

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



**Los problemas de diseño y su repercusión en la
implementación del Fondo de Promoción a la
Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) en los
años 2008 y 2009**

Tesis para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política
con mención en Gestión Pública

que presenta:

Hildebrando Ciro Castro PozoChávez

Asesor:

Flavio Ernesto Ausejo Castillo

Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Ausejo Castillo, Flavio Ernesto, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis / del Trabajo de Investigación titulado “**Los problemas diseño y su repercusión en la implementación del fondo de promoción a la inversión pública regional y local (FONIPREL) en los años 2008 y 2009**” del autor HILDEBRANDO CIRO, CASTRO POZO CHÁVEZ; dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20.%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 10/11/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: 06/02/2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Ausejo Castillo, Flavio Ernesto</u>	
DNI: 09277497	Firma: 
ORCID: 0000-0003-3144-0319	

Dedicatorias

A la memoria de mi padre

A mi madre

A mi esposa y mis hijos



Resumen

El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) se crea en octubre de 2007 para que las municipalidades y gobiernos regionales diseñen y ejecuten proyectos de infraestructura en saneamiento, educación, salud y otros aspectos que impacten en la disminución de la pobreza y pobreza extrema. El objetivo de esta investigación es poner en evidencia que los criterios que utiliza FONIPREL para la aprobación del cofinanciamiento y los resultados que obtienen los gobiernos locales no son los mejores para las municipalidades más pobres y rurales porque están sujetas a las limitaciones de esta específica realidad de las municipalidades. En ese sentido, para esta investigación resulta relevante el concepto de incentivos y su adecuado uso; después de un cotejo de los resultados obtenidos en los concursos de los años 2018 y 2019 por las 50 municipalidades más pobres focalizadas, se pudo comparar entre las que tienen mayor y menor presupuesto en planilla y cuáles obtuvieron mejor resultado. Luego de este análisis se llegó a las principales conclusiones: El FONIPREL no garantiza que los gobiernos locales más necesitados y con menos recursos sean los beneficiados ganadores de los concursos. Asimismo, en los años 2008 y 2009 los gobiernos locales con menos recursos y más pobreza no participaron, y si participaban mayoritariamente no ganaron en el FONIPREL. Por último, entre las conclusiones se considera que es relevante que las condiciones presupuestales que permiten tener personal con capacidades técnicas fue un factor primordial para determinar qué municipalidades ganaron.

Palabras clave: Política pública, descentralización fiscal, fondo concursable, municipalidades.

Abstract

The Regional and Local Public Investment Promotion Fund (FONIPREL) was created in October 2007 for municipalities and regional governments to design and implement infrastructure projects in sanitation, education, health and other aspects that impact on the reduction of poverty and extreme poverty. The objective of this research is to show that the criteria used by FONIPREL for the approval of co-financing and the results obtained by local governments are not the best for the poorest and most rural municipalities because they are subject to the limitations of this specific reality of the municipalities. In this sense, the concept of incentives and their proper use is relevant for this research. After a comparison of the results obtained in the contests of the years 2018 and 2019 by the 50 poorest targeted municipalities, it was possible to compare those with the highest and lowest payroll budgets and which ones obtained the best results. After this analysis, the main conclusions were reached: FONIPREL does not guarantee that the most needy local governments with the least resources are the winners of the contests. Likewise, in 2008 and 2009, local governments with fewer resources and more poverty did not participate, and if they participated in the majority, they did not win in FONIPREL. Finally, among the conclusions, it is considered relevant that the budgetary conditions that allow having personnel with technical skills was a primary factor in determining which municipalities won.

Keywords: policy, fiscal decentralization, competitive fund, municipalities.

ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Informe de Similitud	ii
Dedicatorias	iii
Resumen	iv
ÍNDICE	vi
Índice de tablas	viii
Índice de gráficos	ix
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	6
EL CONTEXTO, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	6
<i>1.1. Las políticas de descentralización y descentralización fiscal</i>	<i>6</i>
<i>1.2. Contexto económico-presupuestal de las municipalidades en 2008 y 2009.</i>	<i>20</i>
<i>1.3. Distribución de recursos a las municipalidades en 2008 y 2009</i>	<i>23</i>
CAPÍTULO II	32
DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO DEL FONDO DE PROMOCIÓN A LA INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL (FONIPREL)	32
<i>2.1 El origen del FONIPREL</i>	<i>32</i>
<i>2.2 Los objetivos del FONIPREL</i>	<i>40</i>
<i>2.3 Metodología de distribución de recursos mediante fondos concursables.</i>	<i>43</i>
<i>2.4 Criterios de evaluación de los proyectos de inversión materia de concurso.</i>	<i>44</i>
CAPÍTULO III	48
LA SITUACIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTAL Y NIVELES DE CONCENTRACIÓN DE POBREZA Y EXTREMA POBREZA EN LAS MUNICIPALIDADES EN LOS AÑOS 2008 Y 2009, Y SUS POTENCIALIDADES EN EL CONCURSO DEL FONIPREL	48
<i>3.1. Pobreza y extrema pobreza en municipalidades</i>	<i>51</i>
<i>3.2. Evaluación de los resultados del FONIPREL en el 2008 y el 2009 frente al estado de la pobreza y extrema pobreza de los municipios.</i>	<i>54</i>
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
ANEXOS	70

Anexos

Anexo N° 1: Distritos con mayor incidencia de pobreza, 2007.....	70
Anexo N° 2: Distritos con mayor incidencia de pobreza, 2007.....	72
Anexo N° 3. Municipios focalizados que no ganaron.....	74
Anexo N° 4. Municipios focalizados que ganaron al menos en una ocasión.....	76
Anexo N° 5: PIM de las 50 municipalidades más pobres en los años 2008-2009	77



Índice de tablas

Cuadro N° 1. Ingresos municipales de los años 2008 y 2009	22
Cuadro N° 2. Distribución de recursos de municipalidades de Pomacancha y Puerto Eten	31
Cuadro N° 3. Criterios de evaluación del FONIPREL	44
Cuadro N° 4. Criterios de evaluación del FONIPREL en años 2008 y 2009	45
Cuadro N° 5. Incidencia de la pobreza, según ámbitos geográficos, 2004-2007	51
Cuadro N° 6. Incidencia de la pobreza extrema, según ámbitos geográficos, 2004-2007	52
Cuadro N° 7. Promedio de presupuesto de municipalidades que participaron en todos los concursos de los años 2008 y 2009 sin resultado favorable	58
Cuadro N° 8. Presupuesto destinado a personal en las 5 municipalidades que participaron en los 3 concursos del FONIPREL en los años 2008 y 2009	59
Cuadro N° 9. Consolidado de resultados del FONIPREL y su relación con los presupuestos de los 50 municipios más pobres del país	61

Índice de gráficos

Gráfico N° 1.A. Distribución de recursos a municipalidades en el 2008	24
Gráfico N° 1.B. Distribución de recursos a municipalidades en el 2009.	24
Gráfico N° 2.A. Distribución de recursos a municipalidades en el 2008 por montos inferiores a 20 millones de nuevos soles	25
Gráfico N° 2.B. Distribución de recursos a municipalidades en el 2009 por montos inferiores a 20 millones de nuevos soles.	26
Gráfico N° 3.A. Ingresos inferiores a 2 millones de nuevos soles para municipalidades en el 2008.	27
Gráfico N° 3.B. Ingresos inferiores a 2 millones de nuevos soles para municipalidades en el 2009.	27
Gráfico N° 4.A. Ingresos inferiores a 1 millón de nuevos soles para municipalidades en el 2008.	28
Gráfico N° 4.B. Ingresos inferiores a 1 millón de nuevos soles para municipalidades en el 2009.	29
Gráfico N° 5 Participación de las 50 municipalidades más pobres en FONIPREL 2008 y 2009	55
Gráfico N° 6 Éxito de municipalidades focalizadas	56
Gráfico N° 7 Participación y éxito de las municipalidades	57

INTRODUCCIÓN

El objetivo general es evaluar el diseño del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y determinar sus limitaciones para la consecución de sus objetivos.

Los objetivos específicos son:

1. Describir los elementos considerados en el diseño del FONIPREL como instrumento de política pública de descentralización fiscal.
2. Evaluar el requisito de cofinanciamiento como criterio de evaluación para los proyectos que postulan al FONIPREL.
3. Evaluar los efectos del FONIPREL a la luz de los resultados de los concursos en los años 2008 y 2009.
4. Finalmente, evaluar las condiciones institucionales de las municipalidades y de qué forma hay interacción entre estas y el funcionamiento del FONIPREL.

La metodología utilizada implicó la revisión de materiales de lectura sobre políticas públicas y descentralización, fundamentalmente para ubicar los conceptos pertinentes. Además, para determinar si el efecto de los concursos del FONIPREL había significado que los municipios más pobres del país tuvieran éxito, se optó por un proceso cuantitativo, en el que se analizó la información publicada en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el FONIPREL, concentrándose en las 50 municipalidades más pobres según el INEI, su participación en los concursos y los resultados obtenidos.

En cuanto a las fuentes utilizadas, básicamente, se recurrió a la información que el propio Ministerio de Economía y Finanzas suministra en su portal institucional sobre el FONIPREL.

En el diseño de una política pública pueden intervenir muchos elementos de juicio para buscar determinadas conductas e intervenir a favor de determinados agentes en el país. En el contexto de la descentralización del país, quizá no haya tema más controversial que el presupuestal y financiero, referido a cuántos recursos se le asignan a los gobiernos regionales y municipalidades.

Si bien los actores políticos suelen tomar decisiones de diseño de políticas públicas con poco estudio, en esta ocasión, el FONIPREL nos muestra que su diseño es complejo e interesante, sin embargo, no llega a cumplir los objetivos que se plantea, concretamente: financiar proyectos de inversión de los gobiernos locales más pobres y con menos recursos.

El diseño del FONIPREL tiene una falla sustancial, les pide a los gobiernos locales más pobres del país que aporten recursos para someterse al concurso y obtener el 100% del financiamiento. La dificultad con esto es que no todos los gobiernos locales cuentan con las condiciones institucionales para sobrellevar dicha participación, más aún, considerando que hablamos de un concurso que si bien tiene criterios objetivos de calificación, nada asegura que presentando un buen proyecto se obtendrá el financiamiento del FONIPREL.

Cuando se elaboró el FONIPREL se partió de muchos supuestos que en la realidad no permiten viabilizar un concurso que logre seleccionar a los mejores proyectos o que consiga incentivar a los municipios con más necesidades a participar del concurso, y se sostiene que el problema de este diseño es que parte de conceptos del enfoque racional que no encuentran respuesta en la realidad de la descentralización económica del Perú, situación que se corrobora en los dos primeros años de implementación.

En la parte final del documento se puede ver cómo es que los municipios con más necesidades y con menos recursos no son los que suelen ganar los concursos del FONIPREL, y que un pequeño número de gobiernos locales logra hacerse de los recursos que ofrece este Fondo especial, estos municipios suelen tener en promedio más recursos que aquellos que no logran ganar el concurso o simplemente no participan de este.

En este documento nos hemos limitado a los concursos del FONIPREL de los años 2008 y 2009, puesto que son los primeros años de implementación de dicho programa, por lo cual es relevante estudiar el comportamiento de las municipalidades en ese periodo. Además, nos restringimos a evaluar a los 50 municipios más pobres del país, considerando que la evaluación de un número focalizado será más reveladora que analizar la totalidad de municipalidades del país con relación al FONIPREL, cuando el diseño de este Fondo concursable no está orientado a favorecer a la totalidad de municipios del país.

Un elemento esencial que se analizará en la tesis es la relevancia de las condiciones institucionales de las municipalidades que participaron del FONIPREL, estas condiciones son los elementos sustanciales que permitieron inclinar la balanza durante los concursos y, por lo tanto, permitió establecer la eficacia de la implementación del Fondo.

Es decir, el hecho de que existan municipalidades que tengan recursos presupuestales y humanos suficientes para organizar su participación en una competencia como el FONIPREL, les daba ventaja en la práctica frente a aquellas municipalidades que no contaban con condiciones mínimas en cuanto a personal calificado y recursos disponibles. Esto implicaría que en el concurso se denoten mejores resultados para aquellos municipios con mayores recursos, a pesar de que esto era contradictorio con el objeto del FONIPREL que es la disminución de las brechas, principalmente en

aquellas jurisdicciones de las municipalidades pobres y más pobres y con menos recursos.

MARCO CONCEPTUAL

En el caso estudiado del FONIPREL, siguiendo el análisis de Roxana Barrantes (2009), observamos que se aplica el enfoque racional al suponer que los individuos (municipios) toman decisiones racionales con arreglo a fines (conseguir financiamiento para sus proyectos), con base en sus preferencias y teniendo en cuenta algunas restricciones (reglas de los Fondos Especiales, para el caso) para la toma de decisiones (Martínez, 2004, p. 140).

Según Roxana Barrantes (2009, p. 179), se asume que hay desarrollo de competencia¹, se acepta que los costos de transacción son inexistentes o nulos para los municipios y, por lo tanto, por ejemplo, la exigencia de cofinanciamiento para los gobiernos locales más pobres no sería un obstáculo para su participación. Con esto, en esta tesis no se afirma que el costo de transacción sea el cofinanciamiento en sí, sino que la exigencia del cofinanciamiento para algunas municipalidades impone un obstáculo para la participación de aquellos municipios con escasos recursos y, en tal sentido, para estos municipios el costo de transacción no es inexistente o nulo.

Respecto a los incentivos, Ortegón (2008, pp. 148 y 149) presenta la siguiente clasificación de estos como un conglomerado de reglas e incentivos determinantes:

i. Procedentes de los mecanismos de regulaciones intergubernamentales, los mismos que establecen las responsabilidades y los recursos viables para cada nivel de gobierno.

¹ Barrantes indica que la definición de concursable es bastante amplia, “pues de lo contrario no existiría dicha categoría”. De modo que al hablar de concursabilidad implica que existe “competencia por los recursos entre personas (naturales o jurídicas) ajenas al fondo”.

ii. Provenientes de la estructura de la municipalidad, determinando el nivel de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. También es importante señalar que se contempla un grado de control de la comunidad sobre los gobernantes.

iii. Los relativos a la capacidad institucional de las municipalidades para realizar las funciones que les fueron determinadas normativamente.

iv. Los que se regulan por los instrumentos de financiación de inversiones y actividades de las municipalidades.

Asimismo, Ortegón (2008, p. 159) ha desarrollado una clasificación integral de incentivos, dentro de los cuales se encuentran los relativos a recursos fiscales, pero también se consideran incentivos de naturaleza institucional que buscan generar solidez técnica, para la transparencia institucional, el marco de información técnica para la toma de decisiones, entre otros.

Aunado a esto, conforme desarrollan Torres-Melo y Santander (2013, pp. 122 y 123) en el diseño de una política pública, si bien se debe reconocer la importancia del grado de participación de los actores, es relevante que la estabilidad de los actores (organizaciones) “depende de que las responsabilidades, las funciones y los roles, que son establecidos durante la implementación de la política pública, no sean constantemente modificados, de ahí la importancia que adquiere el establecimiento de responsabilidades de manera formal, porque así se evita su evasión y la de sus compromisos”. En tal medida, “el sistema de incentivos debe estar diseñado para convocar y mantener a los actores sociales clave durante todo el proceso de implementación”.

Es decir, en el diseño de la política pública se deben consignar las responsabilidades de los participantes; en el caso del FONIPREL, corresponde una serie de responsabilidades a las municipalidades, lo cual desarrollaremos más adelante.

CAPÍTULO I

EL CONTEXTO, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

1.1. Las políticas de descentralización y descentralización fiscal

Para determinar los referentes conceptuales de la presente investigación, se pretende desarrollar dos perspectivas de análisis: la primera, relativa al diseño de políticas públicas, y la segunda, referida a la descentralización.

A. Políticas públicas

En cuanto al diseño de políticas públicas, se ha considerado pertinente usar el modelo de la teoría de la elección racional –como perspectiva de análisis de un ordenamiento que contiene condiciones que buscan tener consecuencias en el ámbito de la gestión pública descentralizada– bajo Simon (1972), Elster (1986) y Ayala (1999). En la perspectiva del diseño de una política pública descentralizada de financiamiento de proyectos de inversión dedicados a combatir la pobreza y extrema pobreza, será útil tener claro el conjunto de relaciones que son definitorias para la consecución de los objetivos que tiene en este caso el FONIPREL (Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local).

Hay que recordar que la teoría de la elección racional, cuyo fundamento económico es la economía neoclásica, tiene varios supuestos, algunos de los cuales son la base de la configuración y diseño de programas como el FONIPREL, como veremos en otro capítulo.

Los conceptos propios de la economía neoclásica han jugado un rol fundamental en las reformas económicas, más específicamente en la forma de intervención de los Fondos Especiales que bajo distintos objetivos se han creado en el país, pero cuya concepción coincide en ver a los Fondos Especiales (incluido el FONIPREL) como el resultado del mercado de rentas y de las normas de creación de fondos (Barrantes, 2009, p. 31). A decir de Barrantes (2009, p. 42), los Fondos Especiales “permiten atender los intereses de los votantes o grupos de interés específicos de manera directa, y sin mediaciones posteriores o disputas de gasto, cuando se decide la asignación presupuestal anual, restringiendo así la capacidad de la siguiente mayoría en el Congreso de la República de asignar gasto a determinados bienes públicos” *[subrayado nuestro]*.

Al final de cuentas, lo que en general buscan los Fondos Especiales² en el proceso de descentralización es redistribuir (Barrantes, 2009, p. 125) y solventar la demanda de servicios e infraestructura que por falta de recursos de los gobiernos regionales y locales no se ejecutan, lo que sumado a un alto índice de pobreza puede generar pérdida de legitimidad y gobernabilidad; sin embargo, se podría menguar estos déficits de servicios e infraestructura creando un Fondo Especial denominado bajo las siglas del FONIPREL para atender a determinado grupo de votantes que se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema –en la lógica de la búsqueda de rentas–, de modo que al ganar el concurso ya se tendrá certeza sobre el financiamiento de determinados proyectos, y la regulación favorecería a esta autoridad del gobierno regional y local, considerando que la asignación del cofinanciamiento no dependería de la discrecionalidad del próximo Congreso, sino de la propia eficiencia y calidad del proyecto que tenga la autoridad regional o local.

² Y el FONIPREL no es excepción.

Para los efectos, señala Ayala (1999, p. 101), la economía neoclásica asume, entre otras cosas, que concurre la competencia perfecta, hay información completa para los agentes, los costos de transacción son inexistentes, las instituciones se constituyen como variables exógenas a las decisiones, el equilibrio que se logra por las decisiones individuales garantiza una asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto y, por último, se asume que la optimización máxima del bienestar social concuerda con el resultado de las elecciones racionales (Tanaka, 1994, p. 228).

Esta perspectiva contrasta con el neoinstitucionalismo, cuyos supuestos en cambio aluden a la presencia de fallas de mercado³; asimismo, en esta lógica para la toma de decisiones existe mucha información incompleta, asimétrica e imperfecta; los costos de transacción son positivos, las instituciones son elementos endógenos para la toma de decisiones; la asignación de recursos requiere de mecanismos de organización institucionales, de modo que no siempre hay óptimos de Pareto y se puede elegir al segundo mejor; y, finalmente, existe divergencia entre las elecciones individuales y el bienestar social (Posada, 1997, p. 13).

Dicho esto, se evidencia que el enfoque de la teoría de la elección racional que contiene supuestos de la economía neoclásica involucra varios elementos que los Fondos Especiales (como el FONIPREL) hacen suyos.

El supuesto de la teoría de la elección racional, según Gerry Stoker (Marsh y Stoker, 1995, p. 21), es que “el comportamiento político puede entenderse como el resultado de las decisiones de individuos que actúan según su propio interés [...] La teoría de la elección racional necesita desarrollar su capacidad de analizar las decisiones que se

³ Considerando que existen distintas perspectivas sobre las fallas en el mercado según las escuelas neoclásica, keynesiana, austríaca, de elección pública o escuela marxista.

toman cuando la información es limitada y hay incertidumbre, dando cabida a motivaciones de índole altruista y moral”.

En el caso estudiado del FONIPREL, siguiendo a Martínez (2004), al aplicar el enfoque racional, los municipios supuestamente tomarían decisiones racionales con arreglo a fin de conseguir financiamiento para sus proyectos, basados en sus preferencias y teniendo en cuenta algunas restricciones (a saber, las reglas de los Fondos Especiales) para la toma de decisiones.

En tal medida, conforme analiza Roxana Barrantes (2009), se asume que hay desarrollo de competencia, se acepta que los costos de transacción son inexistentes o nulos para los municipios y, por lo tanto, las condiciones precarias en presupuesto (para su uso en el cofinanciamiento) y de recursos humanos (para elaborar un proyecto con un estándar mínimo de calidad) para los gobiernos locales más pobres no sería un obstáculo para su participación. Con esto, la exigencia del concurso para algunas municipalidades podría imponer un obstáculo para la participación de aquellos municipios con escasos recursos (presupuestales y de recursos humanos) y, en tal sentido, para estos municipios el costo de transacción no es inexistente o nulo.

En esta investigación se pretende analizar el resultado que el enfoque racional ha traído al diseño del FONIPREL, considerando –como elemento de diagnóstico– que el enfoque del neoinstitucionalismo (North, 1993) pudo haber tenido efectos distintos y positivos, de haber sido usados en la formulación del FONIPREL. Así, bajo el neoinstitucionalismo se pudo haber considerado relevante el tipo de relaciones entre los niveles de gobierno, así como las condiciones institucionales y financieras de los gobiernos locales que se pretendía asistir con este Fondo concursable.

En efecto, bajo algunas premisas del neoinstitucionalismo, a diferencia de las del enfoque racional, se hubiera podido prever que la competencia no era perfecta debido a las grandes diferencias que atañen a las municipalidades tanto en capacidades institucionales como en recursos disponibles, lo que hubiese implicado otros mecanismos de evaluación en el caso concreto del cofinanciamiento o se habría evaluado la creación de otros medios para descentralizar recursos.

El objetivo de esta investigación se consolidará en la evaluación, en función a los objetivos del diseño del FONIPREL, de los criterios que se utiliza para la aprobación del cofinanciamiento y de los resultados que obtienen los gobiernos locales en función a la realidad de las municipalidades.

Además, se tendrá a la mano varios elementos que habrá que tomar en cuenta para entender el origen y estructura del FONIPREL, considerando que este Fondo nace a partir de una propuesta de ley del Poder Ejecutivo, cuyo origen fue un estudio encargado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Al respecto, Simon (1972, p. 104) precisa que los procesos administrativos son procesos decisorios que conllevan la selección de componentes en las decisiones -bajo las distintas formas que se adopten- de los integrantes de la organización y al establecimiento de mecanismos estandarizados de organización para elegir estos elementos. En tal medida, estos elementos se pueden transmitir a los funcionarios públicos que se involucrarían con las decisiones.

De otro lado, Eugenio Lahera (2004) anota que una política pública es buena al concurrir la acción concreta y la información relativa a un resultado político esperado, definido bajo procesos democráticos, presuponiendo la posibilidad de modificación institucional y de participación.

Una vez que se cuenta con instrumentos jurídicos, la Administración Pública se convierte en el operador de esos instrumentos, para lo cual las instituciones y organizaciones individuales desarrollan procedimientos y metodologías, para que, finalmente, se implementen mecanismos de trabajo y acciones que realizan la política en el diario quehacer administrativo.

En suma, el diseño de un instrumento de la gestión pública descentralizada asumió ciertos elementos de la realidad para ser consistente con sus propios objetivos, sin embargo, la posibilidad y límites de reforma es la cuestión de fondo que permitiría en un país, tan irregular económicamente, mantener la vigencia del instrumento.

B. Descentralización

La segunda mirada conceptual que se desarrolla es relativa a la descentralización, en la medida que un elemento subyacente en el presente trabajo es la forma en que se define el proceso de descentralización en el país.

De tal modo, fue sustancial comprender que la base del proceso descentralizador actual se sustenta normativamente en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en especial en el principio de subsidiariedad⁴. El principio de subsidiariedad es el sustento que le otorga significado a las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales en este proceso de descentralización, puesto que afirma que las actividades de gobierno en los niveles regional y local alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente, de modo que a los gobiernos regionales y locales se les otorguen competencias y funciones de forma adecuada y equilibrada.

⁴ Artículo 4° inciso f) de la Ley 27783.

Asimismo, como complemento para la descentralización, las competencias y funciones deben ir acompañadas de los recursos económicos suficientes para su ejercicio, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal, como veremos a continuación.

C. Sobre política de descentralización fiscal

Hay que aclarar que no se tiene una política de descentralización fiscal aprobada en el marco de las políticas institucionales, sin embargo, el Decreto Legislativo N° 955 aprobó la Ley de Descentralización Fiscal, que contiene objetivos, principios y etapas. Entre ellos, se prevé el establecimiento de reglas para la asignación de recursos con esquemas de incentivos que reconozcan el esfuerzo fiscal, el uso eficiente y transparente de recursos, con el objeto asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargos de estos⁵.

D. Medios de descentralización fiscal

Existen varios y diversos medios de descentralización fiscal:

- transferencias basadas en recursos determinados por normas (FONCOMUN⁶, canon⁷ y sobrecanon, FONCOR, etcétera),
- transferencias de recursos ordinarios del tesoro destinados a usos específicos,

⁵ Conforme al artículo 1° literal a) del Decreto Legislativo N° 955.

⁶ El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) se constituye por los siguientes impuestos: por el Impuesto de Promoción Municipal, que significa dos puntos porcentuales del Impuesto General a las Ventas (IGV) con el 94% de sus recursos, el Impuesto al Rodaje que representa el 6% del total del Fondo, y por el Impuesto a las Embarcaciones que significa el 0.13%. El FONCOMUN tiene por objeto financiar a la totalidad de municipalidades del país, bajo los criterios de población, mortalidad infantil, tasa de analfabetismo y ruralidad.

⁷ El canon es un gravamen originado en impuestos y contribuciones que, su establecimiento, modificación, supresión o exoneración solo puede darse por ley. El canon deriva del derecho que tiene el Estado sobre los recursos naturales que, de acuerdo con el artículo 77° de la Constitución de 1993: “Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”.

- transferencias basadas en incentivos (programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal, FONIPREL-FIDT).

E. Marco institucional municipal

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, es la norma base que regula el funcionamiento, competencias y funciones de las municipalidades, así como establece su organización, mecanismos de participación ciudadana y destino de recursos públicos. Es a partir de las funciones contempladas en esta norma que las municipalidades pueden hacer proyectos en las materias que el FONIPREL prioriza.

F. Tipología de municipalidades

Si bien el MEF ha establecido una clasificación⁸ de municipalidades respecto a criterios de población, carencias, necesidades y potencialidades, la PCM⁹ aprobó mediante la Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT la “Tipología de Distritos y la Clasificación de los Distritos según dicha tipología, que como Anexos N° 01 y N° 02, respectivamente, forman parte integrante de la presente Resolución Viceministerial” (PCM, 2019, pág. 4). Asimismo, existe un listado de municipalidades rurales¹⁰ aprobado mediante Decreto Supremo N° 090-2011-PCM.

En tal medida, la Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT permite caracterizar oficialmente los tipos de municipalidades según distintos criterios tomados en esta norma¹¹.

⁸ <https://www.mef.gob.pe/es/component/content/article?id=2565&Itemid=101548>

⁹ <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/RV-N-005-2019-PCM-DVGT.pdf>

¹⁰ http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS-090-2011-PCM.pdf

¹¹ Presidencia del Consejo de Ministros. (2019, 24 de diciembre) Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT. Por la cual aprueban la Tipología de Distritos y la Clasificación de los Distritos. (https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/461804/RV_N_005-2019-PCM-DVGT.pdf)

G. Lo que las municipalidades deben hacer por el cierre de brechas

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)¹², fue constituida mediante la Ley N° 29332 “es una herramienta de incentivos presupuestarios diseñada en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR) a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas con la finalidad de promover la mejora de la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades a nivel nacional. El PI es un esquema de incentivos, monetario y no monetario, vinculado al cumplimiento de metas en un periodo determinado. Dichas metas son diseñadas por diversas entidades públicas del Gobierno Central con la finalidad de impulsar resultados cuyo logro requiere un trabajo articulado y coordinado con las municipalidades. Las metas establecidas en el PI se formulan en el marco de las competencias y funciones de las municipalidades, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con el propósito de fortalecer la capacidad operativa de las municipalidades para proveer bienes y servicios a la población” (MEF, 2019, pág. 2)

En tal medida, existen varios y diversos medios de financiamiento de las funciones municipales:

- mediante la recaudación tributaria (impuesto predial, arbitrios). No aplicable a zonas rurales.
- mediante el financiamiento basado en recursos determinados por normas (FONCOMUN, canon y sobrecanon, etcétera).

¹² Congreso de la República. (2009, 21 de marzo). Ley N° 29332. Ley que crea El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. (https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255591/229382_file20181218-16260-kl4ooj.pdf)

- mediante las transferencias de recursos ordinarios del tesoro destinados a usos específicos.
- mediante las transferencias basadas en incentivos (programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal, FONIPREL-FIDT).

Coadyuva al tratamiento normativo el hecho de que las instituciones tengan como eje de trabajo la descentralización; aportan en el sentido de profundizar la descentralización y no arguyen que haya que retroceder en este proceso. Tal es el caso del PRODES (2004, p. 9) quien señala que el diseño de descentralización fiscal pasa por asignar ingresos y responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, para lo cual es necesario formular políticas de distribución de recursos (a través de impuestos).

En una óptica similar, Propuesta Ciudadana¹³ considera la descentralización como un medio por el cual la “asignación de recursos en el sector público mejora en su eficacia dada la descentralización fiscal, pues esta permite una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, así como la equidad”.

En tal medida, se observa que el énfasis de la descentralización es lograr eficiencia, y en tal sentido los objetivos del FONIPREL –como se verá más adelante– están planteados en términos de solventar proyectos que logren impacto en reducir las brechas en la provisión de servicios y en la infraestructura básica. Vale decir, mejorar la eficiencia en la asignación de recursos para a su vez mejorar la prestación de servicios y la infraestructura básica.

¹³ Propuesta Ciudadana. Boletín de Transparencia Fiscal – Informe Especial. Pág. 46. En: http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/78d4d36dd224b4c6b805b4f3971afc61/proceso_descen.pdf

Ahora bien, el proceso de descentralización ha transcurrido por etapas muy dispares, de modo que el actual proceso es solo uno más de los intentos de repartir cuotas de poder al interior de las regiones y gobiernos locales. El FONIPREL devendría en un instrumento que buscaría dar sostenibilidad a este proceso, por dos razones¹⁴:

- a. El FONIPREL pretende que los proyectos de inversión de los gobiernos regionales y locales demuestren rentabilidad social, sostenibilidad económica e institucional. Esto implica profundizar el desarrollo del principio de subsidiariedad.
- b. El mensaje que deja el FONIPREL a los ciudadanos es que no escasean los recursos para ser distribuidos, que no es necesario solicitar asignaciones presupuestales negociadas bajo la mesa, sino que los ciudadanos deben exigir mayor eficiencia en los gobiernos regionales y locales de su jurisdicción. Esto refuerza la idea de que la descentralización debe implicar mayor eficiencia de los niveles de gobierno descentralizados.

Al respecto, Santa Cruz (1996) nos da un balance de las dificultades y perspectivas que han sufrido los diversos intentos de avanzar en un proceso de descentralización, su principal lección es destacar la necesidad de una conciliación entre la economía y la política, lo que sin duda es relevante sobre el FONIPREL, más aún si tomamos en cuenta el mensaje que deja el FONIPREL a la ciudadanía para con sus respectivos gobiernos regionales y locales.

De otro lado, hay una serie de estudios que en materia de descentralización fiscal han abordado la redistribución de recursos, entre los que se pueden citar los elaborados por

¹⁴ Conforme al dictamen favorable del proyecto de ley que aprobó la Ley N° 29125, página 8.

el PRODES¹⁵ (2004), ANGR (2009) y la REMURPE (2011). Si bien en estos estudios no se aborda directamente el FONIPREL, pueden ser útiles algunos elementos de juicio para el análisis del diseño.

Así, en el documento de la REMURPE (2011), podemos rescatar la gran preocupación que se tiene sobre aquellos municipios de extrema sensibilidad a la volatilidad de la base de los ingresos para gastos de inversión (como por ejemplo, el canon) de los gobiernos regionales y locales, al depender del precio de la venta de las materias extractivas (minerales, petróleo, etcétera) que luego puede repercutir sobre la ejecución (o no) de los proyectos de inversión de la región o municipalidad.

En el estudio del PRODES (2004), una de las conclusiones que puede tener más incidencia sobre el FONIPREL alude a la necesidad de contar con mecanismos de transferencia de recursos que sean simples, que exista proporción entre lo transferido y el costo de los servicios.

Ambas conclusiones, de la REMURPE y el PRODES, permiten afirmar –si bien no lo refieren expresamente dichos documentos al FONIPREL o a algún otro mecanismo en específico– la necesidad de una fuente de financiamiento que no dependa de los vaivenes de la economía y que atienda expresamente algunos servicios en particular (como por ejemplo, vinculados a las prestaciones de servicios básicos como educación y salud); y, en este entendido, el FONIPREL –según los objetivos del diseño– cumpliría con ser una fuente de ingresos que depende de la calidad del proyecto que presente la municipalidad, y de su vinculación con servicios específicos, conforme lo describa el proyecto.

15

<http://www.usaid.gov/pe/docspubl/1.%20descentralizacion%20fiscal%20lecciones%20experiencia%20internacional.pdf>. Fecha de última verificación: 10 de noviembre de 2010. Pro Descentralización (PRODES).

Por último, existen estudios de Propuesta Ciudadana a través de su publicación *Vigila Perú* (Reporte Nacional 16) y la REMURPE (Observatorio Fiscal, 2009) que comentan los resultados y perspectivas del FONIPREL sobre los efectos de los recursos de los gobiernos regionales y locales.

En este entendido, el Observatorio Fiscal de la REMURPE (2009) nos muestra un contexto fiscal inestable para los municipios correspondiente al año 2009, donde las transferencias de recursos como al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y por concepto de canon fueron abruptamente disminuidos.

Es importante entender la creación del FONIPREL en el contexto y objetivos que tiene, siguiendo la definición de Roxana Barrantes (2009, p. 54) a los Fondos Especiales (bajo cuyo concepto también se incluye al FONIPREL) como “recursos públicos que tienen un destino específico”. Es subyacente en el presente documento el tener claro que tratamos sobre recursos públicos, pero que no están disponibles directa y libérrimamente por los gobiernos regionales y locales, sino que tienen fines específicos promovidos, como veremos más adelante es el caso del FONIPREL.

Así, para Barrantes (2009), la creación de los Fondos Especiales se da en el marco de la lógica inercial del presupuesto público, que hace que exista una demanda de incrementos presupuestales por entidades públicas (incluidos los gobiernos regionales y locales) para atender determinadas funciones y servicios. Estos Fondos Especiales deberían ser creados cuando existe una relación positiva “entre recaudación tributaria y el desempeño de la economía, medida por la variación del producto bruto interno (PBI)” (Barrantes, 2009, p. 121), además, describe otra aproximación que es más sugerente, cuando señala que “si la economía no puede redistribuir, el Estado redistribuye a través

de oferta de asignaciones específicas a grupos de interés determinados, es decir, mediante la creación de FE [Fondos Especiales] (Barrantes, 2009, pp. 121 Y 122)".

En tal medida, a la luz de los estudios de la REMURPE y el PRODES, se observa que la distribución de recursos presupuestales es inestable o no atiende a necesidades insatisfechas específicas de la población más pobre y que, como indica Barrantes, existen condiciones para crear Fondos Especiales que superen los vaivenes de la economía y atiendan estas demandas.

Por último, las variables e indicadores seleccionados serán de utilidad para definir los alcances y resultados del FONIPREL para conseguir sus objetivos. En tal sentido, la presente investigación se ha planteado las siguientes variables e indicadores respectivos:

1. **VARIABLE:** Pobreza en los municipios

INDICADOR: Índice de pobreza según municipios. La fuente a usar será el INEI.

Definición teórica: implica la cuantificación de población pobre ubicada en las jurisdicciones de los gobiernos locales.

Definición operativa: "se considera pobre a todas las personas residentes en hogares particulares, cuyo gasto per cápita valorizado monetariamente, no supera el umbral de la línea de pobreza". (INEI, 2017, pág. 3).

2. **VARIABLE:** Recursos aprobados en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los municipios.

INDICADOR: Monto de recursos aprobados en el PIM de los municipios en los años 2008 y 2009. La fuente a usar es el SIAF-MEF.

Definición teórica: se representa a los recursos que según las diversas fuentes de financiamiento sustentan el presupuesto de los gobiernos locales para solventar el gasto en que incurrirán en un ejercicio fiscal.

Definición operativa: se calcula con la suma de recursos aprobados en el PIM por cada municipalidad en los años 2008 y 2009, conforme al reporte del Sistema Integrado de Administración Financiera.

3. **VARIABLE:** Municipalidades y los resultados obtenidos en los concursos del FONIPREL en los años 2008 y 2009. La fuente a usar es el portal del MEF.

INDICADORES: 3.1. Listado de municipalidades que presentaron sus propuestas al FONIPREL en los años 2008 y 2009. 3.2. Listado de municipalidades cuyas propuestas ganaron en los concursos del FONIPREL en los años 2008 y 2009.

Definición teórica: es el conjunto de municipalidades que presentaron y ganaron sus propuestas para el cofinanciamiento de la ejecución de proyectos de inversión en los años 2008 y 2009.

Definición operativa: se enlistan los municipios que aparecen en la publicación en el portal electrónico del FONIPREL en calidad de Presentados y Seleccionados en el MEF.

1.2. Contexto económico-presupuestal de las municipalidades en 2008 y 2009.

Como se ha visto, las municipalidades tienen distintos mecanismos para obtener recursos presupuestales, permitiendo tener diversas opciones de fuentes de ingresos. Sin embargo, estas fuentes de ingresos son sensibles a los movimientos de la

economía, situación que se evidenció en los años 2008 y 2009 por la crisis económica internacional.

Así, a inicios del año 2008, la crisis económica internacional aún no tenía visos de aparición, y el crecimiento anual del PBI en el 2007 fue de 8,7%. Incluso, la cantidad de recursos que originalmente estaban programados en el Presupuesto Institucional de Apertura de las municipalidades se incrementó en el año 2008 en un 30.04% respecto al año anterior, por efectos del aumento de la recaudación de impuestos como el IGV, el Impuesto a la Renta, y otros.

Para entender la situación económico-presupuestal de las municipalidades en general, y en particular en el año 2008, debemos tener en cuenta la forma de obtención de recursos municipales.

A diferencia del 2008, el año 2009 fue inestable para la estructura del presupuesto, así como para la distribución de recursos tanto a los gobiernos regionales y locales. Las proyecciones de la crisis económica tuvieron una escasa relevancia para el gobierno en un inicio, de modo que se formó la idea del blindaje de nuestra economía; sin embargo, a mediados del 2009 ya era evidente para los gobiernos locales que sufrirían un recorte de entre el 20% y el 80% de recursos proyectados en sus respectivos presupuestos¹⁶. Aun así, la distribución de recursos se hizo más diferenciada, mientras algunos gobiernos locales percibieron más recursos (básicamente por el crecimiento del precio internacional del oro), otros sufrían serios recortes (por ejemplo, en aquellos que tenían dependencia al precio internacional del petróleo).

¹⁶ Plataforma GLR. (29 de noviembre de 2008). Recorte del presupuesto 2009 afectaría a unos 500 municipios. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/391076-recorte-del-presupuesto-2009-afectaria-a-unos-500-municipios/>

Conforme se ha descrito, los principales tipos de ingresos municipales son los impuestos municipales, el FONCOMUN y el canon, mientras que otras fuentes de ingresos tienen poco peso específico en el total de recursos municipales. Por ejemplo, tenemos que el 4,7% estuvo constituido por recursos ordinarios destinados a programas sociales y otros fines específicos. Otros ingresos menos importantes fueron las donaciones y transferencias que constituyeron el 8,2%, y los recursos por operaciones oficiales de crédito constituyeron el 1,9%.

Cabe aclarar que en el rubro de canon suelen vincularse las regalías mineras, rentas de aduana, FOCAM y otros ingresos menores.

En cuanto a los ingresos municipales, en los años 2008 y 2009 fueron:

Cuadro N° 1. Ingresos municipales de los años 2008 y 2009

Fuentes de ingresos	Monto Presupuestado 2008	% de peso específico	Monto Presupuestado 2009	% de peso específico
RECURSOS ORDINARIOS	920396764,10	9,47	3021067498,51	27,77
FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	3263288138,69	33,58	3014682391,35	27,70
IMPUESTOS MUNICIPALES	99966018,37	1,03	98135689,87	0,90
CANON Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	5434783639,54	55,92	4748019745,76	43,63
Totales	9718434560,70	100	10881905325,49	100

Fuente: SIAF-MEF. Elaboración propia.

En el cuadro N° 1 podemos observar de qué modo los ingresos como el FONCOMUN y el canon¹⁷ se redujeron notablemente, permitiendo que los recursos ordinarios tuvieran más relevancia en el año 2009 respecto del 2008, sin embargo, estos ingresos tuvieron una gran importancia en el total de los ingresos. En cambio, podemos visualizar que la

¹⁷ Cabe recordar que el canon tiene varias categorías, dependientes del recurso natural explotado que genera las rentas en cuestión; así, existe el minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal.

relevancia de los impuestos municipales en el total del presupuesto de las municipalidades es muy escasa.

1.3. Distribución de recursos a las municipalidades en 2008 y 2009.

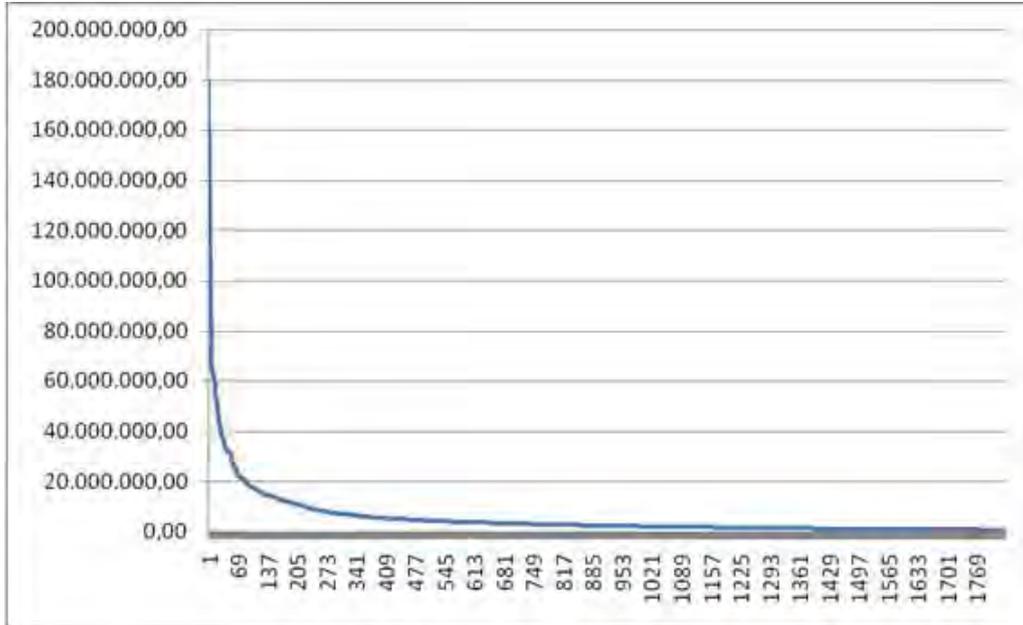
En los dos años que involucra el presente estudio, los ingresos municipales no se distribuyen todos por igual, existen criterios de distribución distintos. Mientras que el FONCOMUN se distribuye según factores de población y criterios de determinación de pobreza como la alfabetización y los índices de mortalidad infantil, el canon se distribuye por la cercanía de la municipalidad a la jurisdicción donde se ejecuta la explotación del recurso natural.

A esto debemos que la Municipalidad Distrital de San Marcos (Huari-Áncash) recibió en el año 2008 un total de 179 millones de nuevos soles por todo concepto, mientras que la Municipalidad Distrital de Puerto Eten tuvo ingresos totales por 368 mil nuevos soles, lo que significa que los ingresos de la segunda municipalidad representaron el 0,2% que el de la municipalidad ancashina.

En los gráficos siguientes queremos mostrar las tendencias de acumulación de recursos financieros de parte de los municipios en los años 2008 y 2009, en tanto un reducido número de municipalidades cuenta con recursos presupuestales que pueden permitir la inversión anual de más de un proyecto de inversión al mismo tiempo.

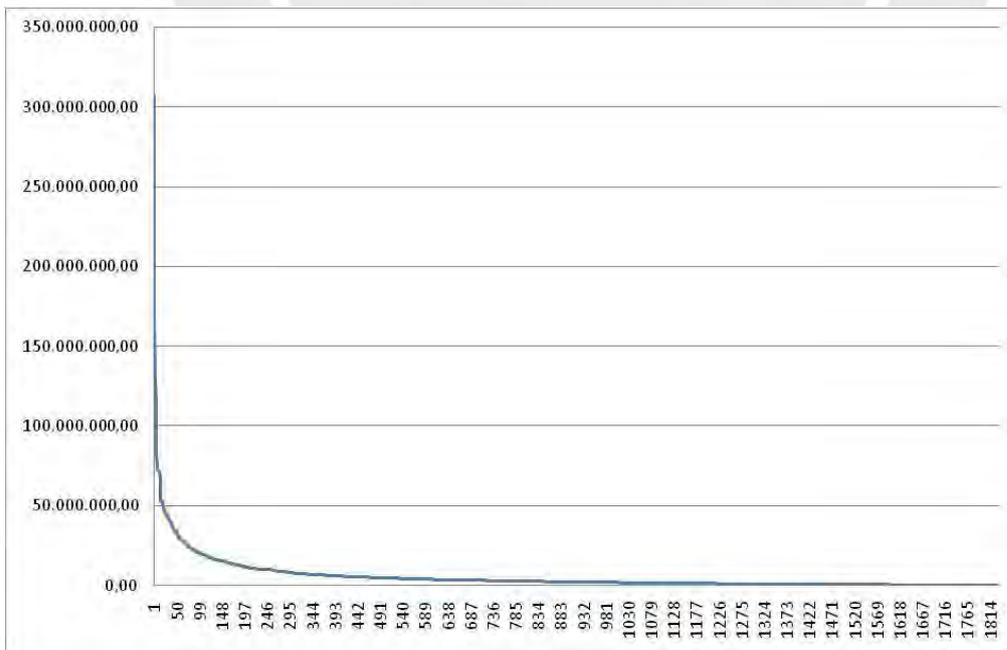
Según el gráfico N° 1.A, vemos la enorme diferencia de recursos, donde un pequeño grupo de municipalidades que no supera las 85 tuvo más de 20 millones de nuevos soles en el 2008.

Gráfico N° 1.A. Distribución de recursos a municipalidades en el 2008.



Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

Gráfico N° 1.B. Distribución de recursos a municipalidades en el 2009.

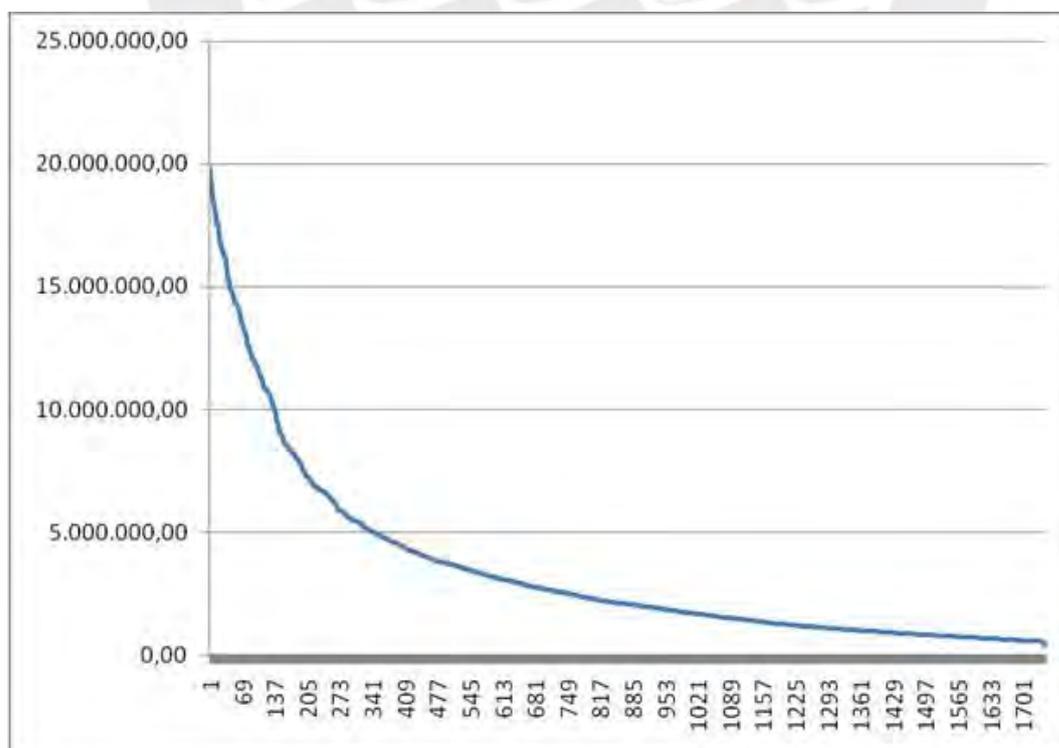


Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

El gráfico N° 1.B muestra el gran crecimiento que tiene la municipalidad con mayor cantidad de recursos, la Municipalidad Metropolitana de Lima. En cambio, 19 municipalidades tuvieron 50 o más millones de nuevos soles, y solo 1576 municipalidades tuvieron en el 2009 menos de 10 millones de nuevos soles, mientras que cerca de 800 municipalidades de este grupo no llegaron a un millón de recursos por todo concepto.

En el gráfico N° 2.A, podemos ver que de las 1769 municipalidades señaladas en el gráfico anterior, 341 tiene ingresos superiores a 5 millones de nuevos soles e inferiores a 20 millones de nuevos soles, con lo que restan 1438 municipalidades con ingresos inferiores a 5 millones de nuevos soles.

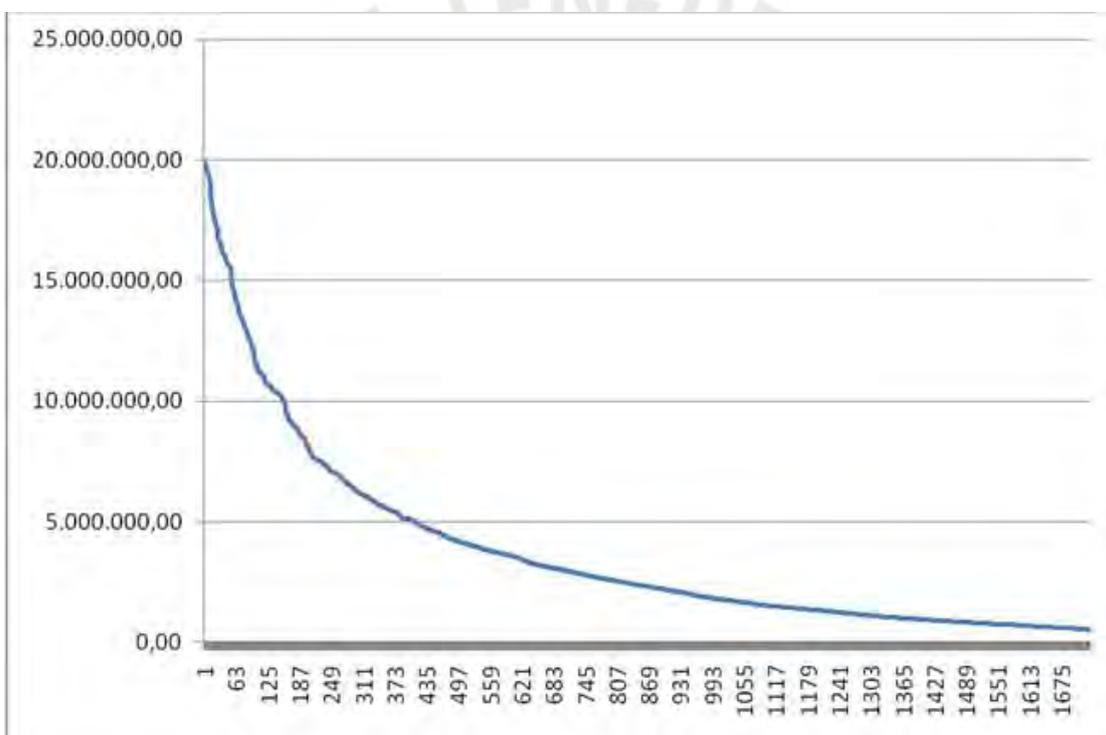
Gráfico N° 2.A. Distribución de recursos a municipalidades en el 2008 por montos inferiores a 20 millones de nuevos soles.



Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

Si profundizamos aún más en estos resultados, podemos observar (gráficos N° 2.A y 2.B) que en el 2008, un total de 820 municipalidades tuvieron menos de 2 millones de nuevos soles y 381 de estas tuvieron menos de un millón de nuevos soles.

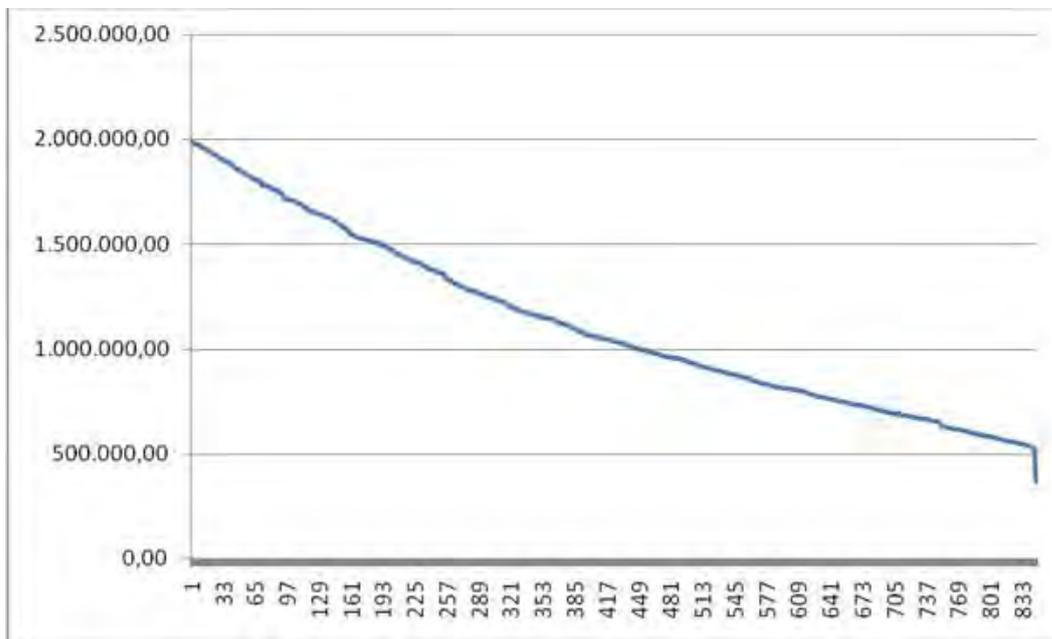
Gráfico N° 2.B. Distribución de recursos a municipalidades en el 2009 por montos inferiores a 20 millones de nuevos soles.



Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

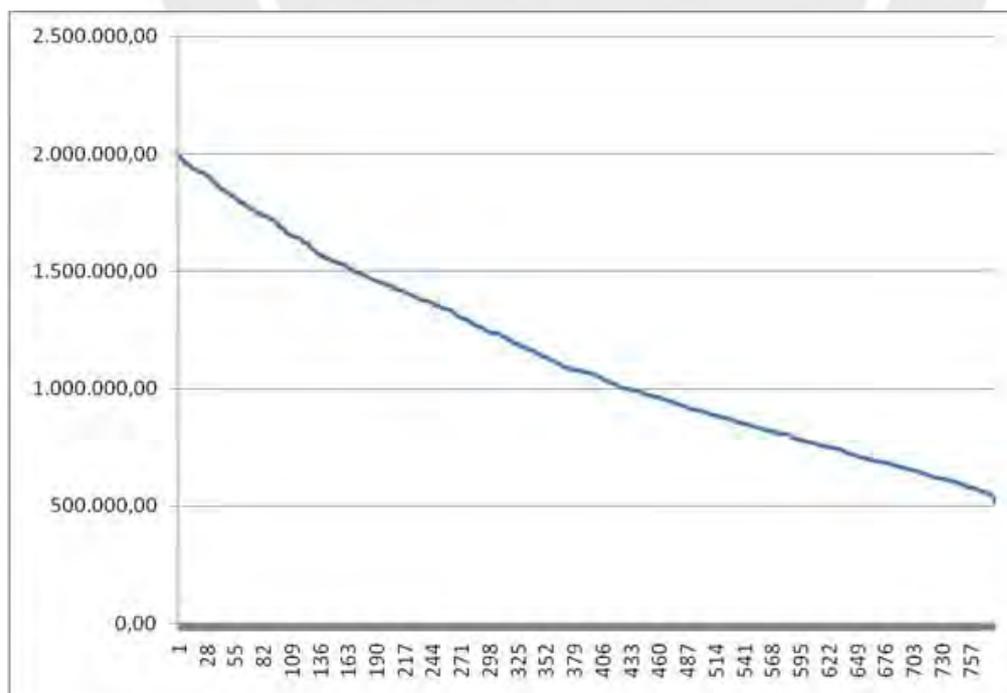
El resultado del año 2009, a diferencia de lo que observamos en el gráfico N° 2.A, permite visualizar que este grupo de municipalidades disminuyó, lo cual lleva a deducir que un pequeño número de municipios incrementó sus ingresos en el año 2009 con relación al 2008.

Gráfico N° 3.A. Ingresos inferiores a 2 millones de nuevos soles para municipalidades en el 2008.



Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

Gráfico N° 3.B. Ingresos inferiores a 2 millones de nuevos soles para municipalidades en el 2009.



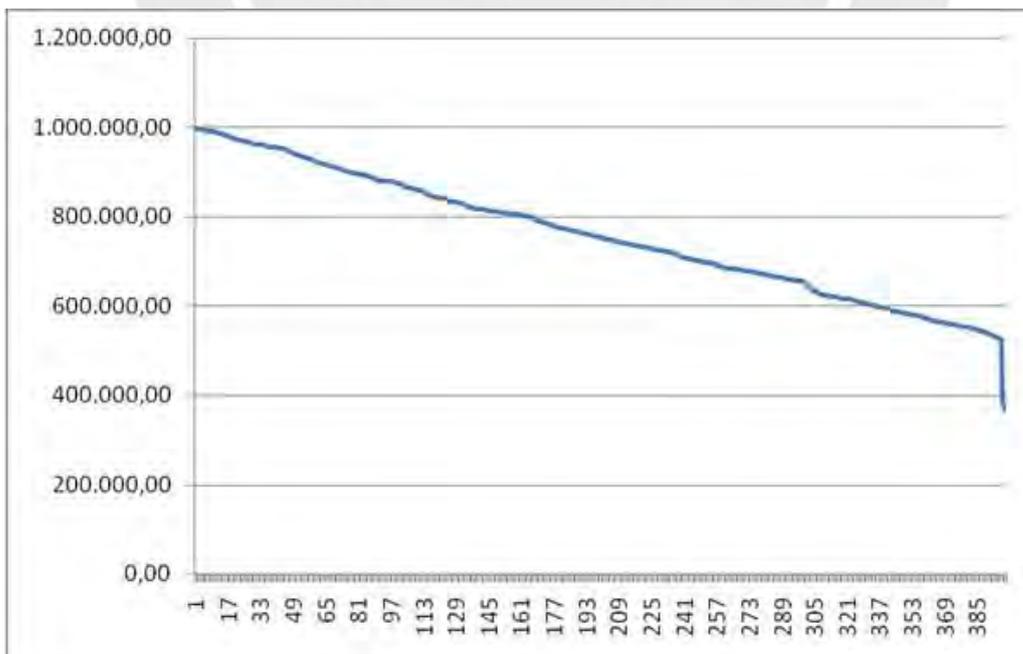
Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

En los gráficos N° 3.A y 3.B, se observa que se mantiene la tendencia de disminución de municipalidades que tuvieron en el 2009 menos de 2 millones de nuevos soles con relación al año 2008.

En el rubro inferior, encontramos a un contingente regular de municipios que tienen presupuestalmente menos de 1 millón de nuevos soles, lo que debe representar un reto para su gestión pública y, más aún, un reto para los supuestos del FONIPREL y el logro de los objetivos planteados por este.

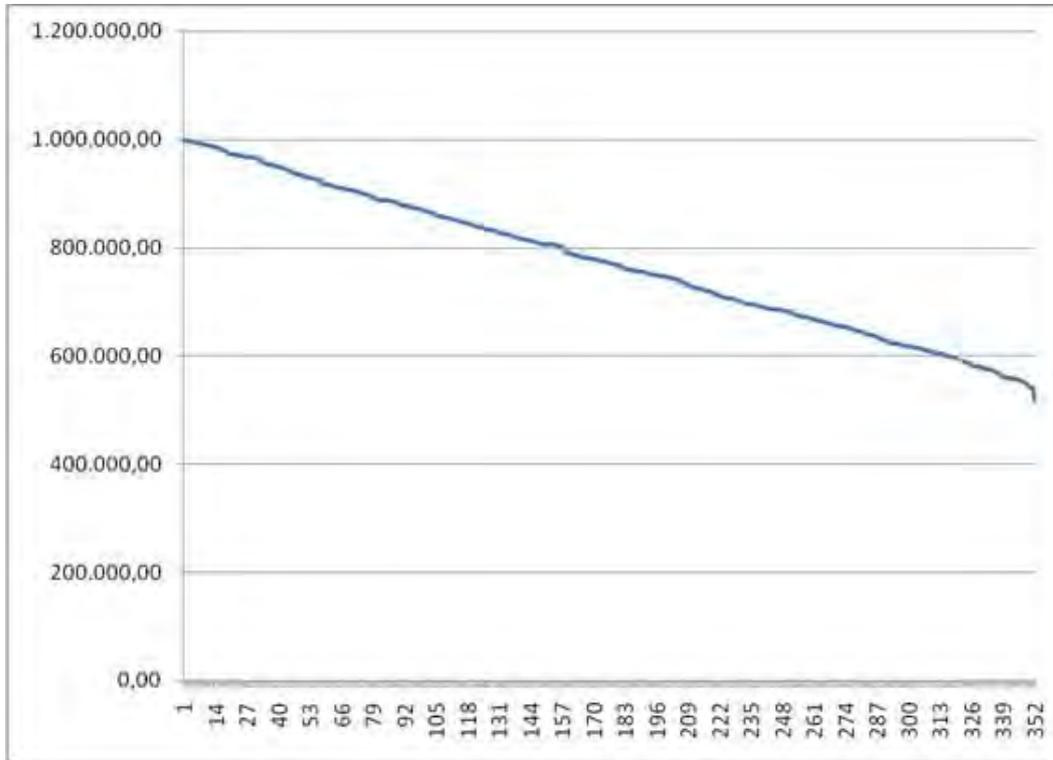
En los gráficos N° 4.A y 4.B tenemos 385 y 352 municipios en el 2008 y 2009, respectivamente, lo que implica un número similar de gobiernos locales con relación al monto transferido a estos municipios, considerando el tope de un millón.

Gráfico N° 4.A. Ingresos inferiores a 1 millón de nuevos soles para municipalidades en el 2008.



Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

Gráfico N° 4.B. Ingresos inferiores a 1 millón de nuevos soles para municipalidades en el 2009.



Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

Finalmente, los gráficos N° 4.A y 4.B denotan que la diferencia de municipalidades que han superado el millón de nuevos soles es poco significativa, considerando que tan solo 33 municipios que en el 2008 no superaban el millón de nuevos soles de recursos, en el año 2009 sí superaron este monto.

Aún más, tomando en cuenta que el monto mínimo de ingresos es considerable, como que permite la operatividad de cualquier municipalidad, de acuerdo con la Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo 955) es de 8 unidades impositivas tributarias mensuales. Lo que en el año 2008 equivalió a 3500 nuevos soles¹⁸ y en el

¹⁸ De acuerdo con el Decreto Supremo N° 209-2007-EF,

año 2009 a 3550 nuevos soles¹⁹, en tal sentido, el monto mínimo que debía recibir cualquier municipalidad en el 2008 era de 336.000 nuevos soles, solo para operar mínimamente, y en el año 2009 ese monto se incrementaba escasamente a 340.800 nuevos soles.

Por esto, conforme se observa del portal de consulta amigable del MEF, la Municipalidad Distrital de Puerto Eten, que es el gobierno local con menos recursos en los años 2008 y 2009, destinó el 72% y el 63%, respectivamente, de sus recursos a gasto corriente, para cubrir los estándares mínimos de operatividad. Lo restante permitió la ejecución de pequeñas obras de infraestructura en salud, transporte y educación, y esto debido a que el Presupuesto Participativo del 2008 así lo dispuso, vale decir, la decisión de la población sobre el total de los recursos de la Municipalidad Distrital de Puerto Eten solo abarcó el 28% de sus ingresos, casi una cuarta parte escasamente. Los proyectos priorizados se remitieron al mejoramiento de viveros municipales y a la ampliación del servicio de limpieza pública.

La Municipalidad Distrital de Pomacancha, departamento de Junín, es la entidad que figura primero en el ranking de ingresos inferiores a un millón de nuevos soles en el 2008. La situación no es distinta. El 50,62% se destina a gasto corriente (administración y planeamiento, y protección y previsión social). El restante 49,38% se ejecuta en proyectos variados, básicamente construcción o reparación de canales de riego, construcción y rehabilitación de centro educativo, y construcción del sistema de agua potable.

¹⁹ De acuerdo con el Decreto Supremo N° 169-2008-EF.

Cuadro N° 2. Distribución de recursos de municipalidades de Pomacancha y Puerto Eten.

Rubros	Pomacancha		Puerto Eten	
	% de gasto de 2008	% de gasto de 2009	% de gasto de 2008	% de gasto de 2009
Administración y planeamiento	40,23%	33,36%	47,05%	57,17%
Agraria	29,27%	2,48%	-	-
Protección y previsión social	10,39%	20,56%	25,30%	5,50%
Educación y cultura	7,03%	26,51%	8,18%	3,24%
Industria, comercio y servicios	0,01%	0,05%	0,01%	0,54%
Salud y saneamiento	12,07%	4,34%	13,04%	12,89%
Transporte	0,97%	5,73%	4,24%	7,07%
Vivienda y desarrollo urbano	-	-	2,16%	13,43%

Fuente: MEF-SIAF.

En cualquiera de los municipios descritos, no existían recursos disponibles para el cofinanciamiento de proyectos de inversión, incluso no se disponía de muchos recursos para formular el proyecto de inversión o para ofrecer como cofinanciamiento, que es requisito previo para el concurso en el FONIPREL.

CAPÍTULO II

DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO DEL FONDO DE PROMOCIÓN A LA INVERSIÓN

PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL (FONIPREL)

2.1 El origen del FONIPREL

El contexto político del FONIPREL se da en el año 2007, con el inicio del debate y final aprobación del proyecto de ley que finalmente concluye con la emisión de la Ley N° 29125. El 2007 era un año en el que se había iniciado la gestión de nuevos presidentes regionales y de alcaldes. Era la segunda oportunidad que autoridades regionales y locales asumían estas responsabilidades luego de las reformas descentralizadoras realizadas en los años 2001 y 2002, por lo que no solo ya se tenía más experiencia sobre los nuevos roles que los cargos demandaban, sino que las regiones se habían convertido en fuente de permanentes conflictos y disputas (muchas de índole presupuestal) con el gobierno central. Por esto, en el Undécimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo del año 2007 (2008, p. 232), un 8% de los conflictos sociales en el país tienen como origen conflictos entre departamentos por demarcación territorial o por acceso a recursos.

En el contexto económico del comienzo del crecimiento en cifras macroeconómicas del país, por el cual muchos gobiernos regionales y municipalidades comenzaron a percibir mayores ingresos producto de las transferencias, aún existía una gran cantidad de gobiernos regionales y locales que no contaban con recursos financieros para ser utilizados en inversión pública que permitiera solventar proyectos. Y ante esta situación había algunas alternativas de distribución de recursos:

1. Reformular la distribución de recursos del canon, sobre canon y regalías para hacerla más equitativa.
2. Reformular la distribución de recursos del canon, sobre canon y regalías para que responda a las necesidades de la población.
3. Crear un fondo de recursos que se reparta entre los gobiernos regionales y locales por fuera de la distribución de canon, sobre canon y regalías.
4. Un replanteamiento general del uso de los recursos públicos.

Las alternativas en cuestión tienen ventajas y desventajas para su implementación. Esto debido a que de haberse tomado la decisión de una reformulación de los recursos existentes, se hubiera replanteado el objetivo del FONIPREL, así como los criterios de la selección de los ganadores del concurso.

Aclarado el contexto legal de la formación del FONIPREL, debemos señalar que la creación de este Fondo concursable se dio mediante una norma de rango legal, debido a la necesidad de dar sostenibilidad a los recursos que solventarían el Fondo. No sería lo mismo el FONIPREL de haberse constituido con recursos cuya base legal hubiera sido una norma de rango inferior a una ley.

El FONIPREL, de acuerdo al artículo 2 de la Ley N° 29125, tiene como finalidad²⁰ el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y municipalidades, contemplando también la posibilidad de cofinanciar la elaboración de los estudios de preinversión, siempre que estén orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos. En tal consideración el FONIPREL busca cofinanciar los proyectos que tengan el mayor impacto en la reducción de la

²⁰ Congreso de la República. (2007, 31 de octubre). Ley N° 29125. Ley que establece la implementación y funcionamiento del fondo de promoción a la inversión pública regional y local - FONIPREL. (<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29125.pdf>)

pobreza y la pobreza extrema en el país. En esta medida, de acuerdo al artículo 4.1 de la Ley N° 29125, el FONIPREL²¹ cofinancia distintos tipos de proyectos:

- “* Servicios de salud básica;
- * Desnutrición infantil;
- * Servicios de educación básica;
- * Infraestructura vial;
- * Servicios de saneamiento;
- * Electrificación rural;
- * Infraestructura agrícola;
- * Telecomunicación rural;
- * Desarrollo de capacidades para la gestión integral de Cuencas;
- * Apoyo al desarrollo productivo para las zonas comprendidas en el ámbito del VRAEM, Huallaga y zonas de frontera;
- * Prevención y mitigación de desastres; y,
- * Seguridad ciudadana” (MEF, 2009, págs. 1 y 2)

Los principales mecanismos de evaluación de su distribución consideran elementos ponderamos previstos en los Anexo 1 y 2 del Reglamento de la Ley N° 29125, en tanto se especifica la jerarquía y ponderación de los criterios²². Asimismo, se contempla como criterios la ubicación de la jurisdicción distrital en zonas de frontera, la integración del proyecto a las prioridades establecidas en el plan de desarrollo concertado (regional o

²¹ Congreso de la República. (2007, 31 de octubre). Ley N° 29125. Ley que establece la implementación y funcionamiento del fondo de promoción a la inversión pública regional y local - FONIPREL. (<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29125.pdf>)

²² Ministerio de Economía y Finanzas. (2007, 20 de diciembre). Decreto Supremo N° 204-2007-EF. Reglamento de la Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de promoción a la inversión pública regional y local – FONIPREL. (https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/fonip/DS_Rglto_foniprel_marzo_2009.pdf)

local según corresponda) especialmente para atender acciones contra la pobreza extrema.

De otro lado, en cuanto a la eficiencia del proyecto, también se evalúa la rentabilidad social del mismo, así como la efectividad para solucionar el problema a ser atendido, también resultando sustancial la evaluación de la sostenibilidad del proyecto en el tiempo, así como el grado de articulación del proyecto entre regiones o entre provincias o distritos de una misma región, los proyectos de mancomunidad, y el monto del cofinanciamiento.

El FONIPREL surge como una propuesta que tiene por “finalidad el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo los estudios de preinversión, orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país” (MEF, 2009, pág. 1). Así, el FONIPREL se concibió para que los proyectos de inversión pública que se promuevan tengan un “alto y rápido impacto en los problemas prioritarios” en los gobiernos regionales y locales²³.

La presentación por el Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley N° 1187-2006-PE y la posterior Ley N° 29125, por la cual se crea el FONIPREL, se da en un contexto específico que explica los objetivos que se plantearon en el Fondo.

Los objetos en cuestión no fueron ajenos a debate, en especial sobre el cofinanciamiento, puesto que en la Comisión de Presupuesto del Congreso y Cuenta General de la República se modificó el proyecto de ley original y se presentó un dictamen que modificaba el artículo 2° de la futura ley, señalando específicamente que el FONIPREL financiaría o cofinanciaría proyectos de inversión o estudios de preinversión.

²³ De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1187-2006-PE.

Este proyecto de ley, luego de ser aprobado por el Pleno del Congreso, fue observado por el Poder Ejecutivo planteando que se mantenga únicamente el cofinanciamiento. Esta observación fue acogida y el Congreso finalmente admitió los ajustes planteados por el Ejecutivo por lo cual solo se permitía el cofinanciamiento²⁴.

Al respecto, resulta revelador que el proyecto de ley, en su Exposición de Motivos, no contara con sustento sobre la necesidad del mecanismo de cofinanciamiento (para diferenciarlo del financiamiento pleno de proyectos) y que, en cambio, cuando el Congreso aprobó una fórmula de financiamiento y no solo de cofinanciamiento, el Ejecutivo observó tal propuesta con el siguiente enunciado:

mediante el cofinanciamiento (...) (se busca) incentivar la participación de los gobiernos subnacionales en el financiamiento de sus proyectos y generar así un nivel de compromiso mayor al poner de cofinanciamiento sus propios recursos en la realización de estas obras. Se espera que el nivel de cofinanciamiento sea proporcional a la disponibilidad de recursos con que dispongan los gobiernos subnacionales, pudiendo ser mínimo en el caso de aquellos con escasos recursos.

De otro lado, según la Exposición de Motivos del proyecto de ley, es necesario contextualizar la creación del FONIPREL en el escenario de un país con una economía en crecimiento según los indicadores macroeconómicos, que a pesar de esto no lograba distribuir los recursos públicos de forma satisfactoria a las necesidades de la población que se ubicaban en regiones y municipios con escasos recursos.

Esta situación se suscitaba con clamorosas diferencias en la distribución de recursos, de modo que una municipalidad, presupuestalmente hablando, podía representar el 0,2% de los recursos que tenía otra municipalidad.

Respecto al diseño del FONIPREL, el enfoque racional bajo cuya lógica de funcionamiento se lo implementa, implica que este Fondo Especial se constituya como

²⁴ Tomado de: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

una herramienta que no consulta a los supuestos beneficiarios de la política, es decir, no se consultó a las organizaciones de municipalidades, tales como la AMPE ni la REMURPE²⁵, lo que hace presumir que los promotores de la norma asumieron que el uso de ciertos criterios servirían para la consecución de sus objetivos formalmente establecidos.

El dictamen final (levantadas las observaciones) inicialmente fue aprobado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y, sin mayor análisis, luego de un Oficio presentado por el Ejecutivo, fue aprobado por el Pleno del Congreso conforme a la versión inicial de la propuesta.

En tal sentido, la mirada ante las dificultades presupuestales de los gobiernos locales se concentra en lograr en las municipalidades ganadoras el sentido del compromiso que se esperaba lograr de estos “al poner sus propios recursos en la realización de estas obras”²⁶. En las observaciones que emite el Poder Ejecutivo frente a la autógrafa de la ley de creación del FONIPREL, en el Oficio N° 154-2007-PR se señala que “Se espera que el nivel de cofinanciamiento sea proporcional a la disponibilidad de recursos con que dispongan los gobiernos subnacionales, pudiendo ser mínimo en el caso de aquellos con escasos recursos”. Es decir, se conocía que el cofinanciamiento podía tener efectos perversos para los fines del FONIPREL, pero no se asumía que este cofinanciamiento fuera un costo de transacción para los municipios, al menos no se asumía que podía ser contraproducente para el mismo FONIPREL.

Además, otra mirada sobre los costos de transacción, en cuanto a la existencia de costos de transacción, ciertamente la posibilidad de concursar en el FONIPREL para un

²⁵ En el expediente publicado en el portal del Congreso de la República (<http://www.congreso.gob.pe>) no se aprecia ninguna comunicación para consulta a instituciones como la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) o la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), asimismo, en los considerandos, exposición de motivos y dictamen no existe ninguna mención a su consulta.

²⁶ Oficio N° 154-2007-PR de fecha 3 de agosto de 2007, suscrito por el presidente Alan García Pérez y el primer ministro Jorge del Castillo Gálvez.

municipio puede representar dos escenarios: 1º tienen un proyecto ya elaborado y lo presentan, y 2º no tienen un proyecto elaborado y deben encargar su elaboración. En este segundo escenario, lo que ocurrirá es que el municipio evaluará sus posibilidades presupuestales y de personal, y podrá encomendar la elaboración del proyecto a su personal o bien contratará a un especialista únicamente para esa tarea, lo que de por sí requiere de un desembolso de recursos. En este supuesto, los municipios no tendrían un costo de transacción nulo por las mismas razones que argüimos líneas arriba, por el contrario, incurrirían en gastos de personal y contratación.

Un elemento del enfoque racional que también se percibe presente en el diseño del FONIPREL es que asume que, a través del concurso como proceso racional, se maximizaría el bienestar social, lo que en la óptica del FONIPREL, de cofinanciar proyectos de inversión, se obtendría como resultado la reducción de la pobreza y pobreza extrema. Es decir que mediante los concursos que tienen criterios de selección objetivos, se lograrían seleccionar los mejores proyectos que al ejecutarse repercutirían en el nivel de vida de los ciudadanos. Lo cierto es que el FONIPREL no contempla ninguna etapa de evaluación de los resultados de los proyectos que selecciona, por lo que por lo menos debe existir incertidumbre del verdadero efecto del FONIPREL para la consecución de sus objetivos de reducir los índices de pobreza y pobreza extrema. Ciertamente, al concluir el presente documento aludimos que el FONIPREL no logra distribuir sus recursos en aquellos gobiernos locales con mayores necesidades.

Evidentemente, en este análisis grueso se evitó analizar las diferencias reales de los municipios y las razones por las que esa diferencia de recursos era así de consistente. Empero, debido a la gran magnitud de recursos involucrados y a su dispar distribución, el Gobierno se vio en la obligación de plantear una alternativa para menguar la pobreza y extrema pobreza mediante el cofinanciamiento de proyectos de inversión.

De otro lado, también es de resaltar el que en ningún momento se haya discutido en el Congreso qué tipos de proyectos de inversión deben ser priorizados, puesto que el FONIPREL, posteriormente, sí definió un listado de temática que no necesariamente coincidiría con las necesidades insatisfechas de la población que exigiría servicios de los gobiernos regionales y locales de su jurisdicción. Esto lo podemos verificar en el dictamen y documentos de trabajo de debate del Congreso de la República, en la que no se observa que se haya debatido acerca del listado de tipos de proyectos de inversión, puesto que eso venía predefinido en el proyecto presentado por el Ejecutivo.

Cabe señalar que el FONIPREL contempla en su diseño la posibilidad de que los municipios puedan concursar para obtener financiamiento para la realización de los estudios de futuros proyectos de inversión. Sin embargo, no es factible medir la influencia directa de los resultados de cofinanciar estudios de inversión que un municipio haya podido ganar con futuros proyectos de inversión cofinanciados mediante el FONIPREL por ese mismo municipio, por lo que no resulta relevante para el presente estudio analizar los resultados de los concursos de estudios para proyectos.

Por último, cabe indicar que conforme al artículo 5° literal d) de la ley de creación del FONIPREL, Ley N° 29125, se consideró a los representantes de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) su participación en el Consejo Directivo del FONIPREL encargado de dictar la política de administración del Fondo y de vigilar que los recursos sean destinados a los fines establecidos en la norma.

Sin embargo, la participación de los representantes de las organizaciones de municipalidades no permitía un cambio de la norma de rango de ley ni del reglamento

ni de aspectos sustanciales del proceso²⁷, limitándose a dar lineamientos generales de la distribución de los recursos, aprobar las bases y vigilar los recursos.

2.2 Los objetivos del FONIPREL

Si desarrollamos los objetivos del FONIPREL basados en la propia definición de la norma, encontramos dos presupuestos que orientan el cumplimiento del objetivo del cofinanciamiento de proyectos de inversión. En tal sentido, estos proyectos cofinanciados deben:

- i. Orientar a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos.
- ii. Tener impacto en la reducción de la pobreza y pobreza extrema.

Ambos conceptos previos en la práctica sirven como elementos discriminadores (en positivo) para definir los criterios de evaluación de los proyectos en el concurso, como veremos más adelante.

En cuanto al primer objetivo, la pretensión de reducir las brechas en la provisión de servicios e infraestructura básicos, en tanto el FONIPREL cofinancia proyectos de inversión específicos para la atención de servicios e infraestructura básica, no habría contradicción aparente. Sin embargo, la medición de la pretensión de los proyectos de

²⁷ De acuerdo con el artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29125, aprobado mediante Decreto Supremo N° 204-2007-EF, las funciones del Consejo Directivo del FONIPREL eran:

- a) Dictar los lineamientos para la implementación y funcionamiento del FONIPREL.
- b) Vigilar que los recursos del Fondo se destinen a los fines establecidos en la ley y en el presente reglamento.
- c) Aprobar la distribución de recursos disponibles con base en la asignación anual del FONIPREL y de acuerdo con lo establecido en el artículo 10° del presente reglamento.
- d) Aprobar los criterios generales, los estudios técnicos y las bases de las convocatorias para los concursos de cofinanciamiento de estudios de preinversión y proyectos de inversión pública.
- e) Aprobar la lista de los estudios de preinversión y proyectos seleccionados por la Secretaría Técnica para el respectivo cofinanciamiento.
- f) Aprobar la propuesta de actualización de la jerarquía y la ponderación especificadas en los anexos 1 y 2 de la presente norma, a propuesta de la Secretaría Técnica.
- g) Dictar las normas complementarias al presente reglamento.

inversión no debería realizarse en función a lo que prevé que se realizará según el contenido del proyecto de inversión, sino en el resultado real en los servicios básicos o en la realización de una obra de infraestructura.

En concreto, esto implica que si un proyecto de inversión perseguía la reducción de los índices del porcentaje de desnutrición infantil y dicho porcentaje no es obtenido, no se pueden contabilizar los efectos del FONIPREL de forma real.

El FONIPREL no anticipa ningún mecanismo de verificación de los efectos reales del proyecto de inversión, de modo que, en ese sentido, el FONIPREL no puede ser evaluado en sus resultados, sino únicamente en cuanto a la estructura de su diseño.

Sobre el segundo objetivo, se caracteriza con la intención de que los proyectos de inversión tengan impacto en la reducción de la pobreza y extrema pobreza, y aunque este objetivo tiene la misma dificultades del primer objetivo –en tanto no se puede medir el efecto directo del proyecto de inversión sobre la reducción de la pobreza y extrema pobreza–, lo cierto es que aún es más complejo determinar la información adecuada para el cumplimiento de este objetivo en función a los resultados de los proyectos de inversión. Esto, básicamente en razón a que un proyecto de inversión puede contribuir o no en la reducción de la pobreza y pobreza extrema, pero la medición de estos efectos sobre la pobreza en una jurisdicción es variable porque depende de los criterios que utilice quien haga la medición.

La creación de Fondos Especiales como el FONIPREL no surge del mero voluntarismo estatal, por el contrario, tienen sustento en la promoción que determinadas políticas públicas quieren dar a algunos actores o entidades concretas.

Así, por ejemplo, el FONIPREL, rompiendo la lógica inercial del presupuesto público, promueve la demanda de incrementos presupuestales por gobiernos locales, y este Fondo obtiene posibilidades de ser creado en tanto exista una relación positiva entre

recaudación tributaria y el desempeño de la economía, medida por la variación del producto bruto interno (PBI), tal y como expresaba Barrantes (2009).

En este entendido, el FONIPREL se crea bajo el enfoque racional de generar incentivos y pretender obtener resultados concretos para los objetivos que se plantea.

Barrantes (2009, p. 121) define que la creación de Fondos Especiales, como lo es el FONIPREL, se incentiva por la lógica inercial del presupuesto público, este promueve que exista una demanda de incrementos presupuestales por entidades públicas como los gobiernos locales. Es decir, lo que promueve el FONIPREL es incentivar a los gobiernos regionales y locales a obtener mayores recursos para solventar proyectos de inversión que de otra forma serían difíciles de obtener o que implicaría ahorrar recursos por más de un ejercicio fiscal para poder financiar dichos proyectos.

Por último, y no menos importante, por el FONIPREL se asume (Ayala, 1999, p. 101) que concurre la competencia perfecta entre los municipios, que los gobiernos locales gozan de información completa, que no existen costos de transacción, que la realidad institucional se constituye como una variable exógena a sus decisiones, que el equilibrio se logra por las decisiones individuales de los actores municipales y se garantiza una asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto; y, por último, asume que la maximización del bienestar social en las jurisdicciones locales coincide con las elecciones racionales.

2.3 Metodología de distribución de recursos mediante fondos concursables.

De acuerdo con el artículo 4° de la Ley N° 29125, para el FONIPREL²⁸ los gobiernos regionales y municipalidades se congregaron por distintos niveles de requerimientos, tomando en cuenta los siguientes elementos:

“- Porcentaje de población sin acceso al agua potable (Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005).

- Porcentaje de población sin acceso a desagüe (Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005).

- Porcentaje de población sin acceso a electrificación (Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005).

- Porcentaje de desnutrición crónica (Fuente: Censo de Peso y Talla Escolar 2005).

- Porcentaje de analfabetismo femenino (Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005).” (MEF, 2007, pág. 6)

Estos elementos permiten que en los concursos la competencia se efectúe entre los gobiernos regionales, por un lado, y entre municipalidades por otro, considerando poblaciones que tengan similares condiciones y necesidades. Asimismo, se han congregado a los gobiernos regionales y municipalidades para que los recursos del FONIPREL sean distribuidos intentando focalizarlos en favor de aquellos que disponen de menores recursos determinados.

De esta forma, los municipios se clasifican en tres grupos: muy alta necesidad, alta necesidad y necesidad media. Conforme al anexo N° 1 del Decreto Supremo N° 204-2007-EF, esta clasificación depende de la ponderación que anualmente realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, basada en dos factores: necesidades y recursos

²⁸ Congreso de la República. (2007, 31 de octubre). Ley N° 29125. Ley que establece la implementación y funcionamiento del fondo de promoción a la inversión pública regional y local - FONIPREL. (<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29125.pdf>)

per cápita. Finalmente, en función a esta clasificación, las bases de los concursos enlistan la cantidad de municipalidades que conforma cada grupo.

2.4 Criterios de evaluación de los proyectos de inversión materia de concurso.

Al momento de su creación, el FONIPREL priorizó algunos proyectos de inversión que se asumían contribuirían al cumplimiento del objetivo del Fondo, en tanto servirían para cubrir las brechas de servicios e infraestructura básica y coadyuvarían en combatir la pobreza y pobreza extrema.

Las materias que podrían ser financiadas por el FONIPREL debían ser realizadas dentro de las inversiones señaladas en el Capítulo 2.1 de la presente Tesis. Con esta idea, originalmente el FONIPREL definió algunos criterios de evaluación, conforme²⁹ al cuadro siguiente:

Cuadro N° 3. Criterios de evaluación del FONIPREL

	Criterio usado	Variable
1.	Calidad del proyecto	Identificación, efectividad, rentabilidad social y sostenibilidad.
2.	Cofinanciamiento suplementario asumido por la entidad concursante	Sin opción a no ofrecer.
3.	Articulación del proyecto entre gobiernos	Con juntas de coordinación interregional mancomunidades municipales o asociación de gobiernos regionales.
4.	Ubicación en zona de frontera	Conforme a identificación de municipalidades.
5.	Integración del proyecto dentro de las prioridades establecidas en los planes de desarrollo concertado o su vinculación con las necesidades y recursos disponibles	Se requiere descripción de integración del proyecto a prioridades.

Fuente: Elaboración propia

²⁹ De acuerdo con el artículo 10.3° del Decreto Supremo N° 204-2007-EF, Reglamento de la Ley N° 29125.

La relevancia de los criterios de evaluación en cada concurso lo definen las bases en cada uno de ellos, de modo que el Consejo Directivo del FONIPREL puede modificar en cada evento la importancia o peso específico de algunos criterios. Esto se demuestra en los concursos realizados en los años 2008 y 2009. Así, en dichos concursos, las bases contemplaron los siguientes parámetros:

Cuadro N° 4. Criterios de evaluación del FONIPREL en años 2008 y 2009

Criterio	Ponderación 2008-1	Ponderación 2008-2	Ponderación 2009
Calidad del proyecto o estudio de preinversión si es mayor o igual a 50 puntos	60%	60%	50%
Financiamiento suplementario asumido por gobiernos regionales o municipalidades	20%	20%	15%
Mancomunidad o articulación de gobiernos regionales	15%	15%	15%
Zona de frontera	2,5%	2,5%	5%
Plan de desarrollo concertado	2,5 %	2,5%	-
Prioridad según necesidades y recursos	-	-	10%
Grado de ejecución financiera de los recursos asignados para gastos en proyectos de inversión	-	-	5%

Fuente: Portal de FONIPREL. Elaboración propia

Se observa que en primer lugar, en el 2009, se agregó un criterio adicional, que fue el relativo al grado de ejecución financiera de los recursos asignados para gastos en proyectos de inversión.

En concreto, analizando los distintos criterios de evaluación, se evidencia que la calidad del proyecto o estudio de inversión es el criterio más importante de evaluación (tuvo 60% y 50% de peso en las evaluaciones de los años 2008 y 2009).

Este criterio implica la evaluación de factores relativos a la identificación del problema, a través del diagnóstico, descripción del problema y sus causas, selección de los beneficiarios. Otro factor es la efectividad, lo que lleva a analizar si el proyecto tiene un adecuado dimensionamiento de los costos de la intervención propuesta y coherencia

con las causas del problema. El tercer factor es la rentabilidad social, lo que significa que se debe poder balancear la magnitud de los beneficios sociales con relación a los costos de la intervención. El cuarto factor es la sostenibilidad, lo que conlleva analizar el financiamiento y el mantenimiento de los compromisos que asumiría el gobierno local.

El segundo criterio de evaluación es el financiamiento complementario que ofrece el gobierno local. Este criterio es el que tiene una repercusión general sobre todos los concursantes o potenciales concursantes en el FONIPREL, debido a que, a diferencia del criterio de calidad del proyecto, donde cada entidad tiene la posibilidad de elaborar un buen proyecto, en el caso del financiamiento que pueda ofrecer un municipio, las limitaciones son exógenas a su acción. Esto se debe a que, por lo general, los municipios pobres no tienen la capacidad de generar recursos propios (salvo en las ciudades más importantes), de forma que si un municipio tiene escasos recursos disponibles, poco será lo que pueda ofrecer para cofinanciar.

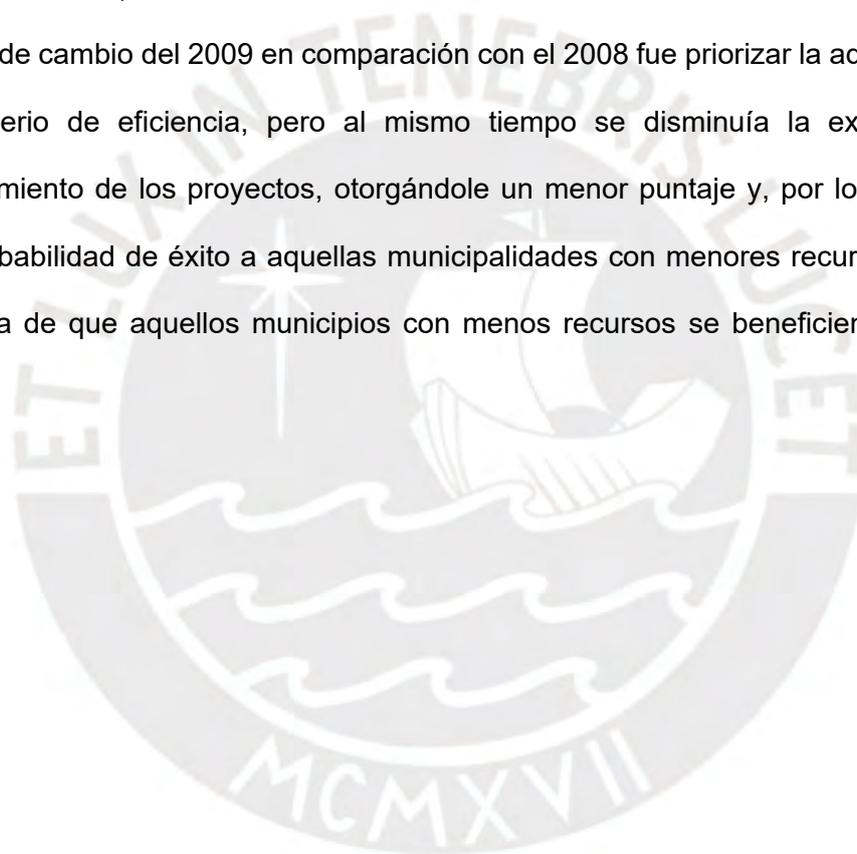
El criterio de articulación es un incentivo a que los proyectos se presenten y ejecuten de forma asociada o mancomunada, puesto que el FONIPREL asume que el impacto de un proyecto articulado con más de un gobierno regional o local tiene mayores efectos para la consecución de sus objetivos.

En cuanto al criterio de que el gobierno regional o local se encuentre en zona de frontera, al igual que en la promoción de la articulación, el FONIPREL incentiva con puntaje a los proyectos ubicados en zona de frontera para generar inversión adicional a la que pudo haber realizado el gobierno subnacional por su cuenta.

El criterio de prioridad con las necesidades, o su relación con el Plan de Desarrollo Concertado, implica que el proyecto se condice con los objetivos de desarrollo y demandas de la población en la jurisdicción que se beneficiaría con la ejecución del proyecto.

Por último, el criterio de evaluación sobre el grado de ejecución financiera de recursos destinados a proyectos de inversión, se define con la lógica de incentivo de la eficiencia del gobierno subnacional, premiando a los gobiernos regionales y locales que mejor vienen desempeñándose en cuanto a la ejecución de proyectos de inversión, de forma que, en cierta manera, el FONIPREL promueve que sus recursos se destinen a aquellas entidades que más probablemente no desperdiciarán los recursos que obtengan de ganar el concurso.

Como hemos visto, los criterios de evaluación han ido variando en el tiempo, y la tendencia de cambio del 2009 en comparación con el 2008 fue priorizar la adición de un nuevo criterio de eficiencia, pero al mismo tiempo se disminuía la exigencia de cofinanciamiento de los proyectos, otorgándole un menor puntaje y, por lo tanto, una mayor probabilidad de éxito a aquellas municipalidades con menores recursos, con la expectativa de que aquellos municipios con menos recursos se beneficien por estos cambios.



CAPÍTULO III

LA SITUACIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTAL Y NIVELES DE CONCENTRACIÓN DE POBREZA Y EXTREMA POBREZA EN LAS MUNICIPALIDADES EN LOS AÑOS 2008 Y 2009, Y SUS POTENCIALIDADES EN EL CONCURSO DEL FONIPREL

Las municipalidades tenían un escenario complejo en el año 2008, tanto en lo económico como en lo social. El crecimiento económico de los años anteriores significó una gran dosis de recursos recaudados por Impuesto General a las Ventas (IGV), de Impuesto a la Renta (IR), y otras fuentes de recursos del gobierno central relacionados con el movimiento económico mundial de los últimos años. Sin embargo, en el último trimestre del año acaeció un imprevisto: la crisis financiera internacional, que después devino en una crisis económica internacional que hizo sentir sus efectos sobre la economía peruana.

Esta crisis permitió visualizar, sin las dosis de optimismo del aparentemente crecimiento sostenido, la situación económica del país, pero no se visibilizó la situación social de pobreza en las zonas más alejadas del país. La atención primordial del Gobierno en el último trimestre del 2008 se centró en atender la crisis económica, y –según el discurso oficial– como consecuencia de esto se atendería la pobreza.

Ya para ese entonces, el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) había tenido dos convocatorias en el año 2008. Ambas sumaban 680 millones de nuevos soles, que debían ser distribuidos a los gobiernos regionales y locales del país conforme a los criterios del diseño que hemos explicado en el capítulo 1.

En cuanto a la diversidad de la situación económica municipal en el 2008, habría que considerar la diversidad en la cantidad de recursos presupuestales disponibles y cómo los mecanismos de su distribución hacían que mientras la Municipalidad Distrital de San

Marcos recibía 179 millones de nuevos soles por todo concepto, la Municipalidad Distrital de Puerto Eten solo percibió 368 mil nuevos soles; la diferencia es clara, todos los recursos de esta última municipalidad representan el 0,2% de la primera. Si bien podría alegarse que lo que debiera compararse es el análisis de recursos per cápita, incluso este diagnóstico sería parcial considerando que el nivel de pobreza de una población puede ser más alto en un municipio que en otro con la misma cantidad de población.

Evidentemente, las posibilidades de ejecución de proyectos de inversión son muy distintas, no solo por posibilidades presupuestales, en tanto más recursos más obras, sino que incluso la calidad de las obras es distinta, porque la primera municipalidad puede invertir en obras con estudios detallados y la segunda municipalidad apenas puede cubrir el sueldo de un ingeniero al año.

Aún más, considerando que la población en todas las municipalidades del país tiene expectativa sobre los servicios municipales y por la ejecución de obras de infraestructura, es que el presupuesto participativo se ha convertido en un instrumento de decisión e incluso de presión. De este modo, es claramente más factible satisfacer las expectativas de la población con un presupuesto sobresaliente que con uno escueto, y en este último tipo de municipalidades es aún más complejo preparar proyectos que involucren sumas superiores al presupuesto anual que viene percibiéndose.

Es decir, en tanto menos recursos tengan habitualmente las municipalidades, con menos disponibilidad de recursos atenderán proyectos de inversión que se financian con recursos fuera de la expectativa habitual y de la capacidad de gestión de recursos y proyectos que tenga dicho gobierno local.

Si bien, estadísticamente, la situación económica de las municipalidades ubicadas en los extremos en la tabla de distribución de recursos no es lo central en el presente

trabajo, sirve para ubicar una de las aristas del problema que atañe al FONIPREL: las diferencias económicas y presupuestales existentes que condicionan su utilidad.

Es significativo que 400 municipalidades hayan tenido menos de un millón de nuevos soles en el 2008, lo que implica que este gran grupo tuvo que priorizar las obras que tenía programadas en cada uno de sus presupuestos, y luego concursar al FONIPREL con la alternativa de conseguir recursos y obras adicionales a las anticipadas.

No solo esto, en estas 400 municipalidades se concentran los mayores índices de pobreza en el país, el mayor déficit de infraestructura y servicios, por lo que contrariamente a los fines del FONIPREL, los gobiernos locales que deberían ser la prioridad por ser ahí donde se concentra la pobreza, son justamente los que más dificultades tienen para formular expedientes de proyectos de inversión que permitan combatir la pobreza.

Hay que considerar que la reducción de los índices de pobreza involucra muchos elementos concurrentes, y que implica mejores condiciones de salud, un nivel mínimo de educación, infraestructura para el desarrollo (agrícola, vial, agua, etcétera), proyectos de promoción de la productividad y del repotenciamiento de actividades económicas, como por ejemplo, para generar valor en los productos que desarrollen los agentes económicos privados que tienen actividades de producción o comercio en la jurisdicción de la municipalidad.

A esto se debe considerar que un promedio del 40% de los recursos de las municipalidades son provenientes principalmente de la fuente de financiamiento (FONCOMUN) que se destina a gastos administrativos y de personal, por lo que en muchos casos poco queda para la inversión en proyectos de inversión para el desarrollo de la comunidad.

3.1. Pobreza y extrema pobreza en municipalidades.

De acuerdo con los fines del FONIPREL, los proyectos de inversión que se priorizan deben tener como objetivo el combate a la pobreza. De esta suerte, la pobreza es un elemento central en la lógica de este diseño, puesto que sin entender la cobertura y profundidad de la misma, difícilmente podríamos evaluar la coherencia del diseño del FONIPREL.

De hecho, el FONIPREL correctamente focaliza proyectos de inversión que atienden necesidades propias de la zona rural del país, en donde, como vemos en los cuadros 5 y 6, se concentran los índices de pobreza.

Cuadro N° 5. Incidencia de la pobreza, según ámbitos geográficos, 2004-2007.

(Porcentaje del total de población)

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007
Total	48,6	48,7	44,5	39,3
Área de residencia				
Urbana	37,1	36,8	31,2	25,7
Rural	69,8	70,9	69,3	64,6
Región natural				
Costa	35,1	34,2	28,7	22,6
Sierra	64,7	65,6	63,4	60,1
Selva	57,7	60,3	56,6	48,4
Dominios geográficos				
Costa urbana	37,1	32,2	29,9	25,1
Costa rural	51,2	50,0	49,0	38,1
Sierra urbana	44,8	44,4	40,2	36,3
Sierra rural	75,8	77,3	76,5	73,3
Selva urbana	50,4	53,9	49,9	40,3
Selva rural	63,8	65,6	62,3	55,3
Lima Metropolitana	30,9	32,6	24,2	18,5

Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG): 2004-2007.

La diferencia entre la pobreza y la pobreza extrema debiera implicar la focalización de las políticas públicas, en especial de descentralización, si como lo demuestran las cifras

señaladas en estos cuadros, la diferencia entre la pobreza y la pobreza extrema tiene elementos demostrativos, tales como la ruralidad y el dominio geográfico.

Cuadro N° 6. Incidencia de la pobreza extrema, según ámbitos geográficos, 2004-2007.

Ámbitos Geográficos	(Porcentaje del total de población)			
	2004	2005	2006	2007
Total	17,1	17,4	16,1	13,7
Área de residencia				
Urbana	6,5	6,3	4,9	3,5
Rural	36,8	37,9	37,1	32,9
Región natural				
Costa	4,0	3,8	3,0	2,0
Sierra	33,2	34,1	33,4	29,3
Selva	25,0	25,5	21,6	17,8
Dominios geográficos				
Costa urbana	5,6	4,0	3,0	2,1
Costa rural	13,8	13,4	14,4	10,5
Sierra urbana	13,6	11,6	10,3	8,5
Sierra rural	44,0	46,6	46,5	40,8
Selva urbana	18,7	22,5	18,1	11,0
Selva rural	30,4	28,0	24,6	23,4
Lima Metropolitana	1,3	2,0	0,9	0,5

Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares Anual: 2004-2007.

Como habíamos dicho al comentar el cuadro N° 1, hay 85 municipalidades que percibieron más de 20 millones de nuevos soles en el 2008, pero hay que precisar que de esas, un total de 53 son municipalidades distritales ubicadas en la principal ciudad del país (Lima) o bien son municipalidades capitales de departamento o municipalidades provinciales con un ámbito urbano que les permite una mayor generación de ingresos propios. Las restantes 32 municipalidades son fundamentalmente localidades donde se extraen recursos por concepto de canon, por lo que su dependencia a esta fuente de ingresos es abrumadora. Como hemos mostrado, las municipalidades con más recursos se encuentran en las zonas urbanas, sin mencionar el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima (incluso algunos de sus distritos) que concentra la mayoría de los recursos si la comparamos con otras municipalidades del país.

Por lo que vemos en los cuadros 5 y 6, la pobreza y la pobreza extrema no se concentran en Lima Metropolitana (apenas 18,5% y 0,5%, respectivamente, en 2007); por el contrario, allí es más posible la dispersión de la pobreza y pobreza extrema, aun cuando la población que tenga estas condiciones suele habitar algunos distritos de la ciudad capital.

Es claro además que las zonas urbanas de las ciudades más importantes, a saber: capitales de departamento y algunas municipalidades provinciales, no tienen una gran concentración de pobreza ni pobreza extrema, como lo demuestran el 25,7% y el 3,5%, respectivamente, en los cuadros.

En cambio, en aquellas municipalidades con escasa población urbanizada o ubicada en zonas rurales se concentra la pobreza y extrema pobreza con sendos 64,6% y 32,9%, respectivamente.

En el anexo N° 1 podemos visualizar los 50 municipios más pobres y con extrema pobreza que tiene el país.

En este panorama, no es coherente que las municipalidades tengan diferencias tan abismales en cuanto a posibilidades económicas si tienen dificultades similares en lo social. A pesar de esto, la lógica del diseño del FONIPREL no ha contemplado esta situación, lo cierto es que frente a un estado de necesidad tan amplio, los incentivos del FONIPREL no están dirigidos íntegramente a que las autoridades locales decidan separar parte de los escasos recursos con que cuentan para concursar y cofinanciar con el FONIPREL. En tanto se encuentran en el concurso, estos municipios no podrían destinar sus recursos a otros proyectos, de modo que desatenderían (al menos

temporalmente) las necesidades de servicios e infraestructura de su empobrecida población.

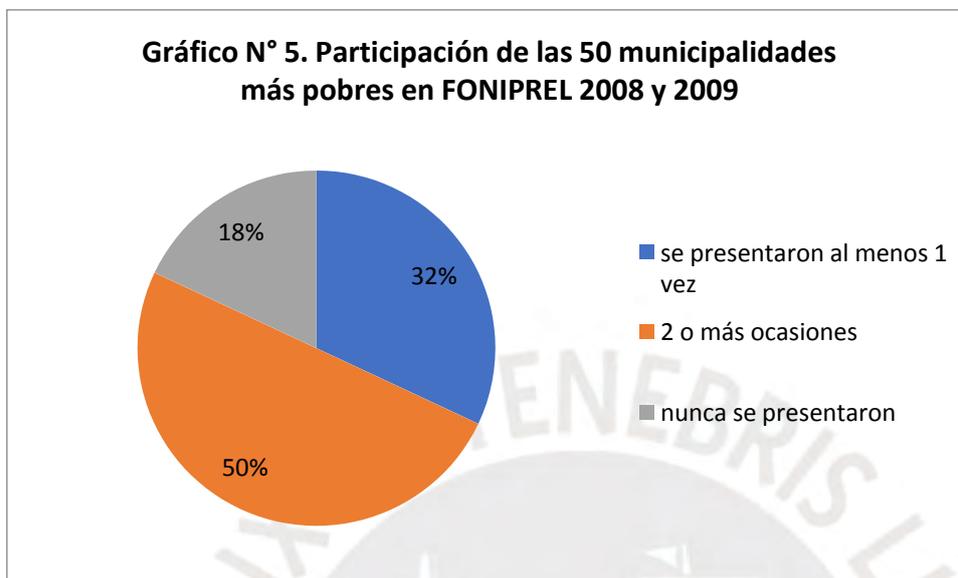
3.2. Evaluación de los resultados del FONIPREL en el 2008 y el 2009 frente al estado de la pobreza y extrema pobreza de los municipios.

Se observa que los 50 municipios más pobres en total presentaron 116 proyectos de los cuales solo ganaron 27 proyectos para la ejecución de proyectos de inversión en los 3 concursos realizados, 2 de ellos efectuados en el año 2008 y 1 en el año 2009 (ver anexo N° 2). Aún más, de esas 50 municipalidades, las 10 municipalidades más pobres del país, en los años 2008 y 2009, el FONIPREL únicamente benefició a 4 municipalidades.

No se ha considerado la presentación de estudios por no ser materia de análisis de la tesis. Cabe resaltar que 9 municipalidades del grupo de municipalidades pobres nunca presentaron proyecto alguno al FONIPREL en los 3 concursos, los demás gobiernos locales presentaron al menos 1 proyecto ante el FONIPREL.

Asimismo, se encontró que de los gobiernos locales que llegaron a presentar sus proyectos en los 3 concursos, solo 16 municipios lo hicieron en una única oportunidad en alguno de los 3 concursos, y de estos, solo 1 municipio (el distrito de Cuenca) logró ganar el concurso y financiar un proyecto. Como se puede deducir, los restantes 15 municipios no volvieron a presentar sus proyectos al concurso del FONIPREL.

Gráfico N° 5 Participación de las 50 municipalidades más pobres en FONIPREL 2008 y 2009



Fuente: Elaboración propia

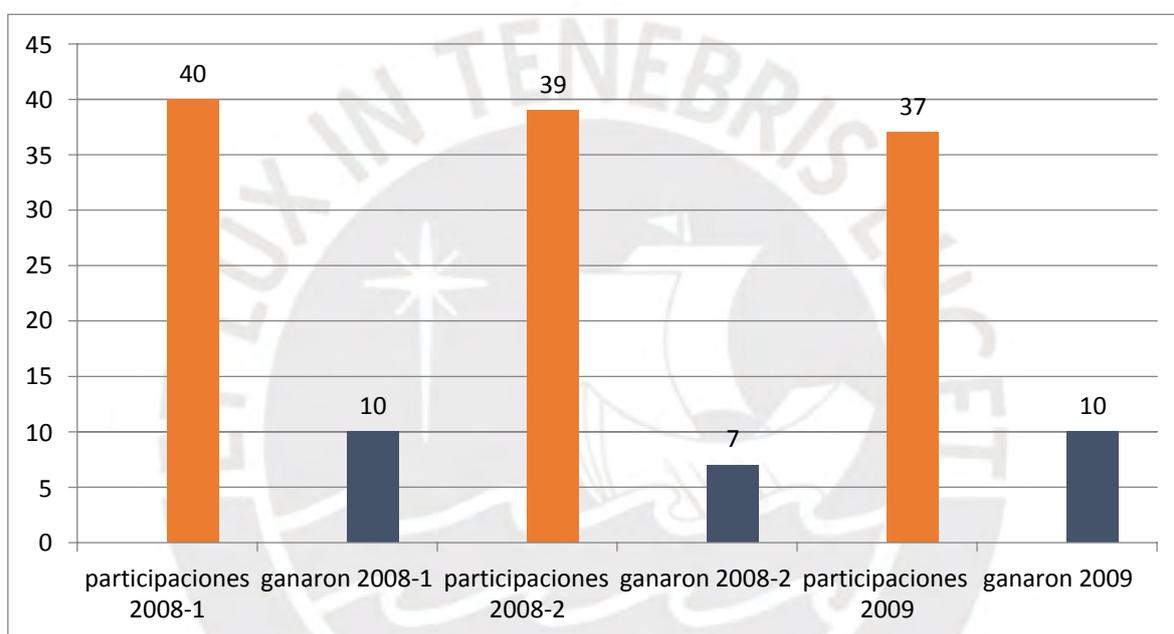
En el periodo focalizado de 2008 y 2009, la Secretaría Técnica del FONIPREL recibió un total de 3,739 propuestas, de las cuales fueron seleccionadas 818 para cofinanciamiento. De este grupo 571 estaban vinculados a inversión pública y 247 a estudios de preinversión. Asimismo, 617 de estos ganadores fueron municipalidades distritales, 154 municipalidades provinciales y 47 gobiernos regionales³⁰.

Al respecto, del grupo de 50 municipios más pobres que focalizamos para esta investigación, 25 municipios se presentaron en más de una oportunidad, y 15 de ellos lograron ganar por lo menos una vez, lo que nos deja 10 municipios que a pesar de haber realizado más de un intento, no lograron financiar sus proyectos. En suma, 35 de 50 municipios del grupo de más pobres nunca se beneficiaron del FONIPREL.

³⁰ Ministerio de Economía y Finanzas. Mayo de 2010. Memoria FONIPREL 2008-2009. ISSUU. https://issuu.com/clauidiamanco/docs/version_final_18_-10.pdf_lq

En contraste, un pequeño grupo de municipios (4) se presentaron a los 3 concursos sin resultado favorable, lo que denota que estos gobiernos locales tenían especial interés en obtener el financiamiento de proyectos que consideraban importantes, lo que implica que estaban dispuestos a cofinanciar los proyectos, pero simplemente el proyecto y la propuesta no fueron superiores a proyectos de otras municipalidades o no cumplieron con los estándares y requerimientos del concurso.

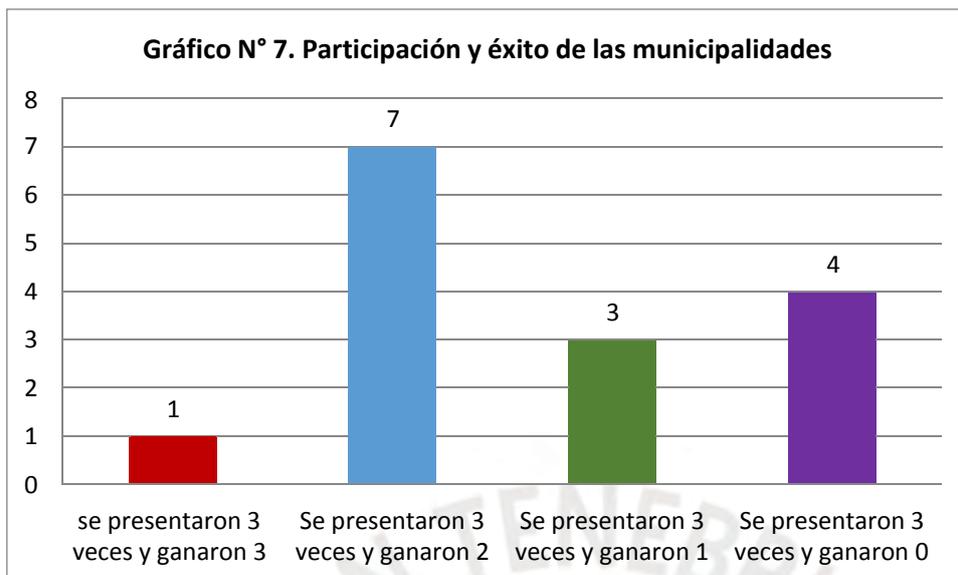
Gráfico N° 6 Éxito de municipalidades focalizadas



Fuente: Elaboración propia

En los anexos N° 3 y 4 vemos de forma diferenciada a los municipios focalizados que no lograron ganar en ninguna ocasión (35 en total) frente a los que al menos en una ocasión lograron el cometido (15 en total).

Gráfico N° 7 Participación y éxito de las municipalidades



Fuente: Elaboración propia

En este gráfico se observa que solo una de las 50 municipalidades focalizadas logró éxito en las tres ocasiones que participaron. La Municipalidad de Anta (ranking 22 de los distritos más pobres) del departamento de Huancavelica, fue la que logró estos resultados, siendo relevante indicar que su presupuesto (PIA) en el año 2008 fue 3,260,811 soles, siendo 300 mil soles más elevados que el promedio de las 50 municipalidades focalizadas ya señaladas, y en el año 2009 fue de 1.100.000 soles más elevado que ese mismo promedio, año que el PIA de la Municipalidad de Anta fue de 3,649,659 soles.

En general, las 4 municipalidades que se presentaron en tres ocasiones y no lograron ningún resultado positivo en los años 2008 y 2009, conforme vemos en el cuadro siguiente, tenían un monto de presupuesto inferior al promedio de las 50 municipalidades más pobres.

Cuadro N° 7. Promedio de presupuesto de municipalidades que participaron en todos los concursos de los años 2008 y 2009 sin resultado favorable

Municipalidad	Ranking de pobreza municipal	Diferencia de presupuesto municipal 2008 respecto al promedio de ese año	Diferencia de presupuesto municipal 2009 respecto al promedio de ese año
San Antonio de Antaparco (Huancavelica)	3	Inferior al promedio por 2.500.000 nuevos soles	Inferior al promedio por 2.400.000 nuevos soles
Condormarca (La Libertad)	4	Inferior al promedio por 1.300.000 nuevos soles	Inferior al promedio por 1.900.000 nuevos soles
Tintay Puncu (Huancavelica)	5	Inferior al promedio por 700.000 nuevos soles	Superior al promedio por 300.000 nuevos soles
Surcubamba (Huancavelica)	9	Inferior al promedio por 700.000 nuevos soles	Inferior al promedio por 700.000 nuevos soles

Fuente: Portal de consulta amigable del MEF. Elaboración propia

Con la única excepción de la Municipalidad de Tintay Puncu que solo en el 2009 superó por 300.000 nuevos soles al promedio de presupuesto de las 50 municipalidades más pobres, en el resto de los casos todas las municipalidades tenían presupuesto muy por debajo del promedio de las 50 municipalidades más pobres, asimismo las 4 municipalidades se encontraban dentro de las 10 municipalidades más pobres.

Las condiciones presupuestales difíciles en general eran complicadas para este grupo de 4 municipalidades, sin embargo, centrando la atención en el presupuesto destinado a personal de las municipalidades, y comparamos a Anta (Huancavelica) que logró el éxito en el 100% de sus participaciones con las 4 municipalidades que no ganaron ninguno de los 3 concursos en los años 2008 y 2009, observamos que Anta (Huancavelica) tenía un promedio superior a las otras 4 municipalidades.

Cuadro N° 8. Presupuesto destinado a personal en las 5 municipalidades que participaron en los 3 concursos del FONIPREL en los años 2008 y 2009

Municipalidad	presupuesto personal 2008 (PIM)	presupuesto personal 2009 (PIM)
Anta (Huancavelica)	165.488	234.682
San Antonio de Antaparco (Huancavelica)	36.949	93.478
Tintay Puncu (Huancavelica)	54.906	160.480
Condormarca (La Libertad)	79.473	97.350
Surcubamba (Huancavelica)	126.594	40.350
Promedio	92.682	125.268

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Es interesante dejar sentado que Anta (Huancavelica) no solo tenía superior presupuesto destinado a personal en los años 2008 y 2009, sino que tenía más de 70 mil soles más que el promedio en el año 2008 y 121 mil soles más que el promedio en el año 2009.

Asimismo, otro elemento importante en materia de recursos humanos es la estabilidad, y si vemos el cuadro que antecede, vemos fuertes fluctuaciones de recursos en las 5 municipalidades, sin embargo, las 4 municipalidades que no obtuvieron ningún resultado favorable en los concursos del FONIPREL estuvieron por debajo de los 100 mil soles anuales, con dos excepciones de Tintay Pucu y Surcubamba, pero que no se repitieron en ambos años del estudio.

En este punto cabe reflexionar sobre la estructura municipal y según el artículo 28 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, como mínimo una municipalidad debe contar con un gerente general, un jefe de Órgano de Auditoría Interna, el procurador municipal, el jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica y el jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto. Asumiendo que dichos cargos están ocupados con una remuneración promedio de 1200 soles (lo que ya es poco para un funcionario municipal) llegamos a

los 72 mil soles anuales, lo cual deja muy poco margen de acción para la contratación de personal técnico y especialista que pueda elaborar expedientes con la suficiente calidad para superar los concursos del FONIPREL.

Esta evidencia lleva a reflexionar sobre las condiciones de los recursos humanos en dichas municipalidades, y sobre la necesidad de considerar las condiciones presupuestales y de recursos humanos de las municipalidades al implementar de forma eficiente una política pública destinada a combatir la pobreza, como es el caso del FONIPREL.

Respecto a la situación de pobreza presupuestal de dichas municipalidades, en el anexo N° 5 se muestran los recursos presupuestales (conforme al Presupuesto Institucional Modificado) de los gobiernos locales que tienen mayor concentración de pobreza y extrema pobreza.

En tal medida, los presupuestos de los 50 municipios más pobres no variaron en su total sustancialmente, aunque en algunos casos puntuales las municipalidades sí sufrieron variaciones fuertes; de cualquier forma, la variación no afecta significativamente la evaluación general realizada.

El cuadro siguiente nos muestra que la cantidad de recursos presupuestales que tenía un municipio que ganó algún concurso del FONIPREL en los años 2008 y 2009 fue superior en S/ 1.785.771,19 (en el 2008) y S/ 1.115.061,43 (en el 2009) frente al promedio de recursos con que contaron aquellos municipios que no ganaron algún concurso del FONIPREL.

Cuadro N° 9. Consolidado de resultados del FONIPREL y su relación con los presupuestos de los 50 municipios más pobres del país

Presupuesto 2008	Presupuesto 2009	Detalle
S/. 97.476.651,21	S/. 103.115.705,15	Sumatoria del presupuesto de todas las municipalidades que nunca ganaron la financiación de un proyecto
S/. 166.038.926,66	S/. 164.634.071,71	Sumatoria del presupuesto de todas las 50 municipalidades más pobres del Perú
S/. 68.562.275,45	S/. 61.518.366,56	Sumatoria del presupuesto de todas las municipalidades que ganaron alguna vez por lo menos la financiación de un proyecto
S/. 4.570.818,36	S/. 4.101.224,44	Presupuesto promedio de las municipalidades que ganaron alguna vez por lo menos la financiación de un proyecto
S/. 2.785.047,18	S/. 2.946.163,00	Presupuesto promedio de las municipalidades que nunca ganaron la financiación de ningún proyecto
S/. 1.785.771,19	S/. 1.155.061,43	Diferencia entre el presupuesto promedio de las municipalidades que ganaron alguna vez la financiación de por lo menos un proyecto y las municipalidades que nunca ganaron un concurso.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

En tal sentido, a pesar de que en el 2009 hubo un menor peso específico³¹ en la evaluación de los proyectos, en razón al financiamiento que ofrecía el municipio, los resultados no fueron favorables a los gobiernos locales con menos recursos, manteniéndose la tendencia de éxito de aquellos municipios con un margen mayor de maniobra merced a una mayor cantidad de recursos disponibles para proyectos de inversión.

De los resultados, se observa que hay dos elementos vinculados al promedio presupuestal que dan elementos para afirmar que la cantidad de recursos presupuestales tiene relación sobre el resultado de la participación en los concursos del FONIPREL, es que la única municipalidad que participó en tres ocasiones en el periodo de análisis y que logró ganar los concursos, tenía más recursos presupuestales que el promedio de las 50 municipalidades más pobres.

³¹ Conforme se puede apreciar en el presente documento, en el numeral 2.4. Criterios de evaluación de los proyectos de inversión materia de concurso, si se contrasta las ponderaciones de los concursos del 2008 frente a la ponderación del concurso del 2009.

Asimismo, hay una muestra de resultados negativos en aquellas municipalidades que estando priorizadas por el FONIPREL no lograron éxito en sus participaciones, lo que se corrobora con 4 de estas municipalidades que no lograron ganar en ninguna de las tres ocasiones que concursaron. Además, estas municipalidades tuvieron menos recursos presupuestales que el promedio de las 50 municipalidades más pobres.

De otro lado, también es relevante el promedio de las municipalidades que ganaron alguna vez en los concursos del FONIPREL, era superior en más de 1.700.000 nuevos soles (año 2008) y más de 1.100.000 nuevos soles (año 2009) al promedio de municipalidades que no ganaron ningún concurso.

En tal medida, queda evidenciado que las condiciones presupuestales de las municipalidades es un factor relevante para poder medir el éxito del FONIPREL en el objetivo de cofinanciar los proyectos de inversión que las municipalidades requieran para reducir las brechas de pobreza y extrema pobreza en el país. Por el contrario, en el periodo de estudio no se logró financiar a las municipalidades con más brechas de pobreza y pobreza extrema, sino a aquellas que dentro de las municipalidades focalizadas tenían mejores condiciones presupuestales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El FONIPREL es un fondo especial creado con el objeto de incentivar la participación de los gobiernos regionales y locales para obtener financiamiento adicional al programado en el presupuesto de cada entidad pública para la ejecución de proyectos de inversión. Incluso cuando se concursa para elaborar estudios de proyectos, la perspectiva final es la ejecución de dicho proyecto. En esta aspiración, el FONIPREL no garantiza que los gobiernos locales más necesitados y con menos recursos sean los beneficiados ganadores de los concursos.
2. En los años 2008 y 2009 los gobiernos locales con menos recursos y más pobreza no participaron, y si participaban mayoritariamente no ganaron en el FONIPREL, de forma que el FONIPREL no cumpliría con sus objetivos planteados.
3. Las condiciones presupuestales que permiten tener personal con capacidades técnicas fue un factor relevante para determinar qué municipalidades ganaban, puesto que se ha logrado demostrar que las municipalidades focalizadas que participaron con éxito tenían más de 1.700.000 nuevos soles (año 2008) y más de 1.100.000 nuevos soles (año 2009) al promedio de municipalidades que no ganaron ninguno de los 3 concursos en ese periodo.
4. Se ha logrado demostrar que del grupo de municipalidades que participaron en los 3 concursos del FONIPREL en los años 2008 y 2009, solo la municipalidad de Anta (Huancavelica) logró ganar en las tres ocasiones y dicha municipalidad tuvo promedio superior de presupuesto en ambos años.

5. Se ha logrado demostrar que las 4 municipalidades que participaron en los 3 concursos del FONIPREL en los años 2008 y 2009 sin éxito en ninguno de dichas participaciones tenían un presupuesto inferior al promedio de las 50 municipalidades más pobres en ambos años. En tal sentido, se demuestra que las condiciones presupuestales tienen relación con el éxito de la participación en los concursos del FONIPREL.
6. Se ha logrado demostrar que la municipalidad de Anta (Huancavelica) tuvo un promedio superior en presupuesto para personal que las 4 municipalidades que participaron sin éxito alguno en los concursos del FONIPREL, lo que evidencia que las condiciones para contratar personal que participe en la elaboración de expedientes para dicho concurso son muy bajas y estas bajas condiciones presupuestales para personal tienen relación con el resultado de los concursos para estas municipalidades.
7. Aun cuando los gobiernos locales hayan logrado obtener el financiamiento de los proyectos de inversión mediante el FONIPREL, al no existir una etapa de evaluación de los resultados del proyecto de inversión, no se tiene certeza que el proyecto haya contribuido a reducir la pobreza o la pobreza extrema.
8. Se ha logrado demostrar que el manejo de los incentivos en el diseño e implementación del FONIPREL no es el adecuado para la realidad de las municipalidades focalizadas, por lo que al mantenerse este tipo de concursos por financiamiento debería contemplarse que las municipalidades no deben concursar para financiar proyectos que sirvan para superar las brechas de servicios e infraestructura para impactar en la reducción de la pobreza y pobreza extrema, sino que deberían asignárseles recursos sin concurso.
9. Existen elementos contraproducentes a la consecución de los objetivos del FONIPREL en el mismo diseño de este Fondo, tales como la exigencia de

cofinanciamiento por municipios con escasos recursos, constituyendo una limitación a la participación de aquellas municipalidades con menos recursos disponibles.

10. Es recomendable reevaluar los resultados del FONIPREL a lo largo de su aplicación y modificar el diseño que tiene en la actualidad, fundamentalmente en la exigencia de cofinanciamiento. Se debió eximir de cofinanciamiento al grupo de municipalidades más pobres y con más necesidades.
11. Es recomendable que se incluya una etapa de evaluación de los resultados en la reducción de la pobreza y pobreza extrema a través de los proyectos de inversión financiados por el FONIPREL.
12. Es recomendable que el Ministerio de Economía y Finanzas contrate personal técnico que elabore proyectos de inversión pública a favor de los municipios con menos recursos y más necesidades insatisfechas.
13. Es recomendable que se establezcan fuentes de financiamiento estables para las municipalidades, tales como transferencias con recursos ordinarios que permitan contar con un equipo de personal técnico mínimo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Madrid, José (1988). *La elaboración, análisis, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas*. Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009). *La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria*. En *Documentos de Debate*, 1. Lima: ANGR. Recuperado de http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/descentralizacion_fiscal_Peru_ANGR.pdf
- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barrantes, Roxana (2009). *Fondos Especiales: La manera económica de hacer política redistributiva en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Castro-Pozo Díaz, Hildebrando (2005). *Las municipalidades rurales y los programas sociales*. Lima: REMURPE.
- Castro-Pozo Chávez, Hildebrando, y Cabrejos Silva, Jorge (2009). Fondos concursables para el cofinanciamiento de proyectos de inversión. En: *Revista Jurídica del Perú*.
- Congreso de la República (2002). Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización. Consulta: 20 de octubre de 2020.
- Congreso de la República (2003). Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Consulta: 20 de octubre de 2020.
- Congreso de la República (2004). Decreto Legislativo N° 955. Ley de Descentralización Fiscal. Consulta: 20 de octubre de 2020.

Congreso de la República (2007). Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL. Consulta: 20 de octubre de 2020.

Cortázar, Juan Carlos (2006). *Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales*. Washington: INDES.

Defensoría del Pueblo (2008). Undécimo Informe Anual. Enero-Diciembre 2007. Lima: Defensoría del Pueblo.

Elster, Jon (Ed.). (1986). *Rational Choice*. Nueva York: NYU Press.

García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón (1994). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008). Encuesta Nacional de Hogares Anual 2004-2007. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009). Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2007. El enfoque de la pobreza monetaria. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). Anexo Metodológico.

Lahera, Eugenio (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal.

Marsh, David y Stoker, Gerry (Eds.). (1995). Introducción. En *Teoría y métodos de la ciencia política*, pp. 13-32. España: Alianza Editorial.

Martínez García, José Saturnino (2004). Distintas aproximaciones a la elección racional. En *Revista Internacional de Sociología*, 62(37), 139-173.

Ministerio de Economía y Finanzas (2010). Memoria FONIPREL 2008-2009.

Ministerio de Economía y Finanzas (2019). Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal para el año 2019.

North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oficio N° 154-2007-PR de fecha 3 de agosto de 2007, suscrito por el presidente Alan García Pérez y el primer ministro Jorge del Castillo Gálvez.

Ortegón Quiñones, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Posada, Carlos Easteban (1997). Los mercados de instituciones e instituciones endógenas. En: Borradores de Economía, N° 81.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2019) Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT. Por la cual aprueban la Tipología de Distritos y la Clasificación de los Distritos. Consulta: 26 de junio de 2022.

Programa Pro Descentralización (Enero 2004). *Descentralización Fiscal. Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países*. Lima: PRODES USAID PERÚ.

Propuesta Ciudadana. Boletín de Transparencia Fiscal – Informe Especial. Pág. 46. Recuperado de http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/78d4d36dd224b4c6b805b4f3971afc61/proceso_descen.pdf

Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (2009). Observatorio Fiscal de los Gobiernos Locales. Números 1 a 4. Lima: REMURPE

Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (2011). *La agenda de la REMURPE sobre la descentralización del Estado*. Lima: REMURPE. Recuperado de <https://remurpe.org.pe/download/agenda-REMURPE-sobre-descentralizacion.pdf>

Rojas, Jaime (2008). *Guía de elaboración de proyectos de inversión para FONIPREL*. Lima: REMURPE.

Santa Cruz, Francisco (1996). Notas para un balance de la regionalización en el Perú. En: *Debate Agrario*, N° 24.

Simon, Herbert (1972). *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Madrid: Aguilar Ediciones.

Tanaka Gondo, Martín (1994). Individualismo metodológico, elección racional, movilización de recursos y movimientos sociales: elementos para el análisis. En *Debates en Sociología*, Nº 19.

Torres-Melo, Jaime y Santander, Jairo (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.



ANEXOS

Anexo N° 1: Distritos con mayor incidencia de pobreza, 2007

Departamento	Provincia	Distrito	Pobreza (%)		Ranking de pobreza distrital
			Total	Extrema	
La Libertad	Pataz	Ongón	99,7	97,2	1
La Libertad	Bolívar	Bambamarca	98,7	92,4	2
Huancavelica	Angaraes	San Antonio de Antaparco	97,9	91,7	3
La Libertad	Bolívar	Condormarca	97,5	83,3	4
Huancavelica	Tayacaja	Tintay Puncu	97,0	92,3	5
Huancavelica	Tayacaja	Salcahuasi	96,5	87,1	6
Huancavelica	Angaraes	Anchonga	96,1	86,0	7
Puno	Sandia	Patambuco	95,9	73,7	8
Huancavelica	Tayacaja	Surcubamba	95,8	86,1	9
Huancavelica	Churcampa	Chinchihuasi	94,9	84,1	10
Huancavelica	Huancavelica	Yauli	94,9	83,6	11
Loreto	Alto Amazonas	Balsapuerto	94,6	80,6	12
Piura	Ayabaca	Pacaipampa	94,6	66,2	13
Huancavelica	Tayacaja	San Marcos de Rocchac	93,9	80,4	14
Puno	Puno	Amantani	93,8	55,0	15
Loreto	Datem del Marañón	Cahuapanas	93,7	75,2	16
Huancavelica	Tayacaja	Huachocolpa	93,5	77,9	17
Cusco	Quispicanchi	Ccatca	93,3	72,1	18
Puno	Sandia	Quiaca	93,2	68,2	19
Huancavelica	Angaraes	Congalla	93,2	83,8	20
Puno	Carabaya	Usicayos	93,2	56,8	21
Huancavelica	Acobamba	Anta	93,2	77,4	22
Puno	Carabaya	Corani	93,0	65,0	23
Cusco	Quispicanchi	Ccarhuayo	93,0	73,7	24
Huancavelica	Angaraes	Chincho	92,9	79,6	25
Huancavelica	Huancavelica	Cuenca	92,8	80,8	26
Huánuco	Huamalíes	Miraflores	92,8	59,6	27
Cusco	Paucartambo	Colquepata	92,6	69,9	28
Piura	Ayabaca	Sapillica	92,4	60,0	29
Ayacucho	La Mar	Chungui	92,4	73,8	30
Huancavelica	Huancavelica	Huando	92,4	76,2	31
Cusco	Chumbivilcas	Quiñota	92,4	70,7	32
Huancavelica	Tayacaja	Pazos	92,1	69,7	33
Puno	El Collao	Capazo	92,0	51,2	34
Cusco	Paruro	Pillpinto	91,9	63,0	35
Huancavelica	Acobamba	Rosario	91,9	73,3	36
Huancavelica	Churcampa	Anco	91,9	77,5	37

Cusco	Quispicanchi	Marcapata	91,8	73,9	38
Cusco	Canas	Checca	91,8	70,4	39
Huancavelica	Churcampa	Paucarbamba	91,8	78,0	40
Huancavelica	Acobamba	Andabamba	91,7	76,0	41
Lambayeque	Ferreñafe	Cañaris	91,7	55,8	42
Puno	Carabaya	Crucero	91,7	60,9	43
La Libertad	Bolívar	Ucuncha	91,6	58,6	44
Puno	Lampa	Ocuviri	91,6	59,4	45
Cusco	Paucartambo	Huancarani	91,6	68,6	46
Huancavelica	Huancavelica	Nuevo Occoro	91,6	74,7	47
Cusco	Paruro	Ccapi	91,5	67,2	48
Huánuco	Huánuco	San Pedro de Chaulán	91,5	56,5	49
Pasco	Daniel Alcides Carrión	Santa Ana de Tusi	91,4	67,1	50

Fuente: INEI. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2007.



Anexo N° 2: Distritos con mayor incidencia de pobreza, 2007

Departamento	Provincia	Distrito	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2008-1	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2008-1	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2008-2	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2008-2	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2009-1	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2009-1
La Libertad	Pataz	Ongón	0	0	0	0	1	0
La Libertad	Bolívar	Bambamarca	2	1	1	0	1	0
Huancavelica	Angaraes	San Antonio de Antaparco	1	0	1	0	2	0
La Libertad	Bolívar	Condormarca	2	0	2	0	2	0
Huancavelica	Tayacaja	Tintay Puncu	2	0	2	0	2	0
Huancavelica	Tayacaja	Salcahuasi	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Angaraes	Anchonga	0	0	1	1	2	0
Puno	Sandia	Patambuco	2	0	0	0	0	0
Huancavelica	Tayacaja	Surcubamba	1	0	1	0	1	0
Huancavelica	Churcampa	Chinchihuasi	2	2	0	0	0	0
Huancavelica	Huancavelica	Yauli	1	1	3	0	1	1
Loreto	Alto Amazonas	Balsapuerto	1	0	0	0	0	0
Piura	Ayabaca	Pacaipampa	0	0	0	0	1	0
Huancavelica	Tayacaja	San Marcos de Rocchac	0	0	1	0	2	0
Puno	Puno	Amantani	1	0	0	0	0	0
Loreto	Datem Del Marañón	Cahuapanas	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Tayacaja	Huachocolpa	2	0	0	0	0	0
Cusco	Quispicanchi	Ccatca	0	0	1	0	2	0
Puno	Sandia	Quiaca	0	0	1	0	0	0
Huancavelica	Angaraes	Congalla	0	0	2	0	1	1
Puno	Carabaya	Usicayos	1	0	1	0	0	0
Huancavelica	Acobamba	Anta	3	1	2	1	2	2
Puno	Carabaya	Corani	2	1	2	0	0	0

Cusco	Quispicanchi	Ccarhuayo	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Angaraes	Chincho	0	0	1	0	1	0
Huancavelica	Huancavelica	Cuenca	0	0	0	0	1	1
Huánuco	Huamalíes	Miraflores	0	0	1	0	0	0
Cusco	Paucartambo	Colquepata	0	0	0	0	0	0
Piura	Ayabaca	Sapillica	1	1	2	1	0	0
Ayacucho	La Mar	Chungui	2	0	2	1	1	0
Huancavelica	Huancavelica	Huando	0	0	0	0	0	0
Cusco	Chumbivilcas	Quiñota	0	0	0	0	1	0
Huancavelica	Tayacaja	Pazos	3	1	1	0	2	0
Puno	El Collao	Capazo	1	0	0	0	0	0
Cusco	Paruro	Pillpinto	0	0	1	0	0	0
Huancavelica	Acobamba	Rosario	0	0	2	0	2	0
Huancavelica	Churcampa	Anco	1	0	1	1	2	2
Cusco	Quispicanchi	Marcapata	1	0	0	0	0	0
Cusco	Canas	Checca	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Churcampa	Paucarbamba	1	0	2	1	1	1
Huancavelica	Acobamba	Andabamba	2	1	2	1	2	0
Lambayeque	Ferreñafe	Cañaris	2	0	1	0	0	0
Puno	Carabaya	Crucero	0	0	1	0	1	0
La Libertad	Bolivar	Ucuncha	1	0	0	0	0	0
Puno	Lampa	Ocuviri	0	0	0	0	0	0
Cusco	Paucartambo	Huancarani	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Huancavelica	Nuevo Occoro	1	0	0	0	0	0
Cusco	Paruro	Ccapi	0	0	0	0	1	0
Huánuco	Huánuco	San Pedro de Chaulán	0	0	0	0	0	0
Pasco	Daniel Alcides Carrión	Santa Ana de Tusi	1	1	1	0	2	2
Totales			40	10	39	7	37	10

Fuente: INEI. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2007.

Anexo N° 3. Municipios focalizados que no ganaron

Departamento	Provincia	Distrito	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2008-1	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2008-1	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2008-2	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2008-2	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2009-1	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2009-1
La Libertad	Pataz	Ongón	0	0	0	0	1	0
Huancavelica	Angaraes	San Antonio de Antaparco	1	0	1	0	2	0
La Libertad	Bolívar	Condormarca	2	0	2	0	2	0
Huancavelica	Tayacaja	Tintay Puncu	2	0	2	0	2	0
Huancavelica	Tayacaja	Salcahuasi	0	0	0	0	0	0
Puno	Sandia	Patambuco	2	0	0	0	0	0
Huancavelica	Tayacaja	Surcubamba	1	0	1	0	1	0
Loreto	Alto Amazonas	Balsapuerto	1	0	0	0	0	0
Piura	Ayabaca	Pacaipampa	0	0	0	0	1	0
Huancavelica	Tayacaja	San Marcos de Rocchac	0	0	1	0	2	0
Puno	Puno	Amantani	1	0	0	0	0	0
Loreto	Datem Del Marañón	Cahuapanas	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Tayacaja	Huachocolpa	2	0	0	0	0	0
Cusco	Quispicanchi	Ccatca	0	0	1	0	2	0
Puno	Sandia	Quiaca	0	0	1	0	0	0
Puno	Carabaya	Usicayos	1	0	1	0	0	0
Cusco	Quispicanchi	Ccarhuayo	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Angaraes	Chincho	0	0	1	0	1	0
Huánuco	Huamalíes	Miraflores	0	0	1	0	0	0
Cusco	Paucartambo	Colquepata	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Huancavelica	Huando	0	0	0	0	0	0
Cusco	Chumbivilcas	Quiñota	0	0	0	0	1	0
Puno	El Collao	Capazo	1	0	0	0	0	0
Cusco	Paruro	Pillpinto	0	0	1	0	0	0

Huancavelica	Acobamba	Rosario	0	0	2	0	2	0
Cusco	Quispicanchi	Marcapata	1	0	0	0	0	0
Cusco	Canas	Checca	0	0	0	0	0	0
Lambayeque	Ferreñafe	Cañaris	2	0	1	0	0	0
Puno	Carabaya	Crucero	0	0	1	0	1	0
La Libertad	Bolívar	Ucuncha	1	0	0	0	0	0
Puno	Lampa	Ocuviri	0	0	0	0	0	0
Cusco	Paucartambo	Huancarani	0	0	0	0	0	0
Huancavelica	Huancavelica	Nuevo Occoro	1	0	0	0	0	0
Cusco	Paruro	Ccapi	0	0	0	0	1	0
Huánuco	Huánuco	San Pedro de Chaulán	0	0	0	0	0	0

Fuente: MEF. Elaboración propia.



Anexo N° 4. Municipios focalizados que ganaron al menos en una ocasión

Departamento	Provincia	Distrito	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2008-1	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2008-1	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2008-2	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2008-2	Nº de proyectos presentados FONIPREL 2009-1	Nº de proyectos ganados FONIPREL 2009-1
La Libertad	Bolívar	Bambamarca	2	1	1	0	1	0
Huancavelica	Angaraes	Anchonga	0	0	1	1	2	0
Huancavelica	Churcampa	Chinchihuasi	2	2	0	0	0	0
Huancavelica	Huancavelica	Yauli	1	1	3	0	1	1
Huancavelica	Angaraes	Congalla	0	0	2	0	1	1
Huancavelica	Acobamba	Anta	3	1	2	1	2	2
Puno	Carabaya	Corani	2	1	2	0	0	0
Huancavelica	Huancavelica	Cuenca	0	0	0	0	1	1
Piura	Ayabaca	Sapillica	1	1	2	1	0	0
Ayacucho	La Mar	Chungui	2	0	2	1	1	0
Huancavelica	Tayacaja	Pazos	3	1	1	0	2	0
Huancavelica	Churcampa	Anco	1	0	1	1	2	2
Huancavelica	Churcampa	Paucarbamba	1	0	2	1	1	1
Huancavelica	Acobamba	Andabamba	2	1	2	1	2	0
Pasco	Daniel Alcides Carrión	Santa Ana de Tusi	1	1	1	0	2	2

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Anexo N° 5: PIM de las 50 municipalidades más pobres en los años 2008-2009

Departamento	Provincia	Distrito	PIM 2008	PIM 2009
La Libertad	Pataz	Ongón	1.189.250,74	1.263.804,32
La Libertad	Bolívar	Bambamarca	2.001.970,83	2.346.720,41
Huancavelica	Angaraes	San Antonio de Antaparac	898.820,22	972.805,96
La Libertad	Bolívar	Condormarca	1.970.448,79	1.441.954,01
Huancavelica	Tayacaja	Tintay Puncu	2.685.474,31	3.772.823,08
Huancavelica	Tayacaja	Salcahuasi	2.028.091,99	1.959.073,20
Huancavelica	Angaraes	Anchonga	3.410.111,85	5.415.483,00
Puno	Sandía	Patambuco	1.972.746,63	2.351.391,46
Huancavelica	Tayacaja	Surcubamba	2.646.008,25	2.695.073,90
Huancavelica	Churcampa	Chinchihuasi	4.261.130,03	3.198.909,77
Huancavelica	Huancavelica	Yauli	17.155.471,99	12.068.544,05
Loreto	Alto Amazonas	Balsapuerto	4.977.222,97	4.430.272,80
Piura	Ayabaca	Pacaipampa	10.445.189,31	8.798.174,89
Huancavelica	Tayacaja	San Marcos de Rocchac	1.676.430,72	2.674.374,47
Puno	Puno	Amantani	1.711.841,78	2.135.767,12
Loreto	Datem del Marañón	Cahuapanas	3.445.748,76	2.648.024,53
Huancavelica	Tayacaja	Huachocolpa	2.357.344,05	2.193.314,51
Cusco	Quispicanchi	Ccatca	10.109.938,34	9.931.754,84
Puno	Sandía	Quiaca	1.132.586,91	1.335.065,52
Huancavelica	Angaraes	Congalla	2.455.747,86	2.606.999,76
Puno	Carabaya	Usicayos	6.492.402,54	9.175.405,05
Huancavelica	Acobamba	Anta	3.679.552,77	4.489.983,95
Puno	Carabaya	Corani	2.873.834,94	3.820.914,96
Cusco	Quispicanchi	Ccarhuayo	2.551.712,97	2.654.868,89
Huancavelica	Angaraes	Chincho	775.271,42	767.659,14
Huancavelica	Huancavelica	Cuenca	1.419.273,79	1.374.569,13
Huánuco	Huamalíes	Miraflores	904.800,69	956.119,17
Cusco	Paucartambo	Colquepata	7.239.029,13	7.270.868,15
Piura	Ayabaca	Sapillica	4.216.440,32	4.352.915,42
Ayacucho	La Mar	Chungui	2.669.028,32	5.131.087,53
Huancavelica	Huancavelica	Huando	3.916.671,42	4.128.542,02
Cusco	Chumbivilcas	Quiñota	3.604.600,51	3.358.512,59
Huancavelica	Tayacaja	Pazos	3.776.045,42	3.584.624,25
Puno	El Collao	Capazo	809.986,25	927.914,99
Cusco	Paruro	Pillpinto	1.176.452,89	1.438.281,21
Huancavelica	Acobamba	Rosario	3.036.836,48	3.755.835,61
Huancavelica	Churcampa	Anco	6.826.403,58	7.476.550,18
Cusco	Quispicanchi	Marcapata	4.014.004,72	4.013.326,58
Cusco	Canas	Checca	5.346.812,06	5.492.036,70
Huancavelica	Churcampa	Paucarbamba	4.257.472,60	4.340.934,84
Huancavelica	Acobamba	Andabamba	2.325.645,71	930.695,21
Lambayeque	Ferreñafe	Cañaris	3.130.180,45	3.630.003,01
Puno	Carabaya	Crucero	5.512.594,87	7.516.489,75
La Libertad	Bolivar	Ucuncha	762.921,34	728.206,56
Puno	Lampa	Ocuviri	1.649.329,92	2.260.901,94
Cusco	Paucartambo	Huancarani	4.214.647,22	4.180.562,01
Huancavelica	Huancavelica	Nuevo Occoro	1.451.486,82	1.685.873,48
Cusco	Paruro	Ccapi	3.699.134,17	3.514.189,85
Huánuco	Huánuco	San Pedro de Chaulán	1.331.472,50	1.513.359,77
Pasco	Daniel Alcides Carrión	Santa Ana de Tusi	16.907.358,15	11.340.547,28

Total 166.038.926,66 164.634.071,71

Fuente: MEF. Elaboración propia.

