



INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

NOTA N° 8

**Proyecto de Ley de
Transferencias
Programáticas genera
debate nacional sobre
Gestión de los Programas
Sociales en la
Descentralización**

LA NOTICIA

Informes de la Contraloría General de la República y del Instituto Apoyo hablan de serios problemas de refiltración y focalización en la gestión del Programa del Vaso de Leche por las municipalidades mientras que el Poder Ejecutivo presenta al Congreso un proyecto de Ley de Transferencias Programáticas, que establece que los recursos de este programa pasen a ser parte del Fondo de Apoyo a la Superación de la Pobreza a ser gestionado por el MIMDES, el que transferiría los recursos a las municipalidades de manera condicionada al cumplimiento de criterios de acreditación, gestión y resultados establecidos por el referido Ministerio. El proyecto inicialmente incluye a los recursos del Programa del Vaso de Leche, pero luego – ante la protesta de la oposición y la preocupación de algunos alcaldes y organizaciones- el ejecutivo anuncia que retira dichos recursos del proyecto.

Los voceros de la oposición han acusado al Gobierno de querer centralizar con fines políticos los recursos que ahora el MEF transfiere a los municipios para el Programa del Vaso de Leche y aquellos que ahora corresponden a FONCODES, PRONAA y otros programas sociales.

EL RESUMEN

El Instituto Apoyo y la Contraloría General de la República han presentado resultados de estudios sobre el Programa del Vaso de Leche que indican serios problemas de focalización y filtración en la gestión de dicho programa.

Al mismo tiempo, como parte del proceso normativo referido a la descentralización, el Poder Ejecutivo, desde el Ministerio de Economía y Finanzas, ha presentado al Congreso de la República el proyecto de una Ley de Transferencias Programáticas que establece que los

recursos de todos los programas sociales se concentran en un Fondo de Apoyo a la Superación de la Pobreza ubicado «en el MIMDES» (Art. 10), el que transferirá los recursos a las municipalidades. «Estas transferencias están condicionadas al cumplimiento de criterios de acreditación, gestión y resultados establecidos por el MIMDES». (Art. 12). La propuesta incluyó inicialmente los recursos del Programa del Vaso de Leche, que hasta la fecha son transferidos directamente por el MEF a las municipalidades, en virtud de la Ley del Vaso de Leche (Ley 24059 del 4 de enero de 1985).

Es esta propuesta la que generó desde los partidos de oposición, algunas municipalidades y organizaciones sociales, denuncias de intentos de centralización de un programa que como el Vaso de Leche nació descentralizado y participativo. Frente a estas acusaciones – antes de anunciar el retiro de los recursos del Vaso de Leche del proyecto, el MIMDES respondió señalando que no hay tal intento de centralización y que se trata más bien de una campaña de desinformación respecto de una propuesta normativa que busca asegurar el buen manejo de estos recursos. A la luz de las declaraciones de la Premier Merino (retirar al PVL de la propuesta pues el Vaso de Leche nació descentralizado), es claro que no se trataba solamente de un invento de la oposición.

EL ANÁLISIS

Más allá del debate inmediato sobre la inclusión o no de los recursos del Vaso de Leche en el proyecto de Ley de Transferencias Programáticas, el debate de fondo gira en torno a la gestión descentralizada de los actuales programas descentralizados del Estado.

De acuerdo a lo establecido en el Plan Anual de Transferencias 2003 (DS 036-2003-PCM), la descentralización de los programas sociales debe iniciarse en el cuarto trimestre (octubre-diciembre) del 2003. En

función de este mandato y para dar inicio a las transferencias, el Consejo Nacional de Descentralización aprobó los requisitos para la acreditación de las municipalidades y los mecanismos para verificarlos, mediante las RP 070 y 071-CND-P-2003 (ver www.cnd.gob.pe). El propio MIMDES aprobó –mediante la RM 379-2003-MIMDES- la Directiva «Criterios Básicos para la Transferencia Efectiva y Gestión de los Programas del MIMDES que serán transferidos a las Municipalidades» (ver www.mimdes.gob.pe).

Resultado de la aplicación de estos mecanismos de acreditación, el CND ha identificado 67 municipalidades provinciales y 241 municipalidades distritales para la transferencia –en este trimestre- de los stocks de alimentos de PRONAA y de expedientes y recursos correspondientes a 259 pequeños proyectos de inversión social de FONCODES, respectivamente.

Finalmente, el día de ayer se ha aprobado en Consejo de Ministros el DS que aprueba la transferencia de partidas de ORDESUR al Ministerio de Vivienda y construcción y de FONCODES y PRONAA al MIMDES, para su posterior transferencia a las municipalidades acreditadas. Por parte del MIMDES, se vienen aprobando los Convenios Marco, las Directivas y los Convenios Específicos de Gestión que han de normar las relaciones entre el MIMDES, los programas (PRONAA y FONCODES), las municipalidades y las organizaciones de base en la transferencia y gestión de los recursos en cuestión.

De esta manera, ha quedado formalmente establecido el inicio del proceso de transferencia de los programas sociales a las municipalidades.

De manera paralela, se ha iniciado al interior del MIMDES y de los propios programas sociales un doble debate: como ha de ser la transferencia y la gestión de los programas sociales durante y después

del año 2004 y como ha de conducirse el proceso de fusión de los programas resultante de la aplicación del DS 060 y 079-2003-PCM que determinan la fusión por absorción de COOPOP, INABIF, PAR, FONCODES y PRONAA. Desde la promulgación de estos dispositivos se viene discutiendo si conviene más integrar todos estos programas en un solo gran fondo o programa. Una primera respuesta a este dilema fue dado en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto General de la República 2004, el que considera que a nivel del MIMDES habría solo dos unidades ejecutoras (el MIMDES propiamente dicho y una sola para todos los programas sociales).

En pleno proceso de discusión sobre como iniciar la transferencia de los programas en el trimestre en curso y como ordenar la fusión de los programas y la gestión descentralizada de los mismos, dos informes –uno de APOYO SA y otro de la Contraloría General de la República- han colocado en el centro del debate los problemas de gestión del Programa del Vaso de Leche, actualmente a cargo de las municipalidades y los Comité del Vaso de Leche.

Los principales problemas identificados por la Contraloría son: i) desactualización de los padrones de beneficiarios, aspecto que está relacionado con la focalización del PVL; ii) presentación de los formatos de rendición de cuentas en forma extemporánea y con datos no confiables; iii) ausencia de manuales y directivas para administrar el PVL; iv) inadecuada elaboración de las bases para la ejecución de los procesos de selección de proveedores; v) distribución inoportuna y desordenada de los productos; vi) falta de adecuados registros contables.

Frente a esta situación, en el Resumen Ejecutivo de su «Informe Macro del Programa del Vaso de Leche Ejercicio 2001» (ver en www.contraloria.gob.pe y también en www.participaperu.org.pe)

la Contraloría recomienda «que se evalúe la posibilidad de designar una entidad que dirija el PVL...» y después –ya en las recomendaciones- plantea «la designación de una de las entidades relacionadas con programas sociales alimentarios como MIMDES-PRONAA asuma, en calidad de ente normativo, la dirección del PVL. Ella se encargará de la administración y planificación del PVL...» (pp. 59).

El estudio de Apoyo SA, por su parte, identifica el peso relativo de las fugas (recursos del programa que reciben otro uso que el estipulado) entre el Gobierno Central y las Municipalidades (casi si no hay fugas, es mera transferencia de recursos); al interior de las Municipalidades (hay fugas en distritos mas rurales y mas pobres pues se destinan fondos a gastos operativos relativos al mismo programa); entre las Municipalidades y los Comités del Vaso de Leche (la fuga crece en relación con fase anterior); entre los Comités y los beneficiarios/hogares (acá la fuga es bastante alta, puede llegar al 20 y 30% de los recursos asignados y es mayor en las municipalidades mas urbanas, mas grandes y menos pobres) y dentro del hogar (donde la fuga puede alcanzar un 50% dado que la familia no prioriza a los grupos objetivo –niños de 0 a 3 años, madres lactantes y mujeres gestantes, sino que se distribuyen a toda la familia por igual). La conclusión general es la siguiente: «Dejando de lado a los peores infractores y tomando solamente en cuenta los promedios nacionales, calculamos una fuga combinada efectiva de 71% entre el gobierno central y los beneficiarios del Vaso de Leche. En otras palabras, los beneficiarios directos del programa (niños entre 0 y 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes) solo reciben 29 céntimos de cada sol asignado.» (p. 161) (ver Lorena Alcázar, José Roberto Lopez-Cáliz y Erik Wachtenheim, «Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y educación», Lima:

APOYO, 2003, se puede solicitar copias directamente al Instituto APOYO.)

Es importante resaltar, sin embargo, que en la mayor parte de los casos la «fuga» no es por corrupción sino por necesidad de las municipalidades (no tienen recursos para los gastos operativos que el programa supone), de los Comités (beneficiar a familias no empadronadas) y de las propias familias (beneficiar a todos los miembros del hogar), pero si ciertamente se plantean serios problemas de gestión y de focalización que hacen que solo una fracción de los recursos llegue a la población meta y –sobre todo- se diluya el impacto en la población mas necesitada.

En cuanto a las recomendaciones, la propuesta de APOYO no se orienta como si la de la Contraloría, a la centralización del programa en el MIMDES, sino más bien –en el corto plazo- a fortalecer los controles, mejorar los registros de beneficiarios y mejorar la capacitación y –en el mediano plazo- a desarrollar el concepto de un programa de transferencias de dinero en efectivo.

El Proyecto de Ley de Transferencias Programáticas aparece entonces como una respuesta –en una sola norma- a los retos de fusionar y mejorar la calidad de la gestión de los programas en el marco de la descentralización. Siendo esta la intención declarada de la propuesta, es conveniente analizarla en los detalles relativos a estos programas.

- ✓ El MIMDES constituye el Fondo de Apoyo a la Superación de la Pobreza, que centraliza los recursos ahora asignados al PRONAA, FONCODES, INABIF y otros programas sociales y que deben ser materia de descentralización a los

gobiernos locales. Se han retirado de la propuesta los recursos del Vaso de Leche.

- ✓ El FONASUP transfiere estos recursos a las municipalidades, pero estas transferencias están «condicionadas al cumplimiento de criterios de acreditación, gestión y resultados establecidos por el MIMDES». Se transfieren recursos a las regiones y las localidades para ser gestionados en el marco de políticas nacionales, logrando objetivos y metas con indicadores previamente establecidos y verificables. La continuidad de las transferencias está sujeta a la verificación del logro de dichos objetivos y metas, que son establecidos por el MIMDES. El ministerio también queda a cargo de dicha verificación, y sobre ella sustenta la decisión de dar continuidad a las transferencias o no. En la actualidad ni los gobiernos regionales ni los locales gestiona sus recursos en función de metas nacionales previamente establecidas.
- ✓ El MIMDES suspenderá las transferencias y ejecutará directamente los programas en los distritos o provincias en los que las municipalidades respectivas hayan perdido su acreditación, hasta que dichas municipalidades hayan recuperado su acreditación. Ello supone que se deberá mantener una capacidad operativa nacional para intervenir en aquellas localidades en las que la municipalidad haya perdido la acreditación respectiva, implementando los proyectos y actividades que ahora están a cargo de PRONAA, FONCODES, INABIF y otros. Este es un tema que ya estaba planteado como situación de transición mientras se lograba la plena acreditación de los municipios

para la transferencia de los programas sociales durante el 2004 y el 2005, pero que ahora podría pasara ser una situación permanente.

- ✓ Los programas sociales actualmente existentes se integran en un solo fondo, en la línea de lo ya avanzado por el MEF al colocar todos los recursos de estos programas para el 2004 en una sola Unidad Ejecutora al interior del MIMDES (ahora PRONAA, FONCODES, INABIF, COOPOP, PAR, etc. son cada uno una Unidad Ejecutora, con su propia contabilidad, tesorería, equipos técnicos, etc.). Ello presume que será posible –desde un solo aparato institucional– gestionar actividades tan distintas como lo son las pequeñas inversiones sociales, los proyectos alimentarios y la protección a las personas y familias en riesgo, lo cual es dudoso.
- ✓ El FONASUP tiene un Comité de Coordinación en el que solamente la Ministra del MIMDES tiene rango ministerial, el resto son viceministros o secretarios generales y el Presidente del CND, y no hay presencia ni de alcaldes, ni de organizaciones sociales ni de sociedad civil. Demasiado poder concentrado en una sola autoridad, y es un retroceso respecto de diseños previos como el del actual Directorio de FONCODES que cuenta con varios ministros y con representantes de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
- ✓ El MIMDES desarrollará una capacidad permanente de acreditación de las capacidades y logros de las municipalidades. Habrá que ver como se articula esta

TEMA: PROYECTO DE LEY DE TRANSFERENCIAS PROGRAMÁTICAS GENERA DEBATE NACIONAL

propuesta con aquellas contenidas en el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Acreditaciones, que ha sido presentado por el Consejo Nacional de Descentralización.

- ✓ No ha habido concertación con la sociedad civil, los alcaldes ni las organizaciones de base en torno a esta propuesta, como si la ha habido en torno a la transferencia 2003 de los programas sociales. Es indispensable hacer estas consultas y procesar el debate nacional al respecto.

IDEAS FUERZA

- Entre octubre y diciembre del presente año se deben transferir 259 pequeños proyectos de inversión a 241 municipalidades distritales y stocks de alimentos a 67 municipalidades provinciales
- Para el año 2004 se hace necesario definir como quedan los programas nacionales y como se gestionan los programas descentralizados.
- Los problemas constatados en el caso del Vaso de Leche no remiten centralmente a temas de corrupción ni de desvío de fondos a propósitos ajenos por completo al programa, sino de uso de parte de los fondos para gastos operativos del propio programa en las municipalidades más pobres, de ampliación de los beneficiarios por parte del comité (lo que disminuye la ración al beneficiario original) y de inclusión de toda la familia (no solo los menores de 6, las madres lactantes y las mujeres gestantes) una vez que los alimentos llegan al hogar. Eso explica que 30 centavos de cada sol no lleguen a los beneficiarios, pero buena parte de esos 70 centavos sí están llegando a familias pobres y a todos los miembros de esas familias pobres mientras otra parte esta siendo usada por las municipalidades pobres para operar ese mismo programa. No es que no exista

corrupción, pero no es que «se pierdan» en el camino 70 centavos de cada sol. Estos problemas de calidad de la gestión se presentarían también con toda seguridad en los otros programas sociales.

- El proyecto de Ley de Transferencias Programáticas busca responder a los temas de fusión de los fondos (un solo Fondo de Apoyo a la Superación de la Pobreza) y de gestión descentralizada de los mismos (centralización de los recursos de los programas en el FONASUP y transferencias a los municipios condicionadas al logro de objetivos y metas acreditados por MIMDES)
- El proyecto de Ley de Transferencias Programáticas propone que ahí donde la municipalidad pierda su acreditación, la gestión de los programas revierte al MIMDES, lo que supone que este mantenga una capacidad operativa central para asumir las acciones que algunos municipios dejarían de ejecutar por pérdida de su acreditación. Es decir, total o parcialmente las actuales capacidades de FONCODES, PRONAA e INABIF desde el FONASUP.
- Mientras que ha habido esfuerzos por concertar con la sociedad civil y los alcaldes y beneficiarios el tema de la transferencia 2003 de los programas sociales, este proyecto de Ley se ha presentado sin mayor debate ni consulta previa. Habría que aprovechar para abrir un debate ordenado al respecto.

ACTORES CLAVE

- Anel Townsend, Ministra de la Mujer y el Desarrollo Social
- Diana Miloslavich, Asesora Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social
- Nelson Shack, Director Nacional de Presupuesto Público
- Arturo Maldonado, Presidente de la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República
- Gastón Garatea, Presidente de la MCLCP
- Luis Chirinos, Director del Proyecto Participa Perú
- Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado del Congreso de la República