adoptar controles en cada una de las actividades relacionadas con la administración de los recursos de la entidad, desde la adquisición hasta la disposición.

Limitaciones de la efectividad del control interno

El control interno no puede por sí mismo asegurar el logro de los objetivos generales definidos anteriormente. Un sistema de control interno efectivo, sin importar cuán bien concebido y administrado pueda ser, puede dar solo una seguridad razonable –no así absoluta– a la gerencia sobre el logro de los objetivos de la entidad o sobre su supervivencia. Puede dar información gerencial sobre los progresos de la entidad, o la ausencia de los mismos hacia el logro de los objetivos. Pero el control interno no puede cambiar una gerencia inherentemente mala por una buena. Es más, los cambios en las políticas o programas gubernamentales, las condiciones demográficas o económicas están típicamente fuera del control de la gerencia.

Un efectivo sistema de control interno reduce la probabilidad de no alcanzar los objetivos. De cualquier manera, siempre habrá riesgo de que el

control interno sea diseñado de manera deficiente o falle en operar como se espera. Dado que el control interno depende del factor humano, es sujeto a las debilidades en el diseño, errores de juicio o interpretación, mala comprensión, descuido, fatiga, distracción, colusión, abuso o excesos.

Otro factor limitante es que el diseño del sistema de control interno se enfrenta a la disminución de recursos. Los beneficios de los controles deben ser considerados consecuentemente en relación a su costo. Mantener un sistema de control interno que elimine el riesgo de pérdida no es realista y probablemente costaría más que los beneficios derivados. Al determinar si un control particular debe o no ser diseñado, la probabilidad de que exista un riesgo y el efecto potencial de este en la entidad deben ser considerados junto con los costos relacionados a la implantación del nuevo control.

Conceptualización sobre control interno

¿Qué es el Control Interno?

Según Coopers & Lybrand, *el control interno se define como un proceso, efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos*¹⁵.

Se define como la medición y corrección del desempeño a fin de garantizar que se han cumplido los objetivos de la entidad y los planes ideados para alcanzarlos.

También lo podemos definir como vigilar el desempeño actual, comparado con una norma, y emprender las acciones que hicieran falta.

Pero, según las normas de control interno, el concepto de control abarca lo siguiente: es un proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y para asegurar que se alcancen los siguientes objetivos gerenciales:

¹⁵ Coopers & Lybrand. 1997. Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO) pág. 16

- Promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad; así como en 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 de los mismos y actos ilegales; así como contra todo hecho irregular o situación que pudiera afectarlos.
- Cumplir con la normatividad aplicable a la entidad y a sus operaciones.
- Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- Promover que los funcionarios o servidores públicos cumplan con rendir cuentas sobre la misión u objetivo que les haya sido encargado; así como sobre los fondos y bienes públicos que les hayan sido asignados.

Se observa que, en la definición misma del control interno, se encuentran comprometidos el alcalde, los funcionarios y los servidores de las municipalidades. Asimismo, este concepto está estrechamente vinculado con la misión y los objetivos de la entidad.

¿Cuántos tipos de control interno existen?

Existen tres tipos de control interno, diferenciados y complementarios a la vez, que se ejecutan antes, durante y después de los procesos o acciones que realiza una municipalidad o entidad del Estado.

- **Control previo.** Es el conjunto de acciones de cautela que se realizan antes de la ejecución de los procesos u operaciones. Lo aplica el alcalde, los funcionarios y los servidores sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización, los procedimientos establecidos, los reglamentos y los planes institucionales.
- **Control simultáneo.** Es el conjunto de acciones de cautela que se realiza durante la ejecución de los procesos u operaciones. Lo aplica el alcalde, los funcionarios y los servidores, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización, los procedimientos establecidos, los reglamentos y los planes institucionales.

- **Control posterior.** Es el conjunto de acciones de cautela que se realizan después de la ejecución de los procesos y operaciones. Lo aplica el responsable superior, el funcionario o servidor ejecutor en función del cumplimiento de las funciones establecidas. Es realizado también por el Órgano de Control Institucional (OCI), según sus planes y programas anuales.

La finalidad de estos tres tipos de control interno es que la gestión de los recursos, bienes y operaciones de la entidad se efectúe correcta y eficientemente para el logro de los objetivos y la misión institucional.

¿Quiénes se encargan del control interno en los gobiernos locales?

Tal como señala el concepto de control interno, las funciones del mismo son principalmente responsabilidad del alcalde, de los funcionarios y de los servidores de la municipalidad. Aunque con distinto énfasis y de acuerdo a las funciones de cada uno, la aplicación del control interno requiere de parte de todos ellos un compromiso, una planificación sistemática y la verificación del cumplimiento de las tareas asignadas.

A nivel de roles, podemos mencionar las siguientes funciones:

Rol del alcalde

- Dictar políticas y pautas para la implementación sistemática del control interno.
- Aprobar el plan de implementación.
- Dar seguimiento general a la aplicación de las normas a nivel de gerencias.
- Disponer la implementación de correctivos y medidas.
- Aprobar medidas de fortalecimiento institucional.
- Respaldar y promover una cultura orientada al buen desempeño institucional, a la rendición de cuentas y a las prácticas de control.

Rol de los funcionarios

- Identificar y valorar los riesgos que afectan al cumplimiento de la misión y el logro de los objetivos institucionales.
- Realizar acciones preventivas para reducir o eliminar riesgos potenciales.
- Proponer y ejecutar acciones sistemáticas de mejora de los procesos en base a las acciones de control interno preventivo.
- Aplicar las políticas de control interno, así como desarrollar las acciones que le competen, en el marco del plan de implementación.
- Monitorear la implementación del control interno en sus respectivas gerencias.
- Motivar e integrar al personal en torno a la práctica cotidiana del control interno y comunicar sobre las mismas para su aplicación.
- Sistematizar y preservar la información generada como consecuencia de la implementación del control interno.

Rol de los servidores

- Identificar riesgos que puedan afectar el cumplimiento de la misión y el logro de los objetivos específicos encargados.
- Proponer iniciativas de solución a los problemas identificados.
- Implementar las recomendaciones relativas al control interno preventivo, de acuerdo a la función que cumple en la entidad.
- Cumplir las tareas de control encomendadas, en los plazos y con la calidad solicitada.
- Sistematizar la información producida en torno a la implementación del control interno.

Rol del Consejo Municipal

- Fiscalización de las actividades en las municipalidades, conforme a sus atribuciones legales.
- Fiscalizar la gestión de los funcionarios de la municipalidad.
- Aprobar el régimen de organización interior y funcionamiento del gobierno local.

- Solicitar la realización de exámenes especiales, auditorías económicas y otros actos de control.

Rol de los ciudadanos

- Los vecinos de una municipalidad intervienen en la gestión administrativa a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de sus derechos políticos.
- Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

¿Cuáles son los beneficios de aplicar el control interno en los gobiernos locales?

Ningún proceso o práctica gerencial que se aplique en las entidades públicas está completo sin la incorporación del control interno. Los beneficios son los siguientes:

- **El control interno contribuye al logro efectivo de los objetivos institucionales.** La misión y los objetivos de las municipalidades constituyen la razón de su existencia; sin ellos, los procesos, acciones y recursos que se asignan no tendrían ningún sentido ni finalidad. El control interno, como función y práctica cotidiana, permite cautelar y verificar que los objetivos se cumplan en la medida de lo planificado y de acuerdo con las necesidades de la población.
- **El control interno permite un mejor uso de los recursos escasos.** Al advertir riesgos y plantear medidas correctivas antes y durante la ejecución de los procesos y operaciones, el control interno contribuye a una mayor eficiencia en el uso de los recursos que por lo general son escasos en las municipalidades. Por ejemplo, un buen control preventivo podría evitar las paralizaciones de una obra, los procesos de selección declarados desiertos, los contratos mal elaborados, la deficiente calidad de los bienes adquiridos, los pagos realizados sin el debido sustento o

sin la autorización debida, entre muchos otros casos que terminan generando sobrecosto a la institución.

- **La retroalimentación del control interno genera mayor conocimiento y destrezas en los gestores públicos.** Dado que el control interno preventivo funciona como sensor de errores y desviaciones; además, propone medidas correctivas. Asimismo, mejora las prácticas gerenciales y operativas; permite reenfocar los conceptos y metodologías desarrollando así nuevas habilidades en los funcionarios y servidores de la entidad. Por ejemplo, en un proceso de selección, el control interno enseñaría la mejor manera de determinar los precios referenciales, indagar la presencia de potenciales postores en el mercado, elaborar mejor las bases, y de planificar el proceso de manera oportuna y como lo requiere el usuario.
- **El control interno promueve una cultura orientada al buen desempeño y la ética en la acción pública.** El desarrollo de mecanismos de control y su verificación previa y simultánea trae como consecuencia la mejora del desempeño institucional y promueve una cultura del logro en los gestores públicos. Su práctica promueve la ética en la acción pública, en la medida que desarrolla conciencia respecto al compromiso con la misión y en tanto limita potenciales prácticas irregulares.

2.4.1.1. Ambiente de control

Según el modelo del Committee of Sponsoring Organizations-COSO, se *"Establece a este componente como el primero de los cinco y se refiere al establecimiento de un entorno que estimule e influencie las actividades del personal con respecto al control de sus actividades. Es en esencia el principal elemento sobre el que se sustentan o actúan los otros cuatro componentes e indispensables, a su vez, para la realización de los propios"*.

Asimismo, Fonseca Luna refiere a este componente como: *Al establecimiento de un entorno que estimula e influencia las tareas del personal con respecto al control de sus actividades. En este escenario, el personal resulta ser la esencia de cualquier entidad, al igual que sus atributos individuales, constituyendo el motor que la conduce y la base sobre la que todo descansa. El ambiente de control tiene gran influencia en la forma en que son desarrolladas las operaciones, se establecen los objetivos y estiman los riesgos, así como tienen relación con el comportamiento de los sistemas de información y con las actividades de monitoreo*¹⁶.

Considerando las dos perspectivas planteadas, definimos el ambiente de control como la base para el sistema de control interno en su conjunto. Muestra la disciplina y la estructura; además, de un clima que influye en la calidad del control interno en general. Tiene una influencia general en la manera en que se establecen las estrategias y objetivos, y en la manera en que las actividades de control son diseñadas.

Según Peña Bermúdez, *El Ambiente Control reconoce que el personal constituye el fundamento esencial de toda actividad empresarial, con sus valores éticos y cualidades que influyen en el medio o ambiente en el cual actúan. Esto es, el motor que dirige y encausa al ente fundamento de la interacción con los otros cuatro elementos*¹⁷.

De esta definición se entiende que el ambiente de control constituye la base de todo sistema de control interno, ya que determina las pautas de comportamiento y tienen una influencia fundamental en el nivel de conciencia del personal respecto del control.

2.4.1.2. Actividades de control gerencial

Según el modelo del Committee of Sponsoring Organizations-COSO, *las actividades de control son aquellas que realizan la Gerencia y demás personal de la Organización para cumplir diariamente con actividades asignadas. Estas actividades están relacionadas (contenidas) con las políticas, sistemas y*

¹⁶ FONSECA LUNA, Oswaldo. Auditoría Gubernamental Moderna. 2007. 1ra. ed., Lima, enero. Pág. 309-310

¹⁷ PEÑA BERMÚDEZ, Jesús M. Control, Auditoría, y Revisoría Fiscal. 2000. 3ra. ed. Bogotá. Pág. 15

procedimientos, principalmente. Ejemplo de estas actividades son aprobación, autorización, verificación, conciliación, inspección, revisión de indicadores de rendimiento. También, la salvaguarda de los recursos, la segregación de funciones, la supervisión y la capacitación adecuada.

Las actividades de control tienen distintas características. Pueden ser manuales o computarizadas, gerenciales u operacionales, general o específicas, preventivas o detectivas. Sin embargo, lo trascendente es que sin importar su categoría o tipo, todas ellas estén apuntando hacia los riesgos (reales o potenciales) en beneficio de la organización, su misión y objetivos, así como a la protección de los recursos.

Las actividades de control son importantes no solo porque en sí mismas implican la forma "correcta" de hacer las cosas, sino debido a que son el medio idóneo de asegurar en mayor grado el logro de los objetivos y estos sí que tiene mayor relevancia que hacer las cosas de forma "correcta".

Por otro lado, tenemos al Fonseca Luna, quien define lo siguiente: Se refieren a las acciones que realiza la administración de la entidad para cumplir con las funciones asignadas. Son importantes porque implican la forma correcta de hacer las cosas, para lo cual se valen de políticas y procedimientos¹⁸.

De igual manera, Mantilla B, Las actividades de control son las políticas y los procedimientos que ayudan a asegurar que se están llevando a cabo las directivas administrativas. Tales actividades ayudan a asegurar que se están tomando las acciones necesarias para mejorar los riesgos hacia la consecución de los objetivos de la entidad. Las actividades de control se dan a todo lo largo y ancho de la organización, en todos los niveles y en todas las funciones. Incluyen un rango de actividades tan diversas como aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, reconciliaciones, revisión del desempeño de operaciones, seguridad de activos y segregación de responsabilidades¹⁹.

De acuerdo a lo referido por el informe COSO y los autores citados, podemos entender que las actividades de control, junto con ciertas actividades de gestión, nos ayudarán a evitar que los riesgos a los que está sujeta la

¹⁸ FONSECA LUNA, Oswaldo. Auditoría Gubernamental Moderna. 1ra. ed. Lima. 2007. Pág. 309-310

¹⁹ MANTILLA B., Samuel Alberto. Control interno. 4ta. ed. Bogotá. 2005, Pág. 59.

entidad se lleguen a materializar y producir efectos negativos en esta. Las actividades de control se traducen en políticas (lo que debe hacerse) y procedimientos (mecanismos concretos de control). Las actividades de control constituyen un elemento importante del proceso mediante el que una entidad consigue sus objetivos. Algunos de los posibles mecanismos de control utilizables (con las complejidades que se requiera en cada momento) son

2.4.1.3. Sistema de información y comunicación

Según el modelo del Committee of Sponsoring Organizations-COSO, *Se debe identificar, recopilar y comunicar información pertinente en forma y plazo que permitan cumplir a cada empleado con sus responsabilidades. Los sistemas informáticos producen informes que contienen información operativa, financiera y datos sobre el cumplimiento de las normas que permite dirigir y controlar el negocio en forma adecuada.*

Dichos sistemas no solo manejan datos generados internamente, sino también información sobre acontecimientos internos, actividades y condiciones relevantes para la toma de decisiones de gestión así como para la presentación de información a terceros. También, debe haber una comunicación eficaz en un sentido más amplio, que fluya en todas las direcciones a través de todos los ámbitos de la organización, de arriba hacia abajo y a la inversa.

El mensaje por parte de la alta dirección a todo el personal ha de ser claro; las responsabilidades del control han de tomarse en serio. Los empleados tienen que comprender cuál es el papel en el sistema de control interno y como las actividades individuales estén relacionadas con el trabajo de los demás. Por otra parte, han de tener medios para comunicar la información significativa a los niveles superiores. Asimismo, tiene que haber una comunicación eficaz con terceros, como clientes, proveedores, organismos de control y accionistas.

En la actualidad nadie concibe la gestión de una empresa sin sistemas de información. La tecnología de información se ha convertido en algo tan corriente que se da por descontada. En muchas organizaciones los directores se quejan de que los voluminosos informes que reciben les exigen revisar demasiados datos para extraer la información pertinente.

En tales casos, puede haber comunicación pero la información está presentada de manera que el individuo no la puede utilizar o no la utiliza real y efectivamente. Para ser verdaderamente efectiva, la TI debe estar integrada en las operaciones de manera que soporte estrategias proactivas en lugar de reactivas.

Todo el personal, especialmente el que cumple importantes funciones operativas o financieras, debe recibir y entender el mensaje de la alta dirección, de que las obligaciones en materia de control deben tomarse en serio. Asimismo, debe conocer su propio papel en el sistema de control interno, así como la forma en que sus actividades individuales se relacionan con el trabajo de los demás.

Si no se conoce el sistema de control, los cometidos específicos y las obligaciones en el sistema, es probable que surjan problemas. Los empleados también deben conocer cómo sus actividades se relacionan con el trabajo de los demás.

Debe existir una comunicación efectiva a través de toda la organización. El libre flujo de ideas y el intercambio de información son vitales. La comunicación en sentido ascendente es, con frecuencia, la más difícil, especialmente en las organizaciones grandes. Sin embargo, es evidente la importancia que tiene.

Los empleados que trabajan en primera línea cumpliendo delicadas funciones operativas e interactúan directamente con el público y las autoridades son a menudo los mejor situados para reconocer y comunicar los problemas a medida que surgen.

El fomentar un ambiente adecuado para promover una comunicación abierta y efectiva está fuera del alcance de los manuales de políticas y procedimientos. Depende del ambiente que reina en la organización y del tono que da la alta dirección.

Los empleados deben saber que sus superiores desean enterarse de los problemas, y que no se limitarán a apoyar la idea; después adoptarán medidas contra los empleados que saquen a luz cosas negativas. En empresas o departamentos mal gestionados, se busca la correspondiente información, pero no se adoptan medidas y la persona que proporciona la información puede sufrir las consecuencias.

Además de la comunicación interna, debe existir una comunicación efectiva con entidades externas, tales como accionistas, autoridades, proveedores y clientes. Ello contribuye a que las entidades correspondientes comprendan lo que ocurre dentro de la organización y se mantengan bien informadas. Por otra parte, la información comunicada por entidades externas, a menudo, contiene datos importantes sobre el sistema de control interno.

Según Fonseca Luna, está constituido por los métodos y registros establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones financieras de una entidad. La calidad de la información que brinda el sistema afecta la capacidad de la gerencia para adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad.

La comunicación implica proporcionar un adecuado conocimiento sobre los roles y responsabilidades individuales involucradas en el control interno de la información financiera.

Por último, Coopers & Lybrand, en su libro *Los nuevos conceptos del control interno*, menciona lo siguiente: *Es necesario identificar, recoger y comunicar la información relevante de un modo y en un plazo tal que permitan a cada uno asumir sus responsabilidades. Los sistemas de información generan informes, que recogen información operacional, financiera y la correspondiente al cumplimiento, que posibilita la dirección y el control del negocio. Dichos informes contemplan no solo los datos generados internamente, sino también información sobre incidencias, actividades y condiciones externas, necesarias para la toma de decisiones y para formular informes financieros. Por otra parte, se debe establecer una comunicación eficaz en el sentido más amplio, lo cual implica una circulación multidireccional de la información, es decir ascendente, descendente y transversal. La dirección debe transmitir un mensaje claro a todo el personal sobre la importancia de las responsabilidades de cada uno en materia de control. Los empleados deben comprender el papel que deben desempeñar dentro del sistema control interno, así como la relación existente entre las actividades propias y las de los demás empleados. El personal deberá disponer de un sistema para comunicar información importante a los niveles superiores de la empresa. Asimismo, es necesaria una comunicación eficaz con terceros, tales*

*como los clientes, los proveedores, los organismos de control y los accionistas*²⁰.

De estas definiciones, podemos deducir que es necesario identificar cual es la información relevante y disponer de los mecanismos oportunos para recogerla y comunicarla en forma y tiempo oportunos, de tal forma que la misma pueda cumplir los objetivos previstos. La información se recoge de fuentes internas y externas y se comunica a destinatarios tanto internos como externos. Los flujos de información pueden ser tanto verticales como horizontales o transversales a lo largo y ancho por la estructura organizativa de la entidad, y pueden tener carácter tanto formal como informal. Cada entidad debe valorar sus necesidades de sistemas de información en función de sus objetivos.

Asimismo, la comunicación en general es la transmisión de información (interna y externa). Para ser más específicos, aquí no vamos a tratar de la información que los miembros de cualquier organización utilizan para el desarrollo de sus funciones, sino de la parte del proceso de comunicación que afecta a las responsabilidades y expectativas de los miembros de las organizaciones. Los canales de comunicación habituales que determinan la estructura jerárquica de una entidad deben ser la fórmula habitual de comunicación. Sin embargo, es preciso mantener siempre otros posibles canales de comunicación independientes, que actúen como mecanismo de seguridad en caso los canales habituales no funcionen o pudieran no funcionar. Lo mismo que con el personal, la dirección tiene que tener canales de comunicación abiertos con el exterior (clientes, proveedores, bancos, reguladores, etc.), aspecto significativo a tomar en cuenta con la comunicación con el Consejo de Administración. Finalmente, algunos elementos externos especiales tienen que tener canales apropiados de comunicación: auditores externos, asesores legales, analistas financieros, organismos reguladores, etc.

Cada componente tiene elementos que a continuación se analizan. Los más relevantes, que puede ayudar en la investigación del ambiente de control, son los siguientes: como primer punto tenemos: **integridad y valores éticos**, que tiene como propósito establecer pronunciamientos relativos a los valores

²⁰ COOPERS & LYBRAND. Los nuevos conceptos del control interno. 1997. New York. Pág. 81

éticos y de conducta que se espera de todos los miembros de la organización durante el desempeño de sus actividades, ya que la efectividad del control interno depende de la integridad y valores de la gente que lo diseña y lo establece. Es importante tener en cuenta la forma en que son comunicados y fortalecidos estos valores éticos y de conducta. La participación de la alta administración es clave en este asunto, ya que su presencia dominante fija el tono necesario a través de su empleo. La gente imita a sus líderes. Debe tenerse cuidado con aquellos factores que pueden inducir a conductas adversas a los valores, éticos como pueden ser: controles débiles o requeridos, debilidad de la función de auditoría, inexistencia o inadecuadas sanciones para quienes actúan inapropiadamente.

Luego tenemos a la **competencia del personal**, que se refiere a los conocimientos y habilidades que debe poseer el personal para cumplir adecuadamente con sus tareas.

Finalmente, tenemos a la **filosofía administrativa y el estilo de operación**. Los actores más relevantes son las actitudes mostradas hacia la información financiera, el procesamiento de la información y principios y criterios contables, entre otros.

Otros elementos que influyen en el ambiente de control se refieren a aspectos relacionados con: estructura organizativa, delegación de autoridad y responsabilidad y políticas de recursos humanos.

El ambiente de control tiene gran influencia en la forma como se desarrollan las operaciones, se establecen los objetivos y se estiman los riesgos. Tiene que ver igualmente en el comportamiento de los sistemas de información y con la supervisión en general. A su vez, es influenciado por la historia de la entidad y su nivel de cultura administrativa.

En las actividades de control gerencial, en primer lugar, tenemos a los **procedimientos de aprobación y autorización**. Se deben diseñar y aprobar procedimientos formales para regular y evaluar que todos los actos u operaciones de la empresa sean autorizados y ejecutados por los niveles funcionales correspondientes, con sujeción a la autoridad y responsabilidad asignada dentro de su competencia funcional. Las autorizaciones y aprobaciones deben tener motivación y sustento válidos, estar documentadas y

ser debidamente comunicadas a las personas involucradas, incluyendo los términos y condiciones bajo los cuales han sido otorgados.

En segundo lugar, está **la documentación**. La estructura de control interno y todas las transacciones y hechos significativos deben estar claramente documentados, que debe estar disponible para su verificación. Toda entidad debe contar con la documentación referente a su sistema de control interno y a las cuestiones pertinentes de las transacciones y hechos significativos. Verificar el registro y clasificación oportuna de las transacciones y hechos importantes, atendiendo a la importancia, relevancia y utilidad que ello tiene para la presentación razonable de los saldos en los estados financieros.

Por último, tenemos a la **verificación y conciliación**. Comprobar la realización de conteos físicos, periódicos de los activos y su conciliación con los registros contables. Evaluar la calidad y cumplimiento de los planes de rotación en el desempeño en las tareas claves del personal involucrado. Verificar que la dirección efectúe análisis periódicos y sistemáticos de los resultados obtenidos, comparándolos con períodos anteriores, con los presupuestos y planes aprobados, y otros niveles de análisis que les sean útiles.

En la información y comunicación, tenemos los siguientes: **información y responsabilidad**. La comunicación es inherente a los sistemas de información. Las personas deben conocer a tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control. Cada función ha de especificarse con claridad, entendiendo en ello los aspectos relativos a la responsabilidad de los individuos dentro del sistema de control interno. Asimismo, el personal tiene que saber cómo están relacionadas sus actividades con el trabajo de los demás, cuáles son los comportamientos esperados, de qué manera deben comunicar la información relevante que generen.

En segundo lugar, están los **requisitos y la finalidad de la información**. Se deberán identificar requisitos mínimos de calidad, veracidad, objetividad, suficiencia, pertinencia, relevancia, oportunidad y utilidad de la información; a fin de garantizar su mejor aprovechamiento para los fines institucionales, facilitando el cumplimiento de las tareas y funciones que se desarrollan en la empresa, así como el proceso de toma de decisiones.

En tercer lugar, tenemos la **comunicación interna**. Se deberán facilitar e implementar mecanismos idóneos para una adecuada comunicación interna, orientada a propiciar un positivo flujo de mensajes entre los miembros de la empresa y su entorno, e influenciar positivamente en su comportamiento y opiniones a fin de mejorar la cultura organizacional, motivar un apropiado conocimiento de los eventos institucionales y favorecer el logro de objetivos.

Finalmente, está la **comunicación externa**. Se deben adoptar políticas de comunicación informativa y participativa respecto a los usuarios externos, que permitan brindarles información suficiente sobre los productos y servicios brindados, así como de la gestión y resultados cumplidos; posibilitando el conocimiento y aportes pertinentes de la ciudadanía en relación a los mismos, incluidos los medios de comunicación y grupos de interés.

Se cuidará que la comunicación externa comprenda información necesaria para sus fines, controlándose la salida eventual hacia destinatarios no autorizados de aquella que posee carácter secreto o reservado.

2.4.2. El Programa Vaso de leche

Dávila Puño, en su libro *Perú, gobiernos locales y pueblos indígenas*, menciona lo siguiente: *El Programa Vaso de Leche –PVL– fue creado a mediados de la década de lo '80, durante el gobierno del alcalde de Lima metropolitana, Alfonso Barrantes Lingán. Estaba destinado a proporcionar desayunos diarios a los menores en edad escolar de colegios estatales de Lima.*

Por medio de la Ley N° 24059, se reguló la administración del denominado Programa Vaso de Leche, debiendo constituirse dentro del seno de cada municipalidad provincial o distrital un Comité de Administración formado por funcionarios municipales, principalmente el Alcalde y representantes de los Comités de Madres debidamente constituidos. Posteriormente, mediante la Ley N° 27470, se estableció que las municipalidades distritales también tendrían jurisdicción sobre el Programa Vaso de Leche y se agregó que este Comité de

Administración fuera constituido por representantes del Ministerio de Salud y las asociaciones de productores ganaderos y agropecuarios de la región.

Este último requisito se introdujo con la finalidad de favorecer al productor local; sin embargo, el espíritu de la Ley del Programa del Vaso de leche es en primer lugar proveer una ración alimenticia y sobre todo nutritiva a favor de los niños y madres gestantes.

El comité de administración tiene como funciones:

- Elegir el tipo de producto que se va repartir a los beneficiarios del programa.*
- Fiscalizar la recepción del producto de modo mensual a fin de verificar que este llegue en buen estado a los almacenes de la municipalidad o en el lugar que esta indique.*
- Fiscalizar la adecuada distribución del producto y el buen estado de este al momento de repartirse.*
- Llevar el registro de beneficiarios del programa y actualizarlo, dando de baja aquellos beneficiarios que por límite de edad ya no deban recibir el producto e ingresando a nuevos beneficiarios.*
- Verificar que los niños beneficiarios reciben la ración nutricional adecuada los 30 días del mes.*

El Programa Vaso de leche se reparte entre las 1833 municipalidades existentes en el Perú (entre provinciales y distritales) y equivale a un monto de S/. 355,999.990.28 nuevos soles anuales; es decir, aproximadamente a más de \$ 100'000,000.00 de dólares americanos. Sin embargo, los logros en la lucha contra la desnutrición infantil son muy escasos, lo que no justifica la inversión realizada. Esto se debe a:

- El número de beneficiarios es muy alto, lo que determina que las raciones entregadas no lleguen a los 30 días por beneficiario.*
- El producto elegido por el comité de administración no es el adecuado y su elección se debe más a presiones externas por parte de los proveedores.*

(...) Varias municipalidades pertenecen a una provincia o un departamento en común; sin embargo, cada una actúa independientemente de la otra sin aprovechar las oportunidades que la ley les otorga al permitirles asociarse. Ello permitiría adoptar estrategias en común para poder plantear políticas agrarias o ganaderas incentivando la producción y adquiriéndola con la finalidad de que el programa cuente con productos alimenticios en la misma región o provincia²¹.

Del mismo modo, Yamada Fukusaki, en su texto *Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú*, cita lo siguiente: "Este programa de asistencia fue creado hace aproximadamente veinte años con el objetivo de reducir los niveles de desnutrición en la población pobre. Desde entonces, el instrumento de intervención es la leche gratuita, porque se trata de un alimento nutritivo de consumo extendido en todo nuestro país.

(...) El Programa Vaso de leche fue creado mediante Ley en diciembre de 1984, por el entonces alcalde de Lima Metropolitano. Después de un año de funcionamiento, extendió su cobertura al ámbito nacional. Según su Ley de creación, el apoyo del programa debe focalizarse en niños menores de 6 años, mujeres embarazadas y madres lactantes. Una vez cubierta esta población objetivo, se puede extender la cobertura a niños de entre 7 y 13 años, enfermos de tuberculosis y adultos mayores.

El objetivo del programa es mejorar el nivel nutricional de los sectores más pobres de la población, en especial de los niños pequeños, mujeres embarazadas y madres lactantes. Para ello, entrega gratuitamente a los beneficiarios una ración diaria de 250 ml de leche o alimento equivalente.

La operación del programa se da en el ámbito municipal; cada municipalidad debe contar con un comité administrativo que decide quiénes son los beneficiarios, los periodos de reparto y qué alimentos deben ser entregados. La distribución geográfica se realiza sobre la base de índices de desnutrición en el ámbito distrital determinados por el INEI. La distribución de los recursos al interior de los distritos es efectuada por cada municipio a través del comité de madres.

²¹ DÁVILA PUÑO Julio. Gobiernos locales y pueblos indígenas. Perú. Pág.59-60

Según el Instituto Apoyo y el Banco Mundial, el “Vaso de Leche” es el programa social de mayor tamaño en el Perú y representa el segundo componente más grande de las transferencias del gobierno central a las municipalidades. Se calcula que, en la actualidad, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) asigna cada año US\$ 100 millones al programa. Cabe señalar que respecto a otros programas de alimentación y nutrición (como desayunos escolares, wawa wasi y comedores populares), el Programa Vaso de leche cuenta con los mayores niveles de financiamiento²².

Finalmente, Fernando Carrión indica que “el programa municipal más éxitos fue el del “Vaso de Leche”. Este consistió en la distribución de un millón de vasos de leche a niños de 0 a 7 años y a madres lactantes a fin de subsidiar la alimentación popular. El “Vaso de Leche” se definió como un programa para impulsar la organización femenina, desplegar su capacidad de gestión a nivel individual y colectivo, y la congestión popular del mismo. El resultado fue el logro del objetivo del millón de vasos de leche y la formación de 8 mil “Comités del Vaso de Leche”, conformados por mujeres, un sector social nunca reconocido como interlocutor del Estado.

El verdadero éxito del programa ha sido su capacidad de garantizar su continuidad, a pesar de los intentos del alcalde aprista por cortarlo. La organización y la capacidad de lucha de los “Comités del Vaso de Leche” han sido factores claves para ello. Hoy, estas organizaciones no solo garantizan la vigencia del programa, sino que son puntales, fundamentales del pueblo para enfrentar la crisis económica²³.

De los conceptos mencionados en los textos precedentes, se concluye en lo siguiente:

Los objetivos del programa en estudio, desde su creación, comprende:

- Contribuir a mejorar el nivel nutricional y la calidad de vida.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Suministrar diariamente una ración complementaria a los niños, a las madres gestantes y lactantes.

²² YAMADA FUKUSAKI, Gustavo. Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú. Pág.75-76.

²³ FERNANDO CARRIÓN, Alicia Z. Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa. Pág.48.

- Estimular el desarrollo de formas de organización comunal, en especial de la población femenina, que permitan acciones conducentes a elevar el nivel de vida y conciencia.

Las acciones de este programa, realizadas con la fuerte participación de la comunidad, tendrían como fin último elevar su nivel nutricional y así contribuir con la mejora de la calidad de vida de este colectivo que, por su precaria situación económica, no estaría en condiciones de atender sus necesidades elementales.

Por otro lado, se dispone como grupo beneficiario a la población materno-infantil en sus niveles de niños de 0 a 6 años de edad, madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis.

En cuanto al Comité de Administración, está conformado por mujeres integrantes de organizaciones sociales que después de una elección es reconocida por la Municipalidad por un periodo de 2 años. Es el responsable de la selección del proveedor de acuerdo a los criterios de Ley. Se encargan de coordinar la selección de beneficiarios y su empadronamiento con las organizaciones sociales, de efectuar la depuración y selección de los beneficiarios, de elaborar el requerimiento de los insumos y solicitar su compra al Área de Abastecimientos de la municipalidad. Así mismo, elabora el programa de distribución de los productos y lo entrega al almacén municipal, elabora la información de ejecución mensual sobre uso y destino de los fondos.

2.4.2.1. Adquisición

Según Mataix Verdú, “Los alimentos llegan al consumidor después de haber pasado por las diversas fases de la cadena alimentaria. Todos estos procesos implican manipulación de alimentos, y es importante que esta se haga de forma correcta para evitar posibles contaminaciones y/o alteraciones.

Aunque cada vez existe mayor control de los inventarios durante su manipulación, no siempre llega al consumidor en las condiciones adecuadas de

calidad, higiene y valor nutritivo; por ello, este debe saber reconocer cuáles son las características de los alimentos que les indican su calidad, con el fin de poder elegir correctamente.

Es muy importante, en primer lugar, saber elegir los establecimientos donde comprar los alimentos. Deben ser aquellos que la limpieza del local sea escrupulosa, que la presentación responda a las normas de higiénico-sanitarias vigentes en función del producto que se utilicen; los envoltorios recomendables, que tengan un control de calidad e higiene estricto y donde las condiciones de conservación y presentación de los productos sean correctas; además, el personal debe llevar ropas adecuadas, las manos limpias, el pelo recogido, y debe haber recibido una formación básica en temas relativos a higiene, control de temperatura, procedimientos de limpieza, eliminación de residuos, etc.²⁴.

De la teoría anterior, entendemos que deben vigilarse las condiciones organolépticas de los productos frescos, sobre todo los de carácter perecedero, los envasados respecto al registro sanitario y fecha de vencimiento. Asimismo se deben revisar si están registrados en su origen y condiciones de los envases y embalajes, rechazándolos cuando se presenten oxidados, abollados, hinchados o rezumantes. Los alimentos deben haber sido transportados separados de otros productos sobre todo sustancias químicas, que pudieran causar contaminación cruzada.

Según Águeda Esteban Talaya, desarrolla ampliamente, y de manera didáctica, el proceso de adquisición de la siguiente manera: *Las distintas acciones que supone efectuar una compra por una organización se realizan generalmente siguiendo los procedimientos definidos para las diferentes situaciones que pueden producirse. Las propuestas de los proveedores, las características de los productos, las condiciones de pago y entrega se especifican por escrito y los juicios y criterios de los integrantes personales de la decisión de compra también suelen materializarse en informes internos. Por ejemplo, la adjudicación de una compra directa en la administración puede exigir la concurrencia de al menos tres proveedores.*

Las posibles compras de las organizaciones son numerosas y diversas, aunque con carácter general; siguen procedimientos similares, con una

²⁴ MATAIX VERDÚ, José. Nutrición para educadores. 2da, ed. Pág 641-642.

sistemática más o menos homogénea para cada producto, servicio, suministro o proveedor. Una aproximación de este proceso configura el Modelo General de Comportamiento de Compra Organizacional (Figura 5.1); que incluye, de forma esquemática, las etapas del proceso, los factores de influencia, los posibles tipos o situaciones de compra, los resultados de su desarrollo y su evaluación por parte de la organización.

Las etapas del proceso de decisión de compra de las organizaciones se identifican de forma diferente para cada clase de compra y tipo de organización, incidiendo también la duración y complejidad de cada situación de compra. Con carácter general, aunque principalmente cuando la situación de compra es totalmente nueva, se pueden concretar las siguientes etapas.

1. Reconocimiento del problema o la necesidad

El proceso se inicia con la percepción por parte de algún elemento de la organización de una carencia, definida por la diferencia entre el estado actual y el deseado, que puede ser eliminada por la adquisición del algún producto o servicio. El origen de la necesidad o el problema puede ser detectado por cualquiera de los integrantes de la organización en la realización de sus tareas habituales o puntuales, pudiendo tratarse de materias primas para la elaboración de un producto, una maquinaria diferente para la fabricación de un nuevo producto, la avería u obsolescencia de un equipo, la reducción de costes de las operaciones, insatisfacción con los actuales proveedores, las decisión de modificar la localización de sus actividades, la aparición de nuevos servicios en el mercado u otras, estimuladas por factores tanto internos como externos a la organización.

2. Identificación de las posibles soluciones

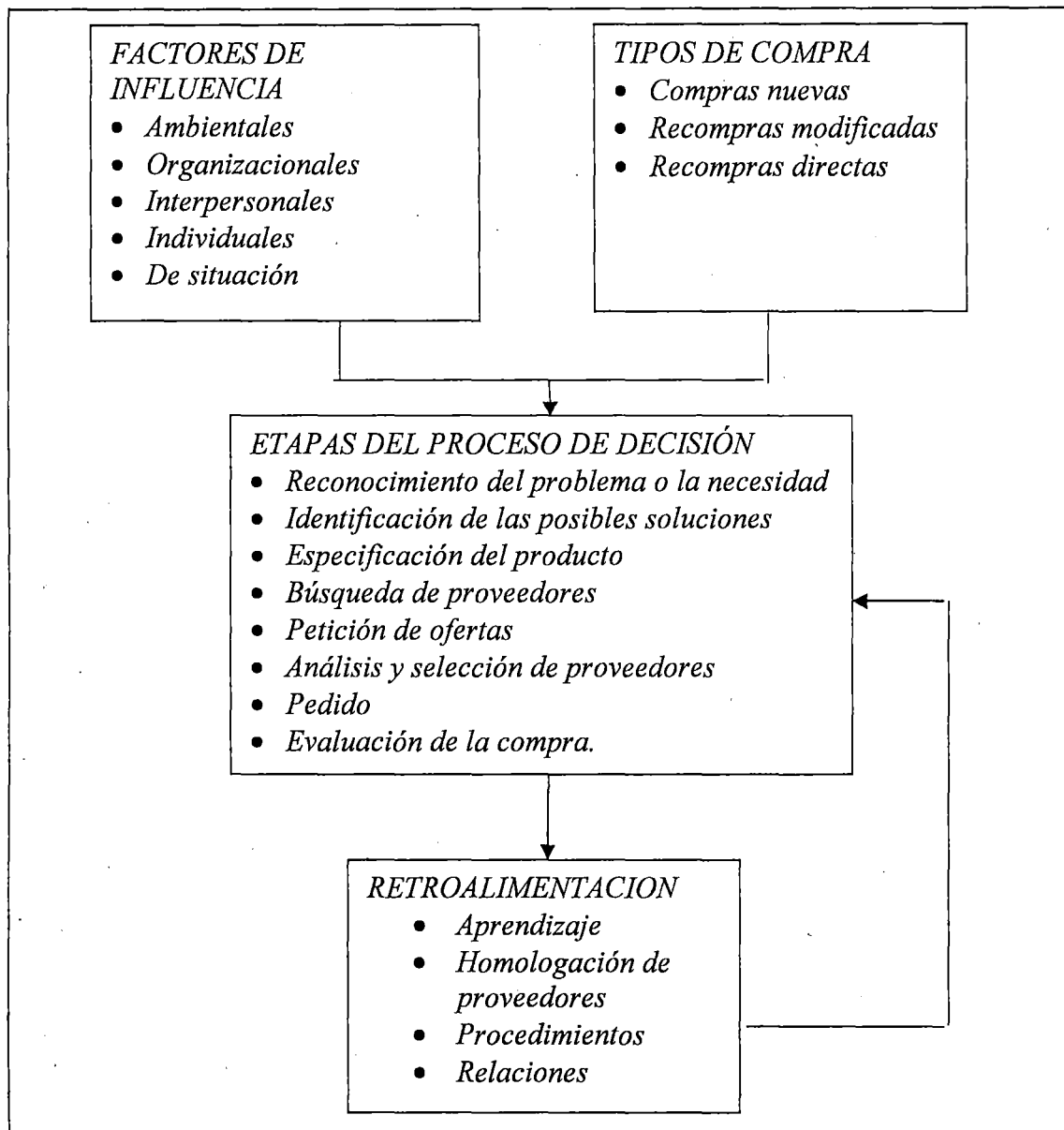
Cuando se ha reconocido el problema, surge la cuestión de cómo solucionarlo o satisfacer la necesidad, de forma que se alcance la situación deseable por la organización. En ocasiones, la respuesta se obtiene en forma automática por la especificidad de la necesidad identificada, como en la avería

de una maquina, notificándolo al servicio técnico del proveedor. En otros casos, la utilidad deseada es más compleja, como en la realización de un plan de sistemas de información de una empresa. En cualquiera de las posibles situaciones, la organización debe establecer las características generales del producto/servicio necesitado y su cantidad o demanda interna que debe satisfacer. La mayor complejidad técnica del producto recomienda la utilización de expertos de la propia organización o externos.

3. Especificaciones del producto

En esta etapa, se determinan las características técnicas y de uso de los productos y servicios identificados como solución al problema o necesidad. En la definición de estas peculiaridades, intervienen tanto el personal técnico como los futuros usuarios de los departamentos de la organización compradora. A medida que las especificaciones sean más complejas, los técnicos tendrán mayor participación y menor los usuarios. Los departamentos financieros y de compras intervienen también, junto con los anteriores, en el análisis de valor del producto, procedimiento que consiste en determinar sistemáticamente los costes y beneficios una parte o del conjunto del producto demandado. Este instrumento analítico se aplica mediante una lista de comprobación o cuestionario que permite conocer la función real a desempeñar por el producto y la existencia de mejores opciones, totales o parciales, tanto en posibilidades de situación, simplificación, eliminación, normalización o consolidación que proporcionen la cantidad deseada al menor coste. Las especificaciones definidas en esta etapa configura el documento de requerimientos que sirve de guía para el resto de las etapas del proceso de compra del producto/servicio, al incluirse aspectos como sus atributos, rendimiento esperado, necesidad de servicio, estándares de calidad y otros elementos concretos, cuyo incumplimiento incidirá en la decisión de compra, de forma inmediata.

Figura 5.1. Modelo general de comportamiento de compra organizacional



El producto/servicio especificado en la etapa precedente. Las conexiones entre esta etapa y la anterior son muy estrechas debido a que muchas veces se define las características de los productos en función de la oferta existente en el mercado y las empresas que los comercializan. Algunas organizaciones poseen su propia relación de proveedores homologados, compuesta por aquellas empresas que, bien a juicio del comprador o bien por certificación de organismos oficiales, cumplen con unos estándares de calidad en sus procedimientos y/o productos. El coste y tiempo empleado en esta etapa depende de la complejidad técnica e importancia estratégica del producto

demandado, su novedad y disponibilidad en el mercado, la situación de compra y la estructura de organización compradora. La adquisición de un nuevo ordenador supone un proceso más complejo que la compra periódica de material de oficina.

5. *Petición de ofertas*

La organización compradora solicita a los proveedores, identificados en la etapa anterior, sus propuestas sobre las especificaciones del producto. La respuesta a esta petición puede ser realizada mediante una oferta detallada por escrito, donde se hace constar las condiciones del proveedor (características, precio y plazo de entrega principalmente). La petición de ofertas de un organismo de la administración suele realizarse por concurso público o licitación, notificado mediante una publicación oficial, a partir de un determinado presupuesto de compra.

6. *Análisis y selección de proveedores*

Cuando la organización tiene en su poder todas las ofertas que se ajustan a sus requerimientos, se inicia un procedimiento interno de estudio y evaluación de propuestas. Si la compra es más compleja y/o nueva, se procede a un análisis secuencial: primero se clasifican los proveedores y después se valoran sucesivamente. Los criterios de valoración de los proveedores son diversos y su importancia depende tanto de las situaciones de compra como de las prioridades que establezca la organización compradora (cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Criterios de evaluación de los proveedores

CRTITERIOS TÉCNICOS
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Calidad técnica del producto</i> • <i>Rendimiento de los bienes</i> • <i>Facilidad de uso</i> • <i>Mantenimiento</i> • <i>Capacidad técnica</i> • <i>Rapidez en la prestación</i> • <i>Necesidad de formación de los usuarios</i> • <i>Servicio post-venta</i>
CRITERIOS FINANCIEROS
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Precio</i> • <i>Condiciones de pago</i> • <i>Rentabilidad de la operación</i>
CRTITERIOS ORGANIZATIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Imagen de la empresa y de sus productos</i> • <i>Experiencia</i> • <i>Orientación hacia el cliente</i> • <i>Equipos de trabajo</i> • <i>Procedimientos administrativos</i> • <i>Situación financiera</i>
CRITERIOS OPERATIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Restricciones legales</i> • <i>Confidencialidad</i> • <i>Relaciones competitivas</i> • <i>Responsabilidad frente a terceros</i>

7. Pedido

Una vez seleccionado el proveedor o proveedores, el comprador realiza el pedido, donde se especifican las condiciones de la compra. El procedimiento

de pedido puede ser diferente en función de la situación de compra. Así, puede consistir en un pedido rutinario individual cuando se adquiere un producto o servicio habitual para la compra singular, como una maquina fotocopiadora, o ser un pedido rutinario periódico que garantiza el abastecimiento de los productos/servicios cada cierto tiempo, como el suministro de materias primas, o formalizarse como un pedido de obra que vincula al comprador y vendedor mientras dure la elaboración del producto/servicio, hasta su implantación efectiva en la organización compradora, e incluso después si se establece algún contrato de mantenimiento como en las instalaciones de un sistema automático de seguridad.

8. Evaluación de la compra

La entrega del pedido supone que el comprador está en disposición de utilizarlo y de valorar los resultados, tanto de los productos como de los proveedores empleados. La evaluación se realiza por parte de aquellos departamentos usuarios del bien o servicio. Algunas empresas poseen cuestionarios internos que, mediante la puntuación de diferentes criterios en función de su importancia para la organización, obtienen una valoración global del proveedor. Esta fase proporciona la retroalimentación de las primeras fases de los siguientes procesos de decisión de compra de las organizaciones. Los resultados de la evaluación a los proveedores constituyen un factor decisivo para continuar, modificar o incluso prescindir de las relaciones con el proveedor. Es también recomendable que la información recogida se transmita a los proveedores para que modifiquen su comportamiento en caso de ser incorrecto. Son muchos los factores que interactúan en el proceso de decisión de compra de las organizaciones y numerosas también las aproximaciones de sistematización de su poder explicativo. La identificación de los factores de influencia permite encontrar en cada organización pautas de comportamiento que modifican la decisión final compra. La clasificación generalmente aceptada de los factores de influencia (WEBSTER y WIND, 1972; 12-19) establece cuatro categorías: ambientales, organizacionales, interpersonales e individuales; a las que pueden agregarse los factores de situación (Cuadro 5.2)

Cuadro 5.2. Factores de influencia de los compradores organizacionales

FACTORES AMBIENTALES	
<i>Situación económica</i>	<i>Medio ambiente natural</i>
<i>Condiciones políticas</i>	<i>Consumidores finales</i>
<i>Leyes y reglamentación</i>	<i>Competencia</i>
<i>Desarrollo tecnológico</i>	<i>Valores culturales</i>
FACTORES ORGANIZATIVOS	
<i>Estructura jerárquica</i>	<i>Centralización de las compras</i>
<i>Nivel del departamento de compras en el organigrama</i>	<i>Procedimientos operativos</i>
<i>Objetivos de la organización</i>	<i>Automatización de la gestión</i>
<i>Tipo de negocio y actividades básica</i>	<i>Exigencia tecnológica</i>
	<i>Relaciones internas</i>
FATORES INTERPERSONALES	
<i>Relaciones de convivencia</i>	<i>Composición del grupo de compras</i>
<i>Estructura de poder</i>	<i>Dinámica de las interacciones</i>
FACTORES INDIVIDUALES	
<i>Personalidad</i>	<i>Percepción</i>
<i>Actitud</i>	<i>Aprendizaje</i>
<i>Motivación</i>	
FACTORES DE SITUACIÓN	
<i>Dependencia estratégica del producto demandado</i>	<i>Acciones de marketing de los vendedores</i>
<i>Urgencia de la compra</i>	<i>Poder de negociación</i>
<i>Relaciones entre comprador y vendedor</i>	

A continuación, desarrollamos cada uno de los factores propuestos por el autor.

Los factores ambientales. Están fuera del control de la organización y pueden ser, entre otros, económicos, legales, políticos, tecnológicos, sociales, culturales, naturales o físicos, tendencias de los consumidores finales y de competencia. En ocasiones, estos determinantes ejercen una presión restrictiva sobre las acciones de los compradores como las disposiciones legales a una situación de inestabilidad económica.

Los factores organizacionales. Hacen relación a las características del comprador que van a influir de forma decisiva en la compra, ya que esta se incorpora al proceso productivo o de generación de servicios que contribuye al cumplimiento de los objetivos de la organización. Los elementos de la organización que determinan de forma más directa la decisión de compra son su estructura, sus objetivos y actividades, su tecnología, y las personas que participan en la adquisición.

- La estructura de la organización define el nivel jerárquico del departamento de compras. Si es un nivel muy bajo, existirán niveles superiores que pueden modificar las decisiones tomadas para las compras. La tendencia habitual es situar al departamento de compras en una posición de dirección ejecutiva, que centralice el conjunto de compras de la organización con el fin de reducir los costes. Colocar los departamentos de compras en un alto nivel de la jerarquía de una organización supone la incorporación también de un procedimiento de acceso por parte de otros departamentos, más sistemáticos y formalizados, restando flexibilidad al proceso.
- Los objetivos que persigue la organización y las actividades que desarrolla para su consecución inciden en forma determinante en la decisión de compra. Una empresa comercial, cuya misión principal es la venta de productos a los consumidores finales, como unos grandes almacenes, tendrá como una de sus actividades principales la realización de compras; por lo que su gestión incide directamente en el logro de sus objetivos y su responsabilidad suele estar repartida por

grupos de productos o tipos de proveedores. Otra empresa, que se marque la meta de liderar el mercado con un producto altamente tecnológico, exigirá a su departamento de compras la adquisición de productos de alta calidad técnica.

- La tecnología influye en el proceso de decisión, ya que las organizaciones han incorporado a su gestión mecanismos automáticos como procedimientos informáticos de pedido, control automatizado de existencias, programas de gestión de compras o sistemas electrónicos de intercambio de información. Las empresas que trabajan con grupos tangibles de uso frecuente utilizan cada vez más estos procedimientos que suponen la eliminación de tareas manuales o la disminución de los contactos personales entre comprador y proveedor. Muchas grandes y medianas empresas realizan sus pedidos mediante conexión telefónica o mediante EDI (Electronic Data Interchange), de acuerdo a sus proveedores.
- Las personas que participan en el proceso de compra son un factor clave de decisión institucional. Los elementos personales más destacables se refieren a la posición de los individuos dentro de la organización, como las relaciones existentes, su capacidad ejecutiva, su participación en las compras y los niveles de responsabilidad; otros de carácter personal, como la actitud hacia los procedimientos, las decisiones, la estructura organizativa o incluso los directivos de los que depende, pueden modificar el resultado final de la compra y del propio proceso de toma de decisiones.

Los factores interpersonales. Hacen referencia a las relaciones que se establecen entre dos o más personas de la organización y que interactúan en la realización de cualquiera de sus actividades en forma general y lógicamente en las decisiones de compra. Las influencias personales existentes en todo grupo humano también se producen en las organizaciones, ya que están formadas por personas que establecen relaciones en su contacto de trabajo. Todos los elementos de los factores organizacionales crean el marco en que se desarrollan estas interacciones que, por otra parte, son dinámicas y se

modifican con el cambio de jerarquía de una persona o con la inclusión en el grupo de una nueva, además de los papeles o roles que cada individuo asume dentro del grupo organizacional y del departamento de compras. El nombramiento de un nuevo director de compras, con un estilo ejecutivo basado en la delegación, influye generalmente reduciendo el tiempo de decisión de una compra, aunque implique la participación de un número mayor de personas.

Los factores individuales. Son las aportaciones que cada uno de los integrantes del proceso de compra hace a la decisión, ya que sus actos son el reflejo de sus ideas, sentimientos y actitudes personales. El análisis de este grupo de factores incluye, por lo tanto, todos los determinantes psicológicos de diferencias individuales que influyen en el comportamiento humano. Desde el punto de vista de la compra organizacional, los elementos más destacables son las motivaciones y la percepción, además del aprendizaje como factor individual y colectivo de retroalimentación.

- Las motivaciones que influyen en el proceso de decisión de compra institucional son básicamente de dos tipos: relacionadas con la compra (calidad del producto, precio, plazo de entrega, adecuación de las características del producto/servicio a las necesidades de la organización y otras similares) y no relacionadas con la compra (seguridad en el empleo, posibilidad de promoción interna, reafirmación de la autoridad, incentivos adicionales, deseo de reconocimiento). Es decir, los motivos que interactúan están relacionados con los cumplimientos de los objetivos personales de cada integrante del grupo decisor de la compra y con el denominador común de obtener el mayor beneficio posible al mínimo costo. Una compra acertada, además de permitir el cumplimiento de los objetivos de una organización, incrementa el prestigio de quien la decide.
- La percepción, como proceso interpretativo que posee todo individuo ante los estímulos, actúa dentro de una organización orientada tanto hacia las empresas, sus vendedores y sus ofertas, como al propio papel que el individuo representa en el proceso de decisión de compra. Algunos integrantes del departamento de compras simpatizan más con

ciertos vendedores de una empresa concreta, lo que provoca la mayor aceptación de sus ofertas o la valoración más de sus propuestas. Al mismo tiempo, existe la actitud natural de aumentar el protagonismo en la decisión de compra, lo que muchas veces desorienta a la empresa proveedora y hace que dirija, en forma poco efectiva, sus esfuerzos de marketing.

- El aprendizaje es un factor derivado de la experiencia de los integrantes de una organización en los procesos de decisión de compra anteriores. Una relación previa satisfactoria o insatisfactoria con un proveedor refuerza la siguiente decisión de compra, en sentido positivo o negativo. El aprendizaje proporciona a la compra institucional una sistemática acción, que generalmente está incluida en los procedimientos habituales de compra en la organización y que se genera por medio de la última etapa del proceso de decisión de compra: la evaluación de la compra.

Los factores de situación. Se definen por las condiciones ambientales y organizativas que inciden en forma directa y específica sobre la compra. Entre otros, destacan principalmente aspectos como el poder de negociación entre comprador y vendedor, la influencia de las acciones de marketing de las empresas vendedoras, la dependencia de los proveedores y la urgencia de la compra. Estos factores pueden incidir sobre la decisión de compra de un bien o la adquisición de un servicio en un momento concreto del tiempo y no influir, o hacerlo en forma distinta, para el mismo tipo de producto en otro momento dado. Las modificaciones de los precios de un proveedor influyen sobre el comprador organizacional, que puede alterar sus pedidos, cambiando de proveedor, buscando productos sustitutos o incluso modificando sus procesos operativos internos, si los bienes afectados son altamente estratégicos²⁵.

En conclusión, entendemos que las compras del sector público son el proceso formal a través del cual las agencias gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de construcción u obras públicas. Abarca todas las funciones que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio, o construcción, incluyendo la descripción de los requisitos, selección y

²⁵ESTEBAN TALAYA, Águeda. Principios de marketing. 2008. 3ra. ed. España, pág. 151 al 170

solicitud de oferentes, la evaluación de las ofertas, preparación y adjudicación del contrato, disputa y resolución, impugnaciones, y todas las fases de administración del contrato. En la terminología del GATT, la compra gubernamental significa el proceso por medio del cual un gobierno adquiere el uso de o adquiere bienes o servicios, o cualquier combinación de ello, con fines gubernamentales, sin intención de venta comercial o reventa, o uso en la producción o suministro de bienes o servicios para venta comercial o reventa.

Por lo tanto, la elección del proveedor adecuado se hará finalmente en función de la negociación de condiciones establecidas por el cliente.

En todo proceso de negociación, es fundamental considerar aspectos claves, tanto técnicos, económicos como logísticos para poder ofrecer la cotización más competitiva de acuerdo a las necesidades del cliente.

- Separe las personas del problema.
- Céntrese en intereses no en posiciones.
- Genere alternativas para beneficio mutuo.
- Insista en criterios objetivos.
- Conozca su mejor alternativa a un acuerdo negociado (BATNA).
- Evita tener un punto mínimo de arreglo.
- Genera alternativas para una ganancia mutua.
- Desarrolla opciones múltiples para recoger y decidir después.
- Insista en usar criterios objetivos.
- Trata de alcanzar un resultado basado en estándares independientes a las voluntades.
- Razona y estate abierto a razones, ceda ante principios nunca a presiones.
- El proveedor debe pasar por un proceso de homologación basado en una auditoría de planta.

Por otro lado, Suárez Bustamante menciona lo siguiente: *En un contexto de transferencia progresiva de una diversidad de funciones a las regiones y municipalidades provinciales, sin duda una fortaleza para los nuevos gobiernos descentralizados será contar con capacidades para desarrollar adecuadamente los procesos logísticos relacionados a los procesos sociales. Estos procesos*

incluyen la adquisición de los diversos productos (insumos en crudo), controles de calidad, transporte primario, almacenamiento, transporte secundario, hasta el control post entrega. Además, debe coordinar y supervisar eficazmente las labores de las organizaciones sociales, cumplir oportunamente con la evaluación financiera y de beneficiarios y, según la extensión de sus capacidades, medir convenientemente los efectos de la aplicación del Programa. Este componente exige gran dedicación y requiere un nivel de competencia indispensable para la progresiva transferencia de los programas sociales²⁶.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO indica que el proceso de adquisición: *Es el proceso mediante el cual la empresa obtiene los materiales y/o productos necesarios para continuar con la manufactura de sus productos y/o para la comercialización de los mismos. Este proceso está generalmente asociado al proceso de compras, ya que es mediante este proceso que la empresa obtiene lo necesario para el desarrollo de sus actividades.*

La definición tradicional de lo que es adquisiciones del Estado indica que se trata de las compras de bienes, contrataciones de servicios y/o ejecuciones de obras, que las entidades del Estado realizan para el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, el dinero usado para estas adquisiciones proviene de fondos públicos (obtenidos a través de impuestos, préstamos, transferencias, contribuciones, etc.). Por ello, el procedimiento de compra se encuentra regulado por la normativa correspondiente. Sin embargo, esta normativa no conlleva a un procedimiento unitario, pues existen diversos regímenes de compra.

Selección y adquisición de la materia prima incluyendo el control de calidad de los ingredientes

²⁶SUÁREZ BUSTAMANTE, Miguel A. Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. "Caracterización del Programa del Vaso De Leche". 2003. Lima. Pág. 66.

Los alimentos de calidad tienen su origen en ingredientes de calidad y es responsabilidad del productor cerciorarse que aquellos que integran sus alimentos sean sanos y seguros.

Con este fin, el jefe de compras debe disponer de una lista de los ingredientes necesarios y comprar solamente a proveedores deputados, que cumplan con los estándares fijados por la empresa para la adquisición (Boonyaratpalin y Chittiwat, 1999; Pike y Hardy, 1997; Sitasit, 1995).

Idealmente, los proveedores de mercadería y las compañías subsidiarias a quienes se compran los ingredientes de los alimentos deberían proporcionar al cliente especificaciones exactas acerca de los productos que adquiera.

Es inevitable que la calidad de los ingredientes varíe, aun proviniendo del mismo proveedor, de lote a lote y/o de mes en mes; es importante que estas oscilaciones sean detectadas y controladas.

Para asegurarse que los ingredientes cumplen con las especificaciones, el personal que controla la calidad nutritiva de los alimentos debe llevar a cabo un muestreo periódico (Cruz, 1996; Dong y Hardy, 2000).

Además de las características nutricionales y analíticas de los ingredientes, las especificaciones deberán incluir: orígenes y fuentes, cualquier detalle significativo del proceso previo, peligros o limitaciones, información variada que incluya el grado de humedad contenido y los posibles contaminantes no nocivos (piedras, arena, etc.) (Kangleon, 1994; Polidori y Renaud, 1995; Tan, 1993).

Todos los ingredientes que llegan a la planta deben ser examinados; es necesario leer sus etiquetas para verificar si contienen drogas medicinales, restos de minerales u otros aditivos.

En caso el análisis indique que un ingrediente no cumple las especificaciones requeridas y su proveedor suministre continuamente ingredientes inferiores al nivel medio, este último deberá ser borrado de la lista de proveedores.

Para readmitir a un proveedor, este debe demostrar que ha tomado las medidas oportunas para corregir las deficiencias.

Todas las especificaciones del ingrediente tienen que ser actualizadas anualmente o, según se considere necesario, para asegurar que su utilización

en fórmulas sea coherente con orientaciones actualizadas; es decir, con los últimos conocimientos en materia de salud alimentaria. El jefe de producción es responsable de controlar la lista de especificaciones, en colaboración con el jefe de compras.

La garantía del proveedor debe incluirse en la orden de compra para demostrar que el ingrediente es de uso alimentario, que no está adulterado y que se halla en conformidad con las normas de regulación del gobierno.

Todos los proveedores deben proporcionar un cierto tipo de documento oficial que permita a la persona responsable de recibir el/los producto/s en la fábrica identificar correctamente el producto entrante y constatar que pertenezca realmente al establecimiento que lo produjo.

Los certificados de los análisis a los que son sometidos los componentes del alimento, según corresponda, deben solicitarse periódicamente.

Al adquirir ingredientes de un nuevo proveedor, se deben seguir los siguientes pasos: inspeccionar las instalaciones de su planta; revisar los estándares de sus previsiones (por ejemplo, los referidos a la higiene y pureza de las materias primas); solicitar los certificados de los análisis correspondientes; verificar la fecha del último análisis de laboratorio de los ingredientes que se piensa adquirir; controlar la calidad de los programas de seguridad; constatar su confiabilidad a través de las referencias y comprobando la disponibilidad de los ingredientes, solicitando el certificado que demuestra que todos sus proveedores y vendedores se encuentran asegurados como un procedimiento de rutina, y solicitando muestras representativas de los ingredientes y analizando los elementos en cuestión²⁷.

Finalmente, de las definiciones precedentes, concluimos en que la adquisición incluye la cuantificación de las necesidades de insumos, la elección de la modalidad de compra más conveniente y adecuada, la elaboración de planes de adquisición concreta y certera, la fijación de condiciones de negociación con proveedores, la gestión para garantizar la calidad de los insumos y la evaluación permanente del servicio y producto ofrecido por esos proveedores.

²⁷<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y1453S/y1453s08.htm>

En el plan de adquisición, se debe identificar los "cuellos de botella" en el suministro, y se definen las acciones correctivas o intervenciones de orden normativo, organizacional o financiero que sean pertinentes. Se pretende, además, que esta evaluación oriente la toma de decisiones para la búsqueda de cooperación técnica o elaboración de proyectos dirigidos a fortalecer la gestión del suministro.

Las buenas prácticas de adquisición enfatizan que un sistema eficaz de garantía de calidad tiene 4 elementos básicos: selección de proveedores fiables, utilización de mecanismos existentes como el certificado de calidad tipo OMS, el establecimiento de un programa de notificación de defectos, y la realización de pruebas selectivas de calidad.

De las adquisiciones de alimentos mediante convenios municipales

Las municipalidades que firmen convenios entre sí para realizar las adquisiciones de los alimentos deben organizarse para designar una entidad representativa, a la cual, luego de las degustaciones respectivas, y de la decisión del Comité de Administración, le formularán sus respectivos requerimientos a más tardar la cuarta semana del mes de noviembre; de tal forma que la entidad que realizara los procesos de selección de alimentos efectúe la convocatoria respectiva oportunamente.

Dado que los convenios se suscriben con la finalidad de abaratar costos y mejorar la calidad de los alimentos, las municipalidades adquirientes deberán proporcionar las especificaciones técnicas de cada tipo de alimento que sea requerido, el mismo que deberá ser de optima calidad con un costo inferior al que se obtendría efectuando compras individuales (cada municipalidad). Asimismo, los productos que se adquieran bajo esta modalidad deberán contar con las certificaciones establecidas en la Ley y serán entregados en los almacenes de cada municipalidad, en cumplimiento del cronograma de entrega de alimentos, que debe remitirse adjunto al requerimiento de compras.

Asimismo, es recomendable que la administración pública tenga una sola función (jefatura o dirección) centralizada, encargada en realizar las compras. La concentración geográfica de todas las dependencias de la administración pública en la misma zona geográfica (especialmente en los municipios) facilita

esto. La centralización permite desarrollar un equipo de especialistas en adquisiciones, y lograr economías de escala al realizar negociaciones por volumen con los proveedores. Este esquema está ampliamente probado en la iniciativa privada.

2.4.2.2. Almacenamiento

La palabra almacén tiene su origen en la palabra árabe "*al majzan*" (depósito). El almacén es el lugar o espacio físico donde se custodian las materias primas, los productos en proceso o el producto terminado, a la espera de ser transferido al siguiente eslabón de la cadena de suministro. Sirve como centro regulador del flujo de mercancías entre la disponibilidad y la necesidad de fabricantes, comerciantes y consumidores.

El objetivo de las empresas es la optimización de costes por concepto de almacenamiento. Para ello se emplean técnicas derivadas de la ingeniería y de la investigación de operaciones enfocadas sobre aspectos como la localización de los almacenes, distribución, tanto interna como externa, del espacio interior de los mismos; elección del tipo de estructura de almacenaje, gestión eficaz de los recorridos y manipulaciones dentro del almacén; optimización del espacio de carga en los diferentes medios de transporte; así como la creación de rutas de distribución que reduzcan los desplazamientos, distribución de carga de modo que se pueda maximizar la carga transportada y diseño de sistemas de gestión y administración ágiles, que permitan una respuesta rápida a las necesidades de la empresa y de sus clientes.

Proceso de almacenamiento (logística interna). Es el proceso mediante el cual los productos y/o materiales adquiridos por la empresa y recibidos en los locales de la misma son almacenados después de su recepción en espera de su venta o de su envío a producción para su utilización en la fabricación de productos o para su transformación.

El proceso de almacenamiento está ligado a las actividades físicas que se realizan en los almacenes, ya sean estos de materias primas, insumos, partes y repuestos o en el de productos terminados. Estas actividades comprenden el

acarreo y ubicación de la mercadería, la toma de inventarios, el fraccionamiento de los pedidos, etc.

Según la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC), *“El primer almacén en la historia fue concebido para conservar alimentos. Por lo tanto, es de vital importancia el almacenamiento correcto de los mismos. Con el almacenamiento de alimentos se debe tener desde la obtención de los mismos, un riguroso cuidado del preserve de sus cualidades para evitar el deterioro de estos.*

Para el almacenamiento de los alimentos en general, se deben tener en cuenta un grupo de requisitos. A continuación se mencionan algunos de ellos:

- *Deben estar sobre medios de almacenamiento, nunca directos al piso.*
- *No deben mezclarse con productos biodegradables y sustancias químicas.*
- *También debe prestársele atención a la compatibilidad organoléptica de los productos alimenticios, pues el hecho de que algunos productos no sean compatibles puede traer por consecuencia alteraciones en sus propiedades gustativas.*
- *Se debe velar por la correcta rotación de los productos, de forma tal que ningún producto permanezca almacenado por más tiempo del establecido en sus normas de conservación, además de tener un control de las fechas de vencimiento de los mismos, que permita que salga primero el producto que primero venza.*
- *Se prohíbe el almacenamiento de productos que no sean alimentos, que puedan provocar la transferencia de olores, sabores y el deterioro de las características propias de los mismos.*
- *En los almacenes de productos alimenticios no deben operar equipos de combustión interna, sino solo eléctricos.*
- *Los equipos y medios de almacenamiento y de medición en los almacenes de alimentos no deben representar riesgos de contaminación. La administración de los almacenes debe elaborar un*

*plan de limpieza y desinfección para estos equipos y medios, así como para los pisos, paredes y columnas de la instalación*²⁸.

Del concepto anterior, concluimos en que los alimentos deben recepcionarse en un espacio limpio y protegido, con suficiente luz como para una adecuada inspección; se registrará la cantidad y condiciones de calidad y salubridad de cada lote y se separarán aquellos que no cumplen con los criterios de aceptabilidad, para su evaluación y condena de ser el caso. A falta de un local de almacén, se ubicará un espacio cerrado, techado, protegido de la humedad y del sol en el que se conservarán los alimentos; estos deben apilarse (sacos o cajas) en rumas sobre 0.20 m del piso (parihuelas), dejando 0.50 m entre rumas y de las paredes; también se utilizarán estantes para los productos sueltos.

Factores de almacenamiento

En la organización y mantenimiento de un almacén, tienen injerencia los siguientes factores:

1. Sitio de almacenaje
2. Tipo de empaque o embalaje
3. Tiempo de almacenamiento

Cada uno de estos factores presenta características propias, las cuales han de ser consideradas cuando se diseñe un almacén. A continuación, vemos estas características.

1. Sitio de almacenaje

La escogencia del lugar destinado a almacén deberá hacerse cumpliendo las exigencias mínimas que se indican seguidamente:

²⁸ Manipulación y almacenamiento de alimentos, Centro de Investigación y Desarrollo del Comercio Interior (CID – CI) y Sociedad Cubana de Logística y Marketing (SCLM) de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC), 28 de octubre de 2006, Pág. 20.

- No se seleccionará un espacio cuya temperatura sea mayor de 18°C.
- El grado de humedad no deberá ser alto en el sitio escogido.
- El local debe poder ventilarse de manera fácil.
- No es recomendable seleccionar un lugar donde existan instalaciones que generen o transporten calor como por ejemplo: sala de motores, calderas, tuberías de agua caliente o vapor.
- Todos los accesos al interior del futuro almacén (puertas, ventanas, huecos de ventilación) contarán con la protección adecuada que no permita el paso de animales como roedores e insectos.
- Debe tomarse en consideración la necesidad de que el almacén requiera vigilancia en determinadas circunstancias, a fin de garantizar la seguridad y debida protección ante hechos delictivos, vandalismo o saqueos, en caso de ocurrir desastres, y tornarse crítico el suministro normal de alimentos a la población.

2. Tipos de embalajes o empaques

Existe gran variedad de envoltorios en los cuales son presentados los alimentos; en base a ello, se puede determinar el tiempo máximo de almacenamiento. Citaremos a continuación algunos de los envoltorios más comúnmente utilizados:

- Cartón, papel, plásticos. Una gran cantidad de envoltorios en los más diversos tipos de papel (aluminio, celofán, encerados) y muchas otras clases y calidades de cartón se utilizan para empacar una inmensa variedad de alimentos; los cuales, así protegidos, pueden ser almacenados por periodos de tiempo mayores de seis (6) meses, pero inferiores a un (1) año. Cuando un envoltorio de papel se daña, la protección que brindaba ya no es efectiva; por lo tanto, se debe proceder a desechar la parte afectada del alimento y disponer para el consumo en poco tiempo de la no afectada.
- Latón, vidrio. Una amplia gama de estos envases existe en el mercado. Debido al cierre en vacío de estos envases, y al añadido de productos químicos que ayudan a la conservación de los alimentos, son estos

envases los que por mayor tiempo conservan los alimentos: por lo tanto, son apropiados para ser almacenados por periodos de tiempo superiores a un (1) año. Sin embargo, recomendamos que pasado el año, los envasados en vidrio o lata sean consumidos reponiéndose nuevamente las existencias del almacén. Todos los alimentos envasados en vidrio o lata se podrán almacenar a temperatura ambiente. Se mantendrán en refrigeración aquellos enlatados que así lo expresen en el envase; en estos casos, debe tenerse cuidado respecto a la temperatura de almacenamiento, ya que debe respetarse la recomendación del fabricante. No será suficiente mantener refrigerado un enlatado que requiera el almacenado a temperaturas inferiores al 0° C., porque se dañaría, y no sería apto para el consumo.

Características indicativas del mal estado de un enlatado y su contenido:

- a) Abultamiento y deformación del envase.
- b) Mal olor al abrir la lata, acompañado de variaciones en el color y la consistencia.
- c) Pérdidas o escapes en su contenido.

Cualquiera de estos señalamientos será suficiente para que se deseche la lata, o latas que los presenten hundimientos o raspaduras del envase, no indican necesariamente que su contenido esté dañado; en tales casos, si no están presentes las observaciones citadas anteriormente, se puede presumir que el contenido está en buen estado.

3. Tiempo de almacenamiento

El tiempo que podemos almacenar un alimento sin que se dañe está fundamentalmente basado en la aplicación de las exigencias mínimas que se recomiendan en los dos (2) factores precedentes: (de almacenaje y empaque o embalaje). Cumpliendo con ellos, podremos conservar los alimentos según las características propias, por periodos de tiempo, que van desde pocos días hasta meses, un año y más de un año.

Observaciones complementarias

Se harán, en esta etapa, algunas recomendaciones adicionales para el almacenamiento de los alimentos.

Del almacén. Cuando se almacenen alimentos, se tomarán las siguientes previsiones:

- No se debe poner en contacto con el suelo los recipientes contentivos de los alimentos; a tal fin, se deberá disponer de estantes, así estos sean de lo más rudimentarios.
- No es recomendable mezclar diversos tipos de alimentos en un solo estante, es mejor disponerlos en grupos del mismo tipo.
- No se debe atiborrar un almacén de forma que no sea posible transitar en su interior, a causa de un amontonamiento desordenado de los suministros. Además, si esto sucediera, la acción de los roedores se facilitará enormemente.
- Todo almacén debe ser fumigado por lo menos una vez al año. Deben atenderse las recomendaciones hechas por los técnicos de las casas fumigadoras con respecto a los procedimientos a seguir después de haber sido fumigado el local.
- No se almacenará conjuntamente con alimentos ningún tipo de combustible, aceites, fertilizantes o cualquier otro producto tóxico a las personas.

De las cantidades a almacenar

- Las cantidades de alimentos que se almacenarán estarán de acuerdo con los siguientes requerimientos: capacidad física del local destinado a almacén, estimaciones en base a experiencias pasadas.

Controles

- Se ha de llevar un riguroso control sobre las fechas de entrada de los lotes de alimentos, para así poder establecer los tiempos máximos de almacenamiento²⁹.

Según Bastos Boubeta, el diseño de un almacén es una tarea compleja que, por una parte, debe obedecer a una serie de exigencias relativas a la eficiencia en el servicio y al cumplimiento de las normas legales. Por otra parte, debe ser entendido como un proceso que encadena varias actividades vinculadas entre sí.

El almacén puede definirse como un local comercial destinado al almacenaje de bienes, o sea, un espacio físico en que se depositan materias primas, productos semiacabados y terminados, a la espera de ser transferidos a otro eslabón de la cadena de suministro.

El almacén es algo más que un espacio destinado a guardar la mercancía; es un agente operador en la cadena de distribución (...)³⁰.

Por otro lado, en el texto denominado Logística integral. La gestión operativa de la empresa, Anaya Tejero nos define el almacenamiento dentro del control de inventarios de la siguiente manera:

El control de inventarios

Principios básicos

Uno de los principios básicos del control interno de almacenes se basa en garantizar la exactitud entre las existencias físicas de productos almacenados y los registros correspondientes en el sistema informático o administrativo correspondiente.

No olvidemos que el jefe de almacén es el custodio de la mercadería y, en consecuencia, debe garantizar la integridad, seguridad y correcta disposición de los productos almacenados bajo su responsabilidad.

²⁹ <http://desastres.usac.edu.gt/documentos/pdf/spa/doc10446/doc10446-5.pdf>

³⁰ BASTOS BOUBETA, Ana Isabel. Distribución logística y comercial. 2007. 1ra. ed. España. Pág. 10

Para garantizar lo anteriormente expuesto, el control interno de almacenes se apoya en dos conceptos básicos:

- **El principio de la documentación.** Según el cual, no puede salir ningún producto del almacén sin estar debidamente documentado (albarán de salida) y autorizado por un responsable independiente del almacén (comercial, jefe de fabricación, etc.). Nótese que aunque la documentación se transmitan por teleproceso, las órdenes originales deben de estar debidamente documentadas, autorizadas y archivadas en el punto emisor, con una referencia numérica que figura en el albarán de salida.
- **Necesidad de auditar los inventarios.** En el sentido de comprobar que las existencias físicas en el almacén coinciden con el contenido de los registros administrativos.

Las diferencias son inevitables y debidas a múltiples causas, que van desde el simple robo del producto hasta los errores más complicados de esclarecer.

En consecuencia, es preceptivo realizar periódicamente unos inventarios o recuentos físicos de los productos y comparar con el contenido de los registros de stocks.

Algunos almacenes tienen una ficha de producto en la misma estantería (bincard), que se actualiza manualmente en la medida en que se producen los diversos movimientos de stocks. En este caso, se puede seguir un doble proceso; o sea, primero comprobar el stock con el contenido de la ficha de estantería y luego comprobar la ficha con los registros contables correspondientes.

En cualquiera de los casos, estos inventarios se pueden realizar de dos formas diferentes, que vamos a analizar a continuación.

Recuentos periódicos

Supone un recuento completo de todos los artículos, realizado habitualmente una o dos veces al año, normalmente coincidiendo con las fechas del balance o bien aprovechando los momentos de menor actividad del almacén o aquellos en los cuales el nivel de los stocks es el más bajo del año.

Las críticas más importantes a este sistema se basan en lo siguiente:

- *Necesidad de detener la actividad del almacén, por lo cual se suelen realizar en fines de semana o períodos vacacionales, utilizando el propio personal del almacén, lo que evidentemente supone un trabajo extra que hay que remunerar.*
- *Dificultad de conocer las causas que motivan las diferencias o errores constatados, lo que impide tomar medidas preventivas de cara al futuro, limitándose normalmente a ajustar los registros contables a la realidad física de las existencias.*
- *El hecho de que el inventario se realice por personal no especializado suele dificultar el mantener un criterio unánime en la forma de efectuar el recuento.*

Recuentos cíclicos

Este procedimiento supone un recuento diario selectivo de un determinado grupo de productos, que previamente se han seleccionado normalmente con ayuda de un computador; así, por ejemplo, podemos establecer un plan para que los artículos A se recuenten una vez por mes, mientras que los artículos B o C se recontarían solamente una o dos veces al año.(...)

Las principales ventajas de este sistema son las siguientes:

- *Permite realizar el recuento sin necesidad de parar la actividad, utilizando personal especializado.*
- *Posibilita el análisis de una causa del error, mediante una investigación de las transacciones que tuvieron lugar en el período (técnica flash-back); por lo cual se puede sacar estadísticas de errores, estableciendo un programa preventivo para el futuro.*
- *El sistema permite una monitorización para medir la calidad de los procesos.*

En definitiva, los principales beneficios obtenidos con este sistema se pueden enunciar de la siguiente forma:

- *Prevención sistemática de errores.*
- *Alto grado de seguridad en los registros*³¹.

Asimismo, la Organización Panamericana de Salud Logística y gestión de suministros humanitarios en el sector salud, define lo siguiente:

El almacenamiento

Los suministros tienen que ser protegidos en algún sitio hasta que puedan ser distribuidos o utilizados; pero no se trata únicamente de encontrar un local donde guardar los productos sino que además se debe utilizar un sistema organizado que permita saber el tipo, la cantidad y la localización de las provisiones existentes en dicho lugar, así como la previsión de dotaciones de reserva para necesidades ulteriores. Este es el proceso de almacenamiento y tiene una importancia crucial para la protección de los suministros. La organización de un almacén o bodega debe tener en cuenta las normas necesarias para el mantenimiento de la calidad y el resguardo de la seguridad de los productos.

Hay sitios especialmente diseñados para servir a los propósitos del almacenamiento de productos, con las características y el espacio adecuado para facilitar las diferentes tareas que se desempeñan dentro de una bodega, tales como la carga, descarga, movillización y manipulación de la mercadería, así como el área de almacenamiento propiamente dicho. Sin embargo, en la realidad de las emergencias, las más de las veces se debe improvisar el espacio para almacenar suministros en el sitio que haya disponible (escuelas, centros comunales, gimnasios, etc.), los cuales obviamente no han sido diseñados para estos menesteres.

El presente capítulo sugiere normas y procedimientos típicos que se deben aplicar a una bodega para la manutención y el almacenamiento adecuado de los suministros. Si bien estos estándares son ideales, se deben aplicar lo más posible, en cualquiera de las situaciones, incluso en una bodega diseñada en el espacio improvisado para tal fin.

³¹ANAYA TEJERO, Julio Juan. Logística integral: La gestión operativa de la empresa. Pág.230-232.

Cálculo de necesidades y capacidades de almacenamiento

El tamaño de bodega que se necesita depende de la cantidad de suministros esperados. Sin embargo, en las operaciones típicas de emergencia, por lo general, es sumamente difícil prever las cantidades que se van a recibir, sobre todo que la mayoría de las provisiones podrían llegar sin ser solicitadas. Por esta razón, siempre es mejor optar por el sitio más grande, aunque en el primer momento la cantidad de suministros no lo amerite.

El espacio de almacenamiento es tridimensional, es decir ancho, largo y alto. Para determinar el espacio útil de un sitio, es necesario conocer algunas variables básicas:

- *Espacio bruto, expresado en metros cuadrados: Son las dimensiones totales del sitio (dentro de las paredes) y se obtiene multiplicando el largo por el ancho del sitio.*
- *Metros cúbicos brutos: Son las dimensiones de todo el espacio vertical y horizontal del sitio. Se obtiene al multiplicar largo por ancho por alto.*
- *Pérdida estructural: Es el espacio que ocupan los postes, columnas, paredes intermedias, baños y cualquier otra estructura del edificio.*
- *Espacio de apoyo: Oficinas, espacio para equipo de la bodega, áreas de operaciones (clasificación, empaque, etc.).*
- *Metros cuadrados netos: Es el espacio real de almacenamiento. Para obtener esta información hay que restarle al espacio bruto la pérdida estructural, el espacio de apoyo y toda aquella área que no pueda ser utilizada para almacenar.*
- *Metros cúbicos netos: Son las dimensiones de todo el espacio vertical y horizontal, menos las obstrucciones superiores (lámparas, tuberías, vigas, etc.) y la pérdida estructural.*

Sitios alternativos para almacenamiento

Habrán ocasiones en que, definitivamente, no es posible encontrar un sitio adecuado para instalar la bodega y en esas circunstancias hay que explorar algunas alternativas para contar con un sitio temporal de almacenamiento. Se

puede construir una instalación con material duro (madera. Láminas para techos, etc.).

Personal requerido

Debe haber una sola persona responsable de la administración, aunque obviamente podrá tener asistentes, dependiendo del volumen de las operaciones. Lo más importante es evitar que haya varias personas con igual nivel de autoridad, ya que esto favorece la confusión en el manejo y dificulta la identificación de responsabilidades en el caso de problemas.

Se necesitará un equipo de personas para las tareas de mantenimiento y para la manipulación de los suministros en el área de bodega (descarga, carga, clasificación, movimientos, etc.). Este equipo podría ser formado por voluntarios de organizaciones de la comunidad o por los mismos beneficiarios. Este tipo de mano de obra ayuda a reducir costos operacionales, pero no está exento de problemas relacionados con la seguridad de las provisiones y la inestabilidad del personal; ya que, aunque no se trata de tareas altamente especializadas, estos voluntarios deben recibir un entrenamiento básico para el desempeño de su trabajo, lo cual se complica sí cada día llega un grupo diferente de personas.

(...) Para procurar un adecuado desempeño de sus tareas, todas las personas deben recibir descripciones escritas e instrucciones claras sobre cuáles son las funciones y cuáles sus deberes.

Equipos y materiales requeridos en la bodega

Para el funcionamiento adecuado de la bodega, se debe contar con equipos y materiales que son básicos. Algunos de ellos, sin pretender ser exhaustivos, son:

- Un sistema informatizado (software SUMA, hoja de cálculo o algún otro sistema);*
- Formularios y tarjetas para control de existencias, ingresos y salidas de productos. Papelería y material básico de oficina, calculadora, etc.;*
- Archivador metálico con llave;*

- *Botiquín de primeros auxilios, extintores de tipo ABC;*
- *Generador eléctrico y su respectivo material de mantenimiento*³².

De las definiciones anteriores, podemos decir que es necesario almacenar los insumos adquiridos del Programa *Vaso de Leche* para garantizar un abastecimiento normal de alimentos a los beneficiarios, permitiendo distribución cronológica de los alimentos. Teniendo en cuenta que el almacén, debe reunir los siguientes requisitos:

Ubicación. Debe de localizarse en un lugar que cuente con los servicios básicos y lejos de zonas que impliquen riesgos de contaminación.

Área requerida. Espacio suficiente para una buena preservación, conservación y manipuleo del producto. Se determina en función a la cantidad, volumen y tipo de producto a almacenar.

Seguridad. Reunir condiciones que minimicen el deterioro por agentes atmosféricos (ventilación, humedad relativa y temperatura).

Accesos adecuados. Facilitar la recepción y el despacho. Vías de acceso adecuadas para vehículos.

Infraestructura. Edificación apropiada que no presente defectos estructurales ni constructivos que pongan en riesgo a las personas y a los productos almacenados (ambientes ventilados, instalaciones en buen estado).

Capacidad de almacenamiento

Capacidad dinámica. Es el volumen total de productos que ingresa a un almacén en un periodo determinado, de acuerdo al movimiento de entrada y salida realizado.

Nota: La capacidad dinámica puede ser mayor o igual a la capacidad estática, nunca menor.

Finalmente, el proceso de almacenamiento incluye las siguientes fases y operaciones.

³² Organización Panamericana de Salud. Logística y gestión de suministros humanitarios en el sector salud. Pág. 86-89

- **Recepción.** Es un conjunto de operaciones desde la llegada del producto al almacén hasta su ubicación en su espacio físico.
 - Verificación documentaria
 - Inspección física
 - Conteo
 - Control de pesos
 - Control de calidad
 - Registro y control
 - Internamiento

- **Almacenamiento.** Es un conjunto de actividades relacionadas con la ubicación temporal de los productos alimenticios, en un espacio físico adecuado y acondicionado.
 - Estiba
 - Parihuelas
 - Cama, pila, ruma y lote

El proceso de almacenamiento es importante por que de su eficiencia y eficacia dependerá la disponibilidad de productos alimenticios en buenas condiciones de calidad para ser distribuidos a los beneficiarios.

2.4.2.3. Distribución

Según Miquel Peris, el canal de distribución está constituido por la trayectoria que ha de seguir un bien o servicio desde su punto de origen o producción hasta su consumo y, además, por el conjunto de personas y/o entidades que permiten la realización de las tareas correspondientes a lo largo de dicha trayectoria.

El ejercicio de las tareas a realizar en los canales de distribución da lugar a una serie de flujos entre los miembros que componen el canal. Estos flujos se pueden agrupar en cuatro apartados: (Vásquez Casielles, R. y Trespalacios Gutiérrez, 1994).

- a) **Flujo de información.** Este circula en dos direcciones. Por un lado, las informaciones que provienen de los consumidores y fluyen hacia el fabricante, indicando: las necesidades, comportamientos y reacciones de los consumidores. Por otro lado, la información que es enviada hacia el mercado por iniciativas de los fabricantes y/o intermediarios con el objetivo de dar a conocer los productos e impulsar su venta. El flujo de información es imprescindible para el desarrollo de las negociaciones, que comprenden todos los aspectos de la transacción comercial, como son recepción y expedición de los pedidos, condiciones financieras y de entrega, precios, etc.
- b) **Flujo de propiedad.** Se trata del cambio del propietario del producto, que se distribuye de un nivel a otro del canal. Normalmente, este flujo tiene un solo sentido, desde el fabricante hasta el consumidor. En algunos casos, se transmite el uso del producto y no su propiedad. En otros casos como el reciclaje, la propiedad fluye desde el consumidor hacia el fabricante.
- c) **El flujo físico.** Si se comercializa bienes tangibles, los intercambios exigen desplazamientos reales de productos que fluyen en el sentido fabricante-consumidor o usuario final. Los flujos físicos a veces conllevan el almacenamiento sucesivo de los productos por parte de los distintos intermediarios.
- d) **Flujo financiero.** Todos los intercambios exigen una contraprestación financiera que fluye en sentido contrario al de los productos³³.

Del mismo modo, Ferrell O. C. refiere que: *la distribución es el acto de hacer que los productos estén disponibles para los clientes en las cantidades necesarias*³⁴.

Asimismo, según Jack Fleitman, *la distribución comprende las estrategias y los procesos para mover los productos desde el punto de fabricación hasta el punto de venta*³⁵.

³³ MIQUEL PERIS, Salvador. Distribución comercial. 2006. 5ta, ed. España. Pág. 53.

³⁴ FERREL O.C. Introducción a los negocios en un mundo cambiante. 4ta. ed. HirtGeoffrey, Ramos Leticia, Adriaenséns Marianela y Flores Miguel Ángel, Mc Graw Hill, 2004, Pág. 371.

Por otro lado, el Banco Mundial se pronuncia con respecto a este proceso señalando lo siguiente: *“Un representante del Comité del Programa de Vaso de Leche recoge el producto y se lo lleva a la Sede del Comité (generalmente la casa del presidente); en el caso de los Comités que están alejados, las municipalidades generalmente entregan los productos en sus sedes centrales. En la mayoría de los casos, los beneficiarios, luego, recogen los productos y se los llevan a casa; los alimentos se preparan en las casas de los beneficiarios.*

Sin embargo, en Lima, se conservan en la sede del Comité de Vaso de Leche y se cocina y sirve a los beneficiarios todos los días³⁵.

Proceso de distribución y despacho (logística de salida). Es el proceso mediante el cual los productos y/o materiales que la empresa tiene en sus almacenes es preparada para ser entregados al siguiente punto de la cadena, el mismo que puede ser el local de un distribuidor o minorista, o para ser entregado directamente al consumidor.

De las definiciones anteriores, podemos entender que la distribución del producto hace referencia a la forma en que los productos son distribuidos hacia la plaza o punto de venta en donde estarán a disposición, serán ofrecidos o vendidos a los consumidores.

Según Anaya Tejero, en este proceso, *Los albaranes de salida, o “notas de entrega” son documentos acreditativos de la entrega de algún producto a un cliente o destinatario en general.*

Estos documentos se suelen emitir automáticamente a través del computador, como consecuencia de un pedido aceptado, bien directamente en la oficina comercial, para ordenar la entrega del producto.

Estos documentos deben contener la siguiente información básica:

a) Datos de referencia:

- Número de albarán*
- Señas del destinatario de la mercadería*

³⁵ FLEITMAN, Jack. Negocios exitosos. 2000. Mc Graw Hill. Pág. 82.

³⁶ Banco Mundial. Mejorando el proceso de adquisiciones y suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú. 04 de abril de 2010.

- *Referencia del documento formal que originó la entrega (número de pedido, orden de traspaso, etc.)*
- *Código de la transacción correspondiente.*

b) Datos relativos a los productos enviados:

- *Código del producto*
- *Cantidad entregada*
- *Cantidad pendiente de entrega*

c) Datos de control:

- *Firmas de control y recepción de mercaderías*

En general, estos documentos se suelen emitir con tres copias; una para el destinatario de la mercadería a la cual acompaña, otra que se queda el almacén como justificante de la entrega y otra que se solicita al cliente para que devuelva debidamente firmada cuando recibe la mercadería³⁷.

De los conceptos anteriores concluimos, que el proceso de distribución de alimentos se resume en tres puntos claves, siendo los siguientes:

- **Despacho.** Es la salida de alimentos del almacén en buenas condiciones de peso y calidad, sin problemas de infestación o probable deterioro, con la respectiva documentación de despacho.

Los productos se acondicionan, se retira de su ubicación y se colocan en la zona respectiva para su conteo y pesaje, lo cual debe realizarse con mucha responsabilidad.

- **Registro.** Sistema de registros y reportes en donde se consignan datos correspondientes a ingresos, salidas y saldos de alimentos en almacén, el documento fuentes que debe manejar el programa es el pedido comprobante de salida (PECOSA).

- **Control.** El control de existencias se realiza mediante los siguientes documentos:

²⁴Anaya Tejero, Julio Juan. Almacenes: Análisis, diseño y organización. Pág. 87-88

- Tarjeta de existencias valoradas de almacén (KARDEX)
- Tarjetas de control visible de almacén (BIND CARD)
- Reporte de stock de alimentos

El nombre del documento puede cambiar, pero la información mínima consignada es común.

2.5. Definición de términos

- 1. Sistema de control interno.** Conjunto de políticas, normas, planes, organización, metodología y registros organizados e instituidos en cada entidad del Estado para la consecución de la misión y objetivos institucionales que le corresponde cumplir.
- 2. Control interno.** Es un proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y para asegurar que se alcancen los objetivos gerenciales de la institución.
- 3. Control interno previo.** Es ejercido por los funcionarios y servidores que ejecutan los procedimientos establecidos en sus planes de organización, normas o disposiciones; contienen técnicas de:
 - Autorización
 - Registro
 - Verificación
 - Evaluación
 - Seguridad y protección de los bienes y recursos de la entidad.
- 4. Control interno concurrente.** Es ejercido por los servidores en cumplimiento de sus funciones, los mismos que no tienen la atribución de paralizar un proceso, que sí las tienen los funcionarios y servidores que realizan el control interno previo.
- 5. Control posterior.** Es el conjunto de acciones de cautela que se realizan después de la ejecución de los procesos u operaciones.

6. **Control Preventivo.** El control preventivo se enmarca en la atribución del Sistema Nacional de Control, de formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos; así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.
7. **Normas de control interno.** Las normas de control interno están constituidas por los lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y regulación del control interno en las principales áreas de la actividad administrativa u operativa de las entidades; incluidas las relativas a la gestión financiera, logística, de personal, obras, sistemas, información, valores éticos, entre otros. Se dictan con el propósito de promover una administración adecuada de los recursos públicos en las entidades del Estado.
8. **Ambiente de control.** Componente del sistema de control interno, que busca establecer un entorno organizacional favorable para el ejercicio de prácticas, valores, conductas y reglas que sensibilicen a los miembros de la entidad generando una cultura de control interno y una gestión escrupulosa.
9. **Actividades de control gerencial.** Componente del sistema de control interno que busca establecer políticas, procedimientos y prácticas para asegurar que los objetivos institucionales se logren y que las estrategias para mitigar riesgos se ejecuten. Estos se imparten por el titular o funcionario que designe la gerencia y los niveles ejecutivos competentes.
10. **Información y comunicación.** Componente del sistema de control interno que busca asegurar que el registro, procesamiento, integración y flujo de información se dé en todas las direcciones, con calidad y oportunidad a través de métodos, procesos, canales, medios y acciones con un enfoque sistémico y regular. Esto permitirá que se cumplan las responsabilidades individuales y grupales.

11. **Comunicación interna.** Es la forma en que se transmite y se recibe información dentro de la municipalidad, tanto en forma horizontal (de un área a otra), como en forma vertical (de un subordinado a su superior o viceversa).
12. **Comunicación externa.** Es la forma en que se transmite y se recibe información desde y hacia afuera de la municipalidad.
13. **Adquisición.** Coordinar y controlar la adquisición de alimentos para el abastecimiento obligatorio de la ración alimentaria a los beneficiarios, durante los siete días de la semana o, excepcionalmente, la entrega de la ración alimentaria semanal, equivalente en lugares alejados del centro de distribución.
14. **Almacenamiento.** Dirigir y controlar la adecuada manipulación de los alimentos y productos componentes de las raciones del Programa del Vaso de Leche, evitando su deterioro.
15. **Distribución.** Planificar y controlar la distribución de los alimentos o productos componentes de las raciones alimenticias a los comités del Programa *Vaso de Leche*.
16. **Economía.** Es la relacionada con los términos y condiciones bajo los cuales se adquiere recursos, sean estos financieros, humanos, físicos o de sistemas computarizados, obteniendo la cantidad y el nivel apropiado de calidad, al menor costo, en la oportunidad y en el lugar requerido.
17. **Eficacia.** Es la referida al grado en el cual un programa o actividad gubernamental logra sus objetivos y metas u otros beneficios que pretendían alcanzarse, previstos en la legislación o fijados por otra autoridad.
18. **Eficiencia.** Es la referida a la relación existente entre los bienes o servicios producidos o entregados y los recursos utilizados para ese fin, en comparación con un estándar de desempeño establecido.

- 19. Ética.** Consiste en el conjunto de valores morales que permite a la persona adoptar decisiones y tener un comportamiento correcto en las actividades que le corresponde cumplir en la entidad.
- 20. Gestión pública.** Es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.
- 21. Recursos y bienes del Estado.** Son los recursos y bienes sobre los cuales el Estado ejerce directa o indirectamente cualquiera de los atributos de la propiedad, incluyendo los recursos fiscales y de endeudamiento público contraídos según las leyes de la República.

CAPÍTULO III

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

3.1. Presentación

El presente capítulo tiene el propósito de presentar el proceso que conduce a la demostración de la hipótesis en la investigación: *Si el control interno es efectivo, entonces incidirá favorablemente en el proceso de suministro de alimentos del Programa Vaso de leche de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.*

Permitió evaluar aquellas actividades de ambiente de control que sean inherentes a la competencia profesional y que contribuyan favorablemente en la adquisición de alimentos para realizar compras oportunas y de calidad.

Analizamos las actividades de control gerencial implementadas a la medida del Programa *Vaso de Leche* que contribuyen a un almacenamiento adecuado de los alimentos, así como a los mecanismos de protección y conservación de los mismos.

Evaluamos la información y comunicación suficiente y pertinente que contribuyen a realizar la distribución óptima de alimentos a los comités de vaso de leche.

Los logros obtenidos en el desarrollo de cada objetivo específico nos permitió al cumplimiento del objetivo general de la investigación; toda vez que cada uno de estos constituye un subcapítulo de este estudio; lo cual, a su vez, nos permitió contrastar las hipótesis de trabajo, para aceptarlas o rechazarlas, de acuerdo al grado de significación en cada caso.

3.2. Análisis y correlación de las variables

3.2.1. Análisis de las variables

De la revisión sobre el control interno, la Constitución Política señala en el Artículo 18º que es la Contraloría General de la República quien supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado; asimismo, mediante la Ley N° 27785 se establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribución y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico de dicho sistema.

La citada Ley nos explica claramente 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 operaciones se efectúe correcta y eficientemente; cuyo ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

Además, se puede colegir en que el control interno previo y simultáneo es competencia exclusiva de las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades, con responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes. Todo esto sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales; los mismos que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección.

Las normas de control interno fueron dictadas por la Contraloría General de la República, según Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, de fecha 30 de octubre de 2006, con la finalidad de orientar el accionar de las entidades del sector público; para así obtener la efectividad, eficiencia y economía en sus operaciones, en el marco de una adecuada estructura del control interno. Señalándose, además, que todas las normas internas y procedimientos administrativos que se dicten en el sector público deben ser concordantes con las normas de control interno emitidas por la Contraloría General de la República.

El órgano superior del Sistema Nacional de Control tiene el encargo específico de supervisar y controlar el gasto del Programa *Vaso de leche* a nivel provincial y distrital; por lo que las municipalidades deben rendir cuenta del gasto efectuado y origen de los alimentos adquiridos.

Al respecto, el Programa *Vaso de leche* fue creado mediante la Ley N° 24059, del 4 de enero de 1985, y cuenta con normas complementarias para su ejecución, establecidas mediante las leyes N° 27470 (3 de junio de 2001) y N° 27712 (30 de abril de 2002).

El control se realiza bajo dos modalidades: (i) Rendiciones de cuenta a través del formato PVL y formato ración A o B, según corresponda, establecidos mediante la Directiva N° 005-2008-CG/PSC, del 11 de abril de 2008 y (ii) Exámenes especiales al PVL, conforme a lo señalado en la Directiva N° 07-99-CG/SDE, del 1 de octubre de 1999.

Las municipalidades, para la ejecución del Programa *Vaso de leche*, deben tener en cuenta, entre otras, la normativa establecida en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM, del 17 de abril de 2002, a través de la cual se aprueban los Valores Nutricionales Mínimos de la Ración del Programa del Vaso de Leche.

En ese sentido, en la presente investigación, nos hemos basado en los procesos de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche*, los cuales son: adquisición, almacenamiento y distribución; y que son descritos en los cuadros siguientes, de acuerdo a la observación y revisión documental realizada.

CUADRO N° 03. Deficiencias del control interno en el proceso de adquisición de insumos del Programa *Vaso de leche*, periodo 2008-2009

DEFICIENCIAS	INOBSERVANCIA DE LA NORMATIVIDAD
➤ Adquisición de insumos del PVL sin elaborar el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones	➤ Cada Entidad elaborará su Plan Anual de Contrataciones, el cual deberá prever todas las

<p>del Estado. Asimismo, en otros casos, la adquisición de insumos sin estar incluidos estos en el PAC.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se ha adquirido un producto importado para el PVL. Por ejemplo, la adquisición de leche en polvo. ➤ Ausencia de pruebas de calidad o análisis de los productos adquiridos. ➤ Inacción de la entidad frente al incumplimiento de contratos por parte de los proveedores, al no aplicar la penalidad establecida en los contratos. Por ejemplo, el incumplimiento del cronograma de entrega de alimentos por parte del proveedor. 	<p>contrataciones de bienes, servicios y obras que se requerirán durante el año fiscal (Artículo 8° de la LCE).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los recursos del PVL financian la ración alimentaria diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100 %, en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubre la demanda (numeral 4.1 del Art. 4° de la Ley 27470) ➤ Las municipalidades solicitarán obligatoriamente a los proveedores, a quienes les adquieran los productos para el Programa <i>Vaso de Leche</i>, una declaración jurada que especifique la procedencia u origen de sus productos y de los insumos utilizados, teniendo en consideración lo establecido en el Decreto Supremo N° 03-2001-PCM (Numeral 5 de la Ley 27470). ➤ En caso de retraso injustificado en la ejecución de las prestaciones objeto del contrato, la entidad le aplicará al contratista una penalidad por cada día de atraso, hasta por un monto máximo equivalente al diez por ciento (10 %) del monto del contrato vigente o, de ser el caso, del ítem que debió ejecutarse (artículo 165° del RLCE).
---	---

<p>➤ Inadecuada elaboración de bases administrativas, sin tener en cuenta la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM, Valores nutricionales mínimos de la ración del Programa <i>Vaso de Leche</i>.</p>	<p>➤ En los procesos de selección de proveedores, el comité especial deberá tener en cuenta los siguientes criterios de evaluación como mínimo: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentajes de componentes nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores beneficiarios del presente Programa (Numeral 4.1 de la Ley N° 27470)</p>
<p>➤ Inadecuada evaluación de propuestas.</p>	<p>➤ Las Bases deberán especificar los factores de evaluación, precisando los criterios que se emplearán para su aplicación, así como los puntajes, la forma de asignación de estos a cada postor y la documentación sustentatoria para la asignación de estos.</p> <p>El comité especial determinará los factores de evaluación técnicos a ser utilizados, los que deberán ser objetivos y congruentes con el objeto de la convocatoria, debiendo sujetarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad (Artículo 43° del RLCE).</p>
<p>➤ Retrasos en las adquisiciones de insumos.</p>	<p>➤ El Ministerio de Economía y Finanzas asignará mensualmente a las municipalidades a nivel nacional, a través de los calendarios de</p>

<p>➤ Se fraccionaron las compras para cambiar la modalidad de adquisición. Por ejemplo, en lugar de aplicar la modalidad de adjudicación directa, se han fraccionado las necesidades para efectuar adquisiciones de menor cuantía.</p> <p>➤ Deficiente documentación sustentatoria de las adquisiciones.</p>	<p>compromisos que autoriza la Dirección Nacional del Presupuesto Público, los recursos que por concepto del Programa <i>Vaso de Leche</i> se encuentran aprobados en la Ley Anual del Presupuesto Público y conforme a la programación mensual efectuada sobre la base del presupuesto institucional de apertura (numeral 8 de la Ley N° 27470).</p> <p>➤ Queda prohibido fraccionar la contratación de bienes, de servicios y la ejecución de obras con el objeto de modificar el tipo de proceso de selección que corresponda, según la necesidad anual. (Art. 19° de la LCE)</p> <p>➤ El expediente de contratación se inicia con el requerimiento del área usuaria. Dicho expediente debe contener la información referida a las características técnicas de lo que se va a contratar, el estudio de las posibilidades que ofrece el mercado, el valor referencial, la disponibilidad presupuestal, el tipo de proceso de selección, la modalidad de selección, el sistema de contratación, la modalidad de contratación a utilizarse y la fórmula de reajuste, de ser el caso (Art. 43° del RLCE).</p>
--	--

<p>➤ Inexistencia del informe técnico y legal para sustentar declaratoria de urgencia para adquisición de alimentos.</p> <p>➤ Incumplimiento de las bases en la suscripción del contrato, deficiencias en la adenda del mismo y en la liquidación del contrato con proveedor.</p>	<p>➤ La resolución o acuerdo que apruebe la exoneración del proceso de selección requiere obligatoriamente de uno (1) o más informes previos, que contengan la justificación técnica y legal de la procedencia y necesidad de la exoneración (artículo 133° del RLCE).</p> <p>➤ Para suscribir el contrato, el postor ganador de la buena pro deberá presentar, además de los documentos previstos en las bases, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Constancia vigente de no estar inhabilitado para contratar con el Estado, 2. Garantías, salvo casos de excepción. 3. Contrato de consorcio con firmas legalizadas de los consorciados (artículo 141 del reglamento LCE).
---	--

Del cuadro precedente, se observa que existe inobservancia a la normativa aplicable, por cuanto las adquisiciones de alimentos para el Programa *Vaso de Leche* deben cumplir con las disposiciones de la Ley N° 27470, modificada por Ley N° 27712 y demás normas complementarias, entre las que se encuentra la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF.

De acuerdo con el numeral 2.2 de la Ley N° 27470, el Comité de Administración del Programa *Vaso de leche* de cada entidad es el órgano

responsable de seleccionar los insumos alimenticios, conforme a las disposiciones establecidas en la normativa vigente sobre el Programa *Vaso de Leche*. Para tal efecto, las "Organizaciones de Base, alcanzarán sus propuestas de insumos previa consulta de los beneficiarios".

Las municipalidades provinciales y distritales deberán adoptar las medidas pertinentes para asegurar que los recursos del programa financien la ración alimenticia diaria, que deberá estar compuesta por productos al 100 % de origen nacional en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubre la demanda, o alimentos que contengan un mínimo del 90 % de insumos de la localidad, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27712.

En la definición de los requerimientos técnicos mínimos de los alimentos que serán adquiridos para el Programa *Vaso de leche* debe tenerse presente que, conforme a lo dispuesto en el numeral 4.1 de la Ley N° 27470, debe adquirirse los alimentos de "mayor valor nutricional, adecuadamente balanceados y que tengan el menor costo".

De acuerdo con lo dispuesto en el citado numeral, 4.1 de la Ley N° 27470, en los procesos de selección para la adquisición de alimentos para el Programa *Vaso de Leche*, "el Comité Especial deberá tener en cuenta los siguientes criterios: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentaje de componentes nacionales, experiencia y preferencia de los consumidores beneficiarios".

CUADRO N° 04. Deficiencias de control interno en el proceso de almacenamiento de insumos del Programa *Vaso de leche*: periodo 2008-2009

DEFICIENCIAS	INOBSERVANCIA DE LA NORMATIVIDAD
➤ Se tiene depósitos inadecuados para la custodia de los alimentos, los cuales no cuentan con las condiciones necesarias para el almacenamiento de los	➤ El almacenamiento es un proceso técnico de abastecimiento, orientado a establecer y aplicar pautas para la ubicación y custodia temporal de bienes en cualquier

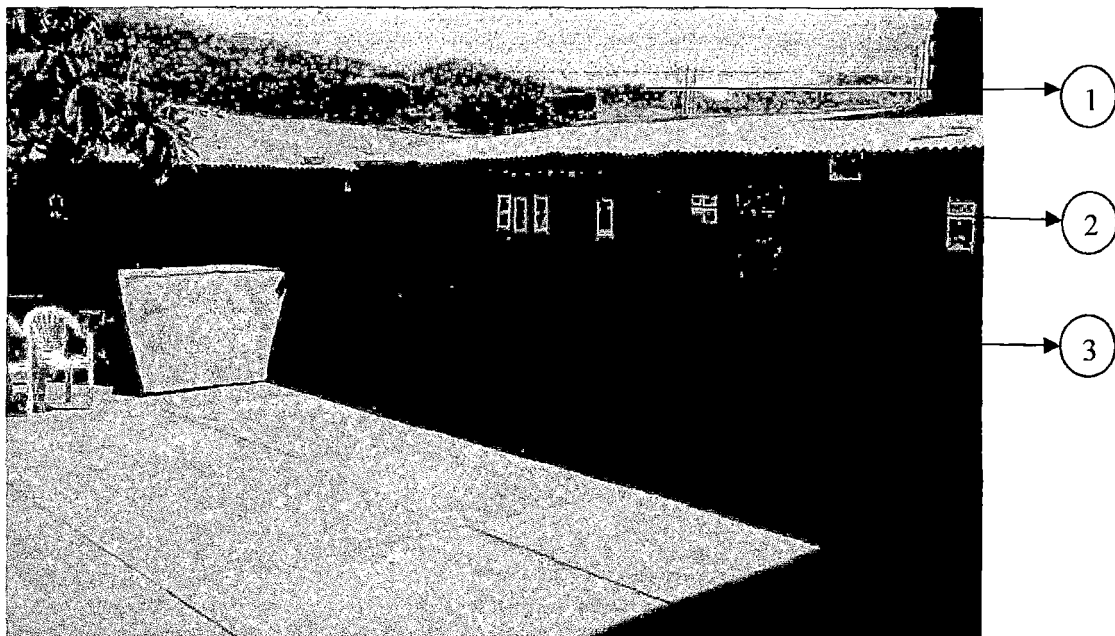
<p>alimentos, no siendo de uso exclusivo para alimentos, sino que es compartido con la oficina del programa de la municipalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El almacén no tiene equipamiento alguno. No se usan parihuelas, colocándose los alimentos en contacto con el suelo. ➤ Errores de registro en las tarjetas kárdex de almacén y en algunos casos falta de tarjetas kárdex, siendo el documento de control la PECOSA. ➤ Insumos en mal estado. ➤ Los insumos no son controlados en su peso al momento del ingreso a almacén. ➤ Ausencia de inventarios físico. 	<p>área física acondicionada para tal fin (Norma General de Abastecimiento SA 05).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los procesos, actividades y tareas deben estar debidamente documentados para asegurar su adecuado desarrollo, de acuerdo con los estándares establecidos; facilitar la correcta revisión de los mismos y garantizar la trazabilidad de los productos o servicios generados (numeral 3.8 de la Resolución de Contraloría 320-2006-CG). ➤ Los procesos, actividades o tareas significativos deben ser verificados antes y después de realizarse, así como también deben ser finalmente registrados y clasificados para su revisión posterior. (numeral 3.5 de la Resolución de Contraloría 320-2006-CG).
--	--

Del cuadro anterior, se evidencia que existe una serie de deficiencias al momento de almacenar los alimentos adquiridos para el programa. Siendo

necesario que se cumpla con las normas pertinentes, puesto que estos son destinados al consumo humano.

A continuación, se plasman las fotos tomadas al almacén del Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, periodo 2008, donde se observa que el local no reúne las condiciones mínimas de un almacén de alimentos.

Almacenamiento



Fuente: Hoja Informativa N° 0020-2009-CG/ORAY

1. Techo de calamina
2. Ventanas que facilitan el ingreso del sol
3. Paredes acondicionadas con material de triplay

El almacén es propio, construido con material noble.



Fuente: Hoja informativa N° 0020-2009-CG/ORAY

1. En épocas de lluvia, se observa el ingreso de agua.
2. También es oficina del Programa *Vaso de leche*.
3. El almacén del Programa *Vaso de leche* es compartido con la oficina del programa.
4. No cuentan con parihuelas.

Se verificó que no cuentan con las condiciones necesarias para el almacenamiento de los alimentos, no siendo de uso exclusivo para estos; sino es compartido con la oficina del Programa *Vaso de leche* de la municipalidad.

Por último, tenemos el proceso de distribución de insumos del Programa *Vaso de leche*, teniendo como resultado de la revisión documental, el siguiente cuadro con las deficiencias e inobservancias a la normativa aplicable.

CUADRO N° 05. Deficiencias del control interno en el proceso de distribución de insumos del Programa Vaso de leche: periodo 2008-2009

DEFICIENCIAS	INOBSERVANCIA DE LA NORMATIVIDAD
<p>➤ Distribución inoportuna y/o desordenada de los insumos, puesto que el programa no cuenta con un plan para la distribución de los alimentos.</p>	<p>➤ El titular o funcionario designado debe asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información que se genere y comunique. Para ello, se debe diseñar, evaluar e implementar mecanismos necesarios que aseguren las características con las que debe contar toda información útil, como parte del sistema de control interno (componente 4.3 de la Resolución de Contraloría 320-2006-CG).</p>
<p>➤ La documentación (PECOSA) se encuentra incompleta y/o presenta incoherencias a falta de la firma de la responsable del programa, siendo firmadas solo por las presidentas de los comités.</p>	
<p>➤ Los alimentos del programa son entregados en forma bimestral y en crudo. Debiendo ser distribuidos a la población beneficiada como alimento preparado, y el abastecimiento obligatorio los siete días de la semana.</p>	<p>➤ El Programa <i>Vaso de leche</i> deberá cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños (numeral 4.1 de la Ley N° 27470).</p>
<p>➤ Entrega de raciones por menos de 30 días al mes.</p>	<p>➤ Los recursos del Programa <i>Vaso de leche</i> financian la ración alimenticia diaria... El Programa <i>Vaso de leche</i> deberá cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños (numeral 4.1 de la Ley N° 27470).</p>

<p>➤ Los productos adquiridos para el Programa <i>Vaso de Leche</i> no fueron distribuidos en su totalidad en el mes que se adquirió.</p>	<p>➤ Las municipalidades dan cobertura a los beneficiarios del Programa <i>Vaso de leche</i>: niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia; priorizando, entre ellos, la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a la población antes mencionada, se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis (numeral 6 de la Ley N° 27470).</p>
---	--

Del cuadro precedente, se observa que no se da estricto cumplimiento a la Ley N° 27470, Ley sobre la Ejecución del Programa *Vaso de Leche*, donde se establece que los alimentos que se adquieran con los recursos del programa serán distribuidos a la población beneficiada en todos los casos como alimento preparado, a través de los comités del vaso de leche.

Los comités del Programa *Vaso de leche* deberán cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los beneficiarios de sus comités.

3.2.2. Correlación de variables

En la presente investigación, se utilizó el coeficiente de correlación de Pearson, que es un índice que puede utilizarse para medir el grado de relación de dos variables. Al respecto, se tuvo en cuenta las preguntas realizadas en la encuesta (anexo N° 02), asignándoles un puntaje de 1 al 5 a las alternativas

siguientes: Totalmente en desacuerdo (1), En desacuerdo (2), Medianamente de acuerdo (3), De acuerdo (4), y Totalmente de acuerdo (5). Dado que las preguntas aplicadas para determinar la correlación fueron nueve y que la encuesta fue realizada a 15 individuos. Se tiene la siguiente escala acumulada:

9	18	27	36	45
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

Seguidamente, se tienen los resultados obtenidos de la encuesta realizada, con sus respectivos puntajes.

N° de personas	Control interno	Programa Vaso de Leche
1	44	45
2	37	37
3	42	42
4	44	45
5	37	37
6	41	40
7	33	34
8	35	37
9	31	30
10	40	42
11	41	38
12	37	39
13	38	40
14	35	33
15	31	31

Finalmente, se aplicó la correlación de Pearson, lo cual se detalla a continuación:

Correlaciones de variables		Programa Vaso de Leche	Control interno
Programa Vaso de Leche	Correlación de Pearson	1	,943**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	15	15
Control interno	Correlación de Pearson	,943**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	15	15

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Por lo tanto, de los resultados obtenidos, se concluye en que hay una alta relación entre el control interno y el Programa *Vaso de leche*.

Es decir, el 94,3 % de la variabilidad del Programa *Vaso de leche* está siendo explicada por el control interno.

3.3. Interpretación de los resultados

3.3.1. Resultado de la entrevista

a. Incidencia del control interno

A la pregunta: ***¿Está de acuerdo que el control interno incide favorablemente en el proceso de suministro de alimentos del PVL de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista?***

Al respecto, la mayoría de los entrevistados están totalmente de acuerdo con que el control interno incide favorablemente en el proceso de suministro de alimentos del PVL, ya que el control interno permite un mejor uso de los recursos escasos, al advertir riesgos y plantear medidas correctivas antes y

durante la ejecución de los procesos, contribuyendo a una mayor eficiencia en el uso de los recursos que por lo general son escasos en las municipalidades.

Asimismo, las personas entrevistadas comentan que el control interno es una guía que sirve para realizar correctamente el proceso de suministro de alimentos del PVL; mencionan que en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista no existen directivas, manuales y otros instructivos que fortalezcan el control interno y, de existir estos instructivos, no se asemejan a la realidad.

b. El control interno en el proceso de suministro de alimentos del PVL

A la pregunta: ***¿Existe un adecuado control interno en el proceso de adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos del PVL en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista?***

Al respecto, la mayoría de los entrevistados menciona que no existe un adecuado control interno en el proceso de adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos del PVL, ya que el titular, funcionarios y servidores públicos no se interesan en la implementación de un control interno en el proceso de alimentos del programa.

De las respuestas obtenidas sobre la base de la pregunta antes mencionada, se concluye que si no se aplican los controles internos adecuados se puede correr el riesgo de tener desviaciones en sus operaciones, y las decisiones tomadas no serán las más adecuadas para el proceso de suministro de alimentos del PVL; por lo que se debe asumir una serie de consecuencias que perjudican los resultados de sus actividades.

c. Conocimiento y aplicación del código de ética de la función pública

A la pregunta: ***¿Se da a conocer y aplica el código de ética de la función pública en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista?***

Al respecto, la mayoría de los entrevistados respondió que en la municipalidad no se da a conocer el código de ética de la función pública; por ende, no se aplica esta ley, ya que desconocen de su existencia.

Asimismo indican que en la entidad existe una Comisión Permanente de Procesos Administrativos, quien es el encargado de sancionar ante cualquier acto contrario a la norma.

Por consiguiente, de las respuestas obtenidas, se observa que los funcionarios y servidores públicos no cumplen sus funciones en observancia del código de ética de la función pública. Por ende, no se estaría difundiendo los principios establecidos en este código.

d. Carencia de controles internos que conlleven al logro de objetivos y metas

A la pregunta: ***¿Los controles internos existentes en el proceso de suministros de alimentos del PVL permiten en alguna medida a la consecución de los objetivos y metas?***

Al respecto, los entrevistados han manifestado que la entidad ha establecido el MOF, ROF y otras directivas que permiten cumplir sus funciones. Sin embargo, dichos procedimientos establecidos en los documentos de gestión no se ajustan a las labores realizadas actualmente, ya que no fueron actualizados oportunamente; en consecuencia, los controles internos implementados por la municipalidad no están dando resultados.

De las respuestas obtenidas sobre la base de la pregunta antes mencionada, observamos que el cumplimiento de los objetivos y metas no son llevados a cabalidad; si estos se logran, se entendería que los resultados no representan razonabilidad ni veracidad en la información elaborada.

e. Difusión de las normas de control interno para el sector público

A la pregunta: ***¿Se han impartido instrucciones para la difusión entre el personal directivo, funcionarios y empleados de las Municipalidad***

Distrital de San Juan relacionados con las normas de control interno para el sector público?

Al respecto, los entrevistados mencionan desconocer que hayan recibido instrucciones para la difusión de las normas de control interno entre el personal de la institución, por cuanto no se ha efectuado la implementación de dichas normas.

Por consiguiente, de las respuestas obtenidas, se observa que no se han dictado las instrucciones para la difusión de las normas, debido a que no se han recibido instrucciones de la alta dirección de la entidad para la difusión de las mencionadas normas.

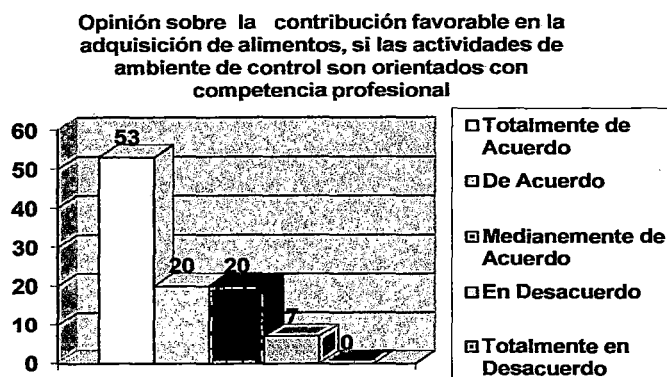
3.3.2. Resultados de la encuesta

- 1. ¿Estaría usted de acuerdo con la contribución favorable en la adquisición de alimentos y esta será eficiente, eficaz y económica si las actividades de ambiente de control son orientadas con competencia profesional?**

CUADRO N° 01. Contribución favorable en la adquisición de alimentos

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	8	53
b. De acuerdo	3	20
c. Medianamente de acuerdo	3	20
d. En desacuerdo	1	7
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO Nº 01



El 73 % de los encuestados refiere positivamente que si las actividades de ambiente de control son orientadas con competencia profesional, entonces contribuirán favorablemente en la adquisición de alimentos y esta será eficiente, eficaz y económica. Por otro lado, solo el 27 % de los encuestados están en desacuerdo.

Es deducible que el ambiente de control busca que en las condiciones ideales de una institución se permita la correcta y completa implementación de los mecanismos de control interno. El ambiente de control ofrece un entorno ideal que fomenta la aplicación de los mecanismos y actividades de control y crea esa necesidad y ese compromiso de cada uno de los miembros de una organización con el objetivo de asegurar el cumplimiento de cada uno de los objetivos y propósitos de la entidad.

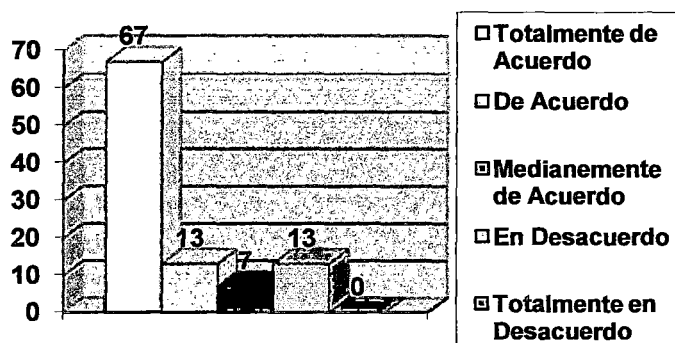
2. **¿Está de acuerdo con que se dé un adecuado almacenamiento de los alimentos del Programa Vaso de leche si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del programa?**

CUADRO N° 02. Adecuado almacenamiento de los alimentos

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	10	67
b. De acuerdo	2	13
c. Medianamente de acuerdo	1	7
d. En desacuerdo	2	13
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 02

Opinión sobre un adecuado almacenamiento de los alimentos del programa vaso de leche, si las actividades de control gerencial son implementados a la medida del programa



El 80 % de las personas encuestadas está de acuerdo en que se dará un adecuado almacenamiento de los alimentos del Programa *Vaso de leche* si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del programa. Solo el 20 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

De las respuestas obtenidas, sobre la base de las preguntas, observamos que es evidente que el titular o funcionario designado debe establecer una política de control que se traduzcan en un conjunto de procedimientos documentados.

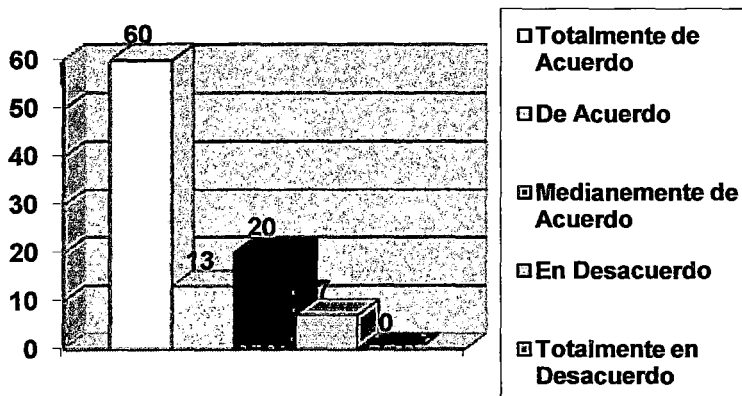
3. ¿Estaría de acuerdo con que la distribución de alimentos a los beneficiarios del Programa *Vaso de leche* será óptima si es que el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente?

CUADRO N° 03. Distribución de alimentos a los beneficiarios

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	9	60
b. De acuerdo	2	13
c. Medianamente de acuerdo	3	20
d. En desacuerdo	1	7
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 03

Percepción sobre la distribución de alimentos a los beneficiarios del programa vaso de leche será óptima, si es que el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente



El 73 % de las personas encuestadas está de acuerdo en que la distribución de alimentos a los beneficiarios del Programa *Vaso de leche* será óptima si es que el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente. Solo el 27 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

Con lo obtenido sobre la base de la pregunta, observamos que es evidente que debe existir una constante información y comunicación en el proceso de distribución, ya que una adecuada información y comunicación hará siempre que todo el personal involucrado en los procesos coadyuve y trabaje por conseguir un objetivo en general. Comunicar distintas ideas o reportes es contar con que el personal sienta que no está aislado y que es parte importante del buen funcionamiento para alcanzar el éxito deseado, juntando esfuerzos y mirando siempre hacia el mismo sitio donde se quiere llegar.

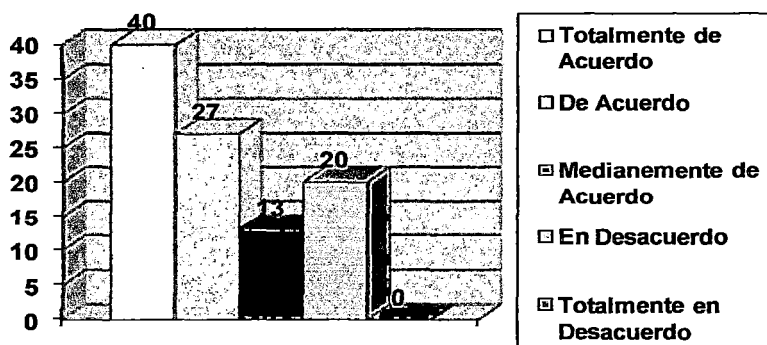
4. ¿Está de acuerdo con que las adquisiciones de insumos del Programa *Vaso de leche* sean incluidas en el Plan anual de contrataciones?

CUADRO N° 04. Adquisición de insumos y su inclusión en el Plan anual de contrataciones

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	6	40
b. De acuerdo	4	27
c. Medianamente de acuerdo	2	13
d. En desacuerdo	3	20
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 04

Opinión sobre si las adquisiciones de insumos del programa vaso de leche sean incluidos en el plan anual de contrataciones



El 67 % de las personas encuestadas percibe de una manera positiva que las adquisiciones de insumos del Programa *Vaso de leche* sean incluidas en el Plan anual de contrataciones, ya que estas deben realizarse en observancia a la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. Tan solo el 33 % de los encuestados no está de acuerdo con lo señalado.

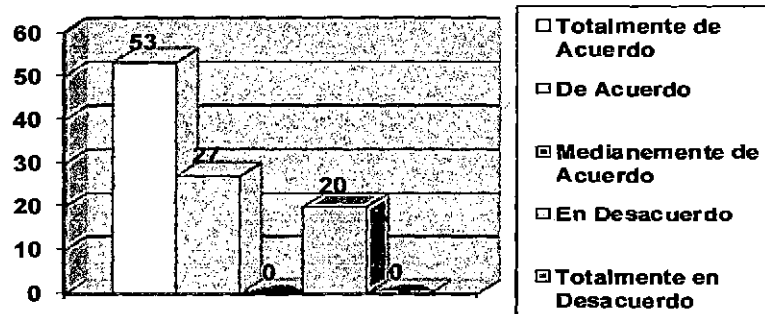
5. ¿Estaría de acuerdo con que se realicen pruebas de calidad a los productos adquiridos para el Programa *Vaso de leche*?

CUADRO N° 05. Pruebas de calidad a los productos adquiridos

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	8	53
b. De acuerdo	4	27
c. Medianamente de acuerdo	0	00
d. En desacuerdo	3	20
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 05

Opinión sobre la realización de pruebas de calidad a los productos adquiridos para el programa vaso de leche



El 80 % de las personas encuestadas percibe de una manera positiva que se realicen pruebas de calidad a los productos adquiridos para el Programa *Vaso de leche*. Tan solo el 20 % de los encuestados no están de acuerdo con lo señalado.

Las pruebas de calidad garantizan que los alimentos cumplan con los requisitos establecidos en la Ley N° 27470: por tanto, puedan ser aptos para el consumo humano y de esta manera no ponga en riesgo la salud de los beneficiarios.

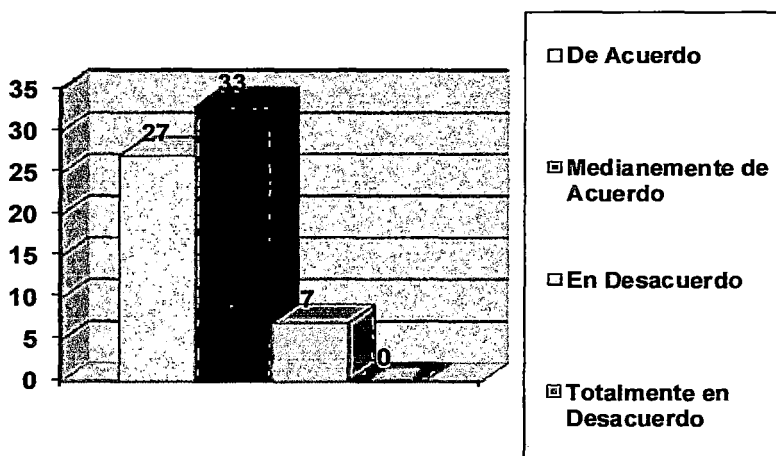
6. **¿Está de acuerdo con que se formulen los respectivos requerimientos, para la adquisición de insumos del Programa *Vaso de leche*, a más tardar la cuarta semana del mes de noviembre; de tal forma que la entidad realice los procesos de selección de manera oportuna?**

CUADRO N° 06. Formulación de requerimientos para la adquisición de insumos

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	5	33
b. De acuerdo	4	27
c. Medianamente de acuerdo	5	33
d. En desacuerdo	1	7
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 06

Opinión sobre si se formulan los respectivos requerimientos, para la adquisición de insumos del programa vaso de leche, a más tardar la cuarta semana del mes de noviembre, de tal forma que la entidad realice los procesos de selección de manera oportuna



El 60 % de las personas encuestadas está de acuerdo con que se formulen los respectivos requerimientos para la adquisición de insumos por parte del Programa *Vaso de leche* a más tardar la cuarta semana del mes de noviembre, de tal forma que la entidad realice los procesos de selección de manera oportuna

oportuna. Solo el 40 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

Al realizar los requerimientos de los alimentos en la fecha indicada, los procesos de selección para su adquisición podrían realizarse a más tardar en el primer mes del año; de esta manera, se garantizaría que los alimentos lleguen a los beneficiarios del Programa *Vaso de leche* en el momento oportuno, y no así en el cuarto o quinto mes del año.

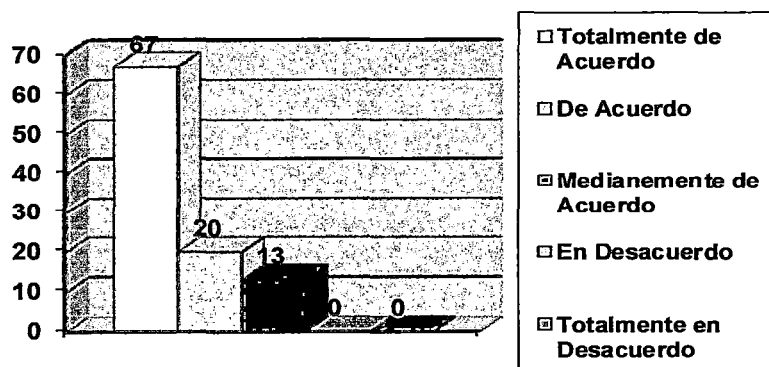
7. ¿Estaría de acuerdo que el almacenamiento de los insumos del Programa *Vaso de leche* sean realizados con muebles y equipos adecuados?

CUADRO N° 07. Almacenamiento de insumos con muebles y equipos

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	10	67
b. De acuerdo	3	20
c. Medianamente de acuerdo	2	13
d. En desacuerdo	0	0
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 07

Opinión sobre el almacenamiento de los insumos del programa vaso de leche, sean realizados con muebles y equipos adecuados



El 87 % de las personas encuestadas percibe de manera positiva que el almacenamiento de los insumos del Programa *Vaso de leche* sea realizado con muebles y equipos adecuados. Solo el 13 % personas se encuentren en desacuerdo.

Ya que los alimentos son para el consumo humano, estas deben encontrarse almacenados de manera adecuada, de tal manera que no se encuentren expuestos a la contaminación.

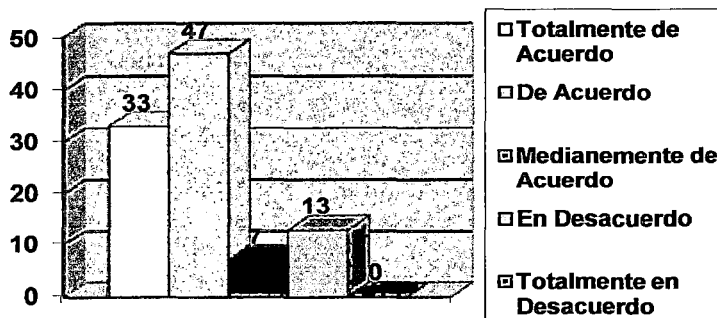
8. ¿Estaría de acuerdo que el Programa *Vaso de leche* cuente con un Plan de distribución de los alimentos?

CUADRO N° 08. Contar con un Plan de distribución de alimentos

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	5	33
b. De acuerdo	7	47
c. Medianamente de acuerdo	1	7
d. En desacuerdo	2	13
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 08

Opinión sobre si el programa vaso de leche debe contar con un plan de distribución de los alimentos



El 80 % de las personas encuestadas está de acuerdo que el Programa *Vaso de leche* cuente con un Plan de distribución de los alimentos. Solo el 20 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

En tal sentido, el Programa *Vaso de Leche* debe contar con un Plan de distribución de alimentos que ayude a que la distribución de los alimentos a los beneficiarios sea de manera oportuna y eficiente.

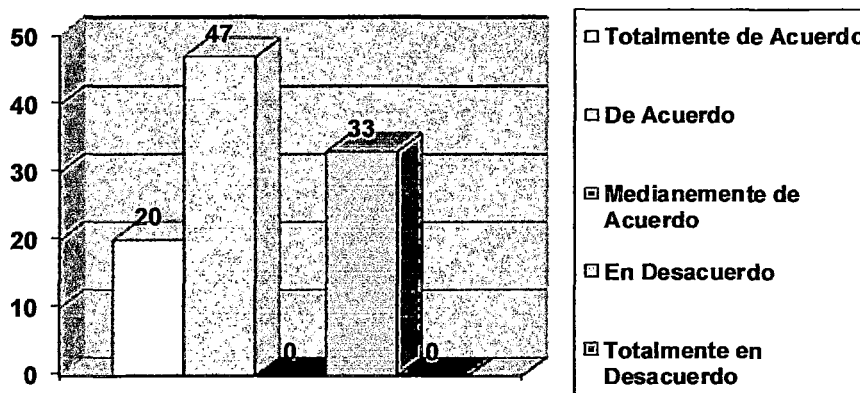
9. ¿Está usted de acuerdo con que el personal encargado de las adquisiciones del Programa *Vaso de leche* no cuenta con valores, conocimientos, capacidades y habilidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ética, ordenada, económica, eficaz y eficiente?

CUADRO N° 09. Personal de adquisiciones no cuenta con valores, conocimientos y habilidades para asegurar una actuación

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	3	20
b. De acuerdo	7	47
c. Medianamente de acuerdo	0	0
d. En desacuerdo	5	33
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 09

Percepción sobre si el personal encargado de las adquisiciones del Programa del Vaso de Leche no cuenta con valores, conocimientos, capacidades y habilidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ética, ordenada, económica, eficaz y eficiente



El 67 % de las personas encuestadas está de acuerdo con que el personal encargado de las adquisiciones del Programa *Vaso de Leche* no cuenta con valores, conocimientos, capacidades y habilidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ética, ordenada, económica, eficaz y eficiente. Mientras que el 33 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

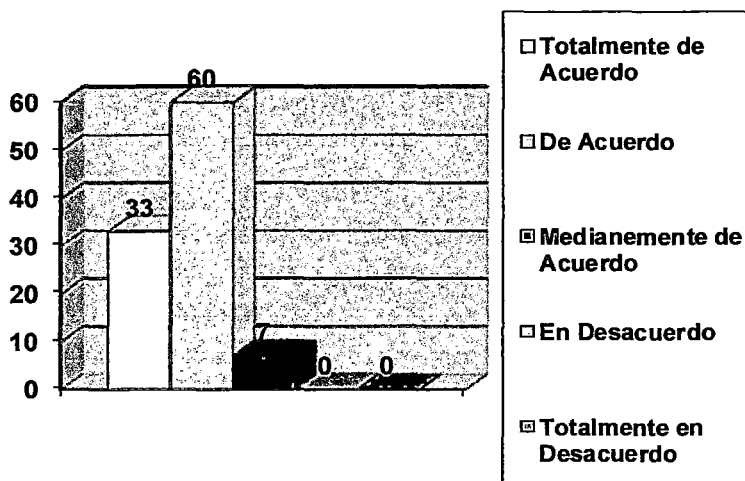
10. ¿Está usted de acuerdo que el almacenamiento de los insumos del Programa Vaso de Leche cuente con la documentación correspondiente para facilitar la revisión de los mismos?

CUADRO N° 10. Debe contarse con documentación que facilite revisión

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	5	33
b. De acuerdo	9	60
c. Medianamente de acuerdo	1	7
d. En desacuerdo	0	0
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 10

Opinión sobre el almacenamiento de los insumos del Programa Vaso de Leche cuente con la documentación correspondiente para facilitar la revisión de los mismos



El 93 % de las personas encuestadas está de acuerdo con que el almacenamiento de los insumos del Programa *Vaso de Leche* cuente con la documentación correspondiente para facilitar la revisión de los mismos. Y no se encontró personas que opinen lo contrario.

El almacenamiento de los insumos del Programa *Vaso de Leche* debe estar debidamente documentado para asegurar su adecuado desarrollo de acuerdo con los estándares establecidos y para facilitar la correcta revisión de los mismos.

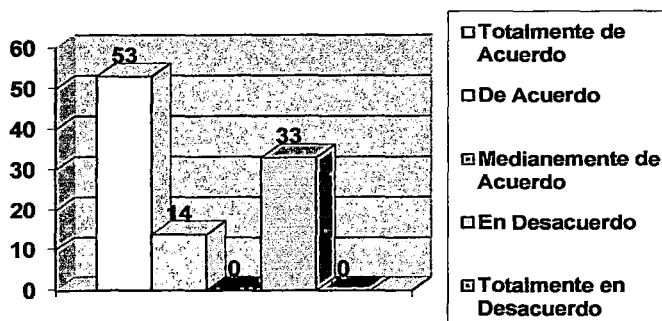
11. ¿Está usted de acuerdo que el abastecimiento de alimentos se dé a los beneficiarios los siete días de la semana?

CUADRO N° 11. Abastecimiento durante todos los días de la semana

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	8	53
b. De acuerdo	2	14
c. Medianamente de acuerdo	0	0
d. En desacuerdo	5	33
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 11

Opinión sobre el almacenamiento de los insumos del Programa Vaso de Leche cuenta con la documentación correspondiente para facilitar la revisión de los mismos



El 67 % de las personas encuestadas está de acuerdo con que el abastecimiento de alimentos se dé a los beneficiarios los siete días de la semana. Mientras que el 33 % de las personas se encuentra en desacuerdo con la afirmación.

En cumplimiento de la Ley N° 27470, el Programa *Vaso de leche* deberá cumplir con el requisito que exige, un abastecimiento obligatorio a los niños los siete días de la semana.

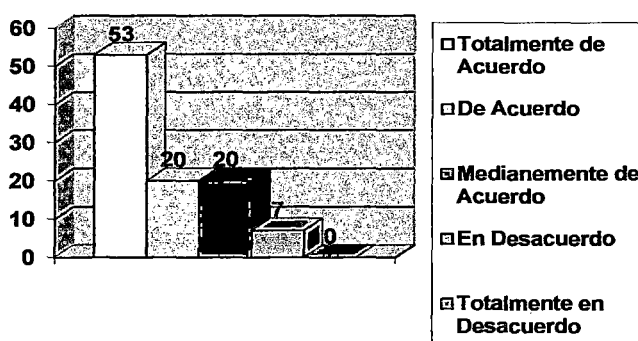
12. ¿Está usted de acuerdo que los principios y valores son fundamentales para el adecuado ambiente de control del Programa *Vaso de leche*?

CUADRO Nº 12. Ambiente con principios y valores

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	8	53
b. De acuerdo	3	20
c. Medianamente de acuerdo	3	20
d. En desacuerdo	1	7
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO Nº 12

Opinión sobre si los principios y valores son fundamentales para el adecuado ambiente de control del Programa Vaso de Leche



El 73 % de las personas encuestadas está de acuerdo en que los principios y valores son fundamentales para el adecuado ambiente de control del Programa *Vaso de leche*. Solo el 27 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

El personal involucrado en el Programa *Vaso de leche* debe tener una conducta orientada hacia los valores y la ética, así como una clara determinación hacia la medición objetiva del desempeño; de esta manera, contribuirá a un adecuado ambiente de control en el programa.

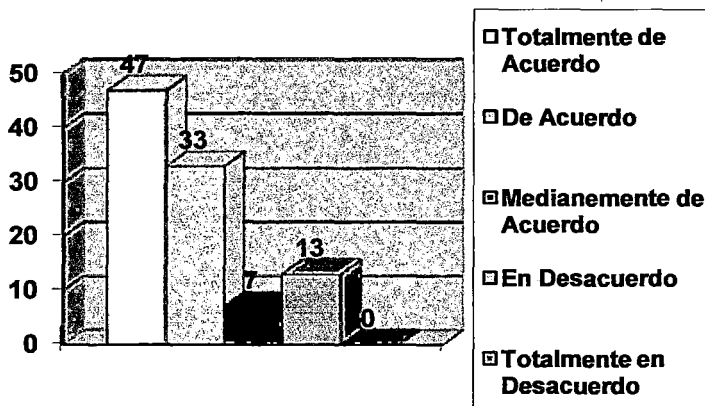
13. ¿Estaría usted de acuerdo en que se realicen las verificaciones y conciliaciones periódicas de los registros del almacén contra las fuentes respectivas para determinar y enmendar cualquier error u omisión que se haya cometido en el procesamiento de datos?

CUADRO N° 13. Verificaciones y conciliaciones periódicas

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	7	47
b. De acuerdo	5	33
c. Medianamente de acuerdo	1	7
d. En desacuerdo	2	13
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 13

Opinión sobre si se realizan las verificaciones y conciliaciones periódicas de los registros del almacén contra las fuentes respectivas, entonces se podrá determinar y enmendar cualquier error u omisión que se haya cometido en el procesamiento de datos



El 80 % de las personas encuestadas está de acuerdo con que se realicen las verificaciones y conciliaciones periódicas de los registros del almacén,

contra las fuentes respectivas para determinar y enmendar cualquier error u omisión que se haya cometido en el procesamiento de datos. Solo el 20 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

Al realizar las verificaciones periódicas, se pueden detectar a tiempo errores que se estén dando y de esta manera tomar las acciones necesarias para corregir estos errores.

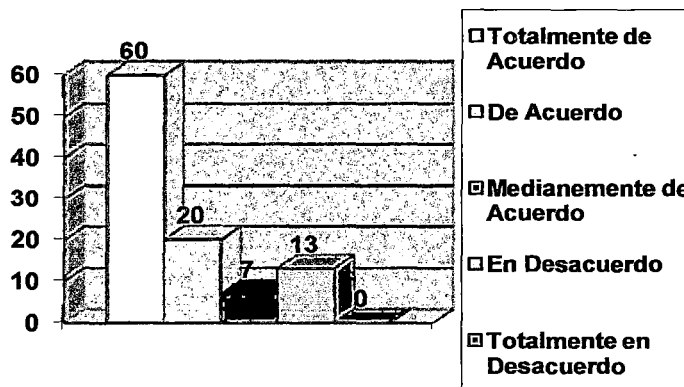
14. ¿Está usted de acuerdo que la distribución de alimentos del Programa Vaso de leche será óptima si existe comunicación interna entre las áreas de abastecimiento, almacén?

CUADRO N° 14. Distribución de alimentos con la existencia de una comunicación interna entre las áreas

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	9	60
b. De acuerdo	3	20
c. Medianamente de acuerdo	1	7
d. En desacuerdo	2	13
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 14

Opinión sobre si distribución de alimentos del Programa Vaso de Leche será óptima si existe comunicación interna entre las áreas de Abastecimiento, Almacén y el Programa del Vaso de Leche



El 80 % de las personas encuestadas está de acuerdo con que la distribución de alimentos del Programa *Vaso de leche* será óptima si existe comunicación interna entre las áreas de abastecimiento, almacén. Solo el 20 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

Cada una de las áreas mencionadas se encuentra involucrada, de alguna manera, en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de Leche*; por lo que es necesario que exista una comunicación constante entre estas y así los alimentos lleguen a los beneficiarios de manera oportuna.

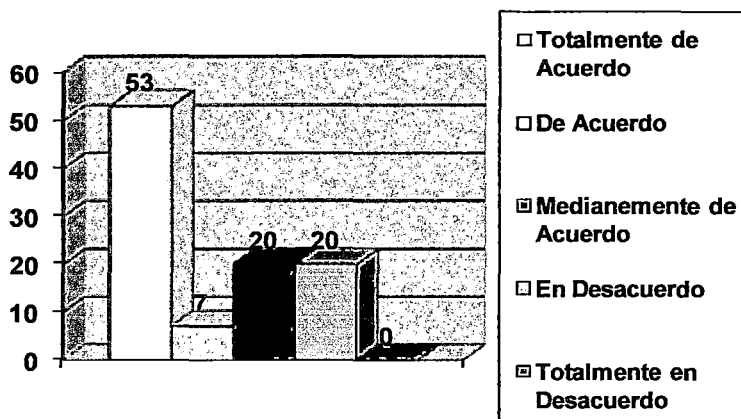
15. ¿Estaría usted de acuerdo en que se apliquen las penalidades establecidas en el contrato frente al incumplimiento de entrega de alimentos por parte del proveedor del Programa *Vaso de Leche*?

CUADRO N° 15. Las penalidades a proveedores por incumplimiento de entrega

Alternativas	Total – Parcial	%
a. Totalmente de acuerdo	8	53
b. De acuerdo	1	7
c. Medianamente de acuerdo	3	20
d. En desacuerdo	3	20
e. Totalmente en desacuerdo	0	0
TOTAL	15	100

GRÁFICO N° 15

Opinión sobre que se apliquen las penalidades establecidas en el contrato frente al incumplimiento de entrega de alimentos por parte del proveedor del Programa del Vaso de Leche



El 60 % de las personas encuestadas está de acuerdo con que se apliquen las penalidades establecidas en el contrato frente al incumplimiento de entrega de alimentos por parte del proveedor del Programa *Vaso de leche*. Y el 40 % de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación.

De esta manera se puede garantizar que el proveedor cumpla con los términos suscritos en el contrato respectivo y evitar que los beneficiarios no se perjudiquen al no recibir los insumos en el momento oportuno.

3.4. Contrastación de hipótesis

Para realizar la contrastación de la hipótesis, debemos considerar la escala de Likert siguiente:

- Totalmente de acuerdo
- De acuerdo
- Medianamente de acuerdo
- En desacuerdo
- Totalmente en desacuerdo

De las cuales, podemos dicotomizar del siguiente modo:

Opinión favorable	Opinión desfavorable
➤ Totalmente de acuerdo	➤ Medianamente de acuerdo
➤ De acuerdo	➤ En desacuerdo
	➤ Totalmente en desacuerdo

En ese sentido, procedemos a contrastar las hipótesis específicas.

Hipótesis específicas

- a) $H_0: P \leq 0.50$ (la mitad o menos de las personas encuestadas perciben que si las actividades de ambiente de control son orientados con competencia profesional, entonces contribuirán favorablemente en la adquisición de alimentos y esta será eficiente, eficaz y económica)

$H_1: P > 0.50$ (más de la mitad de las personas encuestadas perciben que si las actividades de ambiente de control son orientadas con

competencia profesional, entonces contribuirán favorablemente con la adquisición de alimentos y esta será eficiente, eficaz y económica)

$\alpha=0.05$ (Nivel de confianza)

Estadístico de prueba: Binomial

$$X = 8 + 3 = 11 \text{ (Opinión favorable)}$$

$$P = P(X \geq 11/n = 15, p = 0.5)$$

$$P = 0.018$$

Conclusión

Como $P = 0.018 < 0.05$, rechazamos la hipótesis nula (H_0); es decir, más de la mitad de los encuestados perciben que si las actividades de ambiente de control son orientados con competencia profesional, entonces contribuirán favorablemente con la adquisición de alimentos y esta será eficiente, eficaz y económica.

b) H_0 : $P \leq 0.50$ (la mitad o menos de las personas encuestadas cree que si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del Programa *Vaso de leche*, entonces se dará un almacenamiento adecuado de los alimentos)

H_1 : $P > 0.50$ (más de la mitad de las personas encuestadas cree que si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del Programa *Vaso de leche*, entonces se dará un almacenamiento adecuado de los alimentos).

$\alpha=0.05$ (Nivel de confianza)

$$X = 10 + 2 = 12 \text{ (Opinión favorable)}$$

$$P = P(X \geq 12/n = 15, p = 0.5)$$

$$P = 0.004$$

Conclusión

Como $P = 0.004 < 0.05$, rechazamos la hipótesis nula (H_0); es decir, más de la mitad de los encuestados perciben que si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del Programa *Vaso de leche*, entonces se dará un almacenamiento adecuado de los alimentos

c) $H_0: P \leq 0.50$ (la mitad o menos de las personas encuestadas cree que si el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente, entonces la distribución de alimentos a los comités de *Vaso de leche* será óptima)

$H_1: P > 0.50$ (más de la mitad de las personas encuestadas cree que si el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente, entonces la distribución de alimentos a los comités de *Vaso de leche* será óptima)

$\alpha = 0.05$ (Nivel de confianza)

$X = 9 + 2 = 11$ (Opinión favorable)

$P = P(X \geq 11/n = 15, p = 0.5)$

$P = 0.018$

Conclusión

Como $P = 0.018 < 0.05$, rechazamos la hipótesis nula (H_0); es decir, más de la mitad de los encuestados perciben que si el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente, entonces la distribución de alimentos a los comités de *Vaso de leche* será óptima.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL PROCESO DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS DEL PROGRAMA VASO DE LECHE EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN BAUTISTA

Propuestas

Formulación de un Manual de Ejecución del Programa *Vaso de leche*

1. Fundamentación

Esta propuesta está relacionada con los objetivos específicos planteados y tiene relación con la política institucional respecto a la necesidad del planeamiento y previsión de los hechos que afecten el normal desarrollo de las funciones que se ejecuten en el Programa *Vaso de Leche*.

Como se indica, existe el Manual de Organización y Funciones y el Manual de Procedimientos muy genéricos. Lo cual origina muchas veces interpretaciones erróneas o distorsiones en su aplicación; por este motivo, se considera de gran utilidad la formulación de un Manual de Ejecución del programa *Vaso de leche*, que señala los procedimientos en forma detallada de todos los procesos que se realizan.

El manual propuesto debe estar permanentemente actualizado y servirá de guía a todo el personal involucrado en el programa; será, a su vez, un elemento de instrucción para quienes se incorporen a este organismo.

2. Contenido

Este manual contendrá principalmente lo siguiente:

- La misión del Programa *Vaso de Leche*
- Las fases del control en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de leche*
- Los procedimientos específicos en cada una de estas formas
- Las responsabilidades de los elementos de ejecución y de control
- La coordinación entre el personal que interviene en este proceso
- La supervisión del elemento directriz

Elaboración de una directiva de procedimientos operativos de control interno

1. Fundamentación

El contar con una directiva de procedimientos operativos de control interno está vinculado con el objetivo general referente a la incidencia del control interno en el proceso de suministro de alimentos del Programa *Vaso de Leche*.

Las normas dadas sobre control interno se encuentran en diversos dispositivos separados y muchas veces no son concordantes.

El propósito de la directiva es resumir en un solo documento, en forma precisa y detallada, lo que debe realizar cada órgano de control, en sus diversas fases.

La ventaja de una directiva, además de ser ágil, puede ser variada y actualizada en cualquier momento que se requiera, por el Comité de Administración; sin tener que recurrir a una Resolución de Alcaldía, lo que sí ocurre en el caso de los manuales, por ser aprobados estos en ese nivel.

2. Contenido

Esta directiva contendrá lo siguiente:

- Del objeto de la directiva, para que el personal conozca sus funciones
- La finalidad que se persigue
- El alcance para determinar quiénes están obligados a cumplirla
- La base legal en que se sustenta
- La situación del programa
- Disposiciones generales en las que se dicten normas comunes a todos los órganos
- Disposiciones específicas para cada acción de control en particular
- Disposiciones complementarias, en caso de ser necesarias

Racionalización de las adquisiciones de conformidad a lo presupuestado y la verificación física de los bienes internados

De acuerdo a las normas presupuestales, no se puede comprometer, en gasto alguno, ninguna suma que exceda al calendario de compromisos que mensualmente señala para sus gastos la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

El exceder las sumas señaladas, no solo contraviene dichas normas, sino que afecta la adquisición de futuros bienes que se encuentran en el Plan de Adquisiciones.

Igualmente, toda adquisición debe seguir un estricto proceso; el mismo concluye con el internamiento en el almacén general y su posterior entrega al órgano solicitante; movimientos que deben quedar registrados en los respectivos libros y tarjetas con que cuenta el almacén, los mismos que servirán posteriormente para la elaboración de los estados financieros.

Las necesidades que demandan la realización de ciertos operativos especiales no previstos deben estar incluidas en el plan de contingencia que se formulen para atender estos casos no considerados dentro del Presupuesto Ordinario otorgado a la Institución; de esta forma no se afecta el Presupuesto Inicial.

Capacitación técnica de los recursos humanos

La capacitación señalada está relacionada con el primer objetivo específico, por ser el elemento humano el ente que ejecuta todas las acciones de control planeadas.

El rendimiento del personal será mayor cuando juntamente a los conocimientos técnicos que se impartan proporcione los medios necesarios para el incremento de su productividad.

Esta capacitación deberá efectuarse obligatoriamente en forma anual y en cualquier momento cuando exista cambio de normas y se efectúe rotación del personal por necesidad del servicio; asimismo, debe ser impartida por elementos ajenos a la institución; pero que formen parte de los órganos directrices de control.

A continuación, se detallan los procesos de suministros de alimentos del Programa *Vaso de leche* con sus respectivos flujogramas, en los que se deberá incidir al momento de implementar las directivas, manuales y procedimientos propuestos en los párrafos precedentes.

EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN

1. Requerimiento de insumos informales

1.1. Verificar que el requerimiento se encuentre en el Plan anual de contrataciones aprobado

- Revisar y confirmar que los requerimientos de insumos se encuentren debidamente consignados en el Plan Anual de Contrataciones (PAC), y debe estar aprobado por la entidad para el año.
- Todas las contrataciones deben responder a la planificación y a la prioridad que tiene la entidad.
- Los procesos, actividades y tareas deben ser verificados antes y después de realizarse.

- Los procesos, actividades y tareas deben contar con la autorización y aprobación del funcionario con el rango o autoridad respectivos.

Por ejemplo, si se trata de la adquisición de insumos para el Programa *Vaso de leche*, el responsable deberá verificar que el requerimiento de dicha adquisición se encuentre programado en el PAC de la municipalidad. Si no se encuentra incluido en el PAC, entonces deberá iniciar el procedimiento de inclusión mediante una solicitud, debidamente justificada y sustentada de modificación del PAC. La justificación y solicitud de inclusión deberá ser requerida por el responsable previo a la ejecución de la adquisición y concordada con la disponibilidad presupuestal emitida por el área de presupuesto.

1.2. Elaborar el requerimiento de los insumos debidamente suscrito por el funcionario competente

- Emitir de manera oportuna el documento (que puede ser informe, memorando u otros) que exprese con claridad y en detalle el requerimiento de los insumos.
- Cada proceso, actividad o tarea debe ser claramente definido y formalmente comunicado al funcionario respectivo.
- Las adquisiciones se deben ajustar a las necesidades técnicas y cantidad necesarias para el Programa *Vaso de leche*.
- Se tiene que evitar sobrecostos en todas las adquisiciones.

Por ejemplo, el requerimiento realizado a través de un informe, en el cual se solicita la adquisición de insumos para el Programa *Vaso de leche*, deberá contener como mínimo lo siguiente: (a) Nombre y cargo del funcionario al cual se dirige el informe, (b) nombre y cargo del funcionario remitente, (c) Breve descripción del asunto a tratar, (d) fecha, (e) descripción de las características técnicas del bien que se especificarán en los términos de referencia, (f) cantidad y calidad, (g) plazo estimado de atención del requerimiento, (h) finalidad del requerimiento.

1.3. Verificar que el documento de requerimiento se encuentre adecuadamente archivado.

- Revisar y constatar que el documento que acredita el requerimiento se encuentre físicamente en los archivos de las áreas involucradas en la adquisición.
- Es un deber de toda autoridad, funcionario y servidor municipal generar, ordenar, preservar y presentar la documentación sustentatoria de todas las tareas, actividades o procesos ejecutados durante su gestión.

2. Determinación inadecuada de valores referenciales

2.1. Elaborar el requerimiento de los insumos, debidamente suscrito por el funcionario competente

- Emitir el informe que sustente la determinación de los valores referenciales para las adquisiciones de insumos.
- Elevar el documento sustentatorio al jefe inmediato superior y al comité especial, constituido para dirigir el proceso de selección.
- Utilizar una metodología adecuada para determinar los valores referenciales confiables.
- Hacer un adecuado estudio de mercado para evitar que el proceso sea declarado desierto.

Por ejemplo, para la emisión del informe que sustente el valor referencial unitario y global, para la adquisición de los insumos, deberá considerarse como mínimo los siguientes contenidos: (a) nombre y cargo del funcionario al cual se dirige el informe, (b) nombre y cargo del funcionario remitente, (c) fecha, (d) breve indicación del asunto a tratar, (e) breve descripción del proceso seguido para la determinación del valor referencial, indicando las cotizaciones realizadas, (f) persona encargada en realizar dichas cotizaciones, (g) nombres de las empresas o personas que han emitido las cotizaciones, (h) antigüedad del valor referencial.

2.2. Determinar, con la debida oportunidad, el valor referencial; de modo que no afecte el cumplimiento del plan operativo

- Prevenir y verificar el informe que aprueba el valor referencial del insumo, que se haya emitido dentro de los plazos estimados en el Plan anual de contrataciones.
- Evitar demoras injustificadas en la atención de las adquisiciones solicitadas.
- Evitar sobrecostos por las demoras ocasionadas.
- Actualizar los precios de mercados que deben respaldar para determinar el valor referencial.

La manera más sencilla de realizar esta acción será comparada, la fecha del documento de requerimiento del insumo con la fecha de emisión del documento de aprobación del valor referencial. Esta comparación se debe realizar tomando como referencia la programación de adquisición de insumos del Programa *Vaso de leche*.

2.3. Verificar que las cotizaciones o indagación de precios en el mercado se realicen por personas distintas, a las que determinan el valor referencial

- Verificar que las personas que averiguan en el mercado, a través de cotizaciones u otros medios, sean distintas a las que determinan el valor referencial.
- Una sola persona no debe tener el control de todas las etapas. Es la clave de un proceso o una actividad.
- Deben ser parciales en la evaluación de los precios y en la definición del valor referencial.
- No debe existir manipulación de los precios, que puede generar circunstancias para actos de corrupción.
- Debe existir separación de funciones formalizadas en documentos institucionales y procedimientos.

Por ejemplo, en un proceso de determinación del valor referencial para la adquisición de insumos para el Programa *Vaso de leche*, las cotizaciones pueden ser realizadas por un asistente del órgano de contrataciones o el responsable del PVL, que tiene un mayor conocimiento sobre estos insumos y puede solicitar cotizaciones con mejor criterio técnico. Luego del estudio de mercado, corresponderá al encargado del órgano de contrataciones evaluar y definir el valor referencial de los insumos a adquirir.

2.4. Archivar, como parte del expediente de contratación, el documento que aprueba el valor referencial

- Verificar la existencia física del documento que aprueba el valor referencial en los archivos del órgano encargado de las contrataciones y en el expediente de contrataciones.
- Evitar pérdida, deterioro o manipulación del documento de requerimiento y aprobación del valor referencial.
- Los archivos deben estar organizados y asegurados para los documentos concernientes al valor referencial.

La manera más adecuada de promover la aplicación de esta recomendación es que el gerente municipal o jefe de administración emita un memorando interno disponiendo la obligación de anexar el documento que sustenta el valor referencial en los archivos del área de abastecimiento y en el expediente de contratación.

3. Elaboración y tratamiento de las bases

3.1. Verificar que las bases cumplan con los contenidos mínimos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado

- El comité especial o el responsable del órgano de contrataciones debe revisar que las bases cumplan como mínimo con las condiciones requeridas en el artículo 26º de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Evitar la presentación de observaciones de los postores, anulaciones y el consecuente retraso del proceso de contrataciones.

Por ejemplo, el comité especial, constituido para el proceso de compra de insumos del Programa *Vaso de leche*, deberá verificar que las bases contengan: mecanismos que fomenten la mayor concurrencia y participación de postores, valores nutricionales, lugar de entrega y plazos de ejecución, las garantías necesarias de acuerdo al Reglamento de la Ley de Contrataciones, los plazos y mecanismos de publicidad que garanticen la concurrencia de los postores, la definición del sistema de contratación y modalidad de selección, el cronograma del proceso de selección, el método de evaluación y calificación de las propuestas, la proforma de contrato, el valor referencial y los mecanismos de reajuste de precios de acuerdo al reglamento, y los mecanismos que aseguren la confidencialidad de las propuestas.

3.2. Verificar que las especificaciones técnicas se encuentren anexadas a las bases

- El comité especial, o el órgano encargado de contrataciones, debe revisar y constatar la existencia física del documento que sustenta las especificaciones técnicas en las bases del proceso de selección.
- Evitar que las contrataciones tengan información incompleta o dispersa, que limita un adecuado proceso de selección y contratación.
- Evitar incongruencias entre las bases y las ofertas de los postores.

Por ejemplo, para la adquisición de insumos para el Programa *Vaso de leche*, el comité especial permanente deberá verificar que los términos de referencia se encuentren debidamente anexados a las bases del concurso y formen parte integrante del contrato.

3.3. Verificar los plazos utilizados para la elaboración de las bases por parte del comité especial

- El gerente de la entidad debe revisar los plazos utilizados para la elaboración de las bases, contados a partir de la entrega del expediente de contratación

- Los plazos de elaboración de las bases deben concordar con la programación de la actividad aprobada en el plan operativo institucional.
- Evitar retrasos en el proceso de selección y en la contratación.
- Evitar desactualizaciones de los valores referenciales.
- Evitar incumplimiento de las metas programadas en el plan operativo institucional.

3.4. Verificar que las bases se encuentren aprobadas por el alcalde o el funcionario delegado para ello

- El comité especial o el órgano encargado de contrataciones debe verificar que las bases se encuentren debidamente aprobadas por el alcalde o por el funcionario delegado para este fin.
- Evitar procesos declarados nulos, por carecer del documento de aprobación de las bases.
- Evitar también que caiga responsabilidad funcional en los miembros de comité especial, por no haber gestionado la aprobación de las bases.
- Mediante una resolución de alcaldía, o resolución directoral o informe, se debe evidenciar la aprobación de las bases.

El responsable del órgano de contrataciones debe revisar previamente la convocatoria del proceso de selección para la adquisición de insumos para el Programa *Vaso de leche*, la existencia de la Resolución de Alcaldía o documento equivalente emitido por el funcionario delegado aprobando las bases. Sin este documento, no será posible llevar a cabo el proceso.

4. Evaluación técnica y económica de postores

4.1. Verificar la disposición que constituye el comité especial o formaliza al órgano encargado de las contrataciones

- Verificar y constatar la existencia del dispositivo o documento con el cual se constituye el comité especial y se formaliza al órgano encargado de las contrataciones.

- La evaluación y calificación de la oferta de los postores tiene que ser realizada por personas autorizadas, con atribución para esta acción.
- El gerente municipal debe presentar un informe a la alcaldía solicitando la constitución del comité especial y del comité especial permanente, haciendo el seguimiento hasta su aprobación.

4.2. Verificar que el documento o acta de apertura de sobres y calificación de postores se encuentre debidamente archivados, sin borrones ni enmendaduras

- Revisar y constatar el adecuado archivo de los documentos originales de las actas de apertura de sobres y calificación técnica y económica de los postores, como parte del expediente de contratación.
- Evitar la pérdida o deterioro de estos documentos, que deja sin sustento la decisión final en la selección de los postores.
- El archivo tiene que ser organizado de manera segura, conteniendo los originales de las actas de apertura de sobres y de calificación.

Por ejemplo, cada uno de los miembros del comité especial para la adquisición de insumos del Programa *Vaso de leche* se asegura que el acta de apertura y calificación de los postores se encuentre debidamente archivada y prenumerada en el expediente de contratación

5. Formalización del contrato

5.1. Verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos necesarios para la suscripción del contrato

Verificar lo siguiente:

- a) Constancia de no estar inhabilitado para contratar con el Estado.
- b) Garantía de fiel cumplimiento, salvo casos de excepción.
- c) Contratos de consorcio con firmas legalizadas ante notario público, de ser el caso.

El asesor legal debe revisar toda la documentación física que asegure la existencia de los requisitos mínimos para la suscripción del contrato.

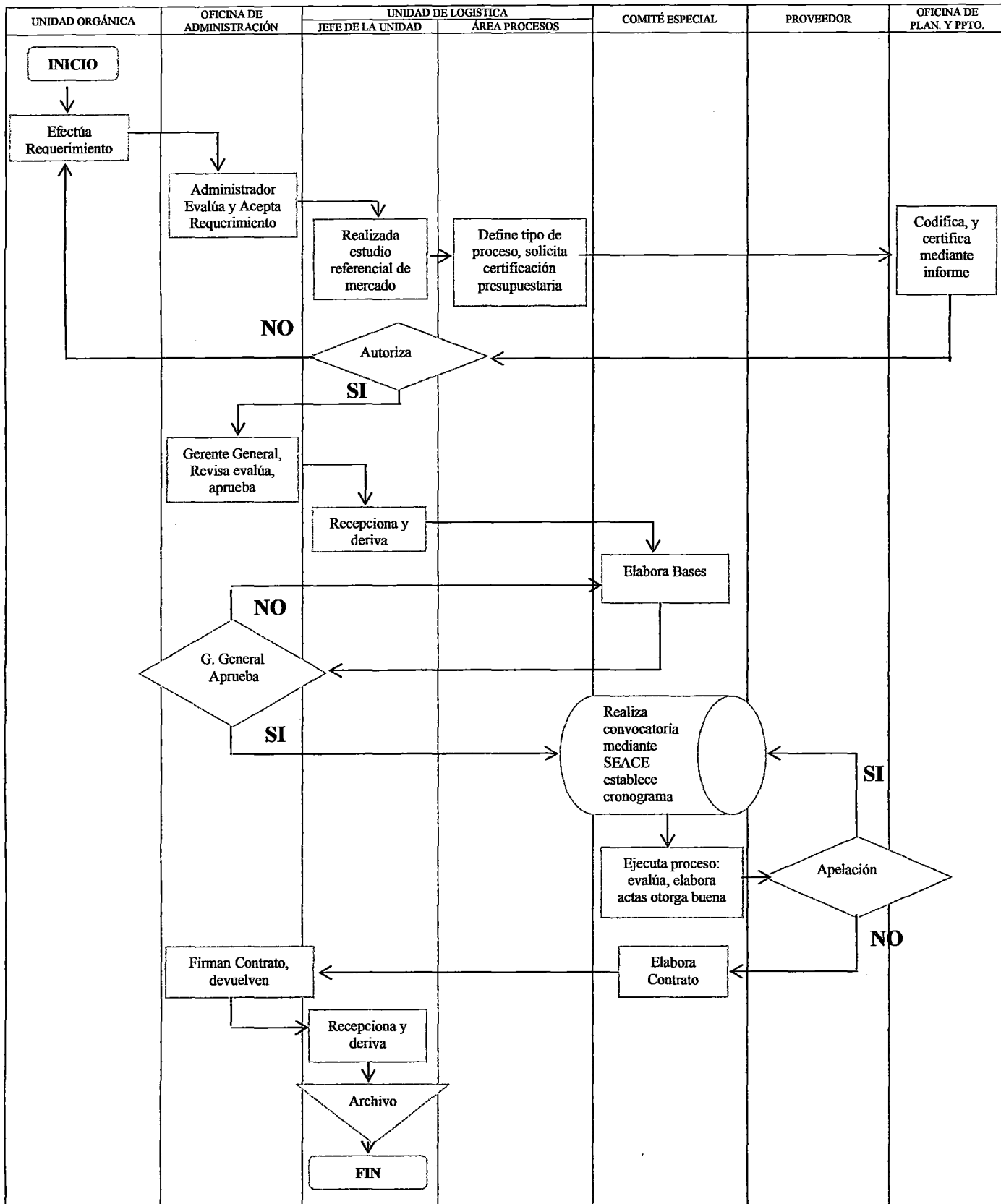
5.2. Verificar que el comité especial o sus miembros no sean los mismos que aprueben el contrato

- La gerencia municipal y los funcionarios involucrados deben verificar la separación de las funciones del comité especial con la función de aprobación del contrato.
- En una municipalidad mediana o pequeña, será recomendable reservar la función de aprobación del contrato a la alcaldía o a la gerencia municipal. En este caso, el comité especial elevará la proforma del contrato con toda la documentación de sustento al despacho de la alcaldía o gerencia municipal para efectos de su suscripción y aprobación.

5.3. Verificar que los contratos se encuentren debidamente archivados y formen parte del expediente de contrataciones

- Revisar y constatar que los contratos estén debidamente suscritos y aprobados; también que se encuentren archivados y anexados en el expediente de contratación y en los archivos de las áreas involucradas.
- Los contratos forman parte final del expediente de contrataciones y constituyen el instrumento de cierre del proceso de contrataciones.
- El responsable del órgano de contrataciones debe asegurar la existencia física del contrato, debidamente suscrito y aprobado (en original).
- Evitar pérdida o deterioro de los contratos.

PROPUESTA DE FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DEL PVL



EN EL PROCESO DE ALMACENAMIENTO

1. Definir condiciones adecuadas del almacén

- Acondicionar ambientes adecuados dentro del almacén para la recepción de los insumos o productos del programa.
- Adquirir parihuelas para evitar que los alimentos no estén en contacto con el suelo.
- Elaborar un plan de limpieza y desinfección para los equipos, así como para los pisos, paredes y columnas del almacén
- Seleccionar un espacio cuya temperatura sea menor a 18°C.

2. Establecer procedimientos de control

- Implementar tarjetas kárdex para el control de inventario de insumos.
- Realizar controles de peso de los insumos que ingresan a almacén.
- Comprobar que las existencias físicas en el almacén coincidan con el contenido de los registros.
- Realizar recuentos periódicos y/o cíclicos
- Velar por la correcta rotación de los productos, de forma tal que ningún producto permanezca almacenado por más tiempo de lo establecido en sus normas de conservación.
- Llevar un riguroso control de las fechas de vencimiento de los alimentos, que permita la salida del producto que primero venza.
- Restringir el acceso al área de almacenamiento a las personas no autorizadas.

3. Realizar pruebas de calidad

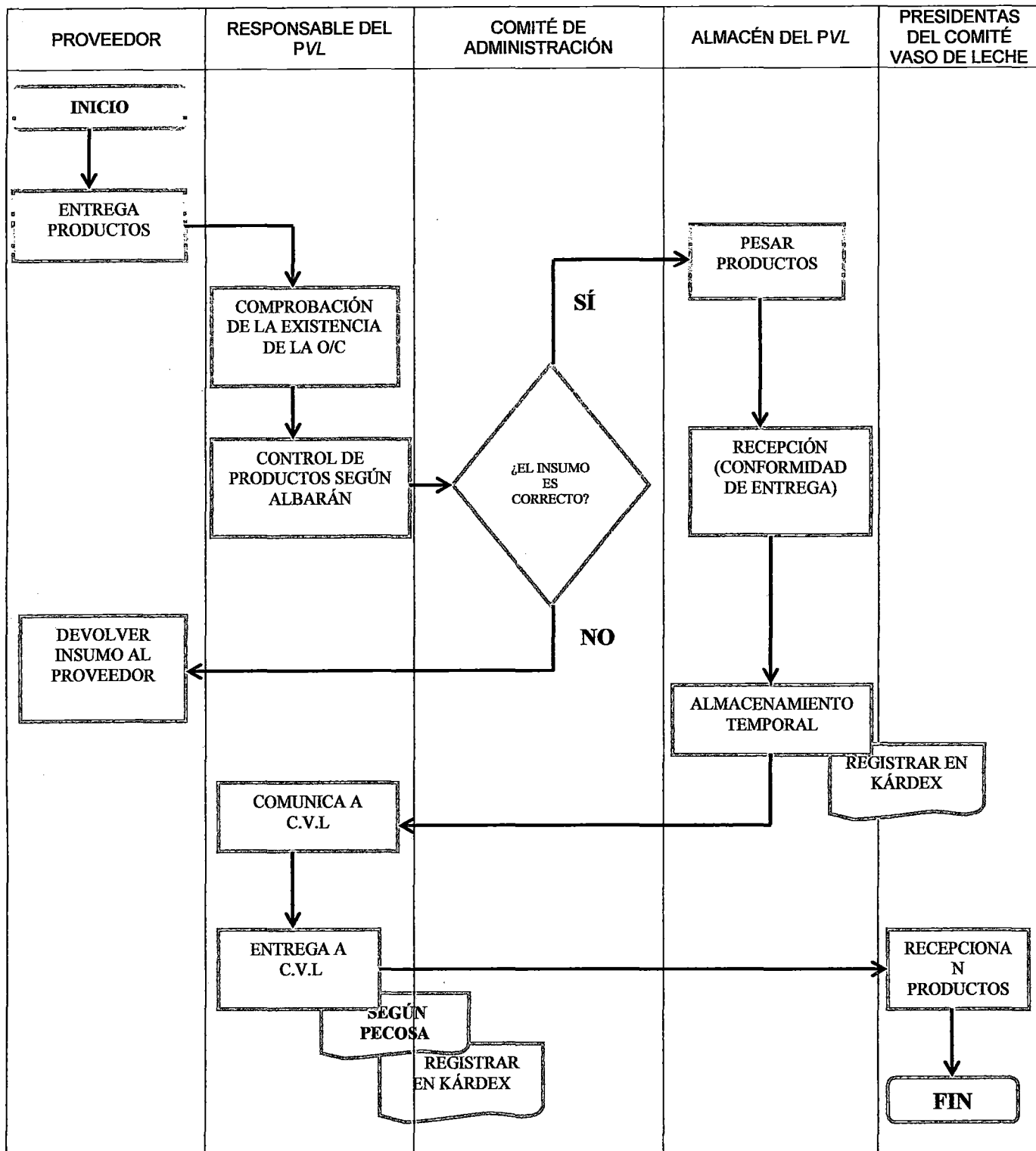
- Programar, previa coordinación con el MINSA, los muestreos de control sanitarios y de calidad nutricional de los productos alimentarios, con el fin de asegurar el valor nutricional mínimo de la ración alimenticia.

EN EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN

1. Definir mecanismos de distribución

- Establecer cronogramas de distribución que refleje el día, la hora y los parámetros necesarios en relación con el lugar y la distribución de insumos.
- Fijar a los responsables específicos de la distribución de insumos.
- Informar a los comités del programa sobre los cambios que puedan ocurrir con relación a la distribución (horario, lugar donde se lleve a cabo, cantidades, etc.)
- Mejorar los niveles de coordinación con los comités de *Vaso de leche* para una mejor distribución, evitando la politización del programa.
- Establecer canales de distribución de los productos, considerando el transporte, rutas adecuadas a seguir, almacenes apropiados, seguros, y responsables de recepción.
- Hacer entrega de lo solicitado previa autorización y firma del PECOSA (Pedido Comprobante de Salida) por las instancias competentes.
- Establecer que el PECOSA contenga la siguiente información básica: Número de albarán, señas del destinatario de la mercadería, referencia del documento formal que originó la entrega (número de pedido, orden de traspaso, etc.), código de la transacción correspondiente, código del producto, cantidad entregada, cantidad pendiente de entrega, firmas de control y recepción de mercaderías.
- Establecer un sistema de seguimiento tras la distribución para evaluar si el producto está llegando realmente a los beneficiarios del programa.

**PROPUESTA DE FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE ALMACENAMIENTO Y
DISTRIBUCIÓN DEL PVL**



CONCLUSIONES

De los resultados de las pruebas estadísticas se concluye:

1. El control interno efectivo incide favorablemente en el proceso de suministro de alimentos en el Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, logrando una gestión eficiente, eficaz y económica.
2. El orientar las actividades de ambiente de control con competencia profesional contribuye favorablemente a la adquisición de alimentos del programa, siendo esta eficiente, eficaz y económica.
3. La adecuada implementación de las actividades de control gerencial, a la medida del Programa *Vaso de leche*, conducen a un adecuado almacenamiento de los alimentos.
4. La suficiencia y pertinencia de la información y comunicación existente permiten que la distribución de alimentos a los comités de *Vaso de leche* sea óptima.

RECOMENDACIONES

En base a las conclusiones formulamos las siguientes recomendaciones:

1. Que los funcionarios y servidores asuman un compromiso para fortalecer la efectividad del control interno mediante: lineamientos, herramientas, directivas, normas estándares, procedimientos, políticas, programas, métodos y objetivos que deben ser actualizados constantemente y guardar coherencia entre sí, para que incida favorablemente en el proceso de suministro de alimentos en el Programa *Vaso de leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.
2. Los funcionarios y servidores involucrados en el Programa *Vaso de leche* deben asumir un compromiso en el ambiente de control de manera continua, para contribuir a la adquisición transparente de alimentos del programa; ya que, con el ambiente de control, se promueve el ejercicio de buenas prácticas éticas.
3. Los funcionarios y servidores deben implementar las actividades de control gerencial a la medida del Programa *Vaso de leche*, para contribuir con la identificación de las debilidades administrativas y mejorar las deficiencias del proceso de almacenamiento; tales como: procedimientos de aprobación y autorización, verificaciones, controles sobre acceso a recursos, conciliaciones y revisión de procesos.
4. Que los funcionarios y servidores establezcan mecanismos adecuados para asegurar que el registro, procesamiento, integración y flujo de información se dé en todas las direcciones, con calidad y oportunidad a través de métodos, procesos, canales, medios y acciones con un enfoque sistémico y regular, lo que permitirá cumplir con las responsabilidades individuales y grupales; y así, contribuir con la distribución óptima de alimentos a los comités de *Vaso de leche*.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALVAREZ ILLANES, Juan Francisco
2007 **Auditoría gubernamental Integral**
Lima: Pacifico editores.
2. ANAYA TEJERO, Julio Juan
2007 **Logística integral. La gestión operativa de la empresa.**
3ra. ed. España: ESIC
3. ANAYA TEJERO, Julio Juan
2008 **Almacenes. Análisis, diseño y organización.** 1ra. ed.
España. España: ESIC
4. BANCO MUNDIAL
2010 **Mejorando el proceso de adquisiciones y suministros
para fortalecer la eficacia nutricional del Programa
Vaso de Leche del Perú.**
5. BASTOS BOUBETA, Ana Isabel
2007 **Distribución logística y comercial.** 1ra. ed. España:
Vigo
6. COOPERS & LYBRAND
1997 **Los nuevos conceptos del control interno.** New York:
Díaz Santos S.A.
7. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
2008 **Informe Macro N° 724-2009-CG/PSC-IM.**

8. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
2009 **Informe Macro N° 656-2010-CG/PSC-IM.**

9. Centro de Investigación y Desarrollo del Comercio Interior (CID – CI) y Sociedad Cubana de Logística y Marketing (SCLM) de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC)
2006 **Manipulación y almacenamiento de alimentos.**

10. ESTEBAN TALAYA, Águeda.
2008 **Principios de marketing.** 3ra. ed. España: ESIC

11. FERREL O.C.
2004 **Introducción a los negocios en un mundo cambiante.**
4ta. ed. México: Mc Graw Hill.

12. FERNANDO CARRIÓN, Alicia Zicardi.
1991 **Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa.** 1ra. ed. México: Miguel Ángel Porrúa

13. FLEITMAN, Jack.
2000 **Negocios exitosos.** México: Mc Graw Hill.

14. FONSECA LUNA, Oswaldo
2007 **Auditoría y control.** 1ra. ed. Lima: Instituto en investigación en Accountability y Control-IICO

15. FONSECA LUNA, Oswaldo
2008 **Vademécum contralor 2008.** 1ra. ed. Lima: Instituto en investigación en Accountability y Control-IICO

16. GOXENS, Antonio y ÁNGELES, María

- 1995 **Enciclopedia práctica de la contabilidad.** España:
Barcelona Océano.
17. Ley 24059
**Crea el Programa Vaso de leche en todos los
municipios provinciales.**
18. Ley 27470
Norma complementaria del PVL.
19. Ley 27712
Modificatoria del PVL.
20. MANTILLA BLANCO, Samuel Alberto
2005 **Control interno.** 4ta. Ed. Bogotá: Esfera Editores Ltda.
21. MATAIX VERDÚ, José
2005 **Nutrición para educadores.** 2da. ed. España: Díaz de
Santos
22. MIQUEL PERIS, Salvador
2006 **Distribución comercial.** 5ta. ed. España: ESIC
23. Organización Panamericana de Salud.
2001 **Logística y gestión de suministros humanitarios en el
sector salud.** 1ra. ed. Washington: D.C.: OPS
24. PEÑA BERMÚDEZ, Jesús María
2000 **Control, auditoría y revisoría fiscal.** 3ra. ed. Bogotá:
Ecoe Ediciones Ltda.
25. Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG
26. Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM
27. SCHUSTER, José Alberto

1992

Control interno. Washington: Ediciones Machi

28. SUÁREZ BUSTAMANTE, Miguel A.

2003

Caracterización del Programa del Vaso de Leche.
Lima.

29. VÁSQUEZ, Enrique

2006

Economía y sociedad 59, CIES.

30. YAMADA FUKUSAKI, Gustavo

2005

Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú. 1ra. Ed. Perú: Asociación Peruana de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

Bibliografía virtual

1. <http://html.rincondelvago.com/control-interno-de-operaciones.html>,p1
[revisado en diciembre de 2010]
2. www.utu.edu.uy/Publicaciones/.../NocionesAuditoriaT04EMT.pdf
[revisado en diciembre de 2010]
3. <http://www.utp.edu.co/institu/oci/legislacion.thm>
[revisado en diciembre de 2010]
4. <http://www.cortedecuentas.gob.sv/normas.htm#preliminar>
[revisado en diciembre de 2010]
5. www.hacienda.gob.ni/sigla/sin_frames/normas_control_int/conceptos/conceptos/htm
[revisado en diciembre de 2010]

6. <http://ocu.ucr.ac.cr/prod06.htm>
[revisado en diciembre de 2010]
7. <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAvVVVvYKvBLjMjtc.php>
[revisado en diciembre de 2010]
8. <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y1453S/y1453s08.htm>
[revisado en diciembre de 2010]
9. <http://desastres.usac.edu.gt/documentos/pdf/spa/doc10446/doc10446-5.pdf>
[revisado en mayo de 2011]
10. <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/caracvaso.pdf>
[revisado en mayo de 2011]
11. <http://apps2.mef.gob.pe/SISFOHPVL/>
[revisado en mayo de 2011]
12. <http://www.eumed.net/libros/2010d/796/Componentes%20de%20Control%20Interno.htm> [revisado en mayo de 2011]
13. <http://www.sabetodo.com/contenidos/EpyZFauAAFMSmRLmys.php>
[revisado en mayo de 2011]
14. <http://www.gerencie.com/el-informe-coso.html>
[revisado en mayo de 2011]

ANEXO N° 01

INCIDENCIA DEL CONTROL INTERNO EN EL PROGRAMA VASO DE LECHE. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN BAUTISTA. AYACUCHO, 2008-2009

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	VARIABLE	METODOLOGÍA
<p>Problema general</p> <p>¿De qué manera el control interno incide en el proceso de suministro de alimentos del Programa Vaso de Leche de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista?</p> <p>Problemas específicos:</p> <p>a) ¿De qué manera las actividades del ambiente de control con competencia profesional contribuyen en la adquisición de alimentos?</p> <p>b) ¿De qué manera las actividades de control gerencial implementadas a la medida del Programa del Vaso de Leche contribuyen en el almacenamiento adecuado de los alimentos?</p> <p>c) ¿De qué manera la información y comunicación suficientes y pertinentes contribuyen a realizar la distribución óptima a los comités del vaso de leche?</p>	<p>Objetivo general</p> <p>Analizar la incidencia del Control Interno en el proceso de suministro de alimentos del Programa del Vaso de Leche de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <p>a) Evaluar las actividades del ambiente de control inherentes a la competencia profesional que contribuyen en la adquisición de alimentos.</p> <p>b) Analizar las actividades de control gerencial que implementadas a la medida del Programa del Vaso de Leche que contribuyen en el almacenamiento adecuado de los alimentos.</p> <p>c) Evaluar la información y comunicación suficientes y pertinentes que contribuyen a realizar la distribución óptima de alimentos a los comités del vaso de leche.</p>	<p>Hipótesis general</p> <p>Si el control interno es efectivo, entonces incidirá favorablemente en el proceso de suministro de alimentos del Programa Vaso de leche de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.</p> <p>Hipótesis específicas:</p> <p>a) Si las actividades de ambiente de control son orientados con competencia profesional, entonces contribuirán favorablemente en la adquisición de alimentos y esta será eficiente, eficaz y económica.</p> <p>b) Si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del Programa del Vaso de Leche, entonces se dará un almacenamiento adecuado de los alimentos.</p> <p>c) Si el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente, entonces la distribución de alimentos a los comités de Vaso de leche será óptima.</p>	<p>V. Independiente</p> <p>(X) Control interno</p> <p>Indicadores</p> <p>X1. Ambiente de control</p> <p>X2. Actividades de control gerencial</p> <p>X3. Información y comunicación</p> <p>V. Dependiente</p> <p>(Y) Programa Vaso de leche</p> <p>Indicadores</p> <p>Y1. Adquisición</p> <p>Y2. Almacenamiento</p> <p>Y3. Distribución</p>	<p>Métodos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inductivo • Deductivo • Sintético • Analítico • Estadístico <p>Tipo de Investigación</p> <p>El presente estudio es investigación aplicada; para su desarrollo, se apoyará en los conceptos teóricos existentes.</p> <p>Población y muestra</p> <p>En el tema de investigación, la población lo conformó los trabajadores involucrados en el Programa Vaso de Leche de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.</p> <p>Técnicas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Encuesta 2. Observación 3. Entrevista <p>Instrumentos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Guía de encuesta 2. Personal directa, medios electrónicos 3. Guía de entrevista

ANEXO N° 02

ENCUESTA PARA LA TESIS TITULADA: "INCIDENCIA DEL CONTROL INTERNO EN EL PROGRAMA VASO DE LECHE. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN BAUTISTA. AYACUCHO, 2008-2009"

El presente cuestionario tiene como objetivo analizar la incidencia del control interno en el Programa *Vaso de Leche* de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista. El tratamiento de los datos que aquí figuren será confidencial y únicamente con fines de investigación, por lo que no se le facilitará a ninguna persona u organización ajena a la misma. Gracias por su colaboración.

1. **¿Estaría usted de acuerdo con la contribución favorable en la adquisición de alimentos y esta será eficiente, eficaz y económica si las actividades de ambiente de control son orientadas con competencia profesional?**
 - a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo

2. **¿Está de acuerdo con que se dé un adecuado almacenamiento de los alimentos del Programa *Vaso de leche* si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del programa?**
 - a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo

3. **¿Estaría de acuerdo con que la distribución de alimentos a los beneficiarios del Programa *Vaso de leche* será óptima si es que el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente?}**
 - a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo

4. **¿Está de acuerdo con que las adquisiciones de insumos del Programa *Vaso de leche* sean incluidas en el Plan anual de contrataciones?**
 - a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo

5. **¿Estaría de acuerdo con que se realicen pruebas de calidad a los productos adquiridos para el Programa *Vaso de leche*?**
 - a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo

6. **¿Está de acuerdo con que se formulen los respectivos requerimientos, para la adquisición de insumos del Programa *Vaso de leche*, a más tardar la cuarta semana del mes de noviembre; de tal forma que la entidad realice los procesos de selección de manera oportuna?**
 - a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo

7. **¿Estaría de acuerdo que el almacenamiento de los insumos del Programa *Vaso de leche* sean realizados con muebles y equipos adecuados?**
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
8. **¿Estaría de acuerdo que el Programa *Vaso de leche* cuente con un Plan de distribución de los alimentos?**
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
9. **¿Está usted de acuerdo con que el personal encargado de las adquisiciones del Programa *Vaso de leche* no cuenta con valores, conocimientos, capacidades y habilidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ética, ordenada, económica, eficaz y eficiente?**
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
10. **¿Está usted de acuerdo que el almacenamiento de los insumos del Programa *Vaso de leche* cuente con la documentación correspondiente para facilitar la revisión de los mismos?**
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo

- d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
- 11. ¿Está usted de acuerdo que el abastecimiento de alimentos se dé a los beneficiarios los siete días de la semana?**
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
- 12. ¿Está usted de acuerdo que los principios y valores son fundamentales para el adecuado ambiente de control del Programa *Vaso de leche*?**
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
- 13. ¿Estaría usted de acuerdo en que se realicen las verificaciones y conciliaciones periódicas de los registros del almacén contra las fuentes respectivas para determinar y enmendar cualquier error u omisión que se haya cometido en el procesamiento de datos?**
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Medianamente de acuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
- 14. ¿Está usted de acuerdo que la distribución de alimentos del Programa *Vaso de leche* será óptima si existe comunicación interna entre las áreas de abastecimiento, almacén?**
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo

- c. Medianamente de acuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Totalmente en desacuerdo

15. ¿Estaría usted de acuerdo en que se apliquen las penalidades establecidas en el contrato frente al incumplimiento de entrega de alimentos por parte del proveedor del Programa *Vaso de leche*?

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. Medianamente de acuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Totalmente en desacuerdo

ANEXO N° 03

Entrevista

1. ¿Está de acuerdo que el control interno incide favorablemente en el proceso de suministro de alimentos del PVL de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista?

.....
.....
.....
.....

2. ¿Está de acuerdo en que si las actividades de ambiente de control son orientados con competencia profesional, entonces contribuirán favorablemente en la adquisición de alimentos y esta será eficiente, eficaz y económica?

.....
.....
.....
.....

3. ¿Está de acuerdo en que si las actividades de control gerencial son implementadas a la medida del Programa *Vaso de Leche*, entonces se dará un adecuado almacenamiento de los alimentos?

.....
.....
.....
.....

4. ¿Está de acuerdo en que si el sistema de información y comunicación es suficiente y pertinente, entonces la distribución de alimentos a los comités de *Vaso de leche*?

.....
.....
.....
.....

5. ¿Existe un adecuado control interno en el proceso de adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos del PVL en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista?

.....
.....
.....
.....

6. ¿Se da a conocer y aplica el código de ética de la función pública en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista?

.....
.....
.....
.....

7. ¿Los controles internos existentes en el proceso de suministros de alimentos del PVL permiten, en alguna medida, a la consecución de los objetivos y metas?

.....
.....
.....
.....

8. ¿Se han impartido instrucciones para la difusión entre el personal directivo, funcionarios y empleados de las Municipalidad Distrital de San Juan, relacionado con las normas de control interno para el sector público?

.....
.....

ANEXO N° 4

VALIDACIÓN Y CONFIABILIDAD DEL INSTRUMENTO DE MEDIDA

VALIDACIÓN

La validación del instrumento se obtuvo a través del juicio de expertos. Cada experto recibió una planilla de validación, donde se recogió la información. Esta planilla contiene los siguientes aspectos de información por cada pregunta: congruencia, claridad y observación. Luego de la revisión de parte de los expertos se procedió a: (a) en las preguntas con 100% de coincidencia favorable entre los expertos, se dejaron incluidos en el cuestionario, (b) en las preguntas donde hubo un 100% de coincidencia desfavorable entre los expertos se excluyeron del instrumento, (c) donde existió acuerdo parcial entre los expertos se revisaron las preguntas, se reformularon y nuevamente se validaron.

CONFIABILIDAD

Con respecto a la confiabilidad de los instrumentos, Sánchez y Guarisma (1995) plantean que: *“Una medición es confiable o segura, cuando aplicada repetidamente a un mismo individuo o grupo, o al mismo tiempo por investigadores diferentes, da iguales o parecidos resultados”*. Por ello, con el fin de revisar, evaluar y determinar la confiabilidad del instrumento, así como la detección de dificultades se ejecutó una prueba piloto a un grupo individuos que no fueron incluidos en la muestra, en dos oportunidades diferentes. Realizadas ambas aplicaciones se compararon los resultados obtenidos y no se detectaron discrepancias, por lo tanto se consideró confiable el instrumento de recolección de datos.

