



*La presente Nota de Información y Análisis
es posible gracias a la colaboración del
Instituto Prensa y Sociedad*

NOTA N° 20

LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LAS MUNICIPALIDADES: ¿QUIÉN TRANSFIERE A QUIÉN?

MARZO / 2004

TEMA: **LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LAS MUNICIPALIDADES: ¿QUIÉN TRANSFIERE A QUIÉN?**

LA NOTICIA

El sábado 14 de febrero se publicó el Anexo del Decreto Supremo N° 026 – 2004 – EF, expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta norma establece cómo deben administrarse los recursos que antes manejaban los programas sociales y que ahora han sido asignados a los Gobiernos Locales en el Presupuesto General 2004.

Entre otras cosas, la norma establece: i) Cómo las municipalidades acreditadas por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) van a recibir del MEF los recursos para la ejecución de los programas sociales considerados en la transferencia, ii) Cómo las municipalidades que no han sido acreditadas por el Consejo Nacional de Descentralización (o que habiendo sido acreditadas no han suscrito los respectivos Convenios de Gestión) van a transferir al MIMDES y al MTC los recursos que reciban del MEF, de manera tal que FONCODES, PRONAA o Pro Vías Rural sigan ejecutándolos.

EL RESUMEN

De acuerdo al DS 088-2003-PCM, la transferencia de los programas sociales se inicia con la transferencia de tres programas y proyectos de PRONAA (comedores populares, albergues y hogares, y alimentos por trabajo) y dos de FONCODES (construcción y mantenimiento de pequeña infraestructura), además de programas de ORDESUR y Pro Vías Rural, a determinadas municipalidades acreditadas por el CND.

Por su parte, el Presupuesto General de la República 2004 ha incluido en las cuentas de todas las municipalidades los recursos de varios programas sociales, incluyendo algunos no considerados por el DS 088. Pero estableció también –en su Disposición Complementaria No. 5- que el MIMDES y el MTC seguirá ejecutando directamente

los recursos de esos programas cuando hayan sido asignados a municipalidades que no hayan logrado ser acreditadas por el CND. En este caso, las municipalidades no acreditadas deben realizar transferencias financieras hacia el MIMDES o al MTC. El Anexo del Decreto Supremo No. 026 – 2004 – EF establece estos procedimientos y precisa otros aspectos de la gestión de los recursos de los programas sociales por las municipalidades.

Es importante anotar que –a diferencia de lo establecido en el 2003 por los DS 036 y 088-2003-PCM- estos programas ahora incluyen los programas nutricionales como los desayunos y almuerzos escolares. (Ver en Art. 4, definición que incluye a «otras acciones Nutricionales y de Asistencia Solidaria a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social»).

Dicho de otro modo, al incluir en la Ley del Presupuesto General 2004 los recursos ordinarios de programas nutricionales del PRONAA como los desayunos y almuerzos escolares, el MEF de facto los incluyó en la descentralización, rebasando lo establecido en los DS 036 y 088. En consecuencia, los procedimientos establecidos por el DS 026-2003-MEF en su Anexo recién promulgado se refieren a todos los programas sociales cuyos recursos han sido incluidos en el presupuesto de las municipalidades.

EL ANÁLISIS

Los antecedentes

La transferencia de los programas sociales a los Gobiernos Locales distritales y provinciales, junto con la transferencia de los Proyectos Especiales de INADE a los Gobiernos Regionales, constituyó en el 2003 el punto de partida del proceso general de transferencia de activos, empresas y proyectos de inversión establecido por la Ley de Bases de la Descentralización.

TEMA: LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LAS MUNICIPALIDADES: ¿QUIÉN TRANSFIERE A QUIÉN?

De acuerdo al DS 036-PCM de abril del 2003, la transferencia de los programas sociales debía iniciarse en el cuarto trimestre de ese año, incluyendo los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES; los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva del Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de PRO VÍAS RURAL a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; los Programas de Comedores, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues a cargo del PRONAA; y determinados proyectos de PRONAMACHCS.

Más tarde, el DS 088-2003-PCM ratificó que los programas a ser transferidos eran los indicados en los DS 036 y 088 (ambos PCM-2003), precisando la lista de municipalidades acreditadas por el CND para estas transferencias y los montos que debían ser transferidos. A estas alturas del partido, ya PRONAMACHCS había quedado fuera del proceso de transferencia.

Programas y Proyectos a ser Transferidos hasta diciembre del 2003

Programa	Gobiernos Regionales	Gobiernos Provinciales	Gobiernos Distritales	Monto S/.
Pro Vías Rural	4			300,819
PRONAA		67		6'153,267
FONCODES			241	46'158,110
ORDESUR			29	18'825,845
TOTAL	4	67	270	71'437,941

Fuente: DS 088-PCM-2003

Para el año 2004 se han venido diseñando dos escenarios. Uno, seguir trabajando con las 241 municipalidades distritales y 67 provinciales acreditadas en el 2003. El otro, incluir 173 distritos y 59 provincias, que el CND tendría listas para la acreditación.

Por su parte, en el Presupuesto General 2004, el MEF ha asignado a todas las municipalidades (incluso las no acreditadas) los recursos de varios programas sociales (incluso algunos no considerados en el DS 088-2003-PCM). Esto ha contribuido a un significativo aumento de los recursos municipales para el 2004.

En efecto, el Presupuesto General de la República 2004 incrementa el presupuesto de las municipalidades en un 71%, pasando de S/. 2,092 a S/. 3,580 millones. De estos S/. 3,580 millones asignados a los Gobiernos Locales para el 2004, S/. 1,119 millones provienen de los recursos ordinarios destinados al financiamiento del Vaso de Leche, programas alimentarios y programas de infraestructura social y productiva.

Sin embargo, la misma Ley de Presupuesto General 2004 aprobada por el Congreso en base a la propuesta elevada por el MEF, estableció –en su Disposición Complementaria No.5- que estas transferencias de recursos del MIMDES a las municipalidades «constituyen transferencias programáticas condicionadas» y que «en tanto se produzca la conformidad y acreditación de las municipalidades provinciales y distritales para administrar las citadas transferencias, el MIMDES ejecutará los programas y proyectos con cargo a los recursos presupuestados en las municipalidades respectivas, utilizando para tal efecto la modalidad de ejecución presupuestaria indirecta, entendiéndose para los efectos de la presente disposición, que el Gobierno Local transfiera financieramente y de forma automática los citados recursos al MIMDES...» Es decir, sin la acreditación respectiva, las municipalidades no pueden disponer de esos recursos.

TEMA: LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LAS MUNICIPALIDADES: ¿QUIÉN TRANSFIERE A QUIÉN?

El problema es que –como se ha dicho antes- muchas municipalidades no han sido acreditadas o –habiendo sido acreditadas- no han suscrito los respectivos Convenios de Gestión.

Respondiendo a esta situación, el Anexo del DS 026-2003-MEF establece la manera cómo deben proceder las municipalidades acreditadas y no acreditadas en relación con estos recursos.

Las municipalidades acreditadas

El Art. 8.1 establece:

- Que los Gobiernos Locales acreditados por el CND y el MIMDES o Pro Vías Rural deben suscribir Convenios de Gestión en los que deben precisarse los compromisos de ambas partes. Se plantea la posibilidad de que las municipalidades soliciten de MIMDES o Pro Vías apoyo parcial o total para la gestión de los programas en cuestión. Suscritos los Convenios, los ministerios involucrados comunican al MEF los montos a ser transferidos y la oportunidad de la transferencia.
- Que PRONAA y Pro Vías Rural seguirán ejecutando normalmente los programas involucrados en el caso de las municipalidades provinciales que –habiendo sido acreditadas- no hayan suscrito Convenios de Gestión respectivos (hasta inicios de este año, 3 de las 67 municipalidades provinciales acreditadas para la transferencia de recursos de PRONAA no habían suscrito convenios).
- Que las municipalidades podrán disponer hasta 10% de los recursos transferidos para gastos de gestión y hasta 5% para la atención de emergencias.
- Que las municipalidades, el MIMDES y Pro Vías Rural establecerán los «sistemas de evaluación periódica de los Convenios de Gestión, cuyos resultados incidirán en la transferencia futura de los recursos».

Pero el Presupuesto General 2004 –pese a que la estrategia aprobada es transferir los recursos de los programas alimentarios y nutricionales a los Gobiernos Provinciales- asignó estos recursos también a los Gobiernos Distritales. Frente a ello, el Anexo del Reglamento recientemente aprobado establece que el MIMDES y el MTC indicarán al MEF los montos que las municipalidades distritales deben transferir a sus respectivas municipalidades provinciales para que estas ejecuten los programas en caso de haber sido acreditadas.

Las municipalidades no acreditadas

La norma establece que las municipalidades no acreditadas deberán transferir al MIMDES y a Pro Vías Rural los recursos consignados en sus cuentas para la ejecución de los programas sociales considerados en la transferencia. Ello «implicará el abono a favor de la cuenta bancaria del Gobierno Local (...) su ejecución presupuestaria y financiera se hará efectiva mediante la inmediata transferencia de dichos fondos a las cuentas bancarias de MIMDES y Pro Vías Rural». Es decir, el MEF les asignará recursos para que «de manera inmediata» sean depositados en las cuentas de los sectores o programas del Gobierno Central a cargo de su ejecución.

Algunas reflexiones finales

En oportunidad anterior ya habíamos comentado el riesgo que implicaba asignar a los Gobiernos Locales no acreditados recursos que no podrían gestionar directamente. Vemos ahora también cómo la elaboración del Presupuesto General 2004 ha significado que –sin mayor planeamiento previo- se incluya en la transferencia programas nutricionales que como los Desayunos y Almuerzos Escolares, no habían sido incluidos en los DS 036 y 088-2003-PCM del año pasado.

Habíamos comentado también que en los Gobiernos Locales podía generarse alguna resistencia el tener que asumir los costos administrativos de la gestión de estos recursos, especialmente por los

TEMA: **LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LAS MUNICIPALIDADES: ¿QUIÉN TRANSFIERE A QUIÉN?**

costos de almacenamiento y distribución de alimentos.

Pues bien, el DS 026-2003-MEF despeja los temores respecto de los costos de gestión de estos programas, en la medida en que ahora parte de los recursos transferidos pueden ser usados para cubrir el costo de su gestión. En cuanto al hecho mismo de requerir que los municipios devuelvan recursos al Gobierno Central en plena descentralización, el DS 026 establece los mecanismos a ser usados. Corresponderá ya a los ministerios involucrados y al propio MEF explicar las razones de esta paradójica situación y a las municipalidades involucradas calibrar su reacción.

De manera más amplia, en términos de una valoración de esta medida como parte del proceso descentralista, tenemos una situación contradictoria. De un lado, se asigna a los municipios recursos que no podrán gestionar y luego se les obliga a regresarlos al Gobierno Central. Es decir, se genera la imagen de una descentralización importante de recursos hacia las municipalidades, pero luego se desanda el camino, haciendo que se devuelva parte de esos recursos. De otro, se acelera la descentralización de los programas sociales más allá de los cálculos y estrategias del propio MIMDES, al incluir a los programas nutricionales no considerados en los DS 036 y 088 del año previo.

El DS 026 también encarga a los Ministerios involucrados –en coordinación con los Gobiernos Locales- diseñar los sistemas de evaluación periódica de los Convenios de Gestión, los que «incidirán en la transferencia futura de los recursos asignados». Es decir, encarga a los directamente involucrados iniciar el diseño del sistema de acreditación de la gestión de los programas sociales por los Gobiernos Locales. Esto justamente cuando en el Congreso se abre el debate sobre la Ley del Sistema Nacional de Acreditaciones. Es de esperar que exista una mínima coordinación entre ambos procesos.

IDEAS FUERZA

* Se han incorporado al proceso de transferencia de los programas sociales los programas nutricionales del PRONAA no considerados en los DS 036 y 088-2003-.PCM.

Las municipalidades acreditadas deben suscribir Convenios de Gestión con el MIMDES y el Pro Vías Rural para proceder a la transferencia de los recursos

* La municipalidades no acreditadas y aquellas que estando ya acreditadas no hayan suscrito convenios de gestión deben devolver al MIMDES o Pro Vías Rural los recursos que les han sido asignados.

* Los convenios de gestión establecen los compromisos de las partes, incluyendo la posibilidad de que las municipalidades soliciten que el MIMDES o Pro Vías se hagan cargo de parte o toda la gestión de los recursos transferidos

* Los Gobiernos Locales pueden acceder hasta el 10% del los recursos asignados para gastos de gestión y hasta 5% para atención de emergencias.

* No queda claro en que momento del año se inician estas transferencias, pues el monto y la oportunidad serán indicados en su momento por el MIMDES o Pro Vías Rural al MEF.

ACTORES CLAVE

- Pedro Pablo Kuczynski, Ministro de Economía y Finanzas
- Nelson Shack, Director General de Presupuesto Público
- Ana María Romero, Ministro de la Mujer y Desarrollo Social
- Francisco Dumler, Gerente General de FONCODES
- Rodolfo Salinas, Jefe Nacional de PRONAA
- Luis Thais, Jefe Nacional del CND
- Fernando Barrios, Alcalde Provincial de Huancayo, Integrante del CND
- Oscar Benavides, Alcalde Distrital de Ate Vitarte, Integrante del CND
- Wilbert Rozas, Alcalde Provincial de Anta