

PROGRAMA DE INICIATIVAS LOCALES O PRODECO NUEVA ETAPA

Comentarios que sintetizan algunos hallazgos de utilidad para la revisión final del Manual Operativo (MO) modificado y en especial la pendiente tarea de revisión y ajuste de sus Anexos, a partir de la lectura crítica del Informe de Auditoria de Gestión 2007 de la Contraloría General de la República (CGR).

07/04/2009

Genoveva Ocampos

Consultora

PRODECO en su primera etapa piloto pone en evidencia la irracionalidad o inadecuación de ciertas normas, procedimientos y registros, lo que –además de los atrasos en el inicio de las actividades (2003 fue un año electoral, era imposible gastar en el primer año lo que se presupuestó originalmente en base a supuestos errados y tiempos irreales)- ha incidido hasta el presente en la planificación e implementación de proyectos sociales que, valga recordar, no pueden ser abordados como si fueran “obras”.

PRODECO quedó entrampado o enredado en sus propias normas y procedimientos, la razón instrumental y la burocrática formal se conjugan aquí y sus efectos deben ser sopesados con rigor y creatividad, ya que lo mismo puede acontecer con otros proyectos.

PRODECO puede ser percibido de distintas maneras, dependiendo de la fuente y del informe. Las auditorias externas han sido positivas del 2004 al 2006 según el Documento del Proyecto; sin embargo el Informe de la CGR sobre ejecución 2005 pinta un panorama algo caótico en lo que hace a procedimientos y registros, y arroja algunos elementos que permiten visualizar y entender porqué hasta el presente no ha sido posible transparentar la planificación y las rendiciones de cuenta por Proyecto, lo que ha contribuido anomalías, excesos o decisiones inapropiadas.

Por ejemplo, hasta el 2005 PRODECO (el Proyecto) se incluye con el proyecto ENREP en una misma cuenta: Estudios y Proyectos de Inversión. Si no fuera por los registros del PNUD sería imposible reconstruir la información sobre gastos y saldos en el periodo 2003-2006, aún así la información y las rectificaciones tienden a confundir al introducirse en el análisis nuevos elementos como son: el registro del aporte local y el del IVA “en especie”...

La cuestión del Aporte Local.

El Aporte Local según el Presupuesto del Proyecto (Anexo 1.2) se desglosa en Aporte de Contrapartida del Estado y el Aporte de los Beneficiarios, y en éste último caso hay orientaciones improcedentes por parte del BM, asumidas acríticamente por la UCP. La Guía y Términos de Referencia para auditorías de Proyectos del Banco Mundial dice que:

“También, las contribuciones en especie (tales como mano de obra contribuida por las comunidades) deberían ser contabilizados tanto como fuente y como uso de fondos, utilizando una base de costos razonable. En todo caso, suficiente información adicional debe ser revelada en las notas a los estados financieros” (Pág. 45, Informe CGR),

Este deseo u orientación entra en contradicción con los principios básicos de contabilidad, que se incluyen en la Ley No. 1535/99 de la Administración Financiera del Estado cuando dice: *“todo sistema de contabilidad se basará en valores devengados o causados”*. Así pues, el PNUD hasta el 2005 no incluye en sus registros el aporte local, ya que se encarga de “movimientos en efectivo”. Pero el Presupuesto del Proyecto lo incluye y valoriza y la planilla de Revisión ex post de subproyectos PRODECO lo incluye dentro del monto total del proyecto en USD, lo que genera confusión en la interpretación de los datos. Lo anterior, significa también el rediseño de esta matriz que no permite visualizar el saldo de los proyectos (en el proceso de ejecución sería lo adecuado, no sólo ex post..).

Obviamente que este tipo de orientación tiene sus efectos directos en la implementación de los proyectos en terreno. Una de las tareas asignadas a los ATs/ADCs fue la de completar las “planillas de trabajo” por hora.. y la “rendición del aporte local”, que a simple vista resulta más bien una pretensión absurdamente complicada, puede que una misión imposible (ver Anexo 4.12.3.1 al MO).

En síntesis, el presupuesto de los proyectos debería incluir y valorizar el aporte estimado en trabajo o especie de los/as involucrados/as, ya que este ejercicio permite desde el diseño contemplar la organización del trabajo necesaria para el emprendimiento y lo que es mas importante, los compromisos del grupo al respecto. Finalmente es el propio grupo el que se perjudicará si no invierte el tiempo necesario en el emprendimiento, sea éste una pequeña infraestructura y/o un ciclo agrícola.

En cuanto al registro de lo actuado, bastaría con una planilla sencilla para uso de los beneficiarios, que registre el tiempo invertido en trabajo (y su

equivalente en horas o medio jornal o jornal entero según la ocasión), planilla que se mantiene a disposición de quien quiera verificar este aspecto del emprendimiento *in situ*, comenzando por los supervisores, lo que no tiene porqué implicar una “rendición de contrapartida” del estilo que se pretende, porque el formato inhibe luego todo registro...más aún cuando la cultura oral predomina.

Si se insiste aquí, el Presupuesto del Proyecto podría estimar los aportes de beneficiarios sólo a título indicativo, lo que podría ser del orden del 10% como se acostumbra y no del 15% como se establece en el MO. La UCP debería contar con una base de datos sobre proyectos que también al igual que con los registros contables discrimine los montos por fuente (BM, aporte propio, aporte Municipalidad si fuera el caso); es decir, debe estar claramente establecido que los aportes locales se registran y se calculan en todo caso por separado, lo que significa que este aporte local será un monto adicional al monto devengado por el proyecto. De no ser así será imposible a futuro cotejar las bases de datos operativas de los registros contables del Proyecto, dificultándose todo seguimiento y monitoreo al respecto.

El informe de la CGR es sumamente instructivo y novedoso pero las recomendaciones del capítulo dos -que guarda relación con el cumplimiento del MO- incluyendo la contabilización del aporte de la comunidad no convencen, en la medida en que no se cuestiona aquí el método, sólo se sugiere acatar la Norma, pero cómo hay dos y al parecer se contradicen... una de ellas al menos tendría entonces -si se reconsidera el caso- que ser modificada y aclarada en su aplicación.

Y lo del IVA.

Aquí la recomendación es más complicada pero aleguemos en base al sentido común que también nos dice en este caso: ¿Para qué elevar un 10% adicional el valor de las adquisiciones de los proyectos si éste monto retorna al Estado que subsidia a las inversiones sociales?.

Una acción del Proyecto fue la de negociar una disposición emanada del MH el 4 de junio del 2003 para la exoneración del IVA a los proyectos. Sin embargo aparece un IVA “adelanto en especie” en el 2006 para descargos ante la contraloría...y ahora, en este MO 03/04/09 (aún) en reformulación los montos para proyectos incluyen IVA. La pregunta es ¿porqué tienen los pobres que pagar los platos rotos?. ¿No se podría acaso renovar la disposición en cuestión o habría alguna nueva ley en la cual ampararse? Finalmente, si se contrató a operarios sin RUC y luego se los registró en la categoría equivocada es problema de la UCP. A esto se suma las

indefiniciones a nivel de contrataciones de consultores (a nivel UCP y a nivel AT), que sí pagan IVA aún estando sus haberes incluidos dentro del presupuesto BIRF y no sólo para el caso de los fondos de contrapartida nacional. Cuestiones que deben evaluar los entendidos en la materia y que se enmarca en el régimen tributario en lo que hace a exoneraciones para “Acuerdos, Convenios y Tratados Internacionales”.

Ahora nos percatamos que se trata aquí también de otra dimensión de las dificultades de distinguir o no poder discriminar entre adquisiciones y contrataciones pero también entre diferentes tipos posibles de contrataciones... Se sugiere no obstante ver de rescatar el espíritu de la ley mencionado en la página 8 del Informe de la CGR, dónde se dice que:

“...Con relación a las adquisiciones que realicen los beneficiarios, en este caso el PRODECO para la implementación de los macroyectos de los Comités de Producción, las mismas estarán exentas del IVA siempre y cuando los pagos provengan del préstamo de referencia: es decir los proveedores deberán emitir las facturas sin adicionar el IVA a nombre del Proyecto PAR/02/011 Proyecto de Desarrollo Comunitario, quedando en claro que la no aplicación del mencionado impuesto no comprende las compras por parte de enajenaciones de los bienes adquiridos por el PRODECO, en ese sentido la exoneración del hecho se da en el organismo executor por ser éste el sujeto percutido del Impuesto...”

Debemos confesar que no nos queda en claro la última parte, menos aún su interpretación y derivaciones contables a nivel UCP, pero éste es el espíritu de la norma de excepción que sería conveniente rescatar por razones prácticas y de rentabilidad de los fondos, a favor de los beneficiarios directos. La invocación de la responsabilidad social y la aclaración del status y condiciones de las contrataciones contribuirían también a subsanar la cuestión o allanar el camino. De no ser así tendremos ahora pequeños proyectos + IVA incluso para bienes y equipamiento.

De los avatares en torno al Plan Operativo Anual (POA).

Esta es una tercera dimensión que se extrae del Informe de la CGR 2007 y, una vez más constatamos que los parámetros o indicadores para medir el llamado control cualitativo y cuantitativo del Estado, que no se reduce a obras, no deberían ser los mismos que para el caso de pequeños proyectos de Inversión Social. Además, la UCP no parece haber avanzado en lo que hace a su propia planificación y esto es problemático ya que ahora habría que apuntar hacia una planificación que sin desconcentrar atribuciones, apunlara procesos de descentralización en la toma de decisiones, lo que requiere en primer lugar reglas claras de juego.

En la Ley 1535/99 se utiliza al parecer el concepto de Programa de Ejecución, mientras que en la tradición de gestión de proyectos sociales se utiliza el POA de referencia, en principio se habla de lo mismo sólo que con distinta denominación. En relación al mencionado Programa, se indica que el mismo debe contemplar los Antecedentes (Objetivos, Resultados), Actividades, Individualización de los responsables (no es posible “individualizar” en el diseño al proveedor de un futuro servicio, caso Asistencia Técnica por ejemplo), periodo de ejecución (no dice indicativo o estimado), así como también los consabidos “Indicadores de medición de gestión, productos y metas esperados” y, “el desglose de recursos presupuestados por cada actividad” (debería decir por cada categoría o tipo de actividad más bien)...grosso modo, los mismos parámetros que para un POA o si se quiere Plan de Gestión a nivel del Proyecto (y puede que mañana a nivel de gobiernos locales).

A tener presente que en este tipo de ejercicio de auditoria de gestión el POA y el MO se vuelven referentes obligados de verificación, algo así como la Ley marco de interpretación de hechos y registros. Ahora bien, en lo que hace al POA, al inicio del proyecto era una matriz sugerente pero aún en gestación, según la CGR existió un POA 2005 pero según registros de los auditores -difíciles de interpretar sin mayor información sobre el proceso vivido-, el POA es “indicativo” del Plan de Acción...según el MO de entonces Plan de Acción y POA se someten a la aprobación de la SAS y del BM...sin embargo, la no objeción solo cuenta para el POA...y finalmente, el Plan de Acción 2005 no tuvo aval... Se deduce que hubo “intrínquilis”, al menos frente a los requerimientos de descargo de la CGR en el 2006 y que los controles y el entendimiento entre las partes se desvirtúan o deterioran...

Independientemente del nombre que se le otorgue al ejercicio de planificación, guía de programación de actividades, algo imposible de evadir en este tipo de Proyectos, lo cierto es que esto deviene al parecer un ejercicio complicado, formal y riesgoso...y es hora de entender los porqués y cómo subsanarlos. Además de las pistas antes señaladas, es ahora más evidente que el hecho de que los POA incluyan presupuesto por componente complica el proceso de aplicación del mismo así como el de una eventual reprogramación, que en estos casos también está condicionada por el modo en que se asigna o distribuye el presupuesto del Proyecto en el momento de su diseño o aprobación a nivel Parlamento. En este caso, dicha distribución era irreal para el primer año y de ahí en más las cosas se complican por otros motivos también pero no se procede a la reprogramación del paquete, y se van acumulando los saldos..., para

finalmente extenderse el periodo de “cierre” del proyecto, desconocemos en qué condiciones de tipo administrativo y gerencial.

Hoy habría que preguntarse en qué condiciones es posible reprogramar actividades y consecuentemente el presupuesto para los años restantes de ejecución, cuando éste parece estar “predeterminado” por las condiciones del préstamo, que además comienza a generar amortizaciones e intereses antes del cierre final del proyecto, en nuestro caso desde el 2007. Por otro lado, la programación en sí se facilitaría si se construyen desde el vamos dos documentos o instrumentos de planificación estrechamente relacionados pero diferentes: por un lado, el POA o lo programático y las actividades correspondientes debidamente identificadas y catalogadas previamente y, por el otro, el Plan Presupuestario o quizás el presupuesto indicativo del POA. El Informe de Auditoria de Gestión revela que se agregan nuevas categorías en función a hechos consumados (i.e. adiestramiento) y se reacomodan rubros sobre la marcha, al parecer porque no coinciden los ítems del POA y del Presupuesto.

Se entiende ahora que el presupuesto inicial de un Proyecto se ve modificado en función a los recursos disponibles por el MH y a la aprobación parlamentaria del PGN o Presupuesto de Gastos de la Nación, por lo que se convierte a su vez en plan financiero, que no es lo mismo que lo Obligado, lo que implica nuevamente reajustar el POA a principios de cada año se entiende. A nivel de registros del ejercicio presupuestario del MH hay avances recientes, pero a nivel POA u operativo/programático entendemos que aún queda por definir de manera desagregada los componentes y uniformizar las categorías de manera a hacerlas coincidir tanto a nivel de rubros generales como de ítems específicos para el año programado. Tarea que al parecer no es evidente aún si se considera que la estructura del ejercicio programático, que también pretende dar cuenta de procesos y resultados (a nivel fondos de inversión social, capacitación, servicios de apoyo, etc.), no es la misma que la estructura del ejercicio presupuestario. Este último surge y avanza desde parámetros más convencionales de contabilidad, pero desde el 2006 permite identificar transferencias a beneficiarios, y últimamente analizar el proceso presupuestario en términos de Plan Presupuestario, Plan Financiero, Obligado, Pagado, etc.

A nosotros no se nos informó sobre las diferencias entre un POA y un Plan de Acción, y el MO sigue mencionando al POA. Desconocemos de que manera se dio la dinámica de informes a los entes tutelares (SAS, BM), pero si estos informes -que son semestrales hasta ahora, al parecer no hubo o no se contempló en la operativa informes financieros anuales sólo

auditorias externas...- responden a un POA que tiene algo de ficción y por el otro no coinciden en su estructura o andamiaje con los informes de ingresos/gastos del Ministerio o Secretaría a cargo del mismo, pues habría aquí algún trabajo de acoplamiento importante a realizar.

Estas impresiones a partir de una rápida lectura a un informe voluminoso que llevó dos años de realización (2006/y2007), se deducen de una auditoria de gestión sobre un año en particular, 2005, y no de una evaluación final, de ahí que sean solo eso: impresiones algo fundamentadas que responden a la necesidad de crear condiciones más efectivas de programación y reprogramación, lo que no debería ser muy complicado y facilitaría las interacciones más aún en el caso de proyectos de inversión social y económica; también responden a la necesidad de facilitar el seguimiento interno y el monitoreo y evaluación de todo Proyecto que se precie de tal.

Otros 3 hallazgos de interés:

- Al parecer hay problemas de identidad en relación al nombre del organismo responsable de la ejecución del proyecto: UGP o UCP o más bien UEP... es que la Guía de Auditoria del BM ya citada habla de Unidad Ejecutora de Proyecto y la CGR sostiene -interpretando la Ley 1535/99 de la Administración Financiera del Estado- que la Unidad Ejecutora (UCP) es una subUnidad Administrativa Financiera o subUAF -de la UAF de la Secretaría de Acción Social se entiende-, responsable por lo tanto de la contabilidad del proyecto y del análisis y evaluación de los proyectos. Esto está mencionado en el Documento del Proyecto de manera difusa y se sigue hablando de UCP...cuando que lo que se necesita había sido es una Unidad que coordine por supuesto pero sobre todo que se responsabilice de la ejecución del Proyecto y eso sólo podría ser por ahora una subUAF.
- Flujos de caja de ingresos y egresos no deben o no se requiere que consten en las actas de las reuniones de cada organización, como lo estipulaba el MO; evidentemente en este caso la CGR detecta que no se aplicó la norma...Basta en estos casos con la rendición de cuentas, previamente socializada, que se remite a la UCP para el siguiente desembolso y así hasta el término de la implementación del proyecto.
- El Cronograma de Desembolsos formó parte del contrato para el caso de la AT... cuando que en realidad lo que se necesita es un compromiso en torno a un Cronograma de Actividades de Asistencia

Técnica a nivel de emprendimientos y/o Capacitación por actividades o temas específicos, aspecto subestimado y sacrificado en la etapa anterior y que en una nueva etapa debería también abarcar a más de un grupo o comités y asociaciones de manera a generar cierta “economía de escala” a este nivel; o sea, un compromiso algo más detallado que en el documento de cada proyecto, puesto que lo que interesa es integrar esfuerzos y supervisar su desarrollo, y esto es un punto sensible, ya que las ATE intervendrían más bien en la etapa de implementación y serían contratadas por la UEP.

En su primera etapa, PRODECO no logró entre otras la interacción deseada con los gobiernos locales, algo que deberá cambiar en una siguiente etapa mucho más exigente, porque las expectativas también van en aumento en lo que hace a descentralización, en un pequeño país, con un Estado “unitario y descentralizado” según su Constitución y que por su escala, densidad y distribución demográfica debería –si las piezas del engranaje se reacomodan y ajustan o simplifican- administrar adecuadamente una gestión concentrada en una UEP y un proceso de descentralización que permita ir transfiriendo y ajustando conocimiento y habilidades paso a paso, para finalmente (la meta) generar un proceso de cogestión con responsabilidades compartidas -entre el nivel central y el de los gobiernos locales y la ciudadanía organizada se entiende- en lo que hace al desarrollo local y la gerencia de proyectos sociales y económicos o de inversión social.

Este proceso adecuadamente reorientado también podría contribuir a dar cabida a otras contrapartes y/o dar forma y contenido a otros recursos a nivel local, siempre y cuando una nueva etapa contribuya y garantice los cambios necesarios -que en este ejercicio sobre el texto del MO se perfilan- a nivel de gestión pública y gerencia social, por lo tanto al fortalecimiento institucional de la SAS en programas y proyectos de combate a la pobreza. O sea, lo que está en juego aquí es algo más que PRODECO y el proceso de redefiniciones que el rescate de una estrategia de inversión social implica podría acelerarse si logramos aprender de los errores y desatinos del pasado reciente, desterrando indefiniciones, vicios e imposturas de toda laya.