

## COMENTARIOS AL PRESUPUESTO 2005 Y LA TRANSFERENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

*Víctor Caballero Martín*

El proyecto de Presupuesto de la República del 2005 presentado por el Ejecutivo al Congreso debe ser el tema obligado de todas las discusiones relacionadas con la transferencia de los programas sociales a los gobiernos regionales y locales.

Como sabemos, el presupuesto lo define todo. Allí se precisan las líneas de acción de los sectores del gobierno y de todas las instituciones públicas. En un proyecto de Presupuesto no se ponen las buenas o malas intenciones, ni menos se colocan promesas. Está lo que se va hacer, concretado en una cifra, en una actividad, ubicado en el pliego respectivo a cargo de un sector. En ese sentido, un proyecto de presupuesto no deja lugar a ninguna duda: o está o no está; o se hace o no se hace.

En el caso que nos ocupa si en el proyecto de presupuesto 2005 correspondiente a los gobiernos locales municipales no está considerada la ejecución de los diferentes programas sociales (alimentarios y de inversión social), pues entonces, queda claro que no tendrán la responsabilidad de la conducción de los programas sociales en su jurisdicción, y menos la plata destinada para tal fin. Así de simple.

Ahora bien, para afirmar si hay en el gobierno una política consistente de lucha contra la pobreza no hay que ver solo las cifras del presupuesto de un año, sino comparar éstas con uno más años. Sólo así podremos concluir si estamos frente a una política sostenida de lucha contra la pobreza, con programas debidamente financiados.

### 1. Entre la incapacidad y la falta de voluntad para la transferencia de los programas sociales

Según estableció el Congreso y el Ejecutivo (a través del CND) el año 2004 debía concluir la transferencia de los programas sociales alimentarios y de inversión social. Para ello aprobaron un conjunto de normas en las que se precisaba que los municipios provinciales y distritales asumirían la conducción de los programas que ejecutaba el PRONAA y el FONCODES, así como la totalidad de sus respectivos presupuestos. Y aprobaron que por Ley del Presupuesto que los aproximadamente 400 millones de nuevos soles del PRONAA y 300 millones de nuevos soles del FONCODES se transfieran a los gobiernos municipales provinciales y distritales.

Se suponía que tanto el MIMDES como el CND debían terminar la transferencia del programa de comedores en diciembre del 2003, y culminar la transferencia de los programas de alimentación escolar y alimentación infantil en diciembre del 2004.

Lo cierto es que a más de un año de anunciado este proceso, el MIMDES y el CND no cumplieron con este mandato imperativo.

¿Cómo explicar ese incumplimiento?

Cuando se revisa la información respecto de los diferentes planes presentados por el MIMDES y el CND para la transferencia, éstos deslizan la versión que los municipios no están preparados ni capacitados. Han creado un concepto nuevo: "Acreditación" para designar a los que sí pueden conducir los programas. Como la mayoría de los municipios – la casi totalidad, en realidad - no acreditaron, entonces, mala suerte, no se les entrega este programa, ni se les transfiere el presupuesto respectivo, a pesar que ya estaba asignado por ley del presupuesto.

Nunca mencionan sus propios errores, sus incompetencias a la hora de programar o ejecutar: Siempre la culpa es de los otros, de los municipios incompetentes.

Como se trata de presentar evidencias de éxitos en la transferencias han informado de 67 municipios provinciales ya fueron calificados y que con ellos se iniciaba este importante proceso. Pero esta cifra fue anunciada en diciembre del 2003; esa misma cifra la han vuelto a repetir en agosto del 2004, pero con una precisión entre paréntesis: en realidad sólo 64 municipalidades provinciales han reafirmado su compromiso de la transferencia; tres municipalidades han desistido de participar en este proceso.

67 municipios de un total de 185, es casi el 35 por ciento del total de los municipios. ¿Cuál es el peso de esos municipios respecto del total del presupuesto del programa de comedores populares? Si lo comparamos con el total del presupuesto vemos que ésta solo constituye el 24.7% del total del presupuesto de dicho programa.

Visto desde otro ángulo: a un año de iniciado la transferencia de los programas de complementación alimentaria el 75% del presupuesto de las compras de alimentos las sigue manejando el PRONAA. Y lo seguirá haciendo hasta el 2005.

Detalle	Total Soles	%
Monto atribuido a Municipios Acreditados 2004	22,308,031.27	24.70
Presupuesto 2004 del Programa de Comedores y Convenios	90,330,547.85	100.00

Pero el 24.7% supuestamente transferido sólo está registrada en el papel porque en la práctica a partir de abril de este año algunos municipios provinciales acreditados recibieron los recursos para las compras; por lo que la suma que realmente transferida a los municipios ha sido menor de lo que consignan los datos oficiales. Además del total de 67 municipios sólo una decena de municipios realmente manejan el presupuesto y realizan compras; otros, la mayoría de municipios acreditados decidieron regresar el encargo al PRONAA para que éste, continúe ejecutando las compras y la distribución de alimentos.

Lo concreto es que el 2004 no habrá transferencia de los programas sociales alimentarios y de inversión social. Los municipios que ahora administran los pocos fondos transferidos tienen enormes dificultades de manejo, y da la impresión que agobiados por los problemas que les generan estos programas muy pocos municipios van a querer continuar con esta experiencia.

A estas alturas queda absolutamente claro que los programas sociales que debieron transferirse este año 2004, como el Programa de Alimentación Escolar y el Programa de Alimentación Infantil, no se van a transferir el 2005 porque ni siquiera están mencionados en el proyecto de presupuesto. Todo hace suponer que se va retrasar hasta el 2006. Por más que se diga que la transferencia es un hecho, que hay avances y logros, etc., lo real y concreto es que no es así, que en realidad, ni el MIMDES ni el CND tienen logros que mostrar.

¿Y de cuánta plata estamos hablando?

Según lo que aprobó el presupuesto del 2004 que debieron ser administrados por las municipalidades alcanzaba a más de mil millones de soles, como vemos en el siguiente cuadro

*Presupuesto de la transferencias a Municipios –  
Programas Sociales .Presupuesto 2004*

Programa	Monto en Soles
Programa de Vaso de Leche	360,000,000.00
Proyecto de Infraestructura Social y Productiva	336,089,000.00
Comedores, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues	84,000,000.00
Acciones Nutricionales y de Asistencia Solidaria	304,001,000.00
<b>Total</b>	<b>1.084.090.000.00</b>

Fuente: Presupuesto de la República 2004

Una precisión final: el monto que debía transferirse a los municipios era de 724 millones de nuevos soles, aproximadamente. Esta cifra debemos considerar si ha subido o bajado en el presupuesto 2005.

2. El Proyecto del Presupuesto 2005: el mito del incremento de las partidas de los programas sociales

Si comparamos el Presupuesto 2004 con el proyecto de Presupuesto 2005, tal como lo han presentado oficialmente las noticias y el propio Ejecutivo, aparentemente se aprecia un incremento espectacular en la inversión social. Lo presentaron así

**PRESUPUESTO MIMDES 2004 - 2005  
RECURSOS PUBLICOS**

GRUPO GENERICO DE GASTO	2005	2004
Personal y Obligaciones Sociales	80,925,294	33,126,108
Obligaciones Previsionales	6,154,152	6,337,000
Bienes y Servicios	158,440,484	115,125,460
Otros Gastos Corrientes	425,845,258	23,677,100
Inversiones	468,612,036	207,737,191
Otros Gastos de Capital	2,682,357	45,001
<b>Total</b>	<b>1,142,659,581</b>	<b>386,047,860</b>

Fuente: cuadro elaborado por el autor a partir de datos oficiales del MEF

a) La evolución del Presupuesto de los Programas Sociales

En el año 2002, cuando los programas alimentarios y nutricionales se encontraban administrados por el Instituto Nacional de Salud, (INS) perteneciente al Ministerio de Salud, y el PRONAA, la cifra global para la adquisición de alimentos ascendía a 542,125,103 millones de nuevos soles, para atender un total aproximado de 4.3 millones de beneficiarios.

El presupuesto aprobado el 2003 con los programas mencionados ya fusionados en el PRONAA fue de 408,047,616.51 nuevos soles. Este año 2004 el presupuesto presentado aprobado es 406,478,766.00 nuevos soles.

#### Evolución del Presupuesto de los Programas Sociales Alimentarios

Años	Presupuestos Aprobados
2002	542,125,102.00
2003	408,047,616.51
2004	406,478,766.00

Elaboración propia a partir de la información de OPP - PRONAA y del INS

En realidad el presupuesto ha venido reduciéndose desde el 2001 pero la caída significativa se produjo el 2003, precisamente con la fusión de los programas alimentarios en el PRONAA.

Las acciones que se tomaron en esa época ante tales circunstancias fueron: manejar un estricto control de los stocks de alimentos y revisar los padrones de beneficiarios para eliminar la duplicidad de beneficiarios, a fin de tener una proyección real de las compras e invertir con eficiencia los recursos. A continuación se redujo el peso de las raciones de los alimentos del programa de comedores populares y del número de beneficiarios en las familias del PANFAR; se buscó alternativas de productos con iguales o mejores contenidos de proteínas y vitaminas pero con costos menores para no reducir el número de beneficiarios; se aplicó una estricta política de control y supervisión para detectar irregularidades en el funcionamiento de los programas; y, por último se aplicó una política adquisiciones más eficientes para ganar en calidad y a precios de mercado más barato.

Debemos tomar en cuenta que PRONAA mantenía una política previsoras con el abastecimiento de alimentos para un horizonte de tres a seis meses para evitar probables desabastecimiento. Tal política ya no era posible mantener con las reducciones del presupuesto de compras. La perspectiva, entonces, era nada más ni nada menos que trabajar sin horizonte: vale decir, sin los stocks normales que el PRONAA tenía y que le permitía atender con normalidad en el primer trimestre sin usar los recursos del nuevo presupuesto.

Tal perspectiva para el 2004 no existieron es por eso que se puede explicar que en los primeros meses del presente año no se distribuyera alimentos a los comedores populares, y que a la fecha las demoras en las distribuciones son cada vez más frecuentes. Demoras que se atribuyen a las descoordinaciones generadas por la transferencia, pero que en realidad, ocultan el trasfondo de la falta de recursos.

La realidad es más dramática ahora porque si los municipios van a recibir unos programas con una lista de beneficiarios que no están del todo cubiertos por el presupuesto del 2004 y, probablemente no lo estén con el proyecto de presupuesto del 2005.

Debo recalcar que ya este año 2004 el PRONAA contaba con 1,5 millones de nuevos soles menos para el mismo volumen de beneficiarios;

Más aún, los recortes del presupuesto no formaron parte de una estrategia diferente de focalización para llegar a los pobres extremos. Mantuvo, por el contrario, la misma

estructura centralista del gasto puesto que del total de las 195 provincias que reciben apoyo alimentario, aproximadamente 11 provincias (5.6%) concentran el 30% de la inversión total.

Peor aún, del total de los distritos considerados de extrema pobreza, 26 distritos del quintil 1 (de pobreza extrema) no reciben ningún tipo de apoyo alimentario. Y no lo recibirán porque no ha habido ningún cambio en la estructura de los programas sociales alimentarios.

**PRESUPUESTO DE INVERSION EN LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS  
PRESUPUESTOS 2003 - 2004**

Departamento	Presupuesto (Nuevos soles)		
	Total Programas 2003	Total Programas 2004	Diferencia 2004 - 2003
Amazonas	10,826,364.45	9,848,331	-978,033
Ancash	27,840,064.27	21,403,597	-6,436,467
Apurímac	13,746,316.85	13,734,728	-11,589
Arequipa	12,539,319.10	9,845,074	-2,694,245
Ayacucho	21,169,147.33	14,803,922	-6,365,225
Cajamarca	36,128,737.83	35,024,491	-1,104,247
Cusco	28,845,958.78	24,080,480	-4,765,479
Huancavelica	17,055,427.13	14,630,352	-2,425,075
Huánuco	15,383,732.88	17,519,734	2,136,001
Ica	9,012,655.70	7,229,267	-1,783,389
Junín	13,658,003.89	20,803,117	7,145,113
La Libertad	13,709,602.63	21,833,244	8,123,641
Lambayeque	9,956,533.90	14,654,581	4,698,047
Lima	85,306,783.45	76,073,309	-9,233,474
Loreto	13,659,497.46	17,153,913	3,494,416
Madre De Dios	2,991,636.93	1,583,604	-1,408,033
Moquegua	3,106,108.46	1,338,496	-1,767,612
Pasco	6,224,683.30	5,486,272	-738,411
Piura	14,911,985.49	29,419,708	14,507,723
Puno	26,702,671.84	24,052,470	-2,650,202
San Martín	11,361,188.64	12,454,017	1,092,828
Tacna	3,957,565.09	2,317,933	-1,639,632
Tumbes	3,718,465.96	3,423,395	-295,071
Ucayali	6,235,165.15	7,764,731	1,529,566
Total general	408,047,616.51	406,478,766	-1,568,851

Cuadro elaborado por el IEP, en base a los datos del PTI PRONAA 2003 y el Presupuesto 2004 aprobado por el Congreso de la República.

**b) La batalla por el MIMDES**

Ya que está claro que los programas sociales tienen menos recursos que antes; que éstos, a su vez, están altamente concentrados, solo nos queda preguntarnos ¿cuál es el interés, entonces, en el MIMDES? ¿Por qué, de pronto, las disputas en el seno del partido de gobierno despiertan el apetito, o el interés según el caso, de las diferentes facciones de dicho partido en los programas sociales?

La respuesta es, probablemente es porque éste es un importante instrumento de relación con la población más pobre y, no hay proyecto político que no busque tener una relación con ellos. También, claro está, es porque ella es una fuente de trabajo para militantes en todo el país.

Dos hechos demuestran esta tesis:

- La primera que las partidas que más crecen es los Gastos corrientes (más de 400 millones de soles),

- La segunda, que el incremento que más llama la atención es la partida de *Personal y Obligaciones* (cerca de 50 millones de soles), además de la partida de Bienes y Servicios.

Lo que se ha demostrado ya es que no hay un incremento del presupuesto de los programas sociales. Lo que hay es una transferencia de las partidas que el 2004 estuvieron asignados a las municipalidades distritales y provinciales, al MIMDES. Pero esta transferencia lleva un implícito recorte de fondos para las compras.

En efecto, uno de los problemas generados en el enredo del presupuesto 2004 es que las partidas de los programas sociales alimentarios asignados a los municipios no incluían los gastos de personal ni los costos de fletes. Vale decir, se transferían solo para compras. El gasto de personal y los costos de fletes debían ser asumidos por los propios municipios. Como esto era un desatino total, porque implicaba un despido masivo de más de 800 trabajadores del PRONAA, lo corrigieron dos meses después con la autorización para que de las partidas de compras se reserva el 10% para el pago de personal y de fletes; es decir, de los 400 millones se reservaba 40 millones para esos gastos. El resultado, el programa de compras de alimentos se reducía a 360 millones de soles.

Esto explica el por qué se produce este incremento en la partida de Personal y Obligaciones. Por lo demás, el hecho que el MIMDES prácticamente duplica su partida de Gestión Administrativa de 90 millones del 2004, a 176 millones el 2005, indica una intencionalidad muy marcada: el centralismo en la administración de los programas sociales va a mantenerse.

Todos sabemos que el MIMDES es un sector apetecible políticamente no sólo porque a través de ella se puede ejecutar políticas de clientelismo con los sectores populares; se puede manipular alimentos por apoyo (si es que no hay una organización sólida de las organizaciones populares que frene esos actos). Pero es también una gran fuente de empleo.

El PRONAA en la época de la mayor manipulación durante el gobierno de Fujimori, llegó a tener 1,050 trabajadores. Ellos – no todos, por cierto – eran los promotores de las campañas electorales, los que tenían la relación con la población más pobre, y los que condicionaban alimentos por voto.

En el gobierno de Transición, en la gestión de la Ministra de la Mujer, Susana Villarán, se redujo drásticamente el número de trabajadores del PRONAA a solo 450 trabajadores. Durante la gestión de la Ministra de la Mujer, Doris Sánchez, el incremento de trabajadores del PRONAA fue espectacular: llegó a los 1,100 trabajadores.

En la gestión de la Ministra de la Mujer, Cecilia Blondet, se inició una drástica política de reajuste que fue tenazmente enfrentado por Perú Posible, así con todo, se llegó a reducir el número de trabajadores a 820. Se esperaba que con la transferencia, esta cifra se redujera a sólo menos de 100 para realizar acciones de supervisión y monitoreo, toda vez que estos programas serían administrados por los municipios.

El Presupuesto 2005 muestra, en este punto dos claras intenciones: la primera, que el número de puestos de trabajo se va a incrementar, por lo que la batalla por quien controla este aparato de clientelismo se ha puesto apetecible por las distintas facciones de Perú Posible. Como sabemos, también, la defensa del ahora renunciante a Perú Posible, Luis Solari a la Ministra de la Mujer, Ana María Romero, tiene en el

fondo una clara disputa por el control de los programas sociales y la designación de personas de confianza en los puestos de base de los diferentes programas.

Como reflexión final, podemos señalar que no hubo un cambio sustancial de la estructura de los programas sociales, particularmente del programa de los comedores populares y los de alimentación escolar. Estos siguen siendo beneficiando básicamente a las poblaciones urbanas de la costa o las capitales departamentales.

El proyecto de Presupuesto del 2005, no cambia nada, sigue con la lógica anterior. Y si no hay cambios mayores, podemos concluir que la transferencia de los programas sociales alimentarios solo quedará en el papel como buenas intenciones, nada más.

Víctor Caballero Martín

DNI 07600094

Investigador Asociado del Instituto de Estudios Peruanos

Ex Director Ejecutivo y Jefe ( e ) PRONAA

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS PRESUPUESTOS 2004 Y 2005  
DISTRIBUCION DEL GASTO DE GOBIERNO NACIONAL POR ACTIVIDAD Y PROYECTO Y  
GRUPO GENERICO DE GASTO (EN NUEVOS SOLES)  
MEF/DNPP. PLIEGO: 039 MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL  
RECURSOS PUBLICOS**

ACTIVIDAD	Total 2005	Total 2004
<b>1. Total Actividades</b>	<b>674,047,545</b>	<b>192,135,371</b>
Apoyo a las Beneficencias	12,142,207	1,104,980
Apoyo al Niño y Adolescente	34,170,355	45,289,536
Conducción y Orientación Superior	4,279,353	6,607,573
Coordinación de la Política Nacional de Defensa de los Derechos del Niño y Adolescente	2,843,047	2,132,814
Defensa Judicial del Estado	914,645	531,816
Fiscalización y Control de la Gestión Pública		391,390
Gestión Administrativa	176,765,010	90,498,589
Promoción de la Mujer	660,803	1,137,347
Apoyo al Ciudadano y a la Familia	23,092,536	1,911,836
Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual	8,999,657	9,056,260
Consolidación a Poblaciones Afectadas por la Violencia	4,099,504	
Orientación, Coordinación, Desarrollo de la Política y de Actividad	2,244,692	1,838,831
Otras acciones nutricionales y de asistencia solidaria	329,187,305	
Desarrollo de capacidades locales y fortalecimiento del capital social	848,832	
Atención Integral al menor de 3 años	42,989,812	
Información y Concertación	450,138	
Comedores, Alimentos por trabajo y Hogares y albergues - Gobiernos Locales no acreditados	24,205,487	
Generación de actividades para el desarrollo de las personas con discapacidad		959,000
Programa de Lucha contra la pobreza en zonas urbano marginales de Lima		14,438,399
Obligaciones Previsionales	6,154,152	6,337,000
<b>2. Total Proyectos</b>	<b>468,612,036</b>	<b>207,737,191</b>
Apoyo a la producción agropecuaria		14,528,406
Conservación de suelos		17,754,310
Construcción y rehabilitación de instalaciones	600,000	600,031
Infraestructura de riego		9,101,469
Inversión Social	98,800,000	47,925,000
Reforestación		6,675,815
Fortalecimiento de la atención al menor de 3 años		11,787,160
Desarrollo del Corredor Cusco - Puno	16,620,000	7,120,000
Programa de Lucha contra la Pobreza en Zonas Urbano Marginales de Lima	15,698,385	28,615,000
Proyectos en procesos de viabilidad		26,250,000
Desarrollo Social en la Sierra 2	55,760,000	33,820,000
Sierra Sur Fortalecimiento de los Mercados. Diversificación de los Ingresos	200,000	3,560,000
Infraestructura Social y Productiva. Convenio PASA	47,085,045	
Infraestructura Social y Productiva - Gobiernos Locales no acreditados	233,848,606	
<b>TOTAL PLIEGO</b>	<b>1,142,659,581</b>	<b>399,872,562</b>