

FPA



FONDO



PERU - ALEMANIA

DEUDA POR DESARROLLO

Fondo Contravalor Perú Alemania

Sinopsis





Municipalidad de Sarhua, Provincia Víctor Fajardo, Región Ayacucho: Camino antes y después de la intervención del FPA.



Fondo Contravalor Perú Alemania

Sinopsis

Investigación y elaboración: A TIEMPO Consultoría para el Desarrollo SAC
Consultor principal: Luis Soltau Salcedo
Asistente: Gabriela Linares Callalli

Responsables institucionales:
Jorge Gorriti Gutiérrez - Codirector Peruano
Harald Mossbrucker - Codirector Alemán

Lima, septiembre 2015



Municipalidad de Ambo, Región Huánuco: Inauguración del proyecto de manejo integral de residuos sólidos, con participación de la alcaldesa Daisy Soto Mory, del embajador alemán en Lima, Jörg Ranau y la representante en el Perú del Ministerio de Cooperación de Alemania Petra Schmidt así como promotores voluntarios de Ambo.

Índice

- | | | |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Sinopsis
1 ■ Acerca de la propuesta metodológica
2 ■ El esquema de análisis
3 | <ul style="list-style-type: none"> ■ Resultados alcanzados en la lucha contra la pobreza: eficacia, eficiencia
5 ■ Los factores institucionales detrás de los resultados
6 | <ul style="list-style-type: none"> ■ Hallazgos y Conclusiones relevantes
8 ■ Lecciones aprendidas
9 ■ Mirando al futuro
12 |
|---|--|---|

Sinopsis

A pocos meses de cumplir doce años de operación y cerca de la culminación de la tarea encomendada, el Fondo Contravalor Perú-Alemania (FCPA) decidió desarrollar un particular proceso de reflexión que complemente las sistematizaciones realizadas en torno a la gestión del financiamiento a los distintos tipos de proyectos atendidos. El trabajo de sistematización que se presenta a continuación gira en torno a los aspectos institucionales que han estado a la base del efectivo desenvolvimiento del FCPA en el financiamiento de cerca de 500 pequeños proyectos ubicados en distritos alejados, pertenecientes a las regiones más pobres y excluidas del país¹.

El FCPA desarrolla desde el año 2003 una experiencia de apoyo a los esfuerzos nacionales de lucha contra la pobreza, como producto de una modalidad particular de relacionamiento entre los gobiernos de Perú y Alemania, que utilizando un instrumento financiero de conversión de deuda en inversión social, cuentan ahora con un novedoso y eficaz instrumento de cooperación que reconoce su legítima denominación como “Fondo Contravalor Perú Alemania - Deuda por Desarrollo”.

El reconocimiento de la efectividad del FCPA, tanto en los medios locales de su intervención como en el entorno de la cooperación para el desarrollo, ha generado expectativa por las lecciones aprendidas que pudieran desprenderse de esta rica experiencia. El carácter episódico inherente a los fondos y la pronta culminación del FCPA, lleva a que la presente reflexión vaya más allá del normal proceso de retroalimentación y se enfoque en aquellos aspectos que pudieran ser de utilidad para el trabajo de los actores nacionales y de la cooperación avocados a la lucha contra la pobreza.

Las evaluaciones y sistematizaciones sobre el trabajo del FCPA realizadas hasta la fecha² han dado cuenta sobre la pertinencia y efectividad del enfoque y la ejecución en las distintas líneas y tipo de proyectos, dejando cada una de ellas lecciones sobre cada particular. En el presente trabajo se identifican, desde la perspectiva de su diseño y desempeño institucional, las lecciones que se desprenden del trabajo del FCPA.

¹ Las características de todo este fructífero proceso y los resultados son presentados en detalle en el documento final “Sistematización de la Experiencia Institucional del FCPA para la Identificación de los Factores de Éxito en la Lucha contra la Pobreza”.

² Los documentos de sistematización producidos por el FCPA para cada tipo de proyecto, se encuentran publicados en su página web: www.fcpa.org.pe. Es de destacar el estudio “Análisis de impacto del FCPA” realizado por el Instituto Alemán de Desarrollo realizado a solicitud del Ministerio de Cooperación Alemán. Adicionalmente, se encuentra en curso la sistematización de la inversión financiada en proyectos de gestión y manejo integral de residuos sólidos (RRSS).

En las entrevistas realizadas en el presente proceso a distintos actores, se identificaron múltiples temas de interés, dentro de los cuales se destacan:

- i. la experiencia e impacto del trabajo de financiamiento a nivel de gobiernos locales en los distritos rurales de las zonas más pobres del país;
- ii. el enfoque de demanda implementado por el FCPA, como una estrategia de acercamiento a las contrapartes;
- iii. la relevancia de los pequeños proyectos de inversión social en los esfuerzos de focalización;
- iv. la incidencia del factor institucional en los resultados del FCPA;
- v. la efectividad de la modalidad de cooperación implementada; y,
- vi. procedimientos e instrumentos operativos validados y susceptibles a la réplica parcial o total.

■ Acerca de la propuesta metodológica

El análisis aplicado en la presente sistematización busca conocer el vínculo entre las decisiones y las prácticas de carácter institucional (con respecto a la planeación, organización, dirección y control de actividades) y el logro de las metas y objetivos institucionales.

En otras palabras, se revisa la **gobernanza**³ del FCPA, con énfasis en el análisis del diseño e implementación de la estructura organizacional, así como en el funcionamiento concreto y específico de las instancias de gobierno: directorio (Comité Tripartito) y la gerencia (Codirección Ejecutiva). Dentro de dicho enfoque se presentan los procedimientos de conformación de equipos y mecanismos de toma de decisiones del FCPA, dados en el marco de los lineamientos estratégicos y de operación definidos.

En tal contexto, establecida la misión y señalados los lineamientos estratégicos y operacionales, el logro de una buena gobernanza garantizaría que:

- i. Los procesos implementados por el FCPA permitan asegurar la mayor cobertura y facilitar la efectiva atención de proyectos a población que ha-

³ La gobernanza es un enfoque multidisciplinario que da cuenta de los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización.

- bita en las asignadas zonas de pobreza y pobreza extrema;
- ii. el mayor número de proyectos sea atendido dentro de los plazos previstos; y,
- iii. el financiamiento de las solicitudes aprobadas de proyectos de inversión social se haga, para las contrapartes y el FCPA, con una baja exposición a riesgos eventuales y los menores costos de transacción.

El análisis de la gobernanza se complementa con la pertinente referencia a la cadena de valor, los costos de transacción y el problema de agencia, conceptos – explicados en el documento principal – que permiten identificar cómo los procedimientos del FCPA han sido orientados a la generación de valor social, con un adecuado manejo de los costos y riesgos involucrados en la operación.

Los resultados muestran que el FCPA ha desarrollado una cadena de valor original y compatible con la de los estrictos procesos administrativos de los gobiernos locales (municipalidades) con los que interactúa; a ello ha contribuido en gran medida el diseño e implementación de una estrategia de intervención, a nivel distrital, que canaliza la oferta financiera disponible mediante procedimientos concursales que otorgan peso a proyectos que evidencien una demanda efectiva de la población y que presenten una adecuada solución técnica, presupuestal y financiera. El cercano acompañamiento del FCPA en la etapa de formulación y ejecución ha sido clave para el logro de resultados y ha contribuido a la sostenibilidad de la inversión.

■ El esquema de análisis

La línea de argumentación esgrimida con detalle en el documento principal de la sistematización se inicia con la presentación y fundamentación del abordaje conceptual por el que se ha optado. Luego, se explica el contexto en el que surgió la iniciativa y decisión de creación del FCPA, a saber, el **canje de deuda como un instrumento financiero susceptible de ser utilizado en un entorno internacional con crisis financiera y serios problemas de endeudamiento en varios países latinoamericanos**.

A continuación se ubica la operación del FCPA en el contexto social y político vivido por el país desde el año 2003, lo cual es de gran relevancia pues un año antes se había iniciado a nivel nacional el proceso de descentralización política. De esta manera, con los gobiernos locales como contrapartes principales



Una buena gobernanza garantizaría los procesos implementados por el FCPA permitan asegurar la mayor cobertura y facilitar la efectiva atención de proyectos a población que habita en las asignadas zonas de pobreza y pobreza extrema.



Fondo Contravalor
Perú Alemania
– Deuda por
Desarrollo



Miembros del Comité Tripartito y Codirección en el año 2011 de la izquierda a la derecha: Rosa Guillen (Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza), Javier de Cossio (Agencia Peruana de Cooperación Internacional), Jorge Gorriti (Codirector Peruano), Betty Sotelo (Ministerio de Economía y Finanzas, presidenta del Comité Tripartito), Kerstin Sieverdingbeck (Ministerio de Cooperación de Alemania), Gerhard Redecker (KfW, cooperación financiera de Alemania), Harald Mossbrucker (Codirector Alemán).

y con un mandato explícito de atender a la población más pobre dentro de una zona geográfica delimitada, se revisa la actuación del FCPA a la luz de los fines, principios rectores y los lineamientos estratégicos definidos en su constitución.

Dado el enfoque institucional de la presente sistematización se realiza una exposición de las características y dinámica de funcionamiento de la estructura organizacional del FCPA, buscando entender cómo desde el particular espacio organizacional logrado se fueron elaborando instrumentos y desarrollando procesos alineados al propósito principal de lucha contra la pobreza.

El desenvolvimiento de los lineamientos operativos, desde su definición original y los permanentes ajustes que la atención de la demanda planteaba y que eran validados por el Comité Tripartito, es analizado mediante una revisión de los principales procesos implementados en el ciclo de financia-

miento de los proyectos (identificación de la demanda; diseño de la intervención; convocatorias públicas a concurso; selección de solicitudes; ejecución de proyectos aprobados; y, seguimiento del proyecto).

Finalmente, se da cuenta de los resultados alcanzados por el FCPA en términos de la llegada a la población objetivo, con proyectos pertinentes a su demanda y en cumplimiento de las metas de colocaciones establecidas. Asimismo se revisan indicadores de inversión en consideración de las familias efectivamente beneficiadas, y los costos incurridos tanto a nivel de tipos de proyecto (comparación con líneas de corte), como de la operación del FCPA. Se concluye esta sección con una reflexión sobre los factores institucionales que influyeron en dichos resultados.

Resultados alcanzados en la lucha contra la pobreza: eficacia, eficiencia

En 2007, casi a fines de la Primera Etapa del FCPA, el estudio encargado por el Ministerio de Cooperación Alemán (BMZ) y realizado por el *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (DIE) validó el diseño de intervención, ofreciendo un análisis del positivo impacto sobre la situación de vida de los grupos meta y la sostenibilidad de los proyectos financiados.

Desde el inicio de sus operaciones, en agosto de 2003, y hasta finales del 2014, luego de 26 convocatorias públicas el FCPA ha invertido un total aproximado de S/. 124.1 millones de nuevos soles en 460 proyectos referidos a infraestructura (71.7%), fomento de capacidades locales (19.5%) y sistemas integrales de manejo de residuos sólidos (8.8%).

En la línea de mayor inversión (254 proyectos de infraestructura) el FCPA invirtió S/.88,950,046 y se beneficiaron de manera directa 57,280 familias, lo que implica una inversión promedio de S/.1,553 por familia, las que mediante cualquiera de los proyectos lograron mejorar sus condiciones de salubridad, producción y/o acceso a los mercados. El 71% de las familias beneficiadas vivían en distritos ubicados en los dos quintiles poblacionales de mayor pobreza y el 86.4% pertenecían a los tres quintiles más pobres.

Desde agosto 2003 hasta finales del 2014, el FCPA ha invertido **124.100.000** nuevos soles en **460** proyectos de lucha contra la pobreza.

El costo total promedio por proyecto de infraestructura fue de S/.508 mil, de los cuales el FCPA participó con S/.350 mil (69%); movilizándolo un aporte de contrapartida de S/. 158 mil (31%), de los cuales 20 mil (4%) fueron aportados por la población demandante mediante mano de obra valorizada.

Los gastos administrativos incurridos por el FCPA fueron cubiertos en un 59% en la primera etapa, por los ingresos financieros generados por el manejo de portafolio de los saldos disponibles, y durante la segunda etapa con una cobertura estimada del 100%, lo que implicaría que el íntegro de los fondos asignados en esta etapa serían invertidos en los proyectos. Lo anterior se explica por razones de escala y mejoras en la eficiencia operativa (el ratio gastos administrativos sobre gastos totales, bajó de 12.5% en la primera etapa a un estimado de 10% para la segunda etapa).

La eficiencia operativa se puede explicar en gran medida por el cumplimiento de los plazos y metas previstos en la colocación de los recursos, lo que a su vez se explica por la ejecución y cierre de los proyectos con aproximación a los periodos estimados. Las iniciales demoras se vieron compensadas por efectivos ajustes en la programación y procedimientos. Es de destacar que el FCPA cumplió en ambas etapas con los márgenes porcentuales mínimos y máximos establecidos en sus lineamientos estratégicos, para la distribución de la inversión según líneas de proyectos (infraestructura y fomento de capacidades locales).

Ratio gastos administrativos sobre gastos totales bajó de 12.5% en la primera etapa a un estimado de 10% para la segunda etapa.

Los factores institucionales detrás de los resultados

Los resultados consignados permiten señalar que el FCPA cumplió eficaz y eficientemente la tarea asignada. El análisis institucional realizado ha permitido identificar de manera central que, el desempeño efectivo del FCPA responde a un adecuado diseño funcional y a la construcción de una estrategia operativa avocada al propósito de lucha contra la pobreza establecido. Ello se puede resumir en los siguientes factores institucionales:

- **Planeamiento:** La definición clara de una misión institucional y una estrategia de lucha contra la pobreza ha sido rasgo distintivo de un proceso de planificación

(documentado) que, desde un inicio, fue acordado estratégicamente por los gobiernos del Perú y Alemania. En consecuencia, la gestión en los niveles estratégico y de ejecución se ha caracterizado como un proceso adaptativo de reflexión, evaluación y retroalimentación de la experiencia de implementación del FCPA.

- **Retroalimentación y adaptación:** El proceso de desarrollo y adaptación de los distintos instrumentos de gestión y seguimiento da cuenta también de una reflexión interna permanente de contextualización, evaluación y retroalimentación. Al respecto, al ejecutar por administración directa, y no por contrata de terceros, la escrupulosa evaluación del diseño que realiza el FCPA asegura un buen seguimiento técnico y financiero del proyecto, pues el expediente técnico registra precios unitarios muy cercanos a los valores de mercado locales (minimizando con ello el riesgo de corrupción). Por otra parte, dicha modalidad de ejecución permite el sinceramiento de los costos del proyecto, facilita que el municipio se involucre de manera específica con sus (escasos) recursos, valorizándose horas de maquinaria como aporte propio, y permiten la generación de procesos de aprendizaje internos que a los servidores municipales ha de servirle posteriormente en su diverso accionar institucional. De igual manera, se puede observar la constante adecuación de los procedimientos del FCPA a las cambiantes condiciones del marco jurídico en el que operan las municipalidades.
- **Estructura organizacional:** Caracterizada por su reducido tamaño (en la primera etapa se contaba con 10 trabajadores de planta y hoy son 11) y con una cadena de mando corta, a saber, desde la instancia estratégica del Comité Tripartito hasta las unidades operativas del FCPA, pasando sólo por la Codirección; tal diseño facilitó el alineamiento de la instancia ejecutiva alrededor de la misión y a su vez una supervisión estrecha y frecuente por parte del Comité Tripartito. De esta manera, la codirección ejecutiva pudo enfocarse en propiciar la consecución en esencia de los resultados esperados (y no tanto en el rígido cumplimiento de un cronograma de metas de corto plazo, según los procesos establecidos). Lo anterior explica las constantes y productivas prácticas de innovación operativa implementadas por el FCPA.
- **El capital humano:** Operando a escala reducida y con una estructura organizacional horizontal, el capital humano del FCPA adquiere importancia vital. En efecto, la correcta selección de todos los profesionales que asumieron las responsabilidades técnicas y/o administrativas ha sido acertada, pues la tasa de rotación ha sido mínima y ha evidenciado que alcanzaron a constituirse en un equipo de trabajo competente, con convicción y compromiso efectivos con el encargo institucional.
- **Cooperación efectiva y gestión desde un Ente jurídico de derecho privado:** El hecho de que haya operado como un ente jurídico de derecho privado dotó al FCPA de flexibilidad en la gestión administrativa, financiera y ope-



La gestión en los niveles estratégicos y de ejecución se ha caracterizado como un proceso adaptativo de reflexión, evaluación y retroalimentación de la experiencia de implementación del FCPA.

rativa, sin que ello fuera en detrimento de los necesarios mecanismos de control, los que estuvieron centrados en la verificación del desempeño en la perspectiva de resultados. No obstante esta particular condición jurídica sólo fue un medio para poner en práctica un efectivo mecanismo de cooperación entre los dos gobiernos y la sociedad civil, el que funcionó no sólo en la fase de diseño, sino fundamentalmente durante el desenvolvimiento del FCPA, mediante el Comité Tripartito, acompañando los avatares y retos de la ejecución.

Esta condición le permitió al FCPA un eficaz posicionamiento ante las contrapartes como organización gestora de recursos no públicos, interesada exclusivamente en promover proyectos legítimos y de calidad técnica, así como la competencia en torno al acceso al financiamiento; brindándole además a la instancia ejecutiva estabilidad interna ante eventuales influencias del entorno.

Hallazgos y conclusiones relevantes

A la luz del diseño y la experiencia de cooperación binacional que ha significado la experiencia del FCPA, el canje de deuda implementado como un fondo social de cooperación **ha resuelto un asunto financiero bilateral y contribuido a los esfuerzos de lucha contra la pobreza, a través de una modalidad alternativa a la usual gestión presupuestaria general y/o sectorial en inversión social, complementando de esta manera los esfuerzos del Estado peruano y los mecanismos de cooperación tradicionales.**

Se trata de un modelo de gestión de inversión social que permite de manera efectiva canalizar, en distritos alejados, recursos de financiamiento de pequeños proyectos demandados por la población y gestionados por sus instancias de gobierno más próximas, las municipalidades.

El diseño institucional del FCPA, producto de la amplia experiencia de los dos gobiernos ha incluido el aporte efectivo de la sociedad civil, permitiendo una confluencia cooperativa de actores que ha sido efectiva también a nivel de ejecución. Para ello, establecer un temprano diálogo en torno a la definición de los objetivos y principios de acción aseguró estabilidad interna. Con un equipo reducido de personal, el FCPA ha podido atender las solicitudes de financiamiento de los diversos gobiernos locales, pudiendo inclusive incorporar financiamiento a proyectos no previstos originalmente. En ese devenir, pese a actuar en zonas alejadas y pobres, las municipalidades distritales se

han perfilado como las contrapartes institucionales más efectivas para el propósito del FCPA.

De esta manera, **los factores institucionales de diseño y la estructura organizacional antes descritos, contribuyeron a la necesaria flexibilidad operativa, así como la requerida autonomía técnica en el establecimiento de políticas y la capacidad de interactuar de manera horizontal ante los aliados estratégicos.** A nivel operativo, en efecto, se ha garantizado no sólo eficiencia a nivel de estimación de costos de los proyectos, sino en particular el resultado previsto en términos de sostenibilidad de la inversión con la apropiación del proyecto por parte de la población demandante.

En concordancia con el mandato recibido, sin extender plazos o provocar desviaciones en relación con la estrategia de colocaciones, los recursos financieros puestos a disposición en las dos etapas financiaron proyectos de fomento de capacidades (184), de infraestructura (256) y, de manera reciente, inclusive de tratamiento de residuos sólidos (20), alcanzando a los distritos de los 2 quintiles más pobres (1ra. Etapa: 83.6%; 2da. Etapa: 64.5%).

Permitiendo la rendición de cuentas y la posibilidad de transferir los conocimientos adquiridos a otros actores vinculados a la lucha contra la pobreza, se verifica que los procesos principales del FCPA están debidamente documentados y sistematizados.

En el manejo presupuestal, el FCPA superó las metas de ejecución presupuestal asignadas, colocó los recursos asignados a la inversión dentro de los plazos establecidos y logró que el costo operativo promedio represente alrededor del 10% del presupuesto total asignado, costo que se cubre fundamentalmente con los ingresos financieros de los recursos transferidos, permitiendo de esta manera que los recursos asignados por el canje de deuda se dirijan casi en su integridad a la inversión en proyectos.

Lecciones aprendidas

El presente proceso de sistematización ha constituido una gran oportunidad de reflexión sobre la particular modalidad de gestión institucional que significó el FCPA en el apoyo a la lucha contra la pobreza. A continuación pretendemos poner esta reflexión a disposición de la comunidad vinculada a dicho propósito, a manera de lecciones aprendidas:



El FCPA constituye un modelo de inversión social que permite de manera efectiva canalizar, en distritos alejados, recursos de financiamiento de pequeños proyectos demandados por la población y gestionados por las municipalidades.



A nivel operativo, se ha garantizado el resultado previsto en términos de sostenibilidad de la inversión con la apropiación del proyecto por parte de la población demandante.



El enfoque de demanda centrado en la población más pobre beneficiaria directa del proyecto, ha asegurado una adecuada selección de proyectos.

- **El Canje de Deuda como instrumento al servicio de la cooperación:** Es factible y deseable para los países que comparten lazos de cooperación, el utilizar el instrumento canje de deuda en apoyo a los esfuerzos de lucha contra la pobreza, pues constituye un eficaz instrumento de desendeudamiento que conjuga los intereses de cooperación de los gobiernos y refuerza los lazos de amistad entre las partes. Asociado a ello, la creación de un fondo de financiamiento de proyectos con un fin social específico y un diseño institucional ad-hoc, puede convertirse en una modalidad de cooperación eficaz y complementaria a la asistencia técnica, el apoyo presupuestario general y/o sectorial u otras modalidades. Un factor a relieves es el contexto de colaboración entre gobiernos democráticos, que despliegan esfuerzos explícitos de cooperación en base de la solidaridad con la población menos favorecida y con apertura a la participación paritaria de representantes calificados de la sociedad civil. Estos elementos de contexto sentaron las bases del esfuerzo colectivo que se traduce luego en los resultados alcanzados por el FCPA.
- **La estructura de gobierno y naturaleza jurídica del adoptado diseño institucional:** Desde un inicio ideado como una organización pequeña, austera, especializada, flexible y con una cadena de mando corta y eficiente, el FCPA fue concebido como un ente jurídico de derecho privado, sujeto a la dirección y control directo de un Comité Tripartito integrado por representantes calificados de los gobiernos cooperantes y de la sociedad civil. Se trata de una modalidad de funcionamiento no sujeta explícitamente a los sistemas administrativos y de control que caracterizan al sector público, pero que – siendo flexible – rendía cuentas de manera regular a dicho Comité Tripartito.
- **Las líneas de inversión y el enfoque de lucha contra la pobreza:** El FCPA ha atendido la demanda de financiamiento de pequeños proyectos vinculados al fortalecimiento de capacidades locales y de infraestructura a pequeña escala, dentro de los enfoques de gobernabilidad y desarrollo rural sostenible. Se ha concentrado el esfuerzo en dichas líneas de inversión y privilegiado la actuación de los gobiernos distritales, constituyéndose la oferta financiera del FCPA muchas veces en alternativa única de financiamiento para gobiernos distritales con limitaciones diversas de recursos y baja probabilidad de competir con éxito ante otros distritos que cuentan con mayores recursos y mayor capacidad para expresar sus necesidades en proyectos.
- **El enfoque de demanda centrado en la población más pobre:** Con un enfoque de demanda centrado en la población más pobre, la preocupación del FCPA por verificar el grado de involucramiento de la población beneficiaria directa del proyecto ha asegurado una adecuada selección de proyectos. Así, el recurso financiero del FCPA logra un buen complemento con el aporte valorizado expresado en faenas comunales, las que evidencian un compromiso y una expectativa de apropiación de los resultados del proyecto que contribuyen a la sostenibilidad.

- **El tamaño de los proyectos y el alcance a la población más pobre:** En un contexto general de mayor disponibilidad de recursos presupuestales a nivel de los gobiernos sub-nacionales, así como de activos programas sociales gestionados desde el nivel central, la operación a pequeña escala del FCPA desincentiva la aparición de agentes oportunistas, con interés y capacidad para ejercer presión política orientada a la asignación de fondos fuera de los lineamientos y mecanismos de concurso establecidos. Por el contrario, en zonas alejadas y con débil institucionalidad, el financiamiento de pequeños proyectos mediante transparentes mecanismos de competencia entre los gobiernos locales, contribuye a que las autoridades asuman de manera consecuente su rol de aliado estratégico.
- **La priorización de la calidad de los proyectos:** Es común que los fondos de financiamiento de proyectos enfrenten la presión del directorio exigiendo el cumplimiento de metas en la colocación del financiamiento de inversión. En el caso del FCPA, específicamente, la exigencia del Comité Tripartito estaba supeditada al cumplimiento del criterio de calidad en los proyectos; si una convocatoria arrojaba un número menor al esperado de proyectos calificados, se reasignaban los fondos no colocados a nuevas convocatorias. La aprobación de proyectos de calidad, aunada a una adecuada ejecución de los mismos, derivaba en proyectos tangibles, sostenibles y con perspectivas de lograr el impacto esperado.
- **El logro de la eficiencia como mecanismo anticorrupción:** Los sistemas de concurso, la evaluación y el cercano seguimiento técnico y financiero permitieron que los proyectos ejecutados de manera eficiente tuvieran – además de las soluciones técnicas apropiadas – los costos ajustados a la realidad de los mercados locales, eliminando eventuales sobrecostos que surgen en la etapa de formulación y los adicionales que en la etapa de ejecución suelen aparecer de manera injustificada. El firme proceder del FCPA ante estas situaciones consideradas como fuente potencial de corrupción ha alcanzado finalmente reconocimiento de parte de autoridades y profesionales locales.
- **El tamaño de operación y la estructura organizacional:** Por otra parte, la capacidad operativa del modelo de gestión permite atender solicitudes de financiamiento que, en zonas alejadas, se concentran en pequeños proyectos de fortalecimiento de capacidades locales y de infraestructura. La versatilidad del modelo de gestión del FCPA se verifica, más que en el monto o el tamaño de los proyectos financiados, en su efectividad para atender – con un equipo técnico reducido – las demandas reales de la población pobre en zonas alejadas. Sin duda, considerando la cobertura geográfica actual, se podría alcanzar aún mayor efectividad en la lucha contra la pobreza si se decide operar en espacios geográficos contiguos.
- **La oferta de financiamiento y el periodo de gobierno municipal:** Todo lo anterior se da en un contexto donde se reconoce que el calendario electo-



La versatilidad del modelo de gestión del FCPA se verifica en su efectividad para atender las demandas reales de la población pobre en zonas alejadas.

ral influye - cada 4 años - de manera muy significativa sobre el comportamiento y disposición al cumplimiento de compromisos por parte de los distintos gobiernos sub-nacionales; en particular, en los ámbitos distritales más alejados se afecta de manera significativa el proceso de financiamiento de todo proyecto de inversión. El FCPA no ha podido sustraerse a dicha influencia, mostrando no obstante adaptabilidad para adecuar sus cronogramas (de convocatorias públicas, en particular) a la influencia del ciclo político sobre sus potenciales aliados estratégicos.

Mirando al futuro

El FCPA ha desarrollado la efectividad operativa (personal de dirección y técnico-administrativo) para poner en marcha un modelo de gestión a pequeña escala que constituye un instrumento adecuado para asumir con efectividad la lucha contra la pobreza para el caso específico de:

- **convocar y evaluar** solicitudes de inversión provenientes de gobiernos provinciales y distritales de zonas particularmente alejadas y pobres, con bajas capacidades técnicas para formulación de perfiles de proyectos;
- **asegurar** el cofinanciamiento de pequeños proyectos en las líneas estratégicas de fortalecimiento institucional y de infraestructura; y,
- **asesorar y supervisar** de manera eficiente, con un reducido equipo técnico-administrativo (11 personas), una cartera promedio anual de proyectos vigentes que representa entre 40 y 60 expedientes técnicos (en un rango de S/. 17 a 26 millones).

Pero la naturaleza transitoria del FCPA, como Fondo que administra por encargo los recursos producto de las operaciones de Canje de Deuda, lleva a considerar que su institucionalidad - evidenciada en esta sistematización como factor clave de su éxito - no admite continuidad bajo ninguna otra fórmula que no sea la establecida por el acuerdo de Canje de Deuda de los gobiernos de Perú y Alemania. De acuerdo a la programación del FCPA, los recursos de inversión aún disponibles serán canalizados sin mayor dificultad hasta el año 2016.

Eventualmente, ambos gobiernos podrían buscar fórmulas para mantener la institución y el equipo operativo, de manera que por un periodo adicional el FCPA siga brindando sus servicios a la población más pobre y siga reflexio-

nando y compartiendo sus aprendizajes sobre el financiamiento en la lucha contra la pobreza. En el documento principal se plantea una fórmula para dicho propósito.

Pero más allá del cierre a corto o mediano plazo del FCPA, de manera adicional a las "lecciones aprendidas", concluimos la presente sinopsis brindando a las instituciones que financian proyectos de lucha contra la pobreza, un conjunto de recomendaciones que las complementan:

- **Cobertura de atención focalizada y con concentración geográfica:** Es muy importante definir con claridad a las contrapartes institucionales. Los gobiernos locales son la institución más cercana a la población más pobre. Adicionalmente, por criterios de costos y de especialización, es mejor trabajar en ámbitos regionales adyacentes.
- **El enfoque de la demanda:** El fondo financiero debe asegurar los mecanismos operativos que le permiten seleccionar aquellos proyectos en los que existe una real demanda de la población y en cuya ejecución esté comprometida la voluntad política del gobierno local (alcalde y concejo municipal). Los proyectos identificados por actores externos o por deficientes procesos de priorización local tienen pocas probabilidades de ser sostenibles.
- **Opinión propia sobre la viabilidad técnica, presupuestal y financiera del proyecto:** En el caso que se administren fondos públicos, de manera adicional a la declaración de viabilidad SNIP, antes de aprobar una solicitud de financiamiento debe el fondo asegurarse que la solución técnica sea la más adecuada, así como el ajuste entre la formulación presupuestal y la modalidad de ejecución, de manera tal que se opere presupuestalmente dentro de las condiciones del mercado local. Tan importante como lo señalado, es el asegurarse sobre la seriedad de los compromisos de cofinanciamiento.
- **Condiciones contractuales claras:** Tanto la convocatoria a concurso, como el contrato a suscribirse, deben contemplar las situaciones específicas que garanticen el cumplimiento de los compromisos de ejecución y rendición de cuentas, buscando que la información fluya de manera completa, clara, en un ambiente de cooperación entre los actores firmantes.
- **Seguimiento técnico, presupuestal y financiero cercano:** Es necesario que la institución financiera maneje un sistema de seguimiento de los proyectos que permita prevenir y/o detectar prontamente los cuellos de botella en la ejecución, tanto en los aspectos técnicos, como en los presupuestales y financieros. El sistema construido por el FCPA se encuentra a disposición de otros fondos financieros.



Municipalidad de Socos, Provincia Huamanga, Ayacucho: Reunión para firma de convenio de financiamiento de un proyecto de agua potable y saneamiento en 5 comunidades.



FPA



FONDO



PERU - ALEMANIA

DEUDA POR DESARROLLO