

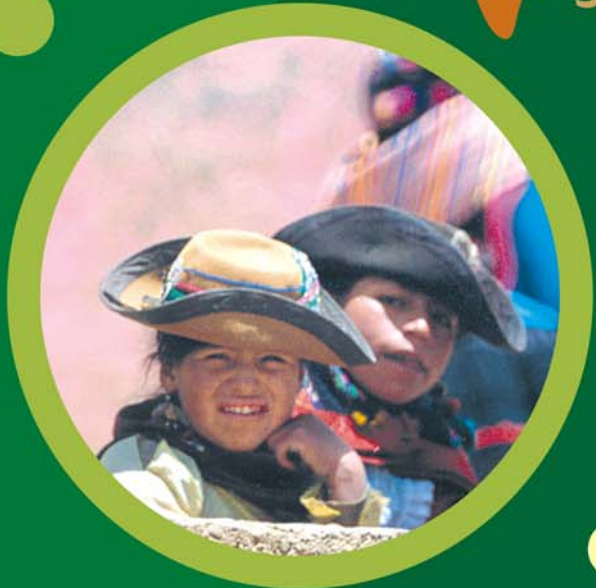
Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº36 Noviembre - 2006

Proyecto Participa Perú

Vigila
Perú



SISTEMA VIGILA PERÚ VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

- Transparencia de la gestión pública y participación ciudadana
- ¿Cómo avanza la descentralización en los sectores Salud y Educación?
- El manejo presupuestal de los gobiernos regionales



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Proyecto Participa Perú
Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú
Director: Eduardo Ballón

Coordinador:
Werner Jungbluth

Comite Editorial:
Rocío Romero **IDS**
Federico Tenorio **CEDEPAS**
Diana Miloslavich **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:
Renzo Espinel / Luis de la Lama

Ilustración: Carlos Cruz

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 asociado 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 Transparencia de la gestión pública y participación ciudadana

8 ¿Cómo avanza la descentralización en los sectores Salud y Educación?

12 El manejo presupuestal de los gobiernos regionales

Elaborado por:

Epifanio Baca, Responsable del Equipo de Vigilancia Ciudadana
Carlos Monge, Responsable del Equipo de Vigilancia Ciudadana
Juan José Ccoyllo, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana
Cinthia Vidal, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana
Edgardo Cruzado, 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.



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Esta publicación fue realizada con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Participa Perú, bajo los términos del Convenio Cooperativo N° 527-A-00-02-00187-00, entre el Consorcio integrado por Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana, Research Triangle Institute y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID-Perú. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

Como ocurrió con los meses finales del 2005, en esta primera mitad del año 2006, la descentralización no ha avanzado mucho tras el fracaso del referéndum sobre integración de regiones de octubre del 2005. Tanto la producción normativa, como la puesta en práctica de algunas decisiones ya tomadas relativas a las transferencias, por ejemplo, se paralizaron a la espera de los resultados de las elecciones presidenciales y congresales de abril y junio 2006.

Pero si la descentralización no ha avanzado por las razones expuestas, el debate político electoral sobre la misma, fue intenso y terminó por construir una nueva agenda para el periodo que se abre con la elección de Alan García a la Presidencia de la República. De un lado, se ha iniciado un debate nacional sobre el aporte de las industrias extractivas al desarrollo regional y local en sus áreas de intervención, que ha incluido temas como los contratos de estabilidad tributaria y jurídica y las exoneraciones tributarias, las regalías, el impuesto a las sobre-ganancias, el aporte voluntario de las empresas, la buena o mala distribución de estos recursos vía las leyes de canon, así como la capacidad o la falta de ésta para gastar eficientemente estos recursos, de parte de las autoridades regionales o locales. De otro lado, el anuncio electoral sobre la municipalización de la educación y la salud y las sucesivas reformulaciones de esta propuesta, que han llevado al anuncio de experiencias piloto en este terreno, han puesto en el centro del debate, temas como la transferencia de competencias y el rol de las municipalidades en la descentralización.

Mientras tanto, el seguimiento a la gestión de los gobiernos regionales en estos seis meses –cuyos resultados se presentan en el Reporte 10 de Vigila Perú que ahora resumimos– nos hace ver la continuidad de las tendencias básicas, referidas a la gestión presupuestal, la transparencia, la participación, la salud y la educación, anotadas en el Reporte 9 sobre el año 2006.

Así, se aprecia una mejora en los portales de transparencia regional y se ha mantenido un nivel aceptable en el acceso a la información; los CCR mantienen los mismos problemas para su funcionamiento y el proceso de presupuesto participativo se presenta como uno de los mecanismos de participación ciudadana más consolidado, junto a algunos espacios de concertación entre el GR y la sociedad civil. En cuanto a los temas de educación y salud, se observa –en medio de una importante heterogeneidad entre regiones– que se ha avanzado más en la elaboración y puesta en práctica de los Planes Regionales de Salud que en la de los Planes Educativos Regionales. De la misma manera, se observa una importante heterogeneidad en los niveles de funcionamiento de los Consejos Participativos Regionales de Educación y los Consejos Regionales de Salud, así como las respectivas instancias provinciales, aunque es claro que hay mayor avance en el nivel regional que en el provincial. En cuanto a los aspectos presupuestales, se confirma que el Gobierno Central sigue ejecutando buena parte de la inversión pública que se hace en las regiones y que –en los presupuestos regionales– se mantienen importantes diferencias entre el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado, ejecutándose, en todos los casos, menos que lo programado. Respecto de los recursos de inversión de los que disponen los GR, se abre una discusión sobre los criterios en base a los cuales el Ministerio de Economía y Finanzas asigna estos recursos.

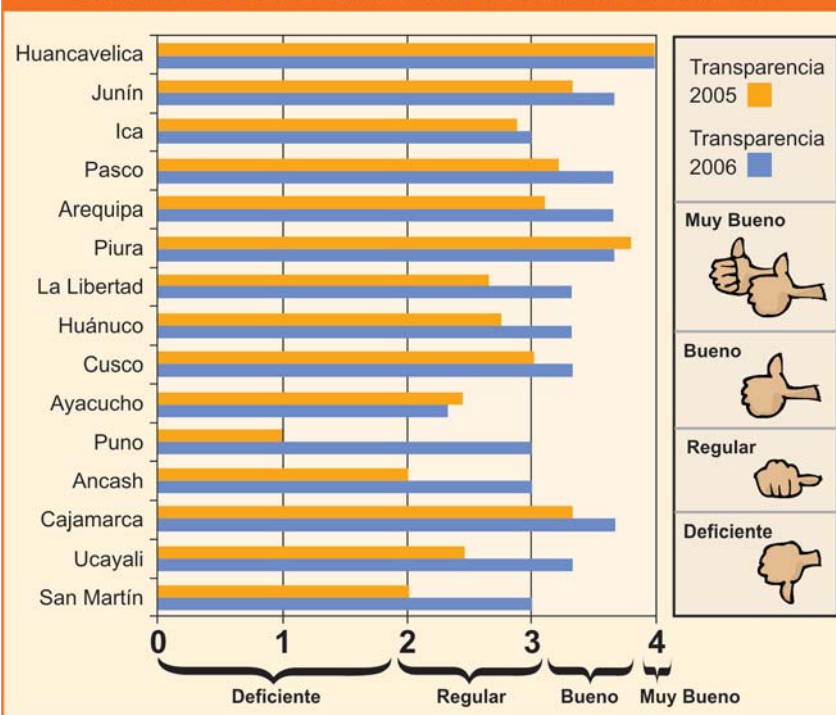
TRANSPARENCIA de la GESTIÓN PÚBLICA y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EN LAS REGIONES HAY MÁS TRANSPARENCIA Y SE MANTIENE UN NIVEL ACEPTABLE DE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN

Como ocurrió el año pasado, durante el primer semestre de 2006 ha seguido mejorando la cantidad y la calidad de la información que los gobiernos regionales ponen a disposición de los ciudadanos en sus portales web. En efecto, visitándolos se puede encontrar respuesta a preguntas clave como ¿qué y a quién compran los GR?, ¿cuánto tienen de presupuesto?, ¿cuánto y en qué gastan? o ¿sobre que asuntos han emitido ordenanzas regionales?



AVANCE EN LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA 2005-2006



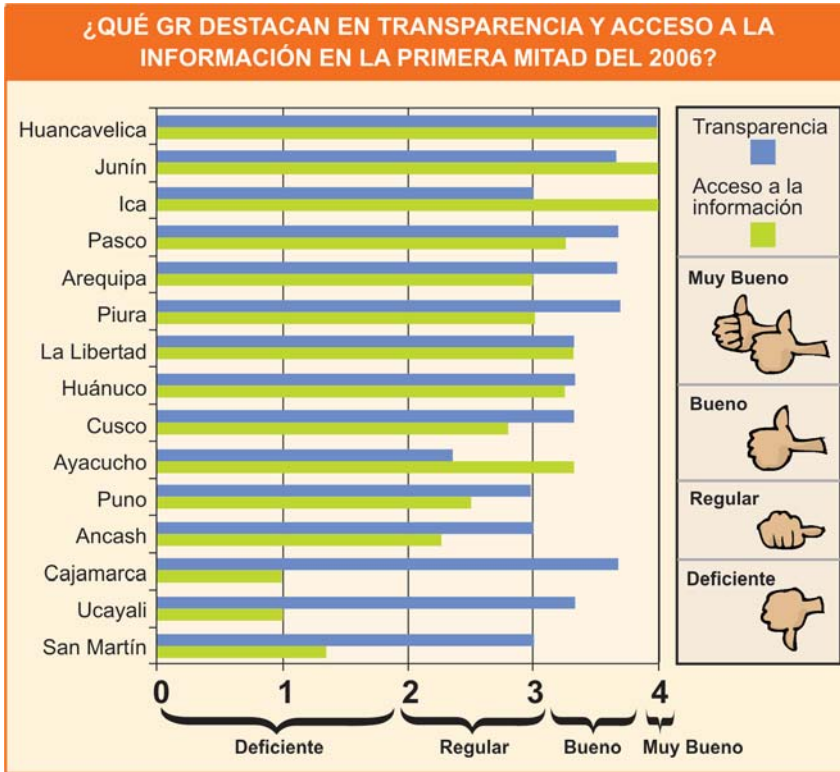
Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú.
Elaboración: Vigila Perú.

En gran medida, esta mejora obedece a la implementación, desde el 2003, de la Ley 27806¹, que dispone que los GR –al igual que todas las demás entidades públicas de todos los niveles de gobierno– tengan portales de transparencia.

La Ley también establece que las autoridades regionales deben entregar información sobre su gestión, a cualquier persona que la solicite. En este tema se ha mantenido un desempeño aceptable, que se puede mejorar más, especialmente, cuando se trata de brindar información sobre las compras de bienes y servicios.

Los GR que han mejorado más, son los de Huancavelica, Junín e Ica. El

¹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú.
Elaboración: Vigila Perú

GR de Huancavelica, desde el 2005, presenta un portal de transparencia completo y actualizado con información sobre su presupuesto, adquisiciones y las normas que emite, habiendo mejorado en lo que se refiere

a la entrega de información presupuestal y otros temas, que ahora se hacen de manera completa y en los plazos de ley. Por su parte, los GR de Junín e Ica han mejorado, sobre todo, en lo que se refiere a la respuesta a



FACTORES QUE FAVORECEN LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

- Mayor voluntad política del Presidente Regional para impulsar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Difusión de la Ley entre de los funcionarios y responsables (de transparencia y acceso a la información) del GR.
- Eficiencia en el trabajo de los responsables de Acceso a la Información y Transparencia.
- Colaboración entre los funcionarios poseedores de la información y los funcionarios responsables de Acceso a la Información y Transparencia.
- Definición clara del GR, del procedimiento a seguir por los funcionarios para atender las solicitudes de información y actualizar el portal de transparencia.
- Organización eficaz de las Gerencias u Oficinas encargadas de proveer la información. Cuando no es eficaz, acusan falta de tiempo para colaborar con los responsables.
- Aplicación de mecanismos de sanción a los funcionarios y responsables de Acceso a la Información y Transparencia que no cumplen con las disposiciones establecidas en la Ley.
- Una ciudadanía organizada, informada y vigilante, que demanda información pública.

las solicitudes de información sobre decisiones político-normativas y procesos de selección, información que ahora se entrega completa y en los plazos de ley.

En el otro extremo, los GR de San Martín, Ucayali y Cajamarca, muestran los desempeños más bajos. No entregan información o la hacen de manera incompleta y fuera de los plazos de ley.

LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MANTIENEN UN FUNCIONAMIENTO DESIGUAL

Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) no están funcionando bien

Hay escaso dinamismo en el número de sesiones, así como ausencia y desinterés de muchos de los alcaldes provinciales y representantes sociales que integran los Consejos. A la base, hay problemas que son bien conocidos: la carencia de una representación amplia e inclusiva de la sociedad civil; la falta de recursos para sustentar una adecuada participación; la falta de mecanismos de coordinación entre los representantes de la sociedad civil y las organizaciones representadas; la poca capacidad del CCR, para hacer valer sus derechos. A ello, hay que agregar el recelo de las autoridades regionales, que no convocan a los CCR, así como el desinterés de los alcaldes provinciales para participar en los Consejos, pues, para ellos, resulta más efectivo negociar directamente con las autoridades regionales.

FACTORES QUE FAVORECEN UN FUNCIONAMIENTO EFECTIVO DEL CCR

- La voluntad política de la autoridad regional para convocar las sesiones de manera frecuente y anticipada.
- La buena organización formal interna del CCR (ROF, Plan de Trabajo).
- La responsabilidad y organización de los representantes sociales del CCR.
- La asesoría técnica de ONG, interesadas en impulsar la participación ciudadana, que realizan acciones de capacitación y hasta participan como miembros del CCR.

El Presupuesto Participativo funciona mejor

El Presupuesto Participativo (PP) es el mecanismo de participación ciudadana que, a pesar de sus dificultades, muestra mayor grado de consolidación y dinamismo. Ello es así porque en los PP no existen los exigentes requisitos formales que sí están establecidos para participar en el CCR. Su funcionamiento está orientado en más detalle a través de distintas fases, establecidas en los Instructivos del MEF, que los GR adaptan, en un reglamento, a sus realidades. Finalmente, porque, como sucede con los espacios de concertación sectoriales, el PP es un espacio donde se puede canalizar la solución a problemáticas específicas, de manera más directa.



De hecho, a excepción de Ucayali, todos los GR han reglamentado su proceso mediante una norma regional (ordenanzas u otras); en la mayoría de los casos, los equipos técnicos han incorporado miembros de la sociedad civil, y se ha cumplido, aunque con algún retraso, con las fases previstas en el cronograma regional del PP. Como en el caso de los CCR, la asesoría técnica de una ONG, es un factor que ayuda al éxito del proceso

No obstante, existen todavía limitaciones:

- No hay articulación entre los procesos locales, provinciales y regionales.
- En algunas regiones, participan más autoridades locales y funcionarios públicos que representantes sociales, notándose la ausencia del sector privado, las universidades y los colegios profesionales.
- Hay poca articulación del PP con el Plan de Desarrollo Concertado (PDC).
- La mayoría de proyectos priorizados tiene un alcance local. Se

debe incorporar un enfoque que priorice las inversiones de alcance regional.

Los Comités de Vigilancia y Control del PP (CV) todavía no se consolidan

Uno de los aspectos más frágiles del PP es el débil funcionamiento de los Comités de Vigilancia. La mayoría de ellos, conformados el 2005 para vigilar este año la ejecución de los proyectos entonces priorizados, no ha podido realizar su trabajo.

Hay mucha vitalidad en otros espacios de concertación entre los gobiernos regionales y la sociedad civil

En vista de la debilidad mostrada por los CCR, hay que prestar atención al rol de otros espacios de concertación entre el gobierno regional y la socie-



dad civil, que se han creado e institucionalizado para enfrentar problemáticas sectoriales específicas en las regiones. En las 15 regiones observadas, hemos registrado un total de 79 espacios de este tipo. Las regiones que no registran ningún espacio de esta naturaleza, son Ancash, Pasco y Puno. Los principales temas abordados por estos espacios, están descritos en el cuadro siguiente:

Los principales problemas que enfrentan los CV se desprenden de la falta de su reconocimiento por sus GR. Muchos, son conformados como parte del proceso del PP, pero al no ser reconocidos formalmente, no se instalan, no son atendidos por las autoridades, ni invitados a eventos oficiales, ¡incluyendo el mismo proceso del presupuesto participativo! También es importante señalar la falta de capacidades de los miembros del CV (no cuentan con tiempo, financiamiento ni capacidad de acopio y procesamiento de información). A ello, se añaden las dificultades logísticas (materiales, espacios de reunión) que también podrían ser resueltas, si hubiese apoyo de los GR.

ESPACIOS DE CONCERTACIÓN ENTRE EL GR Y LA SOCIEDAD CIVIL

Región	Política de Inclusion Social	Desarrollo económico	Agropecuuario	Turismo	Energía y Minas	Salud	Recursos	Seguridad	Deporte	TOTAL
Ancash										0
Arequipa		1	4	1			5	1		12
Ayacucho	6	2	1						1	10
Cajamarca		3	2			1	1	1		8
Cusco	1									1
Huancavelica	4					1		1		6
Huánuco	3	1		1						5
Ica	3						1			4
Junín	6					1		1		8
La Libertad	2	4		1	1			1		9
Pasco										0
Piura	3	3	2	1				1		10
Puno										0
San Martín	3	1								4
Ucayali	1					1				2
Total	32	15	9	4	1	4	7	6	1	79

Estos espacios son importantes porque son respuestas prácticas a necesidades de concertación sectorial, que no están siendo resueltas en los CCR. Tienen el problema de no estar consolidados, ni articulados entre sí. La pregunta que cabe hacerse es si estas formas de concertación sectorial pueden llegar a tener una lógica de articulación territorial.

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú.
Elaboración: Vigila Perú.

¿CÓMO AVANZA la DESCENTRALIZACIÓN en los SECTORES SALUD y EDUCACIÓN?

LOS GOBIERNOS REGIONALES HAN COMENZADO A ELABORAR SUS POLÍTICAS SECTORIALES DE MANERA PARTICIPATIVA; LAS MUNICIPALIDADES TAMBIÉN, PERO AVANZAN MÁS LENTAMENTE



Desde el año 2003, como parte del proceso de descentralización de los sectores educación y salud, cada Gobierno Regional ha comenzado a elaborar su Proyecto Educativo Regional (PER) y su Plan Regional de Salud (PRS). De acuerdo a las normas vigentes, estos proyectos se están elaborando con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil y de los funcionarios públicos regionales de cada sector.

¿Cuánto se ha avanzado?

En la mayoría de las 15 regiones donde hacemos vigilancia, los Pla-

nes Regionales de Salud ya fueron elaborados y se encuentran en plena implementación. El avance en los Planes Educativos Regionales es

menor, pues si bien la mayoría de ellos, ya está casi concluida, sólo en unos cuantos casos, ya se están poniendo en práctica.

NIVEL DE AVANCE EN ELABORACIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES PARTICIPATIVAS								
Región	EDUCACIÓN				SALUD			
	En elaboración			Implementación	En elaboración			Implementación
	Fase Inicial	Fase intermedia	Fase final		Fase Inicial	Fase intermedia	Fase final	
Ancash								
Arequipa								
Ayacucho								
Cajamarca								
Cusco								
Huancavelica								
Huánuco								
Ica								
Junín								
La Libertad								
Pasco								
Piura								
Puno								
San Martín								
Ucayali								

Se han creado espacios participativos concertados para elaborar los proyectos regionales y locales en Educación y Salud



«El Consejo Regional de Salud (CRS) es el órgano de concertación, coordinación y articulación regional del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, SNCDS. Tiene como una de sus funciones promover la concertación, coordinación, articulación, planificación estratégica, gestión y evaluación de todas las actividades de salud y niveles de atención de la Región que esté en condición de realizar (...) El CRS está presidido por el Director Regional de Salud» **REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL COORDINADO Y DESCENTRALIZADO DE SALUD – DS 004-2003-SA**

«El Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Constituye un espacio de concertación entre los estamentos vinculados al quehacer educativo en la región (...) Está presidido por el Director Regional de Educación» **REGLAMENTO DE GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO - DS 009-2005-ED**

En algunos casos extremos, en donde los COPARE no se han reunido ni una sola vez en el primer semestre del 2006, como se ve en el cuadro siguiente.

Las normas establecen, con claridad, que los COPARE y los COPALE (así como los CRS y los CLS) son los responsables de conducir el proceso.

Pero la realidad es que estos organismos funcionan de manera muy diferente de sector en sector y de región en región. Cusco y Arequipa, son ca-



¿A qué se ha debido el mal funcionamiento de los espacios de concertación y el retraso en los planes de algunas regiones?

Los principales problemas que se han presentado han sido los siguientes:

- Falta de voluntad política de las autoridades.



NÚMERO DE REUNIONES DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE SECTORES

Educación – COPARE		Salud – CRS	
Región	Nº de reuniones (enero-junio 06)	Región	Nº de reuniones (enero-junio 06)
Ancash	8	Arequipa	8
Arequipa	6	Junín	8
Huancavelica	6	Ayacucho	8
Pasco	6	La Libertad	7
Ica	5	Piura	7
La Libertad	5	Huánuco	7
Puno	5	Huancavelica	6
Junín	4	Ica	6
Cajamarca	3	Puno	6
Piura	3	Ucayali	5
Ucayali	3	Pasco	5
Ayacucho	2	Ancash	4
Huánuco	1	Cusco	4
Cusco	0	San Martín	4
San Martín	0	Cajamarca	2

El proceso de transferencia está normado por las siguientes disposiciones:

1. Ley de Bases de la Descentralización, 27783, que establece qué competencias corresponden a qué niveles de gobierno.
2. Ley de los Gobiernos Regionales, que detalla las competencias regionales.
3. Ley Orgánica de Municipalidades, que detalla las competencias locales.
4. Ley del Sistema Nacional de Acreditación, 28273, que detalla los procedimientos para la acreditación de capacidades y la transferencia de competencias.

- Falta de recursos económicos para facilitar el trabajo (reuniones, materiales).
- Poco compromiso de los participantes, incluyendo funcionarios y representantes sociales.

¿Por qué otras regiones avanzaron tanto?

- Presencia de cooperación internacional o de instituciones locales que han apoyado con asistencia técnica y económica.
- Funcionarios y representantes sociales, altamente motivados.

¿Qué pasa en las provincias y distritos?

Los espacios de participación local se han formado en la mayoría de las regiones, pero existe mucho retraso en el inicio de sus actividades para la elaboración de sus respectivos planes/proyectos locales.

LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DE EDUCACIÓN Y SALUD A LAS REGIONES Y MUNICIPALIDADES

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, la transferencia de funciones para ejercer las competencias en educación y salud que ahora están en manos del gobierno central, a las regiones y las municipalidades, debía ocurrir en la «cuarta fase» de la descentralización (después de haberse transferido las competencias de los sectores productivos y de vivienda y transportes y comunicaciones). Sin embargo, en la práctica, esta transferencia se ha adelantado.

¿Cómo se organiza el proceso de transferencias?

• Elaboración del Plan Quinquenal



1. El CND recibe las propuestas de los sectores del Poder Ejecutivo.
2. El CND recibe las solicitudes de los gobiernos regionales y locales.
3. El CND elabora el Plan Quinquenal, considerando las ofertas y las demandas.

• Elaboración del Plan Anual



1. El CND recibe las propuestas de los sectores del Poder Ejecutivo.
2. El CND elabora el Plan Anual, tomando en cuenta las ofertas de los sectores.
3. El Consejo de Ministros aprueba y promulga el Plan Anual, mediante un Decreto Supremo.

• **Elaboración del Plan Anual de Capacitación y Asistencia Técnica**



1. Cada región solicita las competencias del Plan Anual que desea.
2. Cada región suscribe un convenio de cooperación con el sector que transfiere la competencia solicitada, para recibir la asistencia técnica necesaria para acreditar sus capacidades.
3. Cada región solicita las competencias del Plan Anual que desea.
4. Cada región suscribe un convenio de cooperación con el sector que transfiere la competencia solicitada para recibir la asistencia técnica necesaria para acreditar sus capacidades.
5. El CND diseña y pone en práctica el Plan de Capacitación del Plan Anual.

• **Certificación de las capacidades y acreditación de las regiones**



1. El CND selecciona, contrata y capacita a entidades certificadoras.
2. Las certificadoras evalúan y certifican las capacidades de las regiones para acceder a las competencias solicitadas.
3. El CND acredita a las regiones que han sido certificadas.
4. Se inicia la transferencia de competencias a las regiones acreditadas.

Para el primer año sólo se pide acreditar capacidades de acuerdo a los requisitos generales y específicos, establecidos por el MEF y los sectores.

Para los años siguientes, se mantienen los requisitos generales y específicos, pero se debe acreditar también una buena gestión de las competencias ya recibidas, mediante indicadores de gestión.

En el mes de agosto el CND emitió la Resolución Presidencial 070-CND-P-2006 que suspende este proceso, anunciando que a partir de entonces sería el propio CND –mediante «medidas administrativas» hasta ahora no anunciadas- el que hará cargo directamente de la certificación para cumplir con el ciclo de acreditación 2006.

Planes elaborados hasta ahora

1. Plan Anual de Transferencia 2004
2. Plan Quinquenal 2005-2009
3. Plan Anual 2005
4. Plan Quinquenal 2006-2010
5. Plan Anual 2006

Algunos temas relativos a la transferencia de competencias en Salud y Educación

En el Plan Quinquenal 2005-2009, se estableció que para el año 2005, en Lima, Lima Metropolitana y Callao, se procedería a la adecuación administrativa de los sectores educación y salud, aunque todavía no a la transferencia de competencias como tales. Además, en ese Plan no se consideró ninguna transferencia de estos sectores.

Sin embargo, el Plan Anual 2005 sí incluyó la transferencia de 13 com-

petencias en el sector salud, las que ya se han realizado, efectivamente, en varias regiones. Durante este año 2006, para superar las limitaciones del Plan Quinquenal formulado el año anterior, se elaboró uno nuevo para el período 2006-2010. Este nuevo Plan Quinquenal considera transferencias en educación y salud e incluye a las municipalidades en el proceso.

Sin embargo, pese a que fue elaborado al mismo tiempo que el Plan Quinquenal, el Plan Anual 2006 plantea transferir este año 2 funciones en salud (el Plan Quinquenal no contemplaba ninguna) y 6 en educación (el Plan Quinquenal contemplaba 5). Llama la atención que –aún cuando de acuerdo al Plan Quinquenal, las provincias y los distritos debían recibir el 2006, 1 competencia cada uno– el Plan Anual 2006 los haya vuelto a dejar de lado.

LO QUE SE VIENE

El 18 de octubre, el Presidente de la República anunció un shock descentralista, compuesto de 20 medidas, entre las que destaca el anuncio que el Plan Quinquenal 2006-2010, se completará en diciembre del 2007, poniéndose en práctica un proyecto piloto de municipalización de la educación primaria y la salud. Aunque faltan los detalles, es evidente que se replantea la profundidad y velocidad de la transferencia de competencias.



Hasta junio de este año

PASCO, ICA, HUÁNUCO, HUANCVELICA y PUNO han GASTADO MENOS **DEL 20%** de su presupuesto de inversiones en el primer semestre del año

Los hallazgos del reporte Vigila Perú No. 10 revelan que hay profundas disparidades en la ejecución de recursos programados en los presupuestos regionales. Veamos por qué.

¿CUÁNTO LE TOCA A CADA GOBIERNO REGIONAL?

Para el 2006 al gobierno regional de La Libertad se le asignó un presupuesto de apertura de más de 600 millones de soles para el año 2006.

En cambio, a Pasco se le otorgó 145 millones de soles, mientras que a Ica se le entregó más presupuesto que a Ayacucho y a Huancavelica.



LOS PRESUPUESTOS DE 15 GOBIERNOS REGIONALES EN 2005, 2006 Y 2007
(MILLONES DE SOLES)

Región	Presupuesto 2005		Presupuesto 2006		Presupuesto 2007
	Modificado (PIM)	Saldo de Balance	Apertura (PIA)	Modificado (PIM)	Ley de Presupuesto (PIA)
Ancash	539	9	504	538	662
Arequipa	578	14	571	607	590
Ayacucho	353	21	326	382	371
Cajamarca	650	83	569	692	636
Cusco	558	76	554	664	661
Huancavelica	270	16	228	265	263
Huánuco	292	5	279	296	301
Ica	371	13	360	386	388
Junín	588	13	543	599	594
La Libertad	648	40	603	671	660
Pasco	167	8	145	158	175
Piura	638	34	585	654	633
Puno	574	24	582	650	628
San Martín	377	2	390	412	407
Ucayali	278	15	236	279	261
Total	6,883	373	6,474	7,253	7,330

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas / anteproyecto de Ley de presupuesto.



¿Con qué criterio asigna el MEF un monto determinado de recursos a cada región? ¿Tiene que ver la cantidad de población que alberga cada una? ¿Se considera, quizá, su pobreza o su lugar en el Índice de Desarrollo Humano? ¿O será que se contemplan su tamaño y sus potencialidades?

En realidad, en la medida en que los gobiernos regionales destinan alrededor del 85% de sus presupuestos

a pagar los salarios de los maestros, los trabajadores de la salud y otros empleados del sector público que trabajan en las regiones, lo que realmente determina cuanto recibe cada gobierno regional, es la cantidad de empleados públicos que hay en la respectiva región.

La verdadera pregunta es, entonces, ¿porqué tiene cada región la cantidad de empleados públicos que tiene?

¿Se trata acaso del resultado de un planeamiento estratégico de la mejor distribución de la presencia del Estado en el territorio? Lamentablemente, no parece haber un criterio pre-establecido y sí, más bien, la suma de sucesivas decisiones adoptadas a lo largo del tiempo y que ahora constituyen una inercia que condiciona la elaboración de los presupuestos anuales.

Ahora bien, si la mayor parte del presupuesto de las regiones es gasto corriente y se explica por la necesidad de pagar la planilla, ¿cómo se explica la asignación de los recursos de inversión?

La asignación de ellos es, también, bastante heterogénea. Por ejemplo, mientras, en un extremo, Ancash ejecutó casi 40 millones de soles en el 2005, Ica ejecutó apenas poco más de 11 millones.

INVERSIONES EJECUTADAS POR GOBIERNO REGIONAL Y POR GOBIERNO CENTRAL
EN 15 REGIONES EN 2005 (MILLONES DE SOLES)

Región	Gobierno Central		Gobierno Regional		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ancash	304	18%	38	5%	341	15%
Junín	202	12%	49	7%	251	11%
Cusco	198	12%	51	7%	249	11%
Piura	85	5%	99	14%	184	8%
Ayacucho	134	8%	36	5%	170	7%
Cajamarca	115	7%	59	8%	174	7%
Ucayali	94	6%	58	8%	153	6%
Puno	105	6%	41	6%	145	6%
Huancavelica	84	5%	42	6%	126	5%
La Libertad	63	4%	57	8%	119	5%
Arequipa	51	3%	55	8%	106	5%
San Martín	63	4%	42	6%	105	4%
Pasco	59	4%	45	6%	103	4%
Huánuco	74	5%	24	3%	98	4%
Ica	17	1%	12	2%	29	1%
Total general	1,646	100%	707	100%	2,353	100%

Nota: No incluye Universidades

Fuente: Portal de Transparencia Económica MEF

Una parte importante de los recursos de inversión de estos gobiernos regionales se origina en el canon, mecanismo de distribución que está fuera del control del Gobierno Central, pues se asigna automáticamente a cada región una parte de las contribuciones que pagan las empresas extractivas que allí operan. Sin embargo, el canon es importante solamente para 7 u 8 regiones productoras de mineral, gas y petróleo. Para el resto, sus presupuestos de inversión resultan de decisiones negociadas con el Ministerio de Economía y Finanzas, es decir, el Gobierno Central. Nos preguntamos, nuevamente, ¿con qué criterio se hacen estas asignaciones? ¿A qué responde esta diferente asignación de recursos de inversión?

La misma pregunta se puede hacer respecto de los criterios que guían las inversiones del gobierno central

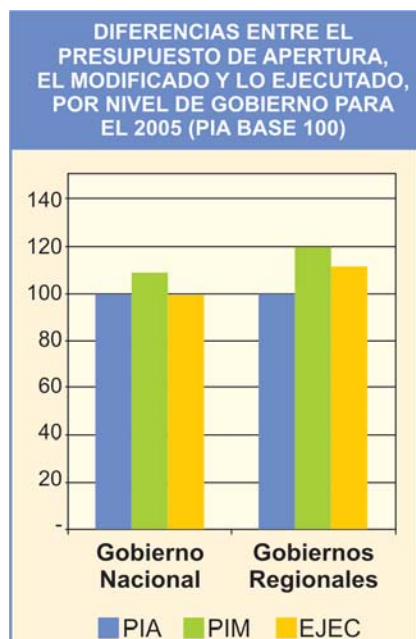
en las regiones. ¿Por qué es que el Gobierno Central ejecuta 300 millones de soles en inversiones en Ancash y apenas algo más de 100 millones en Puno? ¿Por qué en Pasco, apenas la cuarta parte que en Junín?

LOS PRESUPUESTOS SE MODIFICARON MUCHO A LO LARGO DEL AÑO Y SIGUE HABIENDO UNA GRAN DISTANCIA ENTRE LO QUE SE PROGRAMA Y LO QUE SE EJECUTA, AUNQUE ESTO VARÍA MUCHO DE REGIÓN EN REGIÓN

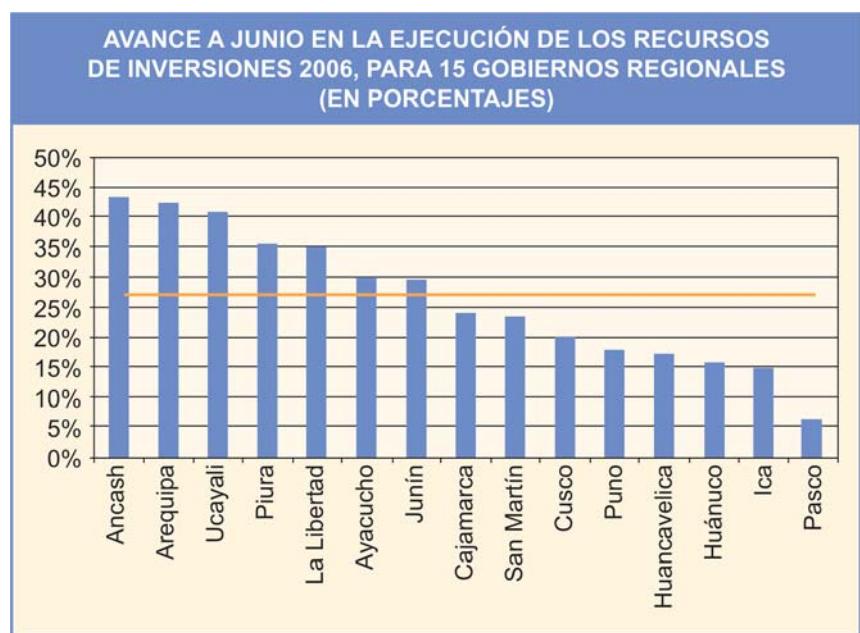
Entre enero y junio de este año, los presupuestos de los gobiernos regionales se han incrementado. En algunos casos este aumento no pasa del 10% (Áncash, Arequipa, Huánuco, Ica, Pasco y San Martín), pero en otros, es de más o menos 20% (Cajamarca, Cusco, Ucayali y Ayacucho).

Al final –como se puede ver en los datos para el 2005- los gobiernos regionales terminan gastando una cantidad mayor a la del presupuesto de «apertura», pero siempre menor al presupuesto «modificado». En el gobierno central, el presupuesto se incrementa menos y lo que finalmente se ejecuta, se queda, siempre, por debajo de lo que se programó al inicio del año.

Hacia finales de junio del 2006, gobiernos regionales como los de Ancash, Arequipa, y Ucayali, habían gastado ya más del 40% de sus recursos de inversión. En cambio, gobiernos como los de Pasco, Ica, Huánuco, Huancavelica y Puno, habían logrado gastar menos del 20% de dichos recursos. En promedio, los 15 gobiernos regionales que observamos desde Vigila Perú, han logrado gastar, hacia la mitad del año, solamente la cuarta parte de sus recursos de inversión. A ese ritmo, a fin de año les sobrará plata.



Fuente: MEF Balance del Cierre Presupuestal 2005

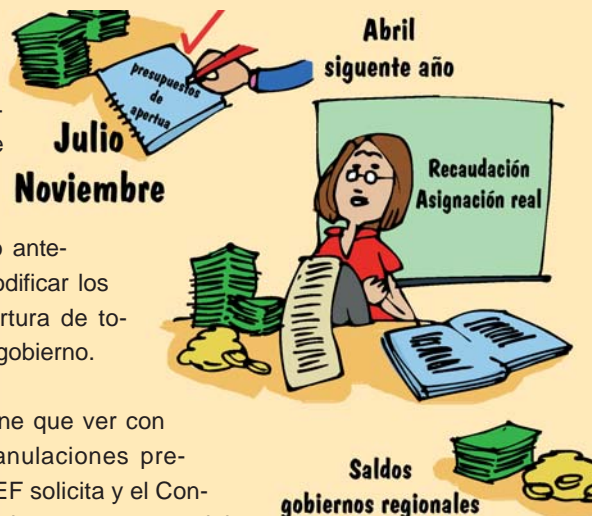


Fuente: MEF Portal de Transparencia Económica

¿POR QUÉ CAMBIA TANTO EL PRESUPUESTO?

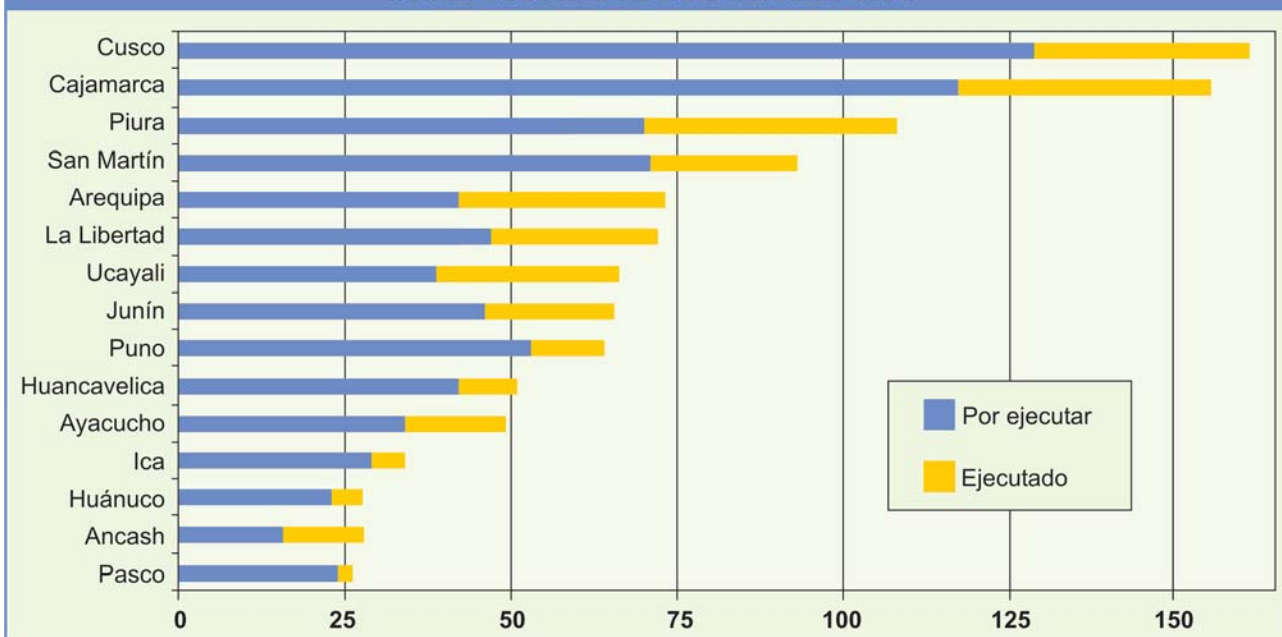
En primer lugar, porque los presupuestos de apertura son elaborados por el MEF y aprobados por el Congreso, en un proceso entre julio y noviembre del año anterior, sobre la base de estimados de recaudación tributaria. Sin embargo, recién después de abril del año siguiente, se sabe, realmente, cuánto se recaudó el año anterior y cuánto de ese monto les toca realmente a las regiones. Lo mismo ocurre con los saldos (recursos no gastados) de los gobiernos regionales, que se conocen en detalle sólo en el mes de abril, después de la revisión final de las cuentas de cada gobierno.

Es decir, recién después de marzo se ajustan los presupuestos aprobados en noviembre del año anterior, lo que lleva a modificar los presupuestos de apertura de todos los sectores del gobierno.



La segunda razón tiene que ver con las ampliaciones o anulaciones presupuestales que el MEF solicita y el Congreso aprueba en distintos momentos del año, sobre todo cuando hay necesidades imprevistas que atender o recursos adicionales no previstos que asignar. En muchos casos, estas ampliaciones también incluyen recursos adicionales para las regiones.

RECURSOS PARA INVERSIONES, EJECUTADOS Y POR EJECUTAR, SEGÚN GOBIERNO REGIONAL A JUNIO 2006.



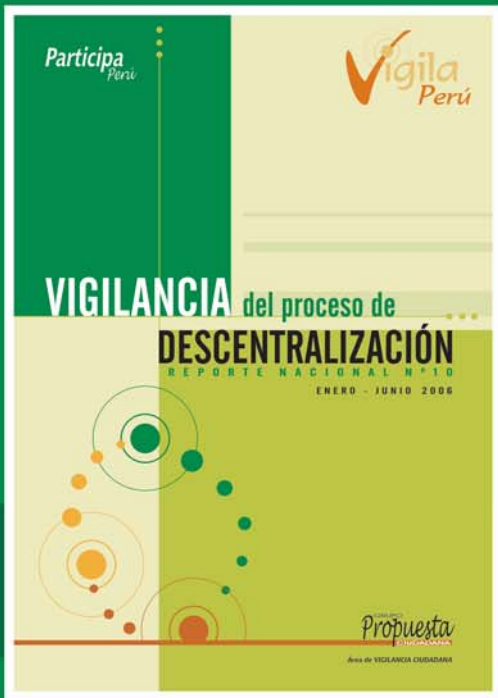
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Esta situación no es nueva y no corresponde sólo a las regiones y las municipalidades. De hecho –como detallamos en nuestro Participa Perú No. 33 de abril de este año– el 2005, el gobierno cen-

tral dejó de gastar más o menos 25% de sus recursos de inversión.

La información para el primer semestre del 2006, lo que hace es confirmar la continuidad de un problema ya iden-

tificado para el 2005, demostrando que es imprescindible hacer modificaciones en el planeamiento y la gestión presupuestal para asegurar el uso más eficiente de los escasos recursos de inversión con los que cuenta el Estado peruano.



Encuentra el Reporte N° 10 de Vigila Perú en:

www.participaperu.org.pe

Haz clic aquí

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Félix Wong
Presidente de Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de
Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



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



Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción
y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social
y Educación Popular



Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS