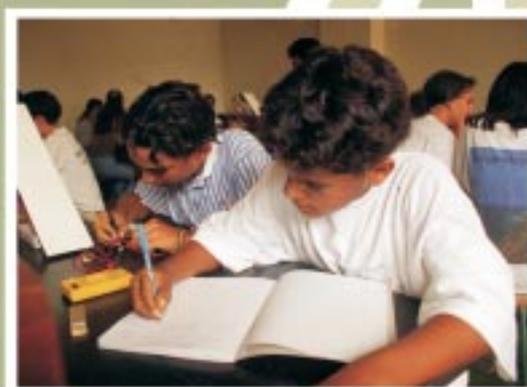


Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº20 Noviembre - 2004

Proyecto Participa Perú



SISTEMA VIGILA PERÚ VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

Acceso a la información y transparencia en los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales y la participación ciudadana

La producción de ordenanzas en el Consejo Regional

**Tomando la delantera
Los sectores educación y salud frente a la descentralización**

Luces y sombras del manejo presupuestal en las regiones



Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



N°20 Noviembre 2004

Proyecto Participa Perú

Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú

Director: Carlos Monge

Coordinadora General:

Patricia Paz Panizo

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Fernando Eguren **CEPES**

Maximiliano Ruiz **CIPCA**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

Dirección: Calle León de la Fuente

110, Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos: 613 8313 / 613 8314

Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe

propuest@desco.org.pe

Participa Perú es una publicación del Proyecto **PARTICIPA PERÚ**.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

PARTICIPA PERÚ busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.



Contenido

3 Editorial

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

4 Acceso a la información y transparencia en los gobiernos regionales

6 Los gobiernos regionales y la participación ciudadana

8 La producción de ordenanzas en el Consejo Regional

Tomando la delantera

9 Los sectores educación y salud frente a la descentralización

12 Luces y sombras del manejo presupuestal en las regiones

Elaborado por:

Epifanio Baca, Responsable del Área de Vigilancia Ciudadana

Maria Luisa Burneo, Coordinadora del Área de Vigilancia Ciudadana

Javier Paulini, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana

Beliza Espinoza, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana



El sistema Vigila Perú cuenta con el aporte de la Open Society Institute (OSI), bajo los términos del acuerdo cooperativo N°20010740, y del Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED), bajo los términos del acuerdo cooperativo N°2002.0280G. Las opiniones expresadas por los autores, no necesariamente reflejan el punto de vista de la OSI, ni del EED.



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

La vigilancia ciudadana constituye un derecho mediante el cual los ciudadanos organizados hacen seguimiento al cumplimiento de los compromisos y obligaciones de las autoridades públicas en los diferentes niveles de gobierno, con la finalidad de democratizar y hacer más transparente la gestión pública.

Vigila Perú, sistema de vigilancia ciudadana sobre el proceso de descentralización, está conformado por equipos regionales y un equipo de coordinación central, los cuales llevan adelante procesos de formulación de reportes regionales periódicos de vigilancia sobre la marcha de la descentralización y el desempeño de 14 gobiernos regionales. En dicho proceso se dialoga con las autoridades de gobierno y se involucra a los líderes sociales en el análisis y discusión de los resultados de dichos reportes.

Esta publicación ha sido elaborada sobre la base de la información del Reporte Nacional N° 5 de Vigila Perú, correspondiente al período mayo – agosto 2004. Aquí presentamos información sobre el desempeño de los gobiernos regionales respecto a: 1) el acceso a la información y la transparencia, 2) la participación ciudadana, 3) el desempeño de los Consejos Regionales en la producción de ordenanzas, 4) las iniciativas asociadas a la descentralización en los sectores educación y salud y, 5) el avance en la ejecución de los presupuestos regionales, en particular los destinados a las inversiones. Entre los principales resultados debemos mencionar el retraso en la ejecución de los presupuestos de inversión en la mayor parte de regiones. Por otra parte, son encomiables las iniciativas que vienen desplegando los sectores de salud y educación.

La producción de este informe de vigilancia es posible gracias al esfuerzo desplegado por los equipos regionales de CEDEP (Ancash), CEDER Y DESCO (Arequipa), SER (Ayacucho), CEDEPAS y CARE (Cajamarca), ARARIWA y CBC (Cusco), DESCO (Huancavelica), AJUPRODH (Huanuco), SEPAR y Flora Tristán (Junín), CEDEP (Ica), CEDEPAS (La Libertad), LABOR (Pasco), CIPCA (Piura), CEAS y CEPCO (San Martín) y CAAAP (Ucayali).

Asimismo expresamos nuestro reconocimiento a los funcionarios de las entidades públicas y a los líderes sociales de la sociedad civil de las regiones que participaron de las reuniones de validación y en los talleres de análisis y socialización de los resultados de los reportes regionales.

Vigila Perú es implementado por el Grupo Propuesta Ciudadana en el marco del Proyecto Participa Perú, con recursos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), del Open Society Institute (OSI) y del Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED). Participa Perú es un consorcio integrado también por Catholic Relief Services (CRS) y Research Triangle Institute (RTI). Tiene como asociados al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (CMP-FT), al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), y la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS).

ACCESO a la INFORMACIÓN y TRANSPARENCIA en los gobiernos regionales (GR)

La mayoría de GR cumple con brindar la información presupuestal, aunque no todos logran hacerlo de manera completa y en los plazos de ley. Los casos que muestran mayor eficiencia en la entrega de información son Ica, La Libertad, Piura y San Martín, que mantienen su comportamiento favorable desde hace un año.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL EN LOS GR (MAYO - AGOSTO 2004)

Entregaron la información completa y en los plazos de ley



AREQUIPA
ICA
LA LIBERTAD
PIURA
SAN MARTÍN
UCAYALI

Entregaron la información completa fuera de los plazos de ley



AYACUCHO
CUSCO
HUANCAVELICA
HUANUCO
JUNIÍN

Entregaron la información incompleta en los plazos de ley



CAJAMARCA

Entregaron información incompleta fuera de los plazos de ley

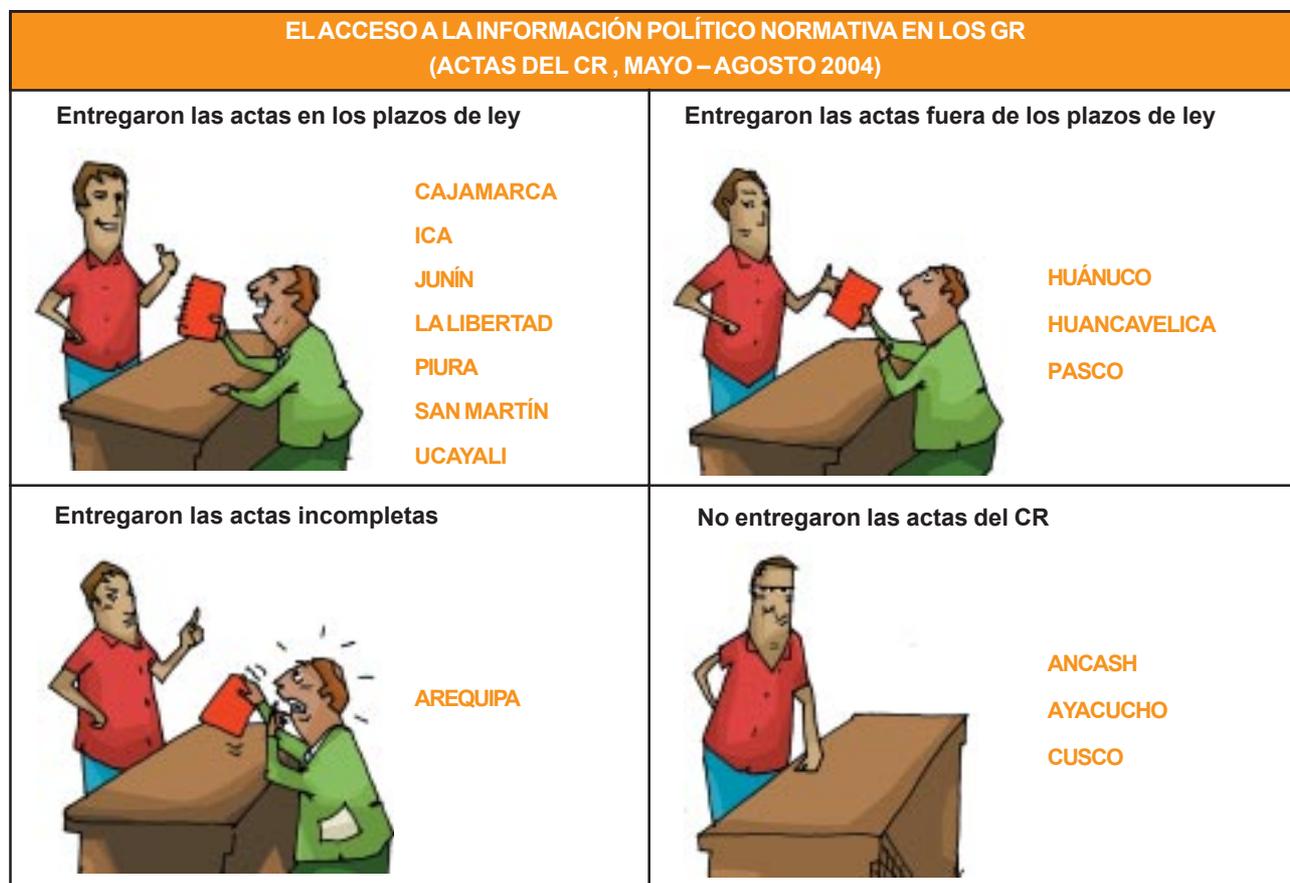


ANCASH
PASCO

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

Si bien la mayoría de GR hace entrega de las actas del Consejo Regional, notamos un comportamiento poco uniforme. Por ejemplo, en el período anterior, el GR de Cusco sí entregó las actas del CR, mientras que en este período no lo hizo. Por otro lado, se ha dado un cambio positivo en los GR

de Huánuco y Pasco, que por primera vez entregaron las actas del CR. Nuevamente, Ancash aparece de manera recurrente con un comportamiento poco favorable, incumpliendo con la Ley de Transparencia y el Acceso a la Información Pública.



Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

El aspecto en el que se observan mayores debilidades es el de la transparencia de los GR, tanto en sus portales de transparencia regional - que muestran considerables vacíos- como en la ausencia de mecanismos de difusión adicionales a éstos.

La mayoría de GR producen notas de prensa para difundir información, sin embargo son muy pocos los que tienen algún espacio propio (que goce de cierta regularidad) para la difusión de su gestión; y no todos invierten en la publicación de comunicados en los medios locales para dar a conocer este tipo de información. Las notas de prensa normalmente tratan sobre las actividades del Presidente Regional o sobre eventos como inauguraciones de obras, pero no ofrecen in-

formación sobre el avance en las inversiones, las normas regionales, la

contratación de personal, entre otros temas relevantes.



Los GOBIERNOS REGIONALES y la PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿QUÉ INFORMACIÓN LEVANTAMOS?

- Los espacios de interacción entre el GR y la sociedad civil en los que se puede establecer una relación a través de la consulta, concertación o elaboración de propuestas sobre un tema definido previamente.
- En qué medida los aportes de la sociedad civil son recogidos por el GR para incorporarlos en planes regionales o políticas concretas.
- En qué medida estos son espacios que mantienen una agenda y siguen funcionando o desaparecen.

Consideramos espacios generados por iniciativa del GR y/o de las organizaciones de la sociedad civil.¹



Durante este período se observa que hay regiones en donde sí se han constituido espacios permanentes y formales (reconocidos por normas regionales) de encuentro entre el GR y organizaciones de la sociedad civil. En algunos casos, como en Piura, La Libertad y San Martín, los espacios muestran mayor diversidad, incluyendo comisiones para tratar problemas de grupos poblacionales particulares (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, población afectada por la violencia, entre otras) y espacios temáticos como mesas o consejos regionales de turismo, tecnología, minería, pesquería, medio ambiente, entre otros.

Por otra parte existe un grupo de regiones en las que no se han constituido espacios de encuentro entre la sociedad civil y el GR consolidados por iniciativa de ambos. Este es el caso de los GR de Ancash y Cajamarca.² En otras regiones, a pesar de no haberse constituido espacios de carácter formal y permanente, se han producido reuniones que debemos considerar. En Ayacucho, por ejemplo, se han sostenido reuniones entre el GR y agrupaciones de mujeres, con miras a la conformación del Instituto Regional de la Mujer (IRMA). En Huancaavelica, el GR ha realizado tres importantes foros de consulta con la sociedad civil para discutir temas clave del desarrollo regional, como

el canon hidroenergético y el Proyecto Tambo Ccaracocha. Cabe mencionar que en estas reuniones se ha aprobado una agenda regional, que se ha visto reflejada en el presupuesto participativo. En Pasco, se produjo una reunión entre el GR y comunidades campesinas para tratar problemas entre éstas y las empresas mineras.

En otras regiones, aparecen algunos espacios formalizados, que se enfocan en temas de competitividad, inversión y producción regionales. Ejemplos son la Comisión de Agro exportadores en Ica, el Grupo Impulsor Técnico en Arequipa, o los Consejos Regionales de Competitividad y Biodiversidad en Junín.

1 No consideramos en este análisis los espacios que responden a procesos normados por leyes o directivas del GR (por ejemplo los talleres y reuniones del proceso de elaboración de los presupuestos participativos –incluyendo los recientes comités de vigilancia– y planes concertados, o la conformación de los consejos regionales de salud y educación).

2 Debemos indicar que en Cajamarca el período de análisis estuvo marcado por las acciones de movilización y protesta de las organizaciones sociales e instituciones en defensa de la intangibilidad del cerro Quilish. El móvil que provocó estas acciones fue la aprobación de una resolución del Ministerio de Energía y Minas autorizando a la empresa minera Yanacocha el inicio de sus actividades de exploración en este cerro.

Si bien se presenta una gama de espacios de encuentro institucionalizados, para que éstos se mantengan con vida y sean espacios reales de participación, es imprescindible la voluntad política de las autoridades y el interés de los actores involucrados de la sociedad civil.



ESPACIOS FORMALES DE ENCUENTRO ENTRE EL GR Y LA SOCIEDAD CIVIL

Región	Espacios de encuentro generados por iniciativa del GR	Tipo de espacio
Áncash	<ul style="list-style-type: none"> No se registran espacios de encuentro 	—
Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> Grupo Impulsor Técnico Comisión de Riesgos Para el Desarrollo Comisión del Plan Vial Regional Participativo 	Permanentes y formales
Ayacucho	<ul style="list-style-type: none"> Reuniones con organizaciones de mujeres con miras a la conformación del Instituto Regional de la Mujer (IRMA) 	Transitorios, no formales
Cajamarca	<ul style="list-style-type: none"> No se registran espacios de encuentro 	—
Cusco	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de consulta del Plan Regional de Mediano Plazo, donde se ha constituido una instancia técnica y talleres de consulta. 	Formal y permanente
Huancavelica	<ul style="list-style-type: none"> Foros de consulta descentralizados para tratar temas de interés regional con sociedad civil (ver texto) 	Transitorios, formales
Huánuco	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Regional Multisectorial Consultiva del tratamiento de las secuelas de la violencia política 	Formal y permanente
Ica	<ul style="list-style-type: none"> Taller de estrategias para la cadena sector vitivinícola de la región Formalización de la Comisión de Exportaciones Regionales; reunión de exportadores con equipo técnico del MINCETUR 	Formales y transitorios
Junín	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Regional de Competitividad Comité Técnico de Biodiversidad Regional 	Formales y transitorios
La Libertad	<ul style="list-style-type: none"> Congreso Económico Regional Consejo Regional de Promoción de la Mujer Consejo Regional de Promoción del Empleo Consejo Regional de Turismo 	Formales y permanentes
Pasco	<ul style="list-style-type: none"> Reunión con población sobre el problema de alcoholismo y seguridad ciudadana. Reunión con comunidades campesinas y mineras 	No formales y transitorios
Piura	<ul style="list-style-type: none"> Mesa Regional de Minería Consejo Regional de Desarrollo Agrario Mesa Regional de la Pesquería Consejo Regional de las Personas con Discapacidad Asamblea de electores de la Sociedad Civil Grupo Estratégico Regional de Ciencia y Tecnología Mesa Regional por la Equidad de Género 	Formales y permanentes
San Martín	<ul style="list-style-type: none"> Comisión para la devolución de hospitales de ESSALUD al MINSA Comisión de Planeamiento y Ordenamiento Territorial Consejo Regional de la Juventud 	Formales, transitorios (comisiones) y permanente
Ucayali	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Multisectorial Consultiva para evaluar el problema de la reversión de tierras (AA.HH.) Comisión Multisectorial Regional para solucionar problemas de productores de hoja de coca Comisión Ambiental de Ucayali 	Formales y permanentes

La PRODUCCIÓN de ORDENANZAS en el CONSEJO REGIONAL

Durante el período mayo-agosto de 2004, el promedio de las sesiones de CR experimenta un aumento en referencia al período anterior (de 6.5 a 8). El promedio de ordenanzas aprobadas entre los meses de mayo y agosto es también superior al del periodo pasado (de 4 a 5). Pero la situación varía de región en región. En un primer grupo se observan algunas regiones con una alta producción normativa (entre 7 y 10 ordenanzas), como La Libertad, San Martín, Pasco y Piura. Otro grupo de regiones ha producido entre 3 y 6 ordenanzas; en Cusco y Huánuco, que se ubican en este grupo, llama la atención la cantidad de sesiones realizadas en el período mencionado (16 en el primero y 13 en el segundo). Finalmente, se observa una baja producción de ordenanzas. Es el caso de Arequipa, Ayacucho y Cajamarca, donde sólo se ha aprobado una ordenanza entre los meses de mayo y agosto, a pesar de que en el primer caso el CR se reunió hasta ocho veces entre sesiones ordinarias y extraordinarias.

A pesar de que algunos CR continúan centrándose en la formulación de pedidos por parte de los Consejeros en beneficio de sus provincias y la elaboración de normas puramente enunciativas, en este período se han dado también normas interesantes que van perfilando lineamientos

NÚMERO DE SESIONES Y PRODUCCIÓN DE ORDENANZAS DEL CR (MAYO - AGOSTO 2004)			
Consejo Regional		Nº de sesiones*	Nº total de ordenanzas aprobadas por el CR ³
	Pasco	13	10
	La Libertad	4	9
	Piura	12	8
	Huánuco	13	7
	San Martín	8	7
	Ica	6	5
	Áncash	10	4
	Cusco	16	4
	Junín	9	4
	Ucayali	6	3
	Huancavelica	—	2
	Arequipa	8	1
	Ayacucho	2	1
	Cajamarca	5	1

*Se consideran las sesiones ordinarias y extraordinarias.

Fuente: Reporte Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

de política regional relacionadas con distintos sectores. Por ejemplo, tanto en Piura como en San Martín se han tomado decisiones de urgencia sobre la comercialización de productos agropecuarios. Asimismo, respecto del medio ambiente y el turismo, durante este período se observa una mayor producción normativa que en los meses anteriores: seis de las catorce regiones analizadas han elaborado propuestas y aprobado nor-

mas sobre estos temas (Cusco, Cajamarca, Junín, La Libertad, Piura y Ucayali). También se han aprobado normas para la reorganización o declaratoria en emergencia de los sectores salud y educación o para tomar acciones respecto de problemáticas puntuales (como la referida al control de la fiebre amarilla en la selva central, en Junín), y la aprobación de programas educativos regionales (Piura).

3 Consideramos las ordenanzas aprobadas en el CR, pero en algunos casos, las ordenanzas no tienen validez legal (de acuerdo al art. 42 de la LOR), por no haber sido publicadas aún en el diario oficial *El Peruano*.

TOMANDO la DELANTERA

Los sectores EDUCACIÓN y SALUD frente a la DESCENTRALIZACIÓN

La transferencia de competencias a los GR y GL, en Educación y Salud, aún no cuenta con una fecha cierta para su inicio. Sin embargo, ambos sectores vienen presentando iniciativas, a nivel central y regional, para lograr una descentralización efectiva.

El Sistema **Vigila Perú** reporta los avances de las Comisiones Nacionales de Transferencias Sectoriales del Ministerio de Educación y Salud, así como el desempeño de los Consejos Participativos Regionales de Educación y Salud en las catorce regiones a las que hacemos seguimiento. Veamos sus avances:

¿QUÉ ESTÁ HACIENDO EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MED)?



El MED viene concluyendo el proceso de transferencia presupuestal (activos, pasivos, patrimonio y acervo documentario) a los GR de Lima Provincias y el Callao.



En Lima Metropolitana ha conformado una Comisión para reiniciar las coordinaciones para el inicio del proceso de transferencia presupuestal.



También está trabajando en la reglamentación del Título V de la Ley General de Educación, dedicada a la Gestión del Sistema Educativo. Dicha reglamentación es imperativa y necesaria, ya que incidirá directamente en el funcionamiento de las Direcciones Regionales de Educación

(DRE), de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y de las escuelas. Esta reglamentación se encuentra actualmente en consulta en el MED pero aún no cuenta con una fecha para su aprobación.

¿QUÉ ESTÁN HACIENDO LAS REGIONES?

Los Consejos Participativos Regionales de Educación (CPRE)



Los CPRE se conciben como espacios para la construcción de nuevas relaciones entre las Direcciones Regionales de Educación (DRE), las autoridades del GR, la comunidad educativa y la sociedad civil en general, con miras a buscar consensos en torno a los retos del desarrollo educativo regional. Los CPRE deben participar en la formulación del Proyecto Educativo Regional (PER) así como vigilar la gestión del sector.



A agosto del 2004 los CPRE se han instalado en once de las catorce regiones del sistema Vigila Perú. A más de un año de iniciado este proceso en las regiones, llama la atención que todavía no se haya conformado este consejo en **An-cash, Huancavelica y Ucayali**, no obstante que en las dos primeras se cuenta con Resoluciones Directorales que aprueban su conformación.



En Ica el CPRE funcionaba desde el 2002, pero la DRE suspendió sus actividades en abril del 2004. Según nos informan, se encuentran a la espera de que el MED dicte una disposición para reglamentar este espacio. Ante esta situación el Consejo Regional de Ica emitió una ordenanza para delegar en el Presidente Regional la responsabilidad de constituir el CPRE. Sin embargo, hasta agosto del 2004 no se ha constituido este espacio.



Los CPRE de Cusco, Junín y, en menor medida, Arequipa, han mostrado actividad constante en el periodo mayo

- agosto. En Cusco, el CPRE ha estado trabajando en la construcción del PER en base a tres grandes ejes: participación, descentralización y moralización. En Junín, las reuniones del CPRE han estado abocadas a su reorganización y otros asuntos coyunturales como la elección del director regional de educación y la reorganización de la DRE. En Arequipa, el CPRE ha estado trabajando en la construcción de criterios consensuados para la elaboración del PER.

¿QUÉ ESTÁ HACIENDO EL MINISTERIO DE SALUD (MINSA)?



De acuerdo al Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2004, los sectores que no han sido incluidos en este plan deben elaborar e implementar Acuerdos de Gestión – Convenios de Delegación⁴– con los GR con el propósito de desarrollar capacidades de programación conjunta.



Hasta el momento el Ministerio de Salud ha firmado 21 Convenios de Delegación con 21 gobiernos regionales.

Las regiones de La Libertad y San Martín aún no los han suscrito. Los GR de Lima Provincias, Lima Metropolitana y el Callao no los han constituido por encontrarse afectas a otro régimen de delegación de competencias y funciones.

¿QUÉ ESTÁN HACIENDO LAS REGIONES?

Los Consejos Regionales de Salud (CRS)



Los CRS tienen el objetivo de vincular a las autoridades y a la ciudadanía para ejercer la vigilancia de la gestión de los servicios de salud, así como las decisiones que inciden

directamente en la salud de la población. Cada CRS es presidido por el director regional de salud y está integrado por funcionarios de los GR, de las direcciones regionales

de salud y por representantes de la sociedad civil elegidos por cada GR.



Los CRS se han conformado en trece de las catorce regiones a las que hacemos seguimiento. Piura es la única región donde no se instaló este espacio de participación.

En cuanto al desempeño de los CRS instalados, tenemos que las regiones Ancash, La Libertad, Huancavelica y Pasco han avanzado con procesos preparatorios y consultivos con la sociedad civil para elaborar su Plan Concertado Regional de Salud y sus prioridades regionales de salud.



En el caso de Arequipa, Ica, Huánuco y San Martín, ya se han identificado las prioridades regionales de salud.

ALGUNOS DE LOS COMPROMISOS QUE INCLUYEN LOS CONVENIOS DE DELEGACIÓN FIRMADOS POR LOS GR Y EL MINSA⁵:

- El MINSA y el GR se comprometen a definir de manera conjunta el Plan Anual de Transferencias del sector.
- El Presidente Regional adquiere la competencia de designar y cesar a los funcionarios de salud, exceptuando al director regional de salud, que es elegido por concurso público.
- Se delega en el Presidente Regional la competencia de revisar la conformación de redes y microrredes de salud, y crear aquellas que resulten necesarias de acuerdo a los lineamientos rectores del MINSA.
- El GR se compromete a apoyar el cumplimiento de las funciones de los Consejos Regionales de Salud.

Fuente: Convenios de Delegación aprobados. Portal de transparencia del Ministerio de Salud. Elaboración: Vigila Perú

4 En este caso, los Acuerdos de Gestión toman el nombre de Convenios de Delegación -para diferenciarlos de los Acuerdos de Gestión intrasectoriales vigentes en el sector Salud.

5 Los Convenios de Delegación se pueden encontrar en la página web del MINSA: http://www.minsa.gob.pe/RCND/2_convenio.asp



PRIORIDADES REGIONALES DE SALUD EN LAS REGIONES DONDE SE HAN IDENTIFICADO			
Arequipa	Ica	Huánuco	San Martín
Enfermedades transmisibles	VIH/SIDA	ETS y VIH/SIDA	Control de enfermedades como el dengue y malaria
Promoción de la salud	Promoción de la salud y garantía de la calidad de atención	Maternidad saludable y segura	Promoción de la salud
Salud ambiental	Medio ambiente	Salud ambiental	Formación de una red de servicios de salud
Planificación y preparación ante desastres	Emergencia y desastres	Incidencia de enfermedades respiratorias agudas	Integración en la prestación MINSA, ESSALUD, Sanidad y privados.
Impulsar la conformación humanos de los Consejos Provinciales de Salud	Información y planificación coordinadas	Desnutrición crónica infantil	Políticas de recursos
—	Medicamentos	Prevalencia de tuberculosis	—
—	Lucha contra la pobreza	Salud mental	—

Fuente: Reporte Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

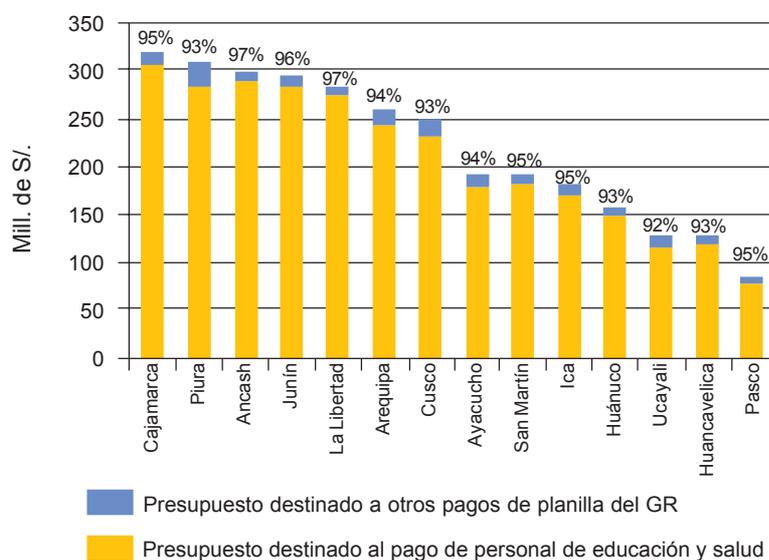


LUCES y SOMBRAS del MANEJO PRESUPUESTAL en las REGIONES

¿Mucha burocracia en los gobiernos regionales?

Solo un 5% del pago en planilla es para funcionarios y personal administrativo

IMPORTANCIA DEL PAGO AL PERSONAL DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LA PLANILLA DE LOS GR EN EL PRESUPUESTO 2004



En diversos medios de comunicación se ha mostrado información que hace aparecer a los GR como las mayores burocracias del sector público "por los enormes recursos que destinan para el pago de personal".

Como se aprecia en el gráfico, la parte más importante (95% en promedio) dentro del pago de planillas de los GR está destinado al pago de profesores y personal del sector salud. En el caso del GR de Cajamarca, de los S/. 319 millones que se le asigna para el pago de planillas, S/. 304 corresponden al pago de profesores y personal del sector salud.

Fuente: SIAF - Ventana Amigable. Elaboración: Vigila Perú

La magnitud de estos pagos hace que los GR tengan porcentajes pequeños para los gastos de capital (inversiones). Al respecto, es bueno recordar que la responsabilidad de pagar esta planilla fue "descentralizada" hacia las regiones ya desde los tiempos de las Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y que, en realidad, se trata de un gasto indispensable para la continuidad de la prestación de los servicios, no importa quién realice el pago. Es necesario pues que –al momento de caracterizar a los GR en función de sus gastos– los medios de comunicación y los analistas de presupuesto distingan cuidadosamente entre estos pa-

gos y los nuevos gastos burocráticos en que puedan estar incurriendo los GR. Seguramente será posible encontrar algunos o muchos casos de incremento innecesario del gasto corriente, pero

no se puede apelar al gasto en las planillas en educación y salud para acusar de manera genérica a las regiones y a la descentralización de ser factores de incremento del gasto burocrático.



¿Qué criterios aplican las instituciones del Gobierno Central para asignar y ejecutar recursos de inversión en regiones?

La priorización de los recursos de inversión por las instituciones del GC en las regiones varía de manera significativa de un año a otro.

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO PROVENIENTE DE LA FUENTE "RECURSOS ORDINARIOS" POR REGIONES, 2003-2004				
Región	Presupuesto de apertura anual 2003		Presupuesto de apertura anual 2004	
	(mill. S/.)	%	(mill. S/.)	%
Áncash ↓	11.9	20	1.6	1
Arequipa	0.1	0	0.4	0
Ayacucho ↑	0.2	0	6.5	4
Cajamarca	3.8	6	10.9	7
Cusco	0.7	1	3.7	2
Huancavelica	0.5	1	1.9	1
Huánuco ↑	0.2	0	4.9	3
Ica	1.2	2	1.8	1
Junín ↑	0.3	0	33.2	20
La Libertad ↓	3.2	5	0.1	0
Pasco ↑	1.5	3	10.2	6
Piura ↓	11.8	20	9.5	6
San Martín ↑	0.0	0	5.7	3
Ucayali	0.0	0	1.5	1
Resto	23.9	40	74.2	45
Total	59.3	100	166.1	100

Fuente: SIAF - Ventana Amigable. Elaboración: Vigila Perú

Por ejemplo, el Pliego Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, por la fuente "recursos ordinarios", ha incrementado sus recursos de inversión de S/.59.3 millones el 2003 a S/. 166.1 millones el 2004. Pero este incremento ha favorecido considerablemente a regiones como Ayacucho, Huánuco, Junín, Pasco y San Martín, mientras que regiones como Ancash, La Libertad y Piura han visto disminuir su participación en las inversiones de este pliego de manera considerable.

El que la inversión que realiza este pliego en Ancash se reduzca S/. 10.3 millones tiene implicancias significativas para la región, sobre todo por la escasez de recursos de inversión que destinan otras instituciones a esta región.

La ejecución presupuestal durante el año también permite apreciar que –mas allá de cuanto asignan a cada región en sus presupuestos de apertura– las instituciones del GC priorizan la ejecución presupuestaria en unas regiones en desmedro de otras, sin hacer transparente los criterios o razones que sustentan sus decisiones.

INVERSIÓN DE PRO VIAS RURAL PROVENIENTE DE LA FUENTE "RECURSOS ORDINARIOS" POR REGIONES, 2004			
Región	Presupuesto de apertura anual	Ejecución Presupuestaria (a agosto 2004)	
	(mill. S/.)	(mill. S/.)	%
Cajamarca	2.5	2.6	106
Junín	1.4	1.3	95
Huancavelica	1.8	1.2	66
Ayacucho	2.4	1.4	59
San Martín	1.7	1.0	58
Cusco	2.1	1.2	57
Ucayali	0.5	0.3	54
Huánuco	2.2	1.2	54
Arequipa	0.8	0.4	50
Ancash	2.8	1.4	49
Pasco	1.0	0.3	25
La Libertad	0.3	0.0	0
Piura	0.3	0.0	0

Fuente: SIAF - Ventana Amigable. Elaboración: Vigila Perú

Un ejemplo es la manera tan diferente como avanza el gasto de los recursos de inversión de Pro Vías Rural provenientes de "recursos ordinarios" en diferentes regiones.

Así, dos regiones similares en tamaño de inversión presupuestada por esta institución, como Cajamarca (S/. 2.5 millones) y Ancash (S/. 2.8 millones) tienen avances de gasto totalmente distintos. En Cajamarca, al mes de agosto Pro Vías Rural ha destinado un monto superior al contemplado en el presupuesto anual, mientras que a Ancash se le ha asignado menos de la mitad. A La Libertad y Piura, aún no se han destinado recursos.

Estos hechos son una señal de la "discrecionalidad" que tienen los pliegos del GC para decidir sobre la asignación o ejecución presupuestal en las regiones. Asimismo, evidencian que las entidades del GC no toman con criterio de asignación y ejecución presupuestal al departamento o región.

El cumplimiento de los compromisos adquiridos al momento de elaborar el Presupuesto Público Nacional no goza de total certidumbre. Por ello, las autoridades regionales deberían incidir a fin de que los recursos de inversión consignados en el presupuesto sean de cumplimiento obligatorio o, en el peor de los casos, deberían pedir que los pliegos respectivos informen sobre las modificaciones presupuestales y expliquen las razones de ello. Una solución es que estos fondos pasen también por el Presupuesto Participativo que se elaboran actualmente sólo para decidir las inversiones que realiza el GR.

Las Inversiones en los GR La ejecución presupuestaria (a agosto 2004)

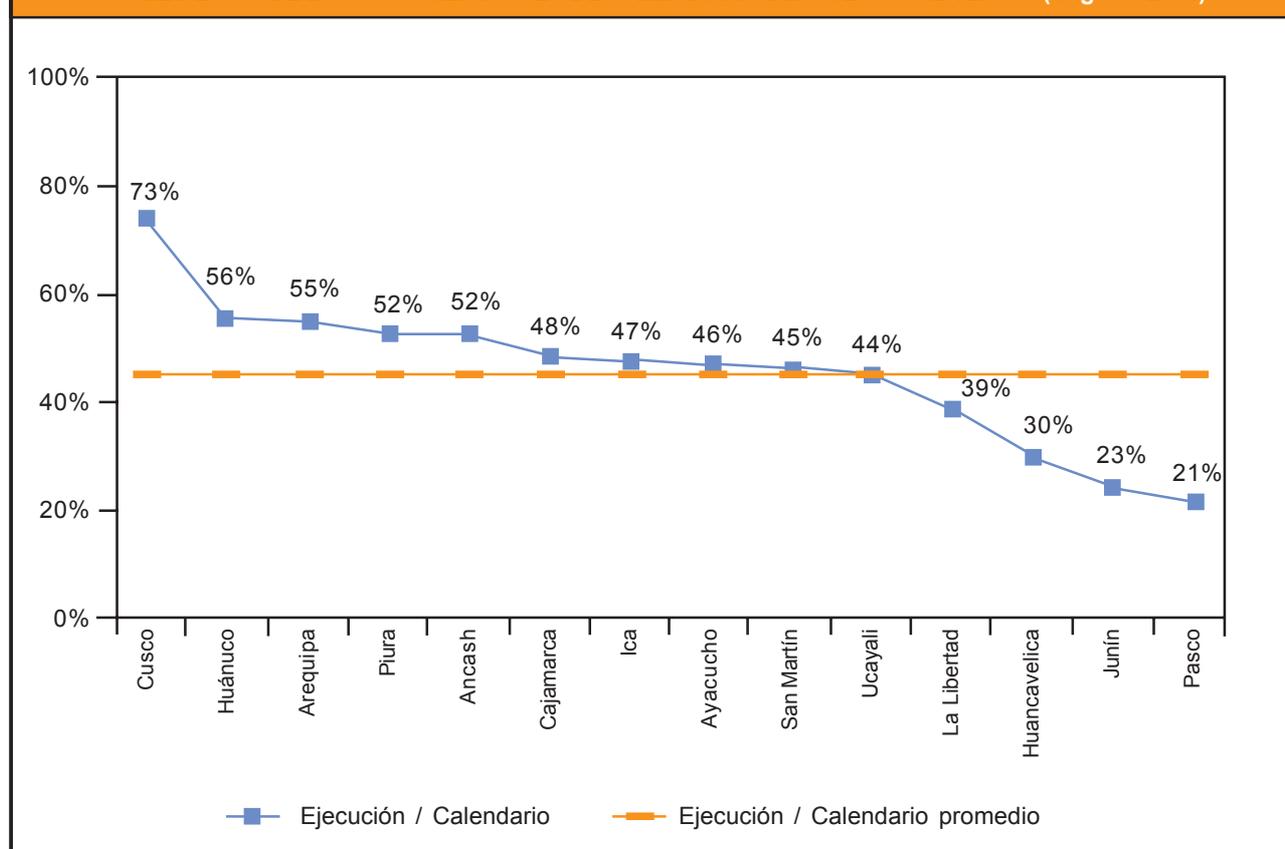
¿QUÉ INDICADOR MEDIMOS?

La ejecución presupuestal respecto de los calendarios autorizados o nivel de uso de las autorizaciones de gasto.



Se obtiene dividiendo la ejecución presupuestal (fase de devengado) entre el calendario autorizado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF para un período determinado. Muestra qué porcentaje de los recursos que tuvieron autorización de gasto fue efectivamente ejecutado.

NIVEL DE USO DE LAS AUTORIZACIONES DE CALENDARIO DE INVERSIONES EN GR (a agosto 2004)



Fuente: SIAF - Ventana Amigable. Elaboración: Vigila Perú

Este indicador muestra que existe un déficit en la ejecución de los recursos de inversión. En promedio, las regiones han ejecutado sólo el 46% de los recursos que fueron calendarizados. En regiones como Pasco, Junín y Huancavelica, los GR han gastado menos del 30% de los recursos que estaban autorizados a gastar.

¿Cuáles son los factores que influyen en el retraso en la ejecución de los gastos de inversión?

En cada fase son diversos los factores que actúan. Veamos el detalle.

DURANTE LA ETAPA DE PREINVERSIÓN:

Una de las mayores dificultades radica en que, al mes de agosto, una parte importante de la cartera de proyectos de los GR del 2004 se encuentra aún en la etapa de preinversión, no contando aún con la declaratoria de viabilidad que otorga el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El año pasado, los funcionarios de los GR argumentaban que la dificultad radicaba en que la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público con sede en el MEF, encargada de otorgar la viabilidad de los proyectos, exigía estándares muy altos, generando una suerte de "cuello de botella" para la ejecución de proyectos.

Sin embargo, durante el pasado y el presente año se han dado normas para que las Oficinas de Programación e Inversiones de los GR tengan cada vez mayores facultades para declarar la viabilidad de sus proyectos. Así, mediante la Resolución Ministerial N° 372372-2004-EF-15 se establece que dichas oficinas pueden otorgar viabilidad a proyectos que:

- Se enmarquen en los programas Energía o Transporte Terrestre y requieran una inversión máxima de S/. 6 millones.
- Se enmarquen en otros programas y requieran una inversión máxima de S/. 4 millones.
- Se enmarquen en las competencias de los GR o GL de acuerdo a ley.
- Hayan sido elaborados por una unidad formuladora del propio GR.
- Que no sean financiados con recursos de crédito externo o cuyos financiamientos no requieran el aval o garantía del Estado.

Por tanto, la dificultad ya no radicaría tanto en los "exigentes requisitos" del nivel central del SNIP, sino en la capacidad de elaboración de estudios de preinversión (perfiles, prefactibilidad y factibilidad) que tienen las unidades formuladoras de los GR.

Adicionalmente, en las reuniones sostenidas con funcionarios de los GR, se ha informado que una parte de los proyectos con deficiencias proviene de las municipalidades provinciales o distritales, que probablemente no cuentan con los recursos humanos calificados para formular proyectos con la calidad exigida por el sistema.

La alta rotación del personal, la inexperiencia técnica en la elaboración de este tipo de proyectos, y la sobrecarga de trabajo por la existencia de una mayor cantidad de pequeños proyectos como parte de la cartera de inversión, serían las causas más importantes de las dificultades que enfrentan las unidades formuladoras de proyectos.

Esta es una manifestación de uno de los desafíos más importantes para el avance del proceso de descentralización, que es el desarrollo de capacidades en los GR y GL. Frente a esta situación, está pendiente la puesta en práctica del "Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica" formulado por el Consejo Nacional de Descentralización ya hace más de un año.

DURANTE LA ETAPA DE INVERSIÓN

Los problemas no terminan cuando el proyecto logra la declaración de viabilidad, pues en la etapa de implementación aparecen otras dificultades, entre ellas:

- La demora en la elaboración de los expedientes técnicos
- Cuando las obras se ejecutan por contrato (mediante licitación pública) el proceso de selección demora mucho por impugnaciones u observaciones al proceso
- Una vez seleccionado el contratista, con frecuencia ocurre que la empresa seleccionada no tiene la capacidad operativa declarada y esto genera retrasos



Más ágil y con información actualizada a diario...

www.participaperu.org.pe

¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !

EDITORIAL
La propuesta de Presupuesto General 2005 avanza en la descentralización de los recursos hacia las regiones y las localidades

NOTICIAS
23/09/04 Región pide transferencia del Programa Especial Binacional Lago Titicaca (El Peruano)
23/09/04 (Anexo) Gobierno Regional ejecutará obras por más de 8 millones de colones (La Industria - Iloabate)
22/09/04 Banco de la Nación entregará créditos a regiones para financiar obras (El Peruano)

NOVEDADES
Y Curso a Distancia "Participación Política y Ciudadanía" (El/09/04)
Como Quilish: Documento de Interés (23/09/04)
Boletín de Noticias InterRegionales Perú (Semana del 13 al 16 de Septiembre del 2004) (17/09/04)
Boletín Informativo del Gobierno Regional Piura Nº 0002 - 2004 (14/09/04)
Conferencia Electrónica "Mujeres y Gobernabilidad": Organizada por la Red del Secretariado Rural Perú Bolivia (14/09/04)
¿Quién es quien en Iloabate?: Lista de Candidatas por Partido Político (16/09/04)

EL DEBATE DEL MOMENTO
TEMA: El Presupuesto General de la República 2005

Opiniones sobre el tema
+ Oscar Benavides | Representante de las alcaldes distritales ante el OND:
"No hay voluntad de descentralizar el país" (13/09/2004)
+ Editorial Grupo Propuesta Ciudadana: La propuesta de Presupuesto General 2005 no avanza en la descentralización de los recursos hacia las regiones y las localidades

Información y Análisis
+ Nota Informativa del IEP: Algunos datos sobre el Proyecto de Presupuesto 2005 (13/09/2004, formato DOC)

Participa con tus opiniones y consultas sobre el tema en Debate.
Nombre: Email:
Título:
Opinión y/o consulta:

Enviar Cancelar

Opciones y consultas adicionales

NOTICIAS

TEMAS DE DEBATE

PUBLICACIONES

MARCO LEGAL

ENLACES DE INTERES

VIGILA PERU

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Juan Rheineck
Presidente de Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPE

Centro Peruano de
Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA

cbc

Centro de Estudios Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas" - CBC

ceder

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional - CEDER

CEDEPAS

Centro Ecuaménico de Promoción
y Acción Social - CEDEPAS

alternativa

ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS