

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº4 Junio - 2003

Proyecto Participa Perú

LA VIGILANCIA CIUDADANA

**La propuesta de sistema
de vigilancia de Participa
Perú**

**El informe sobre el sistema
de vigilancia Vigila Perú
para el Gobierno Central**

**La Defensoría del Pueblo y
su rol en el proceso de
descentralización**

Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA





Nº 4
Junio 2003

Director: Luis Chirinos

Editor General: Carlos Monge

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Fernando Eguren **CEPES**

Maximiliano Ruiz **CIPCA**

Diana Miloslavich **Flora Tristan**

Diseño y Diagramación:

Renzo Espinel

Luis de la Lama

Fotos: Archivos CEPES

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 Acción 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

PRESENTACIÓN

- 3** Editorial: Importancia de la Vigilancia Ciudadana para la Gobernabilidad Democrática

LA VIGILANCIA CIUDADANA

- 4** El Derecho de Acceso a la Información
- 5** Vigilancia Ciudadana: ¿qué, a quién, por quién y para qué?
- 7** El Sistema Vigila Perú
- 8** Matriz de Indicadores del Sistema Vigila Perú
- 10** Proceso de Elaboración de Reporte de Vigila Perú
- 11** El Informe sobre el Gobierno Central
- 13** La Gestión Presupuestal de un Gobierno Regional. El caso de Ica
- 14** La Defensoría del Pueblo y su rol en el proceso de descentralización
- 15** Noticias



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 necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

UNA CIDADANÍA ATENTA A LA GESTIÓN DE NUESTRAS AUTORIDADES

La vigilancia ciudadana es una forma de participación de la población en la esfera pública. Constituye una observación colectiva, sistemática y deliberada de la sociedad civil sobre las autoridades e instituciones. Es el reflejo de una ciudadanía que exige responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos asumidos y está alerta frente al comportamiento de sus representantes.

Su ejercicio plantea también retos al Estado. En tanto no haya apertura de parte de la institución a la cual se vigila, una provisión oportuna de información sobre sus acciones y compromisos, un reconocimiento del derecho ciudadano de observar, la vigilancia ciudadana enfrentará grandes dificultades y será más bien un campo de conflicto.

En suma, la vigilancia ciudadana como acción sostenida de ejercicio de derechos ciudadanos, supone una reformulación de la relación entre Estado y sociedad. De un lado, una sociedad civil madura que exige responsabilidad y coherencia a sus autoridades. Del otro, un Estado que acepta que rendir cuentas es parte de su deber frente a los ciudadanos.

En el Perú, la práctica ciudadana de la vigilancia es reciente. Durante el régimen autoritario y corrupto de Alberto Fujimori, algunas decisiones políticas y presupuestales claves fueron consideradas secreto de Estado. El Gobierno de Transición significó un cambio radical, afirmando una política de transparencia para facilitar el acceso ciudadano a la información y, en consecuencia, generar mejores condiciones para la vigilancia ciudadana. El Portal de Transparencia del MEF constituye un ejemplo de esa nueva política. (Ver www.mef.gob.pe). El actual Gobierno ha mantenido y fortalecido esta política con la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 27806, del 2/08/2002, en www.congreso.gob.pe).

Así como en el caso de la participación y la concertación para la toma de decisiones sobre planes de desarrollo, presupuestos anuales y otros temas, la descentralización en curso abre nuevos campos al ejercicio de la vigilancia ciudadana. Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales tendrán –progresivamente– más recursos y más competencias. Los ciudadanos y las ciudadanas en las regiones, en virtud de la nueva legislación nacional y también gracias a dispositivos específicos que señalan que todo gobierno subnacional debe tener un Portal de Transparencia, tendrán ahora mayores oportunidades para informarse acerca de las decisiones políticas, presupuestales y administrativas que tomen sus autoridades.

*El Proyecto Participa Perú tiene como uno de sus campos de acción la promoción de la vigilancia ciudadana sobre la descentralización. En este marco, venimos implementando el **Sistema Vigila Perú** en siete (7) regiones del país: Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, Piura, San Martín y Ucayali. El **Sistema Vigila Perú** hace seguimiento a la acción del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales de esas regiones y a algunos de sus Gobiernos Locales en torno a temas presupuestales, de transparencia y de participación, de inclusión y exclusión, de educación y salud.*

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La falta de transparencia en los actos de gobierno es un factor que contribuye a la deslegitimación de la democracia. Con el afán de ocultar actos de corrupción, por razones de “seguridad nacional”, por considerar que las decisiones más trascendentes deben tener carácter reservado, o por simple y llana falta de cultura democrática, se ha extendido una cultura del secreto en torno a la información sobre los contenidos y los procedimientos de muchas decisiones públicas. Por su lado, si bien hay experiencias puntuales de demanda de información para el ejercicio de la vigilancia, la sociedad civil no ha desarrollado tampoco una cultura de derechos en torno al acceso a la información.

Existen sin embargo un conjunto de normas que establecen los derechos ciudadanos a la información, y son una buena base para ejercer ese derecho y construir una cultura cotidiana en este terreno.

La Constitución Política del Estado, en el Numeral 5 de su Artículo 2°, establece como derecho fundamental de toda persona **“solicitar sin expresión de causa la información que requiera y recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido”**. De acuerdo con la misma norma, **las únicas excepciones** posibles son las de acceder a información que **“afecte la intimidad personal”**, y las que expresamente **“se excluyan por ley”** o por razones de **“seguridad nacional”**. En suma, el **derecho a la información** es un **derecho constitucional**.

Existen dos normas que regulan el ejercicio de estos dos derechos



Cortesía: Revista Agraria, CEPES

constitucionales: la **Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444)** y la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (Decreto Supremo No. 043-2003-PCM)**, cuyo Texto Único Ordenado (TUO) incorporando las sucesivas modificaciones producto del debate parlamentario acaba de ser aprobado el pasado 22 de abril. (Ver www.congreso.gob.pe). Esta ley esta pendiente de reglamentación, es necesario garantizar que el reglamento no contenga excepciones que violen el espíritu de la ley.

Ambos textos resaltan el acceso de los ciudadanos a toda la información en poder de una entidad integrante del Estado, incluyendo aquella relativa a sus actividades, sus fines, competencias, funciones, procedimientos, características, servicios públicos que brinda, ejecución presupuestal, entre otras. Es importante subrayar el Principio de Publicidad que recoge el TUO, no sólo en su faceta relativa a la obligación de los funcionarios de brindar la información que se les solicita, sino

en cuanto a la presunción de que toda la información que posee el Estado es pública. Resulta entonces que antes que contar con un universo cerrado de información accesible, la exclusión en el acceso se convierte en la excepción.

La omisión, ocultamiento o distracción con respecto a la información solicitada no sólo constituye una falta laboral grave para el funcionario responsable de tal conducta que podría conllevar su despido directo, sino además un delito respecto del cual además de la sanción de privación de libertad del funcionario trasgresor, es exigible una indemnización o reparación económica.

De esta manera, al respaldar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, el marco normativo vigente crea las condiciones básicas necesarias para el ejercicio de la vigilancia ciudadana, como manifestación de una nueva relación entre las autoridades y la ciudadanía.

Vigilancia social, vigilancia ciudadana, control social, veeduría ciudadana, control ciudadano, observatorio social. Profusión de términos que es reveladora de un par de cosas: un concepto que está en construcción y una eclosión de prácticas que están por sistematizarse.

El concepto y las prácticas de la vigilancia ciudadana giran alrededor de un proceso que tiene como punto focal la atención del ciudadano, de la sociedad civil, sobre la acción del Estado en sus diferentes facetas: ¿cuánto gasta? ¿cómo lo gasta? ¿en qué lo gasta?, ¿cómo se decide?, ¿se brinda información?, ¿se están cumpliendo los acuerdos internacionales?

En el caso peruano esta eclosión de prácticas ha tenido, en el develamiento de la corrupción sistémica del régimen fujimontesinista, su incentivo principal. Así como la sociedad genera mecanismos que la vacunan contra una segunda hiperinflación, esta marcada preocupación de la sociedad civil sobre la marcha de la cosa pública contiene, sin duda, el antivirus que evitará una repetición de la corrupción en esa escala.

La profusión de términos es reveladora de la amplitud con que se está entendiendo el ejercicio de la vigilancia. Desde una perspectiva de los derechos y del ejercicio de la ciudadanía, todo espacio donde se ejerce poder sería sujeto de vigilancia: la acción de lo público - público (los programas sociales, el gasto del gobierno central, la planilla estatal), lo privado-público-privado (el servi-

cio telefónico, de electricidad, los derechos laborales) hasta lo privado-privado (el maltrato infantil, la violencia contra la mujer dentro del hogar).

Los actores de la vigilancia son los ciudadanos individuales u organizados. No habría una condición necesaria ni suficiente para que la vigilancia se concentre en las organizaciones sociales. Quizás una visión instrumentalista de la vigilancia privilegie estos actores y circunscriba su objeto a la acción del Estado en general. Pero, entendida como un ejercicio ciudadano y no como un fin en sí misma, ciertamente que la vigilancia tiene un alcance de mayor amplitud.

Un consenso es que el Estado no puede hacer vigilancia, ser juez y parte. Sin embargo se reconoce el rol facilitador que puede tener su presencia en diversos espacios de concertación con la sociedad civil, como las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Información y disposición, en otras palabras transparencia y rendición de cuentas, aparecen como ele-

mentos fundamentales en el proceso de construcción de esa cultura de servidor público, tránsito que puede verse afectado positivamente por la interacción con la sociedad civil en los diversos espacios de trabajo conjunto.

Que el Estado esté hoy con mayor disposición para brindar información que facilite las diversas acciones de vigilancia no es algo gratuito. Forma parte, por un lado, de este proceso de constitución y de fortalecimiento de la sociedad civil pero, por otro, también de las "condicionalidades positivas" que están ejerciendo las multilaterales en el marco de la construcción de la gobernabilidad global.

El ejercicio ciudadano de la vigilancia fortalece la sociedad civil en la medida que ayuda a situar en su nivel la relación con el Estado. Éste, cuya administración transitoria la tiene un determinado gobierno, buscaba autonomía respecto de sus electores -los ciudadanos- una vez elegido. La vigilancia les hace recordar que el principal es el ciudadano y el gobierno es su agente.



Cortesía: Revista Agraria, CEPES



Esta visión amplia de la vigilancia ciudadana, como ejercicio de ciudadanía, tiene un acompañamiento práctico que se ubica en diferentes temáticas. Con un enfoque vinculado a los *desc* (derechos económicos, sociales y culturales) se encuentran experiencias que hacen un seguimiento de las prácticas laborales de las empresas transnacionales. En este caso la acción de vigilancia recae en una ONG en conjunción con organismos sindicales. En este campo, incluso, se encuentran las denominadas auditorías laborales, que a pedido de empresas transnacionales –por presión de su respectiva sociedad civil- se concentran en supervisar si sus empresas proveedoras locales cumplen con los estándares de la OIT (vigilancia ciudadana de la sociedad civil del Norte sobre empresa proveedora del Sur).

En este mismo ámbito se encuentran las experiencias de seguimiento de las políticas públicas vinculadas al tema de la salud reproductiva, por ejemplo. En este campo la labor de las organizaciones de la sociedad civil ha sido muy importante, primero, denunciando la afecta-

ción de derechos individuales básicos de la población que fue forzada a prácticas de esterilización durante el régimen fujimorista y, luego, poniendo en alerta a la opinión pública de los retrocesos que en materia de salud reproductiva viene produciéndose a nivel de la política oficial. Situación, esta última, que ha generado una serie de conflictos con el Estado (elección del Consejo Nacional de Salud, denuncias de presiones del Movimiento Manuela Ramos).

En la visión de mayor consenso, la vigilancia ciudadana sobre la actuación del Estado, se encuentra una diversidad de experiencias. Por ejemplo: aquellas concentradas en presentar el comportamiento de las cuentas fiscales: planillas, gastos de inversión, resultados del ejercicio, aquellas denominadas experiencias de análisis independiente del presupuesto y aquellas focalizadas sobre el conjunto del proceso presupuestal: diseño, ejecución, evaluación, inscribiéndose esta última en el marco de una propuesta regional de seguimiento.

En este mismo campo, público-público, se encuentran los informes

de monitoreo sobre determinadas políticas públicas y metas que han sido comprometidas en el transcurso de la diversidad de cumbres internacionales, cuyos acuerdos y compromisos suscritos por el gobierno nacional los convierten en indicadores de seguimiento y de cumplimiento (equidad de género, derechos del niño, metas sociales, compromisos medio ambientales, etc.).

Pero, también, políticas locales como el novísimo proceso de descentralización se convierten en objeto de seguimiento y monitoreo de parte de la sociedad civil: cumplimiento de los plazos establecidos, procedimientos seguidos, instalación de los consejos de coordinación regional, transparencia y rendición de cuentas de las gestiones regionales, por señalar algunas de las características de dicho seguimiento.

Los portales de internet, medios privilegiados por las distintas entidades públicas para colocar la información necesaria en adecuación a la normativa de transparencia y rendición de cuentas que se debe el Estado hacia sus ciudadanos, se convierten en objeto de la vigilancia ciudadana: no sólo para auscultar la marcha de la cosa pública sino para evaluar si dicho medio reúne las condiciones para favorecer dicho proceso (la vigilancia): facilidad de acceso, de lectura, de oportunidad, pertinencia y relevancia de la información, etc.

Para seguir con lo público, se encuentran experiencias de vigilancia sobre determinados Poderes del Estado, por ejemplo el Congreso de la República: eficacia en la producción legislativa, gastos realizados por partida presupuestaria, ausencias parlamentarias que, recordemos, puestos y presentados en un informe de un consorcio de ONGs generó una respuesta airada de parte de los directivos del Congreso.



EL SISTEMA VIGILA PERÚ

El Proyecto Participa Perú tiene como uno de sus campos de acción la promoción de la vigilancia ciudadana sobre la descentralización. A su interior, el Grupo Propuesta Ciudadana está encargado de diseñar y poner en práctica el **Sistema Vigila Perú**, que busca desarrollar la capacidad de vigilancia de la sociedad civil sobre el Gobierno Central (Consejo Nacional de Descentralización, Congreso de la República, y Ministerio de Economía y Finanzas) y sobre los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que –en el marco de la descentralización- verán incrementarse progresivamente sus recursos y sus competencias. En ese proceso, apunta también a construir actitudes y comportamientos participativos, concertadores y transparentes por parte de las autoridades, replanteando la calidad de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado.

Vigila Perú resulta de un proceso participativo en el que han intercambiado ideas el equipo central de Propuesta Ciudadana, los equipos de las instituciones involucradas en las regiones consideradas y los representantes de la sociedad civil en dichas regiones que han sido convocados a talleres de consulta.

Vigila Perú ha identificado inicialmente seis (6) campos temáticos para la vigilancia ciudadana relativa a la descentralización: la gestión presupuestal, la oportunidad y la transparencia, la participación, la inclusión, la educación y la salud.

Vigila Perú inicia sus actividades en siete (7) regiones del país

(Cajamarca, Cusco, Ica, Junin, Piura, San Martín y Ucayali), en base al esfuerzo de instituciones integrantes de Propuesta Ciudadana y otras instituciones en el marco de Participa Perú. Esperamos poder extender la experiencia a más regiones y lograr una creciente incorporación de los actores sociales en este esfuerzo.

Vigila Perú está poniendo a prueba una serie de instrumentos para vigilancia (matriz de indicadores, fichas de registro de la información, formatos de entrevistas, formato de reportes, sistema informático) que pondremos a disposición de todos los interesados en la segunda

mitad del año.

Vigila Perú ha diseñado un procedimiento de acopio, análisis, elaboración de borradores, validación social, elaboración final y diseminación, para la preparación de Reportes Trimestrales sobre la descentralización en los ámbitos nacional, regional y local.

Esperamos aportar al proceso de desarrollo de las capacidades de vigilancia de la sociedad civil, contribuyendo de esta manera a la legitimidad de las decisiones de las autoridades nacionales, regionales y locales, y a la gobernabilidad de nuestra democracia.

¿Quiénes somos?

EQUIPO CENTRAL	Grupo Propuesta Ciudadana
CAJAMARCA	CEDEPAS y CARE-Cajamarca
CUSCO	Centro Bartolomé de las Casas y Asociación Civil Arariwa
ICA	Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP-Ica)
JUNIN	Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y SEPAR
PIURA	Centro de Investigación y Promoción Campesina (CIPCA)
SAN MARTÍN	Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), CEPCO y Mesa Departamental de Lucha contra la Pobreza de San Martín (MDLCP-SM)
UCAYALI	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP)

MATRIZ DE INDICADORES DEL SISTEMA VIGILA PERÚ

	Presupuesto	Oportunidad y Transparencia	Participación	Inclusión / Exclu
Gobierno Central	(1) Distribución del gasto entre el Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales	(14) Cumplimiento de compromisos adquiridos por el CND	(22) Participación de la sociedad civil en los acuerdos emitidos por el CND	(39) Comparación y mapa de pobreza
	(2) Composición del gasto del Gobierno Central en la región según grupo de gasto	(15) Cumplimiento de compromisos adquiridos por el congreso en torno a la descentralización	(23) Participación de la sociedad civil en los acuerdos emitidos el Congreso en torno a la descentralización	(40) Comparación y mapa regional de
	(3) Composición del gasto del Gobierno Central en la región según función			(41) % del gasto d destinado a PRON
	(4) % de avance de la ejecución del gasto del Gobierno Central en la región, según grupo de gasto			(42) % de las tran destinado al Progr
	(5) % de avance de la ejecución del gasto del Gobierno Central en la región, según función			
Gobiernos Regionales	(6) Composición del gasto del Gobierno Regional según grupo de gasto	(16) Transparencia presupuestal del Gobierno Regional	(24) Número de espacios de participación promovidos por el Gobierno Regional	(43) Comparación Regional y mapa de
	(7) Composición del gasto del Gobierno Regional según función	(17) Transparencia político y normativo del Gobierno Regional	(25) Calidad de la participación de la sociedad civil en el CCR	(44) Comparación Regional y mapa p
	(8) % de avance de la ejecución del gasto del Gobierno Regional, según grupo de gasto	(18) Transparencia administrativa del Gobierno Regional*	(26) % de miembros mujeres (alcaldes y de la sociedad civil) en el CCR	(45) Políticas prom sobre interculturali
	(9) % de avance de la ejecución del gasto del Gobierno Regional, según función		(27) % de miembros de comunidades indígenas (alcaldes y de la sociedad civil) en el CCR	(46) Políticas prom sobre equidad de g
			(28) % de miembros de poblaciones en situación de pobreza (alcaldes y de la sociedad civil) en el CCR	(47) Políticas prom para la reducción
			(29) % de asistencia de los Consejeros Regionales a las sesiones del Consejo Regional	
			(30) Número de propuestas presentadas por los Consejeros Regionales en el Consejo Regional	
Gobiernos Locales	(10) Composición del gasto del Gobierno Local según grupo de gasto	(19) Transparencia presupuestal del gobierno local	(32) Número de espacios de participación promovidos por el Gobierno Local	(48) Comparación y mapa de pobreza
	(11) Composición del gasto del Gobierno Local según función	(20) Transparencia político y normativo del gobierno local	(33) Calidad de la participación de la sociedad civil en el Consejo de Coordinación Local	(49) Comparación y mapa distrital de
	(12) % de avance de la ejecución del gasto del Gobierno Local, según grupo de gasto	(21) Transparencia administrativa del gobierno local *	(34) % de miembros mujeres en el Consejo de Coordinación Local	
	(13) % de avance de la ejecución del gasto del Gobierno Local, según función		(35) % de miembros de comunidades indígenas en el Consejo de Coordinación Local	(50) Políticas prom para promover la i
			(36) % de miembros de poblaciones en situación de pobreza en el Consejo de Coordinación Local	(51) Políticas prom para promover la e
			(37) % de asistencia de los regidores a las sesiones del Concejo Municipal	(52) Políticas prom para la reducción
			(38) Número de propuestas presentadas por los regidores en el Concejo Municipal	



Categorización	Educación	Salud
Entre gasto del Gobierno Central a nivel regional	(53) Distribución del gasto en educación a nivel de Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales	(60) Distribución del gasto en salud a nivel de Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
Entre gasto del Gobierno Central a población indígena	(54) % de gasto en educación del Gobierno Central en la región	(61) % de gasto en salud del Gobierno Central en la región
Del Gobierno Central en la región (IAA y Vaso de Leche)		
Diferencias al Gobierno Local (Vaso de Leche)		
Entre el gasto del Gobierno Regional de pobreza provincial	(55) % de gasto del Gobierno Regional en la función Educación y Cultura	(62) % de gasto del Gobierno Regional en la función Salud y Saneamiento
Entre el gasto del Gobierno Regional de población indígena	(56) Número de políticas de educación promovidas en el Consejo Regional	(63) Número de políticas de salud promovidas en el Consejo Regional
Promovidas por el Consejo Regional	(57) Número de políticas promovidas por la Dirección Regional de Educación	(64) Nro. de políticas promovidas por la Dirección Regional de Salud
Promovidas por el Consejo Regional (género)		
Promovidas por el Consejo Regional (de la pobreza)		
Entre el gasto del Gobierno Local a distrital	(58) % de gasto del Gobierno Local en la función Educación y Cultura	(65) % de gasto del Gobierno Local en la función Salud y Saneamiento
Entre el gasto del Gobierno Local a población indígena	(59) Número de políticas de educación promovidas en los Concejos Municipales	(66) Número de políticas de salud promovidas en los Concejos Municipales
Promovidas el Concejo Municipal (interculturalidad)		
Promovidas por el Concejo Municipal (equidad de género)		
Promovidas por el Concejo Municipal (de la pobreza)		

El conjunto de indicadores del **Sistema Vigila Perú** comprende seis campos temáticos y tres niveles de gobierno (central, regional y local).

- En **Presupuesto**, los indicadores de estos niveles de gobierno se concentran en el presupuesto por grupo de gasto (gasto de capital, es decir inversiones, y gasto corriente, es decir sueldos y bienes) y el presupuesto por funciones (agricultura, educación, salud, administración, transportes, entre otras).

- En **Oportunidad y Transparencia**, se observa a nivel central que el Consejo Nacional de Descentralización y el Congreso cumplan con su plan de trabajo en los tiempos pactados, y que los Gobiernos Regionales y Locales, cumplan con ser transparentes en temas presupuestales, normativos y administrativos.

- En **Participación** se considera, por un lado, el nivel de apertura de las instancias de gobierno a la sociedad civil, y por otro lado, la calidad de la participación de las propias autoridades a nivel regional y local.

- En **Inclusión/Exclusión** se intenta un acercamiento a la actitud de las instancias públicas de los tres niveles de gobierno respecto de las poblaciones marginadas (población en situación de pobreza, poblaciones indígenas y mujeres), tanto a nivel de presupuesto como a nivel de políticas diseñadas para atender a estos grupos específicos.

- Finalmente, tanto en el tema **Salud** como en **Educación**, el objetivo evaluar la prioridad que les es asignada por las autoridades de acuerdo al presupuesto que obtienen y a las políticas regionales y locales concertadas en estos campos.

Proceso de elaboración de **REPORTES DE VIGILA PERÚ**

Vigila Perú elabora reportes trimestrales con información y análisis del proceso de descentralización, a nivel nacional, regional y local. El procedimiento para producir estos reportes toma siete semanas de trabajo desde que los Equipos Regionales inician el recojo de información hasta que los reportes son hechos públicos en talleres de difusión.

En las primeras dos semanas se acopian los datos sobre la gestión de las autoridades centrales, regionales y locales. En la tercera semana los Equipos Central, Regionales y Locales producen borradores de reportes que son presentados y analizados críticamente en pequeños grupos. En la cuarta semana los Equipos Regionales envían sus reportes al Equipo Central, el cual se encarga de la consolidación y elaboración del Reporte Nacional. En la quinta semana se lleva a cabo el Taller Nacional, donde el equipo Central presenta un borrador de Reporte Nacional que es analizado y ajustado. La sexta semana se usa para mejorar en forma y contenido los Reportes Provinciales, Regionales y Nacional, pues cada uno de ellos constituye un producto final en sí mismo, que será presentado y difundido a partir de la séptima semana.

Vigila Perú elabora reportes trimestrales con información y análisis del proceso de descentralización, a nivel nacional, regional y local.

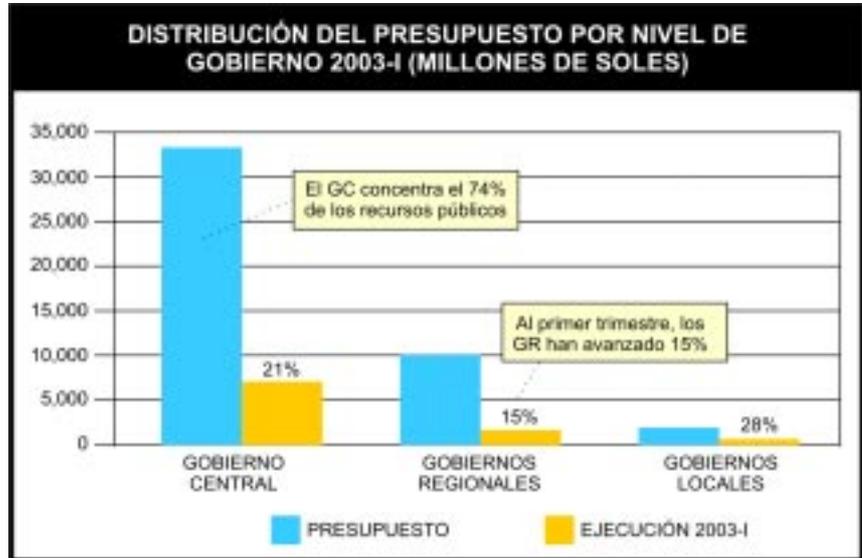
Ilustración: Espinel / de la Lama

	2 semanas	Acopio de Información Central, Regional y Local.
	1 semana	Elaboración Borradores Reportes Central, Regionales y Locales. Talleres Locales y Regionales.
	1 semana	Consolidación de Reportes Regionales y elaboración de Borrador Nacional.
	1 semana	Taller Nacional con Equipo Central y Equipos Regionales.
	1 semana	Elaboración Final Reportes Nacional, Regionales y Locales.
	1 semana	Talleres de Difusión de Reportes con Sociedad Civil y Autoridades a nivel Nacional, Regional y Local.



EL INFORME PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

El Sistema VIGILA PERÚ ha concluido su Reporte Cero. A continuación presentamos una versión resumido de sus contenidos relativos a aspectos presupuestales nacionales y de la Región Ica correspondientes al I trimestre del 2003. Esperamos tener para fines del mes de agosto los resultados del Reporte 1, que ya serán públicos y de los que daremos cuenta en este suplemento.



Fuente: SIAF, Elaboración: VIGILA PERÚ

Descentralización del Presupuesto Nacional

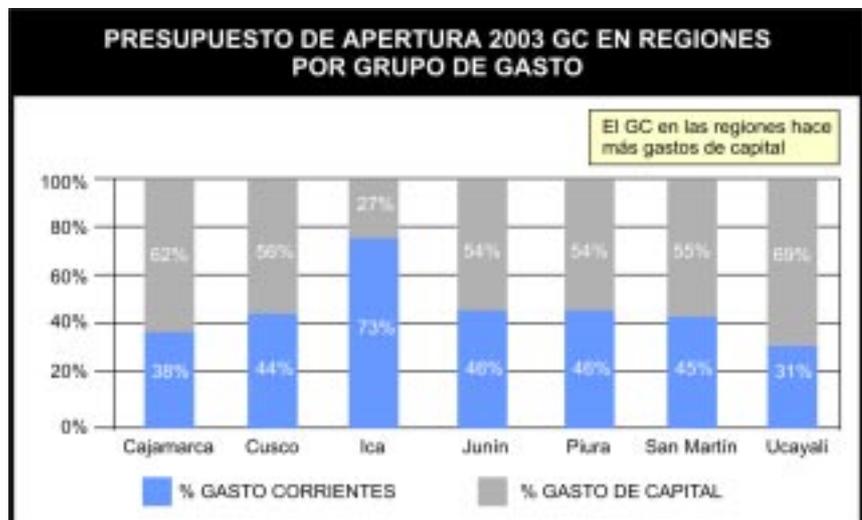
El Presupuesto de Apertura 2003 está altamente concentrado en el Gobierno Central (74%). Los Gobiernos Regionales —que tienen pocos además los que menos han gastado durante el 2003-I. Ello puede deberse a la falta de transferencias del MEF, estacionalidad de las inversiones regionales, lenta maduración de los proyectos de inversión, o a la reconversión administrativa de los CTARs en Gobiernos Regionales. Es necesario identificar la razón del atraso y corregirla, para evitar alimentar una percepción de incapacidad de gestión de los recursos regionales.

La valorización de las exoneraciones tributarias ha sido asignada a los Gobiernos Regionales como gastos de capital. Si se retiraran del cálculo, la concentración presupuestal en el Gobierno Central sería mayor aún, pasando de 74% a 80%. En ese mismo caso, el avance de gasto de los Gobiernos Regionales no estaría tan atrasado, pues llegaría al 22%.

Composición y Avance del Gasto

Analizando los **grupos de gasto**, se observa que en 6 de las 7 regiones analizadas el Gobierno Central asigna más del 50% de recursos a gastos de capital. Ica es un caso especial, pues sólo 27% del presupuesto del Gobierno Central es gasto de capital, lo que se explica por

un notable peso de las Obligaciones Provisionales, que son parte del gasto corriente. Por funciones, el Presupuesto de Apertura del Gobierno Central en 6 de las 7 regiones observadas prioriza Asistencia y Previsión Social. Educación y Transportes figuran en segundo lugar.



Fuente: SIAF, Elaboración: VIGILA PERÚ

En la ejecución del primer trimestre, en Cajamarca, Cusco, San Martín y Ucayali el Gobierno Central ha avanzado más en gasto de capital que en el corriente. En Ica, Junín y Piura es a la inversa. No hay una lógica uniforme, sino más bien comportamientos específicos en cada región. Por ejemplo, en Ucayali el notable avance en gasto de capital (30%) se debe a la rehabilitación y mantenimiento de la carretera Tingo María-Aguaytía-Pucallpa, que consume más de 20% del presupuesto de inversiones del Gobierno Central en la región.

En los presupuestos de 5 de los Gobiernos Regionales observados, la asignación para gasto corriente (75%) es mayor que para gasto de capital (25%). En San Martín y Ucayali es 55% y 60% para gastos de capital, respectivamente. Si se descuenta la valorización de las exoneraciones tributarias como gasto de capital, la concentración en gasto corriente se acentúa (90% en promedio, con casos extremos como Ica, donde sólo el 2% sería para gasto de capital).

El avance de los Gobiernos Regionales en gasto corriente en este

I Trimestre es estable, fluctuando entre el 20 y 25%, mientras que en el gasto de capital el avance ha sido casi nulo (los que más han gastado son Cusco con 3% y Piura con 2%). Ciertamente, si no se considera el valor de las exoneraciones tributarias, el avance del gasto de capital de los Gobiernos Regionales mejora, sobre todo en aquellas regiones donde el presupuesto tiene un alto componente de estos recursos.

En cuanto a las **funciones**, el Gobierno Central prioriza Asistencia y Previsión Social en la mayoría de los casos, debido a que esta función incluye las transferencias por Vaso de Leche, FONCOMÚN y pago a jubilados, que son bastante importantes en términos de recursos. La función que más ha avanzado en la mayoría de los casos es en Trabajo (en promedio, 52% de lo asignado para el año), lo que es explicado por el avance del Programa A Trabajar Urbano.

En el caso de los Gobiernos Regionales, las funciones que tienen un mayor presupuesto de apertura son, invariablemente, Educación y Salud. En el 2003-I, sin embargo, se observa que la composición del

gasto difiere de la del presupuesto de apertura. En la mayoría de los casos, no existe una correspondencia entre las funciones priorizadas en el presupuesto de apertura y las que más han avanzado en el 2003-I. Este avance de funciones como Defensa y Trabajo se explica porque su peso dentro del presupuesto es muy reducido.

Presupuesto, Pobreza, Población Indígena y Programas Sociales con Mujeres

La distribución departamental del Presupuesto Total de Apertura (es decir, el presupuesto del Gobierno Central más los de los Gobiernos Regionales) ni el avance de gasto guarda relación con el Mapa de Pobreza del MEF (elaborado en base a criterios de pobreza y población) ni con el peso que al interior de ellas tiene la población indígena (definida como aquella en la que prevalece un idioma distinto al castellano como lengua materna).

Los presupuestos de apertura de PRONAA y Vaso de Leche representan menos del 7% del total de los recursos (Gobierno Central + Gobierno Regional) asignados a cada departamento. En todos los departamentos -menos Lima- el Programa de Vaso de Leche ha avanzado más que el PRONAA. Este aparente retraso en el gasto del PRONAA es producto de que el 52% de su presupuesto se orienta al Programa de Alimentación Escolar y por lo tanto se ejecuta entre abril y diciembre, lo cual genera una fuerte estacionalidad en su ejecución. El caso de Lima es singular, pues en este departamento se concentran los gastos del PRONAA en Clubes de Madres, que funcionan todo el año y por tanto no poseen estacionalidad; además, Lima retiene el gasto administrativo.



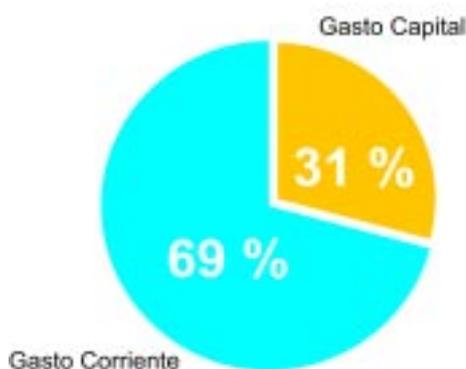
Fuente: SIAF, Elaboración: VIGILA PERÚ



La gestión presupuestal de un Gobierno Regional

EL CASO DE ICA¹

**PRESUPUESTO DE APERTURA
POR GRUPO DE GASTO
GOBIERNO REGIONAL ICA**



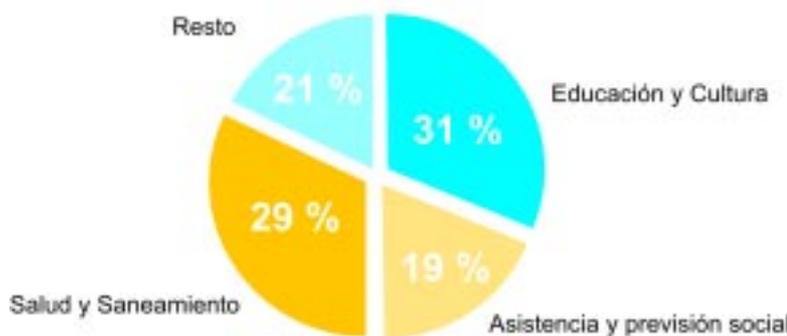
Fuente: SIAF
Elaboración: VIGILA PERÚ

El presupuesto de apertura de la Región Ica para el ejercicio fiscal del 2003 es de S/. 389 millones, de los cuales el 69% está destinado a gasto corriente y el 31% a gasto de capital. En cuanto a las funciones, el presupuesto claramente prioriza Educación y Cultura y Salud y Saneamiento, con 30.8 y 29.6% respectivamente.

Adicionalmente, hay que anotar que de los S/. 122 millones destinados a gasto de capital, el Gobierno Regional de Ica solamente podrá disponer de aproximadamente S/. 8 millones, pues los S/. 114 millones restantes corresponden a la valorización de las exoneraciones tributarias, las cuales no podrán efectivizarse en el corto plazo².

En cuanto al avance de gasto, durante el primer trimestre del año 2003, el Gobierno Regional de Ica

**PRESUPUESTO DE APERTURA
POR FUNCIÓN
GOBIERNO REGIONAL ICA**



Fuente: SIAF
Elaboración: VIGILA PERÚ

ejecutó el 99.9% de sus recursos presupuestales en gasto corriente y solamente el 0.1% restante en gasto de capital. Y dentro de gastos de capital (que incluye inversiones, inversiones financieras y otros gastos de capital) solamente se ejecutaron recursos correspondientes a otros gastos de capital en pequeñas obras públicas. No ha habido ejecución en Inversiones, pues el Tesoro Público no realizó transferencias de recursos durante el período.

En términos de funciones, Educación y Cultura, Asistencia y Previsión Social y Salud y Saneamiento absorbieron el 95% de los recursos ejecutados en el 2003-I. En general, el presupuesto del Gobierno Regional de Ica tuvo un avance durante el primer trimestre de 25.6%. Las funciones que avanzaron por encima de este promedio, fueron Industria, Comercio y Servicios (29.2%); Asistencia y Pre-

visión Social (24.7%); Administración y Planeamiento (24.5%) y Educación y Cultura (22.3%). En estas circunstancias, sectores priorizados en el Plan Estratégico de la Región, como el Agrario, Pesca y Vivienda, entre otros, han quedado relegados a cifras que se sitúan alrededor del 1% del gasto.

De cualquier modo, un tema indispensable a encarar es el tema de los S/. 114 millones de inversión que resultan de la valorización de exoneraciones tributarias, pues representan el 94% de los recursos de inversión del Gobierno Regional. En otros departamentos del país, los Gobiernos Regionales ya viene haciendo propuestas concretas respecto de cuáles exoneraciones conviene eliminar y cuales conviene mas bien mantener. Resulta impostergable hacer lo mismo en el caso de Ica.

¹ Texto redactado por el Grupo Propuesta Ciudadana con base en Infome elaborado por el CEDEP-ICA en el marco de Vigila Perú.

² Ver Perla, Cecilia, "Primer Análisis del Presupuesto Público 2003 desde la perspectiva de la Reforma Descentralista" (Cuadro 2). Grupo Propuesta Ciudadana. Lima Octubre del 2002

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y SU ROL EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Entrevista al Dr. Gerardo Távara, Director del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo

Qué líneas de acción está desarrollando la Defensoría del Pueblo en relación con la descentralización?

El Programa de Descentralización y Buen Gobierno se creó a fines del año pasado para supervisar que la ejecución de las competencias y los recursos que irán siendo transferidos a los Gobiernos Regionales respondan a criterios de (i) acceso ciudadano a la información, (ii) transparencia, (iii) participación y concertación, (iv) rendición de cuentas y audiencias públicas, (v) atención preferente a grupos prioritarios, como mujeres embarazadas, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, menores, (vi) neutralidad.

¿Creen Uds. que la descentralización está permitiendo crear mejores condiciones para el ejercicio de estos derechos?

Hemos encontrado una aceptación bastante favorable a las recomendaciones de la Defensoría. Algunas elecciones de delegados de la sociedad civil a Consejos de Coordinación Regional no ofrecieron las garantías necesarias, pero también hemos visto algunas experiencias significativas. Por ejemplo, en Lambayeque no solamente se ha conformado el Consejo de Coordinación Regional, sino que se ha creado una Mesa de Concertación Forestal para discutir las políticas de protección de bosques con par-



ticipación de los distintos sectores. Es decir, es avanzar de lo mínimo que te exige la ley para ir un paso más adelante.

Hablamos de vigilancia, rendición, fiscalización. Existe todavía en la población una suerte de confusión respecto de quién hace qué...

Hay una confusión de verbos. Por ejemplo, la Ley de Bases de la Descentralización dice que los Gobiernos Regionales y Locales son fiscalizados, pero más adelante dice que hay que adecuar los TUPAs para facilitar la vigilancia ciudadana. De la misma manera, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales dice que la elección de los Consejos de Coordinación Regional debe ser su-

pervisada por el organismo electoral correspondiente. Pero de acuerdo a sus leyes, al JNE le corresponde fiscalizar y a la ONPE organizar, a ninguno le corresponde "supervisar". Nosotros hemos interpretado que en este caso de los que se trata es que el JNE fiscalice. Lo que le compete a la Defensoría es supervisar.

Actuamos de oficio supervisando a la opinión pública para prevenir que algún acto de esta pueda afectar algún derecho de los ciudadanos y atendemos las quejas, consultas y pedidos de los ciudadanos. Para ello la Defensoría tiene oficinas en 20 de las regiones del país, y este año se espera completar las 5 que faltan. Además, hay uno en cada cono de Lima.

Exoneraciones tributarias, paquete tributario y descentralización

El presupuesto del año 2003 consignó S/. 3,373 millones de soles como recursos de inversión para los Gobiernos Regionales, resultantes de la valorización de las exoneraciones tributarias. El peso de este monto en los presupuestos de inversión asignados a los Gobiernos Regionales es variable, y en algunos casos determinante. En Ica, por ejemplo, 114 de los 122 millones de soles de recursos de inversión provendrían de la eliminación de exoneraciones. En las regiones Amazónicas esto ha venido estimulando debates y propuestas de políticas regionales sobre los beneficios y costos de estas exoneraciones y la conveniencia o inconveniencia de eliminarlas. En el resto de país, este debate aún no se inicia.

El reciente conjunto de medidas de austeridad presentada por el MEF al

Congreso, incluye un capítulo sobre las exoneraciones tributarias y coloca este tema en el centro de la agenda nacional y regional. Propone la eliminación total de exoneraciones tributarias a la Amazonía, que serán levantadas progresivamente hasta el 2006 de acuerdo con un cronograma conversado entre el MEF y los Gobiernos Regionales involucrados, lo que generaría alrededor de S/. 656 millones anuales. Contiene también un cronograma que, entre el 2004 y el 2005 permitiría eliminar exoneraciones al Impuesto a la Renta y al IGV, que permitirían una recaudación anual de S/. 475 millones. Estamos hablando pues de S/. 1,131 millones de soles. Pero qué pasa con los S/. 2,242 millones restantes? Este es un tema fundamental para las expectativas que los Gobiernos Regionales se puedan hacer sobre los recursos de inversión resultantes del levantamiento de las exoneraciones.

Esta es una buena oportunidad para analizar en cada región cuál es

el peso relativo de valor de las exoneraciones en el presupuesto regional, quiénes se han venido beneficiando de estas exoneraciones, y cuál sería el costo económico y social de eliminarlas para, sobre esa base, concertar entre las autoridades y las sociedades regionales decisiones sobre cuáles mantener y cuáles eliminar y a qué rubros asignar los recursos así generados.

Aclaración

En nuestra edición anterior consignamos como promulgadas la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, lo que fue un error. Respecto de dichas leyes se han aprobado y promulgado una prórroga en el plazo para su aprobación por el Congreso. El plazo original era diciembre del 2002. El nuevo plazo venció este 15 de junio pasado. Ninguna de las dos ha sido aprobada por el Congreso ni se ha establecido un nuevo plazo para este fin.

Potencial gasto por exoneraciones

	agro	energía	agua potable	desague	transportes	SUMA
Amazonas	20,850,000	14,070,000	10,830,000	17,770,000	24,180,000	87,700,000
Ancash	9,700,000	11,200,000	7,000,000	17,400,000	27,000,000	72,300,000
Apurímac	2,870,000	4,590,000	3,590,000	9,330,000	11,420,000	31,800,000
Arequipa	18,680,000	11,780,000	25,700,000	52,650,000	103,590,000	212,400,000
Ayacucho	4,420,000	9,100,000	6,380,000	11,140,000	12,860,000	43,900,000
Cajamarca	22,310,000	24,140,000	14,660,000	25,970,000	32,720,000	119,800,000
Cusco	11,380,000	8,160,000	10,360,000	16,940,000	21,160,000	68,000,000
Huancavelica	6,130,000	6,830,000	6,460,000	9,040,000	9,840,000	38,300,000
Huánuco	8,880,000	9,780,000	9,750,000	11,680,000	13,410,000	53,500,000
Ica	2,630,000	15,480,000	19,690,000	29,480,000	47,120,000	114,400,000
Junín	21,740,000	7,370,000	13,140,000	23,320,000	32,030,000	97,600,000
La Libertad	34,030,000	23,030,000	25,660,000	37,790,000	70,390,000	190,900,000
Lambayeque	5,880,000	16,970,000	20,620,000	27,630,000	45,700,000	116,800,000
Lima	26,600,000	17,400,000	85,300,000	90,100,000	323,800,000	543,200,000
Loreto	124,460,000	50,930,000	93,880,000	95,250,000	121,680,000	486,200,000
Madre de Dios	29,040,000	8,960,000	14,410,000	23,420,000	29,170,000	105,000,000
Moquegua	300,000	2,170,000	2,300,000	5,310,000	11,620,000	21,700,000
Pasco	8,800,000	3,590,000	5,540,000	7,500,000	9,170,000	34,600,000
Piura	9,360,000	21,650,000	20,130,000	26,080,000	42,180,000	119,400,000
Prov. Const. Callao	2,700,000	1,800,000	8,600,000	9,100,000	32,800,000	55,000,000
Puno	20,790,000	10,440,000	15,690,000	18,620,000	22,360,000	87,900,000
San Martín	69,750,000	38,130,000	37,350,000	59,840,000	77,830,000	282,900,000
Tacna	8,520,000	10,620,000	34,240,000	40,240,000	96,980,000	190,600,000
Tumbes	810,000	930,000	1,930,000	2,510,000	3,720,000	9,900,000
Ucayali	48,850,000	21,620,000	32,620,000	37,610,000	48,900,000	189,600,000
TOTAL	519,480,000	350,740,000	525,830,000	705,720,000	1,271,630,000	3,373,400,000

Páginas Web desde donde se puede ejercer

VIGILANCIA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

PODER CIUDADANO

<http://www.poderciudadano.org.ar>

información en Español

Es una iniciativa de la sociedad civil argentina. Encontrará una caja de herramientas para el control de la corrupción, una caja de herramientas para el acceso a los derechos, información cívica acerca de las ONGs, una guía del congreso de la nación para la participación ciudadana, logros de las campañas anticorrupción y encuestas.

TRANSPARÊNCIA, CONSCIÊNCIA & CIDADANIA

<http://www.tcc-brasil.org.br>

información en Portugués

Es una entidad brasilera, no gubernamental, no partidaria, independiente y sin fines de lucro. Promueve la transparencia en la gestión pública y el combate contra la corrupción. Está afiliada a Transparencia Internacional (Berlín, Alemania). Tiene como objetivo central realizar investigaciones, estudios y acciones que contribuyan al combate contra la corrupción y promoción de la transparencia y generación de conciencia ética y democrática en la construcción de ciudadanía, no sólo en Brasil sino también en otros países.

DIARIO DE LA SOCIEDAD CIVIL

<http://www.sociedadcivil.cl>

información en Español

Es una página de la sociedad civil. Podrá encontrar convocatorias, noticias, documentos, encuestas electrónicas, foros de discusión y archivos para bajar vinculadas a la participación ciudadana. También podrá ver el plan de gobierno de Chile para el fortalecimiento de la sociedad civil y un instructivo presidencial sobre participación ciudadana.

EL MOSTRADOR.CL

<http://www.elmostrador.cl>

información en Español

Esta es una página privada que brinda información diversa sobre el acontecer en Chile. A través de ella podrá participar en foros de discusión, opinar y participar en encuestas.

VEEDORES EN LA RED

<http://www.veedores.org>

información en Español

La Red de Veedores, es una organización venezolana de ciudadanos voluntariamente unidos por diversidad de criterios, valores, creencias, puntos de vista, niveles académicos, sociales, económicos, intelectuales, laborales y geográficos que observan, registran y difunden con la finalidad de asegurar el cumplimiento de su misión de veedores ciudadanos en defensa del desarrollo y consolidación de una democracia moderna y civilizada en Venezuela. A través de este sitio puede acceder a otras páginas web sobre veeduría.

WOMEN WATCH

<http://www.un.org/womenwatch>

información en Inglés

Women Watch es una iniciativa de DAW, UNIFEM y INSTRAW. Acá encontrará información sobre lo que viene haciendo las Naciones Unidas por la mujeres, acceder al calendario de eventos; hacer seguimiento a la conferencia de Beijing, información sobre conferencias y eventos, levantar bases de datos de documentos de las Naciones Unidas relacionados con los derechos de las niñas: buenas prácticas y mucho más.

PARTICIPATION

<http://www.worldbank.org/participation>

información en Inglés

Es una página del Grupo Participation del Banco Mundial cuyo propósito es difundir experiencias mundiales sobre mecanismos de vigilancia ciudadana en aspectos de manejo del gasto público, formulación de propuestas, análisis, desempeño y monitoreo. A través de esta página podrá acceder a otros enlaces relacionados con estos temas.

THE NORTH-SOUTH INSTITUTE

<http://www.nsi-ins.ca/ensl/research/voices>

información en Francés e Inglés

Es una página canadiense dedicada a la investigación denominada Proyecto Voices. Ha sido concebida como una fuente para el equipo del proyecto y otros interesados en conocer y difundir el rol que cumplen las ONGs y la sociedad civil en cuerpos multilaterales. Esta página detalla el estudio del North-South Institute y conexiones a material relacionado de otras fuentes. También puede participar en discusiones de grupo en línea.

Ingresa a nuestra Página Web

www.participaperu.org.pe