
RESULTADOS PRIORITARIOS Y DESEMPEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA: derechos

RESUMEN EJECUTIVO

El reporte realiza seguimiento a aquellas acciones prioritarias realizadas por el Estado, orientadas a garantizar “un buen comienzo”, es decir, acciones que prioriza y realiza el Estado para reducir la pérdida de capacidades humanas de los niños y las niñas. Se analizan las acciones referidas a la provisión de asistencia nutricional a menores de cinco años y a garantizar el acceso a servicios básicos (saneamiento), debido al gran impacto que tienen sobre el desarrollo del individuo y a su condición de prioritarias (seleccionadas por el Estado a través del Acuerdo Nacional y el gobierno). Es importante señalar que se viene trabajando con el sector la incorporación de dos resultados prioritarios adicionales: (i) desarrollo de capacidades locales y (ii) el derecho a la identidad.

La premisa que guía el seguimiento del gasto público es la identificación clara de pocos resultados prioritarios y la conexión lógica con las principales acciones del Estado que tienen efecto sobre ellos. Es nuestro punto de partida hacia una gestión pública por resultados.

El MIMDES destina alrededor del 16% de su presupuesto (1000 millones) a mejorar los niveles nutricionales de los niños y niñas y a garantizar el acceso a servicios básicos. Estos recursos incluyen el gasto en programas nutricionales (11%) -aquellos programas con un objetivo nutricional para menores de 5 años- y para infraestructura de servicios básicos (5%) – saneamiento. Este resultado implica una reducción significativa respecto al porcentaje de recursos orientados el año anterior (23%).

La provisión de alimentos y de infraestructura es una prioridad para la institución: el 75% de su presupuesto está orientado a estos rubros. Sin embargo lo priorizado dentro de los programas alimentarios son aquellos destinados a escolares (programas sin un objetivo nutricional) y en infraestructura los recursos se orientan a otro tipo de inversión (e.g. establecimientos de salud, caminos). Así mismo parte de estos recursos se orientan a la generación de oportunidades económicas. Todos estos recursos son ejecutados por 2 instituciones dentro del MIMDES: el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA y el Fondo de Compensación y Desarrollo Social FONCODES.

Resultados para las acciones nutricionales

Los programas nutricionales de PRONAA se encuentran focalizados según pobreza. Entre el 80 y 85% de las raciones distribuidas por dichos programas se realiza en los niños de los dos primeros quintiles de pobreza.

Una mirada a la evolución de las tasas de DNC y a la estrategia departamental de PRONAA revela varios aspectos en relación a la estrategia de focalización, cobertura y potencial impacto de las acciones y programas nutricionales de PRONAA:

En relación a la estrategia de focalización, se observa que: (i) Si bien los departamentos mas pobres son en promedio, los que mas reciben, no se encuentra una clara relación progresiva del gasto. Departamentos como Huancavelica y Ayacucho tienen altas tasas de cobertura 92 y 88% respectivamente, mientras que en Huanuco y Amazonas (departamentos con niveles de pobreza semejantes) la cobertura solo alcanza el 22 y 33% respectivamente. Madre de Dios, departamento priorizado por PRONAA es el tercer departamento menos pobre del país; y, (ii) El focalizar en función a la tasa de pobreza, no garantiza llegar a aquellos con mayores niveles de desnutrición. Departamentos “no tan pobres” que se ubican entre los puesto 11 y 17 (según un ranking de pobreza) tienen mayores tasas de desnutrición que algunos departamentos ubicados entre los “mas pobres”.

En relación a la cobertura de los programas nutricionales de PRONAA se observa que: (i) En su conjunto, los programas nutricionales atienden 27% de la población menor de tres años del país, (526 mil niños en el 2004). Si solo consideramos a la población pobre menor de tres años, la cobertura se eleva a 53%, siendo todavía un nivel reducido sobre todo si consideramos que este es el objetivo prioritario de la institución a la cual se destina menos del 20% del presupuesto anual; (ii) No parece existir una estrategia clara de distribución de raciones en función a algún factor relacionado a la desnutrición crónica. El caso de Pasco y Tumbes es sintomático. Ambos tienen una tasa de cobertura cercana al 25% sin embargo el primero tiene una tasa de DNC de 30% y el segundo de 12%. Por otro lado La Libertad, Lambayeque y Lima tienen una cobertura de 10-11% por parte de los programas nutricionales cuando sus tasas de DNC son de 32%, 39%, y 16% respectivamente; (iii) Para el caso específico de los departamentos donde funciona el programa PACFO, los niveles de cobertura son bastante disímiles tendiendo coberturas de 88% Huancavelica, 22% Huanuco y 30% Ancash. Sería importante conocer la relación de criterios en base a los cuales se determinan los niveles de cobertura para cada departamento.

Resultados para las acciones de provisión de servicios básicos

Durante el primer semestre del 2005, FONCODES ejecutó en promedio el 40% de la inversión en infraestructura económica y social programada para todo el año. Los niveles de ejecución varían dependiendo del tipo de proyectos (líneas de intervención). En el caso de los proyectos de agua y desagüe, los niveles de ejecución son de 23% para los sistemas de agua y 25% para sistemas de desagüe 25%. Las diferencias en el nivel de ejecución por tipo de proyecto y el bajo nivel de ejecución para servicios básicos estaría relacionado con: (i) Una menor ejecución a inicios de año (e.g. demoras en los desembolsos, en la construcción de perfiles técnicos y aprobación de los proyectos). Durante el primer semestre del 2004, el nivel de inversión en los sistemas de agua fue solo de 14%, sin embargo al finalizar el año, la inversión programada se había cubierto en un 95%; (ii) Mayor facilidad para ejecutar algunos tipos de proyectos respecto a

otros. Existen proyectos como la construcción de aulas de naturaleza mas “standard” (tradicional), donde la construcción de perfiles y aprobación toma menos tiempo; y, (iii) Cambios en el tipo de proyectos de inversión. Desde hace dos años son los gobiernos locales los encargados de ejecutar los recursos de FONCODES y los medios por los cuales se toman las decisiones sobre “en que” invertir. Los factores políticos asociados a dichos procesos pueden llevar a cambios en las decisiones de inversión programadas.

En lo que va del 2005, FONCODES ha destinado el 10% de sus recursos a proyectos de inversión de servicios básicos a pesar de ser un tema prioritario para el país. De estos recursos, el 8% (17 millones) fueron destinados a sistemas de agua, mientras que el 2% (3 millones) a sistemas de desagüe.

Paralelamente a la poca importancia que en términos presupuestales tiene la inversión en infraestructura básica (como se ha visto las tasas de acceso a servicios básicos se mantienen bajas) se observa una reducción entre el 2003 y el 2004 de los recursos orientados a dichas líneas de inversión. En el periodo mencionado, la inversión en servicios básicos cayó de 23 a 17% del presupuesto del programa Mejorando Tu Vida (91 millones en el 2003 y 50 en el 2004), creciendo otros rubros como la construcción de aulas, caminos y establecimientos de salud.. Cabe señalar que esta caída se da en un contexto en el que se incrementan los recursos ejecutados por FONCODES (459 en el 2003 y 475 en el 2004) y que esta reducción no estaría explicada por la transferencia de recursos a gobiernos locales dado que el Sistema de Seguimiento y Monitoreo SIME de FONCODES durante el 2004 contiene casi la totalidad de información respecto de las inversiones realizadas (hayan sido estas transferidas o no).

El menor nivel de recursos orientados a servicios básicos se da en un contexto de (i) incremento del presupuesto de FONCODES, (ii) la extensión del programa a 1580 distritos (hasta el 2003 fueron alrededor de 500); y, (iii) un incremento de programas nacionales de inversión en saneamiento (e.g. Pronasar).

Los cambios en la priorización de la inversión (menor inversión en servicios básicos e incremento de la inversión en otras líneas) estarían relacionados con los cambios en el funcionamiento del programa FONCODES. Actualmente son los gobiernos locales los que tienen a su cargo la provisión de infraestructura social, ellos deciden en que invertir y ejecutan los proyectos¹, esto tiene implicancias en la selección de proyectos de inversión y en los tiempos debido a varios factores que pasamos a detallar:

(i) **Débil capacidad técnica en los gobiernos locales.** Muchos gobiernos locales no tienen experiencia en formular y ejecutar proyectos, por lo cual los procesos son más lentos en la medida en que hay que generar esas capacidades. Además, el hecho que

¹ Desde sus inicios, FONCODES financió proyectos bajo un mecanismo de “demanda”, donde la comunidad solicitaba el financiamiento de un proyecto específico. Desde el 2003, la asignación de recursos se realiza en función a un índice de pobreza y a nivel distrital. Es decir, según el nivel de pobreza de los distritos estos reciben anualmente un techo máximo para invertir en proyectos.

los distritos más pobres reciban más recursos y la posibilidad que la mayor pobreza esta correlacionada con menores capacidades (de recursos y humanos), también incide en los tiempos que toma en salir un proyecto.

(ii) **Factores políticos y demoras por cambios en los procesos.** Los procesos para el logro de consensos respecto a que proyectos financiar tiene asociados mayores costos políticos cuando es un gobierno local el que debe decidirlo y ejecutarlo. Los proyectos para poder ser planteados como ideas y finalmente perfiles, deben estar en el marco de las acciones programadas por el gobierno local (e.g. ser parte de los Planes de Desarrollo Concertado). Estos nuevos procesos por lo que deben pasar los proyectos, incrementan los tiempos de formulación y ejecución de los mismos.

(iii) **Mayor número de distritos trabajando con FONCODES.** FONCODES acompaña a los gobiernos locales en el proceso. El índice de pobreza incluye a todos los distritos considerados como pobres, muy pobres y extremadamente pobres. De esta manera son ahora 1580 los distritos que reciben recursos para ejecutar. vs. los 500 con los que trabajaba antes FONCODES y los cuales debían tener proyectos definidos como condición para recibir el desembolso.

Así FONCODES viene padeciendo fuertes cambios en términos del ámbito de sus responsabilidades. Actualmente sus funciones se centran en asignar recursos, aprobar expedientes técnicos, acompañar en la ejecución y realizar seguimiento a la inversión, habiendo perdido injerencia en la orientación de la inversión.