



Balance de los Primeros Años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales

Lorena Alcázar

Rodrigo Lovatón

Enero del 2006

Introducción

El proceso de descentralización iniciado en el 2003, aunque ha avanzado más lentamente de lo planeado, ha traído consigo importantes cambios en la gestión de los programas sociales, otorgándole un rol preponderante a los Gobiernos Locales. Los objetivos básicos de la transferencia de responsabilidades hacia el nivel local, en el ámbito de los programas de protección social, comprenden el fomento de una administración más eficiente de los recursos asignados a dichos programas, la canalización de estos esfuerzos a través de instancias más cercanas a los beneficiarios y el impulso de una mayor participación de parte de la sociedad civil. Sin embargo, es poco lo que sabe sobre los efectos de la descentralización en este campo.

El presente informe tiene como objetivo presentar un balance de lo ocurrido en estos dos primeros años de implementación de la transferencia de los proyectos de infraestructura económica y social (FONCODES) y de los programas de complementación alimentaria (PRONAA) a los Gobiernos Locales. Este balance incluye la descripción de lo planeado, de lo que efectivamente ha ocurrido y de los principales cambios, oportunidades y problemas que se han generado como consecuencia del proceso de transferencia de los programas a los gobiernos locales.

Las fuentes principales de información que se han utilizado son el marco normativo relevante, los informes preparados por las instituciones transferentes y otras instituciones públicas y privadas involucradas, entrevistas realizadas con distintos actores involucrados en el proceso (ver anexo) y los informes de campo preparados por el equipo de PRODES sobre la base de más de 450 entrevistas efectuadas en nueve departamentos del país.

El documento está organizado de la siguiente manera. En siguiente sección se presentan las etapas y características principales del proceso año por año y se presenta un balance de los avances. Luego, la sección 2, describe el proceso de verificación de los gobiernos locales: requisitos, cambios y problemas y bondades del proceso. La sección 3 se refiere a la generación de información sobre el proceso y las demandas de asistencia técnica. En la sección 4 se presentan los criterios para las asignaciones de las transferencias, así como otros aspectos presupuestales tales como gastos operativos. Las secciones 5 y 6 describen los cambios y problemas específicos de la transferencia de los programas de FONCODES y complementación alimentaria del PRONAA, respectivamente. En la séptima sección se analiza los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la gestión de los gobiernos locales de los programas sociales transferidos. Finalmente, la sección 8 concluye. Adicionalmente se incluye un anexo con un resumen del marco normativo relevante y otro con un listado de las entrevistas realizadas.

1. El proceso de transferencia de programas sociales a Gobiernos Locales (2003-2005)

La transferencia de programas sociales de lucha contra la pobreza a Gobiernos Locales se inicia en el año 2003, de acuerdo a lo estipulado por la Ley de Bases de la Descentralización. La oferta de programas propuesta por los sectores y la demanda de los mismos por parte de los Gobiernos Locales son los componentes centrales que deben guiar este proceso y que se traducen anualmente en el diseño de planes de transferencia (aunque, en la práctica solamente el primero ha sido insumo para la

elaboración de éstos). La normativa y supervisión de la transferencia de programas es competencia del Consejo Nacional de Descentralización (CND), ente que asume la dirección de la descentralización. En este contexto, además, tiene una participación central el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en cuanto a la asignación presupuestal y entrega de recursos a los Gobiernos Locales para la ejecución de los programas transferidos.

El punto de partida para la transferencia en cada periodo ha sido la fijación de planes anuales (elaborados por el CND conjuntamente con los sectores involucrados sobre la base de las propuestas de estos últimos) en los que se determina qué programas se entrega y en qué plazos; posteriormente, a partir de dichos planes se establecen los procedimientos y requisitos específicos que deben ser cumplidos por los Gobiernos Locales para recibir la transferencia. A continuación, se examinará en cada año el desenvolvimiento del proceso de transferencia, con énfasis en lo que ha ocurrido en la práctica (respecto de lo que se había previsto) y los problemas que se han tenido que enfrentar.

El Primer año (2003)

La propuesta de plan sectorial de transferencia elaborada por el MIMDES para el 2003 establece un periodo de tres años (2003-2005) para implementar la entrega de programas del sector a Gobiernos Regionales y Locales Provinciales. De acuerdo a lo propuesto en el plan, las competencias del MIMDES se entregarían del siguiente modo¹:

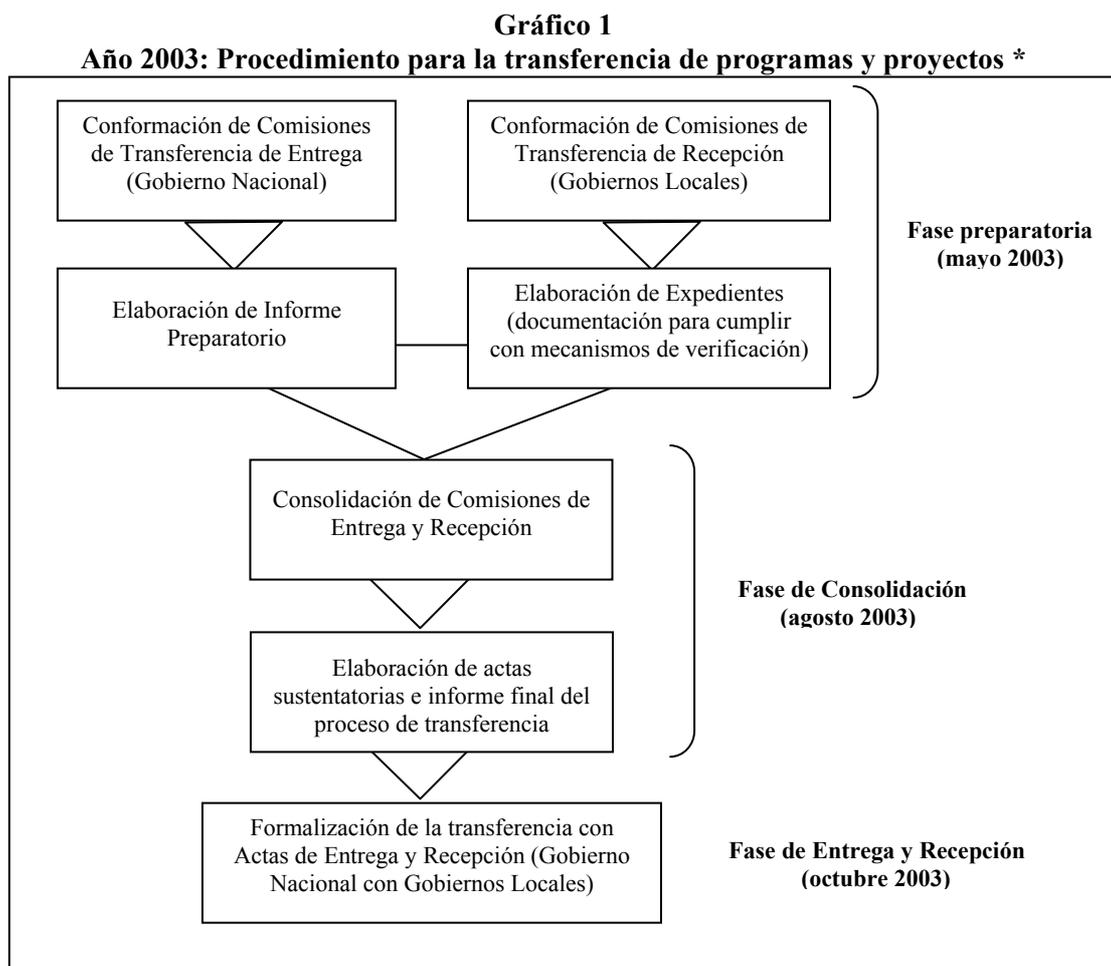
- En la primera etapa (2003), el MIMDES realizaría un trabajo de fortalecimiento de capacidades en la gestión de programas sociales con los Gobiernos Regionales y Locales. Los programas a transferir corresponden a las competencias de inversión social (FONCODES, COOPOP y PAR) y parte de los programas de seguridad alimentaria (comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues). La transferencia efectiva de la “toma de decisiones” debía realizarse durante el último trimestre del 2003.
- En la segunda etapa (2004), se llevaría a cabo las siguientes transferencias con aquellos Gobiernos que acrediten haber adquirido mayores capacidades. Los programas que se entregarían en esta etapa incluyen a las competencias de promoción familiar (INABIF y Programa contra la violencia familiar y sexual) y atención a las personas en situación de riesgo y discriminación (INABIF, PAR, WAWA WASI, CONADIS), así como la parte restante de la competencia de seguridad alimentaria (programas nutricionales, escolares y otros).
- En la tercera etapa (2005), se tenía previsto terminar con la transferencia de casos especializados de las cuatro competencias.

Adicionalmente, de acuerdo a lo establecido por las Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres (DS No. 002-2003-PCM), el plan de transferencia sectorial contemplaba la creación de fondos en torno a los cuales se articularían las cuatro competencias del MIMDES (los cuales agruparían al conjunto de programas y proyectos realizados en el sector) y que operarían como instrumentos de segundo piso².

¹ Las cuatro competencias del MIMDES, según define el plan, son: inversión social, seguridad alimentaria, promoción de la familia, y apoyo y promoción a personas y familias en situación de riesgo y discriminación

² Específicamente, en el DS No. 002-2003-PCM se hace mención al Fondo de Desarrollo Local (sobre la base de programas que realizan inversión en infraestructura local), el Fondo de Solidaridad (programas de apoyo y asistencia

De este modo, el primer cronograma de transferencia de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva (DS No. 036-2003-PCM) contempló la transferencia a Gobiernos Locales de recursos correspondientes al FONCODES y PRONAA durante el tercer y cuarto trimestre del 2003. Para ello, el CND estableció un procedimiento base para la ejecución de la transferencia (ver gráfico 1) y los mecanismos de verificación aplicables a las instancias involucradas en la transferencia de programas (Resoluciones Presidenciales No. 070-CND-P-2003 y No. 071-CND-P-2003).



* En cada fase se indica la fecha aproximada en que debía ser iniciada. Los plazos referenciales indicados corresponden a PRONAA y FONCODES.

Fuente: Resolución Presidencial No. 070-CND-P-2003.

El proceso de validación de expedientes por parte del CND durante este primer año tuvo como resultado a 241 Gobiernos Locales Distritales certificados para recibir proyectos de infraestructura social a cargo de FONCODES y a 67 Gobiernos Locales Provinciales para los Programas Comedores, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues a cargo del PRONAA. Sin embargo, en este primer grupo hubo algunos casos en que la transferencia no fue aceptada (en particular, rechazaron la transferencia de los

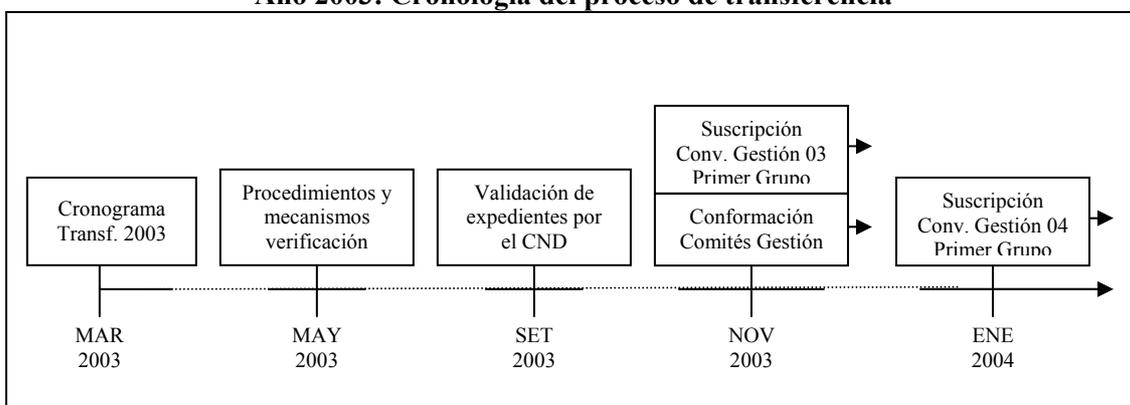
a grupos vulnerables, especialmente los alimentarios) y el Fondo de Asistencia Familiar (recursos orientados al apoyo a grupos y personas en riesgo físico o moral, así como a la asistencia a las familias e individuos que enfrentan situaciones catastróficas).

programas del PRONAA las provincias de Piura³, Ica y Nazca). La última fase del procedimiento (entrega y recepción) se inició formalmente el 30 de octubre del 2003 con la autorización de la transferencia de las partidas presupuestarias a los Gobiernos Locales acreditados. A pesar de ello, las transferencias del 2003 (correspondientes al último trimestre de dicho año) se realizaron en la práctica hacia finales de dicho año y principios del 2004.

En este punto, se debe precisar que otros Gobiernos Locales presentaron también los mecanismos de verificación dentro del plazo previsto, pero a las oficinas zonales de PRONAA y FONCODES y no al CND; por esta razón, progresivamente se fueron remitiendo los expedientes al CND y fue necesario conformar con éstos un segundo grupo de Gobiernos Locales verificados para las transferencias. En ese sentido, como veremos posteriormente, en el 2004 no hubo realmente una nueva convocatoria para verificar Gobiernos Locales, sino que se trabajó con aquellos que no pudieron ser verificados durante el 2003.

En el marco de la transferencia del 2003, se establecieron requisitos que debían cumplir los Gobiernos Locales verificados del primer grupo (DS 088-2003-PCM) para recibir las transferencias. En primer lugar, se dispuso que los Gobiernos Locales Provinciales que accedieron a la transferencia del PRONAA instalen un Comité de Gestión vinculado a los Programas Alimentarios (en un plazo máximo de 30 días). En segundo lugar, se exige a los Gobiernos Locales verificados la suscripción de Convenios de Gestión con los sectores (como condición para la transferencia efectiva de recursos), en los cuales se establecerían los mecanismos y modalidades de ejecución de los recursos, así como las obligaciones de los sectores (respecto al financiamiento, asistencia técnica, supervisión y seguimiento para la ejecución de los proyectos y programas transferidos), con el fin de garantizar transparencia en la ejecución y resultados obtenidos. Los Convenios de Gestión con el primer grupo de Gobiernos Locales verificados se suscribieron entre noviembre y diciembre de 2003 (con vigencia hasta fin de dicho año) y se renovaron a inicios de 2004. Paralelamente, se suscribía convenios de cooperación con aquellos no verificados. En el gráfico 2 se muestran de forma resumida los acontecimientos centrales para el primer año de transferencia.

Gráfico 2
Año 2003: Cronología del proceso de transferencia



Fuente: Resolución Presidencial No. 070-CND-P-2003 y entrevistas

³ En el caso de Piura, única provincia que mantiene la negativa hasta hoy, ésta habría estado motivada por la oposición de las Organizaciones Sociales de Base para que el Gobierno Local gestione los programas de complementación alimentaria.

En la práctica, el proceso sufrió retrasos y se implementó de forma tardía, al punto que no representó una real transferencia, ya que al momento en que ésta fue puesta en marcha (último trimestre del año) los presupuestos estaban en ejecución o ya habían sido ejecutados. En el caso del PRONAA, los productos a repartir ya se habían comprado y los Gobiernos Locales no tuvieron posibilidades para tomar decisiones sobre el funcionamiento del programa (sólo se entregaron los alimentos ya adquiridos para su reparto), lo cual generó malestar en las autoridades municipales. Por otro lado, en la medida que la transferencia de FONCODES debía ser iniciada desde octubre de 2003 para el primer grupo de acreditados, ésta fue bastante limitada ya que sólo se entregó los proyectos que ya estaban programados para empezar en el último trimestre.

El Segundo año (2004)

El Plan anual de transferencia correspondiente al 2004 se recoge en el DS No. 038-2004-PCM, en el cual se establece que se continuará con el proceso de transferencia de programas de complementación alimentaria del PRONAA a 58 Gobiernos Locales Provinciales y de infraestructura social y económica de FONCODES a 165 Gobiernos Locales Distritales adicionales. Los Gobiernos Locales pertenecientes a este grupo, como se señaló previamente, son aquellos que presentaron a tiempo sus expedientes pero que no pudieron ser verificados en el primer proceso, por lo cual no hubo efectivamente una nueva convocatoria ni mecanismos de verificación para acceder a las transferencias. En esencia, la propuesta del Plan anual 2004 fue realizar un ordenamiento de las transferencias ya iniciadas y preparar al segundo grupo de Gobiernos Locales, los cuales recibirían los recursos efectivamente a partir del año 2005. Por esta razón, dicha norma establece la consolidación de las transferencias efectuadas al primer grupo (2003) y el fortalecimiento institucional y participación progresiva del segundo grupo (2004) en la gestión de programas y proyectos a transferir.

Posteriormente, el CND emitió una norma específica con procedimientos y plazos para las transferencias al segundo grupo de Gobiernos Locales certificados (RP No. 057-CND-P-2004). En general, el procedimiento base es muy similar al empleado para el año 2003 (ver gráfico 3), con la particularidad que se incorpora como parte de éste la suscripción de convenios de cooperación y de gestión, además de establecerse reglas específicas para cada programa o proyecto transferido.

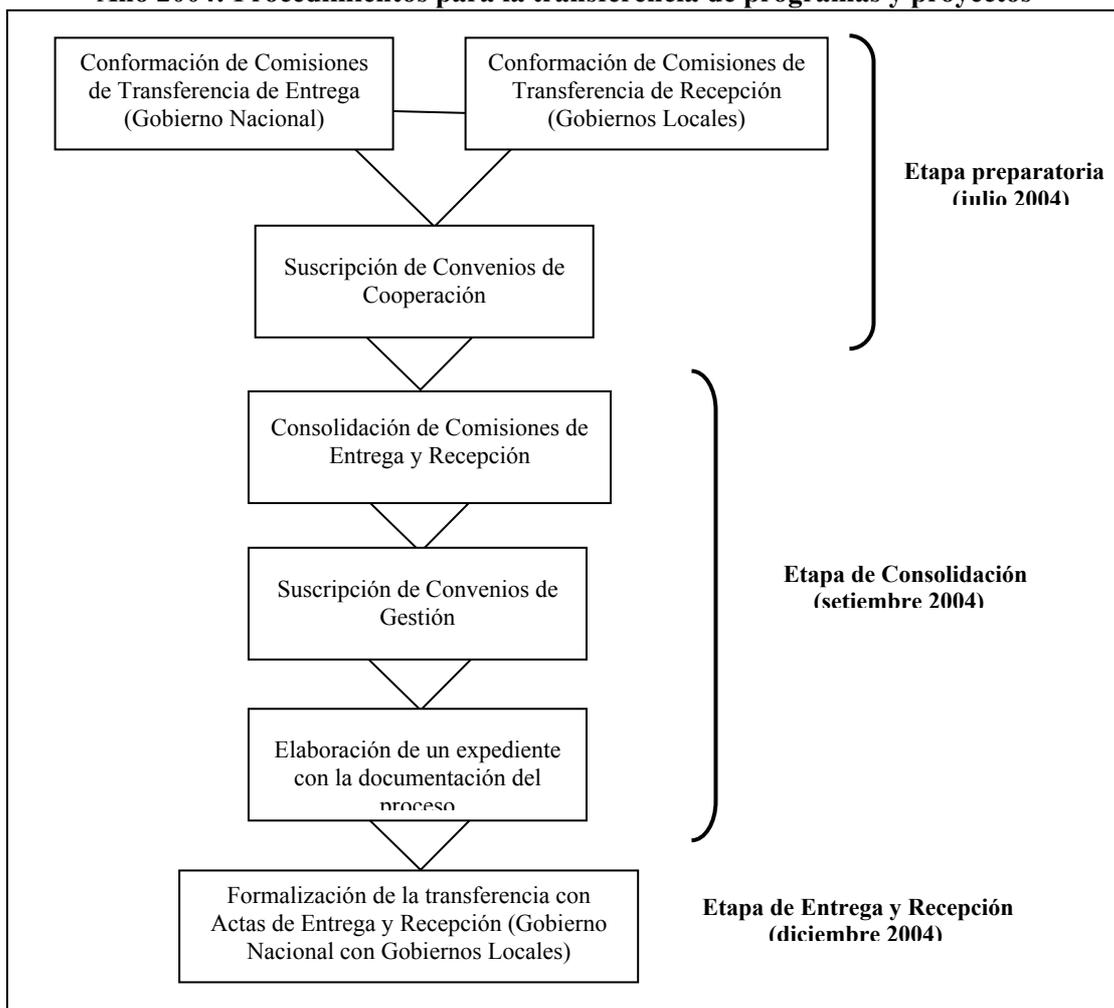
La finalidad de los convenios de cooperación, de acuerdo al DS 038-2004-PCM, es permitir el fortalecimiento institucional y la participación progresiva y creciente de los Gobiernos Locales en la gestión de los programas y proyectos a transferir, además de representar una garantía del MIMDES para la ejecución concertada de éstos⁴. Entre las estipulaciones de los convenios de cooperación (2004) con los Gobiernos Locales Distritales, se incluye como obligaciones para el MIMDES brindar capacitación y asistencia técnica en la identificación y priorización de inversiones (en el marco del PDLC y PP), la elaboración de estudios y expedientes técnicos, la definición de la modalidad de ejecución de los proyectos y selección de operadores, el seguimiento de la ejecución de los proyectos, la evaluación de impacto en la localidad y la focalización de beneficiarios. En el caso de los Gobiernos Locales Provinciales, las obligaciones del

⁴ En el mismo sentido, la RP 050-CND-P-2005 los define como acuerdos para la cogestión y el desarrollo de capacidades en los Gobiernos Locales, mediante la capacitación y asistencia técnica para la administración de los programas transferidos..

MIMDES en los convenios de cooperación (2004) incluyen brindar capacitación sobre la gestión de los programas, asesorar a la municipalidad y OSB para la organización y funcionamiento del Comité de Gestión Alimentaria, en la formulación de la canasta alimentaria y en el planeamiento necesario para la gestión de los programas.

En el caso de PRONAA y FONCODES, se especificó las funciones específicas en las que participarán los Gobiernos Locales y los instrumentos y criterios técnicos con los que éstos deben contar a partir del 2005. En este último punto, se incluye elementos como un plan de adquisiciones, planeamiento de los sistemas de distribución y refocalización y empadronamiento de beneficiarios para PRONAA, un sistema de seguimiento de la ejecución de proyectos y de evaluación de impacto y la focalización de beneficiarios para FONCODES (algunos de éstos parecen complicados para cumplir por parte de los Gobiernos Locales en el corto plazo). La etapa final del procedimiento de transferencia aplicable al segundo grupo de acreditados concluyó con la entrega efectiva de recursos a Gobiernos Locales, la cual aunque estaba prevista para enero de 2005, en la práctica se inició desde mayo (en el caso de FONCODES, la transferencia real de recursos se llevó a cabo a partir de mayo para algunos y hacia setiembre para otros, según la disponibilidad presupuestal del MEF).

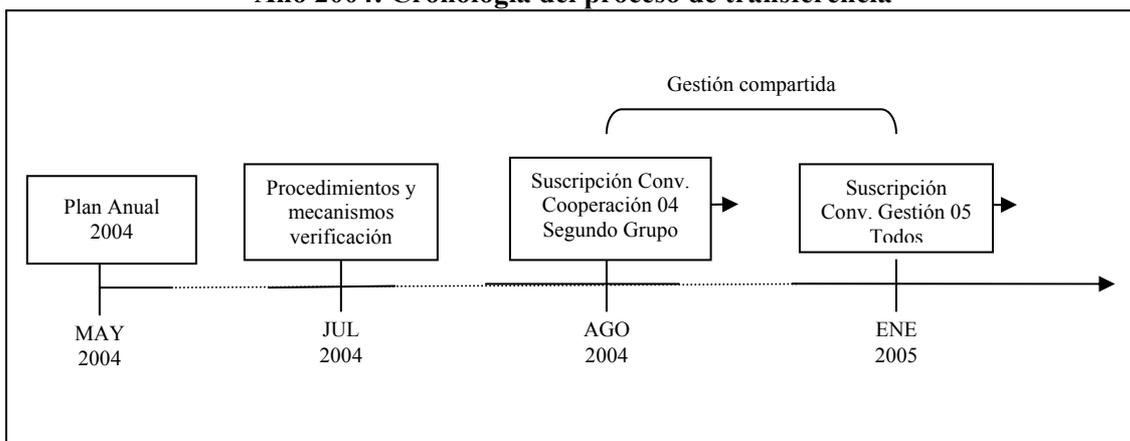
Gráfico 3
Año 2004: Procedimientos para la transferencia de programas y proyectos *



* En cada etapa se indica la fecha aproximada en que debía ser iniciada. Los plazos referenciales indicados corresponden a PRONAA y FONCODES.

Fuente: Resolución Presidencial No. 057-CND-P-2004.

Gráfico 4
Año 2004: Cronología del proceso de transferencia



Fuente: Resolución Presidencial No. 057-CND-P-2004 y entrevistas

El cronograma planteado para el segundo año refleja ya una postergación significativa en la transferencia de algunos programas sociales, debido a las dificultades para consolidar las transferencias ya iniciadas. En efecto, el plan de transferencia del MIMDES para el año 2003 establecía que en el segundo año (2004) se entregaría a los Gobiernos Locales las competencias de promoción familiar, atención a las personas en situación de riesgo y discriminación, y parte de la competencia de seguridad alimentaria; mientras que en el tercer año (2005) se entregaría casos especializados de los programas y proyectos administrados por el MIMDES. En la realidad, en el segundo año sólo se incrementó el número de Gobiernos Locales acreditados, pero no se incluyó otros programas en las transferencias. Más aún, no se realizó una nueva convocatoria a Gobiernos Locales y no hubo transferencia efectiva de recursos para el segundo grupo durante el año 2004, lo cual en la práctica implica un retraso de un año en la continuación del proceso.

El tercer año (2005)

El proceso de transferencia correspondiente al año 2005 se inicia con la formulación del Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009, el cual fue aprobado por el CND en marzo de 2005 y constituye el referente para la elaboración anual de los planes de transferencia sectoriales⁵. Para su preparación, el CND organizó talleres de capacitación durante noviembre y diciembre de 2004, luego de lo cual se recibieron solicitudes de transferencia de los Gobiernos Regionales y Locales (entre diciembre de 2004 y enero de 2005) y propuestas desde los sectores del Gobierno Nacional. No obstante, la consulta en el caso de los Gobiernos Locales tuvo un alcance bastante limitado, ya que sólo se recibieron 237 solicitudes de transferencia de mediano plazo de parte de éstos, según indica el propio plan quinquenal. El plan fue elaborado sobre la base de las propuestas y solicitudes presentadas (que cubren sólo parcialmente al grupo

⁵ Actualmente se ha elaborado el plan quinquenal para el periodo 2005-2009, pero se está planificando la elaboración de un nuevo plan para el periodo 2006-2010. Así, en una nota de prensa del 23 de setiembre de 2005, el CND informa que entre agosto y setiembre organizó 54 talleres de capacitación y asistencia técnica sobre la metodología para la elaboración del plan de transferencia del quinquenio 2006-2010, con la participación de funcionarios de ministerios, gobiernos regionales y locales. Como resultado de dichos talleres, el CND irá recibiendo propuestas y solicitudes de transferencia de mediano plazo hasta el 31 de octubre de 2005.

de Gobiernos Locales), las cuales fueron evaluadas y articuladas por el CND en coordinación con representantes de los sectores involucrados.

En particular, en lo que respecta al sector MIMDES, el plan quinquenal establece:

- Tres convocatorias anuales para completar la transferencia de proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES desde el 2005 hasta el 2007 (entre 300 y 400 municipalidades verificadas cada año hasta completar el total pendiente)
- Dos convocatorias anuales (2006 y 2007) para proyectos económicos productivos (A Producir) de FONCODES (los cuales se entregarán a Gobiernos Regionales).
- Una última convocatoria para los 67 Gobiernos Locales provinciales (excluyendo a Lima Metropolitana, la cual estaría sujeta a un proceso y reglamentación especial) que aún no han recibido los programas de complementación alimentaria del PRONAA, que debería hacerse en el 2005.
- Tres convocatorias para la transferencia de programas nutricionales a Gobiernos Locales provinciales, siendo la primera de ellas una experiencia “vitrina” en 12 provincias en el 2005.
- Dos convocatorias para la transferencia de programas de atención a la familia y personas vulnerables, previamente con una experiencia “vitrina” en el año 2006.

En el Plan de Transferencia de los Programas Sociales 2005, aprobado por el MIMDES en marzo, se contempla un planteamiento similar para dicho año en cuanto a los programas de complementación alimentaria del PRONAA, los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES, así como los programas nutricionales.

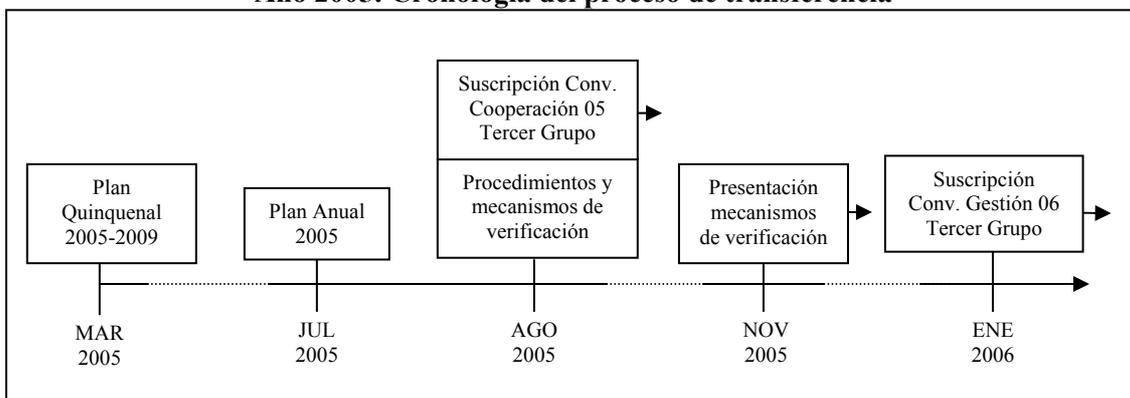
A pesar que la propuesta del plan de transferencias para el año 2005 fue presentada por el CND hacia fines de marzo, la versión definitiva de éste fue aprobada recién hacia julio de dicho año por el Consejo de Ministros (DS 052-2005-PCM). En dicho plan se propone básicamente continuar con las transferencias ya iniciadas desde el 2003: proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES y programas de complementación alimentaria de PRONAA (en este último caso, se concluiría con las 68 municipalidades provinciales pendientes de verificar). De esta manera, en el plan anual 2005 nuevamente se lleva a cabo una postergación de las transferencias, respecto de aquello que se había planificado realizar durante dicho año en el plan quinquenal y el plan anual aprobado por el MIMDES. Los proyectos piloto de los programas nutricionales son postergados. El retraso en la transferencia de estos programas parece explicarse por la mayor complejidad de éstos y por el volumen de recursos que estos involucran⁶, aunque también estaría presente algún factor político en la decisión (la resistencia a entregar más programas a los Gobiernos Locales en un periodo pre-electoral). En ese sentido, en la actualidad se está trabajando sobre posibilidades para rediseñarlos previamente a su transferencia⁷.

⁶ En el año 2005, los programas nutricionales tuvieron un presupuesto aproximado de 339 millones de soles (incluyendo Desayunos Escolares, PACFO, CEIS-PRONOEIS, Almuerzos Escolares, Comedores Infantiles y PANFAR) mientras que los programas de Complementación Alimentaria tuvieron un presupuesto cercano a los 100 millones de soles (incluyendo Comedores Populares, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues, para Gobiernos Locales verificados y no verificados).

⁷ Entrevista con representante del MIMDES.

En agosto de 2005, el CND emitió la directiva con las normas para la ejecución de la transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales. El procedimiento para la transferencia de los programas de complementación alimentaria del PRONAA y de los proyectos de infraestructura económica y social de FONCODES recoge básicamente las mismas etapas que el correspondiente al año 2004 (ver gráfico 3).

Gráfico 5
Año 2005: Cronología del proceso de transferencia



Fuente: DS 052-2005-PCM, Resolución Presidencial No. 050-CND-P-2005 y entrevistas

En el marco del plan anual 2005, se tiene previsto que una vez iniciado el proceso de transferencia (setiembre), el MIMDES suscribirá convenios de cooperación con los Gobiernos Locales organizados territorialmente como parte de los mecanismos de verificación que éstas deberán cumplir para acceder a la transferencia (en tanto que los convenios de gestión con el nuevo grupo de Gobiernos Locales verificados deberían suscribirse en diciembre de 2005). En este contexto, la asistencia técnica consistirá en una primera etapa en el cumplimiento de los mecanismos de verificación, para lo cual el MIMDES tiene previstos cursos de preparación con grupos de Municipalidades. Los temas básicos a tratarse durante la capacitación y asistencia técnica, de acuerdo al plan anual 2005, son el desarrollo territorial, seguridad alimentaria y gestión municipal de los programas sociales (incluyendo, por ejemplo, el reporte de indicadores de los convenios de gestión). No obstante, cabe preguntarse sobre el impacto real que van a tener las acciones de capacitación dados los cortos plazos en el procedimiento de verificación para el 2005⁸.

Un problema importante en la elaboración de los planes de transferencia es que la información disponible para los Gobiernos Locales respecto a cuáles son los programas que potencialmente se transferirán es limitada (algo similar ocurre en el caso de las competencias), lo cual se traduce en una demanda también limitada (la proporción de Gobiernos Locales que envió solicitudes durante la elaboración del plan quinquenal es pequeña). Así, en muchos casos, las municipalidades están recién conociendo los programas que se transfieren y no saben qué otros programas se podrían transferir en los futuros años. Por otra parte, la demora en la publicación del plan anual 2005 implica una reducción de los plazos para llevar a cabo la capacitación y asistencia técnica a cargo de los sectores (las cuales posibilitan mejores condiciones para llevar a cabo las transferencias).

⁸ En alguna medida, esta crítica es aplicable a los procedimientos previos, ya que los plazos y la falta de mayor experiencia previa han resultado en acciones de capacitación que no eran las más adecuadas, de acuerdo a uno de los entrevistados. A estos factores se debe agregar que el MIMDES estuvo inmerso en un proceso de reorganización que impidió mejorar sustancialmente el proceso de transferencia.

Grado de avance de las transferencias

Luego de tres años de iniciado el proceso de transferencias a Gobiernos Locales, hay un total de 1147 Municipalidades Distritales verificadas para FONCODES y 190 Municipalidades Provinciales verificadas para PRONAA. De éstas, en el año 2005, se verificó 65 Gobiernos Locales Provinciales, quedando sólo 4 pendientes⁹: Jaén (Cajamarca), La Convención (Cusco) y Huancavelica (Huancavelica), además de Lima Metropolitana. En el caso particular de Lima Metropolitana (aún pendiente de verificación), el plan anual 2005 precisa que se definirá un mecanismo especial de transferencia con participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades Distritales en dicha jurisdicción. En el caso de FONCODES, durante el 2005 se avanzó con 741 Gobiernos Locales Distritales, luego de lo cual quedan alrededor de 500 pendientes del total de municipios distritales con asignación presupuestal de FONCODES.

Cuadro 1
Gobiernos Locales verificados

	Primer proceso (2003)	Segundo proceso (2004)	Tercer proceso (2005)
PRONAA	67	58	65
FONCODES	241	165	741

Fuente: D.S. 088-2003-PCM, D.S. 038-2004-PCM y Resoluciones Gerenciales 032-2005-CND/GTA y 033-2005-CND/GTA

Como resultado del proceso, los Gobiernos Locales vienen manejando progresivamente una mayor proporción de los fondos totales destinados a los programas transferidos. Así, para el caso de los recursos destinados a proyectos de infraestructura económica y social, recibieron alrededor de 14% en el 2004, 26% en el 2005 y 71% del presupuesto total para el 2005 (ver Cuadro 2). Cabe señalar que los recursos entregados en el marco de las transferencias programáticas para el caso de FONCODES son únicamente públicos, no se han incluido fuentes externas. Por su parte, en el caso de los fondos para los programas de complementación alimentaria, los Gobiernos Locales han manejado alrededor de 28% en el 2004, 46% en el 2005 y 68% en el 2006 del presupuesto total.

⁹ Cabe señalar que de los tres Gobiernos Locales Provinciales que inicialmente no aceptaron la transferencia (Piura, Ica y Nazca), hasta el año 2005 solamente Piura prefirió mantenerse al margen de la gestión de los programas de complementación alimentaria (suscribió el convenio de gestión 2005 pero también un convenio con el MIMDES en el cual éste asume la ejecución de los programas).

Cuadro 2
Techos presupuestales para Gobiernos Locales
(millones de soles)

		2004	2005	2006
FONCODES	Verificados	48.6	81.7	223.7
	No verificados	287.5	235.2	93.2
	Total	336.1	316.9	316.9
PRONAA	Verificados	23.1	44.8	66.4
	No verificados	60.9	53.1	30.9
	Total	84.0	97.9	97.3

Fuente: Oficio Circular No. 003-2003-EF/76.15.2, R.D. No. 002-2004-EF/65.0, R.D. No. 040-2005-EF/76.01 y presentación "¿Cuánto hemos avanzado en el proceso de transferencia de los programas sociales?" (MIMDES).

En la actualidad, las transferencias a Gobiernos Locales comprenden para el caso de PRONAA los programas de complementación alimentaria (Hogares y Albergues, Comedores Populares y Alimentos por trabajo) y para el caso de FONCODES los proyectos de infraestructura económica y social (Mejorando tu vida y A trabajar rural). Hasta el momento en el caso de PRONAA se vienen postergando las transferencias de los programas nutricionales y escolares (los cuales estaban incluidos inicialmente en la propuesta para el año 2005), además del resto de programas alimentarios administrados por la institución. En el caso de FONCODES, está pendiente completar la transferencia de los proyectos de infraestructura económica y social e iniciarla para el programa A Producir (que será entregado a Gobiernos Regionales).

Cuadro 3
PRONAA: Programas de Complementación Alimentaria

	Programa	Objetivo
PRONAA	Hogares y Albergues	Contribuir a mejorar el nivel alimentario y nutricional de niños y adolescentes en riesgo moral y de salud alojados en hogares, albergues o centros de rehabilitación de menores.
	Comedores populares	Mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos que habitan en sectores urbano-marginales y rurales del país, brindando atención alimentaria a grupos vulnerables en alto riesgo nutricional a través de los comedores organizados por la comunidad.
	Alimentos por Trabajo	Promoción del trabajo comunitario no remunerado de los miembros de las familias rurales y peri urbanas que participan en la ejecución de obras de beneficio comunal mediante la entrega de alimentos como compensación por el aporte de la mano de obra no calificada.
FONCODES	Mejorando tu vida	Financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica orientados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas (obras en educación, salud, agua, saneamiento, vialidad, electrificación).
	A trabajar rural	Promoción del empleo temporal a través de la rehabilitación, mantenimiento y puesta en valor de infraestructura social en beneficio de la comunidad (obras en educación, salud, agua, saneamiento, vialidad, infraestructura básica).

Fuente: PRONAA y Página web de FONCODES (adaptación).

2. Los mecanismos de verificación

En el marco de la transferencia de programas sociales, los mecanismos de verificación tienen como función determinar cuáles Gobiernos Locales pueden acceder a la gestión de dichos programas. En ese sentido, la normativa vigente define a los mecanismos de verificación como un conjunto de exigencias mínimas comprobables de capacidad de gestión, establecidas por el sector que transfiere y por el CND, que deben cumplir los Gobiernos Locales para recibir la transferencia de programas (RP No. 050-CND-P-2005). No obstante, como se discutirá más adelante, los mecanismos de verificación no han estado necesariamente alineados con ese objetivo.

El concepto de mecanismos de verificación se introduce en el plan de transferencia 2003 y se otorga al CND la responsabilidad para establecerlos en coordinación con los sectores, supuestamente como una respuesta temporal a la demora en la aprobación de la Ley de Acreditación. Sin embargo, posteriormente a la publicación de dicha ley, se determinó que para acceder a la transferencia de programas sociales se seguirían aplicando normas específicas con procedimientos y mecanismos de verificación emitidas por el CND (en tanto que la acreditación sería aplicable a la transferencia de competencias), posición que se sustenta en la interpretación de una disposición incluida en la Ley de Bases de la Descentralización¹⁰. Más allá de la validez de dicha interpretación legal, la decisión permitió que se continuara aplicando normas similares para regular los procesos de verificación de Gobiernos Locales (y evitar un nuevo cambio en las reglas del juego en un proceso en marcha). La decisión se sustenta además en que los mecanismos de verificación supuestamente incluyen requisitos específicos asociados a los programas a transferirse, mientras que los requisitos para la acreditación se refieren a capacidades más generales necesarias para asumir competencias. En la práctica, lo que se observa es que los mecanismos de verificación están dirigidos a gobiernos locales mientras los de acreditación se dirigen a gobiernos regionales.

En el primer año (2003), los requisitos que se exigió a Gobiernos Locales Provinciales y Distritales incluyeron tener aprobados un Plan de Desarrollo Local Concertado, un Programa de Inversiones (incorporado en el presupuesto institucional vigente) y un Plan Operativo en Servicios Sociales, además de contar con un ingeniero y/ arquitecto y con unidades especializadas para la gestión de proyectos y servicios sociales (ver cuadro 3). Para el segundo año (2004), no se establecieron mecanismos de verificación en la medida que los expedientes del segundo grupo se recibieron en el primer proceso de transferencias, de acuerdo a la normativa vigente en dicho periodo. En el tercer año (2005), se incorporan entre los mecanismos de verificación algunos elementos presentes en los procedimientos previos, como los convenios de cooperación o la conformación del Comité de Gestión para los programas alimentarios, y se mantienen con cambios o precisiones otros requisitos, como la existencia de una unidad orgánica responsable y un plan operativo para los programas de complementación alimentaria (para los Gobiernos Locales Provinciales), y la priorización de proyectos a través del Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo (para los Gobiernos Locales Distritales)¹¹.

¹⁰ Segunda disposición complementaria de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783).

¹¹ Cabe señalar que en el contexto del procedimiento establecido para el 2005, como se examinará más adelante, el MIMDES asume un rol de apoyo a los Gobiernos Locales para el cumplimiento de los mecanismos de verificación.

Cuadro 4
Mecanismos de verificación para Gobiernos Locales

Año 2003		Año 2005	
Gobiernos Locales Provinciales	Gobiernos Locales Distritales	Gobiernos Locales Provinciales	Gobiernos Locales Distritales
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Organización y Funciones (ROF) • Tener en su Organigrama Estructural al menos una Unidad Orgánica, responsable técnica y operativamente de la gestión de los proyectos. • Tener en su Organigrama Estructural al menos una Unidad Orgánica, responsable técnica y operativamente de la gestión de servicios sociales. • Contar con un ingeniero civil y/o arquitecto colegiados, debidamente contratados de acuerdo al requerimiento que demanden las responsabilidades a ser transferidas. • Tener aprobado el Plan de Desarrollo Local Concertado. • Tener aprobado un Programa de Inversiones incorporado en el Presupuesto Institucional. • Tener aprobado un Plan Operativo en Servicios Sociales, que incluya los objetivos a lograr, actividades a desarrollar, resultados esperados y cronograma de ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener en su Organigrama Estructural un Área funcional responsable técnica y operativamente de la ejecución de proyectos a ser transferidos. • Contar con un ingeniero civil y/o arquitecto colegiados, debidamente contratados de acuerdo al requerimiento que demanden las responsabilidades a ser transferidas. • Contar al menos con un trabajador asignado a la responsabilidad de ejecución del Plan Operativo en Servicios Sociales. • Tener aprobado el Plan de Desarrollo Distrital Concertado. • Tener aprobado un Programa de Inversiones incorporado en el Presupuesto Institucional. • Tener aprobado un Plan Operativo en Servicios Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción del Convenio de Cooperación entre el MIMDES y la Municipalidad Provincial. • Ejecución del Convenio de Cooperación suscrito entre el MIMDES y la Municipalidad Provincial. • Existencia de una unidad dentro de la estructura orgánica de la Municipalidad responsable de gestionar los Programas de Complementación Alimentaria a ser transferidos. • Contar con un profesional o bachiller con experiencia no menor a dos años en el manejo de programas sociales, responsable de la administración de los programas a transferirse. • Conformación, de acuerdo a las normas vigentes, del Comité de Gestión Local de los Programas Alimentarios. • Plan Operativo de Complementación Alimentaria 2006 con indicadores de desempeño y formatos de informes de evaluación trimestral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción de la adenda al convenio de cooperación entre el MIMDES y la Municipalidad agrupada con otras Municipalidades. • Ejecución del Convenio de Cooperación entre el MIMDES y la Municipalidad agrupada con otras Municipalidades. • Priorización y selección de proyectos a ejecutar con las transferencias programáticas asignadas a los Gobiernos Locales para el año 2006, en el marco de las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo y la Directiva No. 023-2004-MIMDES. • Perfil técnico y económico de la viabilidad de los proyectos de infraestructura social y productiva priorizados a efectuarse en el año 2006. • Existencia de una unidad, dentro de la estructura orgánica de la Municipalidad, responsable de gestionar los proyectos de infraestructura social y productiva que le sean transferidos. • Promoción de la participación y vigilancia ciudadana.

Fuente: Resoluciones Presidenciales No. 071-CND-P-2003 y No. 050-CND-P-2005.

En general, durante este periodo, los requisitos exigidos se han acotado más a la gestión propiamente de los programas transferidos (antes que a la organización general del Gobierno Local). Por un lado, por ejemplo, ya no se exige el Reglamento de Organización y Funciones (elemento más general) ni el Plan de Desarrollo Concertado o el Programa de Inversiones incorporado al Presupuesto Institucional (que no inciden directamente en la administración de los programas de complementación alimentaria) para los Gobiernos Locales Provinciales. De forma similar, los Gobiernos Locales Distritales no requieren de un Plan Operativo en Servicios Sociales ni de un trabajador asignado a la ejecución de éste (en ambos casos, no aplicables para los proyectos de infraestructura económica y social). Por otra parte, se sustituye el ingeniero civil y/o arquitecto por una persona con experiencia en el manejo de programas a transferirse para los Municipios Provinciales y se elimina éste para los Municipios Distritales, además que se precisan requisitos como el referido a la priorización y selección de proyectos a ejecutar. En todos los casos parecen ser cambios pertinentes a los mecanismos de verificación.

A pesar del avance en el diseño de los mecanismos de verificación, aún es posible plantear algunas críticas en torno a éstos. En primer lugar, se debe plantear como interrogante si la forma cómo se enuncian los mecanismos de verificación es suficientemente precisa en la normativa relevante, de modo que éstos queden totalmente claros para los Gobiernos Locales que deben implementarlos. Por ejemplo, el requisito de priorización y selección de proyectos en el Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto participativo puede entenderse ya sea como el establecimiento de tipos o líneas de inversión (por ejemplo de agua o saneamiento) o como la identificación de proyectos específicos a ejecutar, e incluso en este último caso con cuanto detalle se deben identificar los proyectos priorizados (tamaño, ubicación, características generales de su construcción, etc.). De esta manera, algunos requisitos pueden quedar abiertos a interpretación y no se asegura un estándar en su cumplimiento.

Adicionalmente, cabe preguntarse si se ha proporcionado suficiente información relevante a los Gobiernos Locales en el marco de la capacitación a la que éstos han sido sometidos a través de los convenios de cooperación. La información del trabajo de campo recogida por el equipo de PRODES mostró diferentes esfuerzos para la difusión de la información concerniente al proceso de transferencias. En general, existe la percepción de que la capacitación estuvo enfocada principalmente hacia el cumplimiento de los mecanismos de verificación (aunque se trataron también temas como la planificación para el desarrollo, presupuesto participativo, entre otros) y que la información sobre el proceso fue débil, en mayor medida en el nivel de la sociedad civil y en Gobiernos Locales ubicados en zonas rurales y aisladas. Se considera además que no se han realizado esfuerzos suficientes desde el CND y los sectores para difundir los alcances de las transferencias. En el caso de Ayacucho, por ejemplo, un entrevistado de FONCODES indicó que se hacían eventos que agrupaban a varias provincias, aunque ello tenía como desventaja el hecho que las distancias hasta algunos Gobiernos Locales podían ser considerables y no era posible que llegaran muchos representantes de éstos. En Cusco, las Municipalidades manifestaron no haber recibido ninguna visita previa al inicio del proceso de transferencias, aunque PRONAA se encargó de realizar capacitaciones principalmente orientadas al cumplimiento de mecanismos de verificación. En Huanuco también existe la percepción que la difusión acerca del proceso no ha sido adecuada, ya que la información proporcionada por el CND se limita a orientaciones generales y, en los casos en que los actores han podido conocer el

proceso en mayor medida, ha sido por iniciativa propia de buscar la información pertinente. En general, se encontró evidencia de cierto grado de difusión del proceso y asistencia técnica de parte del CND, PRONAA y FONCODES (con algunas críticas como las indicadas previamente), y se identificaron como otras fuentes de información el marco normativo (al cual se accedía en ocasiones recibidas durante la visita que realizaban funcionarios a las capitales de departamento o provincia o en Lima), la documentación oficial remitida a las municipalidades, información accesible vía páginas en internet (en algunos casos) así como materiales informativos publicados por otras instituciones (como PRODES o Grupo Propuesta Ciudadana).

En segundo lugar, no se sabe con certeza en qué medida la certificación no se limita a una simple revisión documental del cumplimiento de los mecanismos de verificación o si se examina realmente los procesos que sustentan los mismos. De este modo, por ejemplo, no parece suficiente solamente exigir la existencia de un Plan de Desarrollo Concertado si no se examina la calidad de éste y cómo se ha elaborado (si se ha hecho una convocatoria con participación de distintos agentes de la localidad, cuánto tiempo ha tomado el proceso, que tan realistas o apropiados resultan los objetivos planteados en éste, etc.). Por otro lado, algunos actores locales entrevistados manifestaron que podía darse el caso de la inclusión de un área en la estructura orgánica de la Municipalidad para la gestión de lo transferido sin que ésta exista en la realidad (Huanuco).

En el contexto del proceso de verificación de Gobiernos Locales del 2005, este punto parece crítico, en la medida que ante el retraso en la publicación del plan anual de transferencias, el plazo para apoyar a una adecuada preparación de los requisitos parece bastante breve (con lo cual se incrementa el riesgo que éstos se reduzcan a una mera formalidad). De acuerdo a la información de entrevistas, la idea inicial era empezar un proceso de fortalecimiento de capacidades desde abril (momento en que se debía publicar el plan anual) para llegar con un mejor trabajo al plazo para presentar los mecanismos de verificación. Adicionalmente, se debe mencionar que la inexistencia de una revisión “real” de los expedientes parece manifiesta si se toma en cuenta el limitado personal con que contaba en algún proceso el CND para revisarlos.

En tercer lugar, es difícil determinar en qué medida se mide la calidad de la gestión y desempeño potencial que tendrán los Gobiernos Locales mediante los mecanismos de verificación, es decir, el grado en que éstos reflejan las capacidades municipales para gestionar los programas transferidos. No obstante, en opinión de algunos entrevistados, el diseño de los mecanismos de verificación responde no tanto a la medición de capacidad efectiva de gestión, sino más bien como una suerte de preparación de condiciones institucionales mínimas para asegurar la continuidad de los programas (las cuales tampoco es claro si se verifican).

Por último, cabe preguntarse qué alternativas se han pensado para futuros procesos en los casos de Gobiernos Locales con menor cantidad de recursos que difícilmente podrán cumplir con los mecanismos de verificación propuestos. Así, por ejemplo, en una Municipalidad Distrital de Ayacucho, el alcalde manifestó que no era posible para ellos cumplir con los mecanismos de verificación para acceder a la transferencia de FONCODES, ya que su presupuesto era insuficiente para ello (con lo cual paradójicamente, sería importante acceder a los recursos de dicha transferencia).

La asociatividad (agrupación entre municipalidades) merece un comentario específico entre las nuevas exigencias incluidas en los mecanismos de verificación, en la medida que también es considerada como requisito para la verificación en el plan anual 2005¹². De acuerdo a lo que manifestaron algunos entrevistados en los sectores, la asociatividad estaría orientada a facilitar el trabajo de capacitación y fortalecimiento institucional que brinda el MIMDES a los Gobiernos Locales, así como el proceso de transferencia en su totalidad, mediante la articulación de distritos contiguos en torno a algún elemento común (microrregiones, cuencas o corredores económicos). No obstante, ello no implica necesariamente, según la información en las entrevistas, la posibilidad que en el corto plazo los distritos agrupados lleven a cabo proyectos conjuntos, aunque estaría implícita en el largo plazo una visión de desarrollo territorial (a través de proyectos de mayor impacto). La exigencia, además, no se considera muy compleja, en la medida que ya existían diversas agrupaciones de municipalidades operando antes de las transferencias¹³.

En la práctica, la exigencia de asociatividad parece reducirse más a una mera formalidad, la cual consiste, de acuerdo a la RP 050-CND-P-2005, en la presentación de la copia del acuerdo del Concejo Municipal en que se decide que la Municipalidad forme parte de un grupo de municipalidades organizadas y copia del acta que certifique la conformación del grupo de Municipalidades organizadas. Además, previamente al proceso de verificación, había cierto grado de desinformación en torno a este requisito, en la medida que algunos actores locales percibían que éste respondía a la necesidad de reducir el número de Municipalidades que recibirían la transferencia¹⁴.

A pesar que algunos Gobiernos Locales perciben la posibilidad de resultados positivos como producto de la asociatividad (en particular, algunos Gobiernos Locales distritales en Ucayali mencionaron que podría favorecer la reducción de costos en la verificación y la ejecución futura de proyectos conjuntos) y existen casos de asociaciones existentes previamente a las transferencias (Cusco y San Martín), se pueden precisar distintos ejemplos en que éstas parecen haber sido muy forzadas. Así, los Gobiernos Locales distritales de las provincias de Parinacochas y Paucar del Sara Sara (Ayacucho) se han asociado para cumplir con el requisito incluido en los mecanismos de verificación, aunque ello en la realidad resulte inviable debido a las distancias que separan a unos de otros. Algo similar ocurre con los distritos de Santa Ana de Tusi y Gollarisquizga (Pasco), los cuales se han asociado para cumplir con el requisito de asociatividad, pero además de su continuidad territorial, no existe ninguna otra relación entre estos distritos (la cual si tiene el primero de éstos con el distrito de Chacayán, el cual fue verificado previamente) y tienen dificultades para conectarse por la ausencia de medios de transporte público. Más aún, en algunas localidades, como el distrito de Jivia (Ayacucho) existe la idea que en el pasado no ha funcionado la ejecución de proyectos interdistritales.

¹² En particular, la sección referida a la transferencia de fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión de infraestructura productiva de alcance regional, se indica que “la condición básica para la gestión de los programas sociales es fortalecer el asociamiento entre municipalidades, la red de municipalidades y articularlas a la gestión local”.

¹³ De acuerdo a una entrevista, el diagnóstico de asociaciones que se hizo arrojó una cifra alrededor de las 70, agrupando unos 400 Gobiernos Locales. Aunque, cabe indicar, que éstas se agruparían en torno a elementos muy heterogéneos.

¹⁴ La percepción de la existencia de esta “cuota implícita” pudo percibirse en algunas entrevistas con actores locales realizadas por el equipo de campo de PRODES.

3. Información a los actores sobre el proceso

La percepción generalizada de los actores involucrados en la transferencia de programas sociales en el ámbito local es que la información disponible respecto del proceso es insuficiente, en mayor medida en el nivel distrital y para las zonas rurales y apartadas¹⁵. Las causas aparentes de esta deficiencia se relacionan a la ausencia de información uniforme, así como a la indefinición de los agentes que deberían recibirla y de los medios idóneos para la difusión de ésta. La carencia de información para los actores locales comprende aspectos tales como las etapas del proceso de descentralización y los planes de transferencia enmarcados en éstas, el rol de los órganos involucrados (CND y sectores), los mecanismos de verificación, así como elementos propios de la gestión de programas y proyectos transferidos. Así, por ejemplo, algunos funcionarios de Gobiernos Locales Distritales entrevistados en Pasco y Cusco indicaron no haber conocido nunca las razones por las cuales sus distritos no fueron verificados para recibir la transferencia de FONCODES a pesar de haber cumplido con la presentación de sus expedientes al CND. En el proceso de verificación correspondiente al 2005 se encuentra casos aún más graves de desinformación en las autoridades municipales, en la medida que ante la sospecha de la existencia de una “cuota implícita” en la transferencia de FONCODES (como se mencionó previamente al tratar sobre el requisito de asociatividad), uno de los entrevistados creía que el “CND iba a realizar un sorteo para determinar qué Gobiernos Locales recibirían la transferencia”.

Las fuentes de información que normalmente son mencionadas por Gobiernos Locales y otros agentes en dicho ámbito (incluyendo a la sociedad civil) comprenden la normativa rectora del proceso, los talleres organizados por el MIMDES, las visitas de funcionarios del PRONAA, FONCODES o CND (o consultas a éstos por vía telefónica), la documentación accesible por internet en el MIMDES o CND, así como la información difundida por ONGs. No obstante, existen algunas limitaciones importantes que afectan a dichas fuentes, si se considera, entre otros temas, que los talleres organizados por el MIMDES o por el CND no llegan a todos los Gobiernos Locales debido a los costos que ello implicaría (en cambio, asisten sólo algunos de éstos a las convocatorias a los talleres) y que no todas las localidades cuentan con acceso a internet¹⁶.

La dinámica propia de la descentralización de programas sociales implica de forma ineludible una demanda orientada al acompañamiento de las transferencias y a la asistencia técnica necesaria para la gestión de los programas y proyectos entregados. No obstante, la asistencia involucrada efectivamente en el proceso se ha venido enfocando en buena medida en aspectos tales como el cumplimiento de los mecanismos de verificación y no ha consistido necesariamente en la transferencia del *know-how* específico para la gestión (por ejemplo, respecto del ciclo de proyecto de FONCODES o temas como seguridad alimentaria y nutrición para PRONAA); por otra parte, la asistencia se ha plasmado fundamentalmente en la realización de numerosos talleres organizados por diferentes instituciones de forma desarticulada y con un acceso limitado para los Gobierno locales.

¹⁵ Sobre este punto, por ejemplo, algunos Gobiernos Locales distritales en Ayacucho manifestaban que había poca difusión de información en distritos alejados y para acceder a ésta era necesario viajar hasta Huamanga.

¹⁶ En este punto, se encontró evidencia de diferentes distritos o provincias no contaban con acceso a internet en Cajamarca (distritos de Santa Cruz de Toledo, Cupisnique y Matara), Cusco (provincias de Paruro y Canas), Moquegua (distrito de Qunistanillas), Pasco (distritos de Gollarisquizga, Tielacayán y Santa Ana de Tusi) y Ucayali (distritos de Nueva Requena, Campo Verde, Sepahua y Tahuania), además del acceso lento o por horas en provincias como Contumazá (Cajamarca), Lauricocha (Huanuco) y Yanahuanca (Pasco).

4. Asignaciones y transferencias presupuestales

La asignación geográfica de los recursos transferidos a Gobiernos Locales es uno de los aspectos que ha experimentado cambios considerables como parte de las reformas vinculadas a la descentralización. En la situación previa, la distribución de recursos para el caso de FONCODES se realizaba principalmente mediante mapas de pobreza (focalización en el nivel distrital)¹⁷ y la atención se concentraba en localidades rurales al interior de los distritos seleccionados (aunque también podía tratarse de zonas urbano marginales). Por otra parte, a pesar que existen referencias al empleo de instrumentos de focalización en el PRONAA¹⁸, en algunos estudios que analizan la focalización de los recursos de programas alimentarios y nutricionales muestran deficiencias en este aspecto¹⁹.

Los resultados de algunas evaluaciones realizadas a la focalización de FONCODES y PRONAA son bastante más favorables para el primero de estos programas. Así, la Encuesta Rápida de Hogares (2003) realizada por FONCODES encuentra que más del 95% de los recursos habrían sido destinados a distritos calificados como pobres, aunque con una tasa de filtración de 19.5% (la cual indican es menor a la tasa promedio rural de hogares no pobres) y de subcobertura de 32% en el nivel de beneficiarios.

Las evaluaciones a programas alimentarios y nutricionales tienden más bien a mostrar deficiencias en cuanto a su focalización. En cuanto a la distribución geográfica, por ejemplo, la asignación para el programa de Comedores Populares para el año 2004 muestra un comportamiento regresivo (se gasta en distritos con menor incidencia de pobreza) y la evidencia sugiere que se asigna más en función de la población del distrito. Además, Chacaltana (2001) concluye que llegan a los pobres solamente un 53% de los recursos, al comparar el gasto total y el gasto efectivo en este grupo.

En el marco del proceso de transferencias, la RM No. 379-2003-MIMDES establece que la asignación de recursos de programas sociales a los Gobiernos Locales se debe realizar sobre la base de indicadores que sean reflejo de políticas sectoriales y se indica que el MIMDES, en coordinación con el CND y el MEF, debe aprobar índices que serán actualizados de forma anual. Posteriormente, mediante la RM No. 400-2004-PCM, se aprueba la metodología para el cálculo de los índices de asignación geográfica (distintos para PRONAA y FONCODES) junto con una estimación de éstos para todos los distritos del país. En la práctica, los recursos presupuestarios para estos programas se distribuyen incluso desde el año 2004 mediante índices (calculados sobre la base de criterios de población, pobreza, necesidades básicas insatisfechas y desnutrición infantil) y la RM 400-2004-PCM se aplicó a partir del 2005. Cabe resaltar que la nueva metodología de asignación mediante índices implica un cambio sustancial en la forma

¹⁷ El programa “Mejorando tu vida” empleaba el mapa de pobreza de FONCODES del año 2000, mientras que el programa “A trabajar rural” hacía lo propio con el mapa de pobreza del MEF del año 2001. En cambio, en el programa “A producir” la selección de los distritos obedecía a su ubicación en micro corredores socioeconómicos. Un punto importante que se debe resaltar es que en los dos primeros casos, sólo eran susceptibles de atención los distritos pobres, no obstante lo cual no se atendía en la práctica a todos ellos.

¹⁸ En el caso de comedores populares, por ejemplo, un informe especial del Boletín de Transparencia Fiscal del MEF sobre la priorización del gasto social en los programas alimentarios, indica que se focaliza sobre la base del Mapa de pobreza del año 2000 de FONCODES, el censo de peso y talla de 1999 del Ministerio de Educación, además de lo cual se considera el tipo de organización, uso del apoyo alimentario y tipo de población atendida (familia, niños, escolares, ancianos).

¹⁹ Para mayor referencia ver Vásquez (2000) y Chacaltana (2001).

cómo se distribuyen los recursos, particularmente para el caso de FONCODES, ya que en la actualidad la mayor parte de distritos reciben una asignación presupuestal (se aplica la fórmula para todos pero la asignación de los no pobres es igual a cero), mientras que antes contaban con financiamiento para realizar proyectos de infraestructura económica y social solamente una parte de los distritos pertenecientes al grupo de los más pobres.

En particular, los índices de asignación tomaron en cuenta las siguientes variables:

- El índice para los proyectos de infraestructura social y productiva considera un indicador de capital físico (carencia de infraestructura medida por el promedio de indicadores de acceso a servicios de agua, desagüe y electricidad) con una ponderación de 0.7 y un indicador de capital humano (nivel de desnutrición crónica en niños de 6 a 9 años) con una ponderación de 0.3, los cuales a su vez se ponderan por la población rural del distrito. De este modo, quedan excluidos los distritos que sólo tienen población urbana y la asignación se realiza sobre un total de 1578 distritos.
- El índice para los programas sociales programas asociados a acciones nutricionales considera también ambos indicadores (capital físico y capital humano) pero cada uno con una ponderación de 0.5, los cuales a su vez se ponderan por la población total del distrito.
- En ambos casos, los índices están sujetos a un ajuste gradual en la asignación por un periodo de 4 años (2005-2008), al término del cual la totalidad de los recursos serían asignados por los índices respectivos.

La aplicación de los índices de asignación que estimó el MEF generó cambios importantes en la distribución de los recursos. En el 2004 se quiso reasignar recursos para comedores populares usando la nueva fórmula, pero se enfrentó fuerte oposición de parte de aquellos que quedaron privados de recursos y se llevó a cabo una reposición de partidas; como consecuencia de ello, las asignaciones fueron similares al año anterior pero el programa requirió un mayor presupuesto para su ejecución (ante la presencia de nuevos comedores). Para el año 2005, los techos presupuestales parecen haber sido objeto de algún ajuste, en la medida que hay un menor número de distritos sin asignación de recursos para los programas de complementación alimentaria (RD No. 002-2004-EF).

El manejo presupuestal de las transferencias en sí mismo ha presentado una serie de problemas y retrasos en su implementación (algunos de los cuales fueron reseñados en la segunda sección), como consecuencia de la premura y desorden del proceso de transferencias. En primer lugar, los retrasos en la transferencia efectiva de recursos en el caso de PRONAA generaron conflictos con las autoridades municipales debido a que se interrumpía la entrega de alimentos a los comedores populares. En el 2004, la transferencia de recursos del MEF se produjo recién en abril por el retraso en la suscripción de convenios de gestión. Debido a esta circunstancia, el PRONAA firmó convenios para realizar un préstamo de alimentos para abastecer a los comedores, pero igual hubo interrupciones en la entrega de alimentos en los primeros meses del 2004 y algunos comedores estuvieron desabastecidos incluso por unos 3 o 4 meses (aunque éstos siguieron operando con sus propios recursos²⁰). En el 2005, tomando en cuenta la experiencia del año previo, se coordinó para que PRONAA atendiese a los Gobiernos

²⁰ De acuerdo a entrevista con representante del MIMDES.

Locales del segundo grupo durante el primer trimestre; pero en la medida que los recursos empezaron a ser entregados hacia mayo o junio, se generó de igual forma un periodo de desatención a comedores de entre 1 y 2 meses. En el caso del primer grupo, se conversó con ellos para que mantuvieran stocks de alimentos del año 2004 para evitar la interrupción de la entrega de alimentos ante la eventualidad de una demora en la transferencia efectiva de recursos. En el plan anual 2005 se ha previsto en cierto modo que este problema continúe, ya que se estipula que se transferirá stocks de alimentos a las municipalidades verificadas en el 2005 para que puedan abastecer a los beneficiarios durante el primer trimestre del año 2006. Además, se indica que los recursos financieros que se transfieran anualmente deben garantizar la ejecución del programa incluyendo el primer trimestre del año siguiente. De esta manera, implícitamente se reconoce que ocurrirá una dinámica similar a la de inicios del año 2005 (retraso en la transferencia efectiva del MEF). En este punto, sorprende que no se trabajen soluciones más apropiadas (como evitar los retrasos en la transferencia de recursos).

En segundo lugar, en el año 2004 el MEF asignó las transferencias a los presupuestos municipales para todos los distritos, tanto para PRONAA como para FONCODES, sin importar si eran o no acreditados, lo cual requirió una corrección posterior y la reversión de los recursos correspondientes a los no acreditados a favor del MIMDES. En ese sentido, hubo atrasos, desconcierto y malestar de parte de los alcaldes de Gobiernos Locales no acreditados, los cuales creyeron haber recibido los fondos para llevar a cabo proyectos de infraestructura económica y social y los programas de complementación alimentaria, pero luego tuvieron que revertirlos al MIMDES.

En tercer lugar, el hecho que las asignaciones para los programas de complementación alimentaria en el esquema actual se hayan realizado por distrito (y no por provincia) produce cambios mayores en los recursos disponibles para una localidad determinada (a pesar que no se hayan modificado sustancialmente si se considera una provincia en conjunto), ante lo cual surgen demandas sociales de parte de la población²¹. Además, a pesar de que la gestión de los programas de complementación alimentaria se lleva a cabo en el nivel provincial, los recursos de estos programas fueron asignados inicialmente al presupuesto de los Gobiernos Locales Distritales en el 2004 (OC 003-2003-EF), para luego ser transferidos a las cuentas de los Gobiernos Locales Provinciales, lo cual fue motivo de cuestionamientos de parte de los alcaldes distritales²². En el caso de FONCODES, aunque no se tiene información si ello ha resultado problemático, existen 22 distritos que han recibido la transferencia (verificados en los primeros dos procesos) sin asignación presupuestal para el 2005.

En cuanto a la disponibilidad de recursos, se debe precisar que existen diferencias en el esquema actual para los Gobiernos Locales verificados y no verificados en el caso de FONCODES. Las transferencias son mensuales para los Gobiernos Locales verificados (de forma similar a lo que ocurre con los recursos provenientes de FONCOMUN), aunque normalmente la transferencia de la totalidad del presupuesto se completa antes del mes de diciembre. En contraposición, en el caso de los Gobiernos Locales no verificados, una vez que se ha aprobado el expediente técnico se entrega prácticamente la totalidad del monto correspondiente a la Municipalidad (salvo problemas de

²¹ De acuerdo a lo que manifestó uno de los Gobiernos Locales Provinciales visitados, en los distritos que ahora tienen un menor presupuesto se han visto obligados a disminuir el número de raciones entregadas, lo cual genera descontento.

²² MIMDES (2004), p. 15.

disponibilidad de presupuesto, situaciones en que igualmente se entrega una proporción importante del presupuesto y luego el saldo pendiente, según indicó un representante de FONCODES)²³. Esta diferencia encontrada en la disponibilidad de recursos es importante, ya que las entrevistas realizadas por el equipo de campo de PRODES revelaron que ello podría implicar obstáculos para realizar algunas obras si éstas implican la necesidad de contar con una parte importante del presupuesto en un momento determinado²⁴.

Por último, se debe resaltar que dado el corto periodo en que se han implementado estas reformas, el grado de conocimiento de los Gobiernos Locales sobre la forma de distribución de estos recursos es aún muy limitado²⁵, lo cual reduce el grado de transparencia del proceso.

La problemática presupuestal en torno a los gastos operativos

La normativa de las transferencias programáticas indica entre las obligaciones de los Gobiernos Locales que los recursos financieros que les han sido asignados para la para la gestión de los programas sociales de lucha contra la pobreza serán destinados exclusivamente para la atención de los mismos, con observancia de los procedimientos y sistemas administrativos vigentes (RM No. 379-2003-MIMDES). Sin embargo, no se especificó con claridad inicialmente cuál sería la fuente para financiar los gastos operativos asociados a la gestión de dichos programas, lo cual generó reclamos de parte de las autoridades municipales.

Así, en el 2004, el DS 026-2004-EF determinó que los Gobiernos Locales acreditados podrían disponer hasta del 10% de los recursos transferidos para solventar los gastos derivados de la gestión de los programas y un 5% para la atención de emergencias. La fijación de la cifra correspondiente a gastos operativos, aparentemente, estaría relacionada al porcentaje aproximado de recursos requerido por FONCODES y PRONAA para este rubro²⁶. En cuanto al porcentaje para emergencias, cabe mencionar que, de acuerdo a las entrevistas realizadas, inicialmente no hubo claridad acerca de qué se puede hacer con el 5% destinado a estos fines. En la realidad, lo importante para usar esos recursos era justificar de alguna manera que se trataba de una situación de emergencia; así por ejemplo, en el caso de Iquitos se entendió como emergencia el empleo de ese dinero en la compra de ollas, cocinas y la mejora de las condiciones de los comedores. En el plan anual 2005 se menciona el 10% para gastos operativos y de administración al referirse a la entrega de recursos correspondiente a principios del

²³ Antes de la descentralización del programa, se entregaba entre 40% y 60% luego de la aprobación del expediente técnico y, posteriormente, el saldo restante, según indicó el representante de FONCODES.

²⁴ En el caso de Huanuco, por ejemplo, las autoridades municipales indicaron que dado que se reciben los recursos de FONCODES en “bloqueo” (para los no verificados), es posible ejecutar proyectos en un plazo más corto y en el tiempo programado, gracias a la disponibilidad oportuna de los recursos. En San Martín, un representante entrevistado de un Gobierno Local indicó que un problema relevante es que los recursos llegan mensualmente y deben esperar por lo menos 7 u 8 meses para reunir suficientes recursos para la adquisición de materiales e iniciar las obras.

²⁵ En una encuesta realizada por FONCODES a Gobiernos Locales en el año 2004, la mayor parte de éstos (alrededor del 57%) indican que conocen de forma “regular” o “poco” cómo se distribuye las transferencias a su distrito. Por otro lado, en los 3 Gobiernos Locales visitados para la realización de este documento, no había un conocimiento claro sobre cómo se asignaba los recursos (o por qué podía cambiar la asignación de un año a otro). De igual forma, en algunas municipalidades en Cajamarca alejadas de las capitales provinciales (como Santa Cruz de Toledo y Cupisnique), las entrevistas con actores locales revelaron que el nivel de información sobre el monto de las transferencias es escaso.

²⁶ Entrevista con ex-Director General de Descentralización, Concertación y Participación Social.

2006, pero no se indica el tope de 5% para emergencias (rubro que parece haber sido omitido).

En el caso de los Gobiernos Locales no verificados, en la medida que el MIMDES incorpora a su presupuesto institucional los recursos de estos programas y proyectos, los fondos destinados a gastos operativos y emergencias podrían ser usados por dicha institución para los mismos fines (es decir, se otorgó los mismos techos para estos rubros sobre los recursos administrados por el MIMDES correspondientes a Gobiernos Locales no verificados). Así, el DS 026-2004-EF estableció que el MIMDES podrá destinar el 10% de los recursos de programas y proyectos de lucha contra la pobreza para financiar la gestión de los mismos, así como el 5% para la atención de emergencias, en el caso de los Gobiernos Locales no verificados (aunque dicha mención no se incluye en la norma equivalente para el año 2005, el DS 032-2005-EF).

El nivel de gastos operativos permitidos para los Gobiernos Locales ha generado reacciones distintas en los Gobiernos Locales. Así, por ejemplo, el MIMDES (2004) reporta casos como Acobamba o Picota, en los cuales se decidió asumir los gastos operativos del proceso con otros recursos, o Lamas, en que se limitó los gastos operativos al 8.5%. Sin embargo, para algunos Gobiernos Locales, este 10% se considera insuficiente y debía ser modificado²⁷. Asimismo, en una de las entrevistas realizadas para la elaboración del presente informe, un representante municipal de Cañete manifestó que los recursos destinados a gastos operativos eran insuficientes y debían ser cubiertos en parte con fondos propios de la municipalidad. El equipo de campo de PRODES encontró evidencia (y malestar) similar en entrevistas a Gobiernos Locales en diferentes departamentos, a lo cual se debe agregar que en varios casos había disconformidad porque se pensaba que el PRONAA debía transferir recursos adicionales (en la medida que el personal existente en las oficinas zonales permanecía inalterado) o elementos necesarios para la logística de los programas (como almacenes o vehículos).

Tal como se mencionó en otros puntos, en este caso, la asignación de un porcentaje de la transferencia para el financiamiento de los gastos operativos de los municipios no fue planeado adecuadamente por lo que generó problemas en el proceso. En primer lugar, los techos presupuestales asignados corresponden a los recursos que antes se usaban en su totalidad para ejecutar los proyectos de infraestructura social y productiva así como para compras en el caso de los programas de complementación alimentaria. En ese sentido, la deducción de dichos fondos de los gastos operativos conlleva una reducción del presupuesto de éstos, lo cual imposibilita que los Gobiernos Locales cumplan con metas similares a las previamente existentes. De otro lado, los montos de gastos administrativos del PRONAA y FONCODES a nivel centralizado se han mantenido, por lo que los gastos operativos totales (la parte centralizada y aquella de los Gobiernos Locales) han crecido significativamente. Se debería esperar que conforme avance el proceso de transferencias, se produzca un ajuste del gasto centralizado acorde con el nuevo rol que asumirían PRONAA y FONCODES (funciones como el establecimiento de lineamientos para la gestión de los programas, asistencia técnica o supervisión).

²⁷ MIMDES (2004), p. 79.

5. Proceso de transferencia de FONCODES

El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) es creado en 1991 con el objeto de financiar proyectos de inversión social presentados en representación de una comunidad organizada y con el objeto de proporcionar un beneficio de tipo social para ésta. En la actualidad, FONCODES cuenta con tres áreas de intervención claramente definidas: inversión social en el área rural, apoyo social y empleo productivo de carácter temporal²⁸; en el marco de las cuales la institución lleva a cabo los programas “Mejorando tu vida” (MTV), “A trabajar rural” (ATR) y “A producir” (AP). En los últimos tres años solamente (2002-2004), FONCODES ha financiado alrededor de 8000 proyectos e invertido aproximadamente de 220 millones de dólares (principalmente en los programas MTV y ATR²⁹). En lo que respecta a su financiamiento, el fondo administra tanto recursos públicos como otros provenientes de diferentes fuentes internacionales³⁰.

El modelo básico de intervención que ha sustentando las acciones de FONCODES ha estado basado en la utilización de la figura del Núcleo Ejecutor (NE) y una estructura específica para el ciclo del proyecto. Entre los más importantes aspectos del programa que han sido reformulados cabe mencionar a la forma de asignación de los recursos y el mecanismo de selección de proyectos (el cual ya no es por demanda), la introducción de los convenios de cooperación y de gestión, así como los nuevos modelos disponibles para la ejecución de proyectos. A continuación, se analiza el esquema de intervención de FONCODES antes y después de la transferencia, identificando los cambios ocurridos en el contexto de ésta y se discuten las potenciales implicancias del proceso.

5.1 FONCODES antes de la transferencia³¹

La asignación geográfica de los recursos de FONCODES antes de la transferencia se realizaba, como se indicó en la sección cuarta, básicamente sobre la base de mapas de pobreza (intervención en los distritos más pobres) y en localidades rurales en la jurisdicción de cada distrito seleccionado. No obstante, no todos los distritos pobres eran atendidos³² y el esquema de intervención estaba basado en un mecanismo de demanda: selección entre las propuestas presentadas por la población organizada en un NE. Cabe señalar que las evaluaciones realizadas a los proyectos ejecutados a través del fondo revelan resultados positivos en la focalización, tanto desde una perspectiva geográfica como en el nivel de hogares³³.

²⁸ De acuerdo a los estatutos de FONCODES, modificados por DS 007-2003-MIMDES.

²⁹ Entre el 2002 y el 2004 los programas MTV y ATR han concentrado alrededor del 90% de los fondos financiados para la ejecución de proyectos. Cabe señalar que el monto total de financiamiento a proyectos cayó considerablemente entre el 2002 y 2003, de 270 millones de soles a 200.4 millones de soles, pero tuvo un aumento considerable en el 2004, hasta alcanzar los 294.4 millones de soles.

³⁰ En el periodo 2002-2004, la fuente operaciones de crédito externo constituyó en promedio 20% del total de fuentes de financiamiento de FONCODES.

³¹ El modelo de intervención de FONCODES antes de la transferencia aún opera para los proyectos ejecutados en Gobiernos Locales Distritales no acreditados, pero sujeto a cambios importantes, en particular en relación a los mecanismos de asignación de recursos y de selección de proyectos.

³² Así, por ejemplo, de acuerdo a información de FONCODES (indicadores de gestión 2003), tan sólo 894 distritos tenían al menos un proyecto de infraestructura social financiado en el 2001 y 586 en el 2002, respecto de los 1588 distritos pobres que conforman el ámbito de intervención de FONCODES.

³³ Ver los resultados de la Encuesta Rápida de Hogares (2003) efectuada por FONCODES y la Sexta Evaluación Ex-post de FONCODES (2000) realizada por Instituto Apoyo.

En el modelo de intervención de FONCODES, tiene un papel central el Núcleo Ejecutor (NE), ente representativo elegido en asamblea por la comunidad y que está encargado de la priorización de las obras a realizar (en conjunto con los pobladores de la localidad), de la presentación, trámite y rendición de cuentas del proyecto, así como de la administración de los recursos que se les transfieren para la ejecución del mismo³⁴. En este esquema, la estructura del NE está conformada por un presidente, tesorero, secretario y fiscal, todos voluntarios de la comunidad y que pueden pertenecer a alguna organización social existente en ésta.

La priorización de los proyectos a financiar se efectúa sobre la base de la demanda de la población. En tal sentido, FONCODES realizaba previamente una tarea de promoción a través de visitas a localidades, en las que se informaba fundamentalmente cuáles tipos de proyectos son susceptibles de recibir financiamiento. Las solicitudes para el financiamiento de un proyecto (expediente corto) podían ser presentadas por cualquier comunidad y eran canalizadas a través de sus Oficinas Zonales, de forma permanente durante el año.

Las solicitudes recibidas por FONCODES eran evaluadas por un sistema informático que incorporaba diferentes criterios predefinidos para la selección de proyectos³⁵, según los cuales, se ordenaba éstas en un ranking. Las solicitudes eran atendidas de acuerdo a este ordenamiento y dentro de los límites del presupuesto de la institución para el financiamiento de proyectos. Una vez concluida esta primera calificación, se suscribía un convenio de financiamiento de preinversión con el NE, el cual permitía que se elabore un expediente técnico del proyecto, se evalúe éste y sea sometido a un Comité de Aprobación. En la tarea de preparación del expediente técnico, el NE recibe asesoría de FONCODES y también requiere de la participación de un proyectista y un evaluador.

El expediente técnico es recibido por FONCODES y se realiza una selección de los proyectos que finalmente obtendrían financiamiento. La aprobación del proyecto involucra a diferentes instancias, según el monto necesario para su ejecución:

- El Comité Zonal de Aprobación de Proyectos aprobaba proyectos cuyos montos ascendieran hasta los 60 mil dólares (de acuerdo a información del propio FONCODES, el Comité Zonal aprobaba una proporción muy significativa de los proyectos presentados).
- El Comité Central de Aprobación de Proyectos aprobaba el financiamiento de proyectos que requerían recursos entre los 60 y 85 mil dólares (previa evaluación técnica en la Oficina Zonal).
- El Directorio aprobaba el financiamiento de proyectos que requirieran recursos superiores a los 85 mil dólares.

En caso FONCODES aprobase la obra, se suscribe con el NE un convenio de financiamiento y se procede a su ejecución. Las transferencias de recursos para el proyecto se realizan a una cuenta bancaria a nombre del NE, el cual se encarga de la administración de éstos para la ejecución del proyecto. El NE también lleva a cabo la contratación del personal necesario para la obra, el que incluye a pobladores de la

³⁴ Con este fin, los NE cuentan con capacidad jurídica para contratar, para intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos necesarios para la ejecución de los proyectos financiados por FONCODES que se encuentran a su cargo.

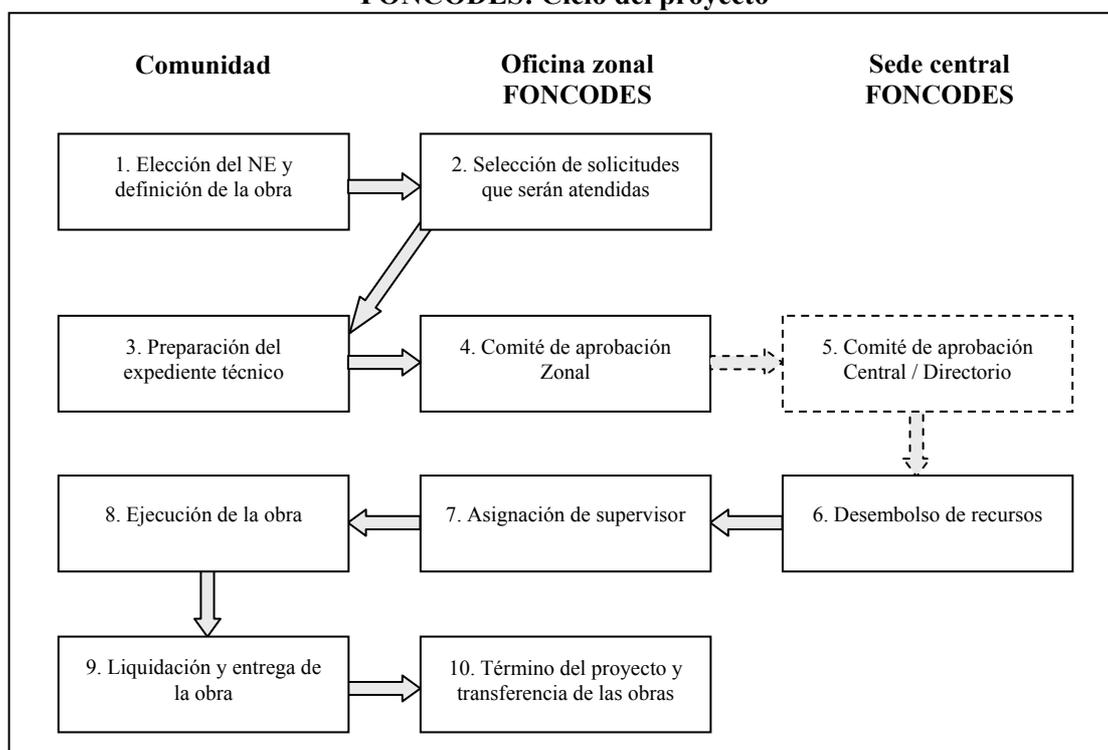
³⁵ Entre éstos se considera si los beneficiarios están incluidos entre los grupos objetivo de FONCODES, el costo máximo que tendría el proyecto, si éste beneficia a un grupo representativo y definido, si hay alguna contribución de parte de la población, la necesidad de capacitación, entre otros.

propia comunidad. En el caso específico de los profesionales o técnicos especializados (residente de obra, supervisor de obra, maestro de obra y encargado de capacitación a la comunidad beneficiaria) que participan en el proyecto, FONCODES tiene registros de los cuales se escoge a éstos (aunque también se admitía la posibilidad que una localidad presentara a un profesional de la zona, para lo cual se requería el envío de información sobre éste, con el fin que sea evaluado por FONCODES).

Durante la ejecución del proyecto, el NE presenta a la comunidad y a FONCODES el balance de las inversiones realizadas. Una vez concluida la obra, la cuenta bancaria se cierra y el NE es disuelto, se firma un acta de terminación y entrega, se presenta la liquidación final del proyecto y se procede a la transferencia de éste a la entidad que asumirá su administración (la cual depende del tipo de obra).

En el gráfico 6 se muestran las etapas involucradas en los proyectos que ha venido financiando esta institución.

Gráfico 6
FONCODES: Ciclo del proyecto



Fuente: Presentación “Aportes de FONCODES al desarrollo de los Planes Concertados y el Presupuesto Participativo en los Gobiernos Locales”, abril de 2003 (adaptación)

Finalmente, es importante mencionar que la duración limitada del NE resulta un obstáculo para la sostenibilidad de los proyectos ejecutados. Por esta razón, se considera un componente de entrenamiento en la operación y mantenimiento. Además, en algunos tipos de obra, se efectúa un acompañamiento de un año a la entidad que asume la administración de la misma, a través de visitas periódicas orientadas a evaluar y reforzar su capacidad de gestión, así como favorecer la coordinación con otras instancias que permitan fortalecer dicha capacidad. Al finalizar este periodo, FONCODES realiza una evaluación sobre la gestión de la comunidad.

5.2 FONCODES después de la transferencia

Selección y formulación de proyectos

Uno de los cambios más importantes que se ha producido en el esquema de intervención de FONCODES, como se mencionó previamente, está constituido por el mecanismo de selección de proyectos, el cual ha cambiado tanto en el caso de municipios que han recibido la transferencia como en el de los no verificados aún. Anteriormente, la selección del proyecto a ejecutar se llevaba a cabo por iniciativa de la comunidad organizada en un NE. Sin embargo, paralelamente a la descentralización de FONCODES, se han introducido nuevos mecanismos de participación ciudadana que inciden en las decisiones sobre el desarrollo local y la definición de prioridades sobre las acciones a ejecutar en el ámbito de los Gobiernos Locales³⁶: el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) y el Presupuesto Participativo (PP). De esta manera, la selección de proyectos en el nuevo esquema es ahora realizada por los Gobiernos Locales a través de sus Consejos de Coordinación, en el marco de ambos mecanismos de participación y de acuerdo a los techos presupuestales asignados para estos fines³⁷ (ver sección 4). En este sentido, se rompe la lógica que guiaba el funcionamiento de FONCODES, el cual se encargaba de procesar las demandas de la población y aprobar los proyectos que se llevarían a cabo, y se inserta este nuevo proceso en el mismo esquema normativo general que enmarca las inversiones que se realizan bajo la iniciativa del Gobierno Local.

De forma progresiva, el marco normativo ha ido precisando algunos lineamientos para llevar a cabo la selección de proyectos. Los proyectos tipo que pueden ser ejecutados incluyen los proyectos productivos y de infraestructura económica (pequeños sistemas de riego, conservación de suelos y reforestación, infraestructuras de comercialización, etc.), la ampliación y/o mejora de los establecimientos de salud, educación, locales comunales de uso múltiple y para la protección del medio ambiente, así como aquellos que contribuyan a fomentar el nivel de ingreso y la mejora de oportunidades³⁸. La población objetivo está constituida por los centros poblados rurales que cuenten con un máximo de 700 familias, que carecen de infraestructura básica social y económica, en todos los distritos considerados como pobres, priorizando también la atención de comunidades afectadas por la violencia³⁹. Al interior de los distritos, los proyectos prioritarios se definirán en función de los siguientes criterios (criterios guía que se concretan en la elaboración del PDC y del PP):

- i) La atención de la población en situación de pobreza, pobreza extrema, riesgo social y de mayor vulnerabilidad (como los niños y niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados en situación de riesgo).

³⁶ Cabe señalar que éstos también son aplicables en el ámbito de los Gobiernos Regionales.

³⁷ De acuerdo a lo establecido por la RM 379-2003-MIDES y el DS 038-2004-PCM (en cuanto a los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES). Cabe señalar que el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo indica que se debe tomar como techos presupuestales para las obras en la formulación del presupuesto, de manera referencial, los niveles de recursos que los Gobiernos Regionales o Locales han tenido asignados en el año inmediato anterior (art. 7 del DS No. 171-2003-EF). No obstante, el MEF ha venido publicando (desde el 2003) estimaciones de los techos presupuestales para los proyectos de infraestructura económica y social, aplicables en el proceso de formulación del presupuesto; así, por ejemplo, publicó mediante OC 003-2003-EF en julio de 2003 los techos presupuestales para el año 2004 y mediante RD 002-2004-EF en julio de 2004 los techos presupuestales para el año 2005.

³⁸ RM No. 804-2004-MIMDES. Previamente, la RM 153-2004-MIMDES había definido algunos criterios similares como líneas de inversión.

³⁹ Resoluciones Ministeriales No. 153-2004-MIMDES y No. 804-2004-MIMDES.

- ii) La atención de zonas de mayor pobreza y que no cuenten con infraestructura básica.
- iii) La viabilidad y sostenibilidad de los proyectos.

En la práctica, estos mecanismos generaron algunos errores en la etapa inicial de transferencias, los cuales aún requieren ser corregidos. En una gran mayoría de casos (verificados y no verificados), no fue posible utilizar el PP preparado para el 2004 en la priorización de las obras, en la medida que se presentaron problemas con los techos presupuestales (definidos de forma tardía) y con las líneas de inversión contempladas por FONCODES (las cuales recién se habrían establecido en los convenios de gestión). Por esta razón, luego de firmados los convenios de gestión, fue necesario llevar a cabo un nuevo proceso de priorización y la consiguiente modificación presupuestal, lo cual implicó un retraso considerable para iniciar las obras⁴⁰. En el 2005, este problema debería haberse atenuado considerando que los proyectos deben estar incorporados en el presupuesto participativo, la disponibilidad de los techos presupuestales desde julio del 2004 y la existencia de lineamientos para los proyectos que pueden ser ejecutados con estos fondos en la RM No. 804-2004-MIMDES. No obstante, todavía se eligen proyectos que no están en las líneas de inversión de FONCODES⁴¹, por lo cual una vez elaborado el PDC se requiere hacer una selección de cuáles proyectos priorizados pueden ser ejecutados con los recursos de FONCODES.

Los proyectos priorizados y ejecutados con recursos de FONCODES en el periodo 2002-2003 se concentran en la construcción y mejoramiento de sistemas de agua potable, caminos vecinales y aulas (en ese orden de importancia); por otra parte, los proyectos correspondientes al periodo 2004-2005 (segundo trimestre) son básicamente los mismos, pero se registra un aumento de la inversión en aulas respecto de las otras obras⁴². A pesar que no se recogió estadísticas respecto a la selección de proyectos, la información a la que accedió el equipo de campo de PRODES confirma el tipo de proyectos que se vienen seleccionando en los Gobiernos Locales en la actualidad, entre los cuales las aulas, postas de salud, obras de agua y saneamiento, electrificación y caminos parecen ser los más frecuentes. Las tendencias encontradas en la selección de proyectos parecen estar guiadas por los lineamientos establecidos respecto del tipo de proyectos que pueden ser ejecutados por estos fondos, pero también parecen ser una consecuencia natural de la negociación propia de los mecanismos participativos con que se toman estas decisiones (en la medida que proyectos como escuelas o postas de salud permiten atender a varias localidades) y de la menor complejidad técnica de algunas de estas obras, en las cuales los Gobiernos Locales ya tenían experiencia previa en su diseño. Así, respecto a este último punto, en una entrevista con un representante de un Gobierno Local en San Martín, éste indicó que los proyectos de agua, desagüe y electrificación tienen mayor complejidad debido a la normativa los regula y a las exigencias técnicas que éstos implican, las cuales son mayores a los conocimientos de los ingenieros con los que normalmente trabaja un Gobierno Local (generalmente, precisó, se requiere una cierta especialidad en ingeniería según el tipo de proyecto y es difícil conseguir a estos especialistas en la región, considerando además cuánto están en posibilidad de pagarles). En cambio, según manifestó el entrevistado, la construcción de

⁴⁰ De acuerdo a una encuesta realizada por FONCODES, por lo menos 95 distritos encuestados habrían requerido más de 20 días para la priorización y selección de proyectos, mientras que unos 140 habrían invertido un tiempo similar en la respectiva modificación presupuestal.

⁴¹ Entrevista con representantes del MIMDES.

⁴² Sobre la base de la revisión de “indicadores de producto” de FONCODES accesibles a través de su página *web*.

un aula o establecimiento de salud es un proyecto de diseño más estándar, el cual puede ser elaborado de acuerdo a los requerimientos de FONCODES.

La implementación de los nuevos mecanismos de priorización ha presentado algunas dificultades importantes. En primer lugar, la selección de proyectos en la actualidad comparte los problemas propios del PDC y PP. Así, cabe preguntarse qué tan participativos resultan realmente estos instrumentos, en la medida que existe evidencia de algunos que se llevan a cabo de forma apresurada o con una limitada participación de la sociedad civil (se encuentran casos con mayor participación de representantes de los Gobiernos Locales u otras autoridades públicas antes que la sociedad civil directamente)⁴³. A ello se debe agregar que la forma cómo éstos determinan las obras que se llevarán a cabo con los recursos de FONCODES no parecen estar sujetas a una supervisión detallada. En segundo lugar, la selección de proyectos en este contexto tendría como una de sus características la atomización de recursos, en la medida que los recursos de FONCODES son ahora repartidos entre todos los distritos susceptibles de atención; en el pasado, la asignación de recursos tenía como punto de partida las demandas de la población, de tal manera que se efectuaba proyectos en un número más limitado de distritos. Un efecto negativo vinculado a ello, es que es posible que la escala de proyectos a realizar no sea suficiente para sostener los costos del ciclo de proyecto de FONCODES⁴⁴. Por último, se debe tener en cuenta que el empleo de estos mecanismos debería considerar una visión integral de desarrollo del territorio, elemento que debe ser trabajado para otorgar mayor importancia a la realización de proyectos conjuntos entre Gobiernos Locales. En este aspecto, se ha definido que para aquellos proyectos que involucran un conjunto de ámbitos distritales, provinciales o regionales, los Gobiernos Locales podrán establecer mecanismos de cooperación y asociación entre sí o con el Gobierno Regional para el co-financiamiento y/o realización de proyectos independientes pero articulados o que sean complementarios territorialmente, con la finalidad de optimizar la inversión social en zonas de pobreza (RM 153-2004-MIMDES). No obstante, en la normativa propia de las transferencias no se han previsto incentivos para que se pongan en marcha este tipo de esfuerzos.

La formulación de proyectos (preparación de estudios y expediente técnico) es el paso siguiente antes de la ejecución propiamente y que ha enfrentado dificultades asociadas a la debilidad técnica de los Gobiernos Locales. Por ello, para el diseño de proyectos (de mayor complejidad técnica) los Gobiernos Locales han requerido el apoyo de FONCODES. En ese sentido, la aprobación del expediente técnico es percibida por ellos como un obstáculo y hay una sensación que no hay una real autonomía porque el perfil que prepara el Gobierno Local debe ser revisado luego por FONCODES (y hay cierto desconocimiento sobre los criterios para llevar a cabo esta tarea). Más aún, como indicó un entrevistado de una municipalidad de Moquegua, si la propia Municipalidad

⁴³ Este punto fue mencionado en una de las entrevistas realizadas para la elaboración del presente estudio. Por ejemplo, se accedió a información de provincias como Tarapoto y Rioja, así como distritos como Cuñumbuque, Tabalosos y Tarapoto, en que todo o varias fases del proceso de presupuesto participativo (2004) fueron llevadas a cabo en un solo día. Asimismo, en el caso de algunos distritos y provincias en el departamento de San Martín, la mayoría de participantes a los talleres para la elaboración del presupuesto participativo (2004) fueron funcionarios municipales u otros funcionarios públicos.

⁴⁴ De acuerdo a lo que manifestó un representante de FONCODES. Respecto a la escala de proyectos se puede indicar, por ejemplo, que los datos presentados en los indicadores de gestión de FONCODES muestran que en el año 2003 se han financiado proyectos en 548 distritos a través del programa MTV, mientras que en el año 2004 se han financiado proyectos en 1287 distritos para el mismo programa. Considerando que entre esos dos años la inversión del programa MTV no ha cambiado sustancialmente (pasó de 98.5 millones de soles en 2003 a 114.3 millones de soles en 2004), el monto por proyecto efectivamente ha disminuido.

decide buscar un profesional para que prepare el perfil, necesariamente éste requiere la aprobación previa de FONCODES. En muchos casos, por estas razones, se prefiere que FONCODES prepare directamente el perfil (y no se ejecuta vía administración directa), de modo que se evita ser sujeto de considerable número de observaciones.

Las entrevistas con actores locales muestran distintos indicios de estos problemas. En Ayacucho, la complejidad de los expedientes técnicos es una razón por la cual solo una pequeña proporción de Gobiernos Locales optan por administración directa (en la medida que bajo la modalidad de Núcleo Ejecutor, FONCODES se encarga de esta tarea). Por otro lado, representantes de Municipalidades de Huanuco manifiestan que, a pesar de contar con los recursos necesarios en sus cuentas, tienen retrasos en la ejecución de proyectos debido a que no tienen el personal adecuado para el levantamiento de las observaciones al expediente técnico (requieren la contratación de personal externo). De forma similar, en las entrevistas con Gobiernos Locales verificados en San Martín (como Cabo A. Leveau), la mayor dificultad para éstos parecía encontrarse en las exigencias técnicas de los proyectos, las cuales son más rigurosas respecto de las que normalmente aplica la Municipalidad.

Modalidades de ejecución

Los modelos de ejecución disponibles en el marco de las transferencias programáticas también han sido objeto de importantes cambios. Para el grupo de municipios verificados, en la medida que los recursos que han sido transferidos forman parte del presupuesto municipal, resultaba obligatoria la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado. No obstante, inicialmente se establece que los Convenios de Gestión debían incluir necesariamente el modelo que contempla la participación de los NE⁴⁵, lo que resultaba contradictorio con las restricciones que imponía la aplicación de la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado antes mencionada. Por esta razón, posteriormente fue necesario emitir normas específicas a este respecto, en las cuales se permite la posibilidad de elegir entre modalidades alternativas de ejecución que incluyen al NE y la ejecución directa (vía administración directa o contratación de un tercero), además de admitir que la figura del comité de gestión asuma las competencias de un NE⁴⁶.

Así, los Gobiernos Locales acreditados tienen tres alternativas para la ejecución de proyectos:

- i) Núcleo Ejecutor, pero con una presencia tanto de la comunidad (a través de la elección del presidente, secretario y tesorero) como del Gobierno Local (quien designa al fiscal). Así, se trata de un NE mixto, característica que permite la participación de la Sociedad Civil pero también una fiscalización más directa de la ejecución de los recursos públicos por parte del Municipio.
- ii) Comité de gestión que asume las competencias del NE.
- iii) Ejecución directa del Gobierno Local Distrital, ya sea a través de la administración directa o mediante la contratación de un tercero, sujeto a la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado. En estos casos, se trata de modalidades

⁴⁵ De acuerdo al artículo 11 del DS 088-2003-PCM, en el marco de las transferencias definidas por el DS 036-2003-PCM.

⁴⁶ De este modo, de acuerdo al DS 003-2004-MIMDES y al DS 005-2005-MIMDES, los Convenios de Gestión con los Gobiernos Locales acreditados podrían incluir la modalidad que contempla al NE. En dichas normas se establece además que las condiciones para la aplicación de alguna modalidad alternativa de ejecución a la del NE también serían establecidas en los Convenios de Gestión.

que tradicionalmente eran utilizadas por cualquier Municipalidad en la ejecución de una obra (ya sea con recursos propios o transferencias del Gobierno Central), que no contemplan la formación de un NE (o comité de gestión que asuma sus funciones) y que descansan en la misma organización y procedimientos de la municipalidad para obras en general (de FONCOMUN).

En cambio, en el grupo de Gobiernos Locales Distritales no verificados, los proyectos que financia FONCODES se ejecutan bajo la modalidad del NE, el cual es ahora mixto, con la participación de la Municipalidad a través de la figura del fiscal. De esta manera, sea la Municipalidad verificada o no, en la actualidad todos los NE se caracterizan por ser mixtos.

Una diferencia relevante que debe precisarse entre las modalidades de ejecución se vincula a la forma de selección de personal. En los Gobiernos Locales que ejecutan proyectos mediante NE, como fue indicado previamente, la selección de profesionales y técnicos (residente de obra, supervisor de obra, maestro de obra y encargado de capacitación a la comunidad beneficiaria) es llevada a cabo por FONCODES (el cual además define la remuneración para éstos) sobre la base de las listas con que cuenta para estos fines. Por su parte, la mano de obra no calificada, la cual puede incluir a pobladores de la localidad, es contratada por el NE. En cambio, en la modalidad de administración directa, la contratación de profesionales y de la mano de obra no calificada está a cargo de la propia Municipalidad y los montos que se pagan a éstos son los que habitualmente fija la Municipalidad en los proyectos que ejecuta.

En el 2004 alrededor del 90% de los Municipios verificados eligieron al NE como modalidad de ejecución⁴⁷, aunque para el 2005 hay indicios que el número de Gobiernos Locales que ejecutan bajo administración directa ha aumentado significativamente⁴⁸. En las visitas de campo realizadas por el equipo de PRODES se registró las modalidades de ejecución para los proyectos actualmente en curso. Así, en Cusco y en Huanuco en todos los casos de municipios visitados verificados se utiliza AD (NE sólo para los provenientes de cooperación internacional, BID). En Cajamarca, la modalidad más frecuente para la ejecución de proyectos es AD, pero se encontró evidencia del empleo de la modalidad de NE en Municipalidades como Baños del Inca, Cupisnique y Santa Cruz de Toledo. En San Martín y Lambayeque, se encontró evidencia de ambas modalidades de ejecución en proporciones similares en los distritos visitados. Por otro lado, en Ayacucho, sólo 4 de los 16 municipios verificados ejecutan sus proyectos por AD, el resto se lleva a cabo a través de NE y, de manera similar, en Ucayali, la mayoría de distritos utilizan como modalidad de ejecución al NE (sólo en dos distritos de los 13 para los cuales se registró la elección de modalidades por proyecto se utiliza AD). Finalmente, en Moquegua y Pasco, todos los distritos visitados ejecutan sus recursos mediante la modalidad de NE. En suma, aunque la evidencia de campo no es concluyente acerca de las proporciones en que se emplea una y otra modalidad de ejecución, se encontró evidencia de ambas modalidades de manera importante.

La decisión sobre la modalidad de ejecución por parte del Municipio puede responder, entre otros, a los siguientes factores. Por una lado, la modalidad de AD representa

⁴⁷ Entrevista con representantes de FONCODES y MIMDES

⁴⁸ En las entrevistas sostenidas con representantes de FONCODES y MIMDES se mencionaron como porcentajes referenciales, alrededor de la mitad de proyectos vía NE y la otra mitad vía administración directa (con proporciones menores para otras modalidades).

mayores posibilidades de intervenir en un proyecto para el Gobierno Local, ya que éste se encarga de la preparación del expediente técnico del proyecto (aunque éste deba ser revisado luego por FONCODES) y puede realizar modificaciones a la obra cuando ello sea necesario. Además, la modalidad de NE no permite que la Municipalidad administre directamente los recursos, ya que ésta los recibe y transfiere al NE.

Adicionalmente, la reglamentación del NE impone costos adicionales en los que no necesariamente debe incurrir el Gobierno Local si ejecuta directamente los proyectos⁴⁹. En particular, ello ocurre con la contratación de capacitadores u otros especialistas para el proyecto que no necesariamente se incluyen en éste si se opta por la modalidad de administración directa, con lo cual esta última opción implicaría menores recursos para la ejecución de la obra (aunque se debe tomar en cuenta que ello es consecuencia del uso de menos especialistas que pueden cumplir un importante rol en la calidad y sostenibilidad de la obra). Sin embargo, estos mayores costos no se limitan a la contratación de personal adicional, sino que los profesionales que requiere FONCODES implican un mayor costo en planillas respecto de los mismos profesionales que normalmente contrata un Gobierno Local.

Los costos de profesionales son más elevados en la modalidad de NE; por el contrario, se encontró evidencia en el trabajo de campo realizado por PRODES que la remuneración a la mano de obra no calificada es menor en la modalidad de NE (alrededor de 10 soles diarios como jornal). En las entrevistas con actores locales realizadas por el equipo de campo de PRODES se encontró que una de las razones para optar por administración directa que se mencionó con mayor frecuencia fue la incidencia del alto costo de profesionales sobre el presupuesto de la obra⁵⁰; así, por ejemplo, algunos entrevistados indicaban que mientras que FONCODES podía estar pagando a un ingeniero entre 5 mil y 6 mil soles, la Municipalidad pagaba sueldos mucho menores, alrededor de 1700 soles en Moquegua y entre 1000 y 1500 en Pasco. Por esta razón, básicamente, en casos como Tambo (Ayacucho) se manifestaba que si antes con NE se podía hacer 2 kilómetros de canal, con administración directa es posible hacer 3 kilómetros con los mismos recursos y en Acomayo (Cusco) consideraban que con el mismo monto presupuestado para FONCODES una municipalidad podía hacer “una obra y media”. Además, está presente una percepción de que bajo la modalidad de administración directa se contrata más mano de obra de la localidad. Así, por ejemplo, en Ayacucho y en Huánuco, algunos entrevistados señalaban que antes se contrataba muy pocas personas de la localidad; por otra parte, en la Municipalidad de Matara (Cajamarca) se viene capacitando gente de la zona para desempeñarse como maestros de obra y operarios en la ejecución de los proyectos.

Una posible desventaja para las municipalidades de la modalidad de ejecución directa es que los recursos deben ser usados, en principio, dentro del periodo en que son recibidos por el Gobierno Local, de lo contrario revierten al Tesoro Público; sin embargo, en el 2004

⁴⁹ Aunque ello no se ha comprobado, la complejidad y magnitud de la obra ejecutada podrían influir sobre la elección de una u otra modalidad, en la medida que proyectos más complejos técnicamente puede requerir un nivel de capacidad técnica con que el Gobierno Local no cuenta necesariamente (el cual si tiene FONCODES) y una mayor envergadura de la obra permite asumir los altos costos de los profesionales (que no cambian tanto con el tamaño de la obra). En cambio, ante obras más sencillas, optar por el apoyo técnico de FONCODES en la modalidad de NE puede imponer costos excesivos al presupuesto, al tiempo que la menor complejidad técnica ofrece al Gobierno Local más posibilidades para asumir la formulación y ejecución de ésta.

⁵⁰ En un caso, Pasco, se indicó además que la adquisición de materiales está sujeta a proveedores fijos de FONCODES, por lo que no es posible negociar mejores precios con otros proveedores.

el MEF permitió que se mantenga un saldo de balance para el 2005, de modo que la ejecución pueda prolongarse hasta dicho año⁵¹.

Uno de los argumentos a favor del NE es que es un modelo más participativo y permite que la ejecución del proyecto cuente con el control social de la población; no obstante, a pesar incluso de la participación, existen casos de denuncias por corrupción contra NE. Así, en algunos casos se indica como una desventaja del NE la limitada intervención del Gobierno Local, en la medida que los fondos no pasan por la Municipalidad (en Lambayeque precisaban que muchas veces los NE abren una cuenta y el MEF les hace el depósito directamente) o simplemente reciben el presupuesto y deben transferirlo al NE quien se encarga de la ejecución (en Quinistanillas, Moquegua, apuntaban que éste se encarga de contratar al personal y manejar ingresos y gastos; similar opinión se recogió en Nueva Requena y en Campo Verde, Ucayali). Pero también existen casos en que proyectos ejecutados mediante NE han sido objeto de denuncias por malos manejos (en algunos Gobiernos Locales en Cajamarca y San Martín). Adicionalmente, en Moquegua se precisó que la elección del NE puede no ser adecuada, ya que se presentan casos en que sus miembros renuncian o no cumplen bien sus funciones; así, por ejemplo, en la Municipalidad de Quinistanillas (Moquegua) un presidente fue retirado por malos manejos y otro renunció por tener poca experiencia, ambos en un mismo proyecto y en Cuchumbaya (Moquegua) luego de la renuncia del presidente y ante la falta de capacidad de administración del tesorero, fue el ingeniero residente de la obra el que manejaba los recursos (aunque luego hubo sospechas contra él por malos manejos).

Sin embargo, la generación de corrupción parece ser un argumento que va en ambos sentidos (no hay evidencia clara a favor del NE o de AD), ya que algunos entrevistados (Ayacucho) indicaban que optar por la administración directa implicaba mayor corrupción de los funcionarios públicos involucrados, Así, por ejemplo, se encontró evidencia de esa percepción en algunos Gobiernos Locales en los departamentos de Junín, Huanuco (alguno de los entrevistados manifestó que la transferencia permitía al alcalde generar puestos de trabajo para sus allegados), San Martín y Ucayali (la sensación de algunos actores locales entrevistados en estos departamentos era que existe una intención de obtener un provecho político de la administración de los programas sociales)

Además, en la modalidad de NE la Municipalidad cuenta con el apoyo de la experiencia técnica de FONCODES para la formulación (no hay riesgo entonces de observaciones al expediente técnico) y ejecución de los proyectos, lo cual puede ser crítico en algunos Gobiernos Locales sin la experiencia suficiente para llevar a cabo obras específicas. En algunos Gobiernos Locales, como en Baños del Inca (Cajamarca), se argumenta que se debe evaluar si existe la capacidad suficiente para ejecutar una obra, de lo contrario, deberían aprovecharse las capacidades técnicas con que cuenta FONCODES. Por otro lado, un funcionario de la Municipalidad de Atalaya (Ucayali) indicó que bajo NE se rinde mensualmente cuentas del avance de la obra, mientras que en AD sólo se rinde cuentas cuando se liquida ésta (aunque también precisó que no siempre los NE hacen la rendición de cuentas como lo señala su reglamento). En el caso de Quinistanillas y Cuchumbaya (Moquegua) el alcalde aceptó la propuesta de FONCODES para ejecutar por NE porque no tiene personal permanente en el área de infraestructura.

⁵¹ Dicha disposición habría estado motivada por los retrasos que ha tenido en la práctica la entrega efectiva de recursos para la ejecución de proyectos, lo cual hacía complicado ejecutar los recursos dentro del periodo.

Por otra parte, cabe indicar que las modalidades de ejecución directa implican requisitos adicionales para el Gobierno Local si éste se encuentra incorporado al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). De acuerdo a la Resolución Directoral No. 007-2003-EF, la normativa del SNIP es de observancia obligatoria para aquellos incluidos en los listados publicados por la Dirección General de Programación Multianual del MEF y para los que se incorporen voluntariamente por acuerdo de su Concejo Municipal luego de cumplir con los requisitos mínimos exigidos⁵². En estos casos, se exige, entre otros puntos:

- Un Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP) incorporado en el PDC.
- Registro de Unidades Formuladoras (UF) en el nivel del Gobierno Local ante el Banco de Proyectos. La UF es cualquier dependencia responsable de los estudios de preinversión del Proyecto de Inversión Pública (PIP) registrada como tal.
- Un área en el municipio encargada de realizar las funciones de una Oficina de Programación de Inversiones (OPI) o un acuerdo interinstitucional para que otra OPI (en otro Gobierno Local o Gobierno Regional) realice dichas funciones. La OPI es el órgano encargado de elaborar el PMIP y velar por el cumplimiento de las normas del SNIP.

Así, en Municipalidades como Sacsamarca, Lucanamarca y Anco (Ayacucho) una de las razones para ejecutar por NE es evitar la aplicación del SNIP (el cual consideran complicado).

Finalmente, cabe señalar que en el caso particular de los proyectos financiados con recursos provenientes del BID (los cuales representaban también un monto importante para la ejecución de proyectos en los Gobiernos Locales), necesariamente se tiene que aplicar como modalidad de ejecución el NE. Un problema en este punto es que los actores locales no conocen cómo se reparten los recursos y cuáles fondos provienen del BID; así, por ejemplo, en la Municipalidad de Cupisnique (Cajamarca) por desconocimiento se hizo cierto tramo de una obra vial mediante AD a pesar que eran fondos del BID y se tuvo que cambiar luego a NE para concluirla.

En el caso de los proyectos financiados con fondos del BID se requiere la existencia de una contrapartida nacional, la cual representa alrededor de 20% de los recursos recibidos por la fuente externa; en el esquema antiguo FONCODES se encargaba de comprometer estos recursos, pero en el nuevo esquema éstos deben ser cubiertos con los fondos que ya habían sido transferidos, lo cual generó cierto grado de desconfianza inicial en los Gobiernos Locales⁵³. De esta manera, los Gobiernos Locales eligen libremente la modalidad de ejecución de proyectos con una parte de los recursos que les son transferidos, pero algunos de éstos son destinados a apalancar proyectos ejecutados vía NE con fondos del BID.

5.3. Balance de la transferencia de FONCODES

⁵² Los requisitos mínimos son el acceso a *internet* o al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el compromiso del Concejo Municipal para apoyar la generación y fortalecimiento técnico de las capacidades de formulación y evaluación de Proyectos de Inversión Pública (PIP), y el compromiso de contar con por lo menos un profesional con conocimientos y experiencia en la formulación y evaluación de proyectos.

⁵³ Entrevista con representante de FONCODES.

A modo de balance de la evidencia presentada hasta el momento, a continuación se presentan algunos cambios importantes en la gestión de los proyectos de infraestructura económica y social de FONCODES.

En primer lugar, el nuevo esquema de gestión descentralizada implicó como paso previo la implementación de índices de asignación para la distribución geográfica de los recursos. En la práctica, ello ha representado un cambio sustancial en el ámbito de acción de los programas de infraestructura económica y social: mientras que antes tan sólo una parte de los distritos más pobres eran beneficiados con proyectos de FONCODES, en la actualidad la mayor parte de distritos reciben una asignación presupuestaria. A pesar que este cambio favorece a un mayor número de localidades, debería evaluarse si la menor escala de los proyectos incide sobre el impacto que tienen éstos sobre los objetivos de los programas.

En adición a ello, se ha encontrado diferencias relevantes en cuanto a la disponibilidad de recursos para los Gobiernos Locales en el esquema actual. Así, en el caso de los Gobiernos Locales verificados, las transferencias se realizan de forma mensual, de modo análogo a los recursos correspondientes a FONCOMUN. En cambio, en los Gobiernos Locales no verificados, una vez aprobado el expediente técnico se entrega prácticamente la totalidad del monto correspondiente al distrito. En el trabajo de campo se encontró evidencia de algunas dificultades asociadas a entrega mensual de recursos (en casos, por ejemplo, en que se requiere un importante volumen de los recursos en un momento determinado del tiempo), lo cual sugiere la necesidad de uniformizar la forma de entrega del presupuesto asignado o de buscar otras alternativas que no impliquen obstáculos para la realización de proyectos bajo el nuevo esquema.

En segundo lugar, la descentralización de los programas de FONCODES ocurre en un contexto en que se fueron introduciendo progresivamente los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos como instrumentos para la priorización de los recursos en el ámbito de los Gobiernos Locales. De esta manera, ahora deben emplearse en la selección de obras que se ejecutarán con los recursos de FONCODES, tanto para aquellos Gobiernos Locales verificados como los que recibirán la transferencia en los próximos años. Definitivamente, la introducción de estos mecanismos constituye un avance en la participación ciudadana para la toma de decisiones que afectan el desarrollo de la localidad. En general, las tendencias en la selección de proyectos parecen estar guiadas no sólo por los lineamientos respecto del tipo de proyectos que pueden ejecutarse, sino por la negociación propia de los mecanismos participativos a través de los cuales se toman estas decisiones y también por el grado de complejidad técnica de algunas de estas obras.

En tercer lugar, es necesario resaltar la debilidad técnica para la formulación de proyectos de mayor complejidad que se encontró en algunos Gobiernos Locales visitados en el trabajo de campo. En muchos casos, por ello, se prefería que FONCODES se encargue directamente de la preparación del perfil (y el proyecto no era ejecutado vía administración directa), para evitar ser luego sujeto de un considerable número de observaciones. En este sentido, la debilidad técnica actual de los Gobiernos Locales parece reafirmar el rol que aún cumple FONCODES en algunas etapas críticas del ciclo del proyecto (como la aprobación del perfil y del expediente técnico) y lleva a plantear la necesidad de un adecuado proceso de capacitación que permita una mayor

autonomía de los municipios distritales y que eventualmente asegure una apropiada formulación técnica de los proyectos.

En cuarto lugar, la forma de ejecución de proyectos se modifica sustancialmente, tanto si se la considera desde la perspectiva de las modalidades de ejecución disponibles para los Gobiernos Locales como respecto de la aplicación de un ciclo de proyecto (antes presente en las obras financiadas por FONCODES). A pesar que se han dado distintas modificaciones normativas para permitir la supervivencia del Núcleo Ejecutor (junto con el *know-how* acumulado por FONCODES), conforme se verifique un mayor número de Gobiernos Locales, es previsible una tendencia hacia la administración directa como modalidad de ejecución (la evidencia del trabajo de campo apunta, en el mismo sentido, a un creciente empleo de dicha modalidad).

La decisión acerca de la modalidad de ejecución parece depender de diferentes factores, respecto de los cuales se encontró valiosa información en las entrevistas de campo. Por un lado, la modalidad de AD representa para la Municipalidad mayores posibilidades de intervenir en el proyecto, no sólo en la formulación sino también en la ejecución y manejo de los recursos. Además, la reglamentación del NE impone costos adicionales que no se enfrentan en AD, específicamente en lo que se refiere a la necesidad de contratar personal adicional así como el mayor costo que implica el personal propuesto por FONCODES respecto del que contrata normalmente una Municipalidad. Por otro lado, entre los argumentos a favor del NE, se considera que este modelo es más participativo y permite el control social de la población (aunque no está exento de casos de corrupción) y se cuenta con el apoyo técnico de FONCODES para la formulación y ejecución del proyecto. Adicionalmente, la modalidad de AD puede implicar requisitos adicionales para el Gobierno Local si éste se encuentra incorporado al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En este contexto, un aspecto grave es que no parece haber hasta el momento información suficiente para tomar una decisión sobre cuál es la modalidad más efectiva para la ejecución de proyectos o sobre cuáles son los problemas y resultados en cada caso y no se ha definido aún cuál debe ser la modalidad o modalidades a futuro. En el caso de mantenerse la lógica del ciclo del proyecto y NE del FONCODES tradicional, cabe preguntarse hasta qué punto se trataría de una transferencia real de gestión a los municipios distritales (en las visitas de campo se encontró una percepción que todo se continúa haciendo igual a como lo hacía FONCODES en estos casos). Mientras que si prevalece la modalidad de ejecución directa, se requiere crear mayores espacios para que los Gobiernos Locales accedan a capacitación técnica sobre la ejecución de proyectos (como se discutió antes, existen importantes deficiencias en la capacidad técnica de los Gobiernos Locales para la formulación y ejecución de proyectos y la capacitación técnica ofrecida por FONCODES se centra en la verificación y no tanto en el traslado de *know-how*) y, sobre todo, es necesario el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo, en la medida que las Municipalidades que optan por la administración directa están sujetas a un escaso nivel de control. Respecto a este último punto, cabe preguntarse qué elementos diferencian en el esquema actual la ejecución de obras con recursos del FONCOMUN, como tradicionalmente han venido realizando las Municipalidades, del nuevo esquema bajo administración directa (más aún, en qué medida no existen riesgos similares en cuanto a las posibilidades del mal uso de los recursos).

En quinto lugar, el monitoreo efectivo del desempeño de los Gobiernos Locales en la gestión de los proyectos que antes correspondían a FONCODES sólo será posible en el momento que se determine y reporte indicadores adecuados en los convenios de gestión. Más aún, resulta imprescindible la realización de una línea de base para determinar cuál es la situación actual de las Municipalidades. En ambos casos, se trata de puntos que todavía no han sido resueltos.

Por último, cabe plantear como interrogante general al proceso en qué medida se puede hablar efectivamente de una “transferencia de FONCODES” como tal, si el programa ha experimentado cambios sustantivos que han afectado de forma determinante su lógica de funcionamiento: la asignación de techos presupuestales (variables en la práctica) a un mayor número de municipios, las nuevas modalidades de ejecución (y el potencial abandono de la modalidad de NE), la no aplicación de un ciclo del proyecto y la ausencia de mecanismos de monitoreo (los cuales implementaba FONCODES en el esquema tradicional).

6. Proceso de transferencia de PRONAA

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) se crea en 1992 y, desde 1996, es adscrito al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano. La finalidad del PRONAA es contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en extrema pobreza y grupos vulnerables, así como a damnificados por situaciones de emergencia temporal, a través de acciones de apoyo y seguridad alimentaria⁵⁴. En la actualidad, las líneas de acción del PRONAA comprenden múltiples programas alimentarios y nutricionales, los cuales se pueden agrupar en seis categorías: alimentación infantil, alimentación escolar, niños y adolescentes, comedores, grupos en riesgo y obras comunales. En el año 2005, la clasificación de programas del PRONAA en su presupuesto identifica a dos grandes grupos: complementarios (26.6% de los recursos presupuestales⁵⁵) y nutricionales (73.4%); en el primer grupo, los comedores populares es el más grande (con alrededor de 48 millones de soles, considerando sólo a los Gobiernos Locales no verificados), mientras que entre los nutricionales el programa de mayor envergadura es el de Desayunos Escolares (aproximadamente, 200 millones de soles).

A continuación, se realiza una descripción de los elementos más importantes de la forma de intervención que realizaba PRONAA en los programas transferidos hasta el momento (comedores populares, hogares y albergues y alimentos por trabajo) y se identifican los principales cambios y problemas del proceso.

6.1. Los programas de complementación alimentaria antes de la transferencia

Los programas de complementación alimentaria del PRONAA, como se mencionó en la sección 4, parecen haber estado sujetos a la aplicación de instrumentos de focalización, aunque en la práctica parecen no ser aplicados porque algunos estudios que analizan la focalización de los recursos de programas alimentarios y nutricionales muestran

⁵⁴ D.S. 003-98-PROMUDEH y D.S. 010-2001-PROMUDEH.

⁵⁵ Los porcentajes han sido calculados en ambos casos incluyendo los techos presupuestales correspondientes a Gobiernos Locales verificados (para efectos de determinar la real magnitud relativa de cada grupo).

deficiencias en este aspecto. Así, por ejemplo, a pesar que el objetivo del programa establece que debe darse prioridad a la población en extrema pobreza, Beltrán y otros (2001) indican que los alimentos que les entrega PRONAA no favorecen necesariamente a las familias de mayor pobreza y se concentran los beneficios de éstos en las socias del comedor⁵⁶.

La estructura orgánica del PRONAA para implementar los programas a su cargo comprende diferentes órganos centralizados (alta dirección, control, asesoramiento, apoyo y línea) y las Gerencias Locales (29). Las Gerencias Locales se encargan, entre otras funciones, de identificar y priorizar la atención de la población en situación de extrema pobreza, de mayor vulnerabilidad nutricional y la afectada por desastres naturales. En cada una de las Gerencias Locales se mantiene registros sobre el número de beneficiarios (y comedores), los cuales debían ser actualizados progresivamente cada año. Sin embargo, la institución no tiene capacidad suficiente para hacer una revisión constante de los padrones. Además, esta información puede generar algunas dudas sobre su confiabilidad, en la medida que debe basarse en muchos casos en el reporte de los beneficiarios.

La definición de la canasta alimentaria se realiza a través de directivas del PRONAA en las cuales se establece un conjunto de lineamientos generales para su composición (cereal, menestra, cárnico y grasa), que pueden resultar en algunas diferencias en los productos repartidos de acuerdo al lugar. En el caso de Comedores Populares, por ejemplo, se fija una composición específica para la ración de 200 gramos considerando las categorías de cereales, menestras, grasas y productos de origen animal⁵⁷. La tarea de definir específicamente las raciones de alimentos que se entregan en los diferentes programas también recae sobre las Gerencias Locales.

En el nivel local, la ejecución de las compras de productos es llevada a cabo por las Gerencias Locales de acuerdo a las políticas institucionales, para lo cual requieren realizar trámites ante la Gerencia Técnica. La adquisición de productos se hace de forma conjunta para todos los programas (aspecto que coordinan también los órganos desconcentrados), agrupando éstos según la composición de la ración que se entrega. El marco legal para las compras del PRONAA comprende dos alternativas⁵⁸:

- (i) Adquisición directa de alimentos a los pequeños productores locales a través de la Ley 27060 y su reglamento. En este caso, se adquiere productos de origen nacional a pequeños agricultores y/o procesadores dentro del ámbito de una Gerencia Local, la cual es responsable de proporcionar la información sobre la disponibilidad de productos a adquirir. De forma complementaria, se emitió luego

⁵⁶ La conclusión parte de la observación de 8 comedores populares (4 en Lima y 4 fuera de ella), producto de la cual se encuentra casos en que las socias que preparan los alimentos reciben gratis las raciones, otras socias que no participan en estas tareas pagan una cantidad mínima de dinero, mientras que el “público en general” tiene que pagar una suma mayor; en ese sentido, el subsidio económico que reciben se destina a abaratar el costo de las raciones para las socias, mientras que aquellos que no son socios pagan el costo de preparación de las raciones (o con alguna ganancia para el comedor). Además, se encuentra también evidencia de casos en que alguna dirigente recibe las raciones gratis sin que participe necesariamente en la preparación de alimentos.

⁵⁷ Según información del 2003, el programa de Comedores Populares estaría repartiendo raciones compuestas por 150 gramos de cereales, 20 gramos de menestras, 10 gramos de grasas y 20 gramos de productos de origen animal.

⁵⁸ La información sobre el marco normativo para las compras de alimentos fue tomada de un material preparado por la Unidad de Recursos Alimentarios de la Gerencia Técnica del PRONAA. Cabe señalar que antes una alternativa también era la realización de operaciones a través de la Bolsa de productos de Lima mediante la Ley 27635, pero dicha normativa ya no se encuentra vigente.

la Ley 27767 y su reglamento, las cuales regulan la adquisición directa de productos alimenticios nacionales de origen agropecuario e hidrobiológico. En dicha norma se establece que los organismos del Estado adquirirán directamente productos alimenticios nacionales de campesinos, pequeños productores locales individuales u organizados, así como microempresas agroindustriales de la región que utilizan insumos producidos en la zona⁵⁹.

- (ii) Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Ley 26850). En este marco se realiza compras de productos de origen nacional al proveedor que resulta ganador del proceso. Bajo esta alternativa, se adquiere con mayor frecuencia productos procesados (como las conservas de pescado, azúcar y aceite). La Gerencia Local también es responsable de proporcionar información sobre la disponibilidad de los productos a adquirir y deben informar durante los primeros días de cada mes los pagos realizados en el mes previo y su ejecución presupuestal.

La distribución de los productos a los beneficiarios puede estar a cargo de PRONAA (a través de sus Gerencias Locales) o del propio proveedor. En los casos en que la ración estaba compuesta por varios tipos de alimentos, lo usual es que el PRONAA efectúe la distribución. Cabe señalar que esta institución cuenta con almacenes en el nivel nacional, en los cuales realiza un control de calidad a las raciones repartidas.

En cada Gerencia Local hay una persona encargada de realizar labores de supervisión. Para ello, se realizaba sorteos que definen dónde se llevarían a cabo estas acciones. En las supervisiones a comedores, se verificaba si éstos cumplen con los requisitos necesarios para su funcionamiento (cuaderno, almacén, raciones, etc.), si se ha repartido efectivamente las raciones y si existe evidencia de alguna irregularidad. No obstante, el PRONAA no cuenta con capacidad para realizar supervisiones en mayor detalle. El incumplimiento de algún comedor puede ser causa de una suspensión temporal o inclusive su eliminación de los padrones de beneficiarios; no obstante, éstos son casos más bien excepcionales.

6.2. Los programas de complementación alimentaria después de la transferencia⁶⁰

En el marco de los programas alimentarios, las tareas esenciales para su correcto funcionamiento comprenden la identificación de las zonas de intervención y los beneficiarios, la definición de la canasta alimentaria, la adquisición y distribución de los productos. A continuación examinaremos algunos de estos aspectos propios de la gestión de los programas de complementación alimentaria en el nuevo esquema descentralizado.

Los comités de gestión

Un primer cambio importante que se debe mencionar como resultado de las transferencias es la instalación de Comités de Gestión vinculados a los Programas

⁵⁹ En estos casos, se exonera también de los requisitos establecidos por la Ley 26850, al incluirlos en la excepción establecida por la Ley 27060. Asimismo, en dicha norma se determina la adquisición obligatoria de anchoveta y preferente de papa (costa y sierra) y yuca (selva) por parte de todos los programas sociales de apoyo y seguridad alimentaria.

⁶⁰ La presente sección incluye como insumos centrales el informe preparado por el MIMDES (2004) elaborado sobre la base de encuestas a 64 Gobiernos Locales Provinciales (primer grupo de acreditados), entrevistas realizadas con representantes del PRONAA y del MIMDES, así como el trabajo del BM RECURSO Perú.

Alimentarios, los cuales constituyeron requisito para la verificación de los Gobiernos Locales (DS 088-2003-PCM). Asimismo, en los Convenios de Gestión suscritos en el marco de las transferencias programáticas del PRONAA, se estipula que la Municipalidad debe garantizar la participación ciudadana en la gestión a través de la conformación de Comités de Gestión y otras instancias participativas.

Las responsabilidades de los Comités de Gestión comprenden diversos aspectos del funcionamiento de los programas transferidos, entre las cuales se encuentran: la propuesta de criterios para la selección de los beneficiarios y los procedimientos para la admisión de los mismos, la elaboración de la propuesta de canasta alimentaria, el diseño de la ruta de distribución, la formulación de criterios para la identificación y priorización de los beneficiarios, la coordinación con la Municipalidad Provincial en la adquisición de los alimentos y fiscalización de estos procesos⁶¹. Un aspecto sobre el que no se encontró una referencia normativa específica es el periodo de duración de los representantes elegidos para el Comité de Gestión, aunque en la medida que se trata de una instancia conformada bajo la iniciativa de los Gobiernos Locales, sería responsabilidad de éstos regular los aspectos específicos de su funcionamiento.

Los miembros de este órgano comprenden a representantes de los beneficiarios, de la municipalidad y del MIMDES (PRONAA), aunque también se admite la inclusión de otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil (como ha ocurrido en la práctica). La composición base de estos organismos comprende a 3 representantes de los beneficiarios, 1 de la municipalidad y 2 del MIMDES. La elección de representantes de las OSB implicó la realización de asambleas tanto en el nivel distrital como provincial⁶² y en éstas se manejaron criterios variados para definirlos, como la elección de representantes de distritos que tienen mayor cercanía a la capital de la provincia o que tenían mejores vías de comunicación hacia ella. En este punto, debería examinarse alternativas que permitan implementar una forma de elección sencilla de representantes de las OSB y que aseguren a la vez la mayor amplitud de la participación de dichas organizaciones y de la sociedad civil en general.

En general, los comités de gestión han constituido espacios abiertos que han admitido la participación de diferentes organizaciones, ya sea como miembros o como invitados: entre éstas, por ejemplo, se encuentran miembros de juntas vecinales, organizaciones de productores, la mesa de concertación para la contra la pobreza, la comisión de regantes, representantes del Vaso de Leche, del Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Agricultura (MINAG), Ministerio de Educación (MINEDU), de la iglesia y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otros⁶³. A pesar que la

⁶¹ Algunas de estas funciones son definidas por las Resoluciones Ministeriales No. 153-2004-MIMDES y No. 804-2004-MIMDES. En el campo de las compras, el rol que asume el Comité de Gestión es más de veedor, ya que no tiene responsabilidades en la adquisición de productos (la razón es que si las tuviera, estaría obligado a responder ante la presencia de irregularidades).

⁶² En el informe del MIMDES (2004), se reportó 40 provincias en que las asambleas para elegir a los representantes de las OSB en el nivel provincial, en tanto que en 7 provincias dichas asambleas fueron llevadas a cabo en el nivel distrital.

⁶³ Al respecto, se puede consultar los resultados del MIMDES (2004). Las entrevistas realizadas por el equipo de campo de PRODES revelaron también la participación de algunos de estos agentes en el ámbito local. En Ayacucho se encontró evidencia de participación de representantes del PRONAA y de un profesional del sector salud. En las provincias de Contumazá y Cajamarca (Cajamarca), los Comités de Gestión incluyen representantes de agricultura, educación y salud (instituciones del Estado), además de comedores populares y de las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza (sociedad civil). En Huanuco, los miembros del Comité de Gestión comprenden a funcionarios de PRONAA, así como de los sectores salud y agricultura. En Ferreñafe (Lambayeque) el Comité tiene también como miembros, además de representantes de comedores populares, a organizaciones vecinales.

participación de otros actores en los Comités de Gestión puede suceder a costa de mayores espacios para que intervengan representantes de los comedores populares (en un caso en Cajamarca, por ejemplo, había malestar en las beneficiarias pues consideraban que la composición del Comité privilegiaba a representantes públicos y no se les tomaba en cuenta realmente en las decisiones), se debe tener en cuenta que las funciones del Comité de Gestión no se limitarán a los programas transferidos sino que deben extenderse a otros programas que aún no se encuentran bajo la gestión local.

En la etapa inicial de su instalación, la actividad de los Comités de Gestión ha sido significativa. De acuerdo a información del MIMDES (2004), se registró 253 reuniones de los Comités de gestión⁶⁴; entre los temas que se ha discutido en estas reuniones se encuentran problemas de presupuesto, la canasta alimentaria, la adquisición de alimentos, el almacenamiento, la distribución de alimentos, la aprobación de su Reglamento y Plan de Trabajo, así como la focalización y rediseño de los programas alimentarios (en general, los temas tratados se refieren estrictamente a la gestión de los programas transferidos). Por otro lado, en dichas encuestas, se registró un total de 28 provincias en que los Comités de Gestión tienen un Reglamento de Funcionamiento aprobado, mientras que una cifra considerable también cuenta con Libro de Actas y una proporción un tanto menor con Plan de Trabajo.

Como último punto respecto de la creación de los Comités de Gestión, se debe mencionar que algunas entrevistas efectuadas por el equipo de campo de PRODES indicaban que éste era un aspecto considerado como trascendente para los actores locales, ya que se consideraba que había una mayor “cercanía” en la toma de decisiones (en contraposición a la situación previa en que algunos consideraban que ésta podía ser “burocrática” o “complicada”). Así, específicamente, en Huanuco se manifestó como una ventaja el hecho que todas las decisiones respecto al programa se tomen en el Comité debido a que la cercanía que tienen sus integrantes facilita el proceso. En otros casos, en entrevistas en Cajamarca y Moquegua, aunque no específicamente en referencia al Comité de Gestión, se indicó que se valora la cercanía porque se conoce mejor las necesidades de la población y es posible hacer mejor uso de los recursos del Estado.

La organización de los Gobiernos Locales

En el nuevo esquema de gestión local, de acuerdo a lo establecido por el marco normativo, los Municipios participan en la definición de planes de adquisiciones, en la refocalización, en el planeamiento de los sistemas de distribución, en la supervisión de la operación y los resultados de los programas, así como en los procesos de adquisición. Además, no sólo intervienen los Municipios Provinciales (los que reciben y administran los recursos), sino también los Municipios Distritales, que asumen algunas funciones específicas en la gestión de programa (por ejemplo, en cuanto a la distribución de productos).

En ese sentido, el proceso de transferencia ha implicado también algunos cambios en la estructura organizativa de los Gobiernos Locales. De acuerdo a datos recabados por el MIMDES (2004), en muchas municipalidades se ha creado la Gerencia de Desarrollo

⁶⁴ Los datos del MIMDES (2004) corresponden a 56 Gobiernos Locales Provinciales que venían gestionando durante dicho año los programas de complementación alimentaria (sobre un total de 64 provincias que habían accedido a la transferencia y suscrito convenios de gestión para ese año).

Social o se ha adecuado el funcionamiento de alguna dependencia pre-existente que tenía como finalidad la administración de otros programas sociales (es el caso particular del programa del Vaso de Leche). Por ejemplo, en la provincia de Huancayo se formó en el 2004 un equipo de cuatro profesionales (algunos de los cuales habían laborado previamente para el PRONAA) para asumir las funciones correspondientes al Gobierno Local y en la provincia de Concepción se forma un equipo similar en el 2005. En las entrevistas realizadas por el equipo de PRODES a Gobiernos Locales se encuentra evidencia similar. Así, por ejemplo, la Municipalidad provincial de Lauricocha (Huanuco) tiene asignado al Gerente de Administración como encargado de los programas sociales, debido a la renuncia del anterior personal encargado y la demora en el proceso de selección de nuevo personal; por otro lado, en el caso de la Municipalidad provincial de Huanuco, se ha implementado un área exclusiva (con tres personas) para estos fines.

Un punto que se debería examinar es qué tanto difieren los procedimientos que actualmente llevan a cabo estos órganos para la gestión de los programas de complementación alimentaria de aquellos que eran llevados a cabo previamente para la administración del programa del Vaso de Leche. Por último, cabe mencionar que en algunos Gobiernos Locales visitados por el equipo de campo de PRODES se encontró evidencia de algunas dificultades en la gestión debido a los cambios en el personal capacitado para estos fines. En particular, en Celendín (Cajamarca), un representante del PRONAA indicó que se ha cambiado con mucha frecuencia al personal que fue capacitado para la gestión de los programas; además, en Contumazá (Cajamarca), se produjo una renuncia voluntaria del anterior responsable, la cual también implicó un cambio de personal que afecta la gestión del programa. Una situación similar se encontró en San Martín, en que existe evidencia de que se cambió personal que tenía cierta experiencia en las compras de alimentos.

Criterios de focalización y reformas locales en la gestión

Los Gobiernos Locales asumen en el nuevo esquema una tarea de identificación de las zonas que requieren atención prioritaria y de la población beneficiaria de los programas, para lo cual se han establecido ciertos criterios básicos. De acuerdo a la RM 804-2004-MIMDES, los programas de complementación alimentaria se dirigen a las familias en situación de pobreza, pobreza extrema, riesgo social y de mayor vulnerabilidad (niños, niñas, personas con TBC, adultos mayores y personas con discapacidad, en situación de riesgo moral o abandono), así como víctimas de la violencia. Anteriormente, la RM 153-2004-MIMDES fijaba algunos criterios específicos para la focalización de las zonas de intervención⁶⁵; no obstante, la RM 804-2004-MIMDES establece que los Gobiernos Locales y los Comités de Gestión establecerán los criterios para la priorización de la población objetivo, así como la temporalidad de su atención, sobre la base de las fuentes de financiamiento disponibles (recursos ordinarios y otras fuentes financieras), con lo cual este aspecto queda abierto a la iniciativa local.

Inicialmente (2004), los Gobiernos Locales han básicamente replicaron lo que hizo PRONAA el año anterior en cuanto a las listas de beneficiarios que son atendidas.

⁶⁵ En particular, se mencionaba la identificación de localidades donde exista el mayor número de pobres y pobres extremos de acuerdo a evaluaciones específicas acerca de la situación de pobreza que estén disponibles (mapas de pobreza, índices de desnutrición crónica, niveles de analfabetismo, disponibilidad de servicios básicos y otros instrumentos vinculados a la identificación de las zonas pobres).

Posteriormente, se generaron esfuerzos orientados a una mejor focalización de los beneficiarios que se enfocan principalmente en la depuración de los padrones existentes (verificando que existen los beneficiarios y que se entregan efectivamente las raciones). En este aspecto, cualquier modificación implica necesariamente una coordinación estrecha con los beneficiarios, debido al malestar que se podría generar de otro modo. En distintos lugares, se ha planteado como objetivo sensibilizar a la población respecto al uso de los recursos del Estado, para poder lograr avances en este punto de manera concertada.

Las entrevistas realizadas por el equipo de campo de PRODES comprobaron la existencia de diferentes esfuerzos orientados a una mejor focalización de los recursos. Así, en las Municipalidades Provinciales de Cajamarca y Contumazá (Cajamarca) se está llevando a cabo un nuevo proceso de empadronamiento, aplicando como criterios para depurar las listas de beneficiarios la identificación de personas que ya no concurren a los comedores o que han fallecido, además de lo cual se plantea unificar el padrón de beneficiarios con el correspondiente al programa del Vaso de Leche (para facilitar la supervisión al uso de los recursos). En el Gobierno Local Provincial de Huanuco se viene focalizando mediante la aplicación de una ficha socioeconómica, la cual se basa, según el responsable del programa, en la identificación del nivel de ingreso familiar, las condiciones de vivienda (si cuentan o no con servicios básicos), el acceso a salud y educación, así como a otros programas sociales (en particular, el Vaso de Leche). En Moquegua, algunas Municipalidades provinciales manifestaron estar cerrando Comedores Populares que no responden a la atención de grupos vulnerables (en Ilo, se indicó que se habían cerrado dos) y también se está llevando a cabo una refocalización mediante el empadronamiento y fiscalización de las beneficiarias actuales (verificación de quiénes son los beneficiarios que asisten al comedor a través de visitas del personal municipal). En Pasco, los responsables de programas sociales de las Municipalidades de Yanahuanca y Pasco señalaron que se logró depurar listas de beneficiarios con el apoyo de los alcaldes distritales (identificando beneficiarios fallecidos o que también acceden al Vaso de Leche), medida que fue necesaria porque indicaban que les habían transferido menos recursos desde PRONAA. En Ucayali, se ha encontrado evidencia de la depuración de padrones para evitar duplicación de beneficiarios con el programa del Vaso de Leche, además que se está refocalizando los recursos considerando elementos como la tenencia de televisor, refrigerador o casa de material noble, o mediante el traslado de comedores de zonas urbanas a peri-urbanas y rurales.

No obstante, de acuerdo a la información recogida en el trabajo de campo, éstas no son las únicas reformas que se vienen implementando en la gestión de los programas de complementación alimentaria, que incluyen, por ejemplo, la conversión hacia el programa de alimentos por trabajo⁶⁶ y la realización de proyectos productivos⁶⁷. La conversión a alimentos por trabajo se da principalmente usando los recursos excedentes luego de los esfuerzos de refocalización (nuevos empadronamientos, depuración de padrones o eliminación de comedores), ya que entre las orientaciones que ha proporcionado el PRONAA se ha indicado que no es conveniente incrementar el

⁶⁶ Aunque en algunos casos puntuales el programa de alimentos por trabajo no parece haber funcionado adecuadamente; así, por ejemplo, en San Pablo (San Martín) la ejecución de un proyecto tuvo una importante demora (hasta un año) por el tiempo dedicado a absolver las observaciones al expediente técnico presentado a la Municipalidad provincial.

⁶⁷ De este modo, el equipo de campo de PRODES encontró en las provincias de Cajamarca y Contumazá que se están realizando esfuerzos para que las beneficiarias de comedores populares empiecen a realizar actividades productivas como crianza de animales menores, biohuertos, tejidos, etc.

número de comedores con dichos excedentes (en cambio, se ha sugerido la implementación de proyectos mediante la modalidad de alimentos por trabajo). En Cajamarca se están cambiando comedores por alimentos por trabajo en los casos en que se producen faltas (mal uso de alimentos, filtración o exclusión indebida de beneficiarios, etc.). En Canas (Cusco) se está llevando a cabo medidas similares en aquellos comedores que la asistencia de los beneficiarios ha disminuido considerablemente (lo cual parece ocurrir en muchos casos debido a las faenas de siembra o cosecha o la atención a los cultivos). Asimismo, en Ferreñafe (Lambayeque) ya se implementó proyectos de alimentos por trabajo en el 2004 (entrega de 40 toneladas de alimentos durante la época de sequía en zonas rurales) y se está pensando hacerlo nuevamente para el 2005. Evidencia similar se encuentra también en los departamentos de Moquegua (provincia de Sánchez Cerro) y Ucayali para el año 2005.

En líneas generales, una de las motivaciones centrales por las cuales se quiere implementar estas reformas es porque el programa de comedores populares es percibido como “asistencialista”. Así, por ejemplo, la razón por la cual se había planteado reorientar recursos de comedores populares a alimentos por trabajo en la Municipalidad Provincial de Pasco es para fortalecer la autogestión de las organizaciones sociales de base y para evitar el asistencialismo (idea que parecen compartir representantes de los propios comedores populares). Por otra parte, en la provincia de Ilo (Moquegua), se pretende capacitar a las beneficiarias para que lleven a cabo microempresas (panaderías, costura, entre otras); además, en la Municipalidad provincial de Coronel Portillo (Ucayali) se está trabajando para mejorar la capacidad organizativa de las beneficiarias y generar oportunidades económicas, mediante proyectos productivos como panaderías comunales, una planta procesadora de harinas o una planta de jugos cítricos.

Definición de la canasta alimentaria

En el nuevo esquema, la definición de la canasta alimentaria debería tener como insumo la canasta básica alimentaria regional que fijan los Gobiernos Regionales (mediante planes de desarrollo regional), la cual sirve a las Municipalidades para las compras de alimentos originarios para sus programas sociales propios y transferidos⁶⁸. Las Municipalidades Provinciales se encargan de la adquisición de los productos de acuerdo a la canasta alimentaria propuesta por el Gobierno Regional en coordinación con el Comité de Gestión⁶⁹.

A pesar de lo establecido en la normativa relevante, los Gobiernos Regionales parecen haber estado en su mayoría ajenos al proceso de transferencia⁷⁰. Por esta razón, en la mayoría de los casos, el Gobierno Local Provincial y el Comité de Gestión fueron los encargados de la aprobación de la canasta alimentaria. Entre los criterios que se usaron para la definición de la canasta, según información recogida por el MIMDES, se encuentran la producción de la provincia, los hábitos alimenticios, el costo, la opinión de los beneficiarios, el volumen de producción, la producción de zonas cercanas y la calidad nutricional (los cuatro primeros con similar importancia).

⁶⁸ Artículo 5.7 de la Resolución Ministerial No. 379-2003-MIMDES.

⁶⁹ Artículo 6.4 de la Resolución Ministerial No. 153-2004-MIMDES.

⁷⁰ Según información recogida por el MIMDES, sólo en 5 Gobiernos Regionales han discutido con sus Municipios Provinciales temas referidos a la transferencia y solamente en dos casos el Gobierno Regional ha aprobado la canasta alimentaria.

Un punto que se debe resaltar es que la calidad nutricional no ha sido necesariamente uno de los criterios determinantes en estas decisiones (a pesar que podría considerarse vinculado al objetivo de “complementación alimentaria” de estos programas). En cambio, uno de los elementos que parece haber tenido importancia en muchos casos es tratar de favorecer la producción local. En ese sentido, se encuentra evidencia sobre cambios en la canasta alimentaria, tales como en Huancayo, Andahuaylas y Victor Fajardo, donde se ha incorporado el morón, trigo perlado y habas secas; en La Mar, donde se analiza la posibilidad de incluir la papa y el charqui; o en Mariscal Cáceres y Bellavista, donde se considera la posibilidad de comprar pescado fresco o salado en lugar de conservas; entre otras experiencias⁷¹. Por otra parte, el equipo de campo de PRODES encontró en Huanuco que se quiere cambiar el arroz por otro producto de procedencia de la región; asimismo, del mismo modo, en Ucayali, la municipalidad de Coronel Portillo realizará compras de productos existentes en Pucallpa, lo cual será complementado con otros como pollo y pescado fresco de criaderos locales. Ello parece ser el resultado de la confusión de objetivos que ha caracterizado al programa en el marco del proceso de transferencia: en efecto, de acuerdo a opiniones de diferentes municipalidades provinciales entrevistadas por el equipo de campo de PRODES, los objetivos del programa incluyen no sólo la complementación alimentaria sino también la dinamización de la economía local (un objetivo que es percibido como importante), el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base o la nutrición de los beneficiarios. Al respecto, cabe plantear como interrogante en qué medida el objetivo de complementación alimentaria no se contrapone al fomento de las compras locales (por ejemplo, en los casos en que ello implique la adquisición de productos más costosos o de menor calidad). En este aspecto, por ejemplo, representantes de Gobiernos Locales en Cajamarca manifestaron que uno de los logros más valorados de la transferencia es la adquisición de la producción local con mejores precios para los productores (opinión que es compartida por los propios productores), lo cual puede ser un resultado contrapuesto a repartir mayor cantidad de alimentos.

Cabe señalar que, a pesar del reconocimiento como objetivo del impulso de la economía local, la existencia de proveedores en dicho ámbito ha constituido un cuello de botella en muchas provincias y ello es un tema para el cual deberían evaluarse alternativas. El problema es que muchos proveedores locales no producen los productos que conforman la canasta alimentaria (ni en la provincia ni en la región) o no califican para abastecer a los programas alimentarios, debido a que no son formales o no pueden cumplir con otros requisitos en una licitación (por ejemplo, un volumen de producción mínimo para abastecer al Gobierno Local)⁷²; por otra parte, en el caso de los grandes proveedores que antes participaban en el programa, el interés en abastecer a los Gobiernos Locales es ahora menor en vista que realizan compras de menor escala y por los cambios que han ocurrido en algunos casos en la canasta alimentaria⁷³. En algunas provincias se ha tratado de organizar a los productores locales para satisfacer las demandas del programa, aunque ello también ha implicado retrasos en los procesos de adquisiciones.

En el marco de las entrevistas realizadas por el equipo de PRODES con diversos actores locales se comprobó los esfuerzos que se vienen realizando para fomentar las compras

⁷¹ MIMDES (2004), p. 56-57.

⁷² Por ejemplo, la falta de formalidad es uno de los problemas que se experimentó en la provincia de Concepción y que impide la participación de productores locales.

⁷³ Estos fueron algunos de los puntos identificados por algunos de los entrevistados. A ello se puede añadir que la menor escala de las compras a través de los Gobiernos Locales también determina una menor posibilidad para negociar mejores precios con los proveedores.

locales y la existencia de problemas debido principalmente a la falta de formalidad. Así, en el caso de Ayacucho, el esfuerzo por realizar compras locales se ha enfrentado a dificultades por la informalidad de los comerciantes, así como la falta de capacidad para asegurar precio, calidad y oferta suficiente, lo cual se ha traducido en la práctica en retrasos en la entrega de alimentos a los comedores. En algunas provincias de Cajamarca se encontró evidencia similar de problemas de informalidad de los proveedores, ante lo cual las municipalidades están asesorando la organización y formalización de los mismos. En Mariscal Nieto (Moquegua), un representante de la Municipalidad manifestó que los agricultores no cuentan con RUC y tienen un limitado volumen de producción y en Sánchez Cerro (Moquegua) los propios agricultores indicaron que para atender a la Municipalidad con algunos productos requerían que ellos u otra institución los ayuden a organizarse. Mientras que en las provincias de Daniel Carrión y Pasco, la agricultura local no permite abastecer los alimentos que entregaban el programa antes (la única producción importante parece ser de habas, por lo que deben comprar en los mercados de Huancayo y Huánuco), por lo que necesariamente deben recurrir a intermediarios no locales. En San Martín, debido a que las organizaciones de productores de arroz que intentan participar en las licitaciones no cuentan con las formalidades necesarias (tales como la tenencia de un número de RUC o la certificación de agricultura), los grandes molinos crean empresas “fantasma” (simulando a agricultores organizados) para ganar las licitaciones en detrimento de los pequeños productores. Finalmente, en la provincia de Padre Abad (Ucayali), se presentaron algunos problemas en las licitaciones debido a la informalidad de los postores, por lo cual el PRONAA y la Dirección de Agricultura iniciaron esfuerzos para promover su formalización, además de los que vienen llevando a cabo algunas ONGs locales para organizar la oferta rural (CARE y PRISMA). Cabe señalar que a pesar de todos estos problemas, es claro que una consecuencia de la transferencia de los programas de complementación alimentaria la realización de más compras locales.

La adquisición y distribución de productos

La adquisición de productos para los programas de complementación alimentaria presentó como dificultades principales la confusión legal inicial sobre cuál norma era aplicable a las compras de los Gobiernos Locales verificados, las restricciones impuestas por la oferta local y la falta de formalización de los productores, así como la menor escala de las compras (respecto a las compras centrales en el esquema anterior) a través de los Gobiernos Locales (lo cual implicaba transacciones menos atractivas para otros productores con operaciones más grandes). A continuación discutiremos cada uno de estos puntos brevemente.

Uno de los principales problemas que se generó en relación a este punto es que al momento de hacer la transferencia no se analizó con detenimiento el marco legal que sería aplicable a las adquisiciones de las municipalidades y se generaron dificultades en términos de las limitaciones legales y la poca experiencia al aplicar algunas leyes en las municipalidades.

En la medida que estos recursos forman parte del presupuesto de los Municipios acreditados, resulta aplicable la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado (Ley 26850). Por otro lado, la alternativa para los Gobiernos Locales es acogerse

a las reglas aplicables al PRONAA, priorizando las compras regionales y locales⁷⁴. Inicialmente hubo confusión en los Gobiernos Locales respecto a cuáles normas podían ser usadas para efectuar las compras, ocasionada por la falta de información sobre este aspecto. La posición del PRONAA era que las compras fueran realizadas con su propia normativa; no obstante, los problemas encontrados con la oferta local de productos (como se discutió previamente) implicaron que finalmente se tenga que optar por llevar a cabo las compras por la Ley 26850 y que fuera en muchos casos inviable realizar compras a través de la Ley 27767 (a productores locales).

En la práctica, según información reportada por el MIMDES (2004), más de la mitad de Gobiernos Locales habrían utilizado en el 2004 la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado (Ley 26850), debido a dificultades indicadas en la aplicación de la Ley 27767 (compras a los pequeños productores locales y a micro y pequeñas empresas agroindustriales)⁷⁵. En general, parece haber un problema con la compra de productos agroindustriales por la oferta local, ante lo cual algunas provincias plantearon como solución la compra a comercializadores locales (no a los productores locales que hace referencia la Ley 27767), en la medida que consideran que ello favorece también a la economía local. Además, cabe señalar que se han presentado algunas experiencias de asociación para las compras, como el caso de Chincheros y Andahuaylas, las cuales deberían ser examinadas con mayor detalle como alternativa para obtener mejores condiciones y disminuir los costos de operación del programa.

En el marco de la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado, está prevista la figura de los Comités de Adquisiciones, los cuales están compuestos por representantes de los sectores (agricultura, salud, etc.) y del Municipio. Los beneficiarios no forman parte del proceso de compra en sí mismo, pero actúan como veedores. De acuerdo a información del MIMDES, se habría llevado a cabo una elección participativa de representantes de los alcaldes distritales en los Comités de Adquisiciones en unas 57 provincias correspondientes al primer grupo de verificados, lo cual habría contribuido de forma significativa a la transparencia de los procesos de adquisiciones (según indica el MIMDES, hasta el momento no se han presentado casos de denuncias ante irregularidades).

La distribución de los alimentos corresponde, principalmente, a los Gobiernos Locales Distritales (aunque se ha encontrado casos en que participan también los Gobiernos Locales Provinciales, como en Ayacucho). En este aspecto, se permite a dichas Municipalidades aplicar las normas establecidas para PRONAA, en tanto aprueben sus propias normas que garanticen el buen uso y destino de dichos alimentos⁷⁶. En muchos casos, el almacenamiento previo a la distribución (por un breve periodo) ha venido siendo realizado en los propios depósitos con los que contaba cada Municipalidad (o almacenes alquilados por ellos temporalmente) y, en los casos en que no se contaba con estas facilidades, el PRONAA facilitó almacenamiento gratuito. Una mención particular debe hacerse en cuanto a la tarea de distribución de alimentos en el ámbito de una provincia en San Martín, en la cual se implementaron hasta 3 modalidades de reparto de alimentos que operan simultáneamente (y que hacen que los beneficiarios consideren que el programa se encuentra más cerca de su localidad): recojo de los propios

⁷⁴ Artículo 5.11 de la Resolución Ministerial No. 379-2003-MIMDES.

⁷⁵ De acuerdo a la información del MIMDES (2004), solamente en 4 casos se utilizó exclusivamente la Ley 27767: Lamas, Ucayali, Tacna y Otuzco (de manera que algunos Gobiernos Locales utilizaron ambas leyes).

⁷⁶ Artículo 5.11 de la Resolución Ministerial No. 379-2003-MIMDES.

beneficiarios de los productos, recojo de representantes de los Gobiernos Locales distritales o reparto a los Gobiernos Locales distritales. Uno de los problemas que con frecuencia han enfrentado los Gobiernos Locales es la carencia de almacenes y medios de transporte para la distribución de los productos (problemas que se presentaron, por ejemplo, en algunas provincias de Ayacucho y Sánchez Cerro, Moquegua), lo cual ha sido fuente de conflictos con los beneficiarios (debido a la consecuente demora en las entregas). Además, cabe señalar que en algunas provincias se han experimentado problemas en la distribución a zonas remotas; así, por ejemplo, en el caso de Ayacucho habían casos en que los comedores estaban ubicados en promedio a seis horas de viaje y en Sánchez Cerro (Moquegua) es necesario trasladarse primero hacia Arequipa para realizar la distribución a muchos distritos.

6.3. Balance de la transferencia de PRONAA

A continuación se presenta un balance de los principales cambios que ha experimentado la gestión de los programas de complementación alimentaria como resultado de la transferencia a Gobiernos Locales.

En primer lugar, la descentralización de los programas de complementación alimentaria supuso la aplicación de índices de asignación para la distribución geográfica de los recursos. Además de los problemas de coyuntura vinculados al manejo presupuestal propiamente, la implementación de los índices de asignación tuvo una resistencia inicial de parte de las organizaciones sociales y ha implicado un cierto grado de tensión entre las autoridades municipales y la población en aquellas jurisdicciones que han visto disminuido su presupuesto.

En segundo lugar, una pieza central del nuevo esquema descentralizado para los programas de complementación alimentaria es la figura del Comité de Gestión, el cual no sólo se ha constituido como una importante instancia de concertación local sino que ha participado activamente en decisiones relevantes para los programas transferidos. En este sentido, además, se debe resaltar la creación de espacios para la participación de la sociedad civil en la definición de la canasta alimentaria, la supervisión de las compras o el manejo logístico (almacenamiento, distribución) de los programas transferidos. De esta manera, se encontró evidencia en algunas entrevistas de campo de una percepción de mayor cercanía en la toma de decisiones como resultado de creación de estas instancias. Por otro lado, puede ser un problema que la composición de los Comités de Gestión ha considerado inicialmente la representación de los comedores populares como organizaciones sociales de base dado que esta instancia de concertación tendrá en el futuro injerencia sobre decisiones concernientes a otros programas alimentarios (por transferir).

En tercer lugar, la falta de un planeamiento para el proceso de transferencia queda de manifiesto ante los problemas que han tenido los Gobiernos Locales para llevar a cabo la adquisición de productos. El marco normativo relacionado a las adquisiciones no fue adecuadamente analizado antes de llevar a cabo las transferencias, razón por la cual se han presentado diversos problemas prácticos en su aplicación por parte de los Gobiernos Locales y en algunos casos ello implica importantes retrasos en las compras de alimentos. En este aspecto, no sólo hubo una confusión legal inicial sobre cuál era la norma aplicable para las compras de los Gobiernos Locales, sino que persisten para

éstos problemas como la escasa oferta local o la falta de formalidad de los productores, los cuales debieron haber sido previstos oportunamente para encontrar alternativas.

A pesar de ello, se encontró evidencia (confirmada a través de la información del trabajo de campo) que la dinamización de la economía local es percibida como una de las consecuencias positivas del proceso y existen diversos casos en que se han realizado cambios en la canasta alimentaria que apuntan en esta dirección. En ese sentido, cabe preguntarse en qué medida no se encuentra contrapuesto el objetivo de complementación alimentaria con el fomento de compras locales. Por otra parte, dadas las dificultades que se han experimentado en los procesos de compras, sería necesario examinar las opciones legales con que cuentan las municipalidades y darle pronta solución a los problemas que han experimentado éstas, una medida que debería también ser prontamente llevada a cabo es el impulso de esfuerzos de compras conjuntas entre Gobiernos Locales.

En el contexto de la normativa e institucionalidad de estas transferencias, otro aspecto que requiere aún trabajo es una adecuada delimitación de las funciones que cumple el Municipio Provincial y los Municipios Distritales.

En cuarto lugar, el diseño de indicadores de gestión y las acciones de monitoreo por parte del sector hacia los Gobiernos Locales es muy limitada. Así, no sólo se cuenta con indicadores que no son susceptibles de medición en la práctica sino que hay una carencia de parámetros objetivos para evaluar la gestión. A pesar que se ha avanzado mediante la construcción de indicadores que cubren más dimensiones de la gestión local de los programas alimentarios y se ha mejorado en alguna medida la generación de información local a través de nuevas fichas de seguimiento, hasta el momento no se puede hablar de un monitoreo efectivo y aún si éste existiese, no existen incentivos reales en el marco normativo (bajo la forma de estímulos o penalidades).

Un aspecto más bien potencialmente positivo del proceso que cabe considerar se refiere a la oportunidad que la transferencia de estos programas ofrece para que los Gobiernos Locales implementen mejoras y reformas en su diseño. Aunque aún no se conoce con certeza que se hayan concretado logros en este sentido, existe alguna evidencia de que se estarían generando algunos esfuerzos por mejorar aspectos tales como la identificación de beneficiarios y zonas de intervención, la definición de la canasta alimentaria, los sistemas de compras y distribución e, incluso, las posibilidades de reconversión de comedores populares por alimentos por trabajo. En las entrevistas de campo se encontró información diversa que confirma la existencia de iniciativas locales en este sentido, tales como la realización de nuevos empadronamientos, la unificación de padrones con el Vaso de Leche o la realización de proyectos productivos con beneficiarias de comedores populares.

Por último, de no consolidarse esfuerzos como los planteados en el párrafo anterior, cabe preguntarse en qué medida la transferencia de los programas alimentarios con las limitaciones que tiene la normativa y el monitoreo de la gestión, no va a significar en la práctica casi una extensión del programa del Vaso de Leche (con sus limitaciones y problemas).

7. Mecanismos de acompañamiento y rendición de cuentas

La transferencia de programas sociales no puede estar desligada de un elemento indispensable: la implementación de un adecuado sistema de monitoreo, que permita de forma sistemática recoger información sobre la gestión de los Gobiernos Locales. En ese sentido, resulta necesario el diseño de un conjunto de indicadores que reflejen los distintos aspectos que se quieren evaluar sobre el desempeño de los Gobiernos Locales en las responsabilidades asumidas y que sean efectivamente susceptibles de medición⁷⁷. La utilidad principal de un sistema de monitoreo se vincula a la posibilidad de corregir problemas a tiempo (identificar cuellos de botella o dificultades potenciales) o tomar decisiones para mejorar la gestión de los programas transferidos. En última instancia, el objetivo es conocer si las responsabilidades transferidas al nivel local cumplen con la finalidad de cada uno de los programas.

En el esquema actual, el sistema de seguimiento de las transferencias de programas sociales descansa principalmente en los convenios de gestión. En este sentido, el objetivo de estos convenios es delimitar cómo se llevaría a cabo la ejecución de recursos (para el cumplimiento de las políticas respectivas al sector), fijar resultados y metas a alcanzar en la gestión de los programas y proyectos transferidos (como un mecanismo de medición de desempeño ex-post) y establecer las obligaciones que asumirían los sectores. La normativa que regula el proceso de transferencia, tal como se mencionó anteriormente, indica que la suscripción de los Convenios de Gestión es un requisito para lograr la transferencia completa y efectiva de las responsabilidades de gestión de los programas y proyectos. Cabe señalar que los convenios no determinan una forma específica para la ejecución del programa, lo cual permite cierta flexibilidad para que cada Gobierno Local adecue éste a las condiciones de la localidad. Una crítica general a estos instrumentos es que los Gobiernos Locales parecen no conocer a profundidad las estipulaciones contenidas en los mismos, lo cual es un indicativo de que son necesarias mayores acciones de difusión sobre los mismos⁷⁸.

Las cláusulas contempladas en los convenios de gestión (2004) suscritos con los Gobiernos Locales Distritales incluyeron alguna tipología para los proyectos a ejecutarse (lineamientos generales sobre qué clases de proyectos se llevarán a cabo), la exigencia que éstos sean concordantes con las líneas de acción de FONCODES y que sean elegidos sobre la base de el PDLC y el PP. Asimismo, delimitaban las obligaciones del MIMDES y de cada Municipalidad, establecían el mecanismo de informes semestrales para la evaluación de cumplimiento, así como las sanciones y estímulos para el cumplimiento de las obligaciones (las cuales serían reguladas posteriormente a través de una directiva del MIMDES). En los convenios de gestión (2004) suscritos con los Gobiernos Locales Provinciales, se indica como obligaciones para el MIMDES la provisión de asistencia técnica y la participación de éste en el monitoreo de las metas; por su parte el Municipio se compromete a instalar un sistema de Vigilancia Ciudadana (por parte de las organizaciones de la sociedad civil), ejecutar los programas transferidos, monitorear la ejecución de recursos según las metas pactadas y la

⁷⁷ En la literatura se identifican otras características que deberían tener los indicadores (como validez, confiabilidad, sensibilidad, etc.).

⁷⁸ En una encuesta realizada por FONCODES a Gobiernos Locales Distritales en el 2004 (verificados y no verificados), alrededor de 75% de éstos manifiestan conocer poco o regular las obligaciones del MIMDES y de la municipalidad en los convenios de convenios de gestión.

presentación de informes semestrales al MIMDES sobre la ejecución y los resultados de dicho monitoreo.

El esquema de los convenios de gestión vigentes a partir del 2005 es similar al correspondiente a los convenios anteriores y no se encuentran cambios de fondo en sus cláusulas, aunque se puede comentar algunos puntos específicos. En primer lugar, se introducen modificaciones en las obligaciones del MIMDES (en particular, respecto a la canalización de préstamos y donaciones externas para el caso de FONCODES, así como la asistencia técnica y capacitación) y se eliminan algunas obligaciones de los Gobiernos Locales y se incluyen otras nuevas (como los sistemas de información y transparencia en la gestión de los recursos transferidos o la designación de un responsable del mantenimiento operativo del sistema de monitoreo y evaluación). En segundo lugar, se cambia la frecuencia de los informes que la Municipalidad envía al MIMDES a trimestral y no se hace ninguna mención sobre sanciones y estímulos (aunque se mantiene algo referente a la posibilidad de cogestión de los programas ante la persistencia de incumplimiento por parte de la Municipalidad). Por último, la vigencia del convenio de gestión se fija hasta que se presente alguna causal de resolución, en tanto que las metas e indicadores sí deben ser renovados cada año (en el esquema anterior, el convenio era renovado anualmente junto con metas e indicadores).

Monitoreo e indicadores

Los instrumentos para el monitoreo de la gestión de los programas sociales transferidos incluyen el diseño de indicadores específicos para los proyectos de infraestructura económica y social y los programas de complementación alimentaria, así como la obligación de remitir reportes periódicos al MIMDES. El objetivo de estos mecanismos, como se indicó previamente, es contar con alguna medida sobre el desempeño de los Gobiernos Locales verificados en las nuevas responsabilidades asumidas. Los convenios de gestión, de acuerdo a la normativa vigente (DS No.026-2004-EF), deben incluir indicadores de desempeño y gestión, así como la obligación de llevar a cabo el monitoreo y evaluación de los resultados de la ejecución e incluso establece que los resultados de dicho sistema incidirían en la transferencia futura de recursos. En esa medida, las estipulaciones de éstos determinan que las Municipalidades deben presentar informes al MIMDES (los cuales fueron primero semestrales y luego trimestrales) respecto a la ejecución de los programas y proyectos sociales, sobre la base de los indicadores pactados en dicho instrumento. La información de dichos indicadores constituiría un insumo básico para que se trabaje en el sector en un sistema de monitoreo y evaluación (SIME) para procesos y resultados (el cual se encuentra en diseño desde hace ya algunos años).

El diseño de los indicadores, en general, puede estar orientados a la medición de los insumos empleados en la intervención, las actividades o procesos requeridos por ésta y los resultados generados (incluyendo el impacto, en el largo plazo); además, mediante la comparación de dichos elementos es posible evaluar el costo, equidad, eficiencia y eficacia del programa o proyecto. Sobre la base de estas consideraciones generales, examinaremos el diseño de los indicadores incluidos en los convenios de gestión, los cuales se presentan clasificados en dos categorías: medición y evaluación de la gestión⁷⁹.

⁷⁹ De acuerdo a Requena (2004), los indicadores de medición de la gestión son instrumentos para la medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos. Por otro lado, los indicadores de evaluación de la

En el caso de los proyectos de infraestructura económica y social, los indicadores propuestos en los convenios de gestión no parecen tener mayor utilidad práctica. En el 2004 (ver cuadro 10) se incluyeron indicadores como por ejemplo el monto de recursos asignados en presupuesto que no constituye un insumo relevante si no se lo compara con algún resultado, el número de proyectos financiados que es un resultado muy genérico que no permite aproximarse al grado de cumplimiento de los objetivos del programa o el promedio de costos unitarios relativos de los proyectos por línea de inversión que no indica eficiencia tal como esta planteado. Más aún, cabe preguntarse si los Gobiernos Locales Distritales tienen capacidad para cuantificar aspectos tales como la población beneficiada por proyecto y por programa (más aún por sexo y por edad). Además, se omiten elementos relevantes como la participación de otras fuentes de financiamiento, los gastos operativos involucrados en la gestión del programa (incluyendo al personal permanente o contratado en la municipalidad), la distribución promedio del tiempo en cada fase del proyecto (para identificar potenciales cuellos de botella) o incluso aspectos como la transparencia en la priorización y ejecución (grado de participación de la población en la selección de proyectos o de la difusión de la información relativa a la ejecución de las obras, por ejemplo).

En los modelos de convenios de gestión correspondientes al año 2005 se ha desarrollado más los indicadores y se han elaborado fichas para reportar la información por obra ejecutada y para consolidar la información de las obras ejecutadas en cada periodo por una municipalidad (ver cuadro 5). Entre los nuevos aspectos evaluados en dichos indicadores se encuentran la participación de otras fuentes de financiamiento (insumo), el número de microempresas participantes o la valorización de la mano de obra comunal respecto de la mano de obra total (resultado), las obras terminadas en el plazo programado o el costo por unidad de medida ejecutado respecto al programado (eficiencia), así como el número de informes de ingresos y gastos de los programas presentados por el Comité de Gestión (proceso / transparencia). A pesar de ello, se encuentran aún varios problemas como por ejemplo qué se debe entender por “satisfactoriamente” cuando se hace referencia a la participación de organizaciones en el Comité de Gestión.

Cuadro 5
Proyectos de infraestructura económica y social:
Indicadores en los convenios de gestión

Categoría	Indicadores 2004	Indicadores 2005
Medición de la gestión	Proyectos de infraestructura Social y Productiva: <ul style="list-style-type: none"> • Monto recursos asignados en presupuesto (soles) • Número de proyectos financiados • Población beneficiada por proyecto y por programa (según sexo y edad) • Participación valorizada de la mano de obra comunal por proyecto (%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto transferido y ejecutado respecto al programado • Participación económica de otras fuentes (crédito ext. FONCODES, FONCOMUN y otras fuentes diferentes al ROGL) • Número obras terminadas en el plazo programado • Población beneficiaria por el programa (% respecto a población total)

gestión están dirigidos a apreciar el grado de eficiencia y eficacia de las organizaciones, así como la capacidad técnica y financiera en las diversas fases del proceso (vale decir, cuán bueno ha sido el desempeño de la municipalidad).

	Proyectos de recuperación de infraestructura <ul style="list-style-type: none"> • Monto recursos asignados en presupuesto (soles) • Número de proyectos financiados • Número personas empleadas (según sexo y edad) • Valor mano de obra temporal en proyectos (soles) • Pob. beneficiada por proyecto y por programa (según sexo y edad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de empleos temporales creados • Número de microempresas que participan • Número de representantes de OS e instit. públicas y privadas que participan satisfactoriamente en Comité de Gestión u otra instancia de participación • Valorización de la mano de obra comunal respecto a la mano de obra total (%)
Evaluación de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de cumplimiento de metas de ejecución presupuestal, proyectos financiados y población beneficiaria y participación (%) • Promedio de Costo Unitarios Relativos de los proyectos por línea de inversión (%) • Promedio de tiempo de ejecución de obras relativo al estándar programado (%) • Obras con obs. técnicas antes de entrega final (%) • Recursos transferidos a población organizada (núcleo ejecutor, comité de gestión, otra modalidad) (%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de informes de ingresos y gastos de los programas que el Comité de Gestión ha presentado a la población. • Costo por unidad de medida ejecutado respecto al programado (%) • Número de obras con obs. antes de liquidación en relación al total de obras terminadas (%) • Costo operativo en relación al costo total de la inversión (%) • Promedio de logros: % ejecución financiera, % obras terminadas, % población beneficiaria, % valorización de mano de obra comunal

Fuente: Convenios de gestión MIMDES

De igual manera, en cuanto a los indicadores propuestos para los programas de complementación alimentaria, es necesario resaltar algunos puntos (ver cuadro 15). En primer lugar, en el grupo de indicadores para el año 2004, considerar insumos como el monto de los recursos asignados o la cantidad de alimentos adquiridos por sí solos no tiene mayor importancia, a menos que se los vincule con algún indicador de resultado. En segundo lugar, no es posible para los Gobiernos Locales cuantificar variables como la cantidad de comedores atendidos o el número de obras en zonas de extrema pobreza⁸⁰. En tercer lugar, los Gobiernos Locales no cuentan con parámetros para emitir un juicio sobre indicadores como el promedio de costos operativos o el promedio de precios unitarios (para lo cual sería necesario algún criterio objetivo, adaptado a las características de cada Gobierno Local). Algunas omisiones que se podría plantear para el grupo de indicadores correspondientes al año 2004 incluyen el número de procesos de compra llevados a cabo (procesos), el tiempo promedio que tomó cada uno (eficiencia) o el número de acciones de supervisión y sanciones aplicadas a comedores (productos), aunque el vacío más importante se refiere a los resultados o impacto que tiene el programa (aspecto que resulta problemático porque los programas de complementación alimentaria no implican ningún objetivo nutricional).

En los modelos de convenios de gestión correspondientes al 2005 se incluyen nuevos indicadores que permiten recoger mayor información (además de las fichas que se ha preparado para el levantamiento de la información mensual y para los reportes que deberían ser enviados al MIMDES), aunque todavía delimitados a aspectos de gestión más que de resultados. Entre los indicadores adicionados (o modificados) en el 2005 cabe resaltar el número de procesos de adquisición con veeduría de un representante de las OSB o el número de propuestas del Comité de Gestión ejecutadas en el programa (procesos / transparencia), y el promedio de costos unitarios de las raciones respecto del semestre anterior (eficiencia). Sin embargo, aún queda la duda sobre el uso del indicador del total de adquisiciones de alimentos (insumo), cómo se pueden medir variables como el número de personas en extrema pobreza atendidas por el programa o

⁸⁰ Si los municipios tuvieran que decidir en la práctica quiénes son más pobres, nos enfrenaríamos ante metodologías que no serían necesariamente estándar y podría influir cierto grado de subjetividad en la determinación del nivel de pobreza.

la certificación de calidad (esto último porque debido a una cuestión de escala, es complicado que un Gobierno Local tenga los recursos para financiarla) y qué implica participar “satisfactoriamente” en el Comité de Gestión Local.

Cuadro 6
Programas de Complementación Alimentaria:
Indicadores en los convenios de gestión

Categoría	Indicadores 2004	Indicadores 2005
Medición de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Monto de los recursos asignados (soles) • Cantidad de Alimentos Adquiridos (toneladas) • Número de personas atendidas • Cantidad de Comedores Atendidas en zonas de extrema pobreza (%) • Numero de obras ejecutadas en zonas de extrema pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Total de adquisiciones de alimentos (toneladas) • Número de raciones entregadas (raciones y toneladas) • Número de personas en extrema pobreza atendidas por programa • Usuarios capacitados en temas de alimentación y nutrición (% del total de usuarios)
Evaluación de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de cumplimiento de metas presupuestales y beneficiarios (%) • Promedio de costos operativos • Raciones completas entregadas • Promedio de precios unitarios por tonelada adquirida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de procesos de adquisición con veeduría del representante de las OSB en el Comité de Gestión Local • Raciones completas entregadas • Certificados de control de calidad aptos (% del total de certificaciones) • Alimentos de origen local-regional adquiridos (% de compras del programa) • Número de propuestas del Comité de Gestión ejecutadas en el programa • Número de rep. de OS e instituciones locales y regionales que participan satisfactoriamente en el Comité de Gestión Local • Promedio de costos unitarios de las raciones compradas en relación al semestre anterior

Fuente: Convenios de gestión MIMDES

Más importante que el análisis anterior es que, incluso si los indicadores para los proyectos de infraestructura económica y social y para los programas de complementación alimentaria fueran adecuados, el principal problema es que no será posible monitorear o evaluar el desempeño si no hay metas o criterios objetivos de evaluación (el análisis estará limitado en el mejor de los casos a comparaciones entre periodos). De acuerdo a lo que inicialmente se había establecido, el conjunto de indicadores debía incluir metas a las que se sujetarían los Gobiernos Locales. En los convenios del 2004, hubo dificultades para la fijación éstas: en el caso de los proyectos de infraestructura económica y social no se consideró metas hasta finales de ese año y en los programas de complementación alimentaria se incluyó algunas metas (únicamente, las referidas a beneficiarios, comedores y cantidad de alimentos repartidos) sobre la base de información histórica y mediante una mera aplicación de los porcentajes permitidos por las normas específicas en el caso del indicador relacionado a gastos operativos (no mediante valores que reflejen mejoras en el desempeño). En algunos casos, la razón de ello parece ser en parte la falta de información previa que permita fijar un punto de partida para los indicadores; aunque el problema para otros indicadores más bien es la imposibilidad de implementarlos en la práctica (con el claro ejemplo de aquellos vinculados a las zonas de extrema pobreza). Por ello, se optó por no fijar metas para los indicadores en los convenios del 2005, tanto para los proyectos de infraestructura económica y social como para los programas de complementación

alimentaria⁸¹. En este punto, debemos indicar que es necesaria la inclusión de algún criterio para evaluar el desempeño, sea bajo la forma de metas (que podrían estar sujetas a alguna mejora anualmente o ser simplemente objetivos mínimos que deben alcanzar los Gobiernos Locales) o mediante la comparación de indicadores entre periodos (si se registra cambios en los resultados entre un periodo y otro).

El instrumento a través del cual operan los indicadores incluidos en los convenios de gestión son los informes que los Gobiernos Locales se comprometen a elaborar y enviar al MIMDES, los cuales tienen una periodicidad semestral en los convenios 2004 y trimestral en los convenios 2005. El MIMDES, para facilitar la generación de esta información, preparó fichas para recoger la información mensual y para consolidar la información trimestral sobre la base de los indicadores para los proyectos de infraestructura económica y social y para los programas de complementación alimentaria. Las municipalidades recién comenzaron a enviar los informes del 2004 hacia finales de ese año y también ha habido demoras para los informes correspondientes al 2005 (de acuerdo a información del MIMDES, durante el 2005, se habrían informes 35 Gobiernos Locales Provinciales y 46 Gobiernos Locales Distritales)⁸². En este punto, cabe preguntarse acerca de la confiabilidad de la información producida por cada Gobierno Local, en la medida que el gobierno central no supervisa la información. Adicionalmente a los reportes estipulados en los convenios de gestión, de acuerdo a lo que señalan algunos entrevistados, FONCODES y PRONAA habrían solicitado otros informes de parte de los Gobiernos Locales, tales como fichas por proyecto que recoge el supervisor zonal de FONCODES e informes anuales de gestión. Cabe mencionar, que la poca respuesta por parte de los gobiernos locales se debe, principalmente en el caso de los municipios distritales, a que en muchos casos las obras no habían incluso comenzado cuando ya debían enviar los reportes.

En este marco, para lograr un adecuado sistema de seguimiento y de rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, es necesario además el establecimiento de incentivos adecuados para el cumplimiento de los compromisos asumidos a través de los convenios de gestión. En el 2004, se publicó la RM 681-2004-MIMDES para este fin. Sin embargo, al igual que en muchos otros casos, se trató de una respuesta tardía a un vacío normativo, debido a que esta resolución se dio posteriormente a la firma de los convenios de gestión (representando además un cambio en las reglas de juego para los gobiernos locales verificados).

La resolución estableció principalmente los siguientes estímulos y sanciones para el cumplimiento de los convenios de gestión:

- Entre los estímulos se incluye el reconocimiento oficial del MIMDES en acto público, la atención prioritaria en el proceso de gestión de proyectos y el otorgamiento de pasantías a los funcionarios responsables de la ejecución de los proyectos y programas transferidos.

⁸¹ De acuerdo a entrevistas con representantes del MIMDES.

⁸² Información consignada en la presentación “Balance del proceso de transferencia de los programas sociales: ¿Cuánto hemos avanzado en el proceso de transferencia de los programas sociales?” del MIMDES. En este sentido, por ejemplo, el equipo de campo de PRODES encontró en dos provincias en Ayacucho que no se habían enviado los reportes al MIMDES y también se registró evidencia de retrasos en la remisión de la información en algunos Gobiernos Locales provinciales y distritales en Cajamarca, aunque en los Gobiernos Locales visitados en Huanuco se estaría reportando de acuerdo a la periodicidad requerida. A pesar de ello, se debe indicar que la información recabada corresponde únicamente a algunos Gobiernos Locales visitados, en otros casos no se conoce si los informes se están enviando o si ello se está haciendo en los plazos correspondientes.

- Las sanciones comprenden la consideración de los resultados en la gestión para evaluar la capacidad de desempeño para futuras transferencias de funciones y la suspensión temporal del Convenio de Gestión en lo referente a las obligaciones del MIMDES.

Estos incentivos y sanciones presentan algunas limitaciones, en particular en lo que se refiere a las sanciones. El incumplimiento de los compromisos del convenio por parte del municipio no genera ningún tipo de intervención en la ejecución de los programas transferidos o mecanismo de corrección, sólo implica que “considerará” los resultados de la gestión para futuras transferencias (además de la suspensión temporal de las obligaciones del MIMDES). Sin embargo, más importante aún es que, independientemente de la calidad de los incentivos que se habría fijado, las dificultades en el establecimiento de metas hacen que no sea posible contar con medidas objetivas para determinar si se cumple o no con los convenios. En la práctica, de acuerdo a lo que indican algunos entrevistados, el reglamento de estímulos y sanciones no habría funcionado⁸³ y el único incentivo real es la fiscalización que puede ejercer contraloría.

En la práctica, la ausencia de los incentivos necesarios para fomentar el cumplimiento de las obligaciones incluidas en los Convenios de Gestión por parte de los Gobiernos Locales y la inexistencia de parámetros objetivos para evaluar el desempeño hace que se pierda el objetivo para el cual fueron diseñados los convenios. Por ello, considerando estas características, la fijación en el marco normativo de lineamientos nacionales de política que recojan las obligaciones exigibles a los Gobiernos Locales podría haber sido una alternativa conveniente, en la medida que se habría evitado todo el costo involucrado en los procedimientos para suscribir los convenios.

En suma, a modo de balance de esta sección, no existe un sistema de monitoreo y de rendición de cuentas en funcionamiento. Más allá de las importantes limitaciones del marco normativo e institucionalidad del sistema en cuanto a los convenios de gestión, calidad de los indicadores y de los estímulos y sanciones, no existe información de lo que ocurre ni de metas u objetivos que se debe cumplir que permita conocer y menos aún evaluar el desempeño de los gobiernos locales en la gestión de los programas transferidos.

8. Conclusiones y recomendaciones

El proceso de transferencia de los programas sociales, iniciado hace menos de tres años, ha determinado la entrega de mayores responsabilidades y considerables recursos a la gestión de los Gobiernos Locales. No obstante, el conocimiento sobre los problemas, fortalezas encontrados en el proceso y particularmente sobre sus resultados es hasta el momento sorprendentemente limitado, principalmente debido a que los mecanismos implementados para generar información han sido escasos y no han funcionado y, en general, el proceso no ha estado acompañado de un adecuado sistema de monitoreo.

La implementación de un proceso de reformas implica necesariamente fortalezas y debilidades que afectan el cumplimiento de los objetivos de éste, en mayor o menor

⁸³ Así, por ejemplo, se incumplió dicho reglamento desde que se firmó el convenio de gestión para el año 2005 sin que se haya enviado los informes correspondientes al año 2004.

medida. En este caso, el proceso ha estado acompañado principalmente de dificultades, varias de ellas de la propia dinámica de éste, pero muchas otras son reflejo de problemas de carácter estructural o la ausencia de un adecuado planeamiento.

- *Escaso grado de avance del proceso con respecto a lo planeado*

A tres años de iniciado el proceso de transferencias a Gobiernos Locales, un total de 406 Municipalidades Distritales y 125 Municipalidades Provinciales han accedido a la gestión de los programas de FONCODES y PRONAA, respectivamente. Como resultado de ello, los Gobiernos Locales han asumido la administración de alrededor de la cuarta parte del presupuesto total para los programas transferidos de FONCODES y la mitad del presupuesto de los programas transferidos para PRONAA. No obstante, el avance de la descentralización de los programas sociales es aún parcial, ya que no sólo queda pendiente concluir la entrega de lo ya, sino que existen otros programas para los cuales aún no se ha dado el primer paso. En particular, cabe señalar el caso de los programas nutricionales del PRONAA, cuya transferencia ha sido postergada en diferentes procesos y que representan recursos considerables del presupuesto que maneja la institución.

- *Ausencia de adecuado planeamiento*

El planeamiento previo de las transferencias ha sido escaso, lo cual se ha traducido en diferentes problemas de coyuntura que requirieron la adaptación constante del marco normativo e institucional. Sobre este punto, por ejemplo, se pueden mencionar los retrasos en la entrega efectiva de recursos y otros problemas de manejo presupuestal, la habilitación del Núcleo Ejecutor como modalidad para los proyectos a cargo de los Gobiernos Locales o la expedición progresiva de distintas normas con lineamientos para la gestión local de los programas transferidos. Sin embargo, más grave aún, no se analizó las posibilidades de rediseño de los programas previamente a su transferencia, en parte por la premura para iniciar el proceso ante la demanda política generada en el marco de la descentralización.

- *Carencia de información suficiente para los actores locales*

En los actores involucrados en la transferencia de programas sociales en el ámbito local, existe una percepción generalizada de información insuficiente respecto del proceso de transferencia en general, así como el rol de los órganos involucrados, los mecanismos de verificación y la gestión de los programas. En este aspecto, parecen incidir la falta de información uniforme, la indefinición de los agentes que deberían recibirla y de los medios adecuados para la difusión de ésta. A pesar que Gobiernos Locales y otros agentes en dicho ámbito mencionan diferentes fuentes para acceder a la información relativa al proceso (tales como la normativa, talleres de capacitación, visitas de funcionarios, entre otros), existen factores que limitan éstas de forma importante, entre los cuales se puede mencionar, por ejemplo, los problemas de convocatoria en los talleres dirigidos a actores locales (no alcanzan a todos debido a las dificultades que enfrentan aquellos pertenecientes a zonas más apartadas para asistir) y la inexistencia de acceso a internet en muchas localidades.

- *Debilidades del proceso de verificación*

Los procedimientos y mecanismos de verificación han evolucionado también año a año, acercándose a características más específicas a la gestión de los programas sociales. A pesar que inicialmente se pensaron como una solución transitoria hasta la promulgación de la Ley de Acreditación, los mecanismos de verificación se han mantenido como requisito de acceso a las transferencias. Sin embargo, el diseño actual de los mecanismos de verificación adolece aún de importantes debilidades. Principalmente, porque el proceso parece limitarse a una revisión documental de los requisitos exigidos y no hay un examen detallado sobre los procesos detrás de éstos y qué tanto sirve realmente para aproximarse a las capacidades de gestión. Además, considerando las características que han adoptado los programas sociales en la gestión local, se puede plantear como cuestionamiento, como algunos de los municipios de hecho lo hacen, en qué medida son necesarios si los Gobiernos Locales ya llevan a cabo esfuerzos similares (el Vaso de Leche como programa alimentario en el caso de los programas de complementación alimentaria y las obras que se llevan a cabo con recursos del FONCOMUN, en el caso de los proyectos de infraestructura básica y social de FONCODES).

- *Falta de fortalecimiento de capacidades locales*

Otro aspecto fundamental que requiere ser trabajado es el referido a las acciones vinculadas al fortalecimiento municipal. En el largo plazo, la única manera de lograr avances significativos en la gestión descentralizada de los programas sociales transferidos es sobre la base de un desarrollo de capacidades de las instancias descentralizadas. En este aspecto, la evidencia encontrada en el trabajo de campo reveló la existencia de debilidades técnicas en los Gobiernos Locales en la formulación y ejecución de proyectos, las cuales reafirman el rol que aún cumple FONCODES en algunas etapas del ciclo del proyecto y plantean la necesidad de un adecuado proceso de capacitación para garantizar la apropiada formulación y ejecución de proyectos.

- *Ausencia de adecuado sistema de monitoreo y de rendición de cuentas*

En el esquema actual, el seguimiento de la transferencia de programas sociales está basado en gran medida en los mecanismos previstos en los convenios de gestión y el conjunto de indicadores incluidos en éstos. Sin embargo, el diseño de indicadores hasta el momento ha adolecido de problemas para su implementación en la práctica (debido a la imposibilidad de los Gobiernos Locales para la medición de algunos de éstos), no ha estado alineada necesariamente con la medición de los objetivos de los programas transferidos o no ha contado con parámetros objetivos para realizar una evaluación objetiva del desempeño. A pesar que se han diseñado fichas para el seguimiento de los indicadores propuestos, ha habido poca respuesta de parte de los Gobiernos Locales, en parte explicada por las dificultades mismas en el diseño de los indicadores y también por los retrasos que ha tenido en la práctica la recepción efectiva de recursos y el inicio de actividades en cada uno de los programas. Además, el logro de un monitoreo eficaz, está aún limitado debido a la inexistencia de incentivos reales para fomentar una gestión eficiente de los programas.

- *Cambios en la asignación y presupuesto de los programas transferidos*

La asignación geográfica de recursos para los programas transferidos ha experimentado cambios considerables. De esta manera, aunque previamente PRONAA y FONCODES

aplicaban algunos instrumentos de focalización de recursos (con diferentes resultados), en la actualidad, en ambos casos la distribución de recursos se encuentra sujeta a índices de distribución. En el caso de FONCODES, este cambio es particularmente trascendente, ya que implica en la práctica que se asigne presupuesto a la mayoría de distritos del país, mientras que antes los recursos sólo llegaban a una fracción de los distritos calificados como pobres.

En el tema presupuestal también se evidenció la falta de preparación previa, ya que inicialmente no se consideró los fondos para asumir los costos que implicaba la gestión propiamente, razón por la cual fue necesario admitir la detracción de éstos de las asignaciones presupuestales a los Gobiernos Locales. A este respecto, se debe precisar que la deducción del presupuesto destinada a gastos operativos implica menores recursos para los programas; además, considerando la no reducción de gastos administrativos centralizados, se viene generando un incremento en el costo global de la gestión de los programas transferidos.

- *¿Autonomía local?*

Además, el mejor desempeño de la gestión local depende en gran medida de la creación de condiciones para impulsar mayor autonomía local, sobre la base de lineamientos establecidos de manera central. En la actualidad, a pesar que el marco normativo resulta un poco más claro sobre las posibilidades de introducir cambios en la administración de los programas, los avances sobre este punto en la práctica resultan limitados (en general, se encontraron algunas iniciativas, principalmente en el caso de los programas de complementación alimentaria). En ese sentido, se requiere una mayor difusión sobre la gestión de los programas hacia las autoridades municipales, ya que en muchos casos no se conoce necesariamente la normativa aplicable y otros detalles sobre su funcionamiento y las posibilidades que ofrecen éstos a las iniciativas locales.

- *Clientelismo político*

Un riesgo importante en el proceso de transferencia es que los programas entregados a la gestión de los Gobiernos Locales sean valorados por las autoridades municipales como una oportunidad para llevar a cabo clientelismo político con la población.

- *Cambios en la gestión de los proyectos de FONCODES*

En el caso de FONCODES, los cambios que han acompañado a la transferencia inciden sobre diferentes dimensiones de la gestión del programa. En primer lugar, el contexto en que se produce la transferencia ha estado caracterizado por la introducción de nuevos mecanismos de concertación local orientados al uso de recursos para el desarrollo, el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo, lo cual constituye un cambio trascendente sobre los mecanismos de selección de proyectos. La evidencia del trabajo de campo mostró que la selección de proyectos está guiada no sólo por los lineamientos respecto del tipo de proyectos que pueden ejecutarse, sino también por la negociación característica de estos mecanismos participativos, así como por la complejidad técnica de los proyectos a ejecutarse.

En segundo lugar, el esquema descentralizado implica una nueva forma de ejecución de proyectos (el abandono del ciclo de proyecto característico de FONCODES). A pesar de

que se han realizado esfuerzos para mantener el modelo asociado al Núcleo Ejecutor, se observa una tendencia progresiva a adoptar la administración directa como modalidad de ejecución. En este punto, si se mantuviera el NE y el ciclo de proyecto de FONCODES, es difícil concluir hasta qué punto estamos ante una transferencia real de gestión a los Gobiernos Locales Distritales; por el contrario, la difusión de la administración directa requeriría como condición un profundo proceso de fortalecimiento de capacidades en los Gobiernos Locales para la ejecución de proyectos y la implementación de mecanismos para la supervisión técnica de los proyectos.

Las entrevistas de campo mostraron que existen diferentes criterios de parte de los Gobiernos Locales para optar por una u otra modalidad de ejecución. Los argumentos a favor de la AD incluyen la mayor participación directa del Gobierno Local en el proyecto (desde el diseño, hasta la ejecución y administración de los recursos) y los costos adicionales que supone la reglamentación del NE (específicamente, en cuanto al personal adicional que debe contratarse, además del mayor costo de los profesionales propuestos por FONCODES). En contraposición, a favor del NE, se considera que el modelo es más participativo y favorece el control social de la población, además de contar con el apoyo técnico de FONCODES para el diseño y ejecución del proyecto.

En tercer lugar, el sistema de monitoreo presenta hasta el momento diferentes limitaciones y requiere hacia el futuro un mejor diseño de indicadores, la generación de incentivos adecuados para los Gobiernos Locales y la realización de una línea de base para conocer la situación actual de las municipalidades.

- *Cambios en la gestión de los proyectos del PRONAA*

En el caso de PRONAA, también han ocurrido cambios importantes, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- Se ha generado una mayor participación ciudadana en la gestión de los programas. Así, la introducción de los Comités de Gestión ha constituido un importante espacio para la concertación local y la toma de decisiones relevantes en la administración de programas alimentarios, como la definición de la canasta alimentaria, la supervisión de los procesos de compras y los aspectos logísticos de éstos.
- La carencia de un adecuado planeamiento se ha visto reflejada en los problemas para la adquisición de productos, desde la confusión legal inicial hasta las limitaciones de la oferta local y, principalmente, la poca formalidad de los productores.
- A pesar de los problemas asociados a las compras locales, la dinamización de la economía en la jurisdicción se percibe como una de las consecuencias positivas importantes del proceso y se encuentra evidencia en diferentes casos de cambios en la canasta alimentaria que apuntan en esta dirección. Una pregunta que cabe plantear en este aspecto es en qué medida puede existir una contraposición entre el objetivo de complementación alimentaria con el fomento de adquisición de producción local.

- La gestión de los programas alimentarios requiere necesariamente la coordinación de las instancias descentralizadas (en particular, de Municipalidades Provinciales y Distritales), y este es un aspecto que aún requiere ser precisado en el marco normativo rector de las transferencias.
- El monitoreo para los programas alimentarios es también una debilidad en el proceso, debido a que se requiere el mejor diseño de indicadores y el establecimiento de parámetros objetivos para la evaluación del desempeño local, además de la introducción de incentivos adecuados en el marco normativo.
- El proceso de transferencia, en última instancia, representa una oportunidad importante para la implementación de iniciativas locales orientadas a un mejor desempeño de los programas transferidos; aunque no existe evidencia concluyente sobre este punto, se ha reportado acerca de algunos esfuerzos locales referidos a aspectos como la identificación de beneficiarios y zonas de intervención, la definición de la canasta alimentaria, los sistemas de compras y distribución e incluso, la reconversión de comedores populares por alimentos por trabajo o proyectos productivos.

Bibliografía

Alcázar, Lorena y Erik Wachtenheim. Determinantes del funcionamiento de los proyectos de FONCODES. Documento de Trabajo N° 4. Lima: Instituto APOYO / CIES, 2001.

Banco Mundial. RECURSO-Perú. Social Safety Nets in Perú. Lima: Banco Mundial, 2005.

Beltrán, Arlette, y otros. Estudio sobre el contexto social en donde se desarrollan las acciones de apoyo alimentario con organizaciones sociales para la alimentación. Lima: PROMUDEH, 2001.

Chacaltana, Juan. Más allá de la focalización: Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2001.

Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (MEF). Las transferencias alimentarias y nutricionales en el marco de la descentralización. Lima: MEF.

Dirección General de Descentralización, Concertación y Participación Social (MIMDES). Una primera mirada al proceso de descentralización: la transferencia de los programas sociales a los Gobiernos Locales (versión preliminar). Lima: MIMDES, 2004.

Dirección General de Programación Multianual (MEF). Análisis del Gasto Público en los Programas Sociales Prioritarios. Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria. Lima: MEF, 2004.

Flores, Rosa. Impacto de los programas de apoyo alimentario. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2000.

Francke, Pedro. La institucionalidad de los programas alimentarios y la descentralización. Mimeo. Lima: 2005.

MEF. Priorización del gasto social en programas alimentarios. Boletín de Transparencia Fiscal. Lima: MEF.

MIMDES. La gestión municipal de los programas alimentarios. Cartilla informativa. Lima: MIMDES, 2004.

PRODES. Transferencias de programas, proyectos y funciones. Documento base. Lima: Programa Pro-Descentralización (PRODES), 2005.

Requena, José. Propuesta de convenio de gestión e indicadores de medición y evaluación, para los programas de complementación alimentaria e infraestructura social y productiva, transferidos a los Gobiernos Locales. Lima: MIMDES, 2004.

Anexo 1

Marco normativo relevante

Norma	Tema	Fecha de publicación
1. Normativa básica sobre descentralización		
Ley 27783	Ley de Bases de la Descentralización	20 / 07 / 02
Resolución Presidencial 007-CND-P-2002	Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Descentralización	05 / 10 / 02
Ley 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	18 / 11 / 02
Ley 27902	Modificatoria de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	01 / 01 / 03
Ley 27972	Ley Orgánica de Municipalidades	27 / 05 / 03
Resolución Presidencial 162-CND-P-2003	Plan Nacional de Descentralización 2004 - 2006	24 / 12 / 2003
2. Acreditación y verificación		
Resolución Presidencial 070-CND-P-2003	Directiva sobre procedimiento para la ejecución de transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas a que se refiere el D.S. No. 036-2003-PCM	24 / 05 / 2003
Resolución Presidencial 071-CND-P-2003	Directiva sobre mecanismos de verificación para ejecución de transferencia de fondos y proyectos sociales y de inversión	28 / 05 / 2003
Resolución Presidencial 057-CND-P-2004	Directiva de procedimientos, plazos y mecanismos de verificación para la ejecución de la transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de los Fondos, Proyectos y Programas contenidos en el D.S. 038-2004-PCM	08 / 07 / 2004
Ley 28273	Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales	09 / 07 / 2004
Decreto Supremo 080-2004-PCM	Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (Ley 28273)	16 / 11 / 2004
Resolución Presidencial 050-CND-P-2005	Directiva que establece normas para la ejecución de la transferencia del año 2005 a los Gobiernos Regionales y Locales de Fondos, Proyectos, Programas y Funciones Sectoriales incluidos en el DS 052-2005-PCM	17 / 08 / 2005
3. Transferencias programáticas		
Decreto Supremo 036-2003-PCM	Cronograma de Transferencia para el año 2003 a Gobiernos Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales	02 / 04 / 2003
Resolución Ministerial 379-2003-MIMDES	Directiva "Criterios Básicos para la Transferencia Efectiva y Gestión de los Programas Sociales del MIMDES, que serán transferidos a las Municipalidades"	26 / 07 / 2003
Resolución Ministerial 482-2003-MIMDES	Aprueban Directivas sobre transferencia de programas de PRONAA, del MIMDES y proyectos de infraestructura social de FONCODES a Gobiernos Regionales y Locales	14 / 09 / 2003
Resolución Ministerial 535-2003-MIMDES	Modifican la Directiva "Criterios Básicos de la Transferencia Efectiva y de Gestión de los Programas Sociales del MIMDES, que serán transferidos a las Municipalidades"	14 / 09 / 2003
Decreto Supremo 088-2003-PCM	Transferencia de los fondos, proyectos y programas sociales a cargo del PRONAA, FONCODES, PROVIAS RURAL y el ex ORDESUR, en el marco del D.S. 036-2003-PCM	30 / 10 / 2003
Resolución Ministerial 666-2003-MIMDES	Modifican Directiva aprobada por R.M: 379-2003-MIMDES sobre criterios básicos por transferencia y gestión de programas sociales	01 / 11 / 2003

Decreto Supremo 026-2004-EF	Lineamientos para la distribución y ejecución de recursos presupuestarios de los Gobiernos Locales provenientes de la fuente de financiamiento “Recursos ordinarios para los Gobiernos Locales”	14 / 02 / 2004
Resolución Ministerial 153-2004-MIMDES	Directiva “Criterios Básicos para la Identificación y Programación de Inversiones y Programas Sociales correspondientes a las Transferencias Programáticas Condicionadas en el marco del Programa de Lucha contra la Pobreza”	18 / 03 / 2004
Decreto Supremo 038-2004-PCM	Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004	12 / 05 / 2004
Decreto Supremo 003-2004-MIMDES	Establecen disposiciones aplicables a Convenios de Gestión que se suscriban entre el Ministerio y los Gobiernos Locales acreditados en el marco del D.S. 026-2004-MEF	15 / 05 / 2004
Decreto Supremo 130-2004-EF	Criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social, y la prioridad de atención de grupos beneficiarios, a través de la focalización	10 / 09 / 2004
Resolución Ministerial 681-2004-MIMDES	Directiva de Estímulos y sanciones al cumplimiento de los Convenios de Gestión	09 / 11 / 2004
Resolución Ministerial 399-2004-PCM	Sistema de focalización de hogares y directiva de organización y funcionamiento	22 / 12 / 2004
Resolución Ministerial 400-2004-PCM	Índice socioeconómico de asignación geográfica, ficha socioeconómica y metodología de cálculo del índice de focalización de hogares	22 / 12 / 2004
Resolución Ministerial 804-2004-MIMDES	Directiva “Lineamientos para la gestión descentralizada de los programas sociales transferidos a los Gobiernos Locales”	25 / 12 / 2004
Decreto Supremo 032-2005-EF	Lineamientos para la distribución y ejecución de los fondos públicos de los Gobiernos Locales provenientes de la fuente de financiamiento “Recursos ordinarios para los Gobiernos Locales”	10 / 03 / 2005
Decreto Supremo 005-2005-MIMDES	Disposiciones referentes a convenios de gestión que se suscriban durante el periodo presupuestal 2005, entre el MIMDES y los Gobiernos Locales Acreditados en el marco del proceso de descentralización	13 / 03 / 2005
Decreto Supremo 052-2005-PCM	Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2005	28 / 07 / 2005
4. Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)		
Decreto Legislativo 657	Creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	14 / 08 / 1991
Ley 26157	Ley de FONCODES	29 / 12 / 1992
Decreto Supremo 057-93-PCM.	Aprobación del estatuto de FONCODES	18 / 08 / 1993
Decreto Supremo 015-96-PCM	Precisan facultades de los NE que reciben financiamiento de FONCODES para la ejecución de sus proyectos.	20 / 02 / 1996
5. Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)		
Decreto Supremo 020-92-PCM	Creación de PRONAA	05 / 02 / 1992
Decreto Legislativo N° 866	Ley de organización y funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH); se transfiere PRONAA al PROMUDEH.	29 / 10 / 1996
Ley 26850	Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	30 / 07 / 1997
Decreto Supremo 003-98-	Reglamento de organización y funciones del PRONAA	31 / 05 / 1998

PROMUDEH		
Ley 27060	Ley de Adquisición Directa de Alimentos a los Pequeños Productores Locales	06 / 02 / 1999
Decreto Supremo 002-99-PROMUDEH	Reglamento de la Ley que establece la adquisición directa de productos alimenticios por el PRONAA a pequeños productores locales (Ley 27060)	02 / 03 / 1999
Decreto Supremo 012-2001-PCM	Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	13 / 02 / 2001
Decreto Supremo 013-2001-PCM	Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	13 / 02 / 2001
Decreto Supremo 010-2001-PROMUDEH	Reglamento de organización y funciones del PRONAA	07 / 05 / 2001
Ley 27635	Operaciones de compra a cargo de la Sede Central de PRONAA. Ley que modifica la Ley 26361, Ley sobre Bolsa de Productos.	16 / 01 / 2002
Ley 27767	Ley que establece la obligatoriedad de la adquisición de productos alimenticios nacionales de origen agropecuario e hidrobiológico por los programas de apoyo alimentario.	26 / 06 / 2002
Decreto Supremo 001-2003-MIMDES	Reglamento de la Ley 27767	17 / 01 / 2003
6. Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo		
Resolución Directoral 020-2003-EF/76.01	Instructivo para la programación participativa del Presupuesto en los Gobiernos Regionales y Locales para el año fiscal 2004	18 / 05 / 2003
Ley 28056	Ley Marco del Presupuesto Participativo	08 / 08 / 2003
Decreto Supremo 171-2003-EF	Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28056)	26 / 11 / 2003
Resolución Directoral 010-2004-EF/76.01	Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo	04 / 03 / 2004

Anexo 2
Relación de personas entrevistadas

Nombre	Cargo
Julio Guerra	Ex-Director General de descentralización, concertación y participación social (MIMDES)
Gilda Uribe	Dirección de políticas de gestión descentralizada (MIMDES)
Hilda Huerta	Dirección de políticas de gestión descentralizada (MIMDES)
Luis Sarauz	MIMDES
Hugo Vila	FONCODES
Jenny Carmelino	FONCODES
Ignacio Silva	Consultor, FONCODES
Ana Lucía Cosamalón	Jefe de transparencia, PRONAA
Jorge Jara	Gerencia de transferencias y acreditación (CND)
Raúl Molina	Gerencia de fortalecimiento de Gobiernos Locales (CND)
Carlos Monge	Grupo Propuesta Ciudadana
Fabiola Malpica	Gerencia de desarrollo (Municipalidad Provincial de Chincha)
Mariela Cama	Gerencia de desarrollo social y participación vecinal (Municipalidad Provincial de Cañete)
Amador Seras	Alcalde de la Municipalidad Distrital de Santa Rosa de Quives