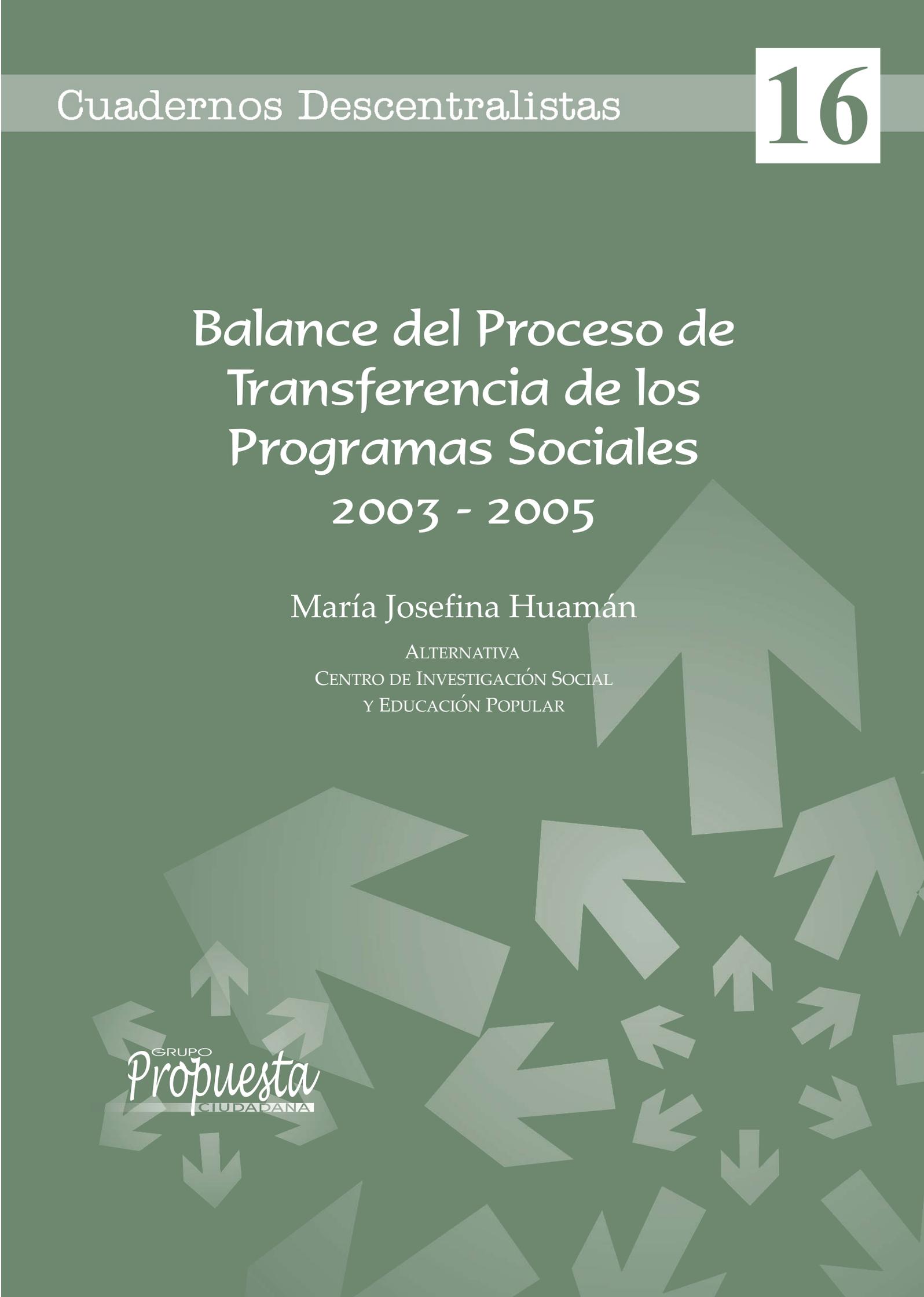


Balance del Proceso de  
Transferencia de los  
Programas Sociales  
2003 - 2005

María Josefina Huamán

ALTERNATIVA  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL  
Y EDUCACIÓN POPULAR

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA



# Balance del Proceso de Transferencia de los Programas Sociales 2003 - 2005

María Josefina Huamán

ALTERNATIVA  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL  
Y EDUCACIÓN POPULAR

Mayo, 2005

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

Auspician:



Cuadernos Descentralistas N° 16

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena  
Telef. 613 8313 Telefax 613 8315  
Email: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

**Primera edición**

**Lima-Perú. Octubre del 2005**

Tiraje: 1.000 ejemplares

Hecho el depósito legal: 1501012003-7051

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

Cuidado de edición : María Luisa de la Rocha

Coordinación: Carola Tello

Diseño/Impresión: IMSERGRAF E.I.R.L.

# GRUPO Propuesta CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios  
Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y  
Promoción del Desarrollo  
DESCO



Cipca Perú

Centro de Investigación y  
Promoción del  
Campesinado - CIPCA



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de  
Estudios Sociales  
CEPES



Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación  
CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios  
Regionales Andinos  
«Bartolome de las Casas»  
CBC



Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional  
CEDER

**CEDEPAS**

Centro Ecuémico de  
Promoción y Acción  
Social - CEDEPAS



Centro de Investigación  
Social y Educación Popular  
ALTERNATIVA

**IDS**

Instituto de Diálogo y  
Propuesta - IDS

**Juan Rheineck**

Presidente del Directorio

**Javier Azpur**

Coordinador Ejecutivo

# Índice

Presentación .....	5
Introducción .....	9
I. Las Políticas Sociales .....	11
II. Los Programas Sociales y el Proceso de Descentralización .....	20
III. El Proceso de Transferencia de los Programas Sociales .....	31
IV. Los Casos de Lima Metropolitana y el Cusco .....	71
V. Balance del Proceso de Transferencia de los Programas Sociales .....	82

# PRESENTACIÓN

El actual proceso de descentralización es el noveno intento en nuestra historia republicana por revertir el centralismo que caracteriza al Estado y a la economía. Está definido como una política permanente y se ha diseñado para que se desarrolle en forma gradual y ordenada. Estamos en su tercer año de implementación y presenta distintos avances y una serie de cuellos de botella.

La descentralización es fundamentalmente una modificación de la forma como se ejerce el poder político. Por ello, un componente importante de la descentralización en curso es la transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. A la fecha se han formulado tres planes anuales, en los cuales se definen las competencias, las funciones y los recursos por transferirse a los gobiernos regionales y locales. Asimismo se ha formulado un plan para el período 2005-2009.

En los hechos, se registra un retraso considerable en la transferencia de competencias y funciones a las instancias subnacionales de gobierno, lo que limita sus posibilidades para asumir un rol activo en la toma de decisiones sobre un conjunto de políticas públicas en sus respectivos ámbitos territoriales de gobierno. Hay una distancia significativa entre los planes y procesos concretos; por ello, es importante tomarle el pulso a la manera como se ha enfocado y ejecutado la transferencia en el marco descentralista.

El objetivo del estudio que publicamos es indagar sobre los programas sociales en el marco del proceso de descentralización. La

autora, que conoce el tema con profundidad, señala que no solo existe una separación entre las políticas sociales y económicas, sino también una clara subordinación de las primeras a las segundas. A partir de la revisión de las políticas sociales en tiempos del ajuste estructural y el neoliberalismo, anota que se ha recortado el rol del Estado en beneficio de una supuesta capacidad del mercado para priorizar y asignar recursos públicos de forma eficiente. Esta orientación condujo a modificar el enfoque universal de las políticas sociales hacia uno basado en la privatización de algunos servicios básicos y en la focalización de la estrategia de lucha contra la pobreza.

Nos indica, asimismo, que los resultados han sido exigüos, ya que la pobreza y la inequidad social se han incrementado. Esto tiene un alto costo en el principal recurso de toda sociedad, que es el capital humano; afecta también en forma directa las posibilidades de construir una sociedad basada en ciudadanos con plenos derechos.

A partir de la descripción y el análisis de FONCODES y PRONAA, así como de los casos de Lima Metropolitana y el departamento del Cusco, la autora constata que la descentralización no le ha dado un lugar relevante a los gobiernos regionales en la transferencia de los programas de lucha contra la pobreza.

El texto nos invita a seguir profundizando sobre el papel que deben tener las organizaciones de la población vinculadas a los programas sociales, en su gestión y control, para

garantizar una mayor eficacia y legitimidad de estos. Asimismo, se aborda el tema de la gradualidad en la reforma descentralista y se señala la pertinencia de revisar el sentido y los alcances que esta tiene en la perspectiva de desbloquear la resistencia centralista al proceso que viene produciendo el Sistema Nacional de Acreditación.

Un componente clave de la descentralización, que no se ha encarado adecuadamente, es el sustento político institucional que debiera garantizar su viabilidad y sostenibilidad en tanto política de Estado. Esta sustantiva reforma requiere tener dos factores en su horizonte, que hoy están ausentes: un liderazgo claro y consistente del Poder Ejecutivo, y un pacto político que permita la construcción de consensos que comprometan a los partidos y autoridades políticas en la delimitación de los roles de cada nivel de gobierno. Todo ello debe tener como norte los objetivos de desarrollo que se planteen a nivel nacional, regional y local, así como la consolidación de la democracia.

La manera como se han venido implementando las políticas y los programas sociales en estos tiempos de transición democrática no parece haber cambiado significativamente. La autora afirma que no solo se mantiene la matriz propia del modelo neoliberal, sino que se ha profundizado la fractura o separación entre la política económica y la social. Concluye que es fundamental una redefinición de las políticas sociales desde un enfoque de desarrollo y de derechos, recuperando principios básicos como son la univer-

salidad, la solidaridad, la eficiencia social y la integralidad.

El proceso de transferencia de competencias para el ejercicio de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales está marcado por una gran indefinición y carece de una clara direccionalidad estratégica. La autora destaca que, en esta dimensión, la descentralización tiene un reto de convergencia, ya que compromete la calidad del proceso y el fortalecimiento de las capacidades de gestión, pues se requiere construir instituciones regionales y locales fuertes para la ejecución de políticas territoriales que fomenten el desarrollo integral.

Con esta publicación, el Grupo Propuesta Ciudadana busca aportar al debate sobre la transferencia de los programas sociales y, en especial, sobre su enfoque y sentido estratégico. Con este propósito, sin duda ha sido un acierto la elección de una profesional como Josefina Huamán, tanto por su gran conocimiento del tema como por su trayectoria de compromiso activo con los sectores populares. Tal como la misma autora reitera, su experiencia y conocimientos son producto de su trabajo en Alternativa, institución integrante de Propuesta, con una larga experiencia de promoción del desarrollo en el cono norte de Lima.

Con este Documento de Trabajo queremos contribuir con nuevas pistas de análisis y de información al debate sobre los enfoques y las estrategias para la puesta en marcha de la reforma descentralista y participativa del Estado.

**Balance del Proceso de Transferencia  
de los Programas Sociales  
2003 - 2005**

MARÍA JOSEFINA HUAMÁN

ALTERNATIVA  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL  
Y EDUCACIÓN POPULAR

---

# INTRODUCCIÓN

La ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, estableció que el Consejo Nacional de Descentralización, en coordinación con los sectores, debía iniciar la transferencia a los gobiernos regionales y locales de los fondos y proyectos sociales, los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión productiva de alcance regional. Dispuso también que el 31 de marzo de 2003 debía establecerse el cronograma para el cumplimiento de la transferencia. Así, el 31 de marzo de ese año se emitió el decreto supremo 036-2003-PCM, que determinó los programas y el cronograma de transferencia y estableció que, a partir del segundo trimestre, se prepararía la transferencia a los gobiernos provinciales de tres programas de complementación alimentaria del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA): alimentos por trabajo, comedores populares y apoyo a albergues, que se haría efectiva a partir del último trimestre. Asimismo, se transferirían a los gobiernos distritales los proyectos de infraestructura social del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

Han transcurrido dos años desde el inicio del proceso de transferencia, tiempo adecuado para entender cómo se viene implementando y cuál es el rumbo que va tomando. Una tentación siempre presente es entender los procesos de manera segmentada: el modelo de desarrollo, por un lado, y el sistema y el ejercicio democrático, por el otro; la política económica, por una parte, y la política social, por la otra. El proceso de descentralización es visto desde diversos ángulos no siempre articulados: la estrategia de formación de regiones, la participación de la sociedad civil y la transferencia de programas sociales.

Esta separación ayuda a un mejor análisis, pero no a su cabal entendimiento. Esto es lo que puede ocurrir con el balance del proceso de transferencia. Pero atar todos los cabos también es un reto difícil de cumplir.

El presente documento intenta conocer y comprender el proceso de transferencia más allá de sí mismo; es decir, entenderlo como parte del proceso de descentralización pero también enmarcado en la política social. Varias preguntas surgen de esta relación: i) ¿el proceso de transferencia continúa, profundiza o cambia la concepción neoliberal de la política social?; ii) ¿por qué empezar por transferir programas y proyectos a los gobiernos locales sin antes darle un rol más protagónico a los gobiernos regionales y contribuir a su fortalecimiento en el diseño de políticas sociales que puedan articularse a las nuevas estrategias de desarrollo regional?; iii) ¿por qué el proceso de transferencia está siendo tutelado desde el gobierno nacional sin la participación activa de los gobiernos locales?; iv) ¿los comités de gestión son oportunidades de participación ciudadana?; v) ¿son más eficientes los programas y los proyectos transferidos? Una investigación en profundidad podría responder a estas interrogantes. En este documento solo damos los primeros pasos.

El trabajo ha sido estructurado en cinco capítulos: el primero es una aproximación a la concepción de política social; el segundo describe los programas que se transfieren: PRONAA y FONCODES; el tercero presenta el proceso de la transferencia a través del marco normativo y de su puesta en práctica. En el cuarto se tratan los casos de Lima metropolitana y el Cusco. Finalmente, en el quinto hacemos un balance del proceso de transferencia.

---

# I. LAS POLÍTICAS SOCIALES

El concepto de *política social* ha ido evolucionando en el tiempo. Un hito importante en esa evolución ha sido el planteamiento que surge en la segunda posguerra y que prevaleció hasta inicios de la década de 1980, cuando se produce una redefinición de la relación entre Estado y sociedad, fruto del nuevo modelo de desarrollo y de la ideología neoliberal que lo sustenta.

## Las políticas sociales y el bienestar

Desde 1945 las políticas sociales fueron entendidas como instrumento del Estado para atenuar las desigualdades sociales<sup>1</sup> a través de un conjunto de medidas orientadas a garantizar a las personas un nivel de vida mínimo; la atención de necesidades básicas, asegurándoles un ingreso suficiente para su satisfacción y para que puedan hacer frente a situaciones como la vejez, la enfermedad, el desempleo u otros casos de pérdida de los medios de subsistencia.<sup>2</sup> La puesta en práctica de las políticas sociales debería haber hecho posible la igualdad de oportunidades al estar vinculada a la búsqueda de una sociedad de bienestar en la que todos pudiesen satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación.

Las políticas sociales cumplían dos funciones: una función redistributiva de los ingresos, compensando así las desigualdades sociales surgidas en la economía; y una función integradora de los diversos sectores sociales al bienestar alcanzado por la sociedad.

Los problemas sociales dejaron de ser vistos como asuntos de caridad y pasaron a ser considerados como asuntos de justicia. Desde la década de 1950, el Estado en América Latina pasó de ser solamente protector de los trabajadores a ser benefactor de toda la sociedad, estableciendo políticas y programas con un carácter universal. El Estado concebía que su rol esencial era la creación de condiciones para la equidad y la igualdad de oportunidades.<sup>3</sup>

Las políticas sociales abordaron segmentadamente la problemática del bienestar humano a través de los llamados sectores sociales vinculados a necesidades básicas como la salud, la alimentación, la nutrición, la educación, la vivienda y la regulación de las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las remuneraciones.

---

1 FERNÁNDEZ, Arturo y Margarita ROZAS. *Políticas sociales y trabajo social*. Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1988, capítulo 1.

2 Por ejemplo, a causa de desastres naturales, sequías, inundaciones, terremotos, entre otros.

3 SCHKOLNIK, Mariana. «Modelos de desarrollo, políticas sociales y pobreza en Chile», presentado en el Seminario Modelos de Desarrollo y Pobreza en América Latina. Washington D.C. 1993.

## Cambio de rumbo de las políticas sociales

Este concepto de *políticas sociales* tiene su fin en la década de 1980 con el ajuste estructural y el modelo neoliberal. El Estado dejó su rol en la creación de condiciones para la equidad y la igualdad de oportunidades y concentró sus esfuerzos en la población en extrema pobreza, mientras que el resto de la población en situación de pobreza y empobrecida por el ajuste debía acceder a los servicios que anteriormente recibía del Estado a través del mercado, asumiendo un rol subsidiario, es decir, haciendo solo aquello que los particulares, las organizaciones intermedias y de base no pueden hacer.<sup>4</sup>

De este concepto se derivan las siguientes medidas en:<sup>5</sup> a) la reducción del tamaño del Estado en concordancia con su rol subsidiario; b) la focalización de los recursos fiscales de carácter social a los grupos de extrema pobreza a través de subsidios y programas directos, reduciendo el alcance de los programas universales; c) la provisión descentralizada de servicios sociales y en lo posible a través de organismos privados.<sup>6</sup>

Según este concepto neoliberal, la pobreza podía ser superada por el crecimiento económico. Se atribuía su causa a la ineficiencia y rigidez estructural impuesta por el Estado, que no permitía un buen funcionamiento del mercado.<sup>7</sup> Por lo tanto, la superación de la pobreza no era un objetivo de la política económica, sino de políticas sociales focalizadas y políticas orientadas a eliminar las trabas del mercado.

La orientación al bienestar cambió por la de actuar sobre poblaciones en extrema pobreza.<sup>8</sup> Los enfoques provenientes de la problemática de erradicación de la pobreza han desarrollado aproximaciones no sectoriales y

orientadas preferentemente a áreas rurales. Su comprensión de la pobreza ha estado limitada a identificar descriptivamente su volumen y su ubicación geográfica, tarea necesaria pero insuficiente,<sup>9</sup> porque la pobreza no se agota en la descripción de algunos atributos o indicadores, sino que alude a procesos complejos e históricos de los sistemas sociales que reproducen situaciones de precariedad.<sup>10</sup>

## Resultados del cambio de rumbo de las políticas sociales

La estrategia que separa *política económica* de *política social*, que pone el peso de la lucha contra la pobreza en los programas sociales, no ha dado resultado. Desde 1997 las tasas de pobreza e indigencia se han mantenido constantes en la región y la tasa de pobreza extrema se está incrementando.

El crecimiento económico no ha generado equidad social sino lo contrario. La flexibilización del mercado laboral ha debilitado el sistema de seguridad social. Se han cambiado los sistemas de extensión de derechos y beneficios universales e incondicionales por modelos de «asistencia residual». En el primer sistema, el rol del Estado es redistributivo y regulador; en el segundo, la obligación pública comienza donde falta el mercado. Este concepto en un país como el nuestro, donde el mercado es muy reducido, es devastador.

La preocupación por la focalización no responde a un criterio redistributivo, sino a la necesidad de optimizar los recursos estatales limitados en el marco de los procesos de ajuste estructural. Los programas y los proyectos no cuestionan los paradigmas ni las estrategias de desarrollo socioeconómico. Tampoco se preguntan sobre cuáles son sus

4 *Op. cit.*, p. 7.

5 *Op. cit.*, p. 8.

6 CLEMENTE, Adriana. *Descentralización y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: IIED-AL., 2003, p. 1.

7 En el Perú, la expresión de este pensamiento está representada por Hernando de Soto.

8 CAFFERATA, Agustín. *Pobreza y políticas sociales: Una aproximación teórico-metodológica para la elaboración del diagnóstico operativo*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1987.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*.

fuentes de financiamiento ni su procedencia: deuda, donación, gasto fiscal, entre otros.

En América Latina, los pocos resultados de la política de reducción de la pobreza dentro de la concepción neoliberal, han llevado a plantear su complejidad y multicausalidad, recurriendo a nuevas estrategias para que sean más eficientes; entre otros criterios, consideran que las intervenciones estén mejor focalizadas en la pobreza extrema y descentralizadas en su ejecución.

### **Perú: La política social en el contexto del ajuste estructural de 1990 y el modelo neoliberal**

En el Perú, a inicios de la década de 1990, el modelo de ajuste privilegió el pago de la deuda externa, la apertura de nuestros mercados a la competencia internacional y un modelo de acumulación, en los que los costos de reproducción de la fuerza de trabajo se privatizaron y los términos de la relación Estado-economía cambiaron, dejando a gran parte de la población excluida del mercado.<sup>11</sup>

Con la aplicación de la política de ajuste, la pobreza en nuestro país se incrementó. Solo tuvo una disminución de relativa importancia entre 1994 y 1997, aunque no en la misma magnitud que el crecimiento económico alcanzado en ese mismo período. En los últimos años, la pobreza pasó a ser predominantemente urbana.

Los organismos internacionales<sup>12</sup> propusieron programas para atenuar el impacto de estas medidas con programas de emergencia social supuestamente dirigidos a los grupos más afectados. El Estado careció de una política de desarrollo social; su objetivo central fue de naturaleza fiscal, orientado a reducir el déficit acumulado y a implementar programas de bajo costo y gran impacto político.

El Estado no impulsó una profunda reforma en los llamados sectores sociales permanentes, como Salud, Educación y Vivienda, sino que optó por crear programas con gran autonomía financiera y normativa. Se dieron leyes *ad hoc* para la creación del PRONAA y el FONCODES, hasta hace unos meses organismos públicos descentralizados que han contado con importantes recursos financieros (en el caso de FONCODES provenientes de organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo - BID y el Banco Mundial - BM), con un poder aislado y desarticulado de los sectores sociales y muchas veces en competencia con ellos.

El Estado, amparado en la Constitución de 1993, abandonó su rol de garante de los derechos sociales y económicos básicos de toda la población y asumió que su responsabilidad se restringía a atender a la población en extrema pobreza. Se construyeron mapas de pobreza como instrumento para la focalización, se fomentó la participación instrumental de la población en la ejecución de programas en el ámbito local, por ejemplo, a través de los núcleos ejecutores de FONCODES o los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), desarticulados de los mecanismos de decisión tanto de los gobiernos locales como de las organizaciones sociales creadas por la población.

Con el objetivo de reducir y controlar el déficit fiscal, se optó por un enfoque que tiene como criterio rector la focalización en detrimento de una política social universal, convirtiéndose en los últimos tres lustros en uno de los principios y criterios de la política social. Los programas creados con este enfoque *no han tenido mayor incidencia sobre las causas de la pobreza*. En algunos casos, tampoco cumplieron un rol compensatorio, porque no se

11 CÁRDENAS, John Jairo. «Ajuste estructural y estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina», en Seminario Modelos de Desarrollo y Pobreza en América Latina, op. cit.

12 *Op. cit.*, p. 9

orientaron a los sectores sociales más afectados por las políticas de ajuste como fueron los sectores medios, los asalariados urbanos y las personas en pobreza en el área urbana. La focalización se orientó, aunque no siempre con eficacia, a la pobreza extrema rural,<sup>13</sup> que es histórica y estructural.

Muchas veces los programas de lucha contra la pobreza sustituyeron las acciones propias de un sector social del Estado como, por ejemplo, algunos de los programas de complementación alimentaria, como los desayunos escolares<sup>14</sup> y nutricionales, que no solo no estuvieron en el sector Salud, sino que se situaron en el Ministerio de la Presidencia, específicamente en FONCODES. Luego pasaron al Ministerio de Salud (MINSA) para terminar en el PRONAA del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Otro ejemplo es el Programa de Alfabetización, que estuvo inicialmente bajo la responsabilidad del entonces Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) y más adelante del Ministerio de Educación. Asimismo, los centros de cuidado diurno llamados *Wawa Wasi* continúan en el MIMDES, a pesar de que se trata de un programa en el que se atiende a la primera infancia en temas de salud y estimulación temprana. Otro ejemplo es el programa de empleo temporal rural A Trabajar Rural, que fue desarrollado por FONCODES, mientras que recientemente el programa de empleo temporal urbano, A Trabajar Urbano, es ejecutado por el Ministerio de Trabajo.

Estos programas no fueron planteados como complementarios y articulados a las acciones de los sectores sociales permanentes, sino que actuaron con autonomía, normas administrativas y financiamiento propios, lo que les facilitó su uso clientelista.

El Estado peruano no estableció metas de desarrollo social que orientaran la política social. El pie forzado de esta ha sido la asignación presupuestal orientada por el control del déficit.<sup>15</sup> Por ello, los programas y los proyectos de lucha contra la pobreza no se orientaron a disminuir las brechas sociales entre los departamentos ni dentro de ellos, ni a identificar y actuar sobre las causas de la pobreza en los diferentes ámbitos territoriales.

Es importante reconocer la importancia de los mapas de pobreza construidos sobre la base de algunos indicadores, porque permitió la identificación de territorios de mayor pobreza; sin embargo, no avanzaron en identificar a *la población en pobreza, ni las dinámicas y causas de esta situación*.

La política social siguió el esquema común del resto de América Latina, subordinada a la política económica y los principios del modelo neoliberal. A pesar del discurso, no se lograron programas eficientes porque estos no se dan de manera aislada, puesto que dependen de una reforma integral del Estado, del desarrollo de capacidades en los funcionarios públicos, de objetivos sociales claros y de una economía orientada a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Por el contrario, los programas se desarrollaron de manera desarticulada, ineficiente, centralizada, atomizada y duplicando esfuerzos. El PRONAA es una clara expresión de ello.

Sin un eje conductor de objetivos sociales, los programas se desarrollaron superponiéndose unos a otros, problema que hasta hoy no se ha logrado superar. Se está tratando de llenar este vacío, por lo menos en el discurso, con acuerdos concertados de políticas de Estado a corto y mediano plazos a través de mecanismos como el Acuerdo Nacional y

13 Es el caso del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), Caminos Rurales, FONCODES y, en menor medida, los programas de complementación alimentaria del PRONAA.

14 En 1991 se diseñó el programa La Escuela Defiende la Vida, con la finalidad de apoyar a los niños y las niñas que acuden a la escuela sin haber desayunado; asimismo, como una forma de retener y evitar la deserción escolar de los alumnos a la escuela.

15 Esta situación persiste a pesar de que el Estado peruano se ha comprometido a cumplir con las Metas del Milenio, para lo cual se requiere una mayor asignación de recursos a los sectores Salud, Educación y Saneamiento Básico.

la elaboración, por el gobierno central, de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que hasta el momento es solo un buen clasificador de políticas y programas.

Las políticas sectoriales permanentes y las columnas vertebrales de la política social sufrieron cambios, adecuándose al concepto neoliberal de la subsidiaridad del Estado.

Así, la política del sector Salud de los últimos tres lustros ha estado orientada a que el mercado sea el espacio donde la población solucione sus necesidades. En lo referido a los servicios públicos de salud se asumió que la población debería pagar los costos de la atención, de manera tal que uno de los objetivos fue la recuperación de los costos de funcionamiento de los servicios y no la prevención y recuperación de la salud. Asimismo, se viene utilizando la infraestructura hospitalaria del Estado para el funcionamiento de clínicas en las que los pacientes pagan los servicios. De este modo, el Estado distingue dos tipos de pacientes: los clientes y los pobres, diferenciando el servicio en calidez y calidad según el poder adquisitivo del paciente. Se pierde así el acceso universal a los servicios de salud y la preocupación central de política es evitar la filtración. Paradójicamente esto ocurre cuando la fuerza de trabajo, al no recibir salario, pierde también el seguro social y, por lo tanto, debe recurrir al sector público para ser atendida, al mismo tiempo que la clase media se ha empobrecido con efectos similares, además de la pérdida del valor real de su salario, y cuando crece la población en situación de extrema pobreza. Paralelamente se establecen los CLAS de manera aislada. Si bien los indicadores de salud han mejorado, aún se encuentran entre los más bajos de América Latina.

La política de educación también se fue modificando y la gratuidad de la enseñanza se fue perdiendo. Las asociaciones de padres

de familia se convirtieron de manera indirecta en la forma de cobrar el servicio; además de organizar a los padres de familia para que realicen diversos trabajos y aporten dinero para el mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos y de la calidad de la educación al contratar a profesores de idiomas, computación, educación física, entre otros.

La inversión del Estado se orientó a la construcción de infraestructura, lo que ha permitido mejorar el acceso a los servicios educativos, sobre todo en zonas rurales, pero no ha solucionado los graves problemas de calidad, dejando de ser en la práctica un instrumento eficaz de movilidad social.

El sector Trabajo dejó de ser el protector del trabajador en su relación laboral y se convirtió en el facilitador de la flexibilización de la fuerza laboral, para que esta se someta a las relaciones de oferta y demanda que rigen el actual mercado laboral. Así, pues, asumió como función la capacitación y la promoción del empleo de jóvenes y mujeres con programas de limitado alcance.

### El gasto social

En la década de 1990 aumentó el gasto social en América Latina en todos los sectores. Aunque existe un patrón de gran diversidad del gasto entre los países, el Perú se encuentra por debajo del patrón regional. Si bien aumentó su gasto social en estos años, aún permanece significativamente rezagado: en todos los rubros nuestro país está por debajo del promedio latinoamericano.<sup>16</sup>

El Perú, junto con Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, está considerado como un país de bajo gasto social.<sup>17</sup> Pese a los avances, el gasto social *per cápita* continúa siendo todavía muy bajo en relación con la media de América Latina. En

16 OCAMPO, José Antonio. «Desafíos del crecimiento con equidad en el siglo XXI», en *Desafíos de las políticas sociales: Superación de la pobreza e integración social en América Latina*. Lima: FONCODES/CIES, 2002.

17 HARDY, Clarisa. «Las políticas sociales en América Latina en los noventa», en *Desafíos de las políticas sociales, op. cit.*, pp. 81-86.

los dos sectores más importantes para el desarrollo del capital humano: Educación y Salud, la inversión *per cápita* es una de las más bajas de la región, aunque en el primero de estos se incrementó de manera importante.

Entre los años 1999 y 2004 ha habido un aumento paulatino del gasto público social; sin embargo, el incremento fue menor que el del gasto público total en este mismo periodo.<sup>18</sup> El gasto social complementario creció más que el gasto social básico y

no anterior llega a su punto más alto en 1996, con el 35 por ciento del total del gasto público y el 5,57 por ciento en relación con el PBI. En los últimos años se ha mantenido entre 42 por ciento y 45 por ciento.<sup>19</sup>

### Programas sociales

Hasta el 2001 se identificaron 77 programas sociales del sector público. De los programas sociales permanentes, entendiendo por estos a los que se ejecutan al margen de las caren-

**CUADRO N° 1**  
**GASTO SOCIAL POR SECTORES 2001**

SECTORES	PARTICIPACIÓN % RESPECTO DEL GASTO TOTAL	PARTICIPACION % RESPECTO DEL PBI
Educación	13,9	2,35
Salud	7,7	1,31
Vivienda, Saneamiento y Medio Ambiente	2,3	0,39
Trabajo	0,1	0,02
PROMUDEH	1,2	0,20
Otros programas sociales	1,5	0,26
<b>TOTAL</b>	<b>26,7</b>	<b>4,53</b>

Fuente: O'BRIEN, Eduardo. *Informe sobre programas sociales*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), 2001, p. 10.

este, a un ritmo menor que el total del gasto público social.

El gasto social crece a partir de 1993, principalmente por la creación del PRONAA y de FONCODES. En el gobier-

cias de la población, se identificaron 45, que representan el 46 por ciento del gasto social, y 32 programas de alivio a la pobreza, que representan el 54 por ciento.

18 Ministerio de Economía y Finanzas, Viceministerio de Economía, Dirección de Asuntos Económicos. *El gasto público social en el Perú: Taxonomía, definiciones y opciones de política*, Lima, 2005.

19 VERÁSTEGUI, Rocío. *El gasto social y los programas de lucha contra la extrema pobreza*. Lima: CIP, Área de Estudios Sociales, 2005.

**CUADRO N° 2**  
**ORGANISMOS RESPONSABLES DE LOS PROGRAMAS DE ALIVIO DE**  
**POBREZA Y GASTO CON RELACIÓN AL TOTAL**

ORGANISMO RESPONSABLE	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL %
Gobiernos locales Programas del Vaso de Leche	23,00
FONCODES	13,66
PRONAA	13,40
Ministerio de Energía y Minas (plan de electrificación)	13,42
PRONAMACHCS	12,11
Instituto Nacional de Salud (INS)*	7,44
Otros	16,87

\* Desde el 2002 administrados por el PRONAA.  
Fuente. O'BRIEN, Eduardo. *Op. cit.*, pp. 14 y 17.

Hoy, después de quince años de aplicación del modelo neoliberal, más del 50 por ciento de la población sigue en situación de pobreza. En 1990, luego del ajuste estructural, la pobreza llegó al 57 por ciento; entre 1996 y 1997, años de crecimiento económico, la pobreza disminuyó a 43 por ciento; y entre 1998 y el 2002 la pobreza alcanzó al 54,5 por ciento,<sup>20</sup> lo que indica que ni el modelo económico ni las políticas de alivio a la pobreza han dado resultados. No basta, entonces, mirar solo las políticas de lucha contra la pobreza, sino que también es necesario analizar las estrategias de desarrollo, las políticas sectoriales y el conjunto de las políticas sociales, en especial las de educación, salud y empleo y su relación con los programas de lucha contra la pobreza en el proceso de descentralización.

### La necesidad de otra visión

Según la concepción teórica de *desarrollo*<sup>21</sup> desde la cual se abordan los problemas de la generación de la riqueza y su distribución, se

originarán visiones distintas sobre las posibilidades de eliminación, perpetuación o extensión de la exclusión de los beneficios del desarrollo. Si bien es importante, aunque insuficiente, una caracterización descriptiva de la pobreza, necesitamos un análisis explicativo que nos remita a estructuras y procesos que operan a escala de la sociedad global, y que son condicionantes generales para entender cada situación concreta de pobreza.

### Cómo vencer la pobreza

Entre las condiciones y dinámicas del desarrollo en relación con la pobreza, según Cafferata<sup>22</sup> *la teoría del equilibrio* plantea que una vez implantados los sectores modernos de la economía, estos se irán expandiendo como una mancha de aceite, desplazando a los sectores tradicionales y atrasados. En este proceso se opera una reasignación de recursos y, entre ellos, los recursos humanos involucrados en las actividades tradicionales a favor de los sectores modernos capitalistas gracias a los mecanismos del mercado. De tal

20 Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

21 CAFFERATA, Agustín. *Op. cit.*, p. 9.

22 *Op. cit.*, p. 10.

suerte que si el crecimiento económico es suficiente para eliminar la pobreza, *solo existen trabas coyunturales que pueden salvarse*. En el campo de las políticas sociales, la solución de estas trabas se expresa en programas de emergencia, de asistencia a los sectores que no pueden esperar a que les alcance el beneficio del desarrollo, porque su situación se deteriora. Implica que entre la población en extrema pobreza y la sociedad global existe solo un desfase de tiempo, en un proceso de desarrollo que es exitoso y que resolverá de todas maneras este problema.

Este concepto sostiene también que la pobreza es causada por los mismos pobres, porque no tienen las actitudes ni la capacidad de articularse a la modernidad, y, por lo tanto, hay que provocar un cambio cultural en ellos.

Por el contrario, desde otra concepción, se afirma que el proceso por sí mismo no es incluyente, que existen factores de diversa naturaleza que interrumpen o distorsionan la lógica del mercado. Por consiguiente, es necesario introducir, desde el exterior, incentivos que orienten las decisiones de los empresarios y los consumidores. El agente principal en el desarrollo de esta estrategia es el Estado. El desarrollo va gestando estructuras productivas heterogéneas, con capacidades desiguales de generar y captar riqueza, que van dejando al margen de los beneficios del desarrollo a una parte importante de la población, tanto rural como urbana.<sup>23</sup>

En consecuencia, el problema de la pobreza solo puede ser atacado sustantivamente con una estrategia a escala de una política de desarrollo global y no de una multiplicidad de proyectos y programas, buscando incrementar la riqueza y mejorar sus formas de distribución.

Ello no significa que no sea necesario atender de manera inmediata a la población en

extrema pobreza mediante la transferencia de recursos, sino que se debe tener en cuenta que estos no son espacios encapsulados y aislados, sino que están relacionados con la sociedad, con la diversidad de pobres y con los no pobres.

### Redefinición de las políticas sociales

*Política social* es también un factor de desarrollo.<sup>24</sup> Debe ser parte del desarrollo global, debe contribuir directa e indirectamente al crecimiento económico y, a su vez, el crecimiento económico debe estar orientado a lograr el bienestar de las personas.<sup>25</sup>

Es un problema que los programas de alivio a la pobreza pretendan ser más que eso, cuando se convierten en la única o más importante expresión de una política de superación de la pobreza con miras no solo a aliviarla, sino también a superarla o a acabar con ella, transfiriendo sin cuestionamientos la responsabilidad a los propios excluidos y reproduciendo y perpetuando modelos y estructuras excluyentes.<sup>26</sup>

Los programas focalizados de alivio a la pobreza y los de emergencia no pueden sustituir a las políticas sociales universales que deberían estar dirigidas a superar este problema crónico y estructural, en cumplimiento de los derechos económicos y sociales de las personas.<sup>27</sup>

### Políticas sociales y derechos

Desde un enfoque de derechos, la promoción de beneficios universales a partir de criterios legalmente establecidos es mucho más recomendable que la prestación de servicios o de beneficios temporales restringidos a ciertos grupos de la población meta, definidos estos con criterios de focalización más bien arbitrarios que puedan aumentar un sentimiento de inseguridad.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 14.

<sup>24</sup> GARCÍA HURTADO, Álvaro. *Las orientaciones de la política social*. Santiago de Chile: CIEPLAN, Colección de Estudios, 1991.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p. 134.

<sup>26</sup> DIEREN, Lieve, *Op. cit.*

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 11.

### **Los principios de la política social**

Las políticas sociales deberían responder a cuatro principios básicos: i) universalidad: la política social debe ser responsable ante todos los ciudadanos, para que se convierta en un elemento articulador de la sociedad; ii) solidaridad: debe buscar la equidad, esencia misma de las políticas sociales; iii) eficiencia social y no solo individual; y, iv) integralidad: la necesidad de generar sinergias entre las diversas formas de protección social.

A lo largo de las dos últimas décadas, se pueden encontrar sistemas de políticas sociales eficientes que no consideraron los princi-

pios de universalidad y solidaridad, por lo que no podrán ser exitosos a largo plazo.

### **Cambios en el discurso pero no en la práctica**

Diversos documentos y el discurso oficial señalan que en el 2002 el Estado peruano, en particular el Poder Ejecutivo, inició un proceso de modernización de la gestión pública gubernamental. Para los programas sociales significa transitar de la asistencia al desarrollo de capacidades para superar la pobreza, intentando romper con el bajo impacto de los programas sociales en general.

---

## II. LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización, entendida como la municipalización de los programas sociales, es uno de los elementos de las políticas sociales en el modelo neoliberal, junto con otras como la focalización, la transferencia directa de recursos y la corresponsabilidad de la población en su ejecución. Por ello, debemos preguntarnos si la transferencia de programas sociales en los ámbitos provincial (PRONAA) y distrital (FONCODES) corresponde a la implementación tardía de un componente del modelo neoliberal o si corresponde al anhelo descentralista.

La Ley de Bases de la Descentralización establece que el proceso se inicia con la transferencia gradual y ordenada de los programas sociales de lucha contra la pobreza a los gobiernos locales y de los proyectos de inversión productiva a los regionales.

El decreto supremo 036-2003-PCM establece que se empezará por la transferencia de programas de infraestructura social (FONCODES) a los municipios distritales, y de los programas de complementación alimentaria (PRONAA) a los municipios provinciales. Ambos —el FONCODES y el PRONAA— han sido organismos descentralizados del MIMDES, que se formaron en la década de 1990, como respuesta del Estado para compensar los efectos sociales del ajuste estructural aplicado por el gobierno de Fujimori.

Tanto el FONCODES como el PRONAA son precisamente expresión de la forma como se abordó la política social dentro del modelo neoliberal establecido durante la década de 1990 en el Perú. De ahí la interrogante de si la descentralización será, además de la transferencia de poder del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, la continuidad de las políticas sociales neoliberales o una oportunidad para su modificación. Cabe citar a Adriana Clemente cuando señala que: «*La descentralización municipal, junto con la privatización y la focalización de las políticas sociales, fueron estrategias que acompañaron la reforma económica de tipo neoliberal que se ha implementando desde los años ochenta en la región. A diferencia de la privatización, la descentralización municipal logró un consenso rápido y pasó a formar parte del discurso tanto de sectores adeptos como de sus retractores.*»<sup>1</sup>

La pregunta de por qué se empieza con la transferencia de esos programas a los municipios, sin otorgarle a los gobiernos regionales un rol de importancia en este proceso y sin considerar que su constitución es la primera gran reforma descentralista, puede tener varias respuestas: i) completar el modelo neoliberal impulsado por la banca multilateral de desarrollo (BM y BID); ii) desde una visión municipalista, restituir el poder a los municipios que el régimen autoritario de Fujimori mermó; iii) desde una lectura de las correla-

---

1 CLEMENTE, Adriana: *Descentralización y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: IIED-AL, 2003, p. 1.

ciones políticas postelectorales, expresa la voluntad de no fortalecer a los gobiernos regionales ni su relación con la población a la que están dirigidos los programas sociales que se deben transferir.

Probablemente la mejor respuesta está en la combinación de todas estas. Pero queda pendiente la interrogante mayor: ¿la transferencia de los programas sociales mencionados coincide con el anhelo descentralista o, como en el caso del Programa del Vaso de Leche, podría haberse dado sin la descentralización?

### Las instituciones que transferirán programas

#### FONCODES

El FONCODES fue creado el 15 de agosto de 1991 por decreto legislativo 657 y modificado por decreto legislativo 26157 del 30 de diciembre de 1992. Funcionó como dependencia del Ministerio de la Presidencia hasta el 31 de julio de 2002, cuando dicho ministerio fue desactivado. En virtud de la ley 27793,<sup>2</sup> se integró a la estructura orgánica del MIMDES, que concentra los programas más importantes de lucha contra la pobreza. FONCODES fue hasta 2004 un organismo desconcentrado, de autonomía funcional, económica, administrativa y técnica.

Forma parte de las propuestas de creación de fondos promovidos por organismos multilaterales en América Latina, que han recibido en cada país distintos nombres para compensar los efectos sociales de las políticas de ajuste estructural. No obstante este marco, FONCODES, y posiblemente los otros fondos, no estuvieron orientados a la población que directamente se vio afectada por estas medidas, es decir los asalariados, los no asa-

lariados y la clase media urbana. Estuvieron más bien dirigidos a obras de infraestructura en salud, educación, saneamiento básico, electricidad y caminos rurales, que son indicadores de la pobreza de las zonas rurales, pobreza crónica, estructural e histórica. Así, se atendía a la población en pobreza por insatisfacción de necesidades básicas y no a la población en pobreza por ausencia o deterioro de ingresos, que es la que creció, especialmente en zonas urbanas, como efecto directo de las políticas de ajuste y estabilización de la economía. FONCODES empezó a funcionar con los precarios fondos del Tesoro Público. Inicialmente el principal aporte provino del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).<sup>3</sup>

En sus años de funcionamiento se distinguen tres etapas:

La primera es conocida también como FONCODES I. En esta, el BID y el BM le abrieron sus líneas de crédito. Cada una de estas entidades le otorgó un préstamo de 100 millones de dólares.<sup>4</sup>

Entre los años 1991 y 1994 se dan las siguientes líneas de inversión: i) en *infraestructura social*; ii) en *infraestructura económica* dirigida a proyectos del sector agropecuario; iii) en *asistencia social* con 78 millones de dólares para el programa de nutrición; iv) dirigida al *desarrollo productivo* a través de la aprobación de proyectos agropecuarios y el apoyo a la microempresa y pequeña empresa.

En esta etapa formaron parte de los programas de asistencia social el Programa de Desayunos Escolares (FONCODITO); el Programa de Mobiliario Escolar, Calzado y Buzos Escolares; el Proyecto de Lanchas; el Proyecto de Repoblamiento de Alpacas, y el Programa del Millón de Lampas.<sup>5</sup>

2 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de julio de 2002.

3 Mientras el gobierno afinaba los mecanismos de compensación social que serían ejecutados por el FONCODES, surgieron paralelamente otras iniciativas destinadas a atender la situación de emergencia.

4 BOWEN, Sally. «FONCODES: Un panorama», en *Concertando para el desarrollo: Lecciones aprendidas del FONCODES en sus estrategias de intervención*. Lima: FONCODES, 2001.

5 *Revista de FONCODES, Cinco años*. Lima: FONCODES, 1994.

La segunda etapa o FONCODES II se inicia en 1996. En ella se introducen cambios: se utilizan los mapas de pobreza y FONCODES deja las zonas urbano-marginales para trabajar solo en zonas rurales; cambia el ámbito de las operaciones;<sup>6</sup> se simplifican los trámites, y así llegan hasta las comunidades más pobres, a las cuales se les proporciona asesoría y capacitación para que elaboren sus propios proyectos. El BID entregó 150 millones de dólares para financiar FONCODES II, etapa que se prolongó hasta el año 2003.

A partir de 2001, con el Gobierno de Transición, los programas asistenciales que no le correspondían al rol de la institución en la lucha contra la pobreza pasaron al Instituto Nacional de Salud (INS), en tanto que otros se dejaron de ejecutar.<sup>7</sup>

Actualmente nos encontramos en la tercera etapa, denominada FONCODES III,<sup>8</sup> que se inicia a fines del año 2003. El grueso de la inversión está destinado a postas, aulas, infraestructura vial, locales comunales, reconstrucción de obras públicas en la localidad, canales y redes eléctricas.

Francisco Dumler, gerente general de FONCODES hasta 2004, sostuvo que «el cambio de FONCODES II a FONCODES III se centra en hacer que las comunidades en alianza con los gobiernos locales tengan altos niveles de participación y, por tanto, esta inversión sea sostenible bajo la modalidad de núcleos ejecutores».<sup>9</sup>

La etapa FONCODES III trae, además, un componente de capacitación que permite mejorar las competencias de los funcionarios públicos y privados que dirigen proyectos sociales en el Perú. Está a cargo de expertos del Instituto Interamericano para el Desarrollo.

Una característica de este fondo ha sido —y puede seguir siendo— su naturaleza excesivamente centralista. Si bien ha resaltado

siempre la importancia de la participación de la comunidad a través de los núcleos ejecutores, no se vinculó a las organizaciones existentes ni a los gobiernos locales. Funcionó de manera autónoma sin una relación con un ente rector, sin una articulación intersectorial sólida a pesar de que las obras que realiza tienen que ver con casi todos los sectores: Educación, Salud, Saneamiento, Transporte, entre otros. No obstante que FONCODES tenía directivas que disponían el establecimiento de convenios de cooperación, en muchos casos han contribuido a la duplicidad de funciones con el Instituto para la Construcción de Infraestructura en Educación y Salud, por ejemplo.

FONCODES supervisa todo el proceso, tanto con personal externo como con sus supervisores de planta: supervisor general, supervisor regional y supervisor del Proyecto. El supervisor general trabaja en la División de Proyectos de la sede central de FONCODES y vigila el trabajo del supervisor regional en la Oficina Regional. El supervisor del Proyecto reporta inmediatamente al supervisor regional y es elegido de acuerdo con las necesidades técnicas y sus habilidades y experiencia.<sup>10</sup>

Como se puede observar, no ha tenido relación con los municipios distritales, lo que era coherente con la política de Fujimori de debilitar a los municipios distritales, asumiendo funciones que estos debían realizar y controlando los recursos municipales (ley 776).

### *Los núcleos ejecutores*

Uno de los aspectos que más ha resaltado FONCODES ha sido su operación desconcentrada con la participación directa de la comunidad, a través de los llamados *núcleos ejecutores*, constituidos por representantes de los beneficiarios elegidos por la población y apoyados por profesionales (proyectistas, evaluadores, inspectores, supervisores y

6 Véase página web: <www.foncodes.gob.pe>.

7 FONCODES. *Memoria institucional 1992*.

8 Véase página web: <www.foncodes.gob.pe/noticias>.

9 Entrevista realizada por Josefina Huamán. Lima, octubre de 2004.

10 ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel. *Análisis de la experiencia de FONCODES*. Lima: Apoyo Consultores, 2001.

capacitadores) contratados directamente por esta unidad de gestión.

Algunas características de los núcleos ejecutores son: i) el núcleo ejecutor proviene de la comunidad antes que de un gobierno municipal o de cualquier otra autoridad; ii) la comunidad elige el proyecto prioritario y a los representantes del núcleo ejecutor; iii) los fondos para el proyecto son entregados por FONCODES al núcleo ejecutor a través de desembolsos de acuerdo con el avance de la obra; y, iv) la selección del proyectista y del inspector residente es realizada por el núcleo ejecutor, mediante un sorteo entre los agentes registrados en cada oficina zonal de FONCODES.

Los representantes de los beneficiarios que forman el núcleo ejecutor son: un presidente, un tesorero, un secretario y un fiscal, quienes representan formal y legalmente a la comunidad en la presentación de la solicitud del proyecto, en la gestión del financiamiento y en su ejecución. Una vez aprobado el proyecto, FONCODES firma un convenio de financiamiento con el núcleo ejecutor y le delega la ejecución de la obra y la administración de los recursos otorgados. Los representantes del núcleo ejecutor mantienen informada a la asamblea comunitaria sobre el progreso de dichas actividades.<sup>11</sup>

Los núcleos ejecutores, si bien demostraron capacidad, no colaboraron en el desarrollo de la institucionalidad local ni fortalecieron a las organizaciones existentes, sino que compitieron entre ellas con recursos desde el gobierno central, apoyando a núcleos que podían desarticular y fragmentar a la propia comunidad.

Los recursos fueron gastados de modo eficiente, pero no necesariamente de forma eficaz, porque las obras, en sí mismas buenas, no correspondían a una propuesta de

desarrollo ni a una planificación territorial. Tampoco se libró FONCODES de su uso clientelista; además se crearon nuevas ONG para la ejecución de proyectos.

Con el proceso de descentralización, la transferencia de FONCODES a los gobiernos locales se planteó un reto adicional, pues mediante este proceso tenía la oportunidad de construir un nuevo modelo de gestión de programas sociales, que mejore la eficiencia de la inversión social, fortalezca la autonomía de los gobiernos locales y promueva la vigilancia social con transparencia.

### *Qué programas estaban operando en el 2004 y cuáles se transfirieron*

#### **a) Trabajar Rural**

Es uno de los principales programas de FONCODES, cuyo objetivo es promover el empleo temporal. A Trabajar Rural da empleo durante seis meses a hombres y mujeres que viven en pueblos muy pobres; participan en trabajos temporales orientados a la rehabilitación, el mantenimiento y la puesta en valor de la infraestructura social en beneficio de la comunidad. El presidente de la República Alejandro Toledo lanzó el programa A Trabajar Rural en octubre de 2001, en el distrito de Limatambo, Cusco. Además, encargó su ejecución y desarrollo en el sector rural a FONCODES. Este programa representó en 2003 el 36 por ciento del presupuesto total de FONCODES.<sup>12</sup>

#### **b) Mejorando tu Vida**

Es un programa que busca mejorar la calidad de vida de la población rural mediante el financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica, orientados a la satisfacción de necesidades bá-

11 Obviamente, la capacidad de la participación de la población ha sido, sobre todo para técnicos con muy poca experiencia de base, un descubrimiento de las capacidades de la población en situación de pobreza. Esta capacidad de la población es parte de su legado cultural, de su experiencia ancestral de reciprocidad y ayuda mutua no solo en el área andina, sino también en áreas urbanas como consecuencia del proceso de migración.

12 FONCODES. *Memoria de gestión institucional 2003*.

sicas insatisfechas, localizados de acuerdo con el Mapa de Pobreza. A 2003 representó el 56 por ciento del presupuesto total de FONCODES.<sup>13</sup>

### c. Producir

Es un programa del FONCODES orientado a financiar proyectos productivos con el propósito principal de promover la mejora en los ingresos, monetarios y no monetarios, de las familias rurales de distritos en situación de pobreza, localizados en microcorredores socioeconómicos. Este programa está conformado por ocho componentes de diferentes magnitudes y alcances, a través de los cuales se financian proyectos productivos, principalmente de desarrollo de capacidades en negocios o en producción de alimentos y, complementariamente, de acceso a infraestructura productiva y promoción de los servicios financieros. A 2003 representó el 7,22 por ciento del presupuesto total de FONCODES.

La propuesta de la actual administración es ir gestionando en forma gradual más recursos para dar mayor cobertura a la generación de oportunidades de negocios sostenibles en las zonas rurales pobres del país (Programa A Producir).

### PRONAA

El PRONAA fue creado el 5 de febrero de 1992 por decreto supremo 020-92-PCM, a partir de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA), que tenía como función básica brindar apoyo logístico en los trámites aduaneros y almacenar los alimentos donados, especialmente por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (AID), y del Programa de Asistencia Directa (PAD), organismo creado por el gobierno de Alan García.

La creación del PRONAA tiene relación con dos acontecimientos: por un lado, el contexto del ajuste estructural en el que se crea el Programa de Emergencia Social, conformado por el Estado y representantes de la sociedad civil para dar apoyo alimentario a los comedores populares, que crecieron vertiginosamente; por otro lado, la decisión de la AID de suspender la donación de alimentos provenientes de la ley pública 480, que se distribuían a través de organismos privados como Cáritas, Prisma y CARE a los comedores populares, para convertirlos en fondos de contravalor que serían utilizados en los llamados corredores económicos.

Cuando se creó, el PRONAA pertenecía a la Presidencia del Consejo de Ministros. En junio de 1992 es transferido al Ministerio de la Presidencia. En 1996, cuando se crea el PROMUDEH pasa a formar parte de él, como organismo público descentralizado. Así, pues, con personería jurídica de derecho público y con autonomía económica, técnica, financiera y administrativa, el PRONAA fue adquiriendo un poder casi paralelo al del ente rector.

En 1998 se aprueba mediante decreto supremo su reglamento de organización y funciones, así como los procedimientos administrativos. Hoy sigue formando parte de este ministerio, que cambió su nombre por el de MIMDES, y a partir del año 2004 dejó de ser organismo público descentralizado para integrarse al MIMDES y convertirse en órgano ejecutor.

A diferencia del FONCODES, el PRONAA no se crea por ley sino por decreto supremo. Tiene como base legal la ley 25307 promovida por los comedores populares autogestionarios, que establece la responsabilidad del Estado de brindar apoyo alimentario a la población de bajos recursos, que venía haciendo esfuerzos colectivos para enfrentar el problema de acceso a los alimentos.

13 *Idem*

Su objetivo se expresa claramente en la delimitación de sus funciones que a la letra dice:

«a) Aprobar directivas; organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, evaluar y controlar los programas, proyectos y actividades de apoyo y seguridad alimentaria; promover la generación de ingresos, preferentemente a los grupos de mujeres organizadas y fomentar el desarrollo integral de los hijos de las madres de los comedores populares y club de madres».<sup>14</sup>

Como podemos observar, su función no era solo brindar apoyo alimentario; también lo era la generación de ingresos, función que se sobrepone a la de FONCODES.

Desde su nacimiento, al PRONAA se le fue entregando la responsabilidad de ejecutar programas de complementación alimentaria y nutricional, al mismo tiempo que se fueron creando nuevos programas. Una limitación permanente ha sido que estos programas no han tenido un ente rector que oriente los objetivos nutricionales a través de una política clara de seguridad alimentaria.

Aunque el PRONAA señale que su misión es: «Contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema, ejecutando acciones de apoyo y seguridad alimentaria dirigidas preferentemente a la atención de los grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional, especialmente a los niños, madres gestantes y lactantes y damnificados por situación de emergencia temporal»,<sup>15</sup> sus programas no responden necesariamente a una estrategia clara y ordenada para cumplir su misión.

El año 2002 le transfirieron al PRONAA algunos programas del Ministerio de Educación y del FONCODES, como los desayunos escolares y los programas focalizados en po-

blaciones en situación de riesgo, como el Programa de Alimentación y Nutrición a Familias de Alto Riesgo (PANFAR), ejecutado hasta entonces por el Ministerio de Salud y Prisma, institución privada. Dichos programas, a diferencia de los de complementación alimentaria, requieren una especial capacidad técnica para asegurar el impacto nutricional, capacidad que el PRONAA no tiene. Por ello, recibe la supervisión técnica del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN), organismo perteneciente al Ministerio de Salud.

Como lo señala en sus funciones, el PRONAA ha sido un gran comprador y distribuidor de alimentos, asumiendo así un rol dinamizador de la producción agrícola local: «f) Adquirir productos alimenticios y agroindustriales básicamente de origen local que cumplan con los requerimientos nutricionales necesarios para la ejecución de los diversos programas a cargo de los recursos provenientes del Tesoro Público y a aquellos que se obtengan de la monetización de las donaciones de alimentos de cooperación técnica internacional y los recursos propios obtenidos como resultado de enajenaciones a título oneroso».<sup>16</sup>

Asimismo, el sector privado productor de alimentos agroindustriales ha visto al PRONAA como uno de sus principales compradores. Esta expectativa ha influido también en su dinámica, jugando a veces un papel de presión en las decisiones, y con más poder político que las que provienen de las organizaciones sociales de base.<sup>17</sup>

El organigrama del PRONAA es relativamente complejo, pues poco a poco ha ido creciendo como organismo desconcentrado. Actualmente tiene 28 unidades operativas, una por departamento, a excepción de algunos departamentos que tienen dos unidades operativas. En los últimos años ha ido estableciendo una infraestructura para la com-

14 Reglamento de Organización y Funciones del PRONAA, citado por Guillermo Rebosio y Enrique Rodríguez, en *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Lima: CIES/CEDEP, 2001, p. 44.

15 *Op. cit.*, p. 43.

16 *Op. cit.* p. 44.

17 Entrevista con Víctor Caballero, ex director ejecutivo y ex jefe (e) del PRONAA.

pra de alimentos en el ámbito nacional, que cuenta con almacenes y centros de acopio a cargo de sus unidades operativas, que hacen posible la adquisición y la distribución. Desde ellos se han realizado las compras locales. Según la ley 26573, promulgada el 9 de enero de 1996, los programas de apoyo alimentario deben utilizar los alimentos que se producen en el ámbito geográfico donde se ejecutan, adquiriéndolos de forma directa a los productores organizados empresarialmente.

Esta ley fue modificada y reforzada por otras leyes y decretos supremos. Así, el decreto supremo 841 del 25 de agosto de 1996 dispuso que los programas sociales de apoyo alimentario debían definir sus requerimientos de cobertura, productos y población objetivo hasta 2000. Asimismo, incorporó a empresas agroindustriales como proveedores locales. Por su lado, la ley 26746 del 21 de enero de 1997 modificó la ley 26573, al ampliar los ámbitos para realizar compras de alimentos locales a los productores agrarios individuales, a los organizados y a las empresas agroindustriales. Finalmente, la ley 27060, promulgada el 8 de febrero de 1999, estableció la adquisición directa a productores locales por el PRONAA, exonerándolo de los requisitos establecidos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Según Guillermo Rebosio y Enrique Rodríguez,<sup>18</sup> uno de los principales obstáculos para la buena gestión del PRONAA ha sido la intromisión de criterios políticos, el uso clientelista de los recursos, la escasa transparencia en el manejo administrativo y las irregularidades en los procesos de compra. Al ser exonerado del cumplimiento de normas, se posibilita un proceso de compra más ágil y accesible para los pequeños productores.

Observa también que esas facilidades se pueden prestar a prácticas ilícitas en contra de los intereses del Estado y de los propios beneficiarios de los programas:<sup>19</sup> se puede realizar el pago adelantado sin tener las garantías del proveedor; la exoneración de la pre-

sentación de cartas fianza, lo que facilita el incumplimiento de contratos; la suscripción de contratos por funcionarios que ya no tienen facultades de representación; la selección de proveedores que no cumplen con los requisitos establecidos por el PRONAA para ser incluidos como pequeños productores agrícolas o pecuarios; la sobrevaloración de bienes adquiridos a través de adjudicaciones a precios más altos que sus competidores o pagos en exceso sobre el monto fijado en el contrato; utilización de documentos adulterados para sustentar gastos realizados durante comisiones de servicio, entre otros.

De lo dicho se puede inferir que el PRONAA tiene dos objetivos que no siempre son compatibles. Por un lado, ser una herramienta de activación del agro para mejorar los ingresos en zonas rurales pobres; y, por otro, establecer canastas de alimentos con requerimientos calóricos y proteicos definidos, que sean asimilados y aceptados por la población objetivo. Estos alimentos no pueden proveerse siempre a través de compras locales, porque no cumplen con los requerimientos o porque su producción es estacional. Además, no todos los programas alimentarios son «buenos» para mejorar los ingresos de los agricultores, porque el volumen de la demanda no lo permite.

Los programas más específicos, como los nutricionales, requieren de productos agroindustriales, como mezclas fortificadas, galletas, panes enriquecidos y leche pasteurizada, productos que no ofrecen los pequeños agricultores. En cambio, los comedores populares tienen una canasta más flexible y menos centrada en productos agroindustriales que sí pueden ser ofrecidos por productores locales.

Hasta antes de la transferencia de FONCODES al MIMDES, el PRONAA era la entidad del ministerio con mayor asignación presupuestal. En 1993, año en el que inicia sus operaciones, tenía un presupuesto de 29 millones de dólares; en 1995 aumenta consi-

18 REBOSIO, Guillermo y Enrique RODRÍGUEZ. *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Lima: CIES/CEDEP, 2001.

19 *Op. cit.*, p. 61.

derablemente a 77 millones de dólares; luego baja y vuelve a subir a partir de 1998, llegando a su pico más alto en 2000, con 97 millones de dólares.<sup>20</sup> Estos datos nos permiten deducir que el PRONAA contó con más recursos en años electorales. En 2002 la partida del PRONAA se duplicó, reduciéndose drásticamente en 2004.<sup>21</sup>

Veamos en los siguientes cuadros los cambios en la responsabilidad de ejecución de los programas alimentarios, ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú.

## LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS

### CUADRO N° 3

#### COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA AL AÑO 2001 PROMUDEH

PROGRAMA	ORGANISMO RESPONSABLE	POBLACIÓN OBJETIVO	TOTAL DE POBLACIÓN ATENDIDA	MONTO (EN SOLES)
Wawa Wasi	Programa Nacional de Wawa Wasi	Niños menores de 5 años	50.000	
Alimentación escolar	Gerencia Técnica del PRONAA	Niños escolares o en edad escolar	903.326	
Alimentación infantil	Gerencia Técnica del PRONAA	Niños menores de 5 años	295.449	50.228.827
Comedores populares	Gerencia Técnica del PRONAA	Población en riesgo y pobreza	986.407	63.436.089

Fuente: O'BRIEN, Eduardo. *Informe sobre programas sociales*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Lima, 2001.

### CUADRO N° 4

#### COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA AL AÑO 2001 Sector Salud

PROGRAMA	ORGANISMO RESPONSABLE	POBLACIÓN OBJETIVO	TOTAL DE POBLACIÓN ATENDIDA
Programa de Alimentación y Nutrición del Menor en Abandono y en Riesgo Nutricional (PROMARN)	INS, CENAN, MINSA	Niños escolares o en edad escolar	4.040
Desayunos escolares	INS, CENAN, MINSA	Niños escolares o en edad escolar	1.912.441

Fuente: O'BRIEN, Eduardo, *op. cit.*

20 VERÁSTEGUI, Rocío. *El gasto social y los programas de lucha contra la extrema pobreza*. Lima: CIP, Área de Estudios Sociales, 2005, p. 8.

21 Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, decreto supremo 066-2004-PCM, Metas del objetivo general y metas específicas.

**CUADRO N° 5**  
**COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA AL AÑO 2001**  
**Municipios distritales**

PROGRAMA	ORGANISMO RESPONSABLE	POBLACIÓN OBJETIVO	TOTAL DE POBLACIÓN ATENDIDA	MONTO (EN SOLES)
Vaso de Leche	Municipio Distrital	Menores de 6 años, de 7 a 12, ancianos y personas con TBC	4.937.671	325.124,000

Fuente: O'BRIEN, Eduardo, *op. cit.*

**CUADRO N° 6**  
**PROGRAMAS NUTRICIONALES AL AÑO 2001**  
**Sector Salud**

PROGRAMA	ORGANISMO RESPONSABLE	POBLACIÓN OBJETIVO	TOTAL DE POBLACIÓN ATENDIDA	MONTO (EN SOLES)
Programa de Deficiencias por Micronutrientes (PRODEMI)	Dirección General de Salud de las Personas, MINSA	Población en riesgo y pobreza	12.000	89'942.618
PANFAR	INS, CENAN, MINSA	Población en riesgo y pobreza	146.418	
Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO)	INS, CENAN, MINSA	Niños menores de 5 años	247.678	
Alimentación y nutrición para pacientes de TBC y familiares	INS, MINSA	Población en riesgo y pobreza	29.414	

Fuente: O'BRIEN, Eduardo, *op. cit.*

En mayo de 2002, el decreto supremo 034-2002-PCM resuelve que los programas

alimentarios a cargo del MINSA pasen a ser administrados por el PRONAA.

**CUADRO N° 7**  
**PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA Y**  
**NUTRICIONALES A CARGO DEL MIMDES**  
**PRONAA 2005**

PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA*	PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN INFANTIL**	PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR
Comedores populares	Comedores infantiles	Desayunos escolares
Alimentos por trabajo en comunidades campesinas	PACFO	Almuerzos escolares
Convenios con instituciones que atienden a grupos vulnerables	PANFAR/Wawa Wasi	Convenios con colegios y fundaciones

Fuente: MIMDES.

\* En proceso de transferencia.

\*\* Dos de ellos nutricionales.

**CUADRO N° 8**  
**PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA**  
**EN EL ÁMBITO NACIONAL**  
**Presupuesto 2004 - 2005**  
**Comedores / hogares y albergues / alimentos por trabajo**

RUBRO	2004	2005
Compra de alimentos	86'992.324	88'994.705
Gastos operativos	10'232.291	8'889.470
Emergencia	5'117.196	4'440.735
<b>TOTAL</b>	<b>102'341.911</b>	<b>102'343.910</b>

### *Críticas frecuentes a los programas de complementación alimentaria y nutricionales administrados por el PRONAA*

Las críticas más frecuentes a los programas de complementación alimentaria y nutricionales coinciden desde diversas orientaciones: i) multiplicidad de programas con poblaciones objetivo similares; ii) enfoque sectorializado y desarticulado; iii) centralización del diseño, la programación y la gestión de los programas; iv) ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación; v) uso clientelista de algunos programas; vi) ausencia de una estrategia nacional de seguridad alimentaria con metas nutricionales a la que se articulen los programas; vii) falta de una entidad multisectorial que asuma el liderazgo de la orientación del programa; viii) debilidad del ente rector en materia nutricional; ix) visiones estrechas que no entienden ni reconocen el aporte económico de las mujeres organizadas en comedores populares, entre otros.

Asimismo, hay críticas que no son totalmente compartidas, ni por expertos en el diseño de políticas públicas ni por ejecutores dentro del Estado. Estas son: la existencia de filtraciones y la ausencia de criterios y prácticas de graduación.

### *Nuevo marco de política para los programas que pueden ayudar a superar algunas de las críticas*

a. *La Estrategia de Seguridad Alimentaria 2004-2015*, aprobada en setiembre de 2004, que debiera orientar los programas de complementación alimentaria y nutricionales. Esta estrategia tiene como objetivos: prevenir y reducir los niveles de malnutrición; disminuir la desnutrición crónica de los niños menores de 5 años de 25 por ciento a 20 por ciento, cerrando la brecha urbano-rural y reduciendo la deficiencia de micronutrientes, priorita-

riamente la anemia, en menores de 36 meses y en mujeres gestantes, de 68 por ciento y 50 por ciento, respectivamente, a menos de 20 por ciento. Asimismo, aumentar la disponibilidad per cápita diaria de alimentos de origen animal; incrementar el superávit en la balanza comercial de alimentos; reducir de 35,8 por ciento a 25 por ciento los hogares con déficit calórico; reducir de 60 por ciento a 40 por ciento el número de niños menores de 36 meses y de mujeres gestantes con prácticas inadecuadas en alimentación-nutrición-salud.<sup>22</sup>

b. *La Estrategia de Lucha contra la Pobreza 2004-2006* aprobada en setiembre de 2004, cuando se emite el decreto supremo 009-2004-PCM, que señala la necesidad de alinear los planes y los presupuestos sectoriales, regionales y locales para dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo Nacional, la Carta de Política Social y las Metas del Milenio de Desarrollo, así como establecer una gerencia basada en resultados; un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la inversión social; un Comité Técnico Social Multisectorial como instancia operativa de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), encargado de asesorar a los organismos del Estado en la ejecución de la política social y que fusiona en él los comités técnicos que elaboraron las diversas estrategias mencionadas, salvo la de seguridad alimentaria que es asumida por el CIAS.

A su vez, esta estrategia establece cuatro estrategias de lucha contra la pobreza: i) desarrollo de capacidades humanas; ii) empleo y generación de oportunidades para los pobres; iii) establecimiento de una red de protección social; iv) vincular las estrategias de lucha contra la pobreza, la estrategia de seguridad alimentaria y el Plan de Desarrollo Rural.

22 Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, decreto supremo 066-2004-PCM, Metas del objetivo general y metas específicas.

---

### III. EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

#### El proceso de transferencia a través de la normatividad<sup>1</sup>

2003

En la segunda disposición complementaria sobre la transferencia de programas sociales y proyectos de inversión productiva nacional, la Ley de Bases de la Descentralización (27783) establece: «[...] a partir del ejercicio fiscal 2003, se inicia la transferencia a los gobiernos regionales o locales, según corresponda, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local».

#### Qué se transfiere desde 2003

El 31 de marzo de 2003 se promulga el decreto supremo 036-2003-PCM, que instituye los programas y el cronograma de transferencia a los gobiernos regionales y locales de los fondos y proyectos sociales, programas de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva en el ámbito regional.

El mencionado decreto establece que durante el segundo y tercer semestres de ese año se preparará la transferencia y que en el último se transferirá a los municipios provinciales tres programas de complementación alimenticia pertenecientes al PRONAA: el Pro-

grama de Apoyo a Comedores Populares, el Programa de Alimentos por Trabajo y el Programa de Apoyo a Albergues.

Dispone también la transferencia a los municipios distritales de los programas de infraestructura social del FONCODES, específicamente los programas A Trabajar Rural y Mejorando tu Vida, que incluyen la construcción de postas, aulas, puentes, entre otros, y cuyo costo no exceda los 200.000 nuevos soles.

Sin embargo, no se consideró la transferencia de recursos para gastos administrativos y logísticos, que deben ser asumidos por los municipios, de manera que, en un primer momento, la transferencia resultó muy poco atractiva.

Asimismo, el decreto supremo 036 establece la transferencia de otros tres programas más, orientados también a la lucha contra la pobreza: (i) El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), del Ministerio de Agricultura, pero condicionado al acuerdo con el Banco Japonés de Inversiones (JBIC), que financiaba el programa. Durante el segundo y tercer semestres se prepararía su integración a FONCODES, cosa que nunca sucedió. (ii) Pro Vía Rural, que tiene como objetivo el mantenimiento de caminos en el ámbito local. Y, (iii) el Proyecto Ordesur, de reconstrucción local.

---

1 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. *Transferencias de los programas sociales 2004. Normas y procedimientos*. Lima: MIMDES-Dirección General de Descentralización, Concertación y Participación Social, 2004, p. 264.

### ***Acreditación de la capacidad de gestión de los municipios provinciales y distritales***

Para calificar y determinar las capacidades de gestión de los gobiernos locales, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) estableció los procedimientos y los mecanismos de verificación. Para ello, emitió la resolución de presidencia 070-CND-P-2003 (directiva 02), que señala los procedimientos para la transferencia según lo dispuesto en el decreto supremo 036. La resolución de presidencia 071-CND-P-2003 (directiva 03) establece los mecanismos de verificación de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales para la ejecución de los programas. Luego estos son modificados por la resolución presidencial N° 082-CND-P-2003, que señala un conjunto de requisitos para acreditar a las municipalidades provinciales y distritales que están en condiciones de recibir las transferencias, así como los procedimientos por seguir en el 2003.

Se señalan tres etapas para la transferencia:

Primera etapa: De marzo de 2003 al 30 de agosto de 2003. En ella las municipalidades provinciales y distritales debían preparar y entregar sus expedientes técnicos. Paralelamente, el MIMDES, el PRONAA y el FONCODES preparaban los informes del *stock* de alimentos y proyectos de infraestructura social por transferir.

Segunda etapa: Desde el 26 de setiembre de 2003 las comisiones de entrega de los ministerios y las de recepción de las municipalidades acreditadas llegaban a acuerdos para la transferencia.

Tercera etapa: En octubre de 2003 se inicia la transferencia.

Más tarde el CND emite el instructivo 001-CND-GFL-2003 para la formulación del expediente que contenga los mecanismos de verificación establecidos en la directiva 003, aplicables a los gobiernos locales, provinciales y distritales, detallando cada uno de ellos. Los mecanismos para los gobiernos provinciales son: (i) haber aprobado el Reglamento de Organización y Funciones (ROF); (ii) tener en su organigrama estructural al menos

una unidad orgánica que se haga responsable técnica y operativamente de la gestión de proyectos y servicios sociales cuya función esté en el ROF; (iii) contar con un ingeniero civil o un arquitecto colegiados, debidamente contratados de acuerdo con el requerimiento que demanden las responsabilidades por ser transferidas, cuando se trate de proyectos que impliquen ejecución de obras; (iv) haber aprobado el Plan de Desarrollo Provincial Concertado; (v) tener un programa de inversiones incorporado en el presupuesto institucional vigente, consistente con los objetivos del Plan de Desarrollo; (vi) haber aprobado un plan operativo en servicios sociales, que incluya objetivos por lograr, actividades por desarrollar, resultados esperados y un cronograma de ejecución.

En el caso de los gobiernos distritales: (i) tener en su organigrama estructural un área funcional, responsable técnica y operativamente de la ejecución de los proyectos transferidos; (ii) contar con un ingeniero civil o un arquitecto colegiados, debidamente contratados de acuerdo con los requerimientos que demanden las responsabilidades por ser transferidas, cuando se trate de proyectos que impliquen ejecución de obras; (iii) contar con al menos un trabajador asignado a la responsabilidad de ejecución del plan operativo de servicios sociales; (iv) tener aprobado el Plan de Desarrollo Distrital Concertado; (v) tener aprobado un programa de inversiones incorporado en el presupuesto institucional vigente; (vi) haber aprobado un plan operativo en servicios sociales.

### ***Criterios para la transferencia***

El MIMDES, a su vez, emite, en junio, la resolución ministerial 279-2003, que contiene la directiva que establece los Criterios para la Transferencia Efectiva de Gestión de los Programas Sociales de su cartera.

Para la transferencia de los proyectos de infraestructura social de FONCODES a los municipios distritales, se establece:

*«Los proyectos concluidos al 30 de setiembre se transfieren conforme a las valorizaciones y liquidaciones; los proyectos no concluidos y los que se inician el 30 de setiembre se transfieren*

*una vez concluidos. Se transfieren los expedientes técnicos y los recursos financieros ordinarios del presupuesto de Foncodes de los proyectos programados para iniciarse el 1 de octubre, para que las municipalidades distritales inicien su ejecución. Estos proyectos deben formar parte del Plan de Desarrollo Concertado. FONCODES brindará asistencia técnica a las municipalidades que lo requieran».*

Para la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria del PRONAA a las municipalidades provinciales se establece que:

*«Se transfiere a las municipalidades provinciales donde vienen funcionando los programas, siendo ellas las que deben adquirir los alimentos y la distribución a las municipalidades distritales. PRONAA dará asesoría financiera a las municipalidades que lo requieran».*

*«En ambos casos, se suscribirán convenios de cooperación y apoyo a la gestión por un plazo de un año prorrogable. Para los mecanismos de verificación podrían suscribir convenios de colaboración con el MIMDES u otras instituciones que los asesorarán».*

Asimismo, plantea: *«[...] el MIMDES velará por la transparencia y participación del proceso a través de espacios de concertación local y comités de gestión y fiscalización, siendo la primera vez que se les nombra».*

### **Competencia de los diversos niveles de gobierno**

La resolución ministerial 279 señala también las competencias de los diversos niveles de gobierno:

**1. Gobierno Nacional:** El MIMDES, como ente rector, debe: (i) Formular políticas y metas nacionales de inversión social, asistencia y seguridad alimentaria para la lucha contra la pobreza. (ii) Establecer los indicadores e índices de asignación de los fondos del Estado para los programas sociales que serán transferidos. (iii) Determinar los criterios para la supervisión y control del uso de los recursos asignados. (iv) En coordinación con el CND y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aprobar los índices de asignación

referencial que se actualizan cada año. (v) Formular directivas para la identificación, ejecución, supervisión y control de proyectos de infraestructura e inversión social y seguridad alimentaria; sistema de compras y distribución de alimentos; identificación y prioridades de la población beneficiaria; concertación, participación, transparencia y vigilancia de los programas sociales, para lo que consulta con los gobiernos regionales y locales). (vi) Coordinar con otros sectores del Gobierno Nacional, Regional y Local, estrategias, planes y programas nacionales de lucha contra la pobreza, para construir un modelo de gestión descentralizada de los programas sociales, y recoger aportes de la sociedad civil y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

**2. Gobiernos regionales:** (i) En el marco de las políticas nacionales y regionales de lucha contra la pobreza, coordinar y brindar apoyo a las municipalidades receptoras de los programas sociales. (ii) Coordinar con los gobiernos regionales con el fin de que brinden apoyo técnico a los gobiernos locales para el buen funcionamiento de los programas sociales transferidos. (iii) Los gobiernos regionales, por medio de sus planes de desarrollo regional, fijan ejes prioritarios para la inversión social y la canasta básica alimentaria regional que sirven a las municipalidades para la compra de los alimentos por ser distribuidos en los programas de apoyo alimentario.

**3. Gobiernos locales:** (i) Asumen la gestión y administración de los programas sociales transferidos, y deben asegurar la calidad y continuidad de los servicios a la población. (ii) Los recursos asignados serán destinados exclusivamente a los programas transferidos. (iii) Los proyectos de inversión social deben ser decididos por los Consejos de Coordinación Local (CCL) y teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo Local. (iv) Para la adquisición de alimentos podrán acogerse a las normas legales y técnicas aplicables al PRONAA, priorizando compras regionales y locales en coordinación con los clubes de madres y comedores populares de su jurisdicción. (v) Suscriben convenios de cooperación con el MIMDES.

## *La participación de las organizaciones sociales que brindan apoyo alimentario*

### *Comedores populares*

El 14 de setiembre de 2003 se da la resolución ministerial 532, que modifica la directiva anterior con el fin de incorporar la ley 25307 y su reglamento, aprobados durante el año 2002, y que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los clubes de madres, los comités del Vaso de Leche, los comedores populares autogestionarios, las cocinas familiares y los centros materno-infantiles y demás organizaciones sociales de base (OSB), en lo que se refiere al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos.

Estipula que en el acta de entrega y recepción de los proyectos y programas se debe añadir el compromiso de los alcaldes provinciales de instalar, en un plazo no mayor de treinta días, los comités de gestión, conforme a la ley 25307 y su reglamento. Asimismo, señala que la asignación presupuestal se hará en coordinación con el MEF, el CND, la Mesa de Trabajo de Descentralización y la Mesa de Diálogo de las Organizaciones Sociales de Base (disposición que no se ha cumplido).

La directiva anterior es modificada por resolución ministerial 666 del 1 noviembre de 2003, que establece, en lo sustantivo, que se deben incorporar en la base legal de la directiva la ley 27731 y su reglamento, que regulan la participación de los clubes de madres y los comedores populares autogestionarios en los programas de apoyo alimentario.

### *Municipalidades acreditadas*

El 31 de octubre se emitió el decreto supremo 088-2003-PCM, que contiene la relación de las municipalidades que fueron acreditadas. Los municipios provinciales que calificaron para recibir la transferencia de los programas de complementación alimentaria fueron 67 de 194 (35 por ciento del total y 26 por ciento del presupuesto del PRONAA). Las municipalidades acreditadas para obtener la transferencia de los proyectos de infraestructura social fueron 241 de 1.596, es decir, el 15 por

ciento del total y el equivalente al 14 por ciento del presupuesto de FONCODES.

Establece además que el MIMDES, a través de sus gerencias zonales de PRONAA y FONCODES, firmarán los convenios de gestión con las municipalidades acreditadas, y que los programas de complementación alimentaria por realizarse el último trimestre de 2003 transferirán alimentos y no recursos económicos.

### *Procedimientos operativos para la transferencia*

Para la gestión de los programas transferidos se emitió un conjunto de directivas. Así, en noviembre de 2003 el MIMDES publicó la resolución ministerial 699-2003, que establece «los procedimientos operativos para la implementación de los proyectos de infraestructura social y productiva» cuyos expedientes han sido transferidos a las municipalidades distritales. Señala que: (i) Se aplica el «modelo de financiamiento de los núcleos ejecutores» según normas ya establecidas para FONCODES. (ii) Las jefaturas zonales de FONCODES firmarán convenios de gestión con las municipalidades distritales para establecer el mecanismo de financiamiento y dar asistencia técnica; en estos convenios se prevé la transferencia financiera del MIMDES a las municipalidades para la implementación de los proyectos. (iii) Se suscriben convenios específicos entre la Jefatura Zonal de FONCODES, la Municipalidad Distrital y el Núcleo Ejecutor, con el fin de establecer las condiciones del financiamiento. (iv) La Municipalidad transfiere a la cuenta bancaria del Núcleo Ejecutor recursos para asumir los costos de ejecución del proyecto.

Se define el rol de asistencia técnica de FONCODES a los municipios para cada etapa del ciclo del proyecto. Se señala que el Núcleo Ejecutor debe estar constituido por la propia población en situación de pobreza o cualquier institución o grupo social que presente a la comunidad, y que recibe las transferencias, goza de capacidad jurídica para contratar e intervenir en procesos administrativos y judiciales y en todos los actos para la ejecución del proyecto. Se define también el rol del municipio, de FONCODES y del Núcleo Ejecutor en el ciclo del proyecto.

Se establecen «*procedimientos para la gestión de los programas de complementación alimentaria en las 67 municipalidades provinciales acreditadas*»: (i) El PRONAA transferirá el stock de alimentos a los municipios que hayan sido acreditados, los que, en coordinación con aquel, asumirán las fases de almacenamiento y distribución. (ii) Se proveerá asistencia técnica en el manejo de las fases del programa en el marco del plan de capacitación del CND y el MIMDES.

Define como fases del programa: focalización, admisión, programación, adquisición, almacenamiento, distribución, monitoreo, seguimiento y evaluación. Precisa, también, las funciones del PRONAA, de los municipios provinciales y distritales y de los comités de gestión en cada una de estas fases.

Para el año 2003 se dispone que la fase de focalización y admisión se ejecute de acuerdo con la programación ya existente, con los mismos comedores populares, hogares y albergues, y manteniendo el mismo número de beneficiarios. Establece las siguientes funciones del PRONAA: (i) En la fase de programación, el PRONAA dará asistencia técnica para la definición de las metas físicas y financieras para el 2004, así como de las canastas de alimentos. (ii) Asesorará en la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones. (iii) En la fase de almacenamiento, y a solicitud del Gobierno Local, asumirá la responsabilidad de guardar y controlar la calidad de los alimentos, y asesorará el proceso de transferencia de capacidades. (ii) Distribuirá los alimentos, junto con los municipios provinciales, y supervisará el cumplimiento de las metas del año 2003.

De otro lado, el Gobierno Regional asumirá las siguientes funciones: (i) Incorporar el enfoque de seguridad alimentaria en sus planes de desarrollo regional. (ii) En coordinación con los gobiernos provinciales y distritales, elaborará la canasta básica alimentaria, teniendo en cuenta la propuesta de los comités de gestión local, que servirá de base para la adquisición de alimentos.

Al respecto, las funciones del Gobierno Provincial serán: (i) Definir la composición de

la canasta de acuerdo con los lineamientos del MIMDES y elaborar, de manera concertada con los gobiernos regionales y distritales, las canastas de alimentos, considerando las propuestas de los comités de gestión y teniendo en cuenta la disponibilidad de alimentos. (ii) Solicitar a los municipios distritales la programación de las metas anuales, elaborar el Plan Anual de Adquisiciones de Alimentos de la provincia del año 2004 y remitirla al MIMDES, a través de gerencias zonales del Pronaa. (iii) Trasladar los alimentos a un almacén adecuado, bajo su responsabilidad y luego de firmar un acta de calidad y cantidad de productos alimenticios. Si no tiene almacén, el Gobierno Local puede guardarlos en la gerencia local del PRONAA. (iv) Hará el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de los municipios distritales, que se encargarán de distribuir los alimentos. (v) El Gobierno Distrital elaborará la programación anual de metas físicas y financieras del año 2004 teniendo como referencia los techos presupuestales asignados por el MEF; asimismo, distribuirá y acopiará información para el monitoreo.

### *Los comités de gestión*

Los comités de gestión serán instalados por iniciativa del alcalde provincial. Sus funciones son: (i) Proponer a los gobiernos provinciales las canastas de alimentos. (ii) Vigilar los almacenes de alimentos. (iii) Participar como veedor en el proceso de distribución. (iv) Evaluar las metas físicas y los indicadores de gestión.

### *Desarrollo de capacidades*

En setiembre del 2003, por resolución ministerial 482, se aprueba la directiva 19 del MIMDES sobre el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales para la transferencia de los programas sociales. En esa resolución se establece que, en reconocimiento del rol rector del MIMDES, la Dirección de Fortalecimiento Institucional conduce y promueve procesos de desarrollo de capacidades de gobiernos regionales y locales. Sus programas son coordinados con la comisión de transferencia del sector, y se presentan al CND para que formen parte de

su Plan Nacional de Capacidades. El plan incluye la capacitación, de acuerdo con sus necesidades, del personal del MIMDES, de los gobiernos locales y regionales y de los actores de la sociedad civil. Se planteó, además, que los cursos sean diseñados de manera participativa, por medio de la organización de una red de facilitadores locales y nacionales.

### *Presupuesto de 2004*

El 19 de diciembre de 2003 se publica la ley 28128, Ley de Presupuesto 2004, en la que se establece con claridad la situación de los municipios acreditados y la de los no acreditados y se asigna a todos los recursos propios de las transferencias aprobadas (programas de complementación alimentaria y de infraestructura social), con la diferencia de que los acreditados ejecutan su presupuesto, mientras que el de los no acreditados es realizado por el MIMDES. Esta decisión generó un enorme malestar y confusión en los municipios, debido, también, a los cambios de los montos asignados en relación con otros años.

### *Apreciaciones sobre la normatividad emitida en 2003: Un intento de análisis*

El año 2003 estuvo dedicado sobre todo a establecer el marco normativo sobre los procedimientos operativos para la transferencia de los proyectos de infraestructura social y de complementación alimentaria, tanto desde el CND, cuanto, más específicamente, desde el MIMDES.

Las normas fueron pensadas y elaboradas por el Gobierno Nacional, sin que hubiese una instancia de participación y consulta con los otros actores directamente involucrados en los programas y proyectos, los municipios provinciales y distritales y las OSB. No se generan consensos previos sobre el proceso de transferencia. No existe una instancia que lo asegure. La representación de los alcaldes distritales y provinciales en el CND resulta insuficiente.

La forma como se fue produciendo esta normatividad expresa que la aparente sencillez de la transferencia estaba, en realidad,

ocultando una cantidad de detalles que había que tomar en cuenta.

Lo normado hasta el fin de 2003 se centra en la acreditación y recepción de recursos para la gestión de los proyectos y programas, sin una orientación de política y sin perspectiva programática. Si bien se menciona brevemente que el Gobierno Regional debe tener en cuenta las políticas nacionales de lucha contra la pobreza, en ese momento no estaban aprobadas ni la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza, ni la Estrategia de Seguridad Alimentaria, ni el Plan de Desarrollo Rural.

Se transfieren los programas de complementación alimentaria sin, antes, haberlos rediseñado de acuerdo con las particularidades de las provincias y distritos; así, por ejemplo, no se diferencia el sentido del apoyo alimentario entre las zonas rurales y urbanas; no se determinan objetivos alimentarios claros ni distintos de los ya existentes; no se los planteó como un componente del desarrollo territorial e integral. Si bien se establece como mecanismo de acreditación la existencia de los planes concertados y los presupuestos participativos, su referencia en el conjunto de normas era todavía muy incipiente.

Llama particularmente la atención que, a pesar de las muchas normas que se emiten, ninguna mencione de manera específica que se deben o pueden rediseñar los programas sociales; peor aun: en algunas de ellas se señala que se debía seguir con los mecanismos y con la programación ya existente. Así, por ejemplo, en el caso de FONCODES queda muy claro que los proyectos son puestos en práctica por medio de los núcleos ejecutores.

Por eso, llama la atención que desde el MIMDES se critique que los gobiernos locales no hayan aprovechado la oportunidad de la transferencia para rediseñar los programas. Era ya bastante entender lo que se les transfería y el conjunto de normas que se emitirían durante todo 2003.

Aunque al principio no se propusieron mecanismos de participación de las organizaciones de mujeres socias de los comedores populares, en el transcurso de 2003 se fueron promulgando normas que establecieron ins-

tancias de participación. Así, con la ley 25307, que crea los comités de gestión, se produce un avance en pro de la democratización del proceso de transferencia, pues esta instancia de participación ciudadana hace posible una mayor incidencia de la población en la toma de decisiones, como la definición de la canasta alimenticia en el ámbito provincial; sin embargo, su función es sobre todo consultiva. Los gobiernos regionales, como ha sucedido con el resto de la normatividad, cumplen un papel absolutamente secundario y prescindible.

Desde la reglamentación dictada en 2003 se empieza a percibir, lo que será más claro en las siguientes normas que se emiten en 2004, que las funciones y responsabilidades otorgadas al MIMDES —y, más específicamente, a FONCODES y el PRONAA— durante el proceso de transferencia y luego de este suponen que, para cumplirlas, deben fortalecerse y desarrollar capacidades que hoy no tienen.

Aunque se reconoce su necesidad, era poco probable que los gobiernos locales pudieran cumplir con los mecanismos de verificación de la capacidad de gestión, pues los plazos para preparar los expedientes resultaban cortos.

El MIMDES asume críticamente los resultados y los avances de la transferencia durante el 2003 y propone entenderla como un proceso que requiere de un conjunto de ajustes normativos y políticos.

Para resumir, digamos que 2003 es el año del aprendizaje, cuando se establecen los procedimientos para la transferencia.

### **Normas emitidas en 2004**

Por resolución ministerial 047-2004-MIMDES, del 25 de enero de 2004, el MIMDES delega en los gerentes locales del PRONAA, sus administradores o quien siga en la jerarquía, la facultad de designar a sus representantes ante los Comités de Gestión Local (CGL) de los programas de complementación alimentaria.

Entre febrero y marzo de 2004, el MEF emite varios decretos supremos y directivas para aclarar todo lo concerniente al manejo presupuestal de los municipios acreditados y

no acreditados. Ambos recibían los recursos asignados por Economía para, luego, transferirlos al MIMDES, que mantenía la gestión de los programas sociales.

Las decisiones del MEF respecto de la asignación de recursos financieros de acuerdo con sus propios criterios generaron malestar y protestas de las OSB. Esta situación lo obligó a ampliar el presupuesto para el subsidio económico otorgado a los clubes de madres y que había sido omitido en el presupuesto, y lo propio ocurrió con aquellos recursos destinados a los distritos de Lima Metropolitana que no habían sido considerados por el MEF, donde se concentraban cientos de comedores populares que recibían el apoyo del Programa de Apoyo a Comedores Populares del PRONAA.

### ***Criterios básicos para la identificación y programación de inversiones sociales y programas sociales***

En marzo del 2004, por resolución ministerial 153-2004 del MIMDES, se aprueba la directiva «*Criterios básicos para la identificación y la programación de inversiones y programas sociales correspondientes a las transferencias programáticas condicionadas en el marco del Programa de Lucha Contra la Pobreza*», dirigida a los gobiernos locales acreditados. En sus disposiciones generales 4.3 y 4.4 se plantea, a diferencia de 2003, que «[...] los gobiernos locales conjuntamente con la población decidirán sobre la utilización de los recursos» en armonía con las políticas de lucha contra la pobreza y los planes de desarrollo local y presupuesto participativo. Se los orientará exclusivamente hacia programas y proyectos de lucha contra la pobreza, cuya identificación y selección será realizada de manera participativa, consensual y democrática, priorizando a aquellas personas que viven en zonas de pobreza y extrema pobreza.

Para la *identificación de los proyectos de infraestructura social y productiva* se tiene que tener en cuenta: (i) Que estén dirigidos a la población de centros poblados de entre veinte y setecientas familias (viviendas) que carecen de infraestructura básica social y económica en todos los distritos considerados como

pobres extremos, muy pobres y pobres. (ii) Que se orienten a mejorar la infraestructura en salud, educación y medio ambiente. (iii) Que fomenten actividades productivas como sistemas de riego, reforestación y conservación de suelos. (iv) Que contribuyan a mejorar el empleo.

*Para la identificación y programación del uso de las transferencias para la ejecución de los programas de apoyo a comedores, alimentos por trabajo y hogares-albergues, se establecen los siguientes criterios:* (i) Se priorizarán lugares donde exista el mayor número de personas en situación de pobreza y extrema pobreza. (ii) Estarán dirigidas a personas en condiciones de mayor vulnerabilidad. (iii) El Municipio Distrital, con el apoyo del Gobierno Provincial y la asistencia técnica del PRONAA, realizará la selección de los ámbitos geográficos de aplicación. (iv) Los comités de gestión deben proponer los criterios de selección de los beneficiarios y los procedimientos de admisión; una vez hecha la elección, se envía la lista al Municipio Distrital y este, a su vez, la remite al Municipio Provincial, para su consolidación. (v) Los gobiernos provinciales adquieren los alimentos de acuerdo con la canasta alimentaria propuesta por el Gobierno Regional. (vi) El MIMDES firmará convenios de gestión y establecerá, en coordinación con los gobiernos locales, un sistema de monitoreo.

### *Adquisición de productos alimenticios*

En marzo de 2004, por decreto supremo 002-2004, el MIMDES aprueba el Reglamento de la ley 17767, Ley del Programa Nacional de Complementación Alimentaria, que norma los procedimientos a los que se sujetan las entidades que administran los programas de apoyo alimentario y compensación social para la adquisición de productos alimenticios nacionales y cuyo artículo 3.º establece: «[...] las comisiones de adquisición deberán obligatoriamente adquirir productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, individuales u organizados así como a las micro y pequeñas empresas agroindustriales, quienes deberán usar insumos nacionales preferentemente producidos en la zona».

Señala también que durante el último trimestre, y previa opinión favorable del Comité de Gestión competente, la entidad aprobará la cantidad y la calidad de la ración alimenticia por distribuirse a los programas de apoyo alimentario y compensación social de acuerdo con los criterios nutricionales mínimos que establezca el MIMDES según las normas del Ministerio de Salud (MINSA).

Así, pues, se establece un Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones que se presenta al Consejo Superior de Contratación y Adquisiciones del Estado. Sobre esta base, se elabora un Plan Mensual de Adquisiciones. Con esta información, los ministerios de Agricultura y de la Producción entregan, durante el último trimestre de cada año, un estimado de la producción, a solicitud de la entidad.

Establece, además, la conformación de las comisiones de adquisiciones integradas por tres miembros: el gerente del Gobierno Provincial o Regional o el representante local del ministerio u organismo público descentralizado, quien las preside; un representante de los alcaldes distritales elegido por votación simple por los alcaldes distritales de la provincia; un representante local del Ministerio de Agricultura o de la Producción, según corresponda al producto. El Gobierno Local promoverá la participación de las OSB según la legislación vigente. Además, el MINSA podrá nombrar un representante. La entidad responsable los convoca.

Este decreto norma también el proceso de adquisición, que consta de ocho pasos nuevos y engorrosos, razón por la cual a los municipios acreditados les tomaría mucho tiempo cumplir con él; y lo mismo ocurre con el proceso para la contratación y las sanciones por incumplimiento.

### *Plan Anual de Transferencias 2004*

El 12 de mayo de 2004, por decreto supremo 038-2004-PCM, se aprueba el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2004. En él se plantea que: (i) El MIMDES consolidará la transferencia de los programas de complementación alimenticia a las 67 municipalidades provinciales, iniciada en 2003, y

de los proyectos de infraestructura social y productiva a 241 municipios distritales, a través de convenios de gestión. Esos municipios ejercerán su función teniendo en cuenta los techos presupuestales que se les ha asignado. (ii) En 2004 continuará el proceso de transferencia de los programas de complementación alimentaria y de infraestructura social y productiva a un segundo grupo de 58 municipalidades provinciales y 165 municipalidades distritales, cuyos mecanismos de verificación fueron validados por el CND, en virtud de que estos entregaron sus expedientes a tiempo pero, por alguna razón, estos no llegaron al CND oportunamente (artículo 8° del decreto supremo 088). La transferencia a esos municipios tendrá dos momentos: el primero, de preparación, va hasta diciembre del 2004, y para cumplir con él suscribirán convenios de cooperación entre el MIMDES y los municipios acreditados; el segundo, de transferencia completa, termina en enero de 2005, y para su realización se suscribirán convenios de gestión.

En la ejecución de los programas de complementación alimenticia los gobiernos locales participan en la definición de los planes de adquisición, en la refocalización, en el planeamiento de los sistemas de distribución y en la supervisión de los resultados.

En los proyectos de infraestructura social y productiva, a su vez, los gobiernos locales participan en la identificación y priorización de inversiones en el marco de los planes de desarrollo concertados y el presupuesto participativo, en la definición de la modalidad de ejecución, en la selección de operadores y en la propia ejecución.

El resto del proceso de acreditación se realiza según la Ley del Sistema Nacional de Acreditación.

### *Los convenios de gestión*

El 15 de mayo de 2004 se emite el decreto supremo 003-2004-MIMDES, que establece las disposiciones para los convenios de gestión que deben suscribirse entre el ministerio y los gobiernos locales acreditados. En él se decreta que en el caso de los proyectos de infraestructura social y productiva los convenios de

gestión que se suscriban podrán incluir la modalidad de ejecución de proyectos que contempla la participación de los núcleos ejecutores previstos por la ley 16157. Los comités de gestión a los que se refiere la Ley Orgánica de Municipalidades podrán asumir las competencias de los núcleos ejecutores. Las condiciones para la aplicación de una modalidad de ejecución distinta serán establecidas por los convenios de gestión por suscribirse.

Sobre los convenios de gestión, establece que su objetivo es: «[...] asegurar la atención de los beneficiarios más pobres de la localidad de acuerdo con los objetivos de la política social del Estado a cargo del MIMDES». Se menciona que estos objetivos son:

«i) Contribuir a superar la pobreza y las diversas formas de inequidad, exclusión y violencia, facilitando la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para elevar la calidad de vida de las familias y personas en situación de vulnerabilidad. ii) Contribuir a desarrollar capacidades y facilitar los procesos del emprendimiento y la búsqueda de progreso familiar y territorial. iii) Promover la movilización y desarrollo de los capitales sociales e institucionales como potenciadores del desarrollo sostenible. iv) Consolidar modelos de gestión y descentralización concertados y participativos en los ámbitos regional y local».

Asimismo, señala: «[...] para poder cumplir con esos objetivos el MIMDES ha gestionado los programas de complementación alimentaria y los proyectos de infraestructura social y productiva». Los primeros con el objetivo de otorgar un complemento alimenticio a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y en riesgo moral y de salud, a través de grupos organizados y centros de atención ubicados preferentemente en zonas urbanas marginales y rurales. Los segundos tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema por medio del financiamiento de proyectos de infraestructura social y productiva orientados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, la promoción del empleo temporal y la oportunidad de mejoras de sus ingresos.

En este decreto supremo se establecen también las obligaciones de todas las partes.

Así, corresponde al MIMDES: (i) Brindar asesoría técnica en la gestión de los programas sociales, en la identificación de sus usuarios y en el diseño e implementación del sistema de monitoreo que las municipalidades deben realizar para cumplir con los objetivos del convenio. (ii) Participar en el proceso de monitoreo, junto con la municipalidad, para hacer seguimiento a las metas comprometidas. (iii) Brindar capacitación a las autoridades y funcionarios de la municipalidad de manera directa o promoviendo la intervención de otras instituciones. Asesorar y dar apoyo especializado para que la municipalidad elabore su propio plan de capacitación.

Por otro lado, las municipalidades asumen las siguientes obligaciones: (i) Incorporar en su Plan de Desarrollo Concertado los objetivos y las metas de los programas y proyectos sociales identificados y seleccionados de manera participativa. (ii) Cumplir con los objetivos y las metas de los programas y proyectos sociales, dando prioridad a la población más vulnerable y en extrema pobreza, de manera participativa. (iii) Garantizar la participación ciudadana en la gestión, a través de la conformación de comités de gestión y otras instancias participativas reguladas por ley, articuladas a los CCL. (iv) Instalar un sistema de vigilancia ciudadana a cargo de las OSB e instituciones de la sociedad civil. (v) Proporcionar personal para que sea capacitado por el MIMDES. (vi) Monitorear, en coordinación con el MIMDES, la ejecución de los recursos transferidos de acuerdo con las metas, indicadores de medición y evaluación de la gestión. (vii) Elaborar y ejecutar el Plan de Capacitación.

Establece también que los recursos por ser transferidos por el MEF a propuesta del MIMDES están condicionados al monitoreo y evaluación de resultados establecidos en los convenios. Para ello, la municipalidad presentará a las oficinas descentralizadas del MIMDES informes semestrales de la ejecución y resultado del monitoreo llevado a cabo sobre la base de los indicadores del convenio. La evaluación del cumplimiento de este será realizada por el MIMDES al finalizar el año.

El CND y el MIMDES formularán la directiva de sanciones y estímulos al cumpli-

miento de los convenios. Establece, asimismo, que tales convenios tienen vigencia hasta diciembre de 2004, previo acuerdo de las partes, aunque también pueden ser resueltos antes del vencimiento, por incumplimiento del convenio.

### *Particularidades del convenio de gestión para proyectos de complementación alimenticia*

Algunas de las particularidades del convenio de gestión en relación con la asistencia técnica del MIMDES son: (i) Programación anual de las metas físicas y financieras; elaboración de la canasta alimentaria, del Plan Anual de Adquisiciones de Alimentos, de planes de rutas y de distribución de comestibles. (ii) En el proceso de compra, control de calidad y almacenamiento de los alimentos, así como proporcionar la logística. (iii) Entregar los perfiles profesionales que requieran los municipios.

El objetivo del Programa de Comedores Populares es contribuir a que la población pobre y en extrema pobreza pueda tener acceso a alimentos. De otro lado, el objetivo del Proyecto de Hogares y Albergues consiste en contribuir al acceso a los alimentos de la población adolescente en riesgo moral y de salud albergada en instituciones de ayuda social. Finalmente, el Programa de Alimentos por Trabajo busca promover la ejecución de obras de infraestructura básica para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en áreas periurbanas y rurales.

### *Particularidades de los convenios para los proyectos de infraestructura social y productiva*

Al respecto, son funciones del MIMDES: brindar capacitación y asistencia técnica a la municipalidad en la elaboración, evaluación y aprobación de los estudios de viabilidad y el expediente técnico; proporcionar los instructivos, guías y manuales que orientan la implementación de los proyectos; proporcionar a la municipalidad los perfiles de profesionales y un registro actualizado de agentes aptos para participar en la implementación de los proyectos; y canalizar donaciones y

préstamos externos destinados a financiar proyectos en los que las municipalidades deberán proporcionar los recursos de contrapartida nacional.

### *Sobre los núcleos ejecutores*

La modalidad de ejecución es elegida por el municipio entre los núcleos ejecutores, los comités de gestión o ejecución directa. Los dos primeros son fórmulas que prevén la participación activa de la población.

### *Focalización*

En el caso de los proyectos de infraestructura social y productiva, se añade que estos deben ser focalizados de acuerdo con el índice de asignación referencial de recursos y sobre la base de procesos participativos en centros poblados con menos de setecientas familias. Entre sus componentes se encuentran: obras de saneamiento básico, agua potable, puestos de salud, centros educativos, infraestructura vial, entre otras, así como la promoción de una mejora de los ingresos monetarios y no monetarios, a través del financiamiento de obras de infraestructura productiva.

Para los proyectos de recuperación de infraestructura social y económica existentes en la comunidad y financiados por organismos públicos y privados, también se establecen indicadores cuantitativos y no de impacto.

### *Procedimientos específicos para la transferencia de los programas sociales*

El 8 de julio de 2004 el CND emite la resolución de presidencia 057-CND-P-2004, que establece procedimientos precisos para la transferencia de los programas. Asimismo, determina que los nuevos municipios acreditados pasarán por una etapa de fortalecimiento institucional para la participación progresiva y creciente en la gestión de los programas y proyectos. Señala, además, que Lima Metropolitana se registrará por normas específicas.

Se señala que deberán suscribirse de forma obligatoria los convenios de cooperación y, luego, los de gestión. Los primeros permitirán el desarrollo institucional en los municipios, utilizando los siguientes instrumentos para la gestión del Programa de Complementación Alimentaria: Plan de Adquisiciones, planeamiento del sistema de distribución, sistema de distribución, funcionamiento del Comité de Gestión Alimentaria y refocalización y empadronamiento de beneficiarios.

### *Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales*

Emitida el 9 de julio de 2004, en ella resaltan los siguientes puntos: (i) La transferencia se dará a solicitud de los gobiernos regionales y locales. (ii) Se establecen los requisitos para la acreditación. (iii) El proceso de acreditación se tercerizará. (iv) Se determinan los criterios para la elaboración de los indicadores de gestión. (v) Los convenios de cooperación y los convenios marco de transferencias deben ubicarse en una perspectiva de mediano plazo.

Los requisitos generales para la acreditación se modifican en la ley. Allí se diferencia las municipalidades con menos de ocho unidades impositivas tributarias (UIT) de Fondo de Compensación Municipal de las que tienen más de ocho UIT. Sin embargo, en las disposiciones transitorias se establece que para la transferencia de los programas sociales alimentarios y para la de los proyectos de infraestructura social y productiva se seguirán aplicando los mismos mecanismos de verificación que el CND usó para la acreditación de los gobiernos locales en 2003 y 2004.

### *Comisión de Transferencia del MIMDES*

El 24 de julio se constituye la Comisión de Transferencia del MIMDES, que quedó conformada por el Viceministro de Desarrollo Social en representación de la Ministra; el Director General de Descentralización, Concertación y Participación Social; el Director General de Planeamiento; el Director General de Asesoría Jurídica; el Gerente General de FONCODES, y el Director Ejecutivo del PRONAA.

### *Convenios de cooperación*

El 28 de julio de 2004 se establecen los criterios para los convenios de cooperación que deben anteceder a los convenios de gestión en los municipios que fueron acreditados para ese año. Su objetivo es garantizar la ejecución concertada de los programas de complementación alimenticia por ser transferidos, así como fortalecer la institucionalidad y la participación progresiva y creciente del Gobierno Local en su gestión. Establece, asimismo, los compromisos del MIMDES y los de la Municipalidad.

Así, pues, el MIMDES se compromete a: ejecutar los programas de complementación alimenticia a través del PRONAA; almacenar los alimentos; asesorar a la Municipalidad y a las OSB para la organización y el funcionamiento de los comités de gestión; capacitar a la Municipalidad y al Comité de Gestión sobre las fases de gestión de los programas; distribuir los alimentos; monitorear y evaluar, junto con un funcionario del Municipio y el Comité de Gestión, el cumplimiento de la gestión y las metas físicas; asesorar a la Municipalidad en la formulación de la canasta de alimentos regional, en concertación con las municipalidades distritales y el Comité de Gestión; informar a los municipios para que participen, en calidad de observadores, en el proceso de adquisiciones; brindar asistencia técnica a la Municipalidad para la formulación de los planes de adquisiciones, distribución, supervisión y evaluación de los programas, así como los criterios de refocalización y empadronamiento de beneficiarios.

De otro lado, son compromisos de la Municipalidad: participar en los planes de adquisiciones para el 2005; diseñar, a partir de los instrumentos proporcionados por el MIMDES, los planes de adquisiciones de los sistemas de distribución, supervisión y evaluación por utilizar durante el 2005; participar en la evaluación y supervisión de todo el proceso, así como en el rediseño del programa en común acuerdo con el MIMDES; garantizar la participación ciudadana en la gestión a través de la organización y constitución de los comités de gestión alimentaria y otras instancias reguladas por ley y articuladas a los CCL; facilitar el sistema de vigilan-

cia ciudadana y otras iniciativas similares a las de gestión. Este convenio está vigente hasta el 31 de diciembre de 2004.

En relación con los convenios de cooperación para los proyectos de infraestructura social y productiva, la Municipalidad se compromete a: la identificación y priorización de las inversiones se harán en el marco de su planes de Desarrollo Local Concertado y Presupuesto Participativo; incorporar en la lista de FONCODES a los agentes u operadores que considere convenientes; proporcionar el personal para que participe en la capacitación del MIMDES; participar en el seguimiento y la evaluación de las obras que se ejecutan; y tomar parte de la definición de la modalidad de ejecución de los proyectos presupuestados para 2004.

En cuanto al MIMDES, su compromiso consiste en: dar asistencia técnica y capacitación permanente a la Municipalidad en la identificación y priorización de las inversiones en el marco del Plan de Desarrollo Local Concertado y Presupuesto Participativo; elaborar estudios y expedientes técnicos y otros relacionados con el proceso. La duración del convenio se extiende hasta el 31 de diciembre de 2004.

El 9 de noviembre de 2004 se aprueba la resolución ministerial 681-2004-MIMDES, «Estímulos y sanciones al cumplimiento de los convenios de gestión», norma que rige para el año 2004. Los estímulos son en realidad el reconocimiento moral y otros premios. Las sanciones son dos: (i) Los resultados de la gestión se tendrán en cuenta para evaluar su capacidad de desempeño para futuras transferencias de funciones que corresponden al año siguiente inmediato en el marco de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. (ii) La suspensión temporal del convenio de gestión en lo que atañe a las obligaciones del MIMDES.

El 20 de diciembre de 2004 se promulga la resolución ministerial 399-2004-PCM, que crea el Sistema de Focalización de Hogares para proveer a los programas sociales de información para la identificación y selección de los beneficiarios. Se aplicará solo en las ciudades.

El Plan de Capacitación es aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros el 19 de marzo de 2004 mediante decreto supremo 021-2004-PCM.

### *Apreciación de las normas emitidas en 2004: Un intento de análisis*

La normatividad que se elaboró y promulgó en 2004, a diferencia de la de 2003, cuyo énfasis estuvo puesto en el establecimiento de los procedimientos para la transferencia de los programas sociales, incide en la necesidad de normar los criterios para la gestión específica de los programas y proyectos transferidos; por ejemplo, definir los criterios de selección de proyectos de infraestructura social y de la población beneficiaria de los programas de complementación alimenticia.

El decreto supremo 038 emite la relación de los nuevos municipios provinciales y distritales acreditados y establece con precisión la naturaleza de los convenios de cooperación y de gestión. Según la normatividad dictada hasta 2003, los municipios provinciales y distritales acreditados ese año solo suscribieron convenios de gestión para la transferencia efectiva de los programas y proyectos; no había preparación previa a la transferencia. De ahora en adelante se establece que se firmen, antes de la transferencia efectiva, convenios de cooperación para la gestión compartida de los programas, como una forma práctica de capacitación a los delegados de los municipios acreditados.

En estos convenios se puede advertir que, además de definir los procedimientos, ubican las responsabilidades de los diferentes actores en un marco de políticas de mediano plazo, cosa que hasta entonces ni el MIMDES ni el PRONAA habían hecho respecto de la ejecución de sus proyectos y programas, sobre todo en el ámbito local. Como resulta obvio, este marco es también nuevo para las municipalidades; incluso siendo positivo, les exige enfoques que antes no habían desarrollado. Pero lo que extraña aun más es que estos planteamientos no se traduzcan en indicadores de resultados de los proyectos y programas, que siguen considerando únicamente variables cuantitativas.

Asimismo, se sigue estableciendo, por ejemplo, que los objetivos y las metas de los proyectos y los programas, que en la normatividad del año 2004 están más desarrollados que en la de 2003, deben estar incluidos en el Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo de la provincia y el distrito.

Sobre la base de la experiencia de 2003, el Plan Anual de Transferencias 2004 realiza ajustes en los convenios de gestión. En el caso de FONCODES, los gobiernos locales deben identificar sus prioridades de inversión en el marco de sus planes de Desarrollo Local Concertado y Presupuesto Participativo. Asimismo, se incluyen no solo los proyectos de infraestructura social, como en los de 2003, sino también, y explícitamente, los proyectos de infraestructura productiva. Además, incorpora en la transferencia al Programa de Emergencia Social Productivo Rural (PESP-Rural), que forma parte del programa A Trabajar Rural. Este programa brinda empleo a los habitantes de las comunidades más pobres del país, a quienes entrega tareas de recuperación, mejoramiento y mantenimiento de las obras que existen en el campo.

Llama también la atención que estas transferencias estén condicionadas al monitoreo y evaluación de los resultados, para lo cual debe elaborarse un informe semestral para el cumplimiento de las metas suscritas en el convenio. La pregunta que sugiere la norma es que la transferencia podría ser irreversible si resulta que, luego de la evaluación, un municipio provincial o distrital no ha sido capaz de gestionar adecuadamente los programas y proyectos. Este problema se resolverá con la norma sobre incentivos y sanciones que se dicta posteriormente.

La normatividad de 2004 hace más énfasis que la de 2003 en la necesidad de una mayor participación de la población en la gestión de los proyectos y programas, y añade, además, que es preciso promover la vigilancia ciudadana de estos. Se emiten normas que facilitan la formación de los comités de gestión, entre ellas el nombramiento de los representantes del PRONAA. Para esta institución, con una tradición de gestión centralizada y una relación vertical con la comuni-

dad, la participación horizontal con las organizaciones y los municipios representará un cambio significativo.

A diferencia de la normatividad de 2003, la de 2004 establece que los municipios distritales «pueden elegir la forma de ejecución de los proyectos transferidos por FONCODES»: sea por ejecución directa, sea a través de los comités de gestión establecidos por la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, o mediante los núcleos ejecutores, según la ley de FONCODES.

Otra diferencia entre ambas normativas es que en la de 2004 se plantea la posibilidad de refocalizar y rediseñar los programas, así como el empadronamiento de los beneficiarios pero sin explicitar los criterios. Sin embargo, ambas señalan que la población beneficiaria de los programas y proyectos no es solo aquella que se encuentra en extrema pobreza, sino también la que sufre pobreza y está en situación de riesgo y vulnerabilidad. Y, a diferencia de la normatividad de 2003, flexibiliza el destino de los recursos transferidos; no se menciona, como en la de 2003, que deben ser usados siguiendo los mecanismos previstos y programados, sino que se señala que el Gobierno Local y la población decidirán sobre el uso de los recursos en programas y proyectos orientados a la lucha contra la pobreza. No obstante, en ese momento no se había aprobado la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza, y los planes de desarrollo local no siempre incorporan la lucha contra la pobreza como criterio.

En julio de 2004 se da la Ley de Acreditación, y en setiembre de ese mismo año se emite su reglamento, que establece algunos puntos importantes, como la transferencia por demanda de los municipios, los criterios de acreditación y la tercerización de la acreditación ante organismos privados.

### Normas emitidas en 2005

#### *Plan de Transferencia 2005-2009 del MIMDES*

El MIMDES presenta al CND el *Plan de Transferencia 2005-2009*, que establece las funciones, los programas por ser transferidos y las

estrategias para la implementación del proceso. Este plan fue aprobado de acuerdo con el siguiente cronograma:

- (i) Sobre los *programas de infraestructura social y productiva*: En 2005 se hará la segunda convocatoria de acreditación a entre trescientas y cuatrocientas municipalidades acreditadas. En 2006 se realizará la tercera convocatoria de acreditación a igual número de municipalidades acreditadas. En 2007 se llevará a cabo la cuarta y última convocatoria de acreditación a las trescientas acreditadas.
- (ii) Proyectos económicos productivos: En el 2006 se hará la primera convocatoria de acreditación al 40 por ciento de las regiones, y en 2007 se realizará la segunda convocatoria de acreditación del 60 por ciento de las regiones restantes.
- (iii) Programas de complementación alimenticia: En 2005 se hará la segunda convocatoria de acreditación a las 67 municipalidades restantes.
- (iv) Programas nutricionales: En 2005 se llevará a cabo la primera convocatoria a doce provincias «vitrina», a manera de experiencias piloto. En 2006 se hará la segunda convocatoria de acreditación a 91 municipalidad provinciales. En 2007 se realizará la tercera convocatoria de acreditación a 91 municipalidades provinciales.
- (v) Programas de atención a la familia y personas en situación de vulnerabilidad (Wawa Wasi, Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), Instituto Nacional de Bienestar Familiar-INABIF): Entre 2005 y 2007 se hará la promoción y articulación de los planes nacionales. En 2005 se iniciará el rediseño y adecuación de los programas. En 2006 se ejecutará una experiencia «vitrina». En 2007 se hará la primera convocatoria de acreditación, y en 2008 la segunda.
- (vi) Beneficencias públicas: En 2005 se hará la reorganización y fusión de las beneficencias y la modificación de la normatividad, y en 2006 se modificará la normatividad para la transferencia.

- (vii) La transferencia del registro de adopciones se llevará a cabo en 2006.

***Lineamientos para la gestión descentralizada de los programas sociales transferidos***

El 25 de diciembre de 2004 se promulgó la resolución ministerial 804-2004-MIMDES, que establece los «Lineamientos para la gestión descentralizada de los programas sociales transferidos a los gobiernos locales»; entre los más importantes se encuentran:

- (i) Que los gobiernos locales, junto con la población, decidirán en forma participativa, consensual y democrática la utilización de los recursos transferidos, en el marco de la Ley de Presupuesto Participativo y su Plan de Desarrollo Local. Los proyectos y programas sociales y acciones identificadas deben estar en armonía con el Plan de Superación de la Pobreza 2004-2006, la ejecución de la política social y los objetivos de los siguientes planes nacionales: a) Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010. b) Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2005. c) Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007. d) Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006. e) Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2003-2007. f) Plan de Paz y Desarrollo, en los ámbitos priorizados. g) Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011.
- (ii) Establece que la finalidad de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza es asegurar la atención a la población en situación de pobreza, pobreza extrema, riesgo social y vulnerabilidad, siguiendo los tres ejes y objetivos estratégicos del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza.
- (iii) Asimismo, determina los criterios para la identificación y selección de los usuarios y beneficiarios de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza considerando de manera prioritaria a la población en situación de pobreza, pobreza

extrema, riesgo y vulnerabilidad social y respondiendo a sus necesidades básicas y en pro del desarrollo de sus capacidades.

- (iv) Los gobiernos locales podrán usar los fondos transferidos como contrapartida de los proyectos en el marco de los convenios de cooperación internacional y nacional, siempre que cumplan los objetivos para los cuales fueron transferidos. Los municipios podrán asociarse para la gestión de los programas sociales y buscar, así, su mayor eficiencia y eficacia. Los gobiernos locales, junto con los comités de gestión y otros espacios de concertación y participación conformados al amparo de la normatividad vigente como la MCLCP, podrán ponerse de acuerdo para la modificación de las modalidades de gestión de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza y establecerán mecanismos de transparencia que aseguren información oportuna a la población.

Sobre los proyectos de infraestructura social y productiva, establece que: (i) Mantienen los objetivos señalados en otras directivas, a los que se añade que contribuyan al desarrollo de capacidades humanas. (ii) La identificación, selección y priorización de los proyectos se harán de acuerdo con los proyectos definidos en el Plan de Desarrollo Concertado, tomando en cuenta no solo la pobreza local sino también una visión de desarrollo que incorpora los enfoques de: igualdad de oportunidades para toda la población, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, interculturalidad y territorialidad. (iii) La población objetivo de estos proyectos son los centros poblados rurales con un máximo de setecientas familias residentes que carecen de infraestructura básica social y productiva.

- (iv) Los proyectos se ejecutarán con la participación de la población. Los comités de gestión, previstos en la Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 117), son el mecanismo de gestión compartida; también podrán constituirse con representantes de la municipalidad del centro poblado y delegados del sector público y privado (no

Núcleo Ejecutor). Estos comités de gestión pueden cumplir, además, otras funciones: a) Proponer criterios de priorización y localización de los proyectos. b) Promover criterios para la identificación de la población beneficiaria. c) Organizar los recursos de la comunidad para aportar en la ejecución de los proyectos. d) Proponer criterios para la selección de contratistas o personal calificado para la ejecución del proyecto. e) Administrar los recursos financieros que le transfiera la comunidad.

Para los programas de complementación alimenticia, señala que: (i) Tienen como objetivo entregar un complemento alimenticio a la población en situación de pobreza, extrema pobreza y riesgo moral y de salud, así como a sectores vulnerables, a través de grupos organizados y centros de atención, ubicados preferentemente en áreas urbanas marginales y rurales. (ii) Los gobiernos locales y los comités de gestión establecerán los criterios para la priorización de la población objetivo y para la temporalidad de su atención, sobre la base del presupuesto de cada año. (iii) Los comités de gestión son instancias de administración concertada y participativa; garantizan la participación de la Municipalidad y los representantes de OSB que realizan tareas de apoyo alimenticio. Se puede incluir otras organizaciones. El Comité de Gestión participa en: a) la elaboración de la canasta alimenticia regional; b) la programación anual; c) el diseño de la gestión y la adecuación de los programas de complementación alimenticia en la provincia; y, d) establece criterios para la elaboración del padrón único de usuarios y usuarias y los mecanismos de transparencia.

La Municipalidad Distrital, en forma concertada, podrá constituir un Comité de Gestión Distrital que participará en la identificación y priorización de la población objetivo y en el diseño de la distribución de alimentos, y aportará en la elaboración de la canasta alimenticia regional. Los comités de gestión provincial y distrital podrán participar en el Plan

de Desarrollo Concertado y en el Presupuesto Participativo.

Establece que los gobiernos regionales concertarán con las municipalidades provinciales y distritales y con los comités de gestión provinciales y distritales para la elaboración de la canasta alimenticia regional que responda al Plan de Seguridad Alimentaria Regional, de acuerdo con los siguientes criterios: (i) producción de la región o provincia; (ii) presupuesto disponible y capacidad logística; (iii) hábitos de consumo; (iv) oferta a costos competitivos; y (v) criterios nutricionales.

La Municipalidad Provincial, a pedido de alguna municipalidad y en virtud de su más fácil acceso geográfico, podrá solicitar que otra municipalidad provincial compre los alimentos por ser distribuidos en los programas de complementación alimentaria. Los municipios podrán establecer mecanismos de asociación. El MIMDES, en tanto ente rector, dictará las normas para cumplir con las metas y objetivos del programa. En los gobiernos locales no acreditados la ejecución de los programas será responsabilidad del MIMDES a través de sus unidades ejecutoras y con la participación de los gobiernos locales y sus instancias de coordinación y concertación local.

El 1 de febrero de 2005 se publica el decreto supremo 002-2005-MIMDES, que autoriza al PRONAA continuar la atención de los programas de complementación alimenticia durante el primer trimestre de 2005.

En marzo de 2005 se da el decreto supremo 0005-2005-MIMDES, que contiene disposiciones referentes a los convenios de gestión que se suscriban durante el periodo presupuestal 2005 entre el MIMDES y los gobiernos locales acreditados. En él se plantea que los proyectos que no excedan las cien UIT podrán incluir el modelo de financiamiento que contempla la participación de los núcleos ejecutores. Los comités de gestión podrán asumir las competencias de los núcleos ejecutores.

### *Plan de Transferencia 2005 del MIMDES (no aprobado al 23 de mayo)<sup>2</sup>*

La propuesta presentada por el MIMDES para 2005 dice: «Se ha elaborado teniendo en cuenta: (i) La posible demanda de transferencia de los programas sociales por los gobiernos locales. (ii) La complementariedad con el programa 'Juntos' (antes 'Pro Perú'). (iii) Los escasos recursos para la asistencia técnica y la capacitación. (iv) Las debilidades de los equipos del Mimdes para afrontar el proceso».

Durante 2005 se transferirán los programas de infraestructura social y productiva, de complementariedad alimenticia y nutricional a través de los que se han llamado «proyectos vitrinas», personal y activos en tres departamentos que el MIMDES llama «departamentos vitrinas».

#### *Estrategia por seguir*

1. Convenios de cooperación que tengan como fin preparar a las municipalidades para la elaboración de instrumentos adecuados para la gestión de los programas sociales y de los requisitos para la acreditación. Estos convenios tienen tres componentes: (i) El MIMDES y las municipalidades trabajan de manera conjunta. Los municipios participan en la gestión de los programas en todas sus etapas. (ii) Capacitación y asistencia técnica del MIMDES de acuerdo con el Plan de Capacitación y Asistencia Técnica 2005 para preparar las condiciones de transferencia de los recursos para 2006. Entre octubre y diciembre se brindará asistencia técnica en la elaboración de indicadores de evaluación y medición de gestión de los programas sociales por transferir. (iii) Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la gestión y vigilancia de los programas por transferir.

Las etapas del convenio son las siguientes: (i) Elaboración de las condiciones básicas para la transferencia del programa social, que culmina el 30 de setiembre,

cuando el CND verifica el cumplimiento de los requisitos de acreditación. (ii) En las municipalidades acreditadas por el CND se elaborarán instrumentos complementarios para la gestión del programa social. Esta etapa va del 1 de octubre al 30 de noviembre.

Se firma el convenio de cooperación con municipalidades que pertenezcan a una organización de municipalidades, estén organizadas territorialmente o no. Para ello, deben presentar la solicitud de transferencias de programas al CND y copias de actas de los acuerdos del Concejo Municipal, CCL y la Asamblea de Alcaldes Distritales de la provincia o de la Asociación. Las actas de todos los participantes deben ser de compromiso con el cumplimiento del convenio.

Como FONCODES tiene convenios de cooperación con las 1.194 municipalidades no acreditadas hasta la fecha, firmará una adenda con grupos de municipalidades que hayan presentado su solicitud al CND con las actas mencionadas.

El convenio de cooperación es planteado como una nueva modalidad de acreditación, cuyo eje es el fortalecimiento de capacidades para la elaboración de los instrumentos básicos de gestión de los programas por ser transferidos y que son los requisitos mínimos que el MIMDES establecerá para la acreditación.

Según el reglamento de la Ley de Acreditación, la firma del convenio de cooperación debe haberse realizado el 30 de abril.

2. Fortalecimiento de los gobiernos locales mediante el cumplimiento del Plan de Capacitación y Asistencia Técnica a través de: la formación de equipos de facilitadores del MIMDES; la formación de equipos mixtos en los departamentos con ONG; la generación de oferta de capacitación externa y la participación de empresas acreditadoras o certificadoras. El MIMDES financiará el 50 por ciento de la oferta educativa.

<sup>2</sup> Al momento de la discusión de este documento el plan de 2005 del MIMDES puede haberse aprobado y merecerá comentarios adicionales.

3. Promoción del desarrollo rural, territorial y de seguridad alimentaria: Se promoverá la aplicación de enfoques y estrategias de desarrollo territorial, rural y seguridad alimentaria. Para ello, se realizarán convenios de cooperación con agrupaciones de municipalidades de cada jurisdicción. Se capacitará sobre esos enfoques y se permitirá el rediseño y la adecuación de los programas.
4. Compromiso de los actores para la gestión participativa de los programas sociales.
5. Fortalecimiento de los comités de gestión sobre la base de los ejes del Plan de Superación de la Pobreza: Se plantea fortalecer y constituir comités de gestión articulados a los CCL y a las MCLCP como parte de los compromisos que forman parte del convenio de cooperación: (i) El Comité de Gestión del Programa Alimentario, integrado por miembros del Comité del Vaso de Leche, del Comité de Complementación Alimentaria y del Comité de Programas Nutricionales, articulados al Comité de Desarrollo de Capacidades Humanas. (ii) El Comité de Gestión de Programas de Infraestructura Social y Productiva, integrado por miembros del Comité de Obras, el Núcleo Ejecutor y la Municipalidad del centro poblado, articulados al Comité de Gestión de Generación de Empleo y Oportunidades Económicas.
6. Implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales: El MIMDES consultará a las municipalidades el diseño de un sistema de información, monitoreo y evaluación de la gestión, que entrará en funcionamiento en enero de 2006. Este sistema permitirá contar con información mensual que será consolidada trimestralmente para que el MIMDES pueda evaluar el cumplimiento de los indicadores de medición y evaluación de la gestión.
7. El cronograma establece que: (i) se suscriben los convenios en abril y mayo; (ii) se ejecuta el convenio de cooperación de mayo a setiembre; (iii) de mayo a junio,

se incorpora en el Plan de Desarrollo Concertado el diagnóstico del programa social por transferir; (iv) en julio, el MEF asigna techos presupuestales; (v) se acredita en octubre; (vi) de mayo a diciembre, se elabora y aprueba el Sistema de Información y Evaluación; y, (vii) la transferencia efectiva se realiza en enero de 2006.

Para la transferencia de los programas y proyectos de infraestructura social y productiva plantea el fortalecimiento del proceso de transferencia a través de los convenios de gestión que firmará con las 406 municipalidades distritales acreditadas hasta el momento. Así, pues, los compromisos del MIMDES establecidos por el convenio son: (i) Brindar asistencia técnica y capacitación a las municipalidades distritales para la planificación del desarrollo local y del presupuesto participativo de las transferencias, y para la priorización, la selección de proyectos y la asistencia técnica a los comités de gestión y los núcleos ejecutores. (ii) Coordinar con la Dirección Nacional del Tesoro Público los desembolsos de las transferencias programáticas a las municipalidades que han suscrito convenios de gestión. (iii) Articular los programas y los proyectos transferidos con las políticas y acciones de promoción del desarrollo local con enfoque territorial. (iv) Realizar el monitoreo y la supervisión de la ejecución. (v) Canalizar recursos de la cooperación internacional.

Además, diseña el proceso de transferencia a las nuevas municipalidades que se acrediten en 2005. Para enero de 2006 se prepara la transferencia a grupos de municipalidades que firmen convenios de cooperación con el MIMDES.

Las municipalidades que cumplan con las condiciones para la gestión eficiente de los programas, ya se que hayan suscrito o no convenios de cooperación, firmarán los convenios de gestión el 1 de enero de 2006.

Para la transferencia de los programas de complementación alimenticia se propone:

- (i) El fortalecimiento del proceso iniciado a través de la firma de los convenios de gestión en los que el MIMDES se compromete

te a dar asistencia técnica y capacitación a las municipalidades provinciales acreditadas en 2003 y 2004. Coordinar con el Tesoro Público los desembolsos a las municipalidades que firmaron los convenios de gestión. Articular los programas y proyectos transferidos con las políticas y acciones de promoción del desarrollo local con enfoque territorial. Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación para los gobiernos locales. Realizar el monitoreo y supervisión de la ejecución. Canalizar recursos provenientes de la cooperación técnica y financiera internacional.

- (ii) Preparación de las nuevas municipalidades provinciales que soliciten la transferencia en 2005 para su transferencia efectiva en 2006 a través de la firma de convenios de cooperación, para que elaboren los instrumentos adecuados para la gestión de los programas por transferir. En 2005 se transferirán recursos a las municipalidades de los programas de complementación alimenticia. En 2006 se transferirán recursos del programa de alimentación y nutrición al paciente ambulatorio con tuberculosis y familia (PANTBC), que otorga un complemento alimenticio a grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas con TBC, adultos mayores y personas con discapacidad, en situación de riesgo moral, abandono y víctimas de la violencia familiar y política.

En 2005 se tiene como meta preparar la transferencia a las 68 municipalidades provinciales sin contar la provincia de Lima, que requiere de una norma específica. El 1 de enero de 2006 se hará efectiva la transferencia a aquellas municipalidades que hayan culminado los convenios de cooperación o a las que, no habiendo suscrito esos convenios, cumplen con las condiciones para la gestión eficiente del Programa de Complementación Alimentaria.

En setiembre se cumple la primera etapa de los convenios de cooperación, y se hará la verificación de aquellas municipalidades que han desarrollado las condiciones para la gestión de los programas. Entre los meses de octubre y diciembre deben contar con:

indicadores de evaluación y medición de la gestión de los programas, Plan de Adquisiciones 2006, registro comparado de beneficiarios de comedores populares y Vaso de Leche por edades y distritos, y rutas de distribución.

Como en el caso de los proyectos de infraestructura social, el convenio de gestión se consultará entre los meses de octubre y noviembre, para su suscripción en diciembre con las municipalidades que tengan las condiciones para la gestión eficiente.

Los indicadores de medición de la gestión del Programa de Complementación Alimentaria en los convenios de gestión 2005 son básicamente cuantitativos; entre ellos se especifica el número de personas en pobreza extrema atendidas. Los indicadores de evaluación de la gestión, en cambio, son cualitativos, y entre ellos están: la transparencia, que mide el derecho de los ciudadanos de conocer cómo se gastan los recursos; la calidad, que evalúa la bondad de los alimentos; la economía, que mide la cantidad de alimentos adquiridos por los productores locales regionales; la participación, que evalúa cuánto se comprometen los actores en la toma de decisiones a través de propuestas formuladas por el Comité de Gestión y el número de instituciones representadas por el Comité de Gestión; y la eficiencia, que mide el costo de las raciones.

Para el cumplimiento de las condiciones el MIMDES ofrecerá capacitación y asistencia técnica a través de un conjunto de módulos.

#### *Para la transferencia de los programas nutricionales*

En 2005 se iniciará la preparación de la transferencia del programa nutricional, para lo que se tendrá en cuenta el enfoque preventivo, con el fin de capacitar a las madres de los niños beneficiarios, lactantes y gestantes. Asimismo, los resultados serán supervisados y monitoreados.

Los recursos provienen del programa nutricional ejecutado por el PRONAA, y son asignados anualmente por el MEF de acuer-

do con el índice de asignación establecido por el decreto supremo 130-2004-E.

Durante 2005 se preparará la transferencia del programa nutricional a doce municipalidades provinciales llamadas «proyectos-vitrina» (Apurímac, 2; Ayacucho, 2; Huancaavelica, 3, y San Martín, 5). Con ese objetivo se firmarán convenios de cooperación para generar las condiciones en pro de una gestión eficiente del programa.

Las condiciones para una gestión eficiente de los programas por transferir son más complicadas que para los dos anteriores; entre ellas están: (i) Que el Comité de Gestión incorpore representantes de los comités del Vaso de Leche, del MINSA y del Ministerio de Educación (MED). (ii) Constitución de equipos distritales de focalización conformados por el Comité de Gestión Provincial, la Municipalidad Distrital y representaciones locales de las OSB, el MINSA, el MED, la MCLCP y la Iglesia. Los comités de gestión, a partir de diversos estudios realizados, aprueban el suplemento para niños de 6 meses a 11 meses y la ración para niños de 3 a 11 años y 11 meses.

Terminada la segunda etapa del convenio de cooperación, la Municipalidad deberá contar con indicadores de evaluación y monitoreo, Plan de Adquisiciones y rutas de distribución.

Para los convenios de gestión se elaborarán indicadores de medición y evolución de la gestión. Con el fin de llevar a cabo este proceso se contará con una oferta educativa.

En 2005 se firmarán convenios de cooperación con tres regiones para que el MIMDES ejecute acciones de capacitación y asistencia técnica, incorporando al equipo del Gobierno Regional para la transferencia de personal y activos. Se plantean, también, los modelos de convenios de cooperación y gestión.

#### *Apreciación de la normatividad emitida en 2005: Un intento de análisis*

De la normatividad de 2005 y del Plan de Transferencia propuesto resaltan los siguientes aspectos:

- (i) En 2003 las normas emitidas pusieron el énfasis en los procedimientos específicos para la transferencia. Las normas promulgadas en 2004 lo hicieron en la gestión de los programas y proyectos, aun cuando no se dejó de emitir normas sobre procedimientos. Las normas emitidas en 2005 ponen el énfasis en articular los programas a los grandes ejes de política de los diversos planes nacionales, como la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza, la Estrategia de Seguridad Alimentaria, el Plan de Desarrollo Rural y los planes nacionales del MIMDES relacionados con la población en situación de riesgo y vulnerabilidad, así como en los enfoques de igualdad de oportunidades, igualdad de género y territorialidad.
- (ii) Aunque este énfasis representa un avance, pone el acento no en los cambios del Gobierno Central y en el MIMDES en particular como ente rector para orientar ese proceso, sino en la capacitación y fortalecimiento de los gobiernos locales, monitoreados y orientados desde el nivel nacional y de las unidades operativas del PRONAA y FONCODES que no están capacitadas para esto.
- (iii) El MIMDES se propone realizar el proceso de transferencia en coordinación estrecha con las asociaciones de alcaldes y no municipio por municipio, como ha sido hasta ahora. Esta estrategia debió ser tomada desde 2003. La experiencia del seguimiento a los municipios acreditados en 2003 y la dificultad para monitorear a los acreditados en 2004 han orientado esta estrategia asociativa a partir de 2005.
- (iv) Establece la población objetivo a la que deben llegar los programas alimentarios; sin embargo, las orientaciones sobre las metas nutricionales no son claras, lo que es una debilidad que el PRONAA mantiene desde el inicio de la transferencia.
- (v) A diferencia de las normas dadas en los años anteriores, se orienta a los municipios acreditados a rediseñar los programas alimentarios siempre y cuando este proceso se realice con la participación de los diversos actores y de

manera consensuada. Se insiste en los temas de refocalización y de padrón de beneficiarios, así como en la contratación de los padres del Programa del Vaso de Leche y los del Programa de Complementación Alimentaria.

- (vi) A diferencia de los programas de complementación alimentaria, los programas nutricionales tendrán doce experiencias piloto «vitrinas» de las cuales aprender antes de su transferencia, función que cumplieron las 67 municipalidades provinciales acreditadas.
- (vii) El resto de programas del MIMDES tienen que estar orientados a la población en riesgo y vulnerabilidad, y se iniciarán luego de dos años de preparación para su transferencia efectiva.
- (viii) Es necesario fortalecer los comités de gestión de los programas de complementación alimentaria. A partir de 2005 se debe reforzar los programas de gestión local como espacios de participación y concertación de la población, como lo enfatiza la normatividad de ese año. Se propone que la experiencia de los comités de gestión formados al amparo de la 25307 en los municipios provinciales para los programas de complementación alimentaria se haga extensiva a los municipios distritales para la gestión de los proyectos de infraestructura social y productiva.
- (ix) Para la gestión de los programas de complementación alimentaria se va dando mayor peso que el que tenían a las municipalidades distritales y se promueve la formación de comités de gestión y una mejor articulación con los municipios provinciales.
- (x) Vale la pena resaltar que se propone que los convenios de cooperación se conviertan en nuevas formas de acreditación.
- (xi) Se establecen indicadores de evaluación de la gestión que, si bien deben mejorarse, avanzan en relación con los estrictamente cuantitativos.
- (xii) Oferta educativa con módulos que requieren de la intervención de personal capacitado.

### **Proceso de transferencia de los programas sociales a través de su implementación**

Luego de la publicación, en octubre del 2003, del decreto supremo 88, las gerencias zonales del PRONAA y FONCODES inician la firma de los convenios de gestión con las municipalidades acreditadas. En el caso del PRONAA, de las 67 municipalidades provinciales acreditadas tres (las de Piura, Nazca e Ica) no firmaron el convenio de gestión. Y no lo suscribieron básicamente porque los gobiernos provinciales no tenían interés en asumir un problema más, ya que no contaban con recursos adicionales para los costos operativos y administrativos de los programas y porque estos los podían llevar rápidamente a conflictos con la población. En la actualidad solo Piura sigue negándose a la firma del convenio de gestión. En el caso de FONCODES, firmaron el convenio de gestión las 241 municipalidades distritales.

Para evitar el desabastecimiento de alimentos ocasionado por el hecho de que los municipios acreditados apenas estaban por iniciar el proceso de adquisiciones de alimentos, los municipios suscribieron convenios de préstamos de alimentos del PRONAA para la ejecución de los programas de complementación alimentaria.

El último trimestre no era precisamente el mejor momento para iniciar la transferencia, porque implicaba comenzar nuevos procesos cuando los municipios estaban implementando sus propios planes operativos. Si bien los municipios se acreditaron, no se constataron ni los procesos locales en curso, ni la experiencia ni la diversidad de situaciones del estado institucional real.

### ***El proceso de transferencia a las municipalidades provinciales y distritales acreditadas en 2003: Campo de aprendizaje del MIMDES***

- (i) La transferencia a estas 67 municipalidades provinciales y 241 distritales sirvió al MIMDES de aprendizaje, a modo de «prueba de laboratorio». Puso en evidencia aspectos importantes, como: (i) El diseño inicial de la transferencia de los programas de complementación alimen-

ticia no había previsto los procedimientos concretos, razón por la cual se tuvo que completar, ya en el mismo proceso, la elaboración de normas. Estas se formularon en 2003, pero de manera centralista, sin la participación ni consulta a las asociaciones de municipalidades.

- (ii) Para el caso de los programas de complementación alimenticia no se tuvo en cuenta la diversidad, la heterogeneidad del país, la diferencia entre programas adecuados a la realidad rural y a la urbana, como por ejemplo la diferencia de objetivos y de funcionamiento entre los comedores rurales y los urbanos. No se contó con una tipología de municipalidades que permitiera elaborar estrategias y mecanismos de apoyo técnico diferenciados.
- (iii) Al ser el PRONAA un organismo público desconcentrado pero sumamente centralizado, no se pudo prever una serie de detalles que se presentaron a escala local.
- (iv) Aunque el aprendizaje es bueno, tiene costos; uno de ellos, que se arrastra hasta ahora, es la lentitud del proceso determinada por la emisión de normas con mucho atraso.
- (v) Desde el inicio, el proceso fue concebido deliberadamente sin la participación significativa de los gobiernos regionales, claves en el proceso de descentralización.
- (vi) La transferencia a los gobiernos locales se entendió desde el inicio como transferencia de recursos y no de poder de decisión.
- (vii) El proceso estuvo marcado por la desconfianza en las capacidades locales para tareas relativamente simples, pero que requerían a escala local de procedimientos y normatividad particular, detallista, nueva y frondosa. Para ello se necesitaban no grandes talentos sino simplemente in-

formación detallada y aclaración de los autores.

*La Dirección General de Descentralización, Concertación y Participación del MIMDES dirigió y monitoreó el proceso, miró críticamente al año 2003 y capitalizó las lecciones aprendidas*

El balance hecho por el MIMDES de lo actuado durante 2003<sup>3</sup> plantea algunos elementos críticos que, a nuestro modo de ver, se ajustan a la realidad. Así, señala lo siguiente: (i) Que los procedimientos administrativos y financieros nacionales de los organismos públicos descentralizados se transfieren a la realidad local sin mayor adaptación. No se ha considerado la diversidad del país. (ii) Se ha transferido sin repensar cómo es o debe ser un programa descentralizado y gestionado por las municipalidades que tienen que desarrollar capacidades para la transferencia. (iii) No se cuenta con un instrumento de seguimiento y monitoreo del proceso que indique los cambios y resultados. (iv) El proceso de acreditación no ha tenido mecanismos de verificación de las capacidades. Plantea la necesidad de un sistema de acreditación que se aprueba solo en julio de 2004. (v) Se debe rediseñar el proceso de acreditación, haciéndolo más procesal —por ejemplo, a través de acuerdos mínimos por cumplir en periodos determinados—. (vi) No ha habido una coordinación multisectorial. (vii) Se acepta que no se ha incorporado a los diferentes actores de la sociedad civil y los gobiernos regionales, problema que se ha arrastrado durante todo el proceso. (viii) Se reconoce la necesidad de llegar a acuerdos con todos los actores sobre objetivos, procesos, gradualidad y metodología. (ix) Propone trabajar de manera conjunta con las 1.829 municipalidades, incorporar a las regiones en el proceso de transferencia, y coordinar e incorporar a las organizaciones de base como actores del proceso.

Se plantea, pues, que, para continuar con él, la transferencia debe incluir un enfoque más integral: pasar de lo administrativo a lo

3 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Evaluación de las Transferencias 2003 y Plan de Transferencias 2004-2006. Lima: MIMDES, s/f.

programático; fortalecer las instancias sectoriales del MIMDES; fusionar y articular equipos en las regiones, y difundir experiencias exitosas.

Algunos de los problemas y de las propuestas planteados por la Dirección de Descentralización del MIMDES fueron resueltos por medio de la normatividad elaborada durante 2004. Entre ellas se encuentran la Ley del Sistema Nacional de Acreditación; la obligatoriedad de los municipios acreditados durante el año 2004 de firmar convenios de cooperación como preparación para la firma de convenios de gestión para la transferencia efectiva de los programas y proyectos; la fusión con el MIMDES de los organismos públicos descentralizados (PRONAA y FONCODES), que se realizó en el 2004. Aún quedan pendientes otras propuestas, como por ejemplo contar con un sistema de monitoreo y evaluación para medir impacto, una mayor incorporación de los gobiernos regionales al proceso de transferencia respecto, por lo menos, de la aprobación de la canasta regional de alimentos, según lo dispuesto por la norma. Tampoco se ha logrado una coordinación intersectorial.

Poco a poco se fueron resolviendo también problemas prácticos; entre ellos, la falta de recursos para gastos operativos y administrativos, pues se autorizó el uso de un monto no mayor del 10 por ciento del valor de los recursos transferidos; los préstamos del PRONAA de su *stock* de alimentos a los municipios provinciales, ya que al inicio de la transferencia efectiva el proceso de adquisiciones demoraría aproximadamente dos meses.

También se plantearon propuestas de reestructuración del MIMDES: en ese momento se hablaba de la constitución de tres fondos para transferir recursos, propuesta que aún no ha sido incorporada en la citada reestructuración. Se sugirió, asimismo, transferir los programas de complementación alimentaria a distritos con más de 5.000 beneficiarios y cuyo presupuesto anual fuese superior a 400.000 nuevos soles mensuales, propuesta que no fue retomada y que vuelve a apare-

cer como un criterio posible para la transferencia de los programas a la provincia de Lima.

La mayor preocupación ha girado en torno de la transferencia de los programas de complementación alimentaria, y no alrededor de los proyectos de infraestructura social, los que en buena cuenta, manteniendo el Núcleo Ejecutor, no se diferenciaban radicalmente de lo que ya se estaba haciendo en el ámbito local.

El MEF, a través del presupuesto del 2004, asignó y trasladó recursos financieros de los programas y proyectos por ser transferidos a los municipios acreditados y no acreditados. Estableció que las municipalidades acreditadas ejecuten su presupuesto y que en las no acreditadas se transfieran, a su vez, los recursos al Mimdes para la ejecución de los programas y proyectos. La decisión del MEF de forzar la transferencia a través de la asignación de los recursos a los municipios provinciales y distritales generó confusión, malestar y protesta de las autoridades ediles.

Una de las debilidades del proceso de transferencia fue la poca participación orgánica de las asociaciones de municipalidades y de las organizaciones de base en la formulación de la normatividad para la gestión de los programas. Sin embargo, entre los meses de agosto y octubre del 2004 el Mimdes realizó talleres de consulta en 35 ciudades con la participación de los diversos actores involucrados directa e indirectamente en el proceso, tomando diversas experiencias de los comités de gestión alimentaria y de los núcleos ejecutores de infraestructura social.

La consulta sirvió de base para la formulación de la resolución ministerial 804-2004-Mimdes, que establece los criterios de gestión de los programas. Si bien fue una iniciativa que promovió la participación de los diversos actores involucrados, estos talleres fueron expresión de lo que venía sucediendo en el proceso de transferencia. Vale la pena señalar los siguientes: (i) El número de participantes no guarda relación con el volumen de la población total del departamento ni con el

número de comedores que funcionan.<sup>4</sup> Por ejemplo, en el departamento de Piura, donde se concentran 1.113 comedores populares, asistieron solo 98 personas. Otro caso es el de Trujillo, donde se concentran 802 comedores populares; sin embargo, asistieron solo ochenta personas. A diferencia de Moyabamba, donde la unidad operativa del PRONAA atiende a solo 67 comedores populares, y donde acudieron 113 personas. (ii) La participación de representantes del Estado fue mayoritaria: asistieron 2.014 personas entre funcionarios y autoridades municipales (1.410) y representantes de los sectores públicos (604). (iii) La participación de la sociedad civil fue débil: solo 566 personas. (iv) Más débil aun fue

la participación de los representantes de los gobiernos regionales. De las 35 consultas realizadas, solo participaron en 14, con igual número de representantes a excepción de Cajamarca, donde participaron dos.

### *La transferencia de los programas de complementación alimentaria*

A abril de 2004,<sup>5</sup> de los 67 municipios acreditados, 64 firmaron los convenios de gestión y recibieron la transferencia de recursos del MEF en forma mensual; 62 de ellos los ejecutaron y 2 no (las provincias de Melgar y Huancabamba), básicamente por problemas internos.

**CUADRO N° 9**  
**TRANSFERENCIA A LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES**  
**ACREDITADAS EN EL 2003**  
**Programa de Complementación Alimentaria**  
**(A mayo de 2004)**

	ABRIL	MAYO*
Firma de convenio	11	
Conformación de comités de adquisiciones y elaboración de bases	21	17
Convocatoria, absolución de consultas y evaluación de propuestas	26	20
Buena pro, suscripción de contratos y entrega de alimentos	6	26

\* Debido a conflictos en la Municipalidad de Melgar-Ayaviri, Puno, el PRONAA repartió los alimentos.

4 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Boletín *Construyamos juntos el proceso de descentralización*. Lima: MIMDES, 2005.

5 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. *Transferencia del Programa de Complementación Alimentaria. Situación a abril del 2004*. Lima: MIMDES, s/f.

**CUADRO N° 10**  
**LOS COMITÉS DE GESTIÓN**

ETAPA	NÚMERO DE MUNICIPIOS PROVINCIALES
Firma de convenio	1
Conformación de comités de adquisiciones y elaboración de bases	15
Convocatoria, absolución de consultas y evaluación de propuestas	46
Buena pro, suscripción de contratos y entrega de alimentos	2*

\* Chiclayo y Mariscal Nieto.

### *Los Comités de Gestión*<sup>6</sup>

En 2004 funcionaban activamente 8 del total de 64 comités de gestión. En 58 de ellos se concertaron las canastas de alimentos y las raciones, y, además, cumplieron un papel importante como espacio de diálogo e información de los problemas. Asimismo, participaron en el análisis de costos de productos y en la elaboración de presupuestos, entre otras labores.

La Dirección de Descentralización constata que el éxito del proceso de transferencia está asociado a varios factores; entre ellos: la existencia de comités de gestión consolidados; la fortaleza del Concejo Municipal y de la Asamblea de Alcaldes Provinciales; la capacidad de gestión a través de órganos de línea como las gerencias de desarrollo social y administrativa; la presencia de productores locales, y la rapidez e innovación para adecuar los procedimientos planteados desde lo nacional.

Los comités de gestión formados participan activamente en el proceso. Las municipalidades provinciales establecen mecanismos de concertación con los municipios distritales, adecuan las normas para el proceso de adquisición y distribución y se relacionan con los productores, de manera que el proceso de transferencia se convierte en una oportunidad para nuevas articulaciones territoriales que son potencialmente útiles para una planificación más concertada en las provincias.

### *Asignación de presupuestos de los programas de complementación alimentaria y los proyectos de infraestructura social*

La asignación presupuestal para los programas sociales es elaborada por el MEF a iniciativa del MIMDES, tomando como criterio los indicadores de población y pobreza. En el presupuesto de 2004, a algunos distritos se les asignaron recursos por encima del presupuesto que ejecutaban; a otros, en cambio, se

<sup>6</sup> Una interesante evaluación de la transferencia a los 67 municipios provinciales acreditados se puede encontrar en el documento del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: *Transferencia de los programas de complementación alimentaria a los gobiernos locales: Una primera mirada al proceso de descentralización de los programas sociales*. Lima: MIMDES, 2005.

les entregaron cantidades muy por debajo de las presupuestadas. Esta brecha podría obligar a ejecutar programas de complementación alimentaria allí donde no existían o se dejó de atender a la población a la que se estaba apoyando. Por otro lado, es el MEF el que, directamente, por medio de una circular, comunica a los municipios el monto de los recursos presupuestales.

La asignación presupuestal de 2004 se modificó de manera dramática (véase el cuadro 11) en los distritos, pero no ocurrió lo mismo con la asignación total. Además, los problemas de ajuste de las transferencias ocasionaron paros y cierres de comedores en algunos casos. Asimismo, el MEF demoró casi un trimestre en hacer la transferencia, situación que al parecer se repite cada año.

**CUADRO N° 11**  
**GOBIERNOS DISTRITALES LOCALES ACREDITADOS DE ACUERDO CON EL**  
**DECRETO SUPREMO 088-2003-PCM**  
**EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2004 DESDE EL MES DE ABRIL DEL 2004**  
**(En nuevos soles)**

	GERENCIA LOCAL	MUNICIPALIDAD ACREDITADA	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL 2004 (PRONAA web)	ESTIMACIÓN ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL 2004 (Circular MEF)	VAR. %
1	Andahuaylas	Chincheros	402.220,00	346.853,68	16
2	Andahuaylas	Andahuaylas	1'294.202,00	1'195.000,45	8
3	Arequipa	Castilla	154.235,00	149.619,71	3
4	Arequipa	Islay	112.865,00	66.008,70	71
5	Ayacucho	Vilcashuamán	110.291,00	80.597,66	37
6	Ayacucho	Víctor Fajardo	101.809,00	84.314,12	21
7	Ayacucho	Huamanga	911.802,00	847.779,18	8
8	Ayacucho	Huanta	574.145,00	456.583,16	26
9	Ayacucho	La Mar	495.713,00	461.444,77	7
10	Bagua	Bagua	208.421,00	323.010,92	-35
11	Bagua	Bongará	91.224,00	56.503,42	61
12	Bagua	Rodríguez de Mendoza	57.350,00	33.796,44	70
13	Bagua	Utcubamba	697.387,00	660.955,23	6
14	Bagua	San Ignacio	149.062,00	147.067,36	1
15	Cajamarca	Cutervo	289.016,00	239.567,53	21
16	Cajamarca	Contumazá	129.540,00	104.750,88	24
17	Cajamarca	Cajabamba	77.197,00	70.145,23	10
18	Cajamarca	Celendín	249.837,00	237.895,33	5
19	Cajamarca	Cañete	588.598,00	539.216,44	9
20	Callao	Huaral	484.002,00	411.718,22	18
21	Callao	Yauyos	290.245,00	219.940,97	32
22	Callao	Chiclayo	1'472.732,00	1'442.658,91	2
23	Chiclayo	Canas	101.413,00	99.365,07	2
24	Cusco	Acobamba	316.539,00	284.013,40	11
25	Huancavelica	Angaraes	706.521,00	662.639,22	7
26	Huancavelica	Huancayo	444.360,00	419.885,53	6
27	Huancayo	Pomabamba	163.804,00	154.108,30	6
28	Huaraz	Sihuas	136.888,00	132.897,48	3

Continúa

	GERENCIA LOCAL	MUNICIPALIDAD ACREDITADA	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL 2004 (PRONAA web)	ESTIMACIÓN ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL 2004 (Circular MEF)	VAR. %
29	Huaraz	Condorcanqui	26.804,00	22.552,79	19
30	Imacita	Ucayali	28.509,00	24.203,19	18
31	Iquitos	Maynas	721.493,00	634.694,57	14
32	Madre de Dios	Alto Amazonas	31.284,00	4.576,60	584
33	Moquegua	Tambopata	77.851,00	45.065,51	73
34	Moquegua	Ilo	263.109,00	246.432,45	7
35	Pasco	Mariscal Nieto	513.039,00	45.065,51	1.038
36	Pasco	Pasco	601.607,00	343.342,82	75
37	Piura	Oxapampa	73.335,00	62.341,64	18
38	Piura	Ayabaca	112.681,00	95.804,13	18
39	Piura	Morropón	1'066.930,00	1'008.797,31	6
40	Piura	Sechura	267.843,00	255.233,60	5
41	Pucallpa	Huancabamba	126.151,00	101.967,82	24
42	Puno	Puno	882.911,00	862.119,75	2
43	Puno	Melgar	189.080,00	173.118,80	9
44	Puno	San Antonio de Putina	66.178,00	60.551,98	9
45	Puquio	Parinacochas	531.893,00	449.651,22	18
46	Tacna	Tacna	1'139.361,00	153.550,32	642
47	Tarapoto	San Martín	209.734,00	188.827,26	11
48	Tarapoto	Bellavista	42.499,00	34.500,54	23
49	Tarapoto	Lamas	42.159,00	18.482,43	128
50	Tarapoto	Picota	48.283,00	31.684,17	52
51	Tarapoto	Mariscal Cáceres	14.317,00	6.336,83	126
52	Tarapoto	Tocache	79.431,00	75.423,34	5
53	Tarapoto	Trujillo	1'203.390,00	1'150.255,06	5
54	Trujillo	Julcán	343.245,00	471.830,12	-27
55	Trujillo	Virú	260.602,00	260.602,32	0
56	Trujillo	Santiago de Chuco	259.924,00	255.761,69	2
57	Trujillo	Pacasmayo	183.915,00	183.893,25	0
58	Trujillo	Otuzco	473.825,00	471.830,12	0
59	Trujillo	Ascope	317.916,00	244.232,15	30
60	Trujillo	Bolívar	82.247,00	77.274,16	6
61	Trujillo	Gran Chimú	64.218,00	55.535,31	16
62	Tumbes	Tumbes	953.313,00	888.160,40	7
63	Tumbes	Contralmirante Villar	243.616,00	243.616,08	0
64	Tumbes	Zarumilla	421.807,00	224.869,61	88
<b>TOTALES</b>			<b>22'775.918,00</b>	<b>19'400.522,16</b>	

Fuente: <<http://www.mef.gob.pe>>.

Cabe resaltar el aparente incremento de presupuesto en las provincias de Alto Amazonas y Mariscal Nieto, sobre todo porque estas tienen un bajo número de comedores (4 y 1 respectivamente). Tacna también registró un alto incremento, aunque cuenta con 193 comedores beneficiarios. De las 67 municipalidades acreditadas, en Bagua y Julcán hubo reducciones de presupuesto; y Virú, Pacasmayo, Otuzco y Contralmirante Villar no sufrieron cambio alguno.

Es notorio, pues, que en la mayoría de las provincias se incrementa el presupuesto, a pesar de que se supone que se ha recortado el presupuesto del PRONAA. Si comparamos la estimación de asignación presupuestal emitida por el MEF para los años fiscales 2004 y 2005, notamos la variabilidad (y se puede decir, incluso, inestabilidad) de las asignacio-

nes que según dicho Ministerio se hacen de acuerdo con criterios de población y pobreza, que, se supone, no han variado mucho en estos años. Llama la atención, otra vez, que la mayoría de provincias recibieran un incremento presupuestal; de ellas, las más destacables son Alto Amazonas, Mariscal Cáceres y Lamas. Entre las municipalidades que sufrieron una reducción del 20 por ciento o más se encuentran las de Huamanga, Trujillo, Puno, Contralmirante Villar y Tumbes.

Asimismo, hay una variación significativa en la asignación presupuestal por provincia entre el presupuesto de 2005 y el de 2004 (véase el cuadro 12), a pesar de que la diferencia de asignación para los programas de complementación alimenticia a escala nacional es entre ambos años de apenas 1.999 nuevos soles.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Fuente: MINDES-PRONAA-Oficina de Planificación y Presupuesto, noviembre de 2004.

**CUADRO N° 12**  
**ESTIMACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS POR PROGRAMAS SOCIALES, COMEDORES,**  
**ALIMENTO POR TRABAJO Y ALBERGUE Y HOGARES**  
**(En nuevos soles)**

PROVINCIAS	2004	2005*	CAMBIO S/. 2004 - 2005	CAMBIO % 2004 - 2005
Bagua (AM)	323.010,92	333.404,00	10.393,08	0,03
Bongará	56.503,42	92.435,00	35.931,58	0,64
Condorcanqui	22.552,79	112.347,00	89.794,21	3,98
Rodríguez de Mendoza	33.796,44	73.567,00	39.770,56	1,18
Utcubamba	660.955,23	413.827,00	-247.128,23	-0,37
Pomabamba (AN)	154.108,30	133.810,00	-20.298,30	-0,13
Sihuas	132.897,48	140.919,00	8.021,52	0,06
Andahuaylas (AP)	1'195.000,45	992.421,00	-202.579,45	-0,17
Chincheros	346.853,68	367.529,00	20.675,32	0,06
Castilla (AR)	149.619,71	159.140,00	9.520,29	0,06
Islay	66.008,70	113.361,00	47.352,30	0,72
Huamanga (AY)	847.779,18	640.787,00	-206.992,18	-0,24
Huanta	456.583,16	481.390,00	24.806,84	0,05
La Mar	461.444,77	451.528,00	-9.916,77	-0,02
Parinacochas	449.651,22	376.585,00	-73.066,22	-0,16
Víctor Fajardo	84.314,12	123.389,00	39.074,88	0,46
Vilcashuamán	80.597,66	118.379,00	37.781,34	0,47
Cajabamba (CJ)	70.145,23	184.985,00	114.839,77	1,64
Celendín	237.895,33	320.606,00	82.710,67	0,35
Contumazá	104.750,88	131.646,00	26.895,12	0,26
Cutervo	239.567,53	462.459,00	222.891,47	0,93
San Ignacio	147.067,36	369.876,00	222.808,64	1,52
Canas (CU)	99.365,07	170.508,00	71.142,93	0,72
Acobamba (HC)	284.013,40	293.078,00	9.064,60	0,03
Angaraes	662.639,22	538.711,00	-123.928,22	-0,19
Huancayo (JN)	419.885,53	678.859,00	258.973,47	0,62
Ascope (LB)	244.232,15	297.313,00	53.080,85	0,22
Bolívar	77.274,16	92.207,00	14.932,84	0,19
Gran Chimú	55.535,31	88.628,00	33.092,69	0,60
Julcán	343.245,20	289.907,00	-53.338,20	-0,16
Otuzco	471.830,12	449.055,00	-22.775,12	-0,05
Pacasmayo	183.893,25	185.674,00	1.780,75	0,01
Santiago de Chuco	255.761,69	260.490,00	4.728,31	0,02
Trujillo	1'150.255,06	818.237,00	-332.018,06	-0,29
Virú	260.602,32	210.490,00	-50.112,32	-0,19
Chiclayo (LM)	1'442.658,91	1'165.849,00	-276.809,91	-0,19
Cañete (LI)	539.216,44	537.430,00	-1.786,44	0,00
Huaral	411.718,22	444.018,00	32.299,78	0,08
Yauyos	219.940,97	231.521,00	11.580,03	0,05
Alto Amazonas (LO)	4.576,60	429.925,00	425.348,40	92,94

*Continúa*

PROVINCIAS	2004	2005	CAMBIO S/. 2004 - 2005	CAMBIO % 2004 - 2005
Maynas	634.694,57	951.344,00	316.649,43	0,50
Ucayali	24.203,19	158.362,00	134.158,81	5,54
Tambopata (MD)	45.065,51	120.725,00	75.659,49	1,68
Ilo (MO)	246.432,45	200.666,00	-45.766,45	-0,19
Mariscal Nieto	45.065,51	204.532,00	159.466,49	3,54
Oxapampa (PA)	62.341,64	197.091,00	134.749,36	2,16
Pasco	343.342,82	391.356,00	48.013,18	0,14
Ayabaca (PI)	95.804,13	404.872,00	309.067,87	3,23
Huancabamba	101.967,82	367.274,00	265.306,18	2,60
Morropón	1'008.797,31	1'033.351,00	24.553,69	0,02
Sechura	255.233,60	259.459,00	4.225,40	0,02
Melgar (PU)	173.118,80	266.330,00	93.211,20	0,54
Puno	862.119,75	550.140,00	-311.979,75	-0,36
San Antonio de Putina	60.551,98	107.044,00	46.492,02	0,77
Bellavista (SM)	34.500,54	113.318,00	78.817,46	2,28
Lamas	18.482,43	285.296,00	266.813,57	14,44
Mariscal Cáceres	6.336,83	150.045,00	143.708,17	22,68
Picota	31.684,17	92.846,00	61.161,83	1,93
San Martín	188.827,26	250.820,00	61.992,74	0,33
Tocache	75.423,34	180.296,00	104.872,66	1,39
Tacna (TC)	153.550,32	874.644,00	721.093,68	4,70
Contralmirante Villar (TU)	243.616,08	175.727,00	-67.889,08	-0,28
Tumbes	888.160,40	688.748,00	-199.412,40	-0,22
Zarumilla	224.869,61	304.172,00	79.302,39	0,35
<b>TOTALES</b>	<b>19'273.941,24</b>	<b>22'104.748,00</b>	<b>2'830.806,76</b>	<b>0.15</b>

\* No incluye gastos administrativos.

Fuente: <<http://www.mef.gob.pe>> para datos del 2005 y Oficio Circular 003-2003-EF/76.15.2 para datos de 2004.

Para el presupuesto del 2005 se incluye un monto para gastos operativos y administrativos que equivale al 10 por ciento de la asignación neta. Está claro que esta adición facilitará la gestión de las transferencias, ya

que anteriormente se usaban recursos de la asignación neta para alimentos en perjuicio de los beneficiarios de los programas (véase el cuadro 13).

**CUADRO N° 13**  
**ESTIMACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PARA EL AÑO FISCAL 2005<sup>8</sup>**  
**POR PROGRAMAS SOCIALES PARA MUNICIPALIDADES ACREDITADAS EN**  
**EL 2003 POR CONCEPTO DE COMEDORES, ALIMENTOS POR TRABAJO**  
**Y HOGARES Y ALBERGUES**  
**(En nuevos soles)**

PROVINCIA	ASIGNACIÓN NETA	GASTOS OPERATIVOS Y ADMINIST.	TOTAL
Bagua (AM)	333.404	33.341	366.745
Bongará	92.435	9.244	101.679
Condorcanqui	112.347	11.236	123.583
Rodríguez de Mendoza	73.567	7.357	80.924
Utcubamba	413.827	41.382	455.209
Pomabamba (AN)	133.810	13.381	147.191
Sihuas	140.919	14.094	155.013
Andahuaylas (AP)	992.421	99.240	1'091.661
Chincheros	367.529	36.752	404.281
Castilla (AR)	159.140	15.913	175.053
Islay	113.361	11.336	124.697
Huamanga (AY)	640.787	64.079	704.866
Huanta	481.390	48.138	529.528
La Mar	451.528	45.152	496.680
Parinacochas	376.585	37.659	414.244
Víctor Fajardo	123.389	12.340	135.729
Vilcashuamán	118.379	11.839	130.218
Cajabamba (CJ)	184.985	18.498	203.483
Celendín	320.606	32.061	352.667
Contumazá	131.646	13.164	144.810
Cutervo	462.459	46.246	508.705
San Ignacio	369.876	36.987	406.863
Canas (CU)	170.508	17.051	187.559
Acobamba (HC)	293.078	29.308	322.386
Angaraes	538.711	53.870	592.581
Huancayo (JN)	678.859	67.884	746.743
Ascope (LB)	297.313	29.731	327.044
Bolívar	92.207	9.220	101.427
Gran Chimú	88.628	8.863	97.491
Julcán	289.907	28.990	318.897
Otuzco	449.055	44.906	493.961
Pacasmayo	185.674	18.567	204.241
Santiago de Chuco	260.490	26.048	286.538
Trujillo	818.237	81.824	900.061
Virú	210.490	21.050	231.540
Chiclayo (LM)	1'165.849	116.586	1'282.435

*Continúa*

8 Se ha calculado con las asignaciones de la propuesta de presupuesto 2005, no con el aprobado en diciembre del 2004. Asumimos que no se han dado variaciones significativas.

PROVINCIA	ASIGNACIÓN NETA	GASTOS OPERATIVOS Y ADMINIST.	TOTAL
Cañete (LI)	537.430	53.744	591.174
Huaraz	444.018	44.400	488.418
Yauyos	231.521	23.154	254.675
Alto Amazonas (LO)	429.925	42.993	472.918
Maynas	951.344	95.135	1'046.479
Ucayali	158.362	15.837	174.199
Tambopata (MD)	120.725	12.073	132.798
Ilo (MO)	200.666	20.067	220.733
Mariscal Nieto	204.532	20.454	224.986
Oxapampa (PA)	197.091	19.711	216.802
Pasco	391.356	39.134	430.490
Ayabaca (PI)	404.872	40.488	445.360
Huancabamba	367.274	36.728	404.002
Morropón	1'033.351	103.335	1'136.686
Sechura	259.459	25.947	285.406
Melgar (PU)	266.330	26.634	292.964
Puno	550.140	55.014	605.154
San Antonio de Putina	107.044	10.704	117.748
Bellavista (SM)	113.318	11.332	124.650
Lamas	285.296	28.531	313.827
Mariscal Cáceres	150.045	15.004	165.049
Picota	92.846	9.285	102.131
San Martín	250.820	25.081	275.901
Tocache	180.296	18.030	198.326
Tacna (TC)	874.644	87.464	962.108
Contralmirante Villar (TU)	175.727	17.572	193.299
Tumbes	688.748	68.874	757.622
Zarumilla	304.172	30.417	334.589
<b>TOTALES</b>	<b>22'104.748</b>	<b>2'210.479</b>	<b>24'315.227</b>

Fuente: <<http://www.mef.gob.pe>>.

Las municipalidades que recibirán mayores recursos en el 2005 serán las de Morropón (Piura), Maynas (Loreto), Chiclayo (Lambayeque) y Andahuaylas (Apurímac).

Si comparamos la asignación neta de los programas, y tomando en cuenta que son los

comedores los que constituyen la mayor parte de la asignación en relación con el total entregado a los programas alimentos por trabajo y hogares y albergues, podemos observar la asignación neta en cuanto a beneficiarios y comedores en las municipalidades acreditadas (véase el cuadro 14).

**CUADRO N° 14**  
**ESTIMACIÓN DE TRANSFERENCIAS 2005 Y APORTA LA ASIGNACIÓN**  
**NETA POR BENEFICIARIO Y COMEDOR ACREDITADO**  
**(En nuevos soles)**

PROVINCIAS	ASIGNACIÓN NETA	BENEFICIARIOS	COMEDOR	ASIGNACIÓN NETA BENEFICIARIOS	ASIGNACIÓN NETA COMEDORES
Bagua (AM)	333.404	3.100	62	107,55	5.377,48
Bongará	92.435	900	18	102,71	5.135,28
Condorcanqui	112.347	150	3	748,98	37.449,00
Rodríguez de Mendoza	73.567	500	10	147,13	7.356,70
Utcubamba	413.827	3.394	68	121,93	6.085,69
Pomabamba (AN)	133.810	1.360	16	98,39	8.363,13
Sihuas	140.919	1.110	15	126,95	9.394,60
Andahuaylas (AP)	992.421	8.350	45	118,85	22.053,80
Chincheros	367.529	2.250	79	163,35	4.652,27
Castilla (AR)	159.140	1.700	34	93,61	4.680,59
Islay	113.361	1.200	24	94,47	4.723,38
Huamanga (AY)	640.787	6.500	130	98,58	4.929,13
Huanta	481.390	5.800	116	83,00	4.149,91
La Mar	451.528	5.050	101	89,41	4.470,57
Parinacochas	376.585	5.240	100	71,87	3.765,85
Víctor Fajardo	123.389	850	17	145,16	7.258,18
Vilcashuamán	118.379	1.050	21	112,74	5.637,10
Cajabamba (CJ)	184.985	819	21	225,87	8.808,81
Celendín	320.606	2.457	63	130,49	5.088,98
Contumazá	131.646	1.248	32	105,49	4.113,94
Cutervo	462.459	2.962	72	156,13	6.423,04
San Ignacio	369.876	1.350	27	273,98	13.699,11
Canas (CU)	170.508	1.100	22	155,01	7.750,36
Acobamba (HC)	293.078	3.150	63	93,04	4.652,03
Angaraes	538.711	6.970	157	77,29	3.431,28
Huancayo (JN)	678.859	3.230	59	210,17	11.506,08
Ascope (LB)	297.313	3.500	70	84,95	4.247,33
Bolívar	92.207	819	20	112,58	4.610,35
Gran Chimú	88.628	650	13	136,35	6.817,54
Julcán	289.907	3.750	75	77,31	3.865,43
Otuzco	449.055	5.050	102	88,92	4.402,50
Pacasmayo	185.674	1.600	32	116,05	5.802,31
Santiago de Chuco	260.490	2.880	57	90,45	4.570,00
Trujillo	818.237	7.450	148	109,83	5.528,63
Virú	210.490	2.535	189	83,03	1.113,70
Chiclayo (LM)	1'165.849	11.030	220	105,70	5.299,31
Cañete (LI)	537.430	5.480	94	98,07	5.717,34
Huaral	444.018	4.945	76	89,79	5.842,34
Yauyos	231.521	2.945	53	78,61	4.368,32

Continúa

PROVINCIAS	ASIGNACIÓN NETA	BENEFICIARIOS	COMEDOR	ASIGNACIÓN NETA BENEFICIARIOS	ASIGNACIÓN NETA COMEDORES
Alto Amazonas (LO)	429.925	221	4	1.945,36	107.481,25
Maynas	951.344	3.120	68	304,92	13.990,35
Ucayali	158.362	200	4	791,81	39.590,50
Tambopata (MD)	120.725	250	5	482,90	24.145,00
Ilo (MO)	200.666	2.735	47	73,37	4.269,49
Mariscal Nieto	204.532	50	1	4.090,64	204.532,00
Oxapampa (PA)	197.091	600	12	328,49	16.424,25
Pasco	391.356	3.235	56	120,98	6.988,50
Ayabaca (PI)	404.872	1.000	20	404,87	20.243,60
Huancabamba	367.274	1.100	35	333,89	10.493,54
Morropón	1'033.351	11.300	226	91,45	4.572,35
Sechura	259.459	2.900	58	89,47	4.473,43
Melgar (PU)	266.330	2.000	40	133,17	6.658,25
Puno	550.140	3.850	77	142,89	7.144,68
San Antonio de Putina	107.044	700	14	152,92	7.646,00
Bellavista (SM)	113.318	300	6	377,73	18.886,33
Lamas	285.296	270	5	1.056,65	57.059,20
Mariscal Cáceres	150.045	50	1	3.000,90	150.045,00
Picota	92.846	350	7	265,27	13.263,71
San Martín	250.820	320	6	783,81	41.803,33
Tocache	180.296	450	9	400,66	20.032,89
Tacna (TC)	874.644	11.080	193	78,94	4.531,83
Contralmirante Villar (TU)	175.727	2.620	48	67,07	3.660,98
Tumbes	688.748	9.900	186	69,57	3.702,95
Zarumilla	304.172	4.650	86	65,41	3.536,88
<b>TOTALES</b>	<b>22'104.748</b>	<b>187.675</b>	<b>3.738</b>	<b>20.876,92</b>	<b>1'068.317,70</b>

Fuente: <<http://www.mef.gob.pe>> y lista de comedores proporcionado por PRONAA (Gloria Cubas).

Como la asignación presupuestal, la transferencia se ha hecho sin tener en cuenta los procesos reales, tales como: ¿cuántos comedores existen?; ¿cuál es el número de beneficiarios?, y ¿cuál ha sido el presupuesto del PRONAA en los años anteriores? Podríamos tener distorsiones como, por ejemplo, que las asignaciones netas por beneficiario oscilarían entre los 60 y los 400 nuevos soles y luego saltarían a 700, 1.000, 3.000 y 4.000 nuevos soles, lo que nos daría la siguiente clasificación por provincias:

Mayor número de beneficiarios (más de 5.000): Chiclayo, Andahuaylas, Trujillo,

Tacna, Morropón, Tumbes, Huamanga, Angaraes, La Mar, Otuzco, Cañete, Huanta y Parinacochas.

Las provincias con alta proporción de asignación neta/beneficiario son: Ucayali, Mariscal Nieto, Alto Amazonas, Lamas, Mariscal Cáceres y San Martín. Nótese que estas son provincias con relativamente bajo número de comedores y beneficiarios. Tales constataciones demuestran que existe una brecha entre la asignación presupuestal realizada por el MEF y el funcionamiento real de los programas.

Tomando en cuenta la magnitud de la pobreza (2002), Loreto tiene una incidencia de pobres extremos de 40, razón que puede explicar las altas asignaciones para el Alto Amazonas, cuyos incrementos han sido notorios desde el 2004. San Martín y Tacna, sin embargo, tienen menor incidencia, lo que indicaría que se pueden estar aplicando otros criterios.

### **El Plan Anual de Transferencia 2004: Las 58 nuevas municipalidades acreditadas**

En mayo de 2004, el decreto supremo 038-2004-PCM aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales y detalla los 58 nuevos municipios provinciales acreditados, de manera que se llega a 125 de un total de 194 (65 por ciento del total y 42 por ciento del presupuesto del 2004 del PRONAA).

Para este segundo grupo de municipios provinciales acreditados cambió la modalidad del proceso de transferencia: todos ellos suscribieron primero convenios de cooperación, y luego de su evaluación firmaron, en enero de 2005, los convenios de gestión para la transferencia efectiva. Mientras tanto, el MIMDES sigue comprando y distribuyendo alimentos para los municipios no acreditados.

Los 58 municipios acreditados en el año 2004 no realizaron el seguimiento que sí llevaron a cabo los primeros 67, lo que se explica por los escasos recursos humanos con los que cuenta el MIMDES y la ausencia de un sistema de seguimiento ágil.

Asimismo, esos 58 municipios provinciales firmaron los convenios de cooperación con el MIMDES. Sin embargo, según el equipo de la Dirección de Descentralización,<sup>9</sup> no se tiene todavía una evaluación de los resultados del convenio y del cumplimiento del objetivo de una gestión compartida entre el MIMDES y los municipios que sirviera de aprendizaje para la gestión efectiva. La distancia de los municipios provinciales de las

unidades operativas del PRONAA puede haber sido una dificultad. Por lo tanto, no sabemos entonces si lograron como producto, al final de los convenios, los cuatro instrumentos para la gestión que señala la norma.

Sin embargo, se advierte que, además de tener más claros los procedimientos, la mayor experiencia de los propios equipos del PRONAA permitió avanzar con los nuevos municipios acreditados. Estos enfrentan otra vez el problema del retraso de la transferencia de recursos del MEF.

Queda la impresión de que la voluntad de transferir durante este año 2005 a todos los municipios provinciales los ha llevado a «acelerar» el proceso sin el seguimiento que sí se realizó en 2004.

En el caso de los programas de complementación alimenticia, se está poniendo el énfasis en la consolidación de los comités de gestión más que en los objetivos nutricionales o en las modalidades de uso de los recursos para alimentos. El MIMDES apuesta por garantizar el buen funcionamiento de los comités de gestión; de esa manera, en los ámbitos distrital y provincial los programas sociales se podrían adecuar de manera consensuada a las particularidades locales.

Existe un doble juego: normar los detalles, firmar convenios de gestión cada año, hacer informes trimestrales al MIMDES, por un lado; y, por otro, apelar a la autonomía municipal para que cada quien defina si se orienta a alimentos por trabajo o por comedores populares. En medio de ese proceso, surge la siguiente pregunta: ¿Para qué se reparten alimentos sino como parte de una estrategia real de seguridad alimentaria que va más allá de lo distrital y lo provincial, que supone además la participación del Gobierno Regional y de diversos sectores como Agricultura, Salud y Educación? Resulta imposible, pues, circunscribir al MIMDES el tema de la seguridad alimentaria.

El cuadro 15 resume, en términos cuantitativos, el estado de situación.<sup>10</sup>

9 Entrevista con la arquitecta Gilda Uribe.

10 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. *Descentralización, transferencia de los programas sociales y los comités de gestión*. Lima: MIMDES, 2005.

**CUADRO N° 15**  
**SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE LOS**  
**PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA**

DEPARTAMENTO	TOTAL DE PROVINCIAS	ACREDITADAS AL 2003	ACREDITADAS AL 2004	NO ACREDITADAS	% DE ACREDITAC.	INCIDENCIA DE LA POBREZA	
						Pobre	Pobre extremo
Amazonas	7	5	1	1	86	26	53
Áncash	20	2	1	17	15	31	24
Apurímac	7	2	5		100	25	51
Arequipa	8	2	5		100	28	11
Ayacucho	11	6	1		100	30	41
Cajamarca	13	5		7	46	25	51
Cusco	13	1	3	12	8	26	34
Callao	1		8	1	0		
Huancavelica	7	2	2	2	71	22	61
Huánuco	11		4	3	73	22	61
Ica	5	2	1	1	80	35	6
Junín	9	1	1	4	56	32	29
La Libertad	12	9	2	2	83	28	21
Lambayeque	3	1	1	1	67	39	22
Lima*	10	3	1	7	30	31	3
Loreto	6	3	2	1	83	25	40
Madre de Dios	3	1	4	2	33	34	16
Moquegua	3	2	4		100	25	10
Pasco	3	2	3		100	33	32
Piura	8	5	3	1	88	35	27
Puno	13	3		6	54	29	49
San Martín	10	6			100	29	25
Tacna	4	1			100	26	5
Tumbes	3	3			100	31	7
Ucayali	4			1	64	25	43

\* No incluye Lima Metropolitana.

Si cruzamos la situación actual de la transferencia con la concentración de comedores por unidad operativa del PRONAA—que no necesariamente corresponde a un departamento—, nos podemos dar una idea de

si existe o no una relación entre la acreditación y la concentración del programa de apoyo a comedores, que es el más importante de los tres transferidos (véase el cuadro 16).

**CUADRO N° 16**  
**DISTRIBUCIÓN DE COMEDORES A ESCALA NACIONAL,**  
**SEGÚN UNIDAD OPERATIVA DEL PRONAA**

UNIDAD OPERATIVA DEL PRONAA AGREGADA POR DEPARTAMENTO	NÚMERO DE COMEDORES
Amazonas (dos UP)	296
Ancash (dos UP)	699
Apurímac (dos UP)	801
Arequipa	536
Ayacucho (dos UP)	791
Cajamarca	669
Cusco	520
Huancavelica	493
Huánuco	220
Ica	353
Iquitos	159
Junín	207
La Libertad	802
Lambayeque	592
Lima y Callao	5.237
Madre de Dios	19
Moquegua	137
Pasco	137
Piura	1.113
Puno	499
San Martín (dos UP)	104
Tacna	281
Tumbes	331
Ucayali	83

Fuente: PRONAA, Gerencia de Programas y Proyectos.

### ***Los programas orientados a la primera infancia***

Para dar inicio a la transferencia de los programas de alimentación orientados a la primera infancia y a los nutricionales, el MIMDES nombró una comisión que recibió el apoyo de la cooperación internacional para rediseñar los programas e iniciar su transferencia durante 2005. En el plan anual se propone iniciar en doce municipios provinciales experiencias piloto que sirvan de base al res-

to de las 195 provincias. Estas experiencias cumplirán el mismo rol de aprendizaje que desempeñaron las 67 municipalidades provinciales acreditadas en 2003, a las que se transfirieron los programas de complementación alimentaria. Del rediseño se conoce poco; sin embargo, en el plan se proponen, además de la transferencia de alimentos, que cumple en sí misma una función reparativa, acciones preventivas a través de la capacitación nutricional de las madres cuyos hijos son beneficiados con el apoyo alimenticio.

### *La transferencia de los proyectos de infraestructura social*

El proceso de transferencia de los programas de infraestructura social y productiva a los municipios distritales se inicia de manera efectiva en el último trimestre del 2003, luego de que el CND diera a conocer la lista de los municipios que habían sido acreditados porque cumplían con los requisitos para la gestión.

El proceso de acreditación de los municipios distritales tuvo sus particularidades, ya

que se invitó a presentar sus expedientes a 498 municipios que tenían proyectos aprobados para ser ejecutados el último trimestre del 2003. De estos, 405 presentaron sus expedientes en la fecha señalada y 75 lo hicieron después del 29 de agosto. Las 405 municipalidades distritales acreditaron 241, pero solo se inició el proceso de transferencia en 219, porque 22 no respondían al índice referencial del MEF para ser considerados en situación de pobreza o extrema pobreza (véase el cuadro 17).

**CUADRO N° 17**  
**DISTRITOS ACREDITADOS POR DEPARTAMENTO**

DEPARTAMENTO	N° DE DISTRITOS QUE PRESENTARON EXPEDIENTES	N° DE DISTRITOS CALIFICADOS POR EL CND	N° DE DISTRITOS CALIFICADOS
Amazonas	26	22	85
Áncash	18	5	28
Apurímac	6	4	67
Arequipa	23	23	100
Ayacucho	28	13	46
Cajamarca	58	33	57
Cusco	12	2	17
Huancavelica	11	4	36
Huánuco	30	0	0
Ica	2	2	100
Junín	36	31	86
La Libertad	18	17	94
Lambayeque	16	14	88
Lima	24	5	21
Loreto	9	4	44
Madre de Dios	3	3	100
Moquegua	6	5	83
Pasco	6	4	67
Piura	23	22	96
Puno	22	3	14
San Martín	15	14	93
Tacna	8	8	100
Tumbes	3	3	100
Ucayali	2	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>405</b>	<b>241</b>	<b>60</b>

Fuente: FONCODES/MIMDES: Memoria institucional 2003, p. 30.

El decreto supremo 88, donde aparece la lista de municipios acreditados, se publicó solo el 31 de octubre, lo que retrasó el proceso. La transferencia del dinero se hace apenas en el mes de diciembre, de tal modo que el proceso de ejecución de los proyectos se inicia el primer trimestre de 2004 con recursos del presupuesto de 2003.

Los que no acreditaron, de los 405 que presentaron expedientes, fueron aquellos municipios distritales que entregaron sus expedientes a las oficinas zonales de FONCODES y estas no las enviaron al CND en las fechas previstas. Al CND llegaron directamente las 241 acreditadas.

A mayo de 2004, las 241 municipalidades distritales acreditadas habían firmado el convenio de gestión. El programa A Trabajar Rural fue transferido a 168 municipalidades, y se firmó para la ejecución el mismo número de convenios tripartitos (Municipalidad, MIMDES, Núcleo Ejecutor) y el programa Mejorando tu Vida fue trasladado a 73 municipalidades distritales. Una vez transferidos los fondos del programa A Trabajar Rural, se convierte en un fondo para la ejecución de proyectos pero sin el objetivo de generar empleo temporal como metodología de trabajo.

En 2004 se acreditaron 165 municipalidades distritales más, con lo que se llega a 406 de un total de 1.190, y que representan el 25 por ciento del total y el 26 por ciento del presupuesto del 2004.

FONCODES implementó una estrategia de suscripción de convenios de cooperación con todos los municipios no acreditados en el 2003. Hasta el 2004 se habían suscrito convenios con 819 municipalidades distritales; sin embargo, aún faltan 271 municipios.

La ejecución de los proyectos en 2003, de acuerdo con la normatividad vigente a ese momento, debía hacerse a través de los núcleos ejecutores y siguiendo los procedimientos establecidos por FONCODES. En 2004 el cambio en la normatividad permite que los

municipios distritales escojan entre las siguientes opciones: (i) Núcleo Ejecutor; (ii) Comité de Gestión de acuerdo con el artículo 117 de la Ley Orgánica de Municipalidades; y, (iii) administración directa. En 2005 la directiva 023 del MIMDES, decreto supremo 804-2004, señala con claridad que se debe ejecutar a través de los comités de gestión según la Ley Orgánica de Municipalidades.

En 2003, las oficinas zonales de FONCODES ubicadas en los distritos acreditados siguieron formulando y aprobando proyectos; pero, a diferencia de los no acreditados, lo hizo en coordinación con los gobiernos locales, a los que apoyó en la apertura de cuentas corrientes en el Banco de la Nación para la transferencia de los recursos del MEF; y lo propio hizo con los núcleos ejecutores. En el año 2004 los proyectos están más relacionados con los planes concertados y los presupuestos participativos.

La persistencia de los núcleos ejecutores generó malestar y protesta entre los alcaldes distritales, algunos de los cuales (como los de Bellavista, Huabal, Cañarís y Usquil) retrasaron o se negaron a entregar los fondos a los núcleos ejecutores considerando que los recursos eran del Municipio. Algunos se quejaron también de que los municipios solo servían de «ventanilla o cajero automático».<sup>11</sup>

Muchos alcaldes han expresado en diversas ocasiones que el Municipio es más eficiente en el uso de los recursos a través de la ejecución directa de las obras, porque sus costos pueden ser hasta tres veces menores que los del Núcleo Ejecutor y los de FONCODES.

No obstante la crítica, el 80 por ciento de las municipalidades utilizaron los núcleos ejecutores para la realización de los proyectos. Esta decisión se puede explicar por la insuficiente información con la que cuentan los alcaldes acerca de las tres alternativas de ejecución, por la influencia del aparato de Foncodes y por los incentivos de 140.000 nue-

11 Es el caso del alcalde de Putina, reportado a través de las comunicaciones del proyecto Fortalece MIMDES-DFID 2004.

vos soles que pueden recibir los distritos que opten por el Núcleo Ejecutor y que provienen del convenio entre FONCODES y el Banco Interamericano de Desarrollo. Si el promedio de la asignación presupuestal de los distritos es de 180.000 nuevos soles como máximo, resulta atractivo ampliarlo para obras de mayor envergadura.

La directiva 023 del MIMDES, luego resolución ministerial 804-MIMDES-2004, planteó que los proyectos fueran ejecutados a través de los comités de gestión. Sin embargo, en marzo de 2005 se emite el decreto supremo 005-2005-MIMDES, que señala que para los proyectos que no superen las cien UIT los comités de gestión tomarán el modelo de financiamiento que contempla la participación de los núcleos ejecutores según la normatividad del 93. ¿Un retroceso o una negociación interna? Y ¿qué dicen los municipios?

Se ha propuesto como meta para 2005 la transferencia a cuatrocientos municipios distritales más. Ello no obstante, se debe recordar que, en cumplimiento de la nueva Ley

del Sistema Nacional de Acreditación, son los municipios, tanto provinciales cuanto distritales, los que deberían haber solicitado al CND la transferencia para iniciar el proceso. Esta demanda tendría que haberse efectuado hasta el 31 de diciembre de 2004; sin embargo, según funcionarios del MIMDES, muy pocos municipios lo han hecho. Esta situación obligará, entonces, a extender el plazo a través de otra resolución ministerial.

### *Transferencia a los gobiernos regionales*

Durante 2005 también se hará la transferencia de bienes a tres regiones, pero aún no se han establecido los criterios acerca de qué función específica tendrán en la gestión de los programas sociales más allá de lo que de manera muy general se dice en las normas del MIMDES. Al parecer, el Gobierno Regional de Tumbes será uno de los tres, porque todas sus provincias (3) han sido acreditadas para la transferencia de los programas de complementación alimentaria, así como han sido acreditados el total de distritos para la transferencia de los proyectos de infraestructura social y productiva.

---

## IV. LOS CASOS DE LIMA METROPOLITANA Y EL CUSCO

### El caso de Lima Metropolitana

El proceso de descentralización y, obviamente, la transferencia de los programas sociales a la Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana, tendrán características específicas en relación con el resto de provincias del país, en razón de su peculiar complejidad.

#### *La normatividad especial de Lima Metropolitana<sup>1</sup>*

En su artículo 33, la Ley de Bases de la Descentralización establece el Régimen Especial para la Provincia de Lima Metropolitana. Así, señala: «Las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima». Por otro lado, la ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y su modificatoria, ley 27902, establecen en su artículo 65:

*«La capital de la república no integra ninguna región. En la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. Toda mención sostenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que resulte aplicable».*

El artículo 66 establece su estructura orgánica: (i) El Concejo Metropolitano de Lima, al que le corresponden competencias y funciones de Gobierno Regional y las establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades. (ii) La Alcaldía Metropolitana de Lima, a la que le corresponden las competencias y funciones de la Presidencia de la Región y las que establece la Ley Orgánica de Municipalidades. (iii) La Asamblea Metropolitana de Lima, a la que le corresponden las competencias y funciones del Consejo de Coordinación Regional y las que establece la Ley Orgánica de Municipalidades.

La ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, determina en su artículo 151 que la capital de la república tiene un régimen especial, que concede a la Municipalidad Metropolitana de Lima competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local, metropolitano y regional.

#### *El volumen de su población, las políticas de ajuste estructural y el crecimiento de la pobreza urbana en Lima Metropolitana*

Lima tiene cerca de 8 millones de habitantes y concentra el 30 por ciento de la población del país. Desde la década de 1940 ha recibido migrantes que llegaron a ella desde diferentes departamentos, por lo que su crecimiento fue caótico. La población emigrante, atraída

---

1 Alternativa. *La descentralización en Lima Metropolitana*. Lima: Alternativa, Departamento de Participación Ciudadana y Gobiernos Locales, 2004.

por las oportunidades de educación y empleo que Lima ofrecía a partir del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, ocupó zonas eriazas sin urbanizar, con lo que dio paso a la formación de asentamientos humanos en los llamados «conos» de Lima. Si bien había oportunidades de empleo y acceso a la educación, muchos de ellos se quedaron en situación de subempleo y empleo precario.

Cuando el modelo de industrialización por sustitución de importaciones encuentra sus límites en el contexto de la crisis internacional de la deuda, se inicia un prolongado periodo de crisis económica en el país. Por ello, sucesivos gobiernos aplicaron políticas de ajuste económico. Estas comienzan en 1976 con los llamados «paquetazos» y alcanzan su punto más alto con las medidas de ajuste estructural aplicadas en el año 1990, al inicio del Gobierno de Fujimori.

La consecuencia social de esa política de ajuste estructural ha sido el crecimiento de la pobreza urbana en Lima Metropolitana, expresión de la pérdida de empleo asalariado y de la disminución drástica del valor real de los salarios. Lima es el escenario de la desindustrialización de la economía. En el país crece la pobreza, y en su capital se agudiza más la carencia urbana que la rural. Según la empresa Apoyo, después de quince años de aplicación de las políticas de ajuste y de crecimiento de la economía, 53 por ciento de familias en Lima Metropolitana viven con un ingreso por debajo de los 190 dólares mensuales. De acuerdo con la ENAHO-IV trimestre de 2001, el 32 por ciento de la población vive en situación de pobreza, mientras que el 4 por ciento sufre pobreza extrema.

### *La respuesta desde la sociedad*

El deterioro permanente de los sectores sociales del Estado como Salud y Educación, y la ausencia desde 1976 de medidas compensatorias de los efectos de las políticas económicas, obligó a la población a emprender diversas estrategias de supervivencia.

La pérdida de empleo fue afrontada con la creación de microempresas de diversos tipos (de producción, de comercialización y de

servicios), lo que, posteriormente, encontró el apoyo del Estado. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo brinda hoy algunos servicios a ese sector.

Por otro lado, la pérdida de poder adquisitivo fue enfrentada con la creación de comedores populares como estrategia de complemento salarial, iniciativa que el Estado también apoyó, aunque luego de quince años de formación, mediante la ley 25307, elaborada, promovida y peleada por la ahora llamada Federación de Comedores Populares. Esta ley representa la base legal de la formación del PRONAA.

### *Comprender lo que son los comedores populares: Garantía para una acertada transferencia*

Los comedores populares son asociaciones de mujeres (generalmente entre veinte y treinta) que se agrupan, unen sus recursos y su trabajo voluntario para producir raciones de almuerzos para los miembros de sus familias. Al producir un volumen de alimentos mucho mayor que cada unidad doméstica, logran abaratar los costos individuales. Los alimentos son producidos por medio de una detallada división del trabajo. Cada socia tiene una tarea que no es permanente y que realiza una vez por semana. El resto de los días se dedican a capacitarse o a desarrollar diversas actividades que les permitan generar ingresos. Actualmente, algunas socias que, por diversas razones no pueden «pasar turno», como le llaman a la labor que desempeñan en el Comedor Popular, buscan un reemplazo entre las mismas socias, a las que les pagan un monto convenido entre ambas partes.

En la etapa de su formación, la Iglesia católica apoyó a los comedores populares de dos formas: primero, brindando capacitación en las parroquias; y, segundo, donando alimentos a través de Cáritas, institución que, a su vez, los recibía de la AID. Más tarde CARE brindó también su ayuda a los comedores populares, y el PRONAA reemplazó a los dos anteriores en 1992.

A pesar de que las socias realizan el trabajo gratuitamente, no se llevan gratis los ali-

mentos, sino que pagan un precio por cada ración. Sin embargo, este equivale solo al 43 por ciento de su costo, ya que el valor real está compuesto, además de por los alimentos, por el trabajo gratuito de las mujeres para la elaboración de las raciones; y por servicios como luz, agua, local, equipo, administración, entre otros. Del total del costo, el subsidio del Estado en alimentos equivale solo al 12,7 por ciento de la ración y el aporte de las mujeres es el 87 por ciento.

En el comedor hay socias y vecinos que no pueden pagar la ración, por circunstancias como el desempleo, las enfermedades, los robos, etcétera. A estos «casos sociales» el comedor les da gratis las raciones, de manera que se produce un subsidio cruzado entre los pobres.

Los comedores populares no se han limitado a la producción y el reparto de alimentos, sino que, a partir de sus escasos recursos, han planteado objetivos nutricionales orientados a lograr un óptimo nivel alimenticio, es decir, que las raciones preparadas cumplan con los requerimientos calóricos y proteicos de las familias.

Han enfrentado los problemas de anemia de los niños y las mujeres con la utilización de vísceras. Otras dificultades parecidas han sido también afrontadas de manera creativa y con bajísimo costo.

En la actualidad, el aporte de los comedores en alimentos, proteínas y micronu-

trientes se complementa de manera eficiente desde el punto de vista nutricional con la donación del PRONAA, que entrega productos que aportan carbohidratos y calorías.

En la organización se han elegido «veedoras», es decir, socias que vigilan el cumplimiento de la calidad y la administración de los alimentos en los centros de distribución y acopio, donde el PRONAA deja los alimentos una vez al mes. Asimismo, en cumplimiento de la ley 25307, las federaciones de comedores populares participan en el Comité de Gestión del PRONAA.

Además, en Lima Metropolitana los comedores populares se han constituido en una amplia y eficiente red social que, amén de abordar las deficiencias alimenticias, actúa sobre diversos problemas que afectan la calidad de vida y que son causados por la pobreza.

Llevan a cabo actividades que han permitido a estas organizaciones y a su comunidad mejorar su acceso a la salud y sus condiciones sanitarias, como las campañas de vacunación, la instalación de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia y la matrícula oportuna, así como afrontar de mejor manera aquellos problemas que tienen que ver con la equidad de género, la ciudadanía y la democracia.

El cuadro 18 muestra el número y ubicación de los comedores.

## CUADRO N° 18

**COMEDORES POPULARES DE LIMA Y CALLAO AFILIADOS A LA FEDERACIÓN DE MUJERES ORGANIZADAS EN CENTRALES DE COMEDORES POPULARES AUTOGESTIONARIOS Y AFINES DE LIMA METROPOLITANA Y CALLAO (FEMOCCPAALC) Y CON APOYO DEL PRONAA, SEGÚN CONOS Y DISTRITOS**

CONO	DISTRITO	CON APOYO DE PRONAA		AFILIADOS A FEMOCCPAALC		% DE COMEDORES POPULARES APOYADOS POR PRONAA Y CENTRALIZADOS EN FEMOCCPAALC
		NÚMERO	%	NÚMERO	%	
Cono norte		1.411	30,19	437	35,13	30,97
Cono sur		1.178	25,20	212	17,04	18,00
Cono este		1.637	35,02	483	38,83	29,51
Cono oeste		448	9,58	112	9,00	25,00
<b>Total</b>		<b>4.674</b>	<b>100,00</b>	<b>1.244</b>	<b>100,00</b>	
<b>Norte</b>	Ancón	37	2,62		0,00	0,00
	Santa Rosa	7	0,50		0,00	0,00
	Puente Piedra	166	11,76	51	11,67	30,72
	San Martín de Porres	139	9,85	76	17,39	54,68
	Los Olivos	147	10,42	39	8,92	26,53
	Independencia	253	17,93	118	27,00	46,64
	Comas	470	33,31	97	22,20	20,64
	Carabaillo	192	13,61	56	12,81	29,17
	<b>Subtotal</b>	<b>1.411</b>	<b>100,00</b>	<b>437</b>	<b>100,00</b>	<b>30,97</b>
<b>Sur</b>	Santiago de Surco	36	3,06			0,00
	Chorrillos	120	10,19			0,00
	San Juan de Miraflores	177	15,03	44	20,75	24,86
	Villa María del Triunfo	347	29,46	54	25,47	15,56
	Villa El Salvador	374	31,75	114	53,77	30,48
	Pachacámac	33	2,80			0,00
	Lurín	53	4,50			0,00
	Punta Negra	19	1,61			0,00
	Pucusana	19	1,61			0,00
	<b>Subtotal</b>	<b>1.178</b>	<b>100,00</b>	<b>212</b>	<b>100,00</b>	<b>18,00</b>
<b>Este</b>	Santa Anita	87	5,31	37	7,66	42,53
	Ate	318	19,43	97	20,08	30,50
	Lurigancho	205	12,52			□
	Chaclacayo	60	3,67			□
	Cieneguilla	18	1,10			□
	Pachacámac	26	1,59			□
	La Molina	4	0,24			□
	Santa Eulalia	27	1,65			□
	Huarocharí	65	3,97			□
	San Juan de Lurigancho	480	29,32	272	56,31	56,67
	El Agustino	157	9,59	77	15,94	49,04
	La Victoria	10	0,61			
	Surquillo	10	0,61			
	San Borja	6	0,37			
	Cercado de Lima	85	5,19			
	San Miguel	9	0,55			
	Breña	4	0,24			
	Cercado	6	0,37			
	Magdalena	2	0,12			
	Pueblo Libre	2	0,12			

### *Para qué la transferencia*

El escenario de Lima Metropolitana exige tener claro por qué, para qué y cómo transferir a la Municipalidad Provincial el programa de apoyo alimentario a los comedores populares. Como se sabe, en Lima no operan ni el programa de alimentos por trabajo ni los programas de infraestructura social, y el programa de apoyo a los albergues es poco relevante. ¿Se trata de hacer más eficiente el servicio, o de transferir poder del Gobierno Nacional a los diversos niveles de gobierno? La realidad de Lima es muy distinta a la de las otras provincias, y las respuestas a esas preguntas deben ser muy explícitas.

Hasta el momento, los diversos actores del Estado y de la sociedad involucrados directamente en este proceso no tienen respuestas definidas. Por eso, resulta de vital importancia llegar a un consenso previo para elaborar la norma específica para Lima Metropolitana.

La transferencia en Lima es compleja debido a los factores que se plantean en los acápite que siguen.

### *La particularidad del régimen de Lima*

La Municipalidad Provincial de Lima tiene a la vez competencias y funciones de gobierno regional y de gobierno provincial metropolitano. En ambos casos, tiene un régimen especial. La transferencia de los programas sociales se hace al Gobierno Provincial, en este caso al Gobierno de Lima Metropolitana, pues, dada su particularidad, la norma establece que requiere de una ley específica para las transferencias. Para este mismo proceso se debe tomar en cuenta que esta entidad tiene además funciones de Gobierno Regional, que deberá cumplir para la gestión de los programas transferidos.

### *La dimensión de Lima*

Como ya se señaló, Lima es una provincia con casi ocho millones de habitantes, cantidad muy superior a la registrada por la siguiente

provincia más poblada. Algunas municipalidades distritales de la capital tienen un número de habitantes equivalente a la población de más de un departamento. Por ejemplo, en el distrito de San Juan de Lurigancho viven un millón de habitantes.

### *La gobernabilidad de Lima Metropolitana*

Lima Metropolitana ha crecido desmesuradamente en extensión y en población; es una ciudad heterogénea socialmente, fragmentada en 42 gobiernos distritales. La Municipalidad Metropolitana no ha logrado integrarla a través de un plan de desarrollo y una forma de gestión que la haga gobernable. Si bien el artículo de la Ley Orgánica de Municipalidades determina que una de las funciones del Concejo Metropolitano es definir el ámbito de las áreas interdistritales, esto no se ha implementado hasta el momento, a pesar de que en todas las áreas de Lima (antes llamadas «conos») se están fortaleciendo las coordinaciones entre los distritos.

Es precisamente en estas áreas donde se concentran los comedores populares. Por eso, plantear que se transfiera el programa de apoyo alimentario a los municipios distritales sería contribuir a su fragmentación e ingobernabilidad. Una pista consiste en hacerlo a propósito de las áreas interdistritales.

### *La concentración de los comedores populares*

De los 15.000 comedores populares que, según el PRONAA, existen en el país, 15.000 funcionan en Lima y Callao. Es en estas dos provincias donde más se ha desarrollado el modelo de comedores populares, una estrategia fundamentalmente urbana de complemento salarial y no de mejora nutricional y que se ha desarrollado también en otras ciudades del país como Chimbote, Arequipa y el Cusco. En otras zonas, sobre todo rurales, el Estado ha promovido la entrega de alimentos de acuerdo con el reglamento de los comedores populares, que no tienen ni la misma lógica ni los mismos objetivos que los comedores populares urbanos.

### *La organización de los comedores populares*

Es en Lima donde la organización de los comedores populares es más sólida. Si bien ya son quince las bases de la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI), el lugar donde esta cobra mayor fuerza es en Lima, pues aquí se concentran generaciones de lideresas que se han formado durante más de veintisiete años y que han aprendido a establecer relaciones —no siempre armoniosas— con el Estado, y que ejercen influencia en el espacio público.

Han tenido que estar vigilantes del cumplimiento de la ley 25307 y defenderse del clientelismo que marcó la relación del Estado con las lideresas durante el Gobierno de Fujimori.

La complejidad del proceso y de la relación que el Estado y los gobiernos han establecido con ellas ha dado lugar a la existencia de tres organizaciones que centralizan a los comedores populares: (i) La Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC), que sigue la línea fundacional desde los años 1976 y 1978. (ii) La Coordinadora de Clubes de Madres, que surge durante el Gobierno de Alan García. (iii) Una tercera que es formada desde la influencia estatal durante el Gobierno de Fujimori.

De estas tres, es la organización de los comedores autogestionarios la que tiene mayor presencia en espacios de concertación: coordina con otras organizaciones de la sociedad civil y ejerce una práctica de renovación democrática de su dirigencia cada dos años.

Lograr el consenso con esas organizaciones sobre la forma de hacer la transferencia en Lima es clave para su éxito. Ellas estarán vigilantes para que el modelo de gestión de los comedores se mantenga y así evitar el clientelismo y la corrupción. Asimismo, permanecerán siempre alertas para el reconocimiento de su organización, de su autonomía y de su capacidad de interlocución.

Si bien las organizaciones están de acuerdo con la regionalización como transferencia del poder y democratización del país, nunca identificaron descentralización con transferencia del programa de apoyo alimentario, ya que lo sienten más como un riesgo que como un beneficio.

### *La crítica a los programas de apoyo alimentario*

Desde hace algunos años, ciertas fuentes de cooperación internacional como la AID, el BID y el BM han cuestionado repetidamente los programas de apoyo alimentario; ello no obstante, la AID ha hecho donaciones de alimentos al Perú mediante la ley pública 480 desde hace cincuenta años (inicialmente los alimentos se entregaban crudos). Entre 1976 y 1978, la iniciativa de los comedores populares provocó un salto cualitativo en la forma de donación de alimentos: pasó de la entrega individual del alimento crudo a la entrega comunitaria, al trabajo colectivo y a la preparación de alimentos. Hoy la crítica de estos mismos organismos se concentra en el argumento de la filtración del programa: «No llega a quien lo necesita»; por lo tanto, no estarían bien focalizados. Esa afirmación, para el caso específico de Lima, tiene que ser más finamente trabajada, ya que responde a otro modelo de apoyo alimentario distinto del que se hacía hace cincuenta años: el reparto individual del producto crudo, porque los pobres entre los pobres no podrán, de forma aislada, acceder a la calidad nutricional de las raciones que hoy se preparan en los comedores populares con el solo subsidio del Estado. Podrán acceder si se conserva el modelo donde la heterogeneidad de los pobres trabaja y aporta a la vez, y donde los menos pobres subsidian a los más pobres.

De todos, el más criticado ha sido el Programa del Vaso de Leche (único programa universal que llega a la población de mayor vulnerabilidad: las madres gestantes, las madres que dan de lactar, los niños desde los 6 meses hasta los 6 años; luego, por ley, se extendió hasta los niños de 12 años, a las personas con TBC y a los adultos mayores en situación de desamparo, con una red de mujeres organizadas a lo largo y ancho del país a

costo cero), y esa crítica se ha ampliado a los comedores populares, con el argumento de la filtración.

Si bien los comedores populares y sus organizaciones deben revisar su funcionamiento, es menester identificar si la población más pobre no tiene ingresos como para pagar un sol por ración. También si no se ha incorporado a esta estrategia por alguna otra barrera, de manera de plantear modificaciones con el apoyo del Estado para incorporarla. De lo que se trata es de fortalecer y no de destruir una red social que ha tomado más de veinticinco años construir.

### *Cómo ha sido hasta hoy el proceso de transferencia de los programas sociales en Lima Metropolitana*

Hasta ahora el proceso de transferencia ha estado marcado por los desencuentros y por la poca transparencia de lo que cada actor realmente quiere. La Municipalidad de Lima Metropolitana presentó su expediente en las fechas previstas; sin embargo, no fue acreditada en el primer grupo de municipalidades en el año 2003. No sabemos si fue solo su caso, pero no hubo ninguna comunicación oficial que le informara que no la habían acreditado y por qué. Las razones se esgrimieron de manera informal; entre ellas, que había presentado el expediente como Gobierno Regional y no como Provincial. Confusión comprensible en el caso de Lima. Otra razón, de mayor peso, es que no cumplió con hacer el Plan Concertado ni con el Presupuesto Participativo de Lima.

Este comienzo generó una desconfianza mutua. Las interpretaciones del lado del Municipio se orientan a que no existe la voluntad política de transferir. Las del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el MIMDES, a que el hecho de no querer recibir los programas sociales ha sido hasta hoy una traba para iniciar el proceso, por lo menos en el nivel de acuerdos previos.

Por otro lado, la Municipalidad Provincial de Lima esgrimía un argumento nada desdeñable: si se le van a transferir los programas sociales como Gobierno Provincial, y

los sectores Salud, Educación y Agricultura a manera de Gobierno Regional, era mejor, desde el inicio del proceso, conocer qué es exactamente lo que se le transfiere en cada caso y cuándo, para orientar de modo integral los cambios o adaptaciones que se deban hacer en la estructura municipal. Por eso resultaba preferible prepararse para la recepción de todos los programas sociales y sectores de manera conjunta, y en un plazo razonable.

El caso de Lima Metropolitana pone en evidencia la necesidad de un espacio donde los municipios y las asociaciones de alcaldes, principales protagonistas de las transferencias, puedan discutir, informarse, proponer y generar consensos previos para hacer las transferencias más rápidas y efectivas.

En el grupo de municipalidades acreditadas en el 2004 por el CND en el anexo 5 de la resolución de presidencia 057-CND-P-2004 aparecen un par de líneas que dicen, literalmente: «*La transferencia de los programas del PRONAA al régimen especial de Lima Metropolitana se regulará a través de una norma específica*». Sin embargo, el CND no ha dado los pasos para su elaboración.

En estos días (mayo de 2005), apenas se está destrabando la relación, que se complicó por la interpretación de una carta del Alcalde de Lima a la Ministra del MIMDES en la que, en concordancia con los plazos establecidos por la Ley del Sistema Nacional de Acreditación, los municipios provinciales y los gobiernos regionales debían presentar sus demandas de transferencia para los próximos cinco años. En esa carta se plantea de manera escueta preparar la transferencia hasta 2006 y hacerla efectiva en 2007. Esta propuesta fue entendida por el MIMDES como voluntad de trasladar la transferencia para 2007, razón por la cual tomó la iniciativa de plantear en cuatro distritos de Lima Metropolitana experiencias pilotos de transferencia integral, cosa que volvió a entrampar la relación.

Tal situación volvió a abrir el tema en la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) de Lima Metropolitana,

la que, a través de su Comisión de Transferencia de Programas Sociales, está generando un espacio de diálogo y concertación entre los diversos actores involucrados en el proceso.

### El caso del Cusco

El tema del Cusco es emblemático, ya que en el primer grupo de municipalidades provinciales solo acreditó una de las trece alcaldías, la de la provincia de Canas, y en el segundo grupo no acreditó ninguna. En el caso de FONCODES, el departamento también tiene uno de los porcentajes de acreditación más bajo: 17 por ciento.

### La transferencia de programas sociales en el Cusco

En el Cusco, como en otros departamentos del Perú, se deben transferir los tres programas de complementación alimentaria del PRONAA y los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES.

En lo que concierne al PRONAA, los programas de Complementación Alimentaria, de Apoyo a Albergues y de Alimentos por Trabajo no tienen mayor relevancia en materia de recursos económicos asignados y de número de beneficiarios. El más importante en esos términos es el Programa de Apoyo a Comedores. En el departamento del Cusco, el PRONAA apoya a 478 comedores populares<sup>2</sup> distribuidos en trece provincias y dispersos en sus respectivos distritos, que representan el 3,1 por ciento a escala nacional.

El cuadro 19 corrobora lo dicho y muestra, además, que los programas y los proyectos alimentarios atienden una demanda diversificada mayor de la que normalmente se conoce para este tipo de programas. Por ejemplo, encontramos el apoyo alimentario que se da a las Casas de Espera, una estrategia exitosa para promover el parto institucional de madres gestantes que viven alejadas de los centros de salud.

CUADRO N° 19

#### PROGRAMAS Y PROYECTOS ALIMENTARIOS DE LA GERENCIA LOCAL DEL CUSCO

CONVENIOS / PROGRAMA	N.º DE CENTROS DE ATENCIÓN	N.º DE BENEFICIARIOS ATENDIDOS A ABRIL DEL 2004	N.º DE BENEFICIARIOS
Comedores infantiles	235	12.257	12.600
PACFO	247		66.199
CEI y PRONOEI			35.499
Almuerzos escolares			16.353
Desayunos escolares			123.829
Convenios PANTBC		237	263
Hogares y albergues	33	1.817	1.282
Fundación por los Niños del Perú			136
PROMARN	1	120	200
Atención a comedores	471	23.585	27.010
Actas de compromiso		298	298
Casas de Espera		130	130
Emergencias	2	1.360	
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>40.125</b>	<b>284.528</b>

Fuente: Gerencia del PRONAA Cusco.

<sup>2</sup> Oficina del PRONAA en el Cusco.

**CUADRO N° 20**  
**EL PROGRAMA DE APOYO A COMEDORES POPULARES**  
**NÚMERO DE COMEDORES POPULARES EN EL DEPARTAMENTO DEL CUSCO\***  
**(Año 2004)**

PROVINCIA	N° DE COMEDORES POPULARES
Canchis	86
La Convención	72
Paucartambo	52
Cusco	49
Quispicanchis	44
Espinar	39
Chumbivilcas	34
Anta	27
Calca	25
Paruro	24
Canas	22
Acomayo	2
Urubamba	2

\*Desde el Cusco, la gerencia local del PRONAA atiende a dos provincias que no pertenecen al departamento: Cotabambas y Manu.

Fuente: PRONAA Cusco.

En el caso de los proyectos de infraestructura social realizados por FONCODES, se están ejecutando en los 180 distritos rurales de las trece provin-

cias del Cusco. Así, pues, en el cuadro 21 se puede apreciar la asignación presupuestal por provincia.

**CUADRO N° 21**  
**ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL POR PROVINCIA EN EL DEPARTAMENTO DEL CUSCO**

PROVINCIA	N° DE DISTRITOS ATENDIDOS	PRESUPUESTO 2004 (En nuevos soles)	PRESUPUESTO 2005 (En nuevos soles)
Cusco	2 de 8	413.240	390.252
Acomayo	7 de 7	1'459.645	1'371.142
Anta	9 de 9	2'026.934	1'904.191
Calca	8 de 8	1'918.701	1'800.856
Canas	8 de 8	1'854.430	1'739.565
Canchis	8 de 8	1'808.321	1'697.474
Chumbivilcas	8 de 8	2'092.826	1'965.518
Espinar	8 de 8	1'870.555	1'759.415
La Convención	9 de 10	2'564.266	2'411.371
Paruro	9 de 9	1'873.780	1'759.006
Paucartambo	6 de 6	1'505.338	1'416.088
Quispicanchis	11 de 12	2'536.722	2'383.981
Urubamba	6 de 7	1'361.364	1'279.216
<b>TOTAL</b>		<b>23'286.157</b>	<b>21'878.075</b>

Fuente: PRONAA Cusco

Como se puede apreciar, el presupuesto para FONCODES disminuye muy poco del 2004 al 2005 (en 1'408.082 nuevos soles, monto que no llega al 9,4 por ciento del anterior). Mientras que el del PRONAA registra un modesto aumento de 3'137.922 nuevos soles a 4'032.533 nuevos soles (es decir, casi 12,7 por ciento más).

### *El proceso*

En 2003 se realizó un taller de capacitación para explicar el proceso de transferencia a las autoridades y funcionarios de los municipios provinciales y distritales de los departamentos del sur del país. Asistieron representantes de Arequipa, Puno, Moquegua, Tacna, Apurímac y el Cusco. Este taller estuvo bajo la responsabilidad del PRONAA, Cooperación Popular (COOPOP) y FONCODES, y contó con la contribución, para la organización y recursos, de diversos organismos no gubernamentales (ONG).

En el Cusco se formó un equipo de trabajo para replicar el taller en las diversas provincias del departamento, que fue coordinado por la MCLCP Departamental y estuvo conformado por casi la totalidad de ONG. Para el desarrollo de estos talleres se dividió el departamento en siete zonas, juntando para esos fines dos provincias por taller.

Estos encuentros motivaron a los municipios provinciales y distritales a preparar sus expedientes, que debían ser entregados hasta el 31 de agosto de 2003. Muchos de ellos solicitaron asesoría técnica a la MCLCP Departamental y a las ONG.

Como el proceso apenas se iniciaba, algunos de los requisitos para la acreditación se flexibilizaron. Por ejemplo, si no tenían listo el Plan Concertado se comprometían a terminar el proceso, así como a terminar ROF. Los alcaldes suponían que recibirían más recursos económicos.

Entregaron los expedientes a las oficinas locales del PRONAA y FONCODES. A la segunda se presentaron los expedientes de veintitrés distritos. De estas jurisdicciones, diecisiete reunían los requisitos, por lo que se suponía que la oficina zonal los enviaría al

CND. Sin embargo, para sorpresa de todos, solo dos distritos —Pichari y Quimbiri, de la provincia de La Convención— lograron la acreditación. Por otro lado, dos provincias que presentaron sus expedientes a la oficina zonal del PRONAA no fueron acreditadas. La provincia de Canas, cuyo expediente fue presentado directamente al CND sin pasar por la supervisión de la oficina zonal del PRONAA, fue acreditada. Esta situación generó malestar no solo a las provincias no acreditadas sino también a la oficina zonal, que no fue tomada en cuenta por el CND.

Este resultado generó entre las autoridades locales desinterés y poca credibilidad acerca de la transparencia del proceso de transferencia. Hasta ahora no ha habido explicaciones claras de lo que pasó, pero estos hechos llevaron a la destitución del gerente de FONCODES y del PRONAA. Los actuales gerentes de ambas organizaciones señalan que los problemas de acreditación se produjeron por la confusión de las directivas, porque algunos municipios entendieron que debían entregar el expediente a las oficinas zonales del PRONAA y FONCODES para una primera revisión. Otros, por su parte, entendieron que podían enviar el expediente directamente al CND. A esta confusión se añadió el retraso con el que fueron enviados los expedientes desde las gerencias zonales al CND: *«Se durmieron acá... En la anterior gestión del FONCODES, no le dieron importancia», afirma el actual gerente de FONCODES. «Había cinco expedientes por enviar, pero los despacharon en octubre del 2004, fecha totalmente extemporánea, porque, según el decreto supremo 036, debían entregarse hasta el 31 de agosto», subraya la actual gerenta del PRONAA.*

Si hacemos un balance de lo sucedido hasta el momento notamos que, a pesar del interés de los alcaldes provinciales y distritales por preparar sus expedientes luego de los talleres de capacitación, solo 23 de 108 municipalidades distritales presentaron sus respectivos expedientes, es decir, alrededor del 20 por ciento. De las municipalidades provinciales, solo cinco, de las trece en cuestión, presentaron expedientes (aproximadamente 38 por ciento).

Durante el año 2004 no se acreditó a ningún municipio provincial más. De las municipalidades distritales acreditadas en 2004, y cuyos expedientes fueron presentados hasta agosto de 2003, se ha acreditado a diez municipios distritales más. Estos son: Mazo Llacta y Rondocan, de la provincia de Acomayo; Huarcocondo, de la provincia de Anta; Pisac, de la provincia de Calca; San Pedro, de la provincia de Canchis; Colquemarca, de la provincia de Chumbivilcas; Challabamba, de la provincia de Paucartambo; y Lucre, Ocongate y Quiquijana, de la provincia de Quispicanchis.

### **Canas: La única provincia acreditada para la transferencia del Programa de Apoyo a los Comedores Populares**

En la provincia de Canas funcionan veintidós comedores populares dispersos en sus ocho distritos, básicamente rurales. Estos comedores benefician a 1.100 personas, que representan el 4 por ciento de los beneficiarios del programa del departamento del Cusco. Según el reglamento del PRONAA, cada comedor debe preparar cincuenta raciones y dar, como mínimo, el servicio a diez familias.

Si apreciamos la situación, de acuerdo con el número de comedores y beneficiarios atendidos, el Cusco es, después de Madre de Dios, el departamento que menos transferencias ha realizado.

En 2004, la asignación presupuestal para la provincia de Canas en lo que respecta a los programas de complementación alimentaria, fue del 3,2 por ciento en relación con la asignación presupuestal para el total de provincias del departamento, lo que representa un

aumento de 4,6 por ciento respecto al presupuesto de 2005.

La asignación presupuestal de 2005 a la Municipalidad Provincial de Canas ha tenido variaciones significativas en relación con el presupuesto de 2004, tal como ha sucedido en el resto de provincias del país. Suponemos que esas variaciones se deben al índice de asignación referencial usado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que no toma en cuenta los procesos concretos llevados a cabo en las provincias donde hasta el momento los programas de complementación alimentaria que se están transfiriendo han atendido la demanda realmente existente. El presupuesto para la provincia de Canas de 2004 fue de 101.413 nuevos soles, mientras que el de 2005 es de 185.476 nuevos soles, lo que representa un incremento de 82 por ciento.

En concreto, ¿cuál es, pues, la consecuencia práctica de este incremento? Una posibilidad es que los municipios aumenten el volumen de los alimentos por distrito sin mayores posibilidades de orientar su distribución debido a la dispersión de los comedores, básicamente rurales. ¿Con qué criterios los distribuye en los ocho distritos, ya que comprar y almacenar el doble de productos les debe haber generado problemas?

Por otro lado, ningún distrito de la provincia de Canas fue acreditado para la transferencia de los proyectos de infraestructura social, lo que demuestra, una vez más, las pocas posibilidades de que el MIMDES trabaje de manera articulada y de que la relación entre el PRONAA y FONCODES sea más estrecha.

---

## V. BALANCE DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Hasta el momento, el proceso de transferencia de programas sociales no ha modificado sino ampliado la separación de política económica y política social entre los sectores Salud y Educación, y los programas de lucha contra la pobreza. La desarticulación en materia de tiempo y niveles de gobierno en los que se está haciendo la transferencia contribuye a ello. Esto se puede ilustrar con el irrelevante papel que cumplen los gobiernos regionales en la transferencia de los programas de complementación alimentaria y los proyectos de infraestructura social y productiva a los gobiernos provinciales y distritales respectivamente. Se aprecia también en la extremadamente rígida separación de competencias entre lo productivo —Gobierno Regional— y lo social —gobiernos locales—, pues no se establecen las articulaciones ni los tiempos de los programas de lucha contra la pobreza como parte de los objetivos sociales de una estrategia de desarrollo integral para la región.

No hay una redefinición de las políticas sociales; estas se siguen moviendo dentro de los parámetros con los que operaban en el marco de un modelo neoliberal que no ha cambiado en lo sustantivo. Si bien es necesario reconocer que la transferencia de los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES a los municipios distritales denota que así se les devuelve una de sus funciones más reconocidas por las autoridades y por la población, en el caso de los programas

de complementación alimentaria, que no tienen en el PRONAA una rectoría clara, la transferencia podría simplemente atomizar recursos sin objetivos de impacto claramente definidos.

Una pregunta, no respondida hasta el momento, es por qué se empezó la descentralización con la transferencia de los programas sociales de lucha contra la pobreza a los gobiernos provinciales y distritales, cuando se pudo haber comenzado por fortalecer a los recién formados gobiernos regionales para transferirles competencias y funciones de los sectores Salud (nutrición) y Educación<sup>1</sup> y, de acuerdo con ellas, ubicar las otras transferencias. Más aún cuando, de manera paralela, el MIMDES, ente rector de los programas sociales, entró en un proceso de reestructuración formalmente concluido a fines de 2004 y que en la actualidad se encuentra en proceso de implementación; y, además, en un contexto en el que el MIMDES soporta la presión de organismos financieros internacionales y del MEF para el rediseño de los programas alimentarios.

Es importante, entonces, analizar cómo se están dando las transferencias, porque puede ser que el proceso traiga repercusiones indeseables en perjuicio de los beneficiarios y las organizaciones sociales de base (OSB) que participan en los programas sociales. En particular, es necesario hacerle el seguimiento a

---

1 En otros países (Nicaragua, Bolivia y otros) se ha empezado así el proceso de descentralización.

los mecanismos de participación ciudadana que acompañan al proceso de transferencias y, de esta manera, asegurar su efectividad. La descentralización puede agravar la fragmentación de los programas sociales, particularmente en el caso de los programas de complementación alimentaria del PRONAA.

### La simpleza o la complejidad del proceso

A los municipios distritales se les transfieren los proyectos de infraestructura social y productiva del FONCODES. La ejecución de obras no es una tarea nueva para los municipios, sino, al contrario, una función típicamente municipal, de modo que no debería haber sido más compleja que la transferencia de recursos, aunque tal vez resulta un poco complicada para municipios rurales ubicados en zonas de mayor pobreza y cuyas limitaciones no provienen de su condición de municipios distritales, sino de la escasez de recursos. Situación que no hubiese sucedido si FONCODES se hubiese ocupado de fortalecerlos.

Los programas de complementación alimentaria, en cambio, sí son nuevos para los municipios provinciales. Ellos no tienen una experiencia similar de referencia a la cual apelar; la más cercana es el Programa del Vaso de Leche que se ejecuta en el ámbito distrital. En sí, no se trata de un programa complejo, porque consiste básicamente en comprar y distribuir alimentos, y es ejecutado de manera centralizada; ahora se lo quiere aplicar a escala provincial.

La transferencia de los programas de complementación alimentaria está siendo más compleja de lo que podría ser, por razones como: (i) Los municipios provinciales no asociaron descentralización con reparto de alimentos; por lo tanto, no estaba dentro de sus planes de gobierno asumir los problemas ni los programas alimentarios y nutricionales. Menos aún, estuvieron a la expectativa de prepararse para su transferencia. (ii) Los gobiernos provinciales no estaban gestionando los programas de apoyo alimentario. Desde 1994, el Programa del Vaso de Leche pasó a la administración de las municipalidades distritales. (iii) Inicialmente se planificó trans-

ferir recursos solo para la compra de alimentos y no para los gastos operativos y administrativos, que no estaban previstos en el presupuesto municipal y que los desanimó de recibirlos, pues les ocasionaban más gasto y más riesgos en relación con su comunidad. (iv) A excepción de la provincia de Lima Metropolitana, los programas de apoyo alimentario a los comedores populares no tienen gran peso ni importancia en términos de número de comedores ni de beneficiarios. (v) El modelo «Comedor Popular» es heterogéneo: lo que es un «comedor popular» difiere de provincia a provincia, entre otras cosas porque el Estado, bajo esa denominación, ha incorporado diversas modalidades, sobre todo en zonas rurales. (vi) El PRONAA se organizó en unidades operativas con un criterio de accesibilidad geográfica, y no de delimitación política como departamentos y provincias. (vii) El mayor volumen de alimentos comprados por el PRONAA fue realizado de manera centralizada, en función de lo cual organizó su logística, esquema que es difícil de romper o que hay que recrear a escala provincial. (viii) En el nuevo contexto, el MIMDES encontró argumentos para justificar la validez de la transferencia. Así surgieron varios: por un lado, la reactivación del agro (que no resultó); y, por otro, la participación de las mujeres, y, posteriormente, la seguridad alimentaria y los objetivos nutricionales. (ix) La transferencia se está dando en un contexto de crítica y presión desde organismos multilaterales, como el BM y el BID, para que estos desaparezcan y sean reemplazados por transferencias directas condicionadas. (x) La crítica al Programa del Vaso de Leche se ha hecho extensiva mecánicamente a los programas de complementación alimentaria, a los que se les han atribuido objetivos nutricionales que nunca se plantearon y se los ha descalificado porque la desnutrición crónica no ha disminuido en los últimos años.

Por otro lado, el imaginario de la población ha tendido a identificar la transferencia de los programas sociales con los programas de complementación alimentaria y, en mucho menor grado, con la transferencia de los proyectos de infraestructura social de FONCODES. Por ello, lo que ha estado en debate, lo que se ha discutido y lo que se ha

pensado y repensado, son los programas de complementación alimentaria. En este contexto, a pesar de que en términos relativos FONCODES lleva un mayor retraso, su transferencia parece más sencilla, o su institucionalidad y pertinencia no son puestas en cuestionamiento. Esto se debe probablemente al poder acumulado por FONCODES y a su resistencia al cambio, pero también a que es evidente que los programas que se ejecutan a escala distrital corresponden a las viejas y nuevas funciones de los gobiernos distritales. La pregunta es por qué no se transfiere todo FONCODES a los gobiernos regionales, provinciales y distritales, ya que esta transferencia se está realizando en tramos de cuatrocientas municipalidades por año.

### La gradualidad diferenciada

En el proceso de implementación de la transferencia de los programas sociales se pueden advertir dos formas de entender la gradualidad. Una de ellas, para los programas alimentarios, en la que la transferencia se da por tipo de proyecto. En un primer momento, los de complementación alimentaria a los municipios provinciales acreditados y, en un segundo momento, la transferencia de los programas infantiles y nutricionales. Y la segunda forma, para los proyectos de infraestructura social y productiva, en la que la transferencia se da por volumen de distritos.

### La gradualidad entendida como transferencia por tipos de proyecto «paquete»

El primer bloque de programas alimentarios transferidos estuvo compuesto por: complementación alimentaria y, dentro de ella, el de apoyo a comedores populares, el de alimentos por trabajo y el de apoyo a albergues. Estos han servido de aprendizaje para el MIMDES. Son programas de tipo más bien

preventivo que funcionan como complemento salarial, pues facilitan a las familias con ingresos insuficientes el acceso a los alimentos. En sentido estricto, no se plantean objetivos ni metas nutricionales explícitas. Hasta ahora su mayor complejidad radica en la compra y el reparto de alimentos a escala provincial y distrital. Tienen además como interlocutores no solo a las municipalidades, sino también a mujeres organizadas especialmente en las ciudades, y que deben ser tomadas en cuenta para el éxito del proceso.

El segundo bloque de los programas que todavía no serán transferidos está conformado por proyectos orientados a niños y niñas, llamados «programas infantiles»; entre ellos, los comedores infantiles, el apoyo alimentario a los *Wawa Wasi* y los desayunos escolares. Estos, a su vez, han sido cuestionados porque su población objetivo está compuesta solo por niños y niñas de la misma edad, lo que se ha llamado «superposición», aunque, por su cobertura, es improbable que un niño se beneficie más de una vez. El MIMDES está tratando de solucionar estos problemas antes de realizar la transferencia. A esta superposición se añade el hecho de que el Vaso de Leche,<sup>2</sup> programa universal, llega al mismo rango de edades que los anteriores, ha sido descentralizado desde el año 1994 y no depende de ningún ente rector sino de las transferencias directas del MEF.

El tercer bloque está constituido por programas propiamente nutricionales, porque, a diferencia de los anteriores, estos tienen objetivos nutricionales específicos que se logran con mezclas fortificadas de alimentos y que no se adquieren en la producción local, sino que requieren de una elaboración especializada, además de monitoreo y seguimiento precisos. Son proyectos reparativos y curativos y no preventivos, como los anteriores, y tienen una cobertura limitada.

2 Este programa ha sido duramente cuestionado por la filtración, a pesar de que las mujeres —según estudios recientes de Prisma— aportan el 50 por ciento del valor real de la ración, y a pesar, también, de que es la única red social, a costo cero para el Estado, que llega a toda la población de mayor vulnerabilidad del país, como son las madres gestantes, madres que dan de lactar y niños de 6 meses a 14 años. Por otro lado, la cobertura de los programas del MIMDES es limitada en relación con los programas del Vaso de Leche.

Los programas sociales alimentarios, entonces, son distintos entre sí: tienen una organización, cobertura, objetivos e interlocutores diferentes, y que son más que los municipios. Así, están las mujeres organizadas, los padres de familia agrupados en las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) y los maestros en las escuelas. Además, sus poblaciones objetivo son diferentes.

### Gradualidad por volumen de distritos

La gradualidad de los proyectos de infraestructura social y productiva (Mejorando la Vida y A Trabajar Rural) es cualitativamente distinta. En realidad, se da por etapas, y de acuerdo con un volumen o número de distritos: cuatrocientos distritos cada año hasta llegar a los mil quinientos. Incluso, A Trabajar Rural, que podía tener una mecánica más compleja para los municipios, desaparece como modalidad de ejecución.

El programa A Producir, que sigue ejecutando FONCODES en once corredores económicos con el apoyo de la cooperación internacional, será transferido a los gobiernos regionales recién en 2007.

### Dos movimientos al mismo tiempo

(i) Los cambios en el MIMDES: El proceso de descentralización de los programas sociales, PRONAA y FONCODES, se da paralelamente al proceso de reestructuración del MIMDES, sin que se tenga como referencia una ley de reforma del Estado. Durante este tiempo se han desarrollado varias propuestas de reestructuración del MIMDES hasta llegar a la aprobada, que ha levantado voces críticas. El MIMDES definió un Plan Estratégico 2003-2006 con grandes enunciados y metas que deberían verse articulados a la propuesta aprobada.

Estos cambios producen inestabilidad no solo por las modificaciones en el Manual de Organización y Funciones del Ministerio, sino también en el Cuadro de Asignación de Personal, además de la incertidumbre que provoca el cambio de personas que desde puestos claves han conducido hasta ahora el proceso.

(ii) Los cambios en los programas alimentarios: Las críticas a los programas alimentarios, dirigidas a señalar que el 25 por ciento de desnutrición crónica de niños menores de 5 años estaría demostrando su fracaso, han generado la necesidad de redefinir los programas nutricionales que se transferirán posteriormente y de dejar la justificación de los programas de complementación alimentaria a los municipios donde han sido transferidos.

Esta situación ha hecho sentir que el proceso no estaba claro desde el principio, lo que ha generado una sensación de incertidumbre. El MIMDES debió preparar la transferencia mediante la generación de consensos, una acertada redefinición de objetivos y la fusión de programas; todo esto antes de su ejecución.

### Aprendizaje por ensayo y error

La dirección del proceso ha sido orientada por ensayo y error, porque no se pudieron prever todas las implicancias prácticas de la transferencia, especialmente en lo que concierne a los programas de complementación alimentaria. En el caso del Programa de Apoyo a los Comedores Populares, se debía haber tenido en cuenta: (i) La compatibilidad de normas del Gobierno Central con las de los gobiernos provinciales. Descentralizar traía consigo repensar el programa en diversos contextos. (ii) Las consecuencias de cambiar la modalidad de compras súper centralizadas a compras a escala local, suponiendo disponibilidad de productos, precios adecuados, capacidad de negociar volúmenes desiguales con productores y abastecedores. (iii) Modificación de la distribución. (iv) Organización de la participación de las beneficiarias.

Este aprendizaje ha dejado un frondoso marco normativo de diferente jerarquía y obligatoriedad (instructivos, directivas, decretos supremos, resoluciones ministeriales y leyes). Hasta el momento se han editado dos textos, por año con normas sobre el tema.

Tales políticas han salido tardíamente, retrasando el proceso y alterando los cronogramas planificados. Por ejemplo, casi al finalizar el mes de mayo, aún no se había apro-

bado el Plan de Transferencia 2005. Muchas decisiones se conocen extraoficialmente y se trabaja de acuerdo con eso.

### **Sin todas las herramientas necesarias**

Esta falta de claridad es consecuencia, también, de que el proceso se echó a andar sin todas las herramientas necesarias. La Ley del Sistema Nacional de Acreditación y su reglamentación tardaron mucho en darse y provocaron algunos cambios en las reglas de juego. Como todo proceso legislativo, resultado de un conjunto de negociaciones que no siempre se plasmaron en normas coherentes.

### **Ente rector**

Luego de la transferencia de los programas, el MIMDES debe asumir su rol de ente rector en temas diversos, algunos de los cuales no han sido parte expresa de su competencia. Es el caso de la política de seguridad alimentaria que, por su naturaleza, es intersectorial, y cuya dimensión de impacto estrictamente nutricional es de competencia del MINSA, que cuenta, a su vez, con organismos especializados como el CENAN. Si no establece claramente su rol rector, podría repetirse el caso del Programa del Vaso de Leche, en el que se da una relación directa entre el MEF, que transfiere los recursos, y las municipalidades distritales.

En el caso de FONCODES, cuyo objetivo es la construcción de infraestructura social y productiva, no es tan evidente el rol rector del MIMDES, porque corresponde más bien a la planificación del territorio. Por lo tanto, la rectoría debería recaer en los municipios provinciales y en los gobiernos regionales.

En los programas alimentarios y en los de infraestructura social, es difícil entender específicamente en qué consiste, o en qué va a consistir, el papel rector del MIMDES. Los temas nutricionales deberían tener como ente rector al Cenán del MINSA y no al MIMDES. Es difícil imaginar, también, el rol futuro tanto de FONCODES cuanto del PRONAA después de 2007. Los compromisos contraídos en los convenios de gestión hacen pensar, más bien, en que se les quiere fortalecer más que

transferir (asumiendo así la captación de recursos de la cooperación internacional) o, en todo caso, que se pretende convertirlos en la base de futuros fondos nacionales.

### **Los problemas de liderazgo del MIMDES**

Si bien hoy tanto el PRONAA cuanto FONCODES dejaron de ser organismos públicos desconcentrados, el proceso de transferencia se inició cuando todavía lo eran. En virtud de su autonomía administrativa y financiera, tenían un poder mayor y paralelo a las instancias del MIMDES que norman y dirigen el proceso de descentralización y transferencia. Se evidenció de esta manera su resistencia al cambio y el apego a la institucionalidad construida durante más de una década. Advertimos, pues, que, más que motores de la descentralización, se constituyeron en pequeños frenos.

Se ha sentido muchas veces desarticulación y una gran dificultad para generar consensos entre las direcciones del MIMDES y FONCODES y PRONAA.

El MIMDES, por su parte, ha tomado iniciativas que no se corresponden con el proceso de descentralización, ya que son promovidas desde el Gobierno Central, sin consensos con los municipios provinciales ni los gobiernos regionales. Es el caso de los planes por microcuencas y del programa Mi Cocina, que, en sentido contrario de lo que se está planteando, vuelve a prácticas asistenciales muy cercanas al viejo clientelismo. Es el mismo caso del Programa Pro Perú, ahora Juntos.

### **La capacitación o la desconfianza de las capacidades locales**

Vistos fríamente, los programas de complementación alimentaria y de infraestructura social son simples, a pesar de lo cual en repetidas oportunidades se ha planteado con insistencia que los gobiernos locales no están capacitados para su gestión. No obstante, el problema real ha sido, más bien, la ausencia de normas y pautas claras sobre los procedimientos administrativos por seguir.

Más que una complicada capacitación, los gobiernos locales necesitaban una exhaustiva y comprensible información acerca de qué se les estaba transfiriendo y los procedimientos a escala local, porque esta lógica de funcionamiento con la que estaban operando el PRONAA y FONCODES tenía que cambiar. Existen capacidades locales propiamente dichas, aunque no en los municipios; así lo demuestra la existencia de oficinas zonales de estos dos antiguos organismos públicos descentralizados que funcionan con recursos también locales y que siempre tuvieron mucho poder. Esas capacidades son fáciles de transferir a los gobiernos locales.

Ni el PRONAA ni FONCODES ni el Gobierno Central ubicaron los programas en un enfoque de desarrollo humano y de derechos, o en los planes de desarrollo locales y de seguridad alimentaria. Estas han sido siempre sus carencias; sin embargo, ahora son exigencias planteadas a los gobiernos locales.

El MIMDES ha puesto un interés especial en articular la capacitación de los diversos actores: autoridades y funcionarios municipales, personal del Ministerio y organizaciones de la sociedad civil. Ha organizado esta capacitación en coordinación con organismos no gubernamentales y con la MCLCP. Sin embargo, al no existir una tipología de municipios que identificara su situación y necesidades específicas, los contenidos de los talleres de capacitación han dado resultado. Aunque hubo contenidos interesantes, otros fueron muy genéricos para necesidades tan simples como la de conocer y entender la frondosa normatividad que se ha ido emitiendo con el fin de gestionar los programas y proyectos.

### **Sin consensos previos ni instancias adecuadas para su formación**

Son los gobiernos locales y no los regionales los que, por decisión del Poder Ejecutivo, reciben los programas sociales transferidos. A pesar de que tienen dos representantes en el CND, resultan un espacio insuficiente para que conozcan, aporten y cuestionen las propuestas, de manera tal que se generen consensos previos que permitan la aceptación de

la transferencia acompañada de diseños más acordes con la diversidad del país.

### **Los municipios y la descentralización: Encuentros y desencuentros**

La mayoría de los gobiernos no parece estar muy interesada por las transferencias; algunos de ellos plantean la entrega inmediata de todos los programas. En las dos reuniones nacionales de alcaldes provinciales convocadas por el CND se ha planteado, en un tono crítico, que se acelere el proceso. Por otro lado, la nueva Ley del Sistema Nacional de Acreditación establece que la transferencia se realizará a demanda de los gobiernos locales, quienes deben haberla presentado al CND en diciembre del 2004. Sin embargo, son muy pocos los gobiernos locales que han cumplido con este requisito.

### **La eficiencia**

La dispersión y la heterogeneidad de los comedores populares atentan contra una economía de escala, o crean la ilusión de una reactivación del agro. En un primer momento se generaron expectativas de que la demanda de alimentos de los programas podría reactivar la producción local. Si bien fue una posibilidad, se han encontrado trabas previsibles, como que no había oferta suficiente o, por el contrario, que la demanda no era atractiva, así como que los productores no estaban formalizados. Esta situación ha llevado, en algunos casos, a la asociación entre provincias para superar los problemas y no sufrir la ineficiencia económica que trae como consecuencia la fragmentación de las compras. Por otro lado, hay alimentos que no se pueden encontrar en productores locales y que han sido una de las buenas contribuciones de la canasta del PRONAA; es el caso del aceite.

### **Gobiernos regionales: Los convidados de piedra**

Los gobiernos regionales han tenido un incipiente rol, ya que su única función ha consistido en aprobar las canastas regionales. Así, solo dos de ellos las han aprobado. Más difícil aún es el hecho de que dentro de sus pla-

nes de desarrollo incluyan la estrategia de seguridad alimentaria que ha de servir de rectoría a la región. Un caso excepcional e interesante es el de la Región Huancavelica, que ha formado su Consejo de Seguridad Alimentaria.

Otro problema es la todavía escasa articulación entre los diversos niveles de gobierno y la ausencia de un rol claro de los gobiernos regionales en este proceso y en el establecimiento de prioridades, indicadores y metas para la región, que articulen o le den visión de mediano y largo plazo a los proyectos.

### **Relación entre los diversos niveles de gobierno**

La transferencia de los programas no implica necesariamente una relación entre los diversos niveles de gobierno. Veamos: el de FONCODES se transfiere a los gobiernos distritales, es decir, no existe en este caso ninguna relación con el Gobierno Provincial ni, menos aún, con el Regional. En suma, se pudo haber realizado la transferencia sin el proceso de descentralización.

Sin embargo, el MIMDES señala en su sistematización que la transferencia de los programas de complementación alimentaria ha sido una buena ocasión para que el Gobierno Provincial se relacione de manera activa y permanente con los gobiernos distritales.

### **PRONAA-FONCODES: Dos vidas paralelas**

Las transferencias de los programas de complementación alimentaria y de los proyectos de infraestructura social funcionan de manera independiente. No necesariamente coincide que hayan acreditado provincias para la transferencia de programas de complementación alimentaria del PRONAA y que, a su vez, sus distritos hayan sido acreditados para la transferencia de los programas de infraestructura social de FONCODES. Por ejemplo, Canas ha sido la única provincia del Cusco que acreditó; sin embargo, nin-

guno de sus distritos está acreditado para recibir los proyectos de FONCODES. Tampoco existe, necesariamente, una coordinación estrecha entre ellos, aunque han realizado talleres de manera conjunta, convocados por el MIMDES.

Los proyectos de infraestructura social y productiva son de baja complejidad, y en el corto plazo hacen innecesario el aparato de FONCODES. Estos deben ser transferidos a los municipios, donde se deben desarrollar capacidades institucionales y técnicas para su buen desempeño.

Los proyectos productivos deben actuar en consecuencia con lo que establece la Ley Orgánica de Municipalidades. El municipio es responsable de promover el desarrollo económico local.

Se debe impulsar el desarrollo territorial y la acción intersectorial en ella, de tal manera que los proyectos también se relacionen con políticas sectoriales y de Estado y con metas prioritarias para el país.

### **Orientaciones estratégicas en el camino**

Con el proceso de transferencia en marcha, el Poder Ejecutivo ha aprobado tres instrumentos estratégicos, que debieron orientarlo y que hoy son todavía referencias formales y difíciles de integrar más allá del discurso y las presentaciones. Estos tres instrumentos son: la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Estrategia de Seguridad Alimentaria y el Plan de Desarrollo Rural.

### **Los actores: Convergencias y divergencias**

Los municipios provinciales y los distritales, las OSB, el MIMDES (PRONAA-FONCODES) y el CND son percibidos como un juego de poderes y de difíciles consensos. El MIMDES ha aparecido muchas veces como con «las manos atadas» frente al CND, que dirige el proceso y aprueba o desaprueba sus propuestas. Los municipios muestran, más bien, pasividad y desinterés frente a la transferencia de programas sociales.

### **Transferencia de programas de complementación alimentaria más que recursos de alimentos**

No se transfieren solo alimentos, sino que existe, a diferencia de lo que ocurre en FONCODES, una institucionalidad en la sociedad civil: mujeres masivamente organizadas que son parte del proceso.

### **Los comités de gestión y la democratización del proceso**

La conformación de los comités de gestión a escala provincial, integrados por tres representantes de OSB, dos del MIMDES y uno de la Municipalidad Provincial, y que cumplen funciones importantes de identificación de beneficiarios y definición de la canasta, entre otras cosas, ha resultado lo más positivo de lo que va del proceso. En la mayoría de las provincias, ha sido tal vez la primera ocasión de participación de las mujeres en la cogestión del programa. Obviamente, su fortalecimiento ha dependido de la situación previa de la organización, diversa según la zona del país de la que se trate: catorce ciudades tienen federaciones provinciales, las que, a su vez, forman parte de la Confederación de Organizaciones Femeninas recientemente creada.

En la actualidad se propone que los municipios distritales formen los comités de gestión, lo que será positivo para el empoderamiento de las mujeres y para las condiciones de fiscalización del uso de los recursos.

La presidenta de la CONAMOVIDI, que cuenta con bases en quince departamentos del Perú, en seis de los cuales el 100 por ciento de las provincias han acreditado para la transferencia, señala que este proceso puede ser una oportunidad o un riesgo para las organizaciones de mujeres. Es una oportunidad, porque desde los comités de gestión pueden concertar con los gobiernos locales sobre un tema que conocen muy bien, pueden evaluar la marcha del programa, tomar diversas iniciativas, hacer propuestas poniendo a prueba su liderazgo y visibilizando el trabajo que por años vienen haciendo las mujeres. Se trata de un riesgo, porque las autoridades de los gobiernos locales pueden desconocer a las organizaciones existentes como interlo-

cutoras, y formar los comités de gestión como una simple formalidad, o para que las mujeres realicen actividades de apoyo meramente operativas. Es un riesgo, también, porque las mujeres pueden entender que son parte de la estructura municipal, al formar parte de los comités de gestión y perder su autonomía. En todo caso, se trata de un proceso de aprendizaje para la formación o reforzamiento de liderazgos femeninos. Es importante que los alcaldes provinciales conozcan adecuadamente qué programa se transfiere, y que se den cuenta de que no reciben solo recursos sino una relación con la población.

### **La seguridad alimentaria, los planes concertados y los presupuestos participativos**

El enfoque de seguridad alimentaria y los problemas nutricionales no forman parte aún de los ejes estratégicos de los gobiernos regionales, provinciales y distritales. Sin embargo, el hecho de que los gobiernos locales estén ahora frente a esta temática puede ser una ocasión para tomarlos en cuenta. Lo importante es que estos articulen a los gobiernos Regional, Provincial y Distrital.

### **Las exigencias programáticas del MIMDES y la realidad local**

Una vez que los funcionarios del MIMDES aprendieron del proceso y dieron las normas para los procedimientos —por lo menos para el primer bloque o paquete de programas alimentarios por transferir—, están dando directivas a los gobiernos locales para que asuman diversos enfoques de desarrollo y la articulación con once planes nacionales, entre ellos los mencionados párrafos arriba. Esta visión programática es positiva y necesaria; sin embargo, se pone una vara más alta, sin que los diversos niveles de gobierno, incluido el central, la hayan asimilado aún y encontrado instrumentos para su articulación.

Es una visión estratégica interesante, pero que va más allá de las capacidades del MIMDES, exigencias que se trasladan hacia abajo sin alterar los niveles superiores como, por ejemplo, los gobiernos regionales.

### **La integralidad, la intersectorialidad y la territorialidad**

Como política social y como programas de gran impacto para la lucha contra la pobreza, lo transferido hasta ahora es aún de bajo impacto y casi irrelevante. Así, pues, la descentralización como estrategia de desarrollo no pasa por la transferencia, sino, más bien, por una transferencia integral por la que las políticas y los programas generen sinergias entre sí; y donde, por ejemplo, los temas nutricionales —que son temas de salud— estén vinculados a la intervención de otros aspectos relacionados. Por ejemplo: el cuidado de las madres gestantes, el crecimiento y el desarrollo temprano de los niños y niñas y el saneamiento básico, para que los contenidos del currículo educativo de la escuela apunten a la ecuación nutricional y la higiene básica. Solo por citar un caso: por ahora, el reparto únicamente de alimentos no tiene impacto; no obstante, podría haber tenido sentido que, allí donde se transfiriesen alimentos, los recursos de FONCODES estuviesen orientados al saneamiento básico.

Está pendiente también una mayor relación entre los sectores y una articulación de su rol rector en los diversos campos: la nutrición, la salud, la educación nutricional, las condiciones laborales, la vivienda y el saneamiento básico.

### **La asignación presupuestal**

La asignación presupuestal del MEF a los distritos ha sido uno de los problemas que se han presentado en la ejecución de los programas transferidos. La estimación del índice de asignación referencial que este Ministerio ha construido y a partir del cual asigna los recursos no es entendida por los diversos actores, y trae como resultado que la asignación no corresponde con los programas que están funcio-

nando ni con el número de beneficiarios. Esto ha dado lugar, por ejemplo, a que se tomen decisiones rápidas como la aplicación, allí donde no había programas de la modalidad de alimentos por trabajo, dejando de lado criterios nutricionales y reforzando la visión de que los recursos municipales se deban usar para obras y en otros casos alterando la lógica comunitaria de la reciprocidad. La aplicación de la ley de focalización agudizará estos problemas sobre todo en Lima Metropolitana lo que no ha sido tomado en cuenta.

### **Mecanismos de verificación**

Hasta el momento, el mecanismo de verificación ha estado limitado a la entrega de expedientes con documentos que certificaban el cumplimiento de los requisitos, de manera que ha resultado insuficiente para conocer la capacidad institucional real de los municipios. Por eso, en la propuesta del Plan de Transferencia 2005 del MIMDES se plantea que los convenios de cooperación se constituyan en nuevos mecanismos de verificación.

### **Indicadores de medición**

Los indicadores de medición de la gestión de los programas de complementación alimentaria y de los proyectos de infraestructura social y productiva que han predominado hasta ahora en las orientaciones del MIMDES, han sido, a su vez, completados por indicadores de evaluación de la gestión, que son cualitativos. Sin embargo, estos deben ser reconsiderados a la luz de la diversidad de situaciones de los municipios provinciales y distritales. En los indicadores establecidos se percibe claramente que los objetivos de seguridad alimentaria no se han tomado en cuenta y no han sido elementos de redefinición de los programas alimentarios.

*María Josefina Huamán*

*Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de postgrado en Ciencias Sociales en la misma Universidad. Especialista en desarrollo urbano, género y políticas sociales. Es jefa del Área de Planificación, Monitoreo y Evaluación de ALTERNATIVA, Centro de Investigación Social y Educación Popular. Asimismo, es coordinadora de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana e integrante del Grupo de Iniciativa de la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES). Ejerce la docencia en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.*

GRUPO  
*Propuesta*  
ECONOMÍA

León de la Fuente 110 Magdalena  
Teléfono: 613-8313 Telefax: 613-8315  
e-mail: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

Auspician:

