

# Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº13 Abril - 2004

Proyecto Participa Perú



## **SISTEMA VIGILA PERÚ** **BALANCE DEL PRIMER AÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

- **La Gestión Presupuestal**
- **Transparencia y Acceso a la Información**
- **Participación Ciudadana**



Producido por:

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

**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**  
Ivonne Macassi **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

### Balance del primer año de Descentralización

4 El avance de la descentralización en el presupuesto

5 Concentración de los recursos de inversión en el Gobierno Central

5 La ejecución de las inversiones de los Gobiernos Regionales por trimestres

8 Calendario y ejecución acumulada de los Gobiernos Regionales

9 ¿Cómo se desempeñaron los Gobiernos Regionales frente a la transparencia y el acceso a la información pública?

11 ¿Los Gobiernos Regionales propiciaron espacios de encuentro para la participación ciudadana?

12 Los Consejos de Coordinación Regional (CCR)

14 El Consejo Regional (CR)

### 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



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.

## BALANCE DEL PRIMER AÑO DE DESCENTRALIZACIÓN

La presente publicación ha sido elaborada con la información del Reporte Nacional N°3 del Sistema de Vigilancia Ciudadana del Proceso de Descentralización **Vigila Perú**, el cual es producido 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 Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (CMP-FT) y a la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS).

El Sistema **Vigila Perú** está orientado a lograr el objetivo estratégico del Grupo Propuesta Ciudadana y del proyecto, que es contribuir a la consolidación de la reforma descentralista en marcha y a la generación de condiciones para el desarrollo de las regiones, mediante el fortalecimiento de la capacidad de participación, concertación y propuesta de la sociedad civil.

En esta publicación ofrecemos información consolidada del año 2003; como tal se ofrece una perspectiva de balance del primer año de descentralización. Se muestra algunas tendencias de cambio basadas en la información y análisis contenidos en los Reportes 1, 2 y 3 sobre gestión presupuestal, participación ciudadana, transparencia y acceso a la información, en los niveles de Gobierno Central (GC) y Gobiernos Regionales (GR). Las principales conclusiones sugieren que: a) La descentralización del presupuesto avanza muy lentamente; b) Que el Gobierno Central controla gran parte del presupuesto para gastos de capital; c) Que los GR han mejorado su desempeño en la provisión de información pública (presupuestal y política normativa), pero que la puesta en marcha de mecanismos de transparencia avanza con lentitud, entre otras.

Las fuentes de datos que utilizamos son: los portales de transparencia de las entidades públicas (Ministerio de Economía y Finanzas, Congreso de la República, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Gobiernos Regionales, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, etc.), la información solicitada a los funcionarios públicos y las entrevistas a informantes clave. Las reuniones de validación de la información con funcionarios y autoridades del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales son un paso importante para asegurar la consistencia de la información que publicamos.

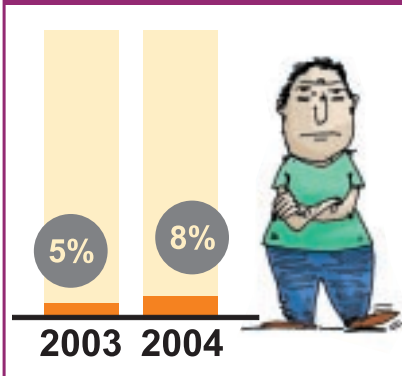
La producción de este informe de vigilancia es posible gracias al esfuerzo desplegado por los equipos de CEDEPAS y CARE (Cajamarca), CIPCA (Piura), CES SOLIDARIDAD (Lambayeque), CEDEPAS (La Libertad), CEDEP (Ancash), CEAS y CEPCO (San Martín), CAAAP (Ucayali), SEPAR y Flora Tristán (Junín), ARARIWA y CBC (Cusco), DESCO (Huancavelica), CEDEP (Ica) CEDER y DESCO (Arequipa). A todos ellos nuestro agradecimiento y nuestro compromiso de continuar este esfuerzo por desarrollar las capacidades de vigilancia de la sociedad civil en el proceso de descentralización.

Nos complace comunicar que a partir del mes de octubre 2003, se han incorporado a *Vigila Perú* tres nuevas regiones: Ayacucho, Pasco y Huánuco en donde la tarea de la vigilancia estará a cargo de la Asociación Servicios Educativos Rurales SER, el Centro de Cultura Popular LABOR y la Asociación Jurídica Pro Dignidad Humana AJUPRODH, respectivamente. El trabajo de vigilancia en estas nuevas regiones se hace posible gracias al apoyo económico del Proyecto PRODES.

# El AVANCE en la DESCENTRALIZACIÓN del PRESUPUESTO

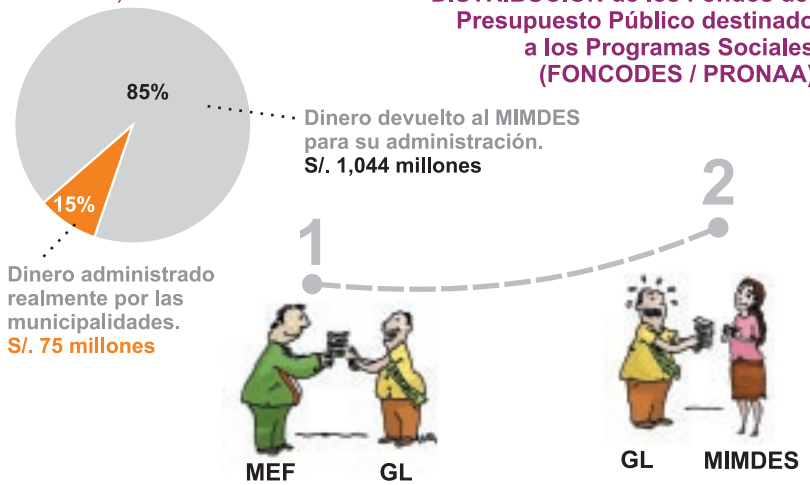


## Fondos del Presupuesto Público destinado a los Programas Sociales (FONCODES / PRONAA)



Total: S/. 1,119 millones

## DISTRIBUCIÓN de los Fondos del Presupuesto Público destinado a los Programas Sociales (FONCODES / PRONAA)



El Gobierno Central sigue administrando la mayor cantidad de los recursos públicos.

Al comparar la distribución de los presupuestos de apertura del 2002 al 2004 se observa que, al segundo año de iniciado el proceso de descentralización, el nivel de concentración del Presupuesto ha disminuido muy poco.

## Comparación Presupuesto de Apertura 2002, 2003 y 2004

Nivel de Gobierno	2002	2003 (*)	2004
Gobierno Central	82%	80%	77%
CTAR / Gobiernos Regionales	13%	15%	15%
Gobiernos Locales	5%	5%	8%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Miles de S/.</b>	<b>37,112</b>	<b>40,892</b>	<b>44,116</b>

Fuente: SIAF. Ley de Presupuesto Público 2003 y 2004. Elaboración: Vigila Perú  
(\*) No considera la Valorización de las Exoneraciones Tributarias



¿Qué condiciones deben darse para que el proceso de descentralización presupuestal sea más visible en los próximos años?



Que la transferencia de los programas de inversión social a los GL, y los grandes proyectos de inversión regional a los GR -proceso que ya empezó- se consolide y sea efectiva.



Que se promulgue la **Ley de Jerarquización de Activos** -en la que se definirá qué activos le toca a cada nivel de gobierno- para avanzar en la transferencia de dichos activos, a los GR y los GL, así como los recursos que el fisco destina a su mantenimiento y desarrollo.

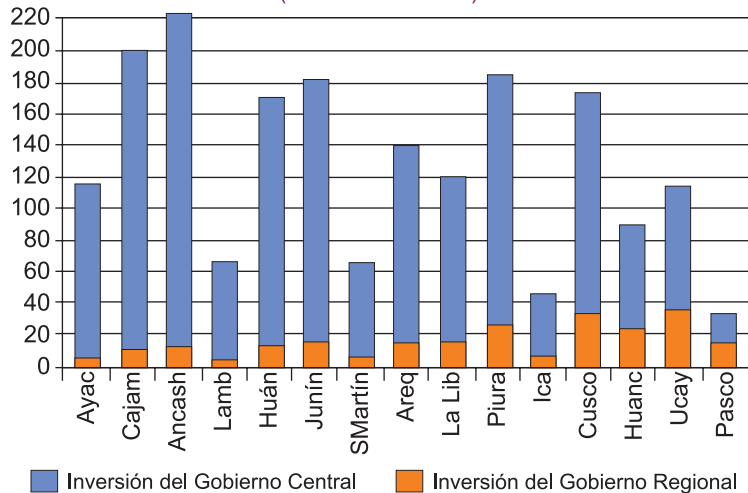


Que se inicie la segunda etapa de la implementación de la **Ley de Descentralización Fiscal** en la que las regiones tendrán acceso a los recursos recaudados por IGV, ISC e impuesto a la renta de personas naturales, hecho que está condicionado a que se encuentren vigentes la **Ley del Sistema Nacional de Acreditación** y la **Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones** y sus respectivos reglamentos que a la fecha aún están pendientes. La ley estipula que para que en una región inicie la segunda etapa de la descentralización fiscal se deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la **Ley del Sistema de Acreditación** y haber realizado los referéndum para la consulta ciudadana sobre la integración de regiones<sup>2</sup>.

## CONCENTRACIÓN de los RECURSOS de INVERSIÓN en el GOBIERNO CENTRAL

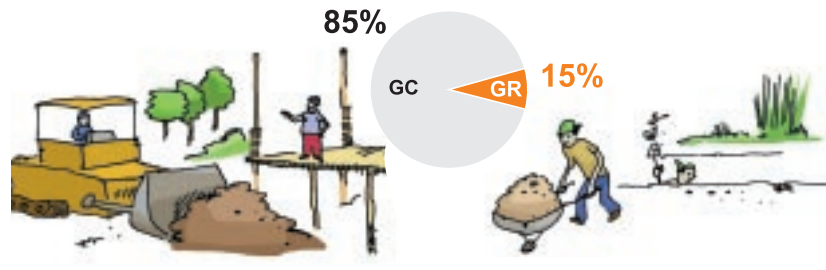
Al Gobierno Central en el 2003 se le presupuestó, en las 15 regiones analizadas, más de diez veces la cantidad de recursos que se destinó a los Gobiernos Regionales. Esto muestra la concentración de las inversiones en el Gobierno Central. Existen, sin embargo, fuertes diferencias, de una región a otra. Así, en Ayacucho la inversión del GC es 19.5 veces la inversión del GR, mientras que en Pasco es un poco más del doble (2.2).

Comparación del nivel de inversión del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales en el Presupuesto de Apertura 2003 (millones de soles)



Fuente: SIAF. Elaboración: Vigila Perú

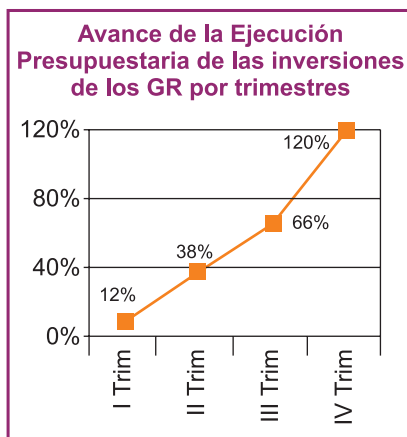
Comparación a Nivel Nacional de la Inversión del Gobierno Central y de la inversión de los Gobiernos Regionales. Presupuesto Apertura 2003



## La EJECUCIÓN de las INVERSIONES de los GR por trimestres

La ejecución del presupuesto de inversión de los GR avanzó a ritmos relativamente lentos hasta el segundo trimestre del año 2003. En el tercer trimestre y más aún en el cuarto trimestre, se produjo un salto que disparó la ejecución presupuestaria. Según funcionarios del MEF, la acumulación de los gastos de inversión hacia finales de año es parte de una tendencia histórica, pero en el año 2003 se dio con mayor fuerza. En los ámbitos regionales se aprecian diferencias significativas. Mientras que San Martín pasó de una ejecución del 45% de sus recursos al III trimestre a una cifra del 259% al IV trimestre, Áncash tuvo un incremento más moderado: pasó, en ese mismo lapso, de una ejecución de 28% a 51%.

<sup>2</sup> Decreto Legislativo No 955. 04 de febrero 2004.



Fuente: SIAF. Elaboración: Vigila Perú

**¿Cómo es que del 12% (I Trimestre) se llega al 120% (IV Trimestre)?**

Las explicaciones de este tipo de comportamiento en la ejecución del gasto de inversión en los GR son:

**Respuesta 1**

La inclusión en la contabilidad de los GR, a partir del III trimestre, de los recursos de los grandes proyectos de irrigación antes a cargo del INADE (fondos que no estaban contemplados en su presupuesto de apertura), causa distorsión en los indicadores de avance de la ejecución presupuestaria. El cuadro 1 muestra los datos aislando este efecto. Así, el avance de la ejecución presupuestaria del GR de San Martín es sólo de 115% y no de 259%.

**Respuesta 2**

El Ejecutivo priorizó las asignaciones presupuestales de los GR como producto de su compromiso político, lo que se materializó en la decisión de no recortar recursos para estos niveles de gobierno y priorizar su gasto. Una muestra de ello es la preeminencia que tuvieron los GR al recibir los escasos fondos de las privatizaciones. Por esta fuente el Ejecutivo sólo obtuvo el 45% de los recursos presupuestados en el PIA para inversión (S/. 1,424 millones, de los cuales sólo se obtuvieron S/. 650 millones). Ver cuadro 2.

Sin embargo, pese a esta restricción, a los GR se les otorgó S/. 14.3 millones más de lo presupuestado en el PIA. No fue el caso de instituciones públicas como el MINSA, por

ejemplo, que de los S/. 92.9 millones que tenía para inversión por esta fuente sólo recibió S/. 250 mil; es decir, menos del 1% de lo presupuestado.

**Cuadro 1**

**Ejecución presupuestaria de los GR a los que se les transfirió Proyectos Especiales de Irrigación en el 2003**

Región	Proyectos especiales	Ejecución Presupuestaria (%)	
		Considerando Proyectos especiales	Sin considerar Proyectos especiales
San Martín	Alto Mayo	259.3%	115.3%
Lambayeque	Olmos Tinajones	176.6%	93.5%
La Libertad	Chavimochic	164.7%	105.6%
Ayacucho	Río Cachi	182.8%	139.1%
Arequipa	Majes	119.1%	83.8%
Ica	Ccaracocha	85.5%	51.8%
Piura	Chira - Piura	117.9%	92.0%

Fuente: SIAF. Elaboración: Vigila Perú

**Cuadro 2**

**Ejecución presupuestaria de los recursos de inversión con cargo a la fuente Recursos de Privatización de algunas instituciones públicas**

Instituciones	PIA	Calendario	Ejec Presupuestaria	
	(mill. S/.)	(mill. S/.)	(mill. S/.)	%
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	4.0	39.4	39.4	985%
Gobiernos Regionales	158.9	188.2	173.2	109%
Ministerio de Educación	43.3	25.1	16.6	38%
FONCODES	15.4	5.8	5.8	38%
Ministerio de Agricultura	76.4	22.6	22.1	29%
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	20.0	4.9	4.9	24%
ORDESUR	23.6	5.0	3.9	16%
Ministerio de Economía y Finanzas	141.0	20.4	18.3	13%
Ministerio de Salud	92.9	0.3	0.3	0%
Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)	352.4	0.0	0.0	0%
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	2.6	0.0	0.0	0%

Presupuesto asignado en la Ley de Presupuesto Público 2003

Lo que el MEF les autorizó a gastar durante el año

Lo que efectivamente gastaron



### Respuesta 3

La inclusión, en recursos para inversión en el 2003, de los llamados "Proyectos en Proceso de Viabilidad", que hasta el momento en que concluía la formulación del Presupuesto 2003 (julio del 2002) no contaban con la aprobación del SNIP. En algunas regiones este tipo de proyectos tenía un peso importante.

Así por ejemplo, en Ucayali y Cajamarca el 85% del monto de los gastos de capital correspondía a estos proyectos. Un proyecto que tiene la categoría de "En Proceso de Viabilidad" no puede ser ejecutado, lo que ocurrió durante los dos primeros trimestres del año. Muchos de estos proyectos obtuvieron la declaración de viabilidad recién a partir de agosto y setiembre del 2003. Facilitó este proceso la decisión del MEF de delegar facultades a los Sectores, GR y GL para que declaren la viabilidad de proyectos de inversión pública hasta por montos de S/. 3'000,000, S/. 2'000,000 y S/. 750,000 respectivamente (RM 458-2003-EF-15, del 10 de setiembre del 2003). Ver cuadro 3.

### Respuesta 4

#### ¡A tomar en cuenta!

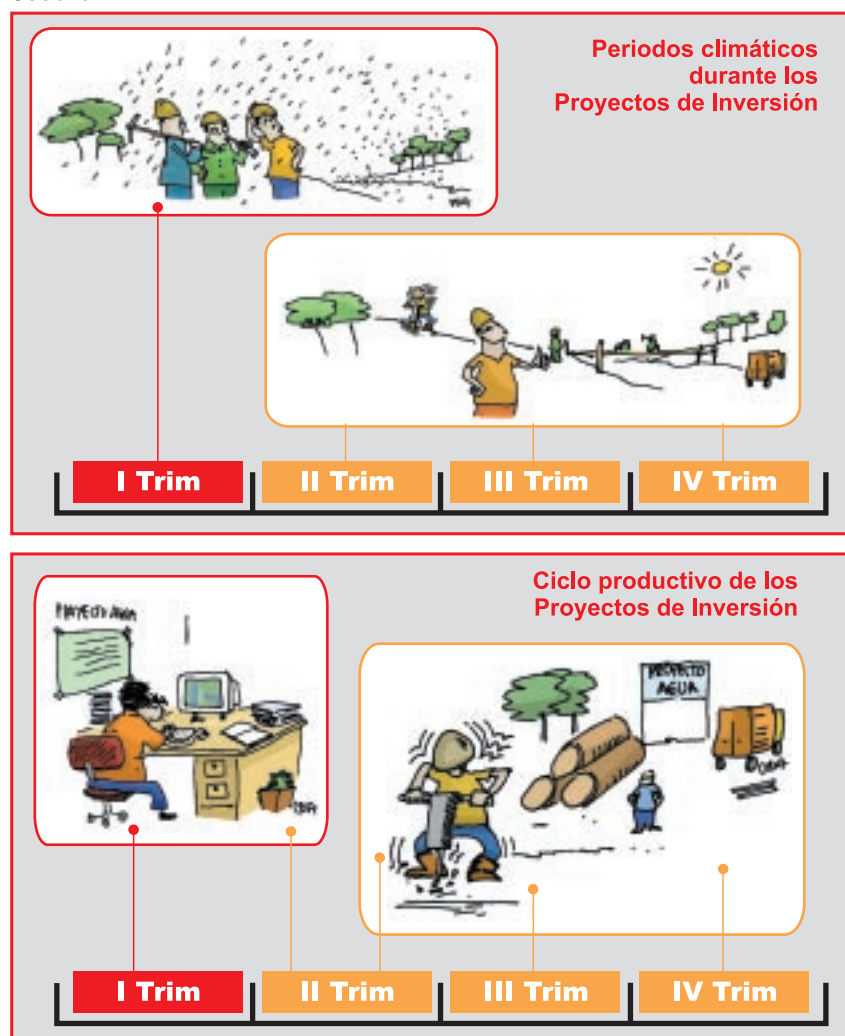
La implementación de proyectos de inversión en infraestructura (que constituyen la mayor parte de las inversiones) tiene como característica su difícil implementación durante el periodo de lluvias los tres primeros meses del año. Además, el ciclo de los proyectos de inversión incluye una etapa de pre inversión de baja ejecución de recursos. Estas dos situaciones hacen que la DNPP\* transfiera pocos recursos en los primeros trimestres del año, y "hace caja" para financiar las siguientes etapas de los proyectos de inversión hacia finales de año. Ver cuadro 4.

Cuadro 3

Proyectos en Proceso de Viabilidad asignados como parte de los recursos de inversión de los GR en el PIA 2003 (millones de S/.)			
Región	Gastos de Capital	En proceso de viabilidad	%
Ucayali	36.3	31.0	85%
Cajamarca	12.3	10.5	85%
La Libertad	17.4	14.1	81%
Arequipa	16.7	13.4	80%
Ica	8.0	6.2	78%
Ayacucho	7.6	5.2	69%
Piura	28.2	18.2	64%
Ancash	15.3	8.5	56%
San Martín	9.3	5.0	54%
Junín	18.0	8.1	45%
Huancavelica	23.2	9.2	40%
Huánuco	15.0	3.7	24%
Cusco	34.4	5.1	15%
Pasco	14.9	2.2	15%
Lambayeque	7.5	0.9	12%

Fuente: SIAF. Elaboración: Vigila Perú

Cuadro 4



\* Dirección Nacional de Presupuesto Público, que funciona dentro del Ministerio de Economía.

## CALENDARIO y EJECUCIÓN ACUMULADA de los GR

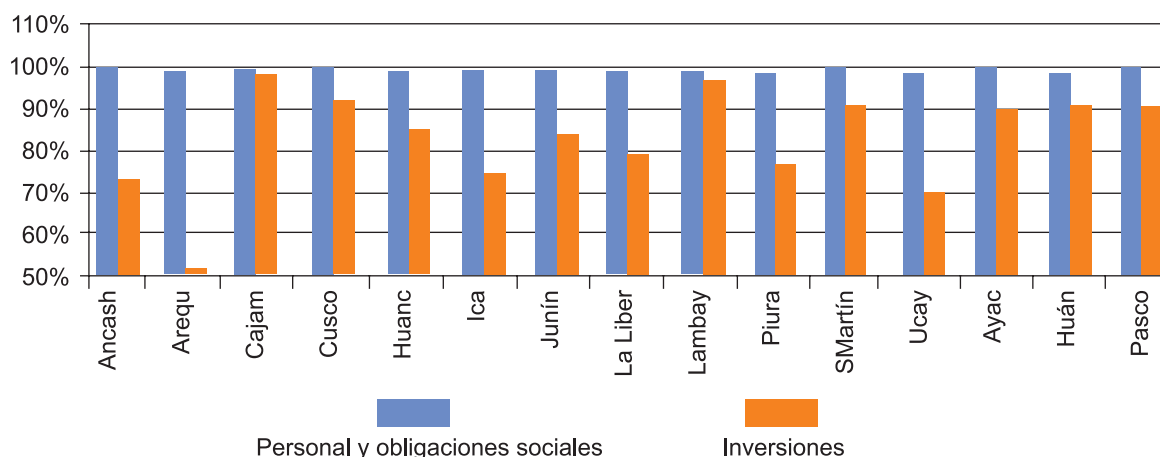
Cuando el calendario acumulado es mayor que la ejecución acumulada, es señal que durante el año el GR dispuso de fondos que, por diversas razones, no logró ejecutar. Esta situación merece explicarse cuando la diferencia porcentual entre ambos conceptos es considerable (más del 10%). En el caso de los gastos en personal y obligaciones sociales los recursos calendarizados por el MEF fueron ejecutados en su integridad por los GR en el mes respectivo. En los gastos de inversión, en cambio, el calendario acumulado es superior a la ejecución acumulada. Las diferencias son grandes y, por lo tanto, hay razón para pensar que aquí hubo problemas de ejecución presupuestal. Es el caso de los GR de Arequipa, Ucayali, Áncash e Ica, que deberían ser analizados con mayor detalle en las mismas regiones.

El análisis del ciclo presupuestario mensual de un GR<sup>3</sup> muestra que existen condiciones más favorables, en términos de tiempo, para la ejecución total del pago de planillas y el pago de jubilados. Según manifiestan diversos funcionarios de los GR entrevistados el "calendario inicial" que reciben a inicios de mes tiene recursos completos para los dos rubros antes mencionados, mientras que, gran parte del presupuesto de inversiones y de gastos en bienes y servicios es aprobada (calendarizada) con demora, hacia fines de mes, en el "calendario ampliado", lo que deja muy poco tiempo para la ejecución de estos gastos. La demora en cuestión se explica, según el MEF, por dos motivos: (i) porque en el momento en que llegan las solicitudes de fondos a la DNPP, no hay disponibilidad de fondos en caja; y (ii) porque algunas ampliaciones de calendario solicitadas no están adecuadamente sustentadas.

**El Calendario Acumulado** refiere a la etapa de la ejecución presupuestaria ("Calendario de Compromisos") en la que el MEF distribuye el presupuesto anual en montos trimestrales y mensuales a cada organismo público, constituyéndose en una autorización de gasto efectiva. Estos montos máximos autorizados recaen sobre las unidades ejecutoras. **La Ejecución Acumulada** refiere a la etapa de la ejecución presupuestaria vinculada a los montos efectivamente gastados ("Devengado"), entendidos como aquellos montos sobre los cuales hay facturas o comprobantes de pago presentados y que constituyen una obligación en firme del Gobierno Central.

(En: "Evaluación del Proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia". Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003. Francke, P; Castro, J; Ugaz, R; Salazar, J)

Comparación entre la ejecución acumulada y el calendario acumulado de los GR distinguiendo por grupo de gasto



Fuente: SIAF. Elaboración: Vigila Perú

3 Para concretar la ejecución del presupuesto, cada mes los funcionarios del GR interactúan con los de la DNPP cumpliendo un procedimiento establecido. Los primeros presentan, a inicios de mes, una "solicitud de fondos" y reciben un "calendario inicial"; hacia el 10 del mismo mes, los primeros solicitan una "ampliación de calendario" y reciben un "calendario ampliado".



# ¿Cómo se **DESEMPEÑARON** los **GOBIERNOS REGIONALES** frente a la **TRANSPARENCIA** y el **ACCESO** a la **INFORMACIÓN PÚBLICA**?



Los GR frente a la transparencia y el acceso a la información presupuestal durante el 2003

## II TRIMESTRE



Áncash  
Arequipa  
Cajamarca  
Cusco  
Junín  
San Martín



Huancavelica  
La Libertad  
Ucayali



Ica  
Piura



Lambayeque

## III TRIMESTRE



Cajamarca  
Ucayali



Áncash  
Arequipa  
Huancavelica  
Junín



Cusco  
Ica  
La Libertad  
Piura  
San Martín



Lambayeque

## IV TRIMESTRE



Cajamarca



Arequipa  
Huancavelica  
Junín  
San Martín  
Ucayali



Áncash  
Cusco  
La Libertad  
Piura



Ica  
Lambayeque

## ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL DEL GR.

### CRITERIOS DE CALIFICACIÓN:

- **Deficiente:** El GR no entrega información presupuestal solicitada formalmente.



- **Regular:** La información presupuestal se entrega a solicitud, pero fuera de los plazos de ley.



- **Bueno:** La información presupuestal se entrega a solicitud y dentro de los plazos de ley.



- **Muy bueno:** La información presupuestal se entrega a solicitud dentro de los plazos de ley, y se difunde en diversos medios.



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

Durante el 2003 se observó un progresivo cambio de actitud en la mayoría de GR respecto de la transparencia y el acceso a la información pública. En la experiencia vivida por los equipos regionales en la elaboración del primer reporte, fueron comunes las actitudes de desconfianza y resistencia para brindar la información solicitada. Esta actitud está asociada al desconocimiento de los funcionarios públicos respecto de las normas sobre el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

**En el último trimestre del año los equipos regionales observaron mayor apertura y disposición de los funcionarios públicos frente al tema de las solicitudes de información.**

En el acceso a la información presupuestal encontramos, por ejemplo, que los GR no estaban preparados (capacitados) para brindar la información solicitada en forma oportuna. Es decir, si bien la mayoría entregaba información, sólo en tres de las doce regiones analizadas se entregó la información completa, sistematizada y dentro de los plazos de ley. Las mayores dificultades se dieron con los GR de Áncash, Arequipa, Cajamarca, Junín y San Martín, que no brindaron la información presupuestal requerida al primer semestre. Para el segundo reporte de vigilancia se solicitó la información del tercer trimestre; en esta ocasión sólo Cajamarca y Ucayali continuaron incumpliendo la ley.

**El último trimestre del 2003, el GR de Cajamarca fue el único que no brindó la información requerida.**

En el cuadro de la página anterior podemos ver los diferentes comportamientos de los Gobiernos Regionales, respecto a transparencia presupuestal y acceso a la información.

Hay que saludar a los Gobiernos Regionales de Lambayeque, Piura e Ica por mantener una actitud adecuada frente a las solicitudes de información durante todo el año. Y también, a los Gobiernos Regionales de La Libertad, Cusco y Áncash por haber mostrado capacidad de cambio, han mejorado su comportamiento inicial.

Sin embargo, en los Gobiernos Regionales de Ucayali, Huancavelica, Arequipa y Cajamarca aún se observan serias deficiencias en transparencia y acceso a la información.

La puesta en marcha de mecanismos de transparencia en la gestión de los GR avanza con mayor lentitud. Existen serias deficiencias en la difusión de la información de la gestión regional. Los GR han avanzado muy poco en establecer mecanismos regulares de difusión de la información (notas de prensa, boletines, portales de transparencia y otros). Si bien la mayoría de ellos instalaron su portal de transparencia, éstos muestran vacíos de información presupuestal y de política normativa y administrativa.

La organización de los GR no está preparada para cumplir con el mandato de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información que implica atender las demandas externas de información.

**La implementación de los mecanismos de transparencia exige de la autoridad regional:**



**Disponer de información actualizada.**



**Mantener ordenada la información para una entrega en los plazos legales.**



**Entregarla en formatos presentables.**



**Contar con canales administrativos ágiles que permitan las coordinaciones entre distintas gerencias.**



**Contar con recursos para implementar estrategias de difusión de la información.**

**¿Qué sucedió en las nuevas regiones que integran el Sistema Vigila Perú? (Sólo IV trimestre)**

<b>Ayacucho</b>	No entregó la información, y no brindó ninguna explicación. No difunde la información presupuestal y ésta no se encuentra en su portal regional.
<b>Huánuco</b>	Entregó la información, pero incompleta y desactualizada. No difunde la información presupuestal y ésta no se encuentra en el portal regional.
<b>Pasco</b>	No entregó la información. Explicaron que aún no disponían de información actualizada a diciembre del 2003.

# ¿Los **GOBIERNOS REGIONALES** propiciaron **ESPACIOS** de **ENCUENTRO** para la **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**?



Actitud de los GR frente a la participación ciudadana, durante el 2003

## II TRIMESTRE

Áncash La Libertad San Martín Ucayali	Arequipa Cajamarca Cusco Ica Junín Piura	Huancavelica	Lambayeque

## III TRIMESTRE

Áncash Cajamarca	Arequipa Cusco Ica Junín La Libertad Piura San Martín Ucayali	Huancavelica	Lambayeque

## IV TRIMESTRE

Áncash Cusco Junín	Arequipa Cajamarca La Libertad	Huancavelica Ica Piura San Martín Ucayali	Lambayeque

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### CRITERIOS DE CALIFICACIÓN:

- **Desfavorable:** No existen espacios de encuentro entre el GR y la sociedad civil, adicionales al CCR.



- **Regular:** Existen espacios de encuentro entre el GR y la sociedad civil, adicionales al CCR.



- **Favorable:** Existen espacios de participación de la sociedad civil adicionales al CCR, promovidos por el GR.



- **Muy favorable:** Existen espacios de participación de la sociedad civil adicionales al CCR promovidos por el GR, y se han institucionalizado; tienen carácter formal y/o permanente.



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



Durante el año 2003 el comportamiento de los GR respecto de la participación ciudadana fue diferenciado. El cuadro de la página anterior muestra las tendencias generales, sobre la base de una clasificación de los espacios de encuentro promovidos por los GR para propiciar la participación de la sociedad civil.

La información del cuadro permite distinguir por lo menos tres tendencias durante el 2003: en primer lugar, los GR cuyo comportamiento frente a la participación ciudadana no fue favorable y así se mantuvo hasta el final del año; en segundo lugar, aquellos cuyo comportamiento tendió a mejorar durante el año, mostrando acercamiento a la sociedad civil pero sin consolidar espacios formales para canalizar su participación; y en tercer lugar, los GR que mantuvieron una actitud favorable durante el año e institucionalizaron espacios de consulta y concertación.

En un primer momento los espacios de encuentro entre la sociedad civil y los GR se dan en la formulación de los Planes Concertados de Desarrollo Regional y los Presupuestos Participativos. En esta etapa, son las organizaciones de la sociedad civil, junto con las MCLCP, las que promueven estos espacios.

**Los GR acogieron esta iniciativa de distintas maneras: algunos, colaborando activamente en el proceso (como Lambayeque); otros, con una actitud que no facilitó la coordinación con las instancias involucradas (como Áncash).**

El comportamiento de los GR frente a la participación ciudadana fue diverso. En la mayor parte se observa poca disposición para promoverla. Una mirada de balance anual permite diferenciar, a grandes rasgos, 3 grupos:



1. Aquí se ubican los GR que mantuvieron una actitud favorable durante todo el año, como Lambayeque —que institucionalizó espacios de consulta y concertación— y Huancaavelica —que mostró iniciativas de acercamiento a la sociedad civil—.

titudinalizó espacios de consulta y concertación— y Huancaavelica —que mostró iniciativas de acercamiento a la sociedad civil—.



2. Aquí los GR que lograron crear espacios de trabajo con determinados sectores (Ica, Piura), o cuyo compor-

to tendió a mejorar durante el año, aunque sin lograr consolidar espacios de participación formales y permanentes (San Martín y Ucayali).



3. Y aquí, los GR que mostraron un comportamiento regular o poco favorable frente a la participación ciudadana (Arequipa, Junín, La Libertad y Cajamarca). En este último grupo destacaron por su falta de acercamiento a la sociedad civil los GR de Áncash y Cusco.

## Los **CONSEJOS** de **COORDINACIÓN REGIONAL (CCR)**



### NO OLVIDEMOS...

**El Consejo de Coordinación Regional o CCR es la instancia de concertación que integra a autoridades y sociedad civil. Por primera vez en la historia del Perú los ciudadanos podemos ser parte de una instancia de gobierno.**

Uno de los problemas de fondo en los CCR es su carácter no vinculante. Existe la percepción, tanto del ejecutivo regional, como de los propios miembros del CCR, de que esta instancia es prescindible, pues finalmente no emitirá decisiones. Como hemos observado, por diversas razones, los CCR no se están desempeñando aún como instancias de participación.



**En el corto plazo hay dos asuntos pendientes: cómo lograr su mayor dinamismo y que sean tomados en cuenta con mayor seriedad por el ejecutivo regional.**

El desempeño de los CCR ha sido, en general, limitado. Se instalaron con premura, y muchos no se han vuelto a reunir luego de su instalación.

**Algunos problemas encontrados:**



Cuestionamientos a su composición y legitimidad, como producto de una reglamentación y

convocatoria inadecuadas para la elección de sus miembros.



Falta de voluntad política de las autoridades regionales para convocar y dinamizar este espacio, ofreciendo condiciones favorables de trabajo. Alrededor de la mitad de los CCR de las regiones analizadas, no se volvieron a reunir luego de la sesión de instalación, pues no volvieron a ser convocados.



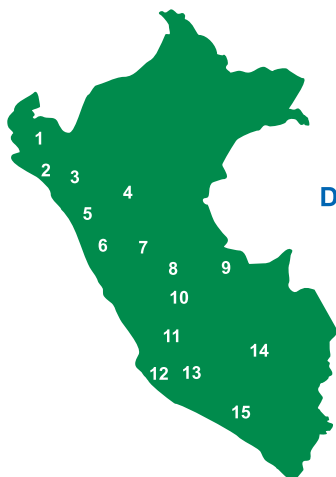
Escasez de recursos económicos y logísticos limita el accionar del CCR. Así, por ejemplo, en regiones

con provincias alejadas, la asistencia resulta complicada: en la selva, por ejemplo, el costo de traslado a la capital regional puede superar los 500 soles. En estos casos, se registra la inasistencia de los alcaldes provinciales a las sesiones.



Poca iniciativa y desinterés de los miembros del CCR en participar de las reuniones, porque su carácter consultivo y no vinculante

los presenta como prescindibles. Este problema se observa en varias regiones, tanto del lado de los alcaldes como de los representantes de la sociedad civil.



**Desempeño del CCR (al 31-12-03)**

1. PIURA	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	3
La actividad del CCR se concentró en el mes de diciembre: dos sesiones extraordinarias. La última, luego de tres convocatorias fallidas (por falta de quórum), para aprobar el Presupuesto Participativo.	

2. LAMBAYEQUE	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
No ha vuelto a ser convocado por la presidencia, pero sus integrantes han realizado acciones por cuenta propia (organización de eventos, aportes al Plan Concertado).	

3. CAJAMARCA	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	4
La primera sesión fue de instalación; en las otras cuatro se abordaron distintos temas: apoyar la realización de los talleres informativos para el Presupuesto Participativo, la propuesta de integración macro regional y el reglamento interno del CCR.	

4. SAN MARTÍN	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
Si bien no ha habido más reuniones del CCR, los representantes de la sociedad civil se han reunido 4 veces por cuenta propia para tratar problemas relacionados con su función.	

5. LA LIBERTAD	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	1
Prácticamente inactivo: sesión de instalación y una sesión extraordinaria para elegir al representante del GR ante el directorio del Proyecto Especial Chavimochic. No se ha vuelto a reunir.	

6. ÁNCASH	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
La primera sesión fue de instalación. En la sesión extraordinaria se revisó el Presupuesto Participativo.	

7. HUÁNUCO	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
Luego de la primera sesión, el GR ha realizado convocatorias, mas no ha sesionado por falta de quórum	

8. PASCO	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
La única sesión fue la de instalación, en donde se presentó y aprobó el Plan Concertado de Desarrollo Regional.	

9. UCAYALI	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
Existe un problema de respuesta ante las convocatorias oficiales (algunas sesiones se aplazaron por falta por falta de quórum; otras se realizaron con la ausencia de hasta cuatro miembros).	

10. JUNÍN	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
No ha vuelto a ser convocado por la presidencia.	

11. HUANCVELICA	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
No ha vuelto a ser convocado por la presidencia.	

12. ICA	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
No ha vuelto a ser convocado por la presidencia.	

13. AYACUCHO	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
1	0
Hubo una sesión para la aprobación del Presupuesto Participativo. No se ha vuelto a reunir a lo largo del año.	

14. CUSCO	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
2	2
Los representantes de la sociedad civil (Iglesia, FARTAC) y algunos alcaldes provinciales han faltado las últimas reuniones.	

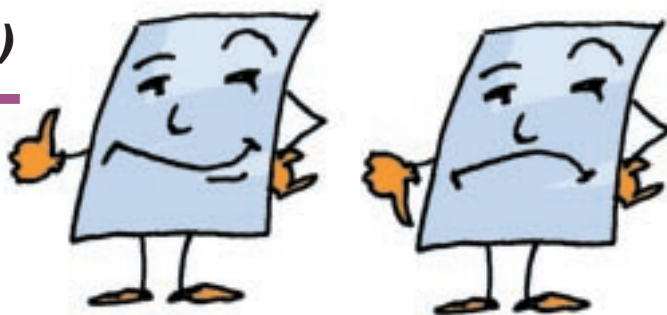
15. AREQUIPA	
Número de sesiones	
Ordinarias	Extraordinarias
2	0
Cumplió con el aspecto formal al realizar las dos sesiones ordinarias, mas no funciona como un espacio participativo y está desarticulado de la sociedad civil.	

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

## EL CONSEJO REGIONAL (CR)

### NO OLVIDEMOS...

El Consejo Regional o CR es la instancia que fiscaliza la ejecución del presupuesto regional y suscribe normas regionales. Está presidido por el Presidente Regional y conformado por Consejeros que son elegidos para 4 años, por voto directo a lista, según el número de provincias de la región, siendo como mínimo 7.



Como vimos en los anteriores reportes de Vigila Perú (ver [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)), los CR muestran diferentes comportamientos en las regiones. Durante el año 2003 se observaron grandes diferen-

cias en su producción normativa, tanto en la cantidad de acuerdos y ordenanzas emitidos como en los temas abordados. Este desempeño corresponde al primer año en el que los Gobiernos Regionales no

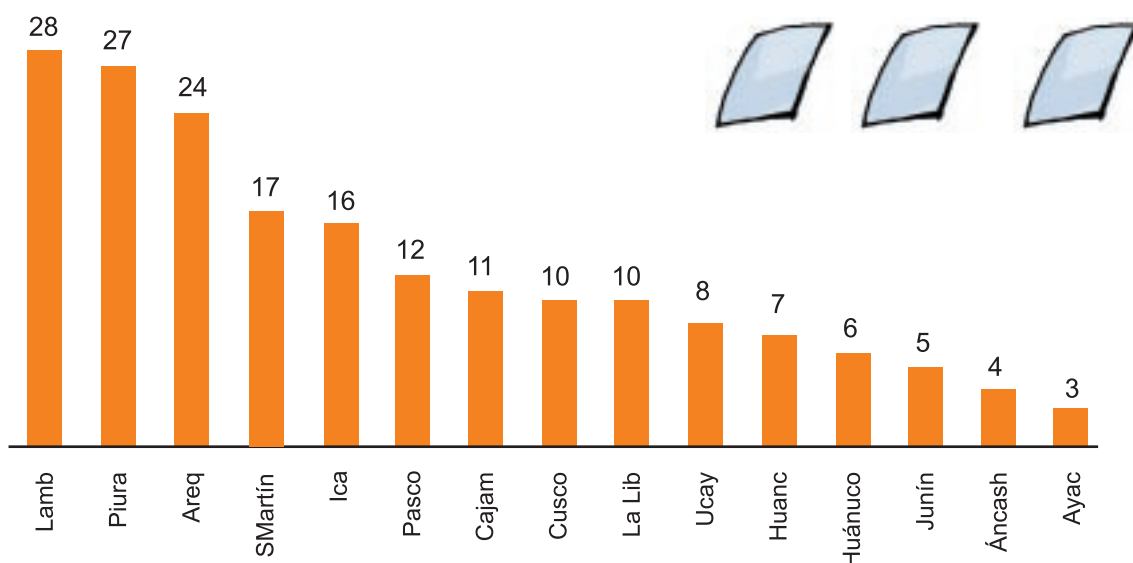
### Ordenanzas producidas en los CR durante el 2003

Regiones Temas	Gestión pública y/o administración	Participación	Inversiones/ desarrollo económico	Medio ambiente y turismo	Educación y salud / Inclusión y exclusión	Agricultura	Otros	Total
Áncash	▣▣						▣▣	4
Ayacucho	▣▣▣							3
Arequipa	▣▣▣▣▣▣▣▣	▣▣	▣▣▣▣▣▣	▣▣▣	▣▣	▣▣▣	▣▣	24
Cajamarca	▣▣▣▣		▣▣▣▣▣▣	▣			▣	11
Cusco	▣▣▣▣	▣▣▣▣	▣		▣			10
Huancavelica	▣▣▣▣▣▣▣▣						▣	7
Huánuco	▣▣	▣		▣			▣▣	6
Ica	▣▣▣▣	▣▣	▣▣	▣▣▣	▣▣▣▣		▣	16
Junín	▣▣▣▣			▣			▣	5
La Libertad	▣▣▣▣▣▣	▣			▣▣		▣▣	10
Lambayeque	▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣	▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣	▣▣	▣▣	▣		▣▣▣▣▣▣	28
Piura	▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣	▣▣▣▣	▣▣▣▣▣▣	▣▣	▣	▣▣	▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣	27
Pasco	▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣▣	▣	▣▣				▣▣	12
San Martín	▣▣	▣▣	▣	▣▣▣▣▣▣		▣	▣	12
Ucayali	▣▣▣▣▣▣	▣		▣			▣	8
<b>Subtotales</b>	<b>71</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>28</b>	<b>183*</b>

Fuente: Actas de los CR y Reportes Regionales Vigila Perú.  
Elaboración: Vigila Perú.

\* Por no contar con su contenido temático, no se han contabilizado 5 ordenanzas del GR de San Martín, correspondientes al primer trimestre del 2003

Total de ordenanzas producidas en los CR durante el 2003



han recibido aún las competencias sectoriales en materia de agricultura, turismo, medio ambiente, minería, etc., ni en materia de educación y salud, previstas para la tercera (que inicia el 2004) y cuarta etapa (que inicia el 2005) del proceso, respectivamente. Sin embargo, como vemos en el cuadro, los CR han emitido ordenanzas en algunos de estos temas, en concordancia con las competencias establecidas en el marco normativo de la descentralización.

Es interesante encontrar un buen número de ordenanzas vinculadas con la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, y con la promoción del turismo (19). Esta frecuencia se explica por los problemas de contaminación ambiental asociados a la actividad minera y de hidrocarburos en varias regiones. Por otro lado, el turismo como oportunidad para la promoción del desarrollo está presente en la mayor parte de las regiones observadas.

El análisis temático de las ordenanzas muestra que la mayor parte de ellas (38%) tocan temas vinculados a la instalación y organización

del GR (aprobación del MOF, ROF, TUPA, reglamentos, entre otros). Le siguen en orden de importancia la promoción de la participación ciudadana donde se registran 23 ordenanzas, la mayor parte de ellas relacionadas con la aprobación del Presupuesto Participativo, el Plan Concertado de Desarrollo, el reglamento interno del CCR. Una menor proporción busca institucionalizar espacios de concertación adicionales al CCR. Al campo de los proyectos de inversión, la promoción de las inversiones y el desarrollo económico corresponden el 13% de las ordenanzas, en estos temas destacan las regiones Piura, Arequipa y Cajamarca. Hay 5 regiones en las que el desempeño del CR ha sido muy pobre: Junín, Huancavelica y Huánuco, especialmente Áncash y Ayacucho, donde la producción normativa ha sido mínima, lo que probablemente en el caso del GR de Áncash se explique por los conflictos internos que sufrió durante varios meses.

Por ello, sería conveniente implementar medidas orientadas a mejorar el modesto desempeño los Consejos Regionales en su función legislativa y fiscalizadora. La mayor

parte de ellos, tiene poco conocimiento del marco normativo de la descentralización, existe cierta confusión sobre sus propias competencias y funciones, tienen escasa experiencia en producción normativa y acceso limitado a información sobre la gestión regional. Por todo ello, es urgente que tanto el Gobierno Central, como los GR y entidades que apoyan el proceso de descentralización, lleven adelante acciones de capacitación, provisión de información y asistencia técnica para los consejeros con miras a mejorar el cumplimiento de sus funciones y la calidad de la producción normativa. Asimismo, se deben encontrar mecanismos para que los consejeros accedan con facilidad a la información sobre la gestión regional para el cumplimiento de su función fiscalizadora.

**Es urgente que tanto el Gobierno Central, como los GR y entidades que apoyan el proceso de descentralización, lleven adelante acciones de capacitación, provisión de información y asistencia técnica para los consejeros.**

visita nuestra página web:

**www.participaperu.org.pe**

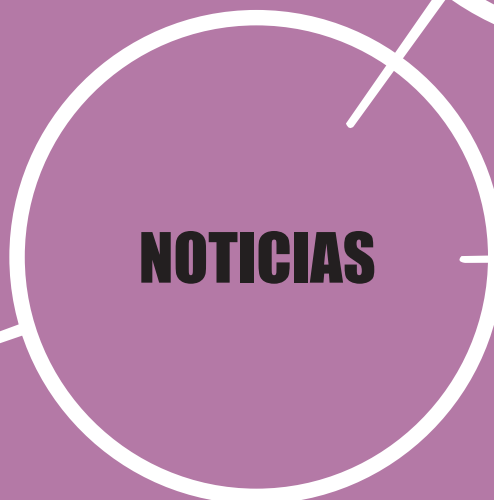
*¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !*



**DESCENTRALIZACIÓN**



**PUBLICACIONES**



**NOTICIAS**



**DESARROLLO**



**PARTICIPACIÓN**

**ENLACES DE INTERÉS**



**VIGILA PERÚ**



**REGIONES**