



CONGRESISTA JORGE ENRIQUE MELÉNDEZ CELIS

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



LEY QUE PRECISA COMPETENCIAS PARA LA INTERVENCIÓN EFICIENTE DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL - FONCODES

El grupo parlamentario Peruanos Por el Kambio, a iniciativa del Congresista de la República **JORGE ENRIQUE MELENDEZ CELIS**, representante de la región Loreto, en uso de las facultades establecidas en el artículo 107° de la Constitución y los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

I. FORMULA LEGAL

El Congreso de la República,

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PRECISA COMPETENCIAS PARA LA INTERVENCIÓN EFICIENTE DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL - FONCODES

Artículo 1.- Precisión de Competencias

Precisase que el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES, creado mediante Decreto Ley N° 26157, es competente para ejecutar obras de infraestructura social, económica y productiva, en materia de agua y saneamiento, conectividad, puentes, caminos vecinales, electrificación y sistemas de riego, en aquellos lugares donde se encuentra pendiente la intervención del Estado y siempre que sean complementarias y coadyuven a las actividades que realiza de acuerdo a lo dispuesto en su marco normativo y que garanticen la intervención eficiente del Estado.

Artículo 2.- Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional y las transferencias presupuestarias que se le asigne a FONCODES, a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Asimismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Agricultura y Riego, podrán realizar transferencias presupuestarias a favor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para que FONCODES ejecute obras de infraestructura en el marco de sus funciones y competencias, en las localidades en situación de pobreza conforme a la focalización geográfica que realiza el Sistema de Focalización de Hogares - SISFHO.

DISPOCIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA.- Derogatoria

Derogase o dejase sin efecto las normas con rango de ley o reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

SEGUNDA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

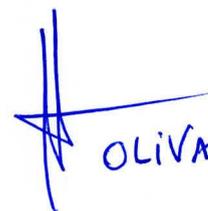
Lima, 01 de mayo de 2018.



DAVILA



JORGE ENRIQUE MELENDEZ CELIS
Congresista de la República



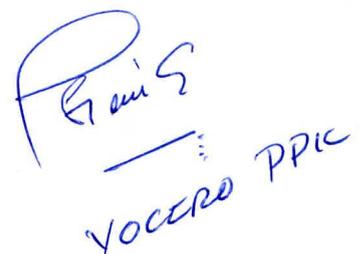
OLIVA



MERCEDES R. ARAOZ
MERCEDES ARAOZ



VIOLETA



VOCERO PPIC



Violeta



Alejandro

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de ENERO del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3760 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes de FONCODES.

Los Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo, pueden crear Programas Sociales bajo el criterio de focalización y priorización de sus funciones y competencias generales, compartidas y específicas. Conforme a lo establecido en la Ley N° 29158¹, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estos Programas Sociales se definen como estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.

El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - FONCODES, fue creado en agosto de 1991, y desde su vida institucional se han dictado diversas normas que han definido su ámbito de acción, sus objetivos y su modalidad de intervención a través de Núcleos Ejecutores. A partir del año 2002, FONCODES es fusionado al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, mediante el Decreto Supremo N° 011-2004-MIMDES, norma que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES, con fecha 7 de enero de 2005.

A la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, como parte de la estrategia para la generación de mayores oportunidades económicas sostenibles de los hogares rurales pobres extremos, mediante Ley 29792, de fecha 20 de octubre de 2011, se le adscribe el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES, a fin de facilitar la articulación entre los actores privados del lado de la demanda y de la oferta de los bienes y servicios que se requieren para fortalecer los emprendimientos de estos hogares, contribuyendo a la reducción de los procesos de exclusión que determinan que estos hogares no puedan articularse a dichos mercados.

FONCODES tiene como objeto promover la autonomía económica sostenible y el desarrollo social de la población en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o exclusión, en el ámbito rural y/o urbano, mediante la generación de oportunidades económicas a través de la implementación de programas y proyectos productivos, de infraestructura articulando con otras entidades públicas y/o privadas comprometidos con el desarrollo local.

La estrategia de intervención de FONCODES es a través de los Núcleos Ejecutores², teniendo a su cargo diversos proyectos entre los que destacan:

Haku Wiñay/Noa Jayatai. Para desarrollar capacidades productivas y de emprendimientos rurales, que contribuyan a la generación y diversificación de ingresos, así como a la mejora del acceso a la seguridad alimentaria de dichos hogares, mejorando las capacidades técnicas, dotando de activos productivos, fortaleciendo el capital humano y el capital social.

¹ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2007.

² Núcleos Ejecutores, definido como una "organización creada por la propia población o comunidad que se constituye como tal, y en general por cualquier institución o grupo social que represente a una comunidad organizada que busque un beneficio de tipo social para ella, y que en consecuencia puede recibir financiamiento de FONCODES para la ejecución, culminación y transferencia de la obra de inversión social a favor de la Entidad Receptora designada por Ley".

Cocinas Mejoradas a Leña. Contribuye con los hogares para que puedan acceder a tecnologías para cocinar y calentar alimentos, principalmente de los hogares usuarios de los Programas Nacionales de JUNTOS y Pensión 65.

Proyecto Mi Abrigo. Es una intervención de FONCODES para el acondicionamiento de viviendas rurales en zonas de riesgo alto y muy alto frente a las heladas, con la finalidad de disminuir la vulnerabilidad de las personas que viven en pobreza y pobreza extrema expuestas al fenómeno de heladas.

Compras a MYPERÚ. Cuya finalidad es promover el desarrollo de la actividad productiva de la industria de la manufactura, con el propósito de favorecer la generación de empleo, y desarrollo económico y social de los sectores más pobres del país, en el marco de política de reducción de la pobreza. Este programa es llevado a cabo por los núcleos ejecutores de compra (que facilita la ejecución de la adquisición de bienes a las MYPE) y distribución (que propicia el proceso de distribución de los bienes).

Romas DIT. Para la Reposición, Operación y Mantenimiento de Agua y Saneamiento para el Desarrollo Integral Temprano.

Proyecto Agua Más. Es una intervención de FONCODES para la rehabilitación, reposición, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento en el ámbito rural. Está sustentado en el Decreto Legislativo 1274, promulgado el 22 de diciembre de 2016. Tiene la finalidad de reducir el déficit cualitativo de infraestructura y contribuir al acceso a agua segura y saneamiento para las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema.

2. Análisis de Competencias.

En el desarrollo de sus competencias FONCODES, viene aplicando el criterio de “concentración” en lugar de la “dispersión”, a través de la focalización orientada a intervenir en aquellos distritos que tengan centros poblados en situación de pobreza articulando la intervención con los esfuerzos y recursos de otros programas sociales, para cerrar las brechas de servicios básicos y generar sinergias para el desarrollo local.

Por ello FONCODES en el Plan Estratégico Nacional 2013 - 2016, define claramente las acciones que incidan simultáneamente en la condición de extrema vulnerabilidad de los hogares relacionados con necesidades básicas, el alivio de la pobreza y la vulnerabilidad y sobre todo el impulso de su desarrollo. En tal sentido la simultaneidad de la intervención busca que las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad transiten en forma gradual, junto con sus comunidades, hacia una situación que les permita egresar exitosamente de su condición de usuarios de programas de alivio.

En consecuencia, el diseño de un proyecto productivo no solo debe entenderse como el acercamiento o la asistencia del Estado, sino también debe comprender su sostenibilidad, entendido como *“un proceso que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, por ejemplo, un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes”*. Sin embargo, la evidencia actual muestra que las intervenciones a cargo de los proyectos especiales y programas productivos no han sido vinculadas a una misma estrategia de desarrollo local ni han articulado entre sí de manera significativa, evidenciando problemas de eficiencia, efectividad y coherencia que no han permitido mover significativamente los indicadores de pobreza.

La carencia de esta visión se da básicamente, porque a través de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, norma posterior a la creación de FONCODES, se determinó que cada ministerio y entidades públicas del Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones y según lo disponga su normatividad específica y sujetos a la política nacional y sectorial, en este extremo se consideró que FONCODES, entidad que venía ejecutando proyectos de inversión de infraestructura básica, quedaba limitado al ámbito de influencia poblacional definida para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Al respecto consideramos que esta interpretación es restrictiva, si tomamos en cuenta que el artículo 4° de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el mismo que establece que el Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

2. Ejercer, pudiendo desconcentrar pero no delegar, las funciones y atribuciones inherentes a:

- a. *Relaciones Exteriores;*
- b. *Defensa, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas;*
- c. *Justicia, con excepción de la Administración de Justicia;*
- d. *Orden Interno, Policía Nacional del Perú y de Fronteras;*
- e. *Administración Tributaria de alcance nacional y endeudamiento público nacional;*
- f. *Régimen de Comercio y Aranceles;*
- g. *Regulación de la Marina Mercante y Aviación Comercial;*
- h. *Regulación de los Servicios Públicos de su responsabilidad;*
- i. ***Regulación de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional;***
- j. *Otras que le señale la ley conforme a la Constitución Política del Perú.*

En tal sentido, podríamos encontrar que la única limitante para FONCODES, sería su intervención en *infraestructura pública de carácter y alcance nacional*, lo cual no es objeto ni de FONCODES, ni de la presente iniciativa legislativa. Por ello siendo la principal motivación ampliar las modalidades con que cuenta el Estado para ejecutar obras de infraestructura social, económica y productiva, en materia de agua y saneamiento, conectividad, puentes, caminos vecinales, electrificación y sistemas de riego, en aquellos lugares donde se encuentra pendiente su intervención, dentro del ámbito local y exclusivamente para la población de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, consideramos que no se transgrede la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, por el contrario se promueve acciones integrales, articuladas, funcionales, destinadas a mejorar la gestión y el impacto del gasto social.

3. Proyectos y Financiamiento.

FONCODES es su más de 26 años de vida institucional ha logrado la experiencia necesaria para la formulación y ejecución de obras de infraestructura social, económica y productiva en zonas de pobreza y pobreza extrema en el país, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores. Un resumen de los proyectos desarrollados es:

Tipo de Proyecto	N° Proyectos Aprobados	Importe Aprobado	Ejecución	Terminados sin liquidar	Liquidados
AGROPECUARIO	5,576	796,997,791	2	61	5,513
AGUA Y SANEAMIENTO	18,649	1,439,335,515	6	49	18,594
CASH QW	132	138,970,703	15	33	84
CUNA MAS	89	83,907,053		9	80
EDUCACION	15,708	1,236,210,021	2	59	15,647
ENERGIA	3,750	351,675,669	7	54	3,689
MI ABRIGO	42	20,620,184	14	28	0
OTROS PROYECTOS	934	115,374,616		11	923
SALUD	2,940	257,585,345		12	2,928
TRANSPORTE	5,631	923,854,982		31	5,600
TOTAL	53,451	5,364,531,878	46	347	53,058

Fuente: FONCODES.

Para el 2018, entre las principales metas consideradas tenemos:

- ✓ **10,273 hogares** rurales en el ámbito de la Selva, en las regiones de Loreto, San Martín, Ucayali y Junín lo que representa el 30% del presupuesto asignado.
- ✓ **27,917 hogares** rurales en el ámbito de la Sierra para ser intervenidos, lo que representa el 70% del presupuesto asignado.
- ✓ Proyecto de Ley para la ejecución de proyectos de infraestructura económica - social a través de los Núcleos Ejecutores.
- ✓ Decreto Supremo que incorpora a FONCODES como ejecutor en el Plan de la Reconstrucción con cambios en el marco de la Ley N° 30556.
- ✓ **2,011 hogares beneficiados en la II y III Etapa del Proyecto Mi Abrigo**
- ✓ **7,747 hogares en 17 departamentos** serán beneficiados con **Agua + por un monto de 19,7 millones.**

Del mismo modo FONCODES ha informado que el nivel de brechas sociales es la siguiente:

Tamaño de población del ccpp	TOTAL POBLACION	N° Viviendas Particulares	N° ccpp	% de Carencia Agua	% de Carencia Electrica	Pobreza monetaria 2013 (%)	Tasa desnutricion 2009
Hasta 200	520,328	213,681	3,116	51%	63%	50.6	39%
201-500	9,068	1,991	24	88%	77%	27.6	24%
501-1000	8,096	1,788	12	86%	67%	33.5	38%
1001-2000	1,048	194	1	89%	82%	16.0	50%
2001 y más	18,861	2,354	7	65%	15%	49.4	30%
Total	557,401	220,008	3,160	52%	62%	49.8	38%

Fuente: CNPV INEI. 2007

Cabe señalar que en el año 2016, en el área rural, las brechas de cobertura a nivel nacional, fueron de 29.5% en el rubro agua, mientras que en los centros poblados focalizados fue de

por el MIDIS fue de 52%. Actualmente con la información proveniente del INEI, el MIDIS estima que dicha cobertura se encuentra alrededor del 45%.

Con estos indicadores, la pregunta se evidente, que más esfuerzos tiene que desplegar el Estado para llegar a las localidades más alejadas y cual la mejor estrategia. La experiencia de FONCODES permite señalar con seguridad que la intervención con alto grado de sostenibilidad, es a través de la implementación de proyectos productivos con su componente de infraestructura básica.

Desde el año 2012 al a fecha, el presupuesto asignado por el sector público a la población en materia de agua y saneamiento rural, electrificación rural, infraestructura vial y pequeños sistemas de riego en los ámbitos rurales, no ha sido significativa para las áreas de mayor pobreza. A continuación, se presenta de manera complementaria, muestran valores inferiores respecto a los quintiles de pobreza.

Inversión Per Cápita Rural

Quintil de pobreza	Nº de Distritos	Inv. Percápita Rural 2012 -
Mas Pobre (Q1)	932	2,557
Q2	521	2,939
Q3	148	4,334
Q4	146	3,754
Menos pobre (Q5)	124	3,515
Total	1 871	2,858

Fuente: SIAF-MEF, MIDIS-DGSE. Información de Ejecución Presupuestal

Considera como inversión al presupuesto devengado de obra y estudios de proyectos de proyectos de inversión de las siguientes infraestructuras: agua y saneamiento rural, electrificación rural, infraestructura vial y pequeños sistemas de riego.

La intervención ha sido eficaz, si nos limitamos a otorgar una posibilidad de desarrollo productivo y de dinamizar la economía local, sin embargo, la articulación con otros proyectos o programas, así como la asociatividad entre las comunidades ha sido muy limitada, porque cada comunidad tiene su necesidad o carencia específica en infraestructura básica que no permite una producción homogénea en tiempos y calidad de productos. Existen otras experiencias en las cuales estas intervenciones solo han servido para autoconsumo, con lo cual se desnaturaliza cualquier esfuerzo de intervención del Estado.

Se debe implementar el concepto de asociatividad en tanto permite sumar esfuerzos individuales para alcanzar beneficios colectivos y concretos, de tal forma que sea indispensable la estandarización de la producción, dado que los mercados también tienen sus exigencias particulares respecto al producto.

En esa visión consideramos necesario el esfuerzo adicional de los programas productivos y proyectos especiales a fin de que puedan contribuir a la estandarización de la producción y de la infraestructura básica con que cuentan las comunidades, que los convierta en previsibles y sostenibles.

Si bien FONCODES es un proyecto especial con un presupuesto pequeño, esta debe ser la mayor razón para que estos recursos sean bien invertidos, hasta convertirse en una estrategia no solo asistencialista de *inversión semilla* sino de producción sostenida dirigida al mercado.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no modifica ninguna norma constitucional o con rango de Ley, dado que su finalidad es la precisión de las funciones y competencias con que cuenta Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES, de acuerdo a su marco normativo de creación y las normas sectoriales que la rigen.

La vigencia de la norma permitirá una adecuada interpretación de las actividades asignadas y las intervenciones en proyectos de infraestructura social, económica y productiva en materia de agua y saneamiento, transporte, electricidad, sistemas de riego, entre otras, para la superación de la pobreza, la inclusión social y económica, en lugares donde otros niveles de gobierno involucrados, no intervienen.

IV. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

La presente Ley no genera costo adicional dado que se financia con cargo al presupuesto institucional y las transferencias presupuestales que anualmente se le asigna a FONCODES, a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

La ejecución de infraestructura social, económica y productiva a cargo de FONCODES, en el marco de la presente propuesta de ley, complementará las acciones de desarrollo productivo, que actualmente viene siendo liderada por el Programa Haku Wiñay, la misma que en el periodo 2012 - 2017 ha atendido a 171,313 hogares, estando pendiente 362,649 hogares por atender, en relación a una población objetivo de 533,962. Estas intervenciones se han realizado en 21 departamentos, 124 provincias y 338 distritos, con un monto de S/. 721.9 millones de soles, incluyendo la participación de otras fuentes de financiamiento privado.

Según el Diagnóstico Rural Participativo realizado por FONCODES en 18 regiones del país, existe 847 proyectos de infraestructura social, económica y productiva que requieren ser atendidos, considerando 400 hogares por proyecto, se estaría beneficiando a 338,800 hogares ubicadas en las zonas rurales en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Entre los principales beneficios tenemos:

- Formular programas productivos sostenibles para aumentar la capacidad institucional y de los grupos productores.
- Optimizar el uso de los recursos presupuestarios que asigna el Estado para los programas de inversión.

- Mejorar la articulación de los productores y el acceso al mercado.
- Incrementar la transferencia tecnológica, la productividad y la rentabilidad económica.
- Propiciar evidencia de que la creación de Programas Especiales cumple los objetivos y los resultados esperados.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con la Octava Política de Estado relacionado con la Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú y la Vigésima Tercera Política de Estado relacionado con la Política de Desarrollo Agrario y Rural.