



NOTA N° 39

SE PUBLICA
REPORTE NACIONAL
VIGILA PERÚ N°5

LA NOTICIA

Se ha publicado la quinta edición del Reporte Vigila Perú, que da cuenta del avance de la descentralización y de la gestión de 14 Gobiernos Regionales: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Pasco, Piura, San Martín y Ucayali.

EL RESUMEN

El Vigila Perú número 5 informa del retraso, en el Congreso, para la aprobación de leyes fundamentales para la descentralización y sus reglamentos, como aquellas de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y del Sistema de Acreditación. Como consecuencia, los procesos de integración regional y de transferencia de competencias a las regiones y las localidades se hallan prácticamente paralizados.

En cuanto a la asignación y ejecución presupuestal del Gobierno Central en las regiones, resalta la discrecionalidad de los diferentes sectores para decidir sobre el destino regional de sus recursos y para decidir el avance del gasto de los mismos.

Por su parte, los Gobiernos Regionales cargan con el peso del pago de la planilla de los profesores y los trabajadores de la salud, lo que determina que el gasto corriente sea elevado en la composición de sus presupuestos. En la ejecución de sus gastos de inversión, como en ocasiones anteriores, la mayor parte de los Gobiernos Regionales (GR) experimentan retrasos considerables. Pasada ya la mitad del año, muchos proyectos de inversión aún no cuentan con la declaratoria de viabilidad del SNIP.

En reportes anteriores de Vigila Perú se atribuyó esta situación a lo exigente de los requisitos del SNIP. Sin embargo, difícilmente se puede argumentar eso ahora que se ha dado mayor autonomía a los GR y GL para declarar la viabilidad de sus proyectos. La explicación radicaría más bien en las dificultades que aún enfrentan algunos Gobiernos Regionales y Locales para formular buenos estudios de proyectos.

En cuanto a la participación de la sociedad civil en las decisiones regionales, se comprueba la heterogeneidad de los espacios de encuentro entre los GR y la sociedad civil en cuanto a su contenido y su nivel de formalización, mientras que el funcionamiento de los CCR dista mucho de ser el esperado.

Por el lado de los Consejos Regionales, se nota un aumento en la producción de normas, aunque muchas de ella siguen siendo la expresión de demandas provinciales por recursos o meras formalidades protocolares. Pero es importante mencionar que hay también una creciente cantidad de normas regionales que abordan temas relevantes de las regiones

Aunque la descentralización de los sectores sociales corresponde recién a la cuarta y última etapa de la descentralización, los Ministerios de Educación y Salud demuestran estar trabajando en la transferencia de funciones a sus distintas instancias regionales, en coordinación con los Gobiernos Regionales. De la misma manera, se nota un avance significativo en la conformación de los espacios regionales de concertación con la sociedad civil en la definición de planes y estrategias regionales de salud y educación.

EL ANÁLISIS

El Marco Legal de la Descentralización,

En cuanto a las normas del proceso descentralista, ni la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni la Ley de Participación y Control Ciudadanos, han sido aprobadas aún. Por otro lado, sí han sido aprobadas la Ley de Descentralización Fiscal, la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Sin embargo, las dos primeras siguen careciendo del respectivo Reglamento, lo cual impide la implementación de la norma y, por consiguiente, la evaluación de avances en este terreno. Por el lado de la Ley de Incentivos, hacia fines de agosto era la única que tenía reglamento, en éste se presentaron los lineamientos y criterios para la elaboración de los Expedientes Técnicos que deben sustentar las propuestas de integración de regiones recientemente aprobadas por el CND. Los Expedientes Técnicos constituyen -por su dificultad- un escollo difícil de superar.

La responsabilidad en la demora de la aprobación de estas leyes recae en el Congreso, mientras que la demora en formular sus reglamentos recae en el Consejo Nacional de Descentralización y en el Ministerio de Economía y Finanzas. Las consecuencias son evidentes: no se logrará transferir ninguna competencia este año y es muy difícil que algún grupo de regiones logre presentar para enero del 2005 un Expediente Técnico para la integración que satisfaga los requisitos establecidos, lo que a su vez retrasará la puesta en marcha de la descentralización fiscal.

El Presupuesto del Gobierno Central en las Regiones

En la mayor parte de los pliegos presupuestales del Gobierno Central, los recursos de inversión del año 2004 en las regiones son menores a

los del 2003. En algunos casos esta disminución se explica porque recursos de los programas sociales del MIMDES fueron colocados en las cuentas municipales (aunque después tuvieron que ser devueltos al MIMDES) o porque, en algunas regiones, el MTC ha asignado menos recursos para aumentarlos en otro.

El peso de los diferentes sectores en las regiones es bastante desigual. Tomando de nuevo como ejemplo al MTC, en Ucayali representa el 86% de toda la inversión regional del GC mientras que en Ica no llega al 1%. En esta última región son más importantes, en términos de inversión, el Ministerio de Agricultura y la Universidad San Luis Gonzaga.

De la misma manera, es muy heterogéneo el avance en la ejecución de los recursos de inversión del GC en las regiones. En algunos casos, la explicación radica en dificultades de gestión de recursos de contraparte a créditos de las multilaterales.

En perspectiva, sería necesario que las autoridades regionales intervengan en la asignación regional de los recursos de inversión de los diferentes sectores, y resguarden el cumplimiento de los presupuestos asignados exigiendo que -en caso de cambios- al menos los pliegos informen y expliquen las razones de los mismos.

El Presupuesto de los Gobiernos Regionales

El gasto en Personal y Obligaciones Sociales tiene un peso enorme al interior de los presupuestos de los Gobiernos Regionales. Pero, como se sabe, este rubro no se limita al pago de planillas de la burocracia del GR como tal, sino que incluye el pago al personal docente y de salud en esos ámbitos. Seguramente en muchas regiones hay un innecesario

crecimiento del gasto burocrático, pero no es serio acusar a las regiones –como se ha venido haciendo– de ser «pura burocracia», salvo que alguien piense que se pueda recortar o dejar de pagar a los maestros, médicos y enfermeros o enfermeras.

Frente al peso del gasto corriente, los recursos asignados a gastos de capital son completamente minoritarios y, peor aún, enfrentan muchos atrasos en su ejecución.

Para estimar el avance en el gasto de estos recursos, el Sistema Vigila Perú utiliza dos indicadores: el avance de la ejecución presupuestal con respecto al PIA, y el avance en la ejecución respecto del calendario autorizado por el MEF.

El Reporte Vigila Perú 5 indica que existe un fuerte déficit en la ejecución de estos recursos de inversión. En promedio, al mes de agosto, sólo se había gastado el 43% de los recursos presupuestados. Como es de esperar, entre las regiones analizadas algunas presentan avances significativos en la ejecución mientras que otras presentan serios retrasos. Piura, por ejemplo, destinó sus recursos a la ejecución de dos grandes proyectos que ya estaban en marcha, con lo que su ejecución ha sido bastante fluida. Por su parte, en Junín y Pasco estos recursos se han dividido en una gran cantidad de proyectos pequeños, muchos de ellos nuevos, lo que dificulta su gestión.

Más preocupante aún es notar que -en promedio- los Gobiernos Regionales sólo han ejecutado el 46% de los recursos que estaban autorizados de gastar. En Pasco, Junín y Huancavelica, que son los casos críticos, han gastado menos del 30%.

Los anteriores Reportes de Vigila Perú han venido señalando que

existían «cuellos de botella» en el proceso de la ejecución de proyectos desde su fase de pre inversión. En una primera etapa de la descentralización, los funcionarios de los GR señalaban que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) era demasiado centralizado en la sede del MEF en Lima, y sus requisitos demasiado exigentes, y que por eso sus proyectos se quedaban sin tener siquiera la declaratoria de viabilidad.

Sin embargo, desde entonces el MEF ha ampliado la autonomía de los gobiernos regionales para calificar los proyectos mediante el incremento de los montos máximos establecidos como tope. Por lo tanto, pareciera que ahora el problema radica más bien en la capacidad de las unidades formuladoras (y evaluadoras) de los GR para hacer estudios de pre inversión, lo que expresa la carencia de recursos humanos calificados en los GR. En muchos casos, de acuerdo a lo expresado por funcionarios de diversos GR, el problema se originaría en la pobre formulación de proyectos desde las municipalidades provinciales y distritales.

Ya en la etapa de inversión se presentan también retrasos diversos: la demora en la elaboración de expedientes técnicos, la falta de capacidad operativa de las empresas seleccionadas y la necesidad del visto bueno que algunos proyectos requieren, por ejemplo, del INC o del Ministerio de Agricultura.

Transparencia, Participación en los Consejos de Coordinación Regional y funcionamiento de los Concejos Regionales

En lo referente al acceso a la información pública relativa a la gestión de los gobiernos regionales, se siguen presentando problemas.

TEMA: SE PUBLICA REPORTE NACIONAL VIGILA PERÚ N°5

De las catorce regiones comprendidas en el Reporte del equipo de Vigila Perú, seis entregaron la información presupuestal completa y dentro de los plazos de ley y cinco la entregaron completa pero fuera de los plazos. Una región la entregó dentro del plazo pero incompleta y dos entregaron la información incompleta y fuera de los plazos.

En lo referente a los portales de transparencia que los GR deben de implementar por ley, hay vacíos importantes. Se analizaron tres rubros informativos básicos: ejecución presupuestal, acuerdos y ordenanzas y contrataciones y adquisiciones, observando en cada caso si el portal contenía o no información actualizada y completa. Solamente Arequipa y Piura, de las catorce regiones observadas, cuentan con toda la información actualizada. Áncash y Huánuco en cambio, casi no contienen información relevante en sus portales.

Cabe señalar que, aparte de los portales de transparencia, muy pocos GR cuentan con medios de información alternos. La necesidad de medios diferentes a los portales se hace mas evidente en las regiones con población rural donde no existen facilidades para acceder a internet. La estrategia más común entre los GR es la de hacer circular notas de prensa, sin embargo, muchas veces éstas se refieren a las actividades del presidente regional, inauguraciones y demás actividades cuya difusión sirve para alimentar la buena imagen del GR o del presidente regional, pero para informar sobre la gestión presupuestal, los acuerdos políticos o los contratos.

Otro aspecto relevante en la relación del GR con la sociedad civil, es la participación ciudadana. Los equipos de Vigila Perú en cada una de las regiones observadas han recogido información sobre los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y sobre los diversos espacios de

encuentro entre los GR y la sociedad civil.

Vigila Perú constata que la diversidad de espacios de encuentro institucionalizado es cada vez mayor: consejos regionales, concejos temáticos, mesas de trabajo, comisiones, espacios de consulta, entre otros. Además, estos espacios se constituyen sobre temas muy heterogéneos, en ocasiones muy especializados, como la comisión regional de agroexportadores y el taller de estrategias vitivinícolas en Ica; o el comité técnico de biodiversidad en Junín.

En cuanto a los CCR, se ha registrado una confusión respecto de este espacio y las reuniones del presupuesto participativo. Algunos GR han considerado estas reuniones como sesiones del CCR. Pero, si no se toman en cuenta las reuniones del presupuesto participativo, en 5 de las 14 regiones observadas los CCR aún no han sesionado (Ayacucho, La Libertad, Ica, Ucayali y Pasco).

El cuanto al desempeño de los consejos regionales, se ha analizado el número de sesiones de cada uno y el número de ordenanzas que han emitido entre mayo y agosto. Aunque queda claro que se requieren de criterios cualitativos para evaluar más a fondo estos indicadores, podemos decir que se puede ver un aumento en la cantidad de reuniones y de normas aprobadas en relación con el cuatrimestre pasado. El informe detallado de los contenidos de las normas regionales puede verse en el Reporte Vigila Perú 5.

En todo caso, un problema grave que se presenta es que las ordenanzas aprobadas tienen valor legal sólo a partir de su publicación en el diario oficial «El Peruano», pero cada publicación cuesta seis mil soles, por lo que los GR señalan, con fundamento, que no cuentan con los recursos suficientes.

Educación y Salud

A diferencia de los sectores como Agricultura, Transporte y Comunicaciones, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas y otros, cuyas transferencias están programadas para esta etapa de la descentralización, las transferencias en Educación y Salud están previstas para la siguiente etapa, la cuarta.

Sin embargo, en ambos casos se está avanzando mediante las Comisiones Nacionales de Transferencias Sectoriales. El Ministerio de Educación (MED) tiene a la descentralización educativa como uno de los nueve lineamientos de la política educativa 2004-2006. Una instancia dentro del Ministerio, la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional, está concluyendo con las transferencias presupuestales a los GR de Lima y Callao. Las demás regiones hicieron sus transferencias a las Direcciones Regionales de Educación (DRE) en la primera etapa de la descentralización.

Resta que el MED defina, mediante el Reglamento de la Ley General de Educación, las actividades precisas de los Concejos Participativos Regionales de Educación (CPRE), de los Concejos Participativos Locales de Educación (CPLE) y de los Concejos Educativos Institucionales (CEI). Estas instancias de encuentro entre la sociedad civil y los actores del proceso educativo corresponden a los niveles de gestión de las DRE, las UGEL y los Centros Educativos. A la fecha de redacción del informe Vigila Perú 5, el reglamento de la Ley seguía estando en consulta en el MED.

El Vigila Perú 5 detalla dónde, en las catorce regiones observadas, se han instalado los CPRE. Estos concejos están diseñados para construir relaciones entre las DRE, los GR y la comunidad educativa y sociedad

civil. Las dos actividades más importantes de los CPRE son la formulación del Proyecto Educativo Regional (PER) y el Plan Estratégico Regional de Educación.

Hay regiones más avanzadas que otras en este aspecto. Entre ellas están Cusco y Pasco que, según el Reporte de Vigila Perú ya están elaborando su Plan Estratégico y ya implementaron sus Concejos Participativos Locales de Educación (CPLE) cuyas funciones son básicamente las mismas que las del CPRE pero en el ámbito local.

Algunas muestras positivas registradas hasta el momento son la inclusión del PER como tercer proyecto de impacto regional en San Martín y la asignación presupuestal por dos años que ha destinado el GR de Huancavelica para elaborar su PER.

En cuanto al sector Salud, la situación es similar al existir también Concejos de nivel Regional – Concejo Regional de Salud- cuyo objetivo es vincular a las autoridades y funcionarios del sector con la ciudadanía. Más específicamente, la Comisión Nacional de Transferencias Sectoriales ante el CND ha informado que se encuentra desarrollando una hoja de ruta dentro del MINSA, que luego someterá a consulta regional.

Una de las actividades más importantes para el sector es la firma de Acuerdos de Gestión entre el Ministerio de Salud y los GR. Éstos surgen como una necesidad para los sectores que hagan transferencias a los GR fuera del Plan Anual de Transferencias Sectoriales de 2004. El objetivo de estos Acuerdos, llamados para el caso del sector Salud,

'Convenios de Delegación', es desarrollar capacidades de programación conjunta.

De acuerdo al equipo de Vigila Perú, solamente una de las regiones analizadas no ha conformado su CRS: Piura. El Concejo debe identificar las prioridades de salud en cada región. El Reporte detalla qué regiones han identificado sus prioridades en esta instancia y cuáles esperan identificarlas como parte de un proceso consultivo con la población. Entre estos mecanismos destaca la experiencia de Lambayeque que el Reporte de Vigila Perú destaca. Además, el Reporte señala las prioridades de salud identificadas hasta ahora, las que se inscriben en áreas tales como: enfermedades transmisibles, promoción de la salud, salud ambiental, planificación y prevención de desastres y el impulso a la conformación de Concejos Provinciales de Salud. Destacan la priorización a la atención del VIH/SIDA en Ica y Huánuco y al dengue y la malaria en San Martín. Las prioridades de las cuatro regiones están claramente detalladas en el Reporte de Vigila Perú.

Recomendaciones

El Reporte de Vigila Perú 5 termina haciendo recomendaciones, en su mayoría relacionadas a la asignación y ejecución presupuestal: respetar el presupuesto de inversión originalmente programado, que el CND ponga en marcha un Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para subsanar las deficiencias en las diferentes etapas de la ejecución presupuestal en las regiones, entre otras.

IDEAS FUERZA

- No son claros los criterios que manejan los organismos del Gobierno Central para asignar regionalmente sus recursos y para avanzar en su ejecución. Esta «discrecionalidad» del GC en la asignación y ejecución presupuestal regional debe ser evaluada

conjuntamente por el Gobierno Central y por los Regionales.

- Hay retrasos considerables en la ejecución de los recursos de inversión de los Gobiernos Regionales. Habiendo mayor capacidad de decisión en las regiones, la explicación parece hallarse ahora en la poca capacidad técnica de funcionarios de los GR y GL en algunas regiones y localidades. Este déficit parece estar asociado a las bajas remuneraciones que perciben y a su alta rotación.
- Ni la Ley de Integración y Conformación de Regiones ni la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales han contado con la debida reglamentación en los plazos establecidos. En el caso de la segunda, el reglamento no ha sido publicado aún. Las consecuencias de este retraso son la paralización del proceso de transferencias y el riesgo de que las regiones no puedan integrarse en esta etapa.
- En cuanto a la transparencia, se constata que existen deficiencias en los portales regionales y que la mayoría de regiones no tienen mecanismos adicionales de difusión. El acceso a la información, por otro lado, es adecuado en la mayoría de regiones en lo que respecta a la información presupuestal. Hay menos eficiencia en la entrega de información político normativa y sobre contratos.
- Hay una gran diversidad de espacios de participación entre el GR y la sociedad civil en torno a temas específicos y, en ocasiones, con una especificidad técnica considerable.
- El panorama para el CCR no es muy positivo puesto que sólo ha sesionado en seis de las catorce regiones.
- Los Consejos Regionales han elevado, en general, su producción normativa. Además, se observa una voluntad política por priorizar temas sectoriales como la producción agrícola (Piura, San Martín), por temas de salud (Junín) y por temas educativos (Piura).

- Hay avances importantes en los sectores Educación y Salud en torno a las transferencias de competencias regionales. La mayoría de regiones analizadas ha instalado Consejos Participativos Regionales de Educación y Consejos Regionales de Salud. Sin embargo, el papel del CND como conductor de este proceso es aún limitado.

REFERENTES CLAVE

Javier Azpur – Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana

Epifanio Baca – Responsable del Sistema Vigila Perú

CEDEPAS (Cajamarca, La Libertad)

CARE (Cajamarca)

CIPCA (Piura)

CEDEP (Áncash, Ica)

CEAS Y CEPCO (San Martín)

CAAAP (Ucayali)

SEPAR y Flora Tristán (Junín)

ARARIWA y CBC (Cusco)

DESCO (Huancavelica, Arequipa)

CEDER (Arequipa)

Asociación SER (Ayacucho)

Centro LABOR (Pasco)

AJUPDROH (Huánuco)