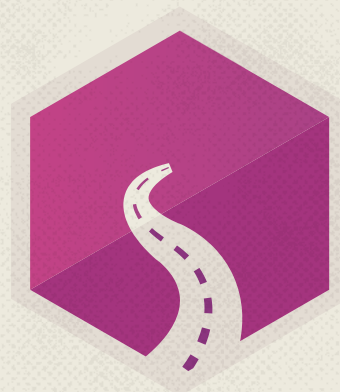


AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO



MINAM



MTC



MINEDU

MIDIS

Mejorando los servicios públicos para los ciudadanos



Periodo
AUDITADO

AGOSTO 2013

MARZO 2014



Fotografías tomadas del portal web Cuna Más

Impulsamos mejoras en programa

CUNA MÁS

MÁS DE 53 MIL NIÑOS SE BENEFICIARÁN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

Cada día, las madres de más de 53 mil niños dejan a sus hijos en el Servicio de Cuidado Diurno del programa “Cuna Más”, mientras ellas se van a trabajar o estudiar. En estos locales, los niños de 6 a 36 meses de edad, que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, reciben atención integral en salud, nutrición y aprendizaje, entre otros.


Debido al impacto social de este programa, se realizó una auditoría de desempeño que permitió identificar, conjuntamente con el programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), las áreas específicas donde se puede mejorar el servicio que prestan a favor de los niños, proponiendo recomendaciones que permitan solucionar los problemas detectados.

La auditoría con un “enfoque orientado a problemas” se centró en cuatro aspectos: el desarrollo de capacidades de las madres cuidadoras, la planificación de actividades para generar experiencias de aprendizaje en los niños, la promoción de buenas prácticas de cuidado de los niños por parte de las familias y la reposición de materiales educativos en los centros de cuidado diurno.

Como resultado de la auditoría a dichos temas clave, La Contraloría planteó 18 recomendaciones para mejorar la prestación del servicio y, en coordinación con el programa Cuna Más, se formuló un Plan de Acción para optimizar el trabajo que vienen realizando y que terminará beneficiando a los más de 53 mil niños y niñas en situación de pobreza que son beneficiarios del programa.

El MIDIS y Cuna Más se han comprometido a implementar, entre el 30 de junio 2015 hasta el 31 de marzo 2016, las 27 acciones de mejora que contempla el Plan de Acción. La titular del MIDIS, Paola Bustamante, afirmó que se adoptarán las medidas necesarias para cumplir con los plazos establecidos.

Según el director ejecutivo (e) del Programa Nacional Cuna Más, Jorge Fernández, las recomendaciones hechas por La Contraloría, han permitido iniciar acciones internas para concretar las mejoras en el Servicio de Cuidado Diurno que prestan, habiéndose logrado incluso avances en varias de ellas.

El MIDIS y Cuna Más se han comprometido a implementar el Plan de Acción que permitan ejecutar las oportunidades de mejoras identificadas por la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control. 



AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE CUIDADO DIURNO DEL PROGRAMA NACIONAL “CUNA MÁS”

| RESULTADOS | PRINCIPALES RECOMENDACIONES | ACCIONES DE MEJORA |
|---|---|---|
| <p>1 Las actividades para desarrollar las capacidades de las cuidadoras se realizaron de manera poco frecuente y sin una definición clara de las tareas que ellas debían desarrollar ni del perfil de competencias requerido para generar experiencias de aprendizaje en los niños. Esto generó poca claridad respecto de la mejora de sus competencias y de su efectiva contribución a los objetivos del Servicio.</p> | <ul style="list-style-type: none">Definir los roles, tareas y el perfil de competencias de las madres cuidadoras, en relación a los objetivos del Servicio, para el desarrollo integral del niño. Sobre la base de estos, aprobar el perfil de competencias sobre el cual se articulen las capacitaciones y seguimiento del desempeño de las cuidadoras.Desarrollar un sistema de seguimiento al desempeño de las cuidadoras, previa definición de un instrumento de medición, que permita alcanzar los resultados del servicio.Evaluar la asignación directa de recursos financieros para las Unidades Territoriales (UT) que permitan la planificación y organización desconcentrada de las actividades de capacitación de las cuidadoras, considerando los gastos logísticos, de transporte y viáticos para el equipo técnico y los actores comunales. | <ul style="list-style-type: none">Definir las tareas y roles de la madre cuidadora, reflejados en el lineamiento normativo aprobado de la Unidad Técnica de Cuidado Diurno.Elaborar una matriz de competencias de la madre cuidadora, reflejada en el perfil de la madre cuidadora y en el plan de capacitación para la madre cuidadora para el año 2016.Evaluar los estándares de calidad del servicio de cuidado diurno, reflejados en el reporte de acciones de acompañamiento y supervisión.Evaluar el proceso de asignación de recursos para las actividades de capacitación, reflejado en Informe de Evaluación. |
| <p>2 La planificación de las experiencias de aprendizaje no orientó el trabajo de las cuidadoras con los niños, ya que existieron limitaciones en el uso, la estandarización de sus insumos y además debilidades en el seguimiento al avance del desarrollo infantil, tanto a nivel de unidades territoriales como de los locales del Servicio. Por tanto, se afectó la ejecución de experiencias de aprendizaje y la posibilidad de evaluar su aporte en el desarrollo de los niños.</p> | <ul style="list-style-type: none">Desarrollar estrategias articuladas para la asistencia técnica permanente a la formadora y acompañante técnico en materia del nuevo modelo de planificación de experiencias de aprendizaje, favoreciendo su comprensión e internalización por parte de estos profesionales.Sistematizar la información generada en el proceso de planificación, sobre el desarrollo de cada niño de acuerdo a su edad (ya sea en el panel interactivo o en una ficha “ad hoc”), a fin de obtener un conjunto de actividades programadas para cada niño, accesible por los especialistas del equipo técnico de la UT, además de la cuidadora y madre guía. Esto requiere acondicionar el módulo del sistema CunaNet para que produzca reportes de seguimiento del desarrollo por niño y por sala. | <ul style="list-style-type: none">Diseñar la estrategia de acompañamiento para la implementación de la propuesta pedagógica en las unidades territoriales.Diseñar y validar fichas de seguimiento al desarrollo y aprendizaje de cada niño para fines de la planificación.Implementar la ficha de seguimiento en el aplicativo informático. |
| <p>3 Las actividades para la promoción de buenas prácticas de cuidado de las familias se realizaron sin contar con definiciones claves de las prácticas a promover y de la población priorizada (niños en situación de riesgo). Lo anterior, aunado a la ausencia de un responsable del componente en las unidades territoriales y de un seguimiento del avance de las prácticas, generó incertidumbre sobre el efecto de tales actividades en la mejora del desarrollo integral de los niños, con el apoyo de sus familias.</p> | <ul style="list-style-type: none">Implementar un mecanismo de seguimiento del avance de las prácticas de cuidado de los niños por parte de las familias usuarias con el fin de conocer la internalización de las prácticas promovidas, lo cual requiere además fortalecer la supervisión directa a las madres guías por parte de las acompañantes técnicas para garantizar la calidad de las visitas y lograr sus objetivos. | <ul style="list-style-type: none">Actualizar la ficha de seguimiento a los niños vinculados a las prácticas de cuidado de los niños, reflejado en el reporte del sistema CunaNet.Diseñar estrategias de acompañamiento y asistencia técnica dirigidas a las madres guía a cargo de los especialistas de trabajo con familias, reflejado en el reporte de acompañamiento y asistencia técnica. |



RESULTADOS

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

ACCIONES DE MEJORA

4

La reposición de los materiales educativos no consideró los cambios en la composición etaria de los niños en el Servicio. Además, al no contar con un procedimiento de reposición claro dirigido a los comités de gestión, no se aseguró la cobertura oportuna de materiales educativos que respondan a las necesidades de los niños. Por tanto, no se pudo garantizar la diversidad de actividades que generen experiencias de aprendizaje en los niños.

• Realizar un estudio de costos y periodo de duración (o vida útil) de los materiales educativos y equipos a nivel de las UT con las especificaciones técnicas precisadas por el Programa. En función a los resultados de dicho estudio, se recomienda evaluar periodos más cortos para la elaboración del inventario de bienes.

• Fortalecer el seguimiento de la sede central y de las UT a la situación operativa de los materiales educativos y equipos, considerando la sistematización del inventario de bienes (por locales, comités de gestión y UT) y el inventario de baja. En función a estos, desarrollar un plan de mantenimiento operativo para los locales de cuidado diurno.

• Realizar un estudio de costos y del periodo de duración de materiales educativos, reflejado en un informe técnico.

• Actualizar la normativa sobre equipamiento y re-equipamiento, reflejado en los respectivos lineamientos técnicos aprobados.

• Diseñar un aplicativo de seguimiento del inventario de bienes por local, comité de gestión y unidad territorial.

• Validar e implementar dicho aplicativo en las unidades territoriales.

• Planificar el proceso de mantenimiento y/o reposición de bienes existentes en los locales, reflejando en el plan respectivo.

En relación a todos los resultados de la auditoría, se formuló la siguiente recomendación:

Definir claramente los roles y tareas que deben desempeñar los miembros de los equipos técnicos de las UT, especialmente de los acompañantes técnicos que se encuentran sobrecargados por múltiples tareas no solo pedagógicas sino también de carácter administrativo y de apoyo a la gestión comunal. En función a estas definiciones, se debe aprobar un perfil de competencias para cada cargo y actualizar los instrumentos de gestión pertinentes de manera articulada.

ACCIONES DE MEJORA

• Definir las tareas y los roles del equipo técnico, reflejados en el lineamiento normativo aprobado de la Unidad Técnica de Cuidado Diurno.

• Elaborar una matriz de competencias del equipo técnico, reflejados en perfil de los equipos técnicos de las UT y plan de capacitación a equipos técnicos para el año 2016.

LA CONTRALORÍA ESTÁ REALIZANDO UN SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES DE MEJORA DE DESEMPEÑO, A LAS CUALES SE COMPROMETIÓ EL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL, DE ACUERDO A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS Y VERIFICANDO LOS AVANCES PERIÓDICAMENTE. MUY PRONTO SE CONTARÁ CON UN APLICATIVO INFORMÁTICO QUE FACILITARÁ EL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE DICHAS ACCIONES Y PERMITIRÁ QUE LA CIUDADANÍA PUEDA VISUALIZAR EN LÍNEA LOS AVANCES INSTITUCIONALES.





Periodo
AUDITADO
ENERO A
DICIEMBRE 2013


Protegiendo la BIODIVERSIDAD

El Perú es uno de los 10 países con mayor diversidad del mundo, que destaca por sus ecosistemas, especies y variedades genéticas. A nivel nacional, existen 77 Áreas Naturales Protegidas (ANP) por el Estado que constituyen una parte fundamental de nuestro patrimonio natural al conservar muestras representativas de nuestra diversidad biológica*. El organismo público encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las ANP y de cautelar el mantenimiento de nuestra

diversidad biológica es el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP.

La Contraloría General realizó una auditoría de desempeño que permitió identificar, conjuntamente con el SERNANP, las áreas específicas donde existen oportunidades de mejora en la gestión, los cuales impactarán positivamente en las ANP. Las recomendaciones formuladas fueron incorporadas en un plan de acción que será ejecutado por la entidad hasta el 2017.

AUDITORÍA COORDINADA

La auditoría de desempeño realizada al SERNANP se realizó como parte de una Auditoría Coordinada de Biodiversidad en la cual participaron 11 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que integran la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Congregó a 65 profesionales de las EFS Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Cada EFS evaluó en su país a la entidad encargada de la conservación y protección de las ANP. 

*Según el listado oficial de Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE del SERNANP. A diciembre 2014.

Servicios examinados en Sernanp

LA GESTIÓN PARTICIPATIVA:

Referido a las alianzas establecidas de común acuerdo entre el SERNANP y los diversos actores para el manejo de un ámbito espacial o de un conjunto de recursos naturales. Entre los actores están los comités de gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) - representantes de las comunidades, autoridades locales y regionales, entre otros -, quienes apoyan en la administración de esas áreas, y actores sociales interesados en actividades sostenibles al interior de las ANP.

EL CONTROL Y VIGILANCIA:

Comprende la ejecución de actividades de prevención, alerta temprana, mitigación y sanción realizados principalmente a través de los patrullajes, y la vigilancia participativa, en los cuales intervienen la jefatura del ANP, la población local (comunidades, organizaciones locales, asociaciones, grupos de manejo, voluntarios, entre otros) y autoridades con competencia en el ANP.

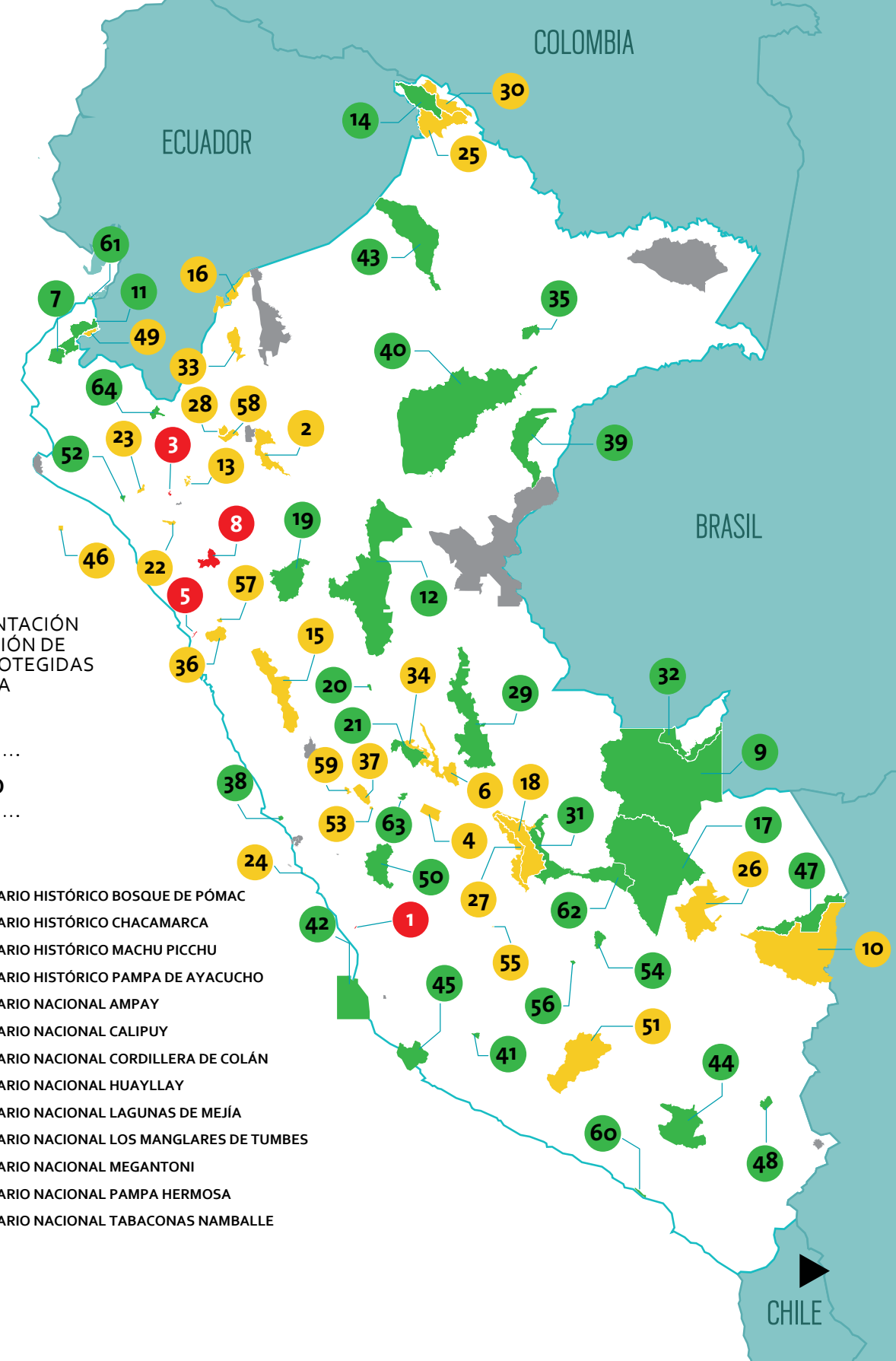


INDIMAPA

INDICADORES DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

Perú, junto a 11 países de América Latina y El Caribe, aplicó una herramienta elaborada por el Tribunal de Cuentas de Brasil que permite evaluar 13 indicadores de gestión, identificando las áreas que se pueden mejorar en las jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

- | | | | |
|----|--|----|--|
| 1 | ■ BOSQUES DE PROTECCIÓN ALEDAÑO A LA BOCATOMA DEL CANAL NUEVO IMPERIAL - LIMA | 26 | ■ RESERVA COMUNAL AMARAKAERI |
| 2 | ■ BOSQUES DE PROTECCIÓN ALTO MAYO | 27 | ■ RESERVA COMUNAL ASHÁNINKA |
| 3 | ■ BOSQUES DE PROTECCIÓN PAGAIBAMBA - CAJAMARCA | 28 | ■ RESERVA COMUNAL CHAYU NAÍN |
| 4 | ■ BOSQUES DE PROTECCIÓN PUI PUI | 29 | ■ RESERVA COMUNAL EL SIRA |
| 5 | ■ BOSQUES DE PROTECCIÓN PUQUIO SANTA ROSA - LA LIBERTAD | 30 | ■ RESERVA COMUNAL HUIMEKI |
| 6 | ■ BOSQUES DE PROTECCIÓN SAN MATÍAS - SAN CARLOS | 31 | ■ RESERVA COMUNAL MACHIGUENGA |
| 7 | ■ COTO DE CAZA EL ANGOLO | 32 | ■ RESERVA COMUNAL PURÚS |
| 8 | ■ COTO DE CAZA SUNCHUBAMBA - CAJAMARCA Y LA LIBERTAD | 33 | ■ RESERVA COMUNAL TUNTANAIN |
| 9 | ■ PARQUE NACIONAL ALTO PURÚS | 34 | ■ RESERVA COMUNAL YANESHA |
| 10 | ■ PARQUE NACIONAL BAHUAJA-SONENE | 35 | ■ RESERVA NACIONAL ALLPAHUAYO - MISHANA |
| 11 | ■ PARQUE NACIONAL CERROS DE AMOTAPE | 36 | ■ RESERVA NACIONAL CALIPUY |
| 12 | ■ PARQUE NACIONAL CORDILLERA AZUL | 37 | ■ RESERVA NACIONAL JUNÍN |
| 13 | ■ PARQUE NACIONAL CUTERVO | 38 | ■ RESERVA NACIONAL LACHAY |
| 14 | ■ PARQUE NACIONAL GÜEPPI-SEKIME | 39 | ■ RESERVA NACIONAL MATSES |
| 15 | ■ PARQUE NACIONAL HUASCARÁN | 40 | ■ RESERVA NACIONAL PACAYA SAMIRIA |
| 16 | ■ PARQUE NACIONAL ICHIGKAT MUJA - CORDILLERA DEL CÓNDROR | 41 | ■ RESERVA NACIONAL PAMPA GALERAS BÁRBARA DE |
| 17 | ■ PARQUE NACIONAL MANU | 42 | ■ RESERVA NACIONAL PARACAS |
| 18 | ■ PARQUE NACIONAL OTISHI | 43 | ■ RESERVA NACIONAL PUCACURO |
| 19 | ■ PARQUE NACIONAL RÍO ABISEO | 44 | ■ RESERVA NACIONAL SALINAS Y AGUADA BLANCA |
| 20 | ■ PARQUE NACIONAL TINGO MARÍA | 45 | ■ RESERVA NACIONAL SAN FERNANDO |
| 21 | ■ PARQUE NACIONAL YANACHAGA - CHEMILLÉN | 46 | ■ RESERVA NACIONAL SISTEMA DE ISLAS, ISLOTES Y PUNTAS GUANERAS |
| 22 | ■ REFUGIO DE VIDA SILVESTRE BOSQUES NUBLADOS DE UDIMA | 47 | ■ RESERVA NACIONAL TAMBOPATA |
| 23 | ■ REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LAQUIPAMPA | 48 | ■ RESERVA NACIONAL TITICACA |
| 24 | ■ REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LOS PANTANOS DE VILLA | 49 | ■ RESERVA NACIONAL TUMBES |
| 25 | ■ RESERVA COMUNAL AIRO PAI | 50 | ■ RESERVAS PAISAJÍSTICAS NOR YAUYOS - COCHAS |
| | | 51 | ■ RESERVAS PAISAJÍSTICAS SUBCUENCA DEL COTAHUASI |



- | | |
|----|---|
| 52 | ■ SANTUARIO HISTÓRICO BOSQUE DE PÓMAC |
| 53 | ■ SANTUARIO HISTÓRICO CHACAMARCA |
| 54 | ■ SANTUARIO HISTÓRICO MACHU PICCHU |
| 55 | ■ SANTUARIO HISTÓRICO PAMPA DE AYACUCHO |
| 56 | ■ SANTUARIO NACIONAL AMPAY |
| 57 | ■ SANTUARIO NACIONAL CALIPUY |
| 58 | ■ SANTUARIO NACIONAL CORDILLERA DE COLÁN |
| 59 | ■ SANTUARIO NACIONAL HUAYLLAY |
| 60 | ■ SANTUARIO NACIONAL LAGUNAS DE MEJÍA |
| 61 | ■ SANTUARIO NACIONAL LOS MANGLARES DE TUMBES |
| 62 | ■ SANTUARIO NACIONAL MEGANTONI |
| 63 | ■ SANTUARIO NACIONAL PAMPA HERMOSA |
| 64 | ■ SANTUARIO NACIONAL TABACONAS NAMBALLE |

AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LOS SERVICIOS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA Y DE CONTROL Y DE VIGILANCIA EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE ADMINISTRACIÓN NACIONAL

RESULTADOS

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

ACCIONES DE MEJORA

1

Limitada implementación de las actividades de la gestión participativa que se reflejó en la ausencia de conceptualización de las actividades operativas necesarias para su implementación; en la discrecionalidad con respecto al uso de los métodos para la identificación de actores y para el monitoreo de dicha gestión; y en las debilidades en torno a la operatividad de los comités de gestión.

➤ Definir el enfoque del servicio de gestión participativa, a través de un dispositivo normativo en el cual se establezca su definición, estructura, componentes, actividades, instrumentos, estrategias de implementación y monitoreo. Asimismo, actualizar la metodología para la aplicación de los instrumentos “Mapa de Actores” y “Radar de la Participación”; así como, fortalecer los comités de gestión.

➤ Elaborar y aprobar los lineamientos para la gestión participativa, y aprobar los instrumentos que vienen utilizando en el servicio referidos al “Mapa de actores” y el “Radar de la Participación”.
➤ Gestionar y proveer apoyo para mejorar la operatividad de los comités de gestión.
➤ Implementar un plan de capacitaciones a los jefes de las ANP y a los miembros de los comités de gestión.

2

Las limitaciones en torno al patrullaje rutinario se reflejaron en la inconsistencia entre los instrumentos de planificación de corto plazo y la formulación de objetivos de áreas de cobertura de patrullaje (superficie de área controlada) en las ANP; en la aplicación de distintos métodos para calcular la superficie de área controlada; y en la restringida disponibilidad de recursos para su implementación (guardaparques, puestos de control y equipos de comunicación).

➤ Establecer los lineamientos para la formulación de los planes de patrullaje y procesamiento de la información obtenida en su ejecución. Asimismo, se recomendó incorporar en la programación presupuestaria del Servicio de Control y Vigilancia, criterios de priorización que tomen en cuenta las características propias de cada ANP (extensión, accesibilidad y fisiografía, entre otros).

➤ Elaborar y aprobar los lineamientos de control y vigilancia, que ayudará a la formulación de los planes de patrullaje.
➤ Suscribir convenios con entidades que puedan proporcionar información del estado de conservación de las ANP a través de, por ejemplo, fotografías satelitales, con entidades tales como Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) – Minam, Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB)-Minam, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).
➤ Establecer los criterios necesarios para que las ANP determinen sus necesidades reales de manera que puedan brindar un servicio de patrullaje de calidad.

3

La mayoría de ANP realizó actividades de registro de datos biológicos durante la ejecución de actividades de patrullaje rutinario, sin que ello constituya estrictamente un monitoreo de la diversidad biológica. Esta situación se debió a la falta de lineamientos para elaborar los protocolos de monitoreo e insuficiente apoyo técnico para las jefaturas (al no existir una dirección de línea responsable).

➤ Definir lineamientos para la ejecución de actividades de monitoreo de la diversidad biológica y sistematización de la información obtenida; así como, el área responsable de implementarlo y los recursos necesarios, con el fin de contar con información útil para la gestión de los objetos de conservación la diversidad biológica de las ANP.

➤ Elaborar y aprobar los lineamientos para el monitoreo de la diversidad biológica en las ANP.
➤ Definir el área responsable de liderar las acciones de implementación del monitoreo de la diversidad biológica.
➤ Elaborar un diagnóstico que identifique y determine las necesidades reales para la implementación del monitoreo de diversidad biológica en cada una de las ANP.



RESULTADOS

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

ACCIONES DE MEJORA

4 La consolidación territorial (demarcación jurídica y física) de las ANP estaba en proceso de implementación. Esto se reflejó en que el 74% de las ANP con categoría definitiva estaban inscritas en el Registro de Propiedad Inmueble y requerían ser trasladadas al Registro de Áreas Naturales Protegidas administrado por la Sunarp; el 22%, no contaba con ningún registro de propiedad; y el 92% de las ANP sin categoría definitiva no había sido inscrita o no tenía anotación preventiva en ningún registro de la Sunarp.

- Fortalecer los vínculos interinstitucionales con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). Asimismo, se recomienda determinar el estado situacional de la demarcación física en las ANP, y la definición de lineamientos necesarios para culminar con el proceso de consolidación territorial de cada una de ellas, con el objetivo de resguardar el territorio para fines de protección.

- Suscribir un convenio con la Sunarp, que incluya, entre otros, un plan de trabajo conjunto a fin de culminar el proceso de demarcación legal de las ANP.
- Elaborar y aprobar el procedimiento de inscripción registral (demarcación legal).
- Culminar el diagnóstico de demarcación de ANP y priorizar las acciones a ser implementadas en coordinación con MEF.
- Identificar y sustentar los requerimientos operativos necesarios para la demarcación física en cada una de las ANP.
- Aprobar un instructivo para el proceso de demarcación física de las ANP.

5 Hubo una limitada promoción de las investigaciones prioritarias que se evidenció en una falta de ejecución de actividades con objetivos y metas incorporadas en los instrumentos de mediano (plan de investigación) y corto plazo (plan operativo) de las ANP.

- Establecer mecanismos y herramientas para que el Sernanp promueva entre los centros de investigación u otros interesados, la ejecución de investigaciones prioritizadas dentro de cada una de las ANP; así como, definir el área responsable de implementarlo y los recursos necesarios, a fin de mejorar la conservación de la diversidad biológica.

- Elaborar la Estrategia de Investigación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Definir las investigaciones prioritarias que estén articuladas a las estrategias y lineamientos de los Planes Maestros, Plan Director de las ANP y el Plan Estratégico Institucional.
- Gestionar la suscripción de convenios con Concytec, centros de investigación y/o universidades, y diversas ONG.
- Elaborar guías que orienten a las jefaturas de las ANP sobre la promoción de la investigación.

LA CONTRALORÍA GENERAL ESTÁ REALIZANDO UN SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCIÓN SUSCRITO POR EL SERNANP PARA QUE CUMPLA CON LOS COMPROMISOS ASUMIDOS EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS. LOS AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS SERÁ REVISADO PERIÓDICAMENTE POR EL ORGANISMO SUPERIOR DE CONTROL.



Periodo
AUDITADO
ENERO A
DICIEMBRE 2013

CAMINOS QUE UNEN

Las carreteras son clave para el desarrollo económico, social y productivo del país. Cuando los ciudadanos cuentan con una infraestructura vial en buen estado, se favorece la integración de los pueblos, se impulsa el empleo y aumenta la productividad de las empresas (al reducirse los tiempos y costos de producción). En las zonas rurales, también se facilita el acceso de los ciudadanos a los servicios básicos como la educación o la salud, mejorando su calidad de vida.

Para que estos beneficios continúen con el paso del tiempo, es importante garantizar el adecuado mantenimiento de la infraestructura vial, lo que evitará que se requieran obras de rehabilitación que podrían costar entre un 50% a 80% del costo inicial de la infraestructura*.

Las actividades de mantenimiento rutinario (permanentes a lo largo del año) pueden retrasar el deterioro de la vía, mientras que las actividades de mantenimiento periódico (cada tres o cuatro años) pueden recuperar en parte el estado de la carretera, aunque sin alcanzar el estado que tuvo cuando recién se construyó.

La Contraloría General realizó una auditoría

de desempeño al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales, específicamente al mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados (afirmados) el cual busca garantizar la conservación de las carreteras de manera continua y sostenida, a fin de ofrecer un servicio óptimo a los usuarios.

Se eligió examinar este servicio debido a su baja cobertura registrada en el 2013. De los 1,711 gobiernos locales que cuentan con caminos vecinales afirmados, menos de la tercera parte programó recursos financieros para prestar este servicio y de ellos solo la cuarta parte gastó la totalidad de los recursos asignados para este fin.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría de desempeño tiene como principal objetivo determinar si la gestión del servicio de mantenimiento de las vías vecinales realizada por los gobiernos locales permite la adecuada cobertura del servicio.

Las entidades involucradas en la provisión del servicio son:

A nivel de gobierno nacional: El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC),

que tiene la rectoría en materia de transportes y el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado - Provías Descentralizado (PVD), que es responsable del diseño de la intervención.

A nivel de gobiernos locales: Las municipalidades provinciales y sus institutos viales provinciales (IVP), que se encargan de la implementación del servicio, en coordinación con las municipalidades distritales donde se encuentran los caminos a mantener.

Las conclusiones de la auditoría de desempeño están referidas a cuatro aspectos relevantes de la gestión del servicio de mantenimiento: la planificación; la programación presupuestal y ejecución financiera; el seguimiento de la ejecución; y, la evaluación de resultados

A partir de estos resultados, la Contraloría General formuló 20 recomendaciones que contribuirán a que exista una adecuada cobertura del servicio de mantenimiento de caminos vecinales.

En coordinación con el MTC, se elaboró un Plan de Acción que contiene 34 acciones para mejorar el desempeño del servicio, las cuales serán implementadas hasta marzo de 2018.

*Instituto Peruano de Economía (IPE), 2008.



AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE CAMINOS VECINALES

RESULTADOS

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

ACCIONES DE MEJORA

1

No todos los institutos viales provinciales contaron con instrumentos de planificación vial o los tuvieron actualizados, por lo que no se pudo identificar la necesidad técnica del mantenimiento (el tramo del camino, kilómetros a mantener y el tipo de mantenimiento a realizar).

No obstante, en algunos casos, se asignaron recursos financieros de manera inadecuada, desde el gobierno nacional, a caminos vecinales que necesitaban una intervención vial distinta al mantenimiento rutinario manual (otro tipo de mantenimiento o un proyecto de inversión). Esta situación reduce el efecto positivo del servicio sobre la sostenibilidad de la infraestructura vial vecinal.

➤ Definir una metodología de planificación vial estratégica, que articule los diferentes enfoques de competitividad (corredores logísticos), potencialidades (planificación participativa territorial) y social (como el enfoque del Fonie o similares), entre otros enfoques definidos por el sector, para identificar los caminos vecinales a priorizar.

➤ Articular la guía de levantamiento del Inventario Vial Georreferenciado desarrollado por Provías Descentralizado (en el 2009) con el manual de inventarios viales aprobado por MTC (en el 2014), de modo que exista un único inventario vial, a nivel estratégico, que sirva de insumo para la elaboración de los planes de infraestructura vial de los gobiernos locales y el registro de los caminos vecinales en el Sistema Nacional de Carreteras.

➤ Evaluar el uso de tecnologías (como la satelital u otras) para identificar la situación de los caminos vecinales a nivel nacional, en plazos más cortos y a menor costo, dada la desactualización de los inventarios viales georreferenciados y la dinámica territorial en las zonas rurales (con creación permanente de nuevos caminos).

➤ Diseñar e implementar una base de datos a nivel nacional con información de los códigos de ruta de los tramos y su historia de intervenciones de infraestructura vial, identificando el proyecto de inversión más reciente y las intervenciones de mantenimiento posteriores. Esta base de datos deberá estar disponible para los gobiernos locales y permitir garantizar la debida identificación de la necesidad técnica de los tramos para la planificación vial y programación presupuestal.

➤ Definir y aprobar una metodología de planificación vial en vías vecinales que articule los enfoques de corredores logísticos, potencialidades e inclusión social, que sirva de guía para la elaboración y actualización de Planes Viales Provinciales Participativos.

➤ Actualizar el manual de inventarios viales georreferenciados, aprobado por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, introduciendo un capítulo relacionado a su uso en la planificación vial estratégica de los caminos por parte de los gobiernos locales.
➤ Evaluar la información técnica georreferenciada que remita Provías Descentralizado a la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles y de corresponder, incorporar las vías informadas en el Registro Nacional de Carreteras.
➤ Fortalecer capacidades de los equipos técnicos de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales para la aplicación de los lineamientos técnicos del nuevo manual.

➤ Emitir informe técnico sobre la aplicabilidad de tecnologías para identificar la situación de los caminos vecinales, entre ellas la tecnología de imágenes que puede proporcionar el satélite adquirido por el Gobierno Peruano a través de la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA).

➤ Diseñar e implementar un "Sistema de Información para la Gestión Vial de los Caminos Vecinales", disponible para los gobiernos locales, con participación de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, Oficina de Tecnologías de Información y la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MTC, el cual será institucionalizado con un documento normativo.



RESULTADOS

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

ACCIONES DE MEJORA

2

La ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual se vio afectada por la limitación de recursos financieros, su disponibilidad en distintos momentos del año y demoras administrativas, que no permitieron garantizar la provisión del servicio de manera permanente. De esta manera, se puso en riesgo la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura vial vecinal, pudiendo redundar en un sobrecosto para el Estado.

⊕ Actualizar una estructura de costos (directos e indirectos) que garantice la ejecución del servicio con la cobertura adecuada, diferenciando por lo menos entre regiones naturales.

⊕ Promover la cooperación entre niveles de gobierno para el cofinanciamiento del servicio, a fin de que se pueda realizar el servicio de mantenimiento de manera permanente.

▶ Elaborar y aprobar oficialmente la guía metodológica para la elaboración y actualización de costos para el servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales.

▶ Diseñar e implementar una política de financiamiento y administración del mantenimiento de la red vial vecinal de manera permanente (Fondo u otro), que distinga a las municipalidades provinciales y distritales que cuentan con recursos de aquellas que no los tienen.

3

El seguimiento del avance físico por parte de los institutos viales provinciales se realizó de manera parcial y las rendiciones financieras se efectuaron con retrasos y de manera incompleta. Por su parte, Provias Descentralizado se concentró en revisar las rendiciones financieras, de modo que las transferencias programáticas de recursos no estuvieron condicionadas al cumplimiento de la evaluación de los resultados del servicio. Por tanto, el seguimiento no permitió identificar problemas y riesgos, ni realizar las mejoras necesarias para garantizar la calidad del servicio de mantenimiento rutinario manual. Por el contrario, se continuó asignando recursos del Tesoro Público para la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual sin contar con información sobre los resultados del mismo.

⊕ Definir categorías de instituto vial provincial considerando la demanda del servicio (p. ej. proyección de tráfico, red vial existente) y en función a ello, determinar la capacidad operativa para cada categoría (personal y equipamiento) y su estructura organizacional.

⊕ Verificar y sistematizar la información sobre el cumplimiento de los resultados de los gobiernos locales para que el logro de los resultados del servicio de mantenimiento rutinario esté vinculado con los recursos financieros.

▶ Establecer categorías de institutos viales provinciales considerando la demanda presente y futura de sus servicios. Definir la capacidad operativa requerida y estructura organizacional para cada categoría, y la periodicidad de dichas clasificaciones – Propuesta técnica.

▶ Promover la implementación de la nueva capacidad operativa de los institutos viales provinciales de acuerdo a su categoría sugerida.

▶ Procesar información de ficha o formato que registre los resultados del servicio, para una muestra de municipalidades provinciales, y evaluar el logro de los mismos (previa definición de un puntaje mínimo aceptable) en el marco de las transferencias programáticas condicionadas – Reporte de seguimiento.

▶ Sistematizar información del cumplimiento de resultados del mantenimiento para todas las municipalidades provinciales que cuenten con financiamiento condicionado.



RESULTADOS

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

ACCIONES DE MEJORA

4

A nivel del sector transportes, existieron intervenciones de mantenimiento rutinario con objetivos e indicadores distintos, basados en conceptos no homogeneizados, asociados a dos orientaciones de intervención:

Social, con uso intensivo de mano de obra para generar empleo local y asegurar la transitabilidad permanente de los caminos.

Económica, con estándares técnicos más exigentes para asegurar la mejor conservación de los caminos.

Por un lado, Provias Descentralizado medía y reportaba regularmente los indicadores promovidos por los programas cofinanciados con la cooperación internacional, con una orientación social. Por otro lado, los indicadores definidos en el programa presupuestal, con una orientación económica, no contaban con valores que sean medidos y reportados en documentos oficiales. Por tanto, no se pudo conocer el impacto del servicio de mantenimiento rutinario sobre la situación de la red vial vecinal, ni evaluar la vinculación entre el presupuesto asignado y los resultados.

⊕ Articular los lineamientos técnicos para el servicio de mantenimiento rutinario manual elaborados por Provias Descentralizado (en el 2009) con el manual de mantenimiento vial del MTC (aprobado en el 2014), de modo que se asegure la homogeneidad en los conceptos asociados al servicio de mantenimiento, y se precise qué tipo de intervención corresponde según la necesidad técnica del camino y la prioridad establecida por cada gobierno local.

⊕ Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación, definiendo principalmente los roles y funciones de los actores involucrados, los indicadores y metas del servicio de mantenimiento de caminos vecinales, en conformidad con las competencias del sector (Ley de Organización y Funciones del MTC, Ley N° 29370).

- ▶ Actualizar el Manual de Carreteras-Mantenimiento o Conservación Vial, aprobado por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC, incorporando una sección relativa al mantenimiento rutinario de las vías vecinales por parte de los gobiernos locales.
- ▶ Promover y difundir la ejecución del mantenimiento rutinario de acuerdo con los lineamientos técnicos aprobados.
- ▶ Realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario, en el marco de las transferencias condicionadas de recursos y convenios de gestión.

- ▶ Definir los indicadores para el seguimiento y evaluación del producto "Camino vecinal con mantenimiento vial" y actividades del programa presupuestal.
- ▶ Establecer los roles y procedimientos para el seguimiento y evaluación – Manual de procedimientos del "Sistema de Información de la Gestión Vial de Caminos Vecinales".
- ▶ Reportar anualmente dichos indicadores.

LA CONTRALORÍA ESTÁ REALIZANDO UN SEGUIMIENTO A LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES PARA IMPLEMENTAR LAS ACCIONES DE MEJORA, EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS.





Periodo
AUDITADO
ENERO A
DICIEMBRE 2013



LIBROS QUE CAMBIAN VIDAS

La educación es el arma más poderosa para cambiar el mundo*. Contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas y puede romper el círculo de la pobreza que amenaza a los niños en países en desarrollo**.

A pesar del efecto transformador de la educación de calidad, Perú muestra bajos niveles de logros educativos, los cuales se reflejan en las evaluaciones de carácter internacional y nacional. Ocupamos el último lugar en la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Pisa, 2012), una prueba internacional que mide el conocimiento y habilidades de los jóvenes de 15 años, que están próximos a egresar de secundaria, y que se volverá a tomar este año.


Para mejorar los estándares de aprendizaje, el Estado, a través del Ministerio de Educación (MINEDU) entrega gratuitamente materiales educativos a los estudiantes de educación básica regular (EBR). De esta manera, los docentes pueden brindar una atención simultánea y diferenciada a los alumnos, de acuerdo a sus diferentes edades y ritmos de aprendizaje, optimizando el uso efectivo del tiempo de clases.

Debido a la importancia de este material educativo, la Contraloría General realizó una auditoría de desempeño donde se evaluó la producción, distribución, recepción y promoción del uso de dichos materiales.

La muestra seleccionada fueron los cuadernos de trabajo y textos escolares, del 2° grado de pri-

maria, correspondientes a las materias de matemática y comunicación, por ser áreas que permiten desarrollar sus capacidades fundamentales. Se priorizó este nivel de primaria porque marca el final de un ciclo educativo (tercer ciclo de Educación Básica Regular), en el cual, según el MINEDU, los estudiantes han debido consolidar sus habilidades conforme el Diseño Nacional Curricular.

La auditoría permitió conocer que el material educativo no fue entregado a los estudiantes en las condiciones requeridas. En el 2013, el 47% de instituciones educativas públicas de nivel primario recibieron los cuadernos de trabajo oportunamente (antes del 4 de marzo); y para el caso de los textos escolares de matemática, el 4,4%, lo recibieron oportunamente. Asimismo, se observó que el 56,4% de instituciones educativas públicas de primaria recibieron los cuadernos de trabajo en cantidad suficiente y en buen estado; y el 84,2%, recibieron los textos escolares de matemática en cantidad suficiente y en buen estado.

A partir de los resultados de la auditoría, la Contraloría General realizó recomendaciones con el fin de mejorar la entrega del material educativo de forma oportuna, en cantidad suficiente y en buen estado a los estudiantes a nivel nacional, así como en la promoción de su uso. Estas recomendaciones fueron incorporadas por el MINEDU en un plan de acción que se ha comprometido ejecutar hasta el año 2016. 

* Nelson Mandela, activista y político sudafricano que lideró movimientos contra el apartheid.

**Citado en artículo "Educación para todos los niños" en portal web de la UNICEF

AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LA “PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN, RECEPCIÓN Y PROMOCIÓN DEL USO DE MATERIALES EDUCATIVOS”

| RESULTADOS | PRINCIPALES RECOMENDACIONES | ACCIONES DE MEJORA |
|---|--|---|
| <p>1 Limitaciones en el MINEDU para producir y distribuir materiales educativos a las UGEL con suficiente anticipación, lo que se refleja en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las limitaciones e inconsistencias de los instrumentos de planificación del MINEDU. - Los retrasos en los procesos de contratación de los servicios de producción y transporte de materiales educativos conducidos por el MINEDU. - La inexistencia de un sistema de seguimiento orientado a la identificación de riesgos. <p>Esto generó que en el año 2013 el MINEDU distribuya los cuadernos de trabajo entre los meses de enero y marzo, y los textos entre los meses de marzo y mayo, sobrepasando en ambos casos la fecha de inicio del año escolar.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejorar la planificación del proceso de distribución de los materiales, a través de la optimización de los instrumentos de planificación del MINEDU. ➤ Estandarizar las especificaciones técnicas mínimas de los servicios de impresión y transporte a contratar por parte del MINEDU. ➤ Desarrollar e implementar un sistema de información que permita hacer seguimiento a las principales etapas de la dotación de los materiales conducidas por el MINEDU. | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Elaborar un plan integral de dotación de materiales educativos considerando todos los procesos operativos y de soporte asociados a su entrega desde el Ministerio de Educación hasta la entrega en las instituciones educativas. ▶ Modificar el modelo operativo del Anexo 2 del PELA correspondiente a la dotación de material educativo bajo un enfoque de procesos, siguiendo los lineamientos del Ministerio de Economía y Finanzas, y considerando las necesidades de las UGEL. ▶ Definir una estrategia multianual de dotación de materiales que se refleje de manera articulada en el Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos 2012-2016 – PMME, el Plan Operativo Institucional – POI y el Plan Anual de Contrataciones – PAC. ▶ Definir e institucionalizar los lineamientos de política de dotación materiales educativos. ▶ Emitir un instrumento normativo que estandarice los procedimientos asociados a los procesos de impresión y distribución de materiales educativos, incluyendo elaboración de términos de referencia, estudios de mercado, entre otros. ▶ Elaborar un Tablero de Control como herramienta para la planificación y seguimiento de los procesos de producción y distribución de los materiales educativos impresos hasta las UGEL. |



RESULTADOS

2

Limitaciones en las UGEL para distribuir los materiales educativos a las instituciones educativas públicas en el tiempo establecido, lo que se refleja en:

- Limitaciones en la planificación de las UGEL.
- Déficits en los procesos de contratación de los servicios de transporte de materiales educativos.
- Limitaciones de las UGEL para disponer de recursos humanos dedicados de forma exclusiva a la distribución de materiales educativos.
- Limitado acceso de las UGEL a información pertinente.
- Inexistencia de un sistema de seguimiento orientado a la identificación de riesgos.

Esta situación, sumada a la entrega inoportuna de los materiales a las UGEL por parte del MINEDU, generó que en el año 2013 los cuadernos de trabajo fueron entregados oportunamente al 47% de instituciones educativas públicas a nivel nacional, y los textos de matemática fueron entregados oportunamente solo al 4%.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

⊕ Elaborar un estudio situacional de las UGEL a nivel nacional orientado a identificar los recursos humanos, físicos y financieros con los que cuentan y que necesitan para implementar la cadena logística de distribución de materiales educativos.

⊕ Desarrollar un plan de fortalecimiento institucional para las UGEL.

⊕ Implementar un sistema de alerta temprana de la fase de distribución de los materiales que abarca desde su llegada a las UGEL hasta su entrega a los estudiantes.

ACCIONES DE MEJORA

- ▶ Elaborar un informe situacional de las condiciones de la UGEL para la distribución de materiales.
- ▶ Definir una tipología de las UGEL, según la complejidad de la demanda educativa y la capacidad instalada.
- ▶ Elaborar el manual de procesos correspondiente al proceso de distribución de materiales educativos por tipología de UGEL.

- ▶ Desarrollar el plan sectorial de desarrollo de capacidades del personal de las UGEL y DRE en diversos aspectos de la gestión.
- ▶ Incrementar la capacidad operativa en las UGEL a través de la contratación de personal pedagógico y administrativo, en función de las plazas previstas según CAP y de nivel de criticidad.
- ▶ Organizar un programa de especialización en temas de planificación y programación presupuestal dirigido a todos los equipos de finanzas y planificación de las UGEL.
- ▶ Culminar la implementación de la estrategia del PIP en Gestión Educativa Rural, enfocado en mejorar diferentes aspectos de la gestión de 70 UGEL, especialmente las de ámbito rural.

- ▶ Oficializar el plan de monitoreo y asistencia técnica para la distribución de materiales educativos desde las UGEL hasta la instituciones educativas públicas.
- ▶ Completar el sistema de monitoreo a las instituciones educativas públicas, para que permita recoger información sobre la entrega de materiales educativos a los estudiantes.



RESULTADOS

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

ACCIONES DE MEJORA

3
Y
4

Limitaciones para calcular adecuadamente la cantidad de materiales a distribuir a las instituciones educativas públicas de modo que se garantice que cada estudiante a nivel nacional cuente con ellos, lo que se evidencia en:

- La ausencia de un método de cálculo ajustado a las necesidades de material, tanto a nivel del Minedu como de las UGEL.
- Los problemas de registro en el Censo Escolar.

Esta situación generó que en el año 2013, solo el 56% de instituciones educativas públicas a nivel nacional recibió cuadernos de trabajo en cantidad suficiente y en buen estado, mientras que para el caso de los textos de matemática, fue del 84%.

⊕ Desarrollar una metodología para estimar la cantidad de material educativo que debe producir el MINEDU, y la cantidad que se debe distribuir a cada UGEL y a cada institución educativa pública, aumentando así los indicadores de suficiencia sin requerirse de un aumento en la redistribución de materiales.

▶ Definir una metodología de cálculo para determinar las cantidades de materiales educativos a imprimir y distribuir a estudiantes de inicial, primaria y secundaria.
▶ Comunicar el cuadro de distribución de materiales educativos por institución educativa a cada UGEL.

5

Limitaciones para implementar las actividades de promoción de uso conforme a los criterios establecidos en la estrategia respectiva, lo que se evidencia en las inadecuadas condiciones de la contratación de los promotores de uso, y la escasa articulación de estos con las UGEL.

⊕ La estrategia de promoción de uso, a partir del promotor de uso de materiales educativos, fue evaluada por el MINEDU y suspendida durante la etapa de Auditoría, para su evaluación.

LA CONTRALORÍA ESTÁ REALIZANDO UN SEGUIMIENTO A LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PARA IMPLEMENTAR LAS ACCIONES DE MEJORA, EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS.





LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

FUENTE:
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA
DE DESEMPEÑO

EDICIÓN DE TEXTOS:
ROSA ARGUEDAS

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:
HENRY RODRÍGUEZ