

ANEXO N° 01

Especificación de jerarquía y ponderación de los criterios de asignación de los recursos del FONIPREL: Agrupamiento de los Gobiernos Regionales y Locales en función de sus necesidades y disponibilidad de recursos determinados y FONCOR

La jerarquía y ponderación que se desarrollan en el presente Anexo tienen por finalidad que el FONIPREL sea efectivamente un instrumento *inclusivo*, en tanto priorice la inversión en zonas de menor desarrollo relativo; y *compensador*, en tanto otorgue más recursos a aquellas localidades que disponen de relativamente menos recursos de la fuente de financiamiento “recursos determinados” (canon, regalías, aduanas, FOCAM, FONCOMUN) y FONCOR. Para ello, se establece una metodología en dos pasos. El primer paso consiste en agrupar a los Gobiernos Regionales (GGRR) y Locales (GGLL), lo cual permite que la competencia dentro del concurso sea más igualitaria. Una vez establecidos estos grupos, como segundo paso se define el algoritmo que permite otorgarle un puntaje a cada estudio o proyecto, y con ello, asignar los recursos del Fondo.

A continuación se desarrollan ambos pasos.

Para garantizar que el FONIPREL sea efectivamente un instrumento inclusivo y compensador, los GGRR y GGLL son agrupados en función a dos dimensiones: necesidades y recursos.

(1) Agrupamiento por necesidades: El objetivo aquí es agrupar a los GGRR y GGLL para que la competencia dentro del concurso se realice entre GGRR y GGLL cuyas poblaciones tengan relativamente el mismo nivel de necesidades, y así, garantizar la participación y premiación de las localidades con condiciones de vida más precarias. Para ello, los GGRR y GGLL son agrupados usando un Análisis de Conglomerados¹, lo cual implica la utilización de un criterio puramente matemático-estadístico.

Los indicadores de necesidades actualmente disponibles y utilizados para la agrupación y sus respectivas fuentes de información son las siguientes:

- Porcentaje de hogares sin acceso al agua potable (Fuente: Censo de Población y Vivienda 2007).
- Porcentaje de hogares sin acceso a desagüe (Fuente: Censo de Población y Vivienda 2007).
- Porcentaje de hogares sin acceso a electrificación (Fuente: Censo de Población y Vivienda 2007).
- Porcentaje de desnutrición crónica (Fuente: Mapa de Desnutrición Crónica en Niños Menores de Cinco Años a nivel Provincial y Distrital, 2007).
- Porcentaje de analfabetismo femenino (Fuente: Censo de Población y Vivienda 2007).

Estos indicadores se actualizarán en base a la información proporcionada por el INEI.

¹ En el Análisis de Conglomerados se utiliza la información de una serie de variables o indicadores para cada sujeto u objeto (en este caso, Gobiernos Regionales y Locales), y conforme a estas variables se mide la similitud entre ellos. Una vez medida la similitud entre cada objeto, éstos se agrupan en conglomerados, los cuales son lo más internamente homogéneos posible y lo más diferentes entre sí posible.

La ventaja del Análisis de Conglomerados es que minimiza la discrecionalidad del diseñador en la determinación de los grupos. Además, existen estadísticos que indican el número óptimo de grupos que, en el caso de las municipalidades distritales, se establece en tres.² El análisis se realiza por separado para los distritos (GGLL que no son capital de provincia), provincias (se toman los valores de los distritos que las conforman ponderados por la población de cada distrito) y regiones (se toman los valores de las provincias que las conforman ponderados por la población de cada provincia). El primer grupo contiene gobiernos de “muy alta necesidad”, cuya población vive en condiciones extremadamente precarias; el segundo grupo contiene gobiernos de “alta necesidad”, y el tercero de “necesidad media”. La distribución de estos grupos se muestra en las Tablas 1, 2 y 3; para los distritos, provincias y regiones, respectivamente.

Tabla 1: Agrupamiento de municipalidades distritales

Grupo distrital	# de distritos	% de distritos
Muy Alta Necesidad	385	23.4
Alta Necesidad	988	60.1
Necesidad Media	270	16.5
Total	1643	100

Tabla 2: Agrupamiento de municipalidades provinciales

Grupo provincial	# de provincias	% de provincias
Muy Alta Necesidad	108	55.4
Alta Necesidad	49	25.1
Necesidad Media	38	19.5
Total	195	100

Tabla 3: Agrupamiento de regiones

Grupo regional	# de regiones	% de regiones
Muy Alta Necesidad	7	27
Alta Necesidad	10	38
Necesidad Media	9	35
Total	26	100

En el caso de las mancomunidades municipales, el grupo de necesidades dentro del cual se evalúa el proyecto se define como el grupo de necesidades al que pertenece la municipalidad de mayores necesidades dentro de la mancomunidad. Análogamente, en el caso de proyectos que articulan más de una región, el grupo de necesidades dentro del cual se evalúa el proyecto se define como el grupo de necesidades al que pertenece la región de mayores necesidades.

² En el presente Análisis de Conglomerados se utiliza la metodología jerárquica de Ward, luego de la cual es posible calcular los test de Calinski/H. y Duda/Hart, que sirven como criterios estadísticos para la obtención del número óptimo de grupos. En el caso de las municipalidades distritales, el número óptimo de grupos es de tres, mientras que para las municipalidades provinciales y gobiernos regionales, se asume este mismo número de grupos.

(2) Agrupamiento por recursos: El objetivo aquí es agrupar a los GGRR y GLL para que los recursos del FONIPREL sean asignados en mayor medida a aquellos que posean relativamente menos recursos determinados y FONCOR (en el caso de Gobiernos Regionales). Para ello, se calcula la suma de los montos de los recursos transferidos a los GGRR y GLL entre el 2008 y el 2010 y se obtiene su promedio del periodo en términos per cápita.³ Una vez obtenida la magnitud de estos recursos para cada GGRR y GLL, se definen tres grupos diferenciados según la magnitud de estos recursos⁴.

El primer grupo contiene gobiernos de “menos recursos” y está conformado por aquellos gobiernos que disponen de menos de S/. 501 (municipalidades distritales), menos de S/. 173 (municipalidades provinciales) y S/. 218 (gobiernos regionales) per cápita promedio. El segundo grupo contiene gobiernos de “recursos medios”, y está conformado por aquellos gobiernos que disponen entre S/. 501 y S/. 972 (municipalidades distritales), entre S/.173 y S/. 370 (municipalidades provinciales) y S/. 218 y S/. 247 (gobiernos regionales) per cápita promedio. Por último, el tercer grupo contiene gobiernos de “más recursos”, los cuales disponen de más de S/. 972 (municipalidades distritales), más de S/.370 (municipalidades provinciales) y S/. 247 (gobiernos regionales) per cápita promedio.

En el caso de las mancomunidades municipales, el grupo de recursos al que pertenece la mancomunidad se establece calculando el promedio dentro de la mancomunidad del indicador de recursos utilizado, ponderado por la población de las municipalidades que la constituyen. De igual manera, en el caso de proyectos que articulan más de una región, el grupo de recursos determinados y FONCOR dentro del cual se evalúa el proyecto se establece calculando el promedio para las regiones en cuestión del indicador de recursos utilizado, ponderado por la población de dichas regiones.

El resultado final del agrupamiento en función a los recursos, queda definido en las tablas 4, 5 y 6. En el Anexo N° 03 se detallan los valores de los indicadores utilizados para el agrupamiento por necesidades y recursos según transferencias para cada una de las municipalidades distritales, municipalidades provinciales y gobiernos regionales.

Tabla 4: Agrupamiento de municipalidades distritales, según necesidades y recursos
(número de municipalidades distritales)

Necesidades	Recursos per cápita			Total
	Menos RR.	RR. Medios	Más RR.	
Muy Alta Necesidad	260	102	23	385
Alta Necesidad	598	251	139	988
Necesidad Media	196	47	27	270
Total	1054	400	189	1643

³ Para el presente cálculo se cuenta con la información disponible a diciembre del 2010, proporcionada por la Dirección de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, y la proyección de la población al 2010 de la fuente “Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, provincia y Distrito, 2000-2015” elaborado por el INEI.

⁴ Para el procedimiento para la actualización del agrupamiento según recursos se realizó sin incluir a los cuatro nuevos distritos constituidos en el año 2010. A los referidos distritos se les otorgó una clasificación igual a la que tiene el distrito a quien la Ley de Demarcación y Organización Territorial, encarga su administración y prestación de servicios hasta la elección de sus autoridades

Tabla 5: Agrupamiento de municipalidades provinciales, según necesidades y recursos
(número de municipalidades provinciales)

Necesidades	Recursos per cápita			Total
	Menos RR.	RR. Medios	Más RR.	
Muy Alta Necesidad	79	24	5	108
Alta Necesidad	38	7	4	49
Necesidad Media	28	7	3	38
Total	145	38	12	195

Tabla 6: Agrupamiento de regiones, según necesidades y recursos

Necesidades	Recursos per cápita		
	Menos RR.	RR. Medios	Más RR.
Muy Alta Necesidad	Amazonas Apurímac Ayacucho Cajamarca Huancavelica Huánuco Puno		
Alta Necesidad	Junín Loreto La Libertad Piura Ucayali	Ancash Cusco Madre de Dios Pasco San Martín	
Necesidad Media	Arequipa Callao Ica Lambayeque Lima Lima metropolitana Tumbes		Moquegua Tacna

Del agrupamiento por necesidades se determina cuáles GGRR y GLL compiten entre sí. Compiten entre sí los GGRR y GLL que pertenecen a un mismo grupo de necesidades. Por ejemplo, en el caso de los GGRR (Tabla 6), los de “muy alta necesidad” compiten entre ellos, es decir, Ayacucho compite únicamente con Apurímac, Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Puno y Huancavelica. Asimismo, compiten entre sí los GGRR de “necesidad media”: Arequipa, Ica, Lima Metropolitana, Lima, Callao, Lambayeque y Tumbes; lo propio ocurre con los GGRR de “alta necesidad”.

Del agrupamiento por recursos determinados y FONCOR, en cambio, se establecen tasas de cofinanciamiento máximas permitidas por el FONIPREL, ya que dentro de un mismo grupo de necesidad, por ejemplo de “alta necesidad”, existe disparidad en cuanto a la

disponibilidad de recursos (los recursos de Ancash son más altos que los de Piura, por ejemplo).

Se habla de “cofinanciamiento máximo permitido” porque los gobiernos, a la hora de enviar sus solicitudes, pueden solicitar que el fondo cofinancie menos del máximo permitido, lo que les favorecerá a la hora de asignar los puntajes de calificación a sus proyectos. Esto último se desarrolla en el segundo paso de la metodología propuesta. Las tasas máximas de cofinanciamiento del FONIPREL se describen en la Tabla 7.

Tabla 7: Cofinanciamiento Máximo permitido, según grupo de necesidades y recursos
(porcentajes)

Necesidades	Recursos per cápita		
	Menos RR.	RR. Medios	Más RR.
Muy Alta Necesidad	98	85	50
Alta Necesidad	95	80	50
Necesidad Media	92	75	50