

## TRANSFERENCIA DE RECURSOS INTERGUBERNAMENTALES: UNA PROPUESTA<sup>1</sup>

### RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento busca analizar uno de los grandes desafíos que en materia de descentralización enfrenta el Perú: Las transferencias de recursos intergubernamentales y la responsabilidad de los programas sociales a los gobiernos regionales y locales.

Frente a ello, se hace necesario contar con un marco normativo que ordene y regule las transferencias de recursos en el contexto de la descentralización. En la actualidad, las transferencias existentes están reguladas por diversas leyes, las mismas que consideran diferentes criterios de distribución.

El objetivo de esta propuesta es realizar un ordenamiento de dichas transferencias con un enfoque que responda a un marco de política nacional, de modo que el proceso de descentralización se caracterice por la definición de metas, las cuales permitan evaluar resultados.

Un segundo objetivo es proponer nuevos criterios de distribución de recursos, asociados a incentivos para la generación de ingresos propios y la priorización de inversión social y desarrollo humano.

En suma, la propuesta consiste en organizar el conjunto de transferencias en directas y programáticas. Las primeras son aquellas que son transferidas para compensar algún tipo de insuficiencia o para apoyar el desarrollo de una región, como por ejemplo el FONCOMUN y los diferentes CANON. Las Transferencias Programáticas constituyen una propuesta nueva, de cara a la descentralización de programas sociales, buscando dotar de recursos a los gobiernos regionales y locales, sobre la base del principio de subsidiariedad y de superación de la pobreza. Por ello, es necesario que estas transferencias respondan a políticas de carácter nacional y que busquen cumplir determinados objetivos susceptibles de ser evaluados.

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado por la Dirección Macro Social de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la posición del Ministerio de Economía y Finanzas.

## I. INTRODUCCIÓN

La importancia de contar con un marco normativo que regule la Transferencia de Recursos Intergubernamentales se inscribe en el contexto del proceso de descentralización que se viene implementando en el Perú, el mismo que tiene como marco normativo la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

El propósito central de esta propuesta es poder realizar un ordenamiento general del proceso de transferencias, las que, a la fecha, se vienen ejecutando sin estar inscritas en un enfoque integral que responda a un marco de política nacional. El proceso se ha caracterizado por la falta de metas precisas y de procesos de verificación y control necesarios para evaluar su impacto en los indicadores sociales, respetando la autonomía que la Constitución reconoce a cada nivel de gobierno. Las actuales transferencias están reguladas por distintas leyes y en ellas se consideran diferentes criterios para la distribución de los recursos, basados en la población, el territorio y la pobreza.

El problema con este tipo de ordenamiento es que no se ha considerado el esfuerzo fiscal que deben realizar los gobiernos regionales y locales para generar sus propios ingresos o las prioridades establecidas en torno al gasto corriente y al gasto de capital. Al no existir correspondencia en la generación de ingresos, muy probablemente se generen conductas de pasividad fiscal, las que conducen a un comportamiento únicamente receptivo por parte de los gobiernos regionales y locales, haciéndolos dependientes de las transferencias, dado que éstas tienden a explicar la mayor parte de sus ingresos.

Un segundo objetivo es el de incluir nuevos criterios de distribución de recursos, asociados a los incentivos para la generación de ingresos propios y la priorización del gasto en inversión social y productiva. La distribución debe beneficiar a quienes realicen ganancias en este sentido y debe, por tanto, reducir la pasividad fiscal, de forma que se revierta la tendencia observada en la estructura de ingresos de los gobiernos locales.

En el contexto del ordenamiento de las transferencias, éstas se agrupan en dos: las transferencias directas y las transferencias programáticas.

*Las Transferencias Directas* son aquéllas que actualmente son transferidas a las Municipalidades y a los Gobiernos Regionales, y que son otorgadas buscando compensar algún tipo de insuficiencia, como por ejemplo, insuficiencia en la generación de ingresos propios (como es el caso del Fondo de Compensación Municipal -FONCOMUN-), o para apoyar el desarrollo de una región en la que se realiza una actividad económica que genera ingresos al Estado, como es el caso de los Canon Minero, Forestal, Petrolero, Hidroenergético y Pesquero. La propuesta, aunque busca ordenarlas e incluir nuevos criterios de determinación y distribución, no modifica la esencia de su administración, la misma que se realiza utilizando parámetros nacionales de gasto corriente y de inversión, según la determinación de la propia municipalidad o gobierno regional.

*Las Transferencias Programáticas* constituyen una propuesta nueva, de cara a la descentralización de programas sociales y proyectos de inversión, buscando dotar de recursos a los gobiernos regionales y locales, sobre la base del principio de subsidiariedad y de la estrategia de superación de la pobreza.

¿Por qué Programáticas?: porque es necesario que las actividades de los gobiernos regionales y locales, en este tramo de las transferencias, respondan a políticas de carácter nacional, que busquen cumplir determinados objetivos susceptibles de monitoreo y evaluación, de forma que, respetando la autonomía de cada nivel de gobierno, alcancen mayor eficiencia, efectividad y control de la población en el contexto de una mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad. Estas transferencias deben ser orientadas hacia el logro de los objetivos básicos en la línea de las siguientes políticas: Protección Social,

Inversión Social Productiva y Asistencia Familiar. La siguiente propuesta se concentrará en las dos primeras.

Las Transferencias para Protección Social se plantean atendiendo a dos objetivos claros dentro de la salud e integridad de los miembros de una comunidad: en primer lugar, la necesidad de que los individuos ingieran una cantidad de alimentos que permita un desarrollo sano y, en segundo lugar, que los alimentos que ingieran tengan el contenido nutricional apropiado que elimine toda posibilidad de desnutrición, en especial en los niños menores de 5 años.

Entre este tipo de transferencias se incluye el Programa del Vaso de Leche y los programas actualmente administrados por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria -PRONAA. Respecto del primero, a la fecha éste se desarrolla en las 1828 municipalidades del país, sin embargo, el Estado no se encuentra en capacidad de monitorear su ejecución en función a la población objetivo que se supone debe atender, al punto que se estima en 70% el nivel de filtración de los recursos del programa (Perú: *Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction*. Banco Mundial, 2002).

Por su parte, las Transferencias de Inversión Social Productiva operan considerando que el gasto en infraestructura social se utiliza íntegramente en la implementación de servicios elementales o básicos y en la expansión de la infraestructura pública, factores que apuntan a incrementar la productividad de las unidades económicas de una comunidad y la posibilidad de intercambios económicos más eficientes al interior de ella y con el exterior. Los programas que actualmente desarrollan actividades de Infraestructura Social Productiva son FONCODES (MIMDES), PRONAMACHS (MINAG), Provías Rural (MTC), Electrificación Rural (MEM), PAR y COOPOP. En prácticamente todos los casos se pretende generar mejoras en la calidad de vida de la población pobre y pobre extrema -principalmente del ámbito rural- mediante inversiones en infraestructura.

La propuesta, en el caso de las Transferencias Programáticas, considera que los gobiernos locales administren los recursos, al igual que en el caso de las Transferencias Directas; sin embargo, promueve para las primeras el cumplimiento de determinados lineamientos de política de alcance nacional en materia de Protección Social, Inversión Social Productiva y Asistencia Familiar. Los gobiernos locales, en base a los sistemas de acreditación que debe definir el Consejo Nacional de Descentralización, adquirirán las competencias necesarias en las materias pertinentes y, con ello, la administración de esos recursos.

A continuación, se desarrolla un conjunto de conceptos que sustentan los planteamientos relacionados con las Transferencias Directas y las Transferencias Programáticas.

## II. TRANSFERENCIAS DIRECTAS: CARACTERÍSTICAS ACTUALES Y PROPUESTAS

Se propone un ordenamiento general de las transferencias, las mismas que están reguladas por distintas leyes y diferentes criterios para la distribución de recursos en los que no se considera el esfuerzo fiscal que deben realizar los gobiernos regionales y locales para generar sus propios ingresos. Al no existir correspondencia en la generación de ingresos, se puede generar conductas de pereza fiscal, que conducen a un comportamiento pasivo de quienes reciben las transferencias.

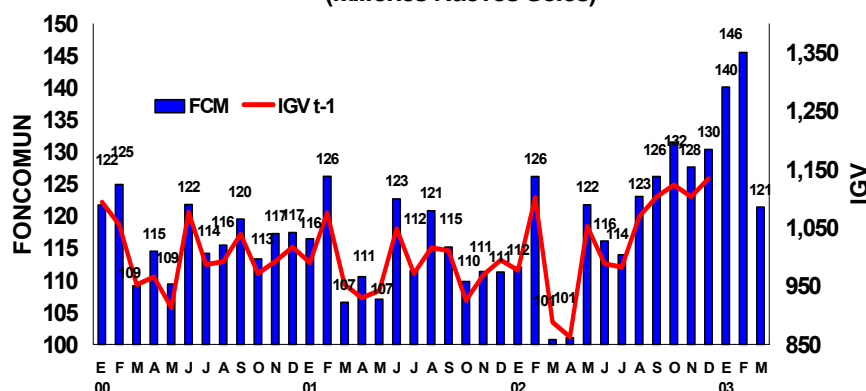
### 1. FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN)

Según la Constitución Política del Perú, el FONCOMUN tiene carácter redistributivo y fue creado con el objetivo de dotar de recursos a las municipalidades más pobres (urbano-marginales y rurales).

Sin embargo, la legislación complementaria ha distorsionado dicho carácter y actualmente no se distribuye en función a criterios de pobreza sino básicamente en función de la población, lo que conlleva a una mayor asignación a los municipios de mayor población (urbanos).

Conceptos	Actual	Propuesta
Criterios de Distribución	Población, pobreza, desarrollo urbano, violencia y recursos naturales. Preferentemente a zonas rurales y urbano marginales.  20% al distrito capital de Provincia y 80% entre todos los distritos.	Compensación por pobreza, demografía y territorio. Incentivo por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión.  20% al distrito capital de provincia para un gasto determinado por el Consejo de Coordinación Local Provincial y 80% entre todos los distritos incluido el distrito capital.  Las Fórmulas se determinarán mediante Reglamento.
Mecanismos de estabilización en la distribución	No esta establecido ningun mecanismo.	Mecanismos que minimicen la variabilidad de los montos distribuidos mensualmente.
Transparencia	Sólo se publica el monto correspondiente a cada municipalidad.	Publicación de las Fórmulas de Distribución y del gasto por parte de las municipalidades.

**Evolución Mensual del FONCOMUN e IGV  
(Millones Nuevos Soles)**



Fuente: MEF-DGAES

## 2. RENTA DE ADUANAS

Es un recurso equivalente al 2% de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en las provincias. Se distribuye a todas las municipalidades, provinciales y distritales. Constituye ingresos propios de las municipalidades.

Conceptos	Actual	Propuesta
Criterios de Distribución	<p>No definidos por Ley.</p> <p>Se distribuye de manera proporcional a la población, la extensión del territorio y el número de Gobiernos Locales</p>	<p>Compensación por pobreza, demografía y territorio. Incentivo por eficiencia fiscal y/o priorización del gasto en inversión.</p> <p>10% a los distritos donde están las Aduanas y 20% al municipio provincial.</p> <p>70% entre todos los distritos de la provincia, incluidos los distritos donde están las Aduanas y el municipio provincial.</p> <p>Las fórmulas se determinarán explícitamente mediante Decreto Supremo.</p>
Índices de Distribución	Mediante Decreto Supremo.	Mediante Resolución Ministerial, en aplicación del Reglamento de Ley.
Transparencia	Sólo se publica el monto correspondiente a cada municipalidad.	Publicación de las Fórmulas de Distribución y de gasto por parte de las municipalidades.

### 3. CANON

#### A) Situación Actual

Mediante la Ley N° 27506 - Ley de Canon, se dictaron las disposiciones generales respecto a su distribución, utilización y determinación, así como los aspectos referidos a los derechos y obligaciones de los administradores de los recursos a que se refiere el artículo 77° de la Constitución Política del Perú.

Mediante el Decreto Supremo N° 005-2002-EF, Reglamento de la Ley de Canon, se establece que el Canon y Sobrecanon Petrolero mantienen sus condiciones actuales de distribución. Por su parte, las normas antes indicadas, señalan los criterios para distribuir los Canon Minero, Hidroenergético, Pesquero, Forestal y Gasífero entre los gobiernos locales y regionales, en los siguientes términos:

- El 20% del Canon se distribuye entre la Municipalidad Provincial y las Municipalidades Distritales de la Provincia donde se encuentra el recurso natural extraído según criterio de prioridad a las zonas rurales, ponderando la población rural por dos (2) y la población urbana por uno (1) - Resolución Ministerial N° 261-2002-EF/15.
- El 60% se distribuye entre las Municipalidades Provinciales y Distritales del Departamento donde se encuentra el recurso extraído según densidad poblacional (habitantes / Km<sup>2</sup>), y
- El 20% es asignado al Gobierno Regional.

#### B) Problema

En la aplicación de la Ley N° 27506 se observa, entre otros aspectos, que en la distribución del

Canon no existe una participación adecuada de los distritos de dónde se extraen los recursos naturales. Asimismo, debido a la utilización de la densidad poblacional como criterio de distribución de la mayor parte de los recursos (60%), se ha favorecido a los distritos de menor superficie, sin tomar en cuenta el nivel de la población y/o pobreza, en la mayoría de los casos se benefician a los municipios en los que predomina la población urbana, en desmedro de los que tienen baja densidad y que corresponden básicamente a las zonas rurales, que en muchos casos resultan ser las zonas (Distritos) de donde se extraen los recursos naturales o tienen una población con mayores índices de pobreza. Asimismo, en la definición de los diversos Canon, la Ley de Canon no especifica de manera uniforme los ingresos y rentas que los constituyen. Los artículos 11° y 14° de la Ley de Canon definen que los Canon Gasífero y Forestal están constituidos por el 50% de los ingresos que percibe el Estado por el pago del Impuesto a la Renta, Regalías y Derechos de aprovechamiento; por otro lado, los artículos 9°, 12° y 13° de la misma Ley sólo establecen que los Canon Minero, Hidroenergético y Pesquero están constituidos por el 50% de los Ingresos y Rentas que percibe el Estado, respectivamente, dejando al Reglamento la definición de los recursos que los conforman.

Por su parte, en relación al Canon y Sobrecanon Petrolero, en la actualidad existe un marco legal disperso cuyo ámbito alcanza sólo ciertas áreas geográficas del país. La normatividad vigente se fue construyendo de acuerdo a la necesidad de regular este derecho en los diferentes departamentos en donde se desarrollaba la actividad extractiva de hidrocarburos.

### C) Propuesta

A fin de corregir la distorsión generada por la utilización del criterio de densidad poblacional para distribuir la mayor parte de los recursos (el 60%), se debe cambiar dicho criterio por otro que refleje las necesidades básicas de la población, es decir se debe distribuir según los criterios de población y pobreza. Asimismo, cualquier propuesta que se realice sobre este tema debe contemplar necesariamente una asignación específica al distrito de donde se extraen los recursos naturales.

En este contexto, una propuesta de distribución podría ser la siguiente:

- El 10% Canon para las municipalidades de los distritos en donde se encuentra localizado el recurso natural (para beneficiar al distrito productor).
- El 10% del Canon para las municipalidades de los distritos de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural, según criterios de pobreza y población.
- El 60% del Canon para las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, según criterios de pobreza y población.
- El 20% del Canon para los Gobiernos Regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural, que serán invertidos en obras de impacto regional.

En relación al Canon y Sobrecanon Petrolero, para los pozos nuevos, es recomendable normar con el objeto de homogenizar los criterios de distribución, los cuales deberían tener un ámbito nacional y contemplar tanto petróleo, gas y condensados.

## 4. PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

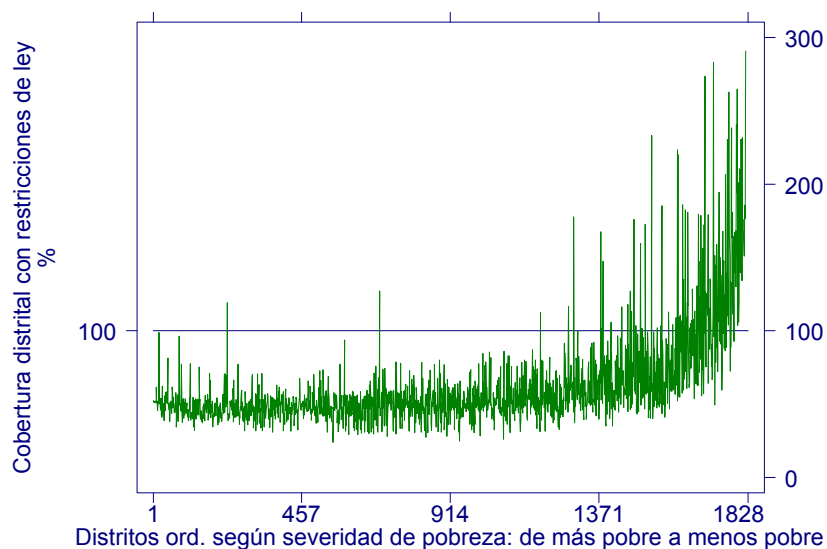
Programa de alcance nacional creado en 1985. Consiste en la provisión de una ración alimenticia diaria a la población materno infantil. Con la Ley N° 27470 del año 2001, se busca favorecer además a la producción local de insumos para el programa.

Sin embargo, debido a que no fue reglamentado, el Programa se ejecuta a la fecha sin haberse definido una política integral con visión nacional en materia nutricional, lo que ha conducido a un desorden en su ejecución, al punto que hay una tendencia en las municipalidades a realizar compras de alimentos que no son compatibles con las propuestas normativas existentes en materia de eficiencia en costos.

Adicionalmente, normas complementarias han distorsionado los criterios de asignación, al punto que, las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao reciben casi un tercio del total nacional y pueden atender a más del 153 % de sus beneficiarios, mientras el resto del país tiene una atención promedio de 55 % (Fuente: DGAES/MEF).

Esta situación ha llevado a una distribución de carácter regresivo de los recursos, según se puede apreciar en el gráfico siguiente, en el que se muestra que las restricciones de ley que obligan a mantener montos mínimos generan distorsiones sobre los distritos que deberían ser los beneficiarios, asignándoles montos en proporciones no equitativas, las que, en muchos casos, favorecen a los distritos de mayores ingresos, presentándose incluso picos muy altos para algunos distritos y mostrando con ello un exceso de cobertura.

**Cobertura Observada del Programa del Vaso de Leche**



Fuente: Informe Especial del Boletín de Transparencia Fiscal N° 19, febrero de 2003.

Conceptos	Actual	Propuesta
Regulación del Programa	<p>No existe. El programa presenta una ejecución atomizada en las 1828 municipalidades. Las municipalidades han efectuado el proceso de distribución sin considerar la eficiencia y calidad del gasto.</p> <p>Imposibilidad de evaluar el impacto y calidad de la inversión anual en el programa.</p>	<p>Integrar el Programa con las Transferencias Programáticas, en el rubro de Protección Social, bajo los lineamientos de un Órgano Rector (MIMDES).</p> <p>Este órgano se encargará de definir la Política de Seguridad Alimentaria y los lineamientos de ejecución del programa.</p>
Criterios de Distribución	Pobreza, demografía: población beneficiaria según edades, priorizando a niños de 0 a 6 años y madres gestantes.	En el Contexto de las Transferencias para Protección Social.
Monitoreo y Evaluación	Sólo existe control contable sobre la ejecución del gasto del Programa, pero no existe un mecanismo oficial de evaluación y monitoreo del mismo.	El programa debe responder a un sistema de monitoreo y evaluación de objetivos, metas y resultados en el Contexto de las Transferencias para Protección Social.

### III. TRANSFERENCIAS PROGRAMÁTICAS

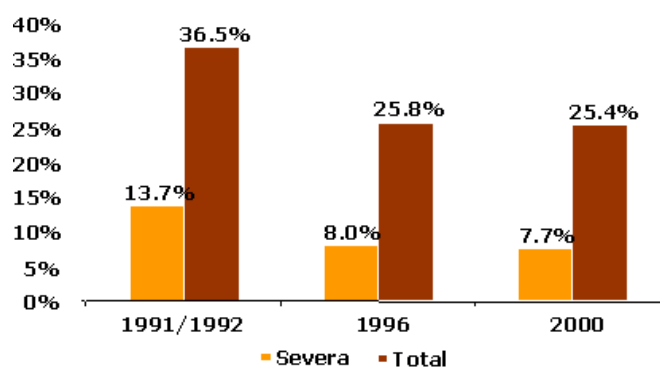
#### 1. TRANSFERENCIAS PARA PROTECCIÓN SOCIAL

Este tipo de transferencias atiende a dos objetivos: la necesidad que los individuos de una sociedad ingieran una cantidad de alimentos que permita un desarrollo sano y que los alimentos que ingieran sean del contenido nutricional apropiado para eliminar toda posibilidad de desnutrición, en particular en los niños menores de 5 años.

##### a) La situación actual

Según los datos para la última década, uno de cada cuatro niños sufre de retraso en el crecimiento. La causa principal de ello: la desnutrición crónica, la misma que, luego de una reducción en la primera mitad de la década, sufrió un estancamiento desde mediados de la década pasada, encontrándose aún en niveles alarmantes.

**Evolución de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años**

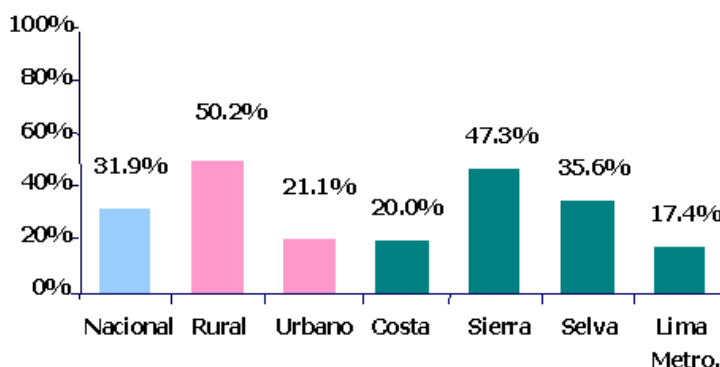


Fuente: INEI - ENDES 1991/1992, 1996, 2000.



Sin embargo, este no es un problema exclusivo de la niñez: casi la tercera parte de la población peruana tiene un consumo de calorías que se encuentra por debajo del requerimiento mínimo para una vida sana. Los niveles que esta deficiencia alcanza en las zonas rurales de la sierra son muy severos.

**Incidencia de la deficiencia calórica en el Perú, 1997**



Fuente: Herrera, J. (2001) Datos de la ENAHO 1997.

b) Los grupos de mayor vulnerabilidad alimentaria en el Perú

Existen grupos poblacionales que tienen dificultades e imposibilidad de participar y aprovechar el mercado (o están en hogares que presentan dichos problemas) y así generar recursos. Estos son:

Por ciclo de vida:

- ✓ Niños menores de cinco años
- ✓ Madres gestantes y lactantes
- ✓ Ancianos

Por ingresos-gastos:

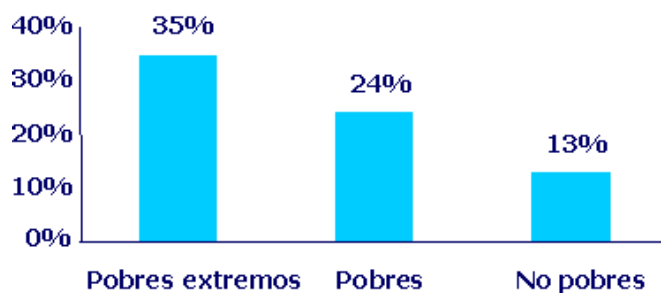
- ✓ Pobres extremos
- ✓ Agricultores de subsistencia
- ✓ Trabajadores agrícolas sin tierra
- ✓ Desocupados

Por otros tipos de vulnerabilidad:

- ✓ Población de zonas expuestas a desastres naturales.
- ✓ Discapacitados
- ✓ Personas con enfermedades infecciosas: TBC, SIDA

Sin embargo, de todos ellos, son los niños pobres menores de 5 años los que deben tener la prioridad del Estado, pues se observa que 59% de hogares pobres presenta niños afectados con desnutrición crónica.

## Hogares con niños afectados con desnutrición crónica, 2000



Fuente: Instituto Cuánto - Datos de la ENNIV 2000.

## c) Las Intervenciones

El Estado ha tenido una relativa actividad en el campo de la nutrición y apoyo alimentario durante la última década; sin embargo, los análisis que se han realizado en torno al impacto y la eficiencia de tal actividad han mostrado serias deficiencias pese a que el monto invertido por el Estado es elevado; por ejemplo, en el año 2002, dicho monto ascendió a S/. 820 millones de soles.

*¿Cuáles son las intervenciones del Estado en nutrición y apoyo alimentario?*

Existe una multiplicidad de intervenciones, muchas de las cuales se cruzan o duplican esfuerzos - aunque sea de manera formal- en atender a la misma población y al mismo ámbito geográfico. Éstas son:

- Programa del Vaso de Leche
- WAWAWASI
- Comedores Infantiles
- CEIs y PRONOEIs
- Convenio PRONAA-Fundación
- Convenio PRONAA-PEBAL
- Proyecto Desayunos Escolares
- Programa Desayunos Escolares-(INS)
- Comedores Escolares Alimentos a Comedores
- Centro de Atención de Adultos en Riesgo
- Atenciones Especiales
- PANFAR
- PACFO
- PANTBC
- PROMARN
- Programa Atención Hogares y Albergues
- Programa de Obras Comunales
- Programa de Emergencias
- Convenio Alimentos Por Trabajo.

## d) Integración y fusión de programas: análisis de las intervenciones

Como hemos visto, la ejecución de programas alimentarios ha constituido un gran campo de la acción del gobierno, especialmente durante los últimos años. El número de programas ejecutados y los importantes recursos financieros aplicados son una evidencia al respecto. Actualmente, el Estado viene ejecutando cerca de 20 programas de alimentación y nutrición, que significan un desembolso de aproximadamente S/. 827 millones. Los programas que erogan mayores recursos financieros son: Vaso de Leche (S/. 343 millones), Programa Desayunos Escolares (S/. 150 millones), PACFO (S/. 110 millones), Alimentos a Comedores (S/. 82 millones), Proyecto Desayunos Escolares (S/. 27 millones), Comedores Escolares (S/. 31 millones) y los Wawa Wasi (S/. 27 millones).

La intervención estatal en el campo alimentario no sólo ha sido creciente en los últimos años en términos de recursos destinados, sino que también ha tenido características especiales que han redundado en el escaso impacto sobre los niveles de desnutrición y pobreza, siendo sus principales características las siguientes:

- Multiplicidad de programas con poblaciones objetivos similares. Varios programas atienden a un mismo grupo objetivo. Existen siete (07) programas de alimentación y nutrición para atender al grupo de edad de niños de 0 a 5 años.
- Superposición de los Programas de Alimentación y Nutrición. Existen 608 distritos que son atendidos por 5 o más programas.
- Enfoque sectorializado y desarticulado. Los programas de alimentación y nutrición son ejecutados a través de diferentes canales: la red comunitaria, los centros educativos y los establecimientos de salud.
- Centralización de la gestión de los programas. El diseño, la programación y gestión se realizan de manera altamente centralizada por los operadores.
- Filtraciones significativas. Las evaluaciones realizadas a partir de diversas encuestas, ponen en evidencia que el nivel de filtración hacia grupos no prioritarios es bastante elevado. Estudios muestran que un 34% de hogares han sido beneficiados sin estar comprendidos en la población objetivo.
- Ausencia de criterios y práctica de graduación. En la actualidad los programas no contemplan en sus reglamentos de operaciones la posibilidad que los beneficiarios, por causas diversas, dejen de pertenecer al programa, como, por ejemplo, en el caso de modificaciones en su nivel de ingresos.
- Ausencia de un sistema integrado de monitoreo y evaluación. A pesar de la preocupación por este aspecto, todavía son pocos los programas que cuentan con verdaderas evaluaciones de impacto.
- Criterios de clientelismo político en algunos programas. La experiencia muestra que en varios de los programas ejecutados por el Estado, la entrega de alimentos estuvo supeditada a una respuesta de apoyo político.
- Debilidad institucional para la realización de acción coordinada y concertada. La falta de una instancia multisectorial que asuma el liderazgo y asigne funciones a cada sector, instancias, programas y proyectos, dificultó el uso eficiente de recursos y una adecuada focalización.
- Falta de una estrategia nacional contra la desnutrición y la pobreza extrema que de coherencia a las políticas sectoriales.

f) Propuesta

Muchas de las ineficiencias halladas requieren mucho más que un cambio en la legislación o en la estructura institucional vigente. Sin embargo, ya que los problemas ocasionados por la legislación o la estructura institucional actual parecen ser muy importantes, un cambio en estos aspectos se hace necesario.

Consistente con la exposición anterior, la propuesta de Transferencias Intergubernamentales, en un marco integral, plantea lo siguiente:

Un primer aspecto es el de la integración y el fortalecimiento de programas de corte similar. Así, se debe buscar integrar y fortalecer los programas de corte alimentario como el Programa del Vaso de Leche, con los que ejecuta el PRONAA. En segundo lugar, se debe buscar la sujeción de estos programas a los lineamientos definidos por Órganos Rectores en Nutrición y Seguridad Alimentaria.

En tercer lugar, se debe buscar una mejor determinación de la población objetivo y las zonas beneficiarias, que permita reducir los elevados niveles de filtración y exclusión que caracterizan la actual ejecución de esos programas.

Estos cambios harán que el aprovechamiento de las economías de ámbito y escala, así como el mejor uso del capital humano disponible para el manejo técnico de las intervenciones, mejoren el impacto que con importante esfuerzo presupuestal realiza el Estado en materia de seguridad alimentaria.

## 2. TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN SOCIAL PRODUCTIVA

### a) Inversión Social Productiva

Se refiere a la inversión realizada en implementación de servicios elementales o básicos y en infraestructura pública, que apunte a incrementar la productividad de las unidades económicas de una comunidad y la posibilidad de intercambios económicos más eficientes dentro de ella y con el exterior. Se entiende por infraestructura a aquellos proyectos que buscan mejorar las condiciones de saneamiento, electrificación, transporte, vivienda y trabajo de la población pobre que vive en el ámbito rural del país.

Los programas que realizan actualmente actividades de Inversión Social Productiva son:

- FONCODES
- PRONAMACHS (MINAG)
- PROVIAS RURAL (MTC)
- ELECTRIFICACIÓN RURAL (MEM)
- PROGRAMA DE APOYO AL REDOBLAMIENTO - PAR
- COOPERACIÓN POPULAR - COOPOP.
- INFES

### b) Finalidad

Todos los programas pretenden generar mejoras en la calidad de vida de la población pobre y pobre extrema, principalmente del ámbito rural, mediante inversiones en infraestructura. Cada programa tiene, además, otros objetivos relacionados, algunos de los cuales apuntan a un grupo distinto de población objetivo y otros a promover alguna actividad específica la cual puede requerir un tipo de intervención especializada.

### c) Los objetivos y el tipo de intervenciones

Con estas intervenciones los diferentes programas pretenden lograr en la población objetivo una serie de cambios:

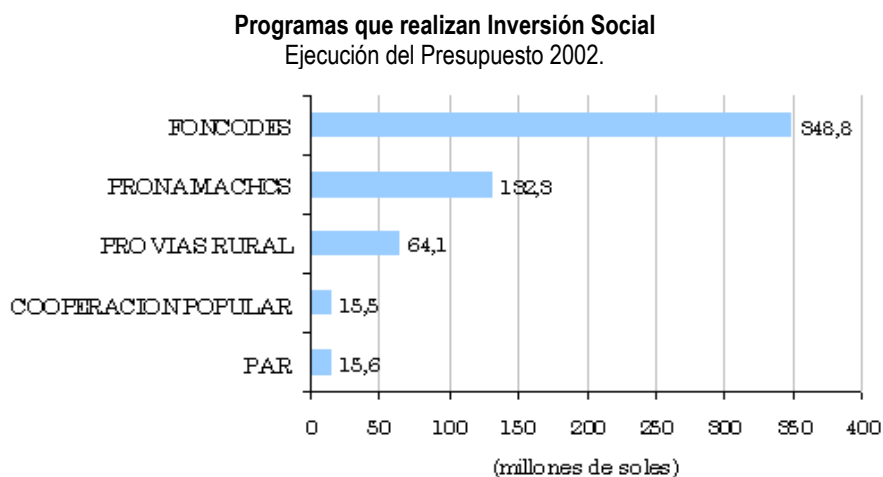
- FONCODES, tiene como objetivo mejorar la calidad de vida mediante inversiones en infraestructura y en empleo temporal (rural), así como promover la productividad y sostenibilidad de las microempresas ubicadas en sus zonas de intervención.
- COOPOP, busca un desarrollo de las capacidades económicas y sociales de su población objetivo: los pobres.
- El PAR, pretende establecer las condiciones básicas para el desarrollo humano sostenible y, además, desarrollar la base económica productiva en la población afectada por la violencia terrorista (mediante la generación de empleo permanente y temporal, y la mejora y ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos).
- PRONAMACHCS, persigue el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural

(disminuir la extrema pobreza) y la preservación del medio ambiente, mediante la promoción de la autogestión en el manejo de cuencas alto andinas y los recursos forestales. Para

- PROVIAS RURAL, el objetivo es contribuir al desarrollo económico de las poblaciones rurales de menores ingresos del país, mediante una red vial vecinal operativa, transitable e integrada a la red departamental y nacional.
- PROGRAMA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL, busca el desarrollo socioeconómico y la mejora de la calidad de vida de la población, mediante el suministro de energía (ampliando la frontera eléctrica) con tecnologías adecuadas.

d) Cómo se invierten los recursos entre estos programas

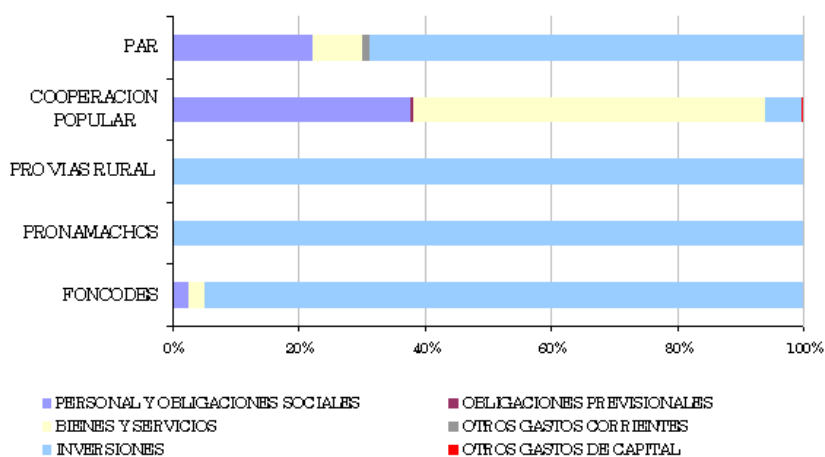
Si la pregunta es cómo se reparten los recursos de la inversión en infraestructura social productiva, actualmente podemos observar que la mayor parte de la inversión social del año 2002 la realizó FONCODES, institución que tuvo un monto invertido de S/. 348 millones ese año. Cabe destacar que los montos invertidos en el COOPOP y el PAR son bastante reducidos, debido a que los costos de operación respecto a su presupuesto total son elevados en comparación con el resto de programas. Ello a su vez ocasiona el mismo efecto en el conjunto de los programas.



Fuente: MEF-SIAF

En segundo lugar podemos observar la composición de los gastos que realiza cada programa. Al respecto, el siguiente gráfico muestra que aquellos programas de mayor tamaño tienen un componente mayor de inversión sobre el total de gastos del programa. Es decir, de cada sol que gasta cada uno esos programas una mayor parte se destina efectivamente a inversión. Esto claramente sugiere la existencia de economías de ámbito y rendimientos crecientes a escala en la inversión social.

**Principales programas de inversión social por grupo de gasto (%)**  
Ejecución del Presupuesto 2002



Fuente: MEF-SIAF

Un efecto adicional que se observa en el siguiente gráfico es el hecho que algunos programas, por su envergadura, por su capacidad de ejecución o por su grado de especialización han conseguido captar recursos externos. De esta manera, no es casual que los programas más pequeños no hayan conseguido la captación de otros recursos distintos a los ordinarios, en tanto los agentes que otorgan recursos privilegian los programas en los que, de cada sol entregado, una mayor parte se destine realmente a inversión.

e) Análisis Final y Propuesta

Desde la perspectiva de lo que persigue cada programa se vislumbra el propósito de fusionar bajo un mismo ente rector, por lo menos, parte de las actividades que separadamente realizan estos programas, por el simple argumento de que ello podría implicar una mayor efectividad de los recursos empeñados en esa actividad.

Hay dos fuerzas que juegan en sentido contrario a la hora de responder si conviene o no fusionar los programas en uno solo. La primera -que está a favor de la fusión- es la aplicación de criterios y procedimientos uniformes en la asignación de los recursos para la inversión social productiva a nivel nacional, lo que puede dar una mayor efectividad a cada unidad monetaria invertida, al permitir la movilidad de cada sol a los lugares y tipo de inversión donde se considere que tendrán un mayor impacto social (ello no es posible en el caso en el que los programas están separados). Además, una gran línea de inversión social implica que los costos de administrar, coordinar y operar ese sistema van a ser menores.

La segunda fuerza, que va en sentido contrario, es decir, a favor de que existan programas distintos por población objetivo y por tipo de inversión o intervención, es aquella que muestra que para cada tipo de inversión se necesita un conocimiento técnico muy específico y distinto, que hace que las sinergias derivadas de juntar todos los programas de inversión en uno sólo no sean tan importantes.

Es esta observación la que nos lleva a plantear que, de existir una línea general y común a todos

los programas, en la cual la necesidad técnica no sea específica a un solo tipo de inversión, ni a un solo tipo de población objetivo atendida, se debe unificar la ejecución de los mismos para aprovechar las potenciales economías de escala y de ámbito que pueden originarse. Asimismo, en caso sea necesario, dejar a los correspondientes sectores la inversión especializada.

En concreto se propone que, por ejemplo, la inversión en rehabilitación y mantenimiento rutinario de la red vial terciaria, inversión en saneamiento y agua potable a nivel local, mejoramiento de canales y reservorios, sistemas de agua de uso múltiple, pequeños canales de riego, algunas redes secundarias de electrificación, y otras obras de utilidad pública que no necesiten sofisticación técnica elevada, pasen a formar una línea principal de inversión social productiva, la cual esté bajo el apoyo y orientación de un organismo rector, el cual trabaje con la prioridades de la política social del Estado Peruano concretada en los lineamientos que desarrolle el MIMDES.

Si observamos los mismos programas ya no desde la perspectiva de lo que pretenden, sino de lo que efectivamente han emprendido, el resultado no es muy distinto, incluso se refuerzan los argumentos para la fusión de una línea principal de inversión.