

Número 16

PROPUESTA CIUDADANA

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

Presupuesto público

Gestión de las inversiones

Adquisiciones y contrataciones
de los gobiernos regionales

Portales de transparencia
de los gobiernos regionales

Participación ciudadana
en educación y salud



Elaborado por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

N° 16 Abril 2009

Es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana

DIRECTORIO:

Sonia Rodríguez
Directora ALTERNATIVA

Rubén Ocampo
Presidente ARARIWA

Mark Zeisser
Director CBC

Félix Wong
Director CEDEP

Federico Tenorio
Director CEDEPAS

Oscar Ordóñez
Presidente y Director CEDER

Maximiliano Ruiz
Director CIPCA

Fernando Eguren
Presidente CEPES

Melvina Zeballos
Presidenta DESCO

Rocío Romero
Directora IDS

Carlos Iván Degregori
Director IEP

Presidente del Directorio:
Félix Wong

Coordinador Ejecutivo:
Javier Azpur

Elaborado por:
Epifanio Baca
Gustavo Ávila
Juan José Ccoyllo
Katherine Montes
Alejandra Muñoz

Diseño y Diagramación:
Renzo Espinel
Luis de la Lama

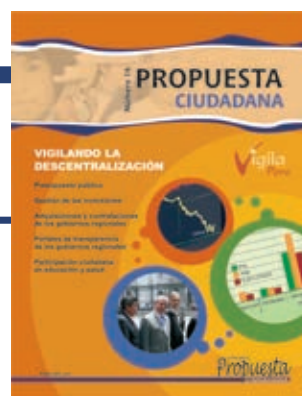
Ilustraciones:
Carlos Cruz

Dirección:
Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos:
613 8313 / 613 8314

Telefax:
613 8315

propuest@desco.org.pe



Contenido

Presentación

3

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

I. Gestión del presupuesto

4

II. Información pública al alcance de los ciudadanos

9

III. Ordenanzas aprobadas por los Consejos Regionales

11

IV. La descentralización en Educación y Salud

12

V. Transferencia de funciones

15

Auspician:

OSI Development
Foundation



VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

El año 2008 estuvo marcado por el impacto de la crisis financiera mundial en la economía nacional, la cual se ha expresado principalmente en la caída del precio de los minerales y el petróleo, así como en la menor demanda internacional de nuestros productos agrícolas y textiles.

Las acciones del gobierno para enfrentar los efectos de la desaceleración económica y la disminución de los ingresos fiscales han significado un retroceso en la descentralización del manejo presupuestario: recorte de los recursos para inversiones de los gobiernos regionales y locales, recentralización del manejo de los recursos del canon, devolución al MIMDES del presupuesto transferido a los gobiernos locales para los programas de nutrición y el recorte de recursos de los gobiernos regionales y locales para la constitución del FONIPREL. Estas medidas implementadas por el Ministro Valdivieso despertaron una amplia resistencia que terminó por propiciar el retorno de Carranza al MEF.

En esta fase se ha diseñado un Plan de Estímulo Económico que busca activar el gasto público contra cíclico. Sin embargo esta propuesta se ha orientado hacia grandes proyectos de inversión de largo plazo en la costa y el medio urbano, cuando lo que se necesita también son obras de corta maduración y que además favorezcan por igual a la sierra y selva del país.

En el marco del proceso de descentralización, se ha realizado la transferencia de funciones a los gobiernos regionales pero sin el fortalecimiento de las capacidades, sin una adecuada cuantificación de los recursos asociados a las funciones transferidas, sin la delimitación de los funciones compartidas entre los diferentes niveles de gobierno y sin los recursos necesarios para su ejecución.

En este contexto, la consolidación de la Asamblea de Gobiernos Regionales y la REMURPE, y el resurgimiento de la Asociación de Municipalidades del Perú han puesto en agenda el tema de la conducción intergubernamental y la conformación del Consejo de Coordinación Intergubernamental.

El presente encarte es un resumen del Reporte N° 17 de Vigilancia del Proceso de Descentralización, en el cual se analiza la gestión presupuestal y de las contrataciones públicas, la ejecución de las inversiones, los mecanismos de transparencia y acceso a la información, el funcionamiento del Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional, la transferencia de funciones, así como la gestión presupuestal y las instancias de participación en Salud y Educación. Las instituciones socias del Grupo Propuesta Ciudadana, que realizan acciones de vigilancia en las regiones son CEDEPAS Norte (Cajamarca y La Libertad), CIPCA (Piura), CEDEP (Áncash, Ica y Lambayeque), ARARIWA y CBC (Cusco), DESCO (Huancavelica) y CEDER (Arequipa).

GESTIÓN del PRESUPUESTO

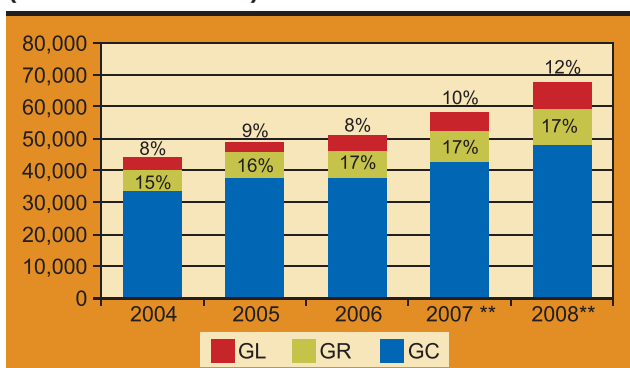
PRESUPUESTO PÚBLICO

¿Cuánto ha crecido la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto público?

El ciclo de crecimiento económico del período 2004-2008 fue impulsado por las actividades extractivas (minería e hidrocarburos), la construcción y el comercio que aportaron con importantes ingresos tributarios a las arcas del Estado. Se generaron así incrementos en el presupuesto público total, sobre todo para los gobiernos regionales y locales, que han ido ganando, lentamente, mayor participación en el presupuesto.



Participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto entre 2004 – 2008 (en millones de soles)



Fuente: Leyes de presupuesto público nacional.

Elaboración: Vigila Perú.

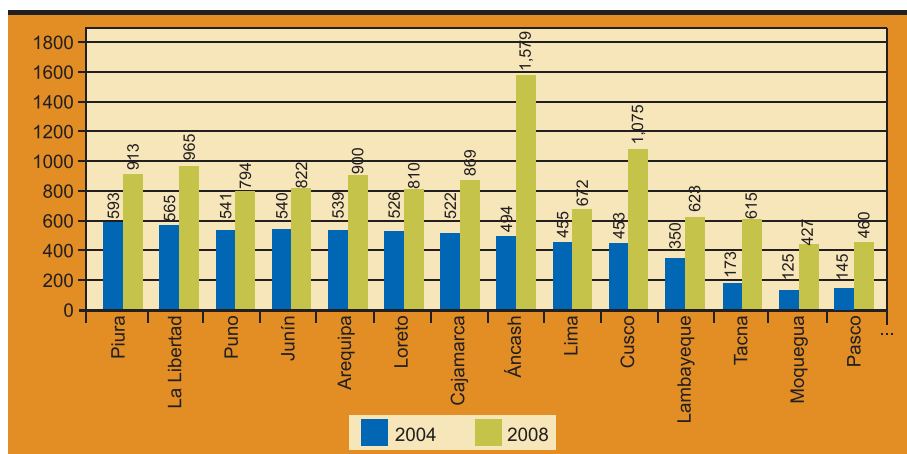
* Para el 2003 se retiran los recursos de la valorización de las exoneraciones tributarias.

** Para el 2007 y el 2008 se han retirado los recursos directamente recaudados, las donaciones y el endeudamiento de gobiernos regionales y locales, así como los impuestos municipales, para hacer comparables las cifras del período analizado.

¿Qué gobiernos regionales se beneficiaron más?

Este período de bonanza fiscal benefició a todas las entidades públicas, pero sobre todo a gobiernos regionales y locales donde se encuentran las grandes empresas de minería e hidrocarburos. En el caso de los gobiernos regionales, los más favorecidos son Áncash, Cusco, Tacna, Moquegua y Pasco.

Presupuesto modificado de los gobiernos regionales en 2004 y 2008 (en millones de soles)



Fuente: MEF-SIAF

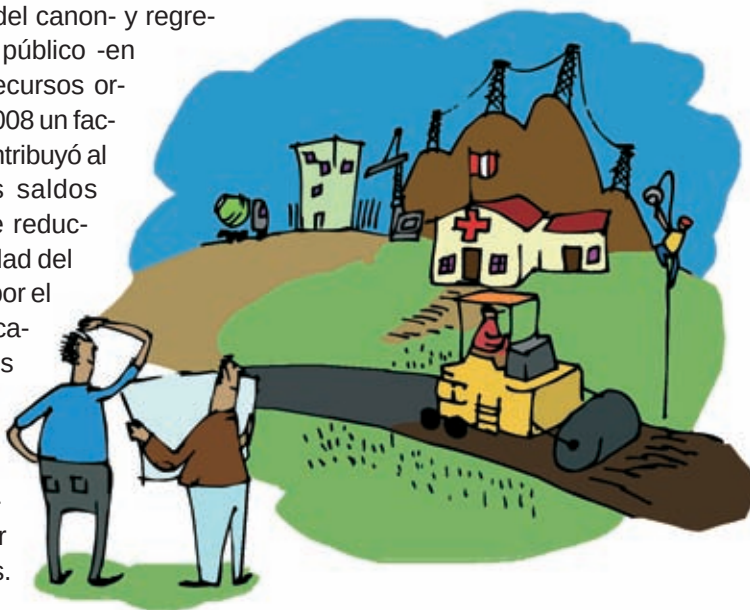
Elaboración: Vigila Perú.

GESTIÓN DE LAS INVERSIONES

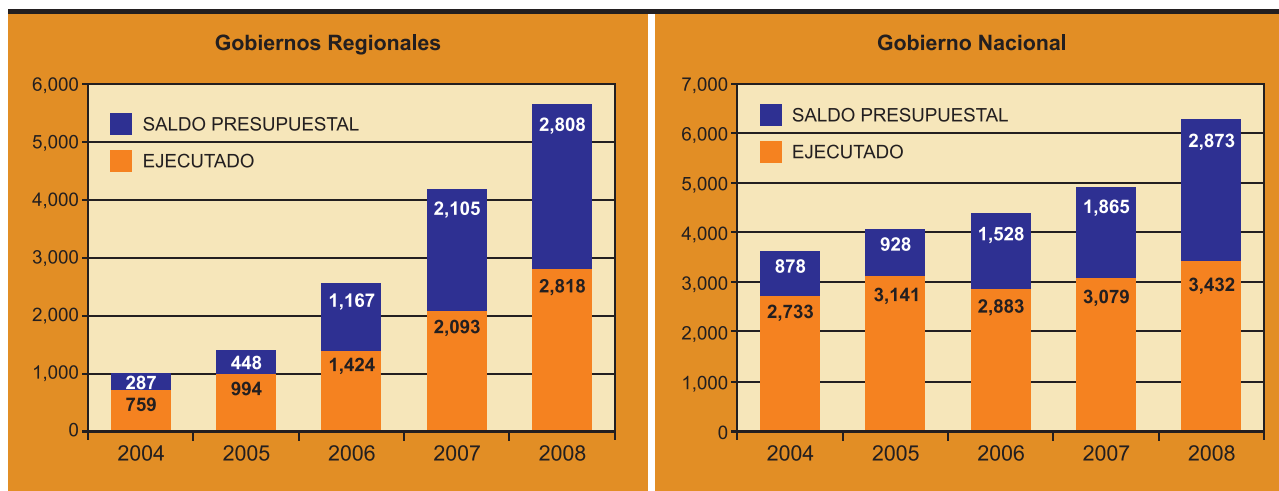
Entre los años 2004 y 2008 los gobiernos regionales han logrado incrementar sostenidamente su gasto de inversión, el cual creció a una tasa promedio de 39% por año, superior a la obtenida por el nivel nacional de 6%. El desempeño de los veinticinco gobiernos regionales ha sido bastante heterogéneo. Hay gobiernos regionales como Lambayeque, San Martín, Arequipa, Cusco y Piura que han tenido buen desempeño en la ejecución de las inversiones, mientras que otros gobiernos regionales han tenido un pobre desempeño, como Áncash, Pasco, Moquegua y Tacna.

Si bien es cierto que, la ejecución del gasto aumentó fuertemente en

los gobiernos regionales y menos en el gobierno nacional, en ambos se han generado grandes saldos presupuestales (recursos no ejecutados) que han sido incorporados en los presupuestos del año siguiente -en el caso de los recursos del canon- y regresados al tesoro público -en el caso de los recursos ordinarios-. En el 2008 un factor nuevo que contribuyó al aumento de los saldos fue la política de reducción de la velocidad del gasto adoptada por el MEF. En ambos casos los recursos no ejecutados servirán para compensar los menores ingresos del 2009 por efecto de la crisis.



Ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales y en el gobierno nacional 2004-2008
(en millones de soles)



Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú.

INVERSIONES EN EL 2008: ENTRE CRISIS E INFLACIÓN

Dos factores importantes afectaron la economía peruana en el año 2008. Primero, el incremento de los precios de productos alimenticios y del petróleo; segundo, el estallido de la crisis mundial a fines de año. Ambos factores fueron argumentos decisivos para que el Ministro de ese entonces (Luis Valdivieso) cambiara de rumbo a la política fiscal, pasando de exigir mayor velocidad del gasto de inversiones a "modular" (recortar) el mismo para reducir la inflación y ahorrar recursos para hacer frente a la crisis. Para ello, tomó medidas drásticas como recortes y retrasos en las asignaciones presupuestales de los gobiernos regionales, lo-

cales y demás entidades públicas. En el gráfico se ve como la tasa de crecimiento del gasto de inversiones de los gobiernos regionales se redujo de 55% en agosto a 36% en diciembre.

En enero la crisis se aproximaba y la política de modulación del gasto de Valdivieso había generado malestar en los responsables de las entidades públicas por el drástico recorte del gasto que significó. Ambos factores fueron determinantes para que el presidente tomara la decisión pedir el retorno de Luis Carranza, quien en el mes de enero relanzó el Plan Anticrisis, ahora denominado Plan de Estímulo Eco-

nómico. Este Plan contempla fondos para apoyar a diversos sectores y diversos proyectos de inversión pública orientados a reactivar la economía que suman un total de S/. 7,697 millones.

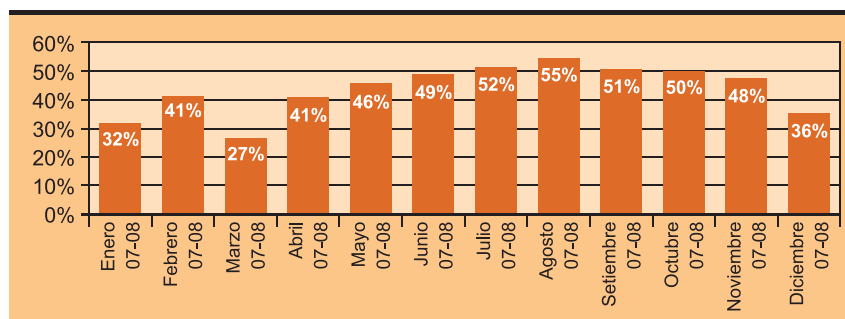
El Plan de Estímulo Económico aún no ha podido despegar

Los proyectos priorizados mediante decretos de urgencia, aún no han podido despegar debido a que recién se han aprobado los montos para su ejecución y aún falta iniciar los procesos administrativos (preparación de bases, convocatorias, etc.). Por la lentitud que se observa, el impacto de las medidas del plan de estímulo recién podrá percibirse en el segundo semestre de 2009 o inicios del 2010.

El avance de ejecución es lento en los siguientes proyectos:

- El programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral (APROLAB II), a cargo del Ministerio de Educación, al mes de marzo, tiene 0.4% de ejecución.
- Las carreteras Santiago de Chuco-Shorey y la carretera Tingo María-Aguaytía-Pucallpa, a cargo del Ministerio de Transportes, tienen 0.0% y 8.1% de avance de ejecución respectivamente.
- El Nuevo Instituto Nacional de Salud del Niño tiene 0.0% de avance de ejecución.

Variación mensual del gasto de inversión en los gobiernos regionales 2008 (en porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF. Elaboración: Vigila Perú.



EL EFECTO DE LA CRISIS EN EL PRESUPUESTO

La crisis ha generado la caída de la demanda mundial y el desplome de los precios de los metales, afectando nuestras exportaciones de minerales - que representan el 60%-, productos de agro-exportación y textiles. Las exportaciones en el mes de febrero de 2009 se redujeron en 27.4% con respecto al mismo mes del año 2008¹. La producción nacional creció 3.14% en el mes de enero y 0.19 en febrero, cuando en diciembre fue 9.8%. En el mes de febrero los ingresos tributarios tuvieron una disminución real de 10,6%, explicado por menor impuesto a la renta e impuesto general a las ventas².

El efecto de la crisis ya está impactando en las transferencias del presupuesto actual. Por ejemplo el Fondo de Compensación Municipal, que se asigna a los gobiernos locales, ya ha comenzado a disminuir en el primer trimestre del 2009. Esta disminución en el presupuesto de las municipalidades está provocando la paralización de algunos proyectos ya comprometidos con la población.

Ante este contexto de crisis, tal y como lo ha solicitado la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), se debe dar prioridad a la implementación de medidas descentralizadas, orientadas al estímulo del aumento de la productividad agrícola, seguridad alimentaria y adaptación al cambio climático, así como la protección de grupos vulnerables afectados por la crisis.

Efectos de la crisis en la economía y el presupuesto público



Elaboración: Vigila Perú

TRANSFERENCIAS DEL FONCOMUN A LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL PRIMER TRIMESTRE 2009 (EN MILLONES DE SOLES)

Meses	2008	2009	Var. (%)
Enero	242.34	213.14	-12%
Febrero	304.47	263.06	-14%
Marzo	243.60	203.96	-16%
Total trimestre	790.41	680.16	-14%

Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Vigila Perú.

1 BCRP. Notas de estudios del BCRP N° 17, 7 de abril de 2009.

2 MEF-DGAES. Boletín Transparencia Fiscal Año 8, Número 92 febrero 2009.

ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Los importantes recursos con que han contado las entidades públicas en los últimos años representan todo un reto para las mismas, pues deben ser convertidos de manera eficiente y oportuna en bienes, servicios y obras. Las compras que realizan los gobiernos regionales se programan en los Planes Anuales de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC)³.

Así, al inicio del año 2008, los gobiernos regionales tuvieron S/. 3,534 millones de presupuesto en bienes, servicios y obras, de los cuales el 32% fue incluido en el PAAC (S/. 1,122 millones). Sin embargo, al final del año, el presupuesto se incrementó a S/. 7,294 millones, logrando incluir en el PAAC el 52% (S/. 3,784 millones).

El PAAC presenta la programación de los procesos de selección que serán convocados a lo largo del año, indicando para cada proceso fechas tentativas. Así, encontramos que los gobiernos regionales programaron procesos por S/. 3,784 millones, de los cuales el 63% fueron convocados, es decir S/. 2,382 millones. Sin embargo, este prome-

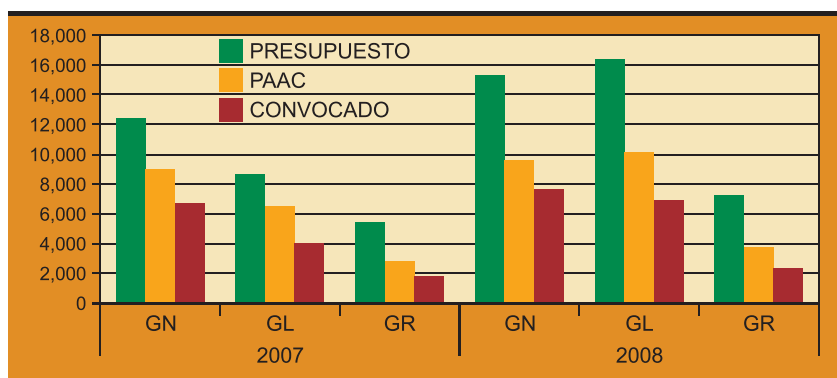
PRESUPUESTO (BIENES, SERVICIOS Y OBRAS) VS. PAAC EN GOBIERNOS REGIONALES (EN MILLONES DE SOLES)						
Año	Inicio de año			Final de año		
	Presupuesto (A)	PAAC (B)	B / A	Presupuesto (A)	PAAC (B)	B / A
2007	2,450	1,043	43%	5,508	2,831	51%
2008	3,534	1,122	32%	7,294	3,784	52%
Incremento	44%	7%		32%	28%	

Fuente: Transparencia Económica; SEACE.
Elaboración: Vigila Perú.

dio esconde diferencias bastante claras, como por ejemplo: los gobiernos regionales de Ucayali, Huánuco y Puno lograron convocar por encima del 90% de lo programado

en su PAAC, a diferencia de gobiernos regionales como los de Ica y Lima Metropolitana, que lograron convocar el 38% y 5% respectivamente⁴.

Presupuesto (bienes, servicios y obras), monto programado y convocado del PAAC por nivel de gobierno 2007-2008 (en millones de soles)



Fuente: SEACE.
Elaboración: Vigila Perú.

3 No todo lo que se presupuesta se refleja en el PAAC. Los gastos en personal, operaciones financieras y gastos fijos (luz, agua, etc.) no se incluyen. Las obras y proyectos del año anterior que se encuentran en ejecución tampoco entran, así como los proyectos ejecutados directamente por las instituciones. Esto ayuda a entender por qué no se incluye en el PAAC el íntegro del presupuesto. Los procesos menores a una UIT no requieren ser programados en el PAAC.

4 En el caso del GR de Lima Metropolitana, el bajo nivel de avance es explicado por la no convocatoria de procesos para llevar a cabo los expedientes técnicos, los que a su vez retrasaron los proyectos relacionados.



INFORMACIÓN PÚBLICA al ALCANCE de los CIUDADANOS

PORTALES DE TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

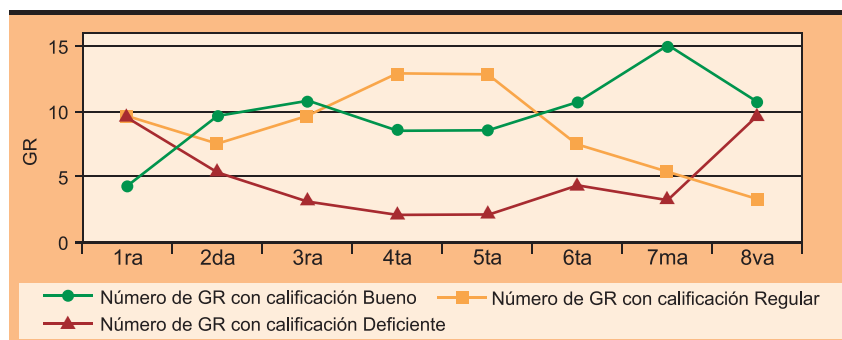
Información pública al alcance de los ciudadanos

A fines de 2008 once gobiernos regionales tienen portales de transparencia con información completa y actualizada sobre aspectos importantes de su gestión tales como presupuesto, inversión pública, remuneraciones, contrataciones públicas, instrumentos de gestión, designación del responsable de actualizar el portal, funcionamiento del Consejo Regional y normatividad regional, presupuesto participativo, funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional y realización de Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas. Esta información es brindada por las entidades estatales en virtud del derecho constitucional a la información pública que ha sido reglamentado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¿Cómo ha evolucionado la actualización trimestral de los portales entre marzo 2007 y diciembre 2008?

El balance es positivo. El número de portales con información completa y actualizada aumentó de 5 a 11. Sin embargo se aprecia en el último trimestre 2008 un aumento

Evolución trimestral del cumplimiento de los GR 2007-2008



preocupante del número (de 4 a 10) de portales deficientes, sin información o información incompleta.

La caída del nivel de los portales se debe a la reducción de información sobre su presupuesto y contrataciones públicas. La reducción de la información sobre presupuestos se explica en parte debido al re-

celo de los gobiernos regionales de difundir información sobre su presupuesto actualizado a diciembre de 2008 por temor a que la información pueda ser leída como la del cierre de 2008, cuando se sabe que esta información sólo se tiene en marzo del 2009. Se añade a eso la considerable baja de información sobre sus contrataciones.

2008	
Bueno 	Junín, Huancavelica, Puno, Tacna, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Callao, Ucayali, Lambayeque y San Martín.
Regular 	La Libertad, Piura, Loreto, Tumbes.
Deficiente 	Ancash, Amazonas, Ica, Pasco, Ayacucho, Huánuco, Madre de Dios, Apurímac, Arequipa y Lima.

¿Qué gobiernos regionales mantienen buenos portales desde inicios de 2007?

Junín, Huancavelica, Lambayeque y Piura han mostrado mayor estabilidad para mantener sus portales de transparencia con información completa y actualizada.

¿Qué gobiernos regionales han mejorado más sus portales de transparencia entre marzo de 2007 y diciembre de 2008?

Los de Puno, Cajamarca y San Martín, que actualmente muestran portales con nivel bueno, habiendo comenzado su gestión con portales de nivel deficiente. También destacan los gobiernos regionales de Tacna, Cusco, Moquegua, Callao y Ucayali, que mejoraron el nivel de su portal de regular a bueno. Otros gobiernos regionales, como La Libertad, Loreto y Tumbes están en proceso de mejora, aunque todavía no logran mantener portales con buen nivel.

¿Qué gobiernos regionales mantienen portales con nivel deficiente desde el inicio de su gestión en 2007?

Los gobiernos regionales de Madre de Dios e Ica presentan portales deficientes desde marzo de 2007, sin información o información desactualizada e incluso inoperativos. Aunque comenzó el año 2007 con un portal de nivel regular, en 2008 el gobierno regional de Pasco ha presentado un portal de nivel deficiente.

¿Qué información es la que mejor se difunde en los portales a fines de 2008?

Entre la información más relevante cabe destacar el buen nivel de información que se encuentra sobre el

funcionario responsable de actualizar el portal, el Plan Concertado de Desarrollo Regional, los acuerdos del Consejo Regional, las remuneraciones, el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Institucional, el Documento del Presupuesto Participativo 2009, las actividades del presidente regional y las ordenanzas del Consejo Regional.

¿Qué información es la que peor se difunde en los portales?

La información sobre ingresos, Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, actas de sesión del Consejo de Coordinación Regional, convocatorias de los procesos de selección, y adjudicación de los procesos de selección.

AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Los gobiernos regionales deben realizar al año por lo menos dos audiencias públicas donde den cuenta de su gestión y la ciudadanía tenga la oportunidad de hacer preguntas y pedir cuenta de la gestión realizada.

En 2008 los gobiernos regionales de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura cumplieron con realizar dos audiencias públicas sobre su gestión. En Cusco, ambas audiencias se realizaron en diciembre, lo que en la práctica significa que hubo un solo balance, el anual, realizado

en diferentes localidades. En estas audiencias se cumplió con entregar la agenda a tratar y un resumen ejecutivo con anterioridad a su realización, excepto en La Libertad, donde el resumen se entregó con posterioridad.

La asistencia es lógicamente mayor cuando la audiencia se realiza en la capital del departamento, tal es el caso de la audiencia en la ciudad de Arequipa que registró el mayor número de asistentes.



Información relevante publicada por los gobiernos regionales en sus portales sobre sus audiencias públicas

- Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Moquegua y Tumbes publican el Reglamento de sus audiencias.
- Apurímac, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios, Piura y Tumbes publican la rendición de cuentas de sus consejos regionales.
- Ayacucho, Junín y Lambayeque publican la lista de ciudadanos que hicieron uso de la palabra en las audiencias.
- Ayacucho, Cusco, Piura y Puno publican el acta de las audiencias.
- Cajamarca publica el Balance de su audiencia.



Ordenanzas APROBADAS por los CONSEJOS REGIONALES

Temática de la normatividad regional

El Consejo Regional es el órgano legislativo del Gobierno Regional, encargado de aprobar las ordenanzas regionales. En 2007, coincidiendo con la instalación de las nuevas administraciones regionales elegidas democráticamente, la temática de las ordenanzas regionales estuvo orientada a la reestructuración orgánica y administrativa del gobierno regional y a la composición de los integrantes del Consejo Regional.

En 2008 las ordenanzas regionales de los gobiernos regionales vigilados por el Grupo Propuesta Ciudadana estuvieron principalmente orientadas a la salud, con un porcentaje de 13%. Otros temas predominantes fueron documentos de gestión de la sede central (11%), educación (11%), cuidado del medio ambiente (10%), e inclusión social (9%). El tema del cuidado del medio ambiente es digno de resaltar pues es un tema que recién aparece con fuerza en la legislación regional.

La mayoría de estas ordenanzas se refiere a cuestiones administrativas y muy pocas a políticas regionales. Por ejemplo, el gobierno regional que aprobó más ordenanzas

sobre salud fue Cusco, con siete ordenanzas. De estas, tres correspondieron a medidas acerca de herramientas de gestión (ROF y CAP de hospitales), dos a espacios de concertación y solo dos se refirieron a lineamientos de políticas regionales. Estas fueron la ordenan-

za 31, que establece un marco general para la gestión de proyectos de agua potable y saneamiento básico ambiental en el ámbito rural, y la ordenanza 37, que aprueba una estrategia regional de seguridad alimentaria denominada Kuska Wiñasun.

NÚMERO DE ORDENANZAS REGIONALES POR TEMA			
Área	Tema	Total	%
Diseño institucional	Consejo Regional	7	4
	Competencias y funciones	3	2
	Estructura orgánica y administrativa	3	2
	Herramientas de gestión	21	11
Economía y sectores	Presupuesto	2	1
	Desarrollo y competitividad	10	5
	Trabajo	2	1
	Energía y minas	3	2
	Agro / Ganadería	9	5
	Transporte	3	2
	Pesquería	2	1
	Turismo	3	2
Territorio	Zonificación ecológica, económica y territorial	1	1
Política social	Salud	26	13
	Educación	21	11
	Inclusión social	17	9
	Género	5	3
Participación ciudadana y transparencia	Plan Regional de Desarrollo Concertado	2	1
	Presupuesto participativo	14	7
	Audiencias públicas	3	2
	Transparencia y acceso a la información	1	1
Patrimonio cultural y natural	Medio ambiente	20	10
	Cultura	5	3
	Emergencias públicas y desastres naturales	4	2
	Fiestas cívicas y reconocimientos públicos	7	4
Total		194	100

Fuente: Gobierno Regional.

Elaboración: Vigila Perú.

IV

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN Y SALUD

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EDUCACIÓN Y SALUD

En Educación, la instancia de participación conjunta entre sociedad civil y gobierno regional es el Consejo Participativo Regional de Educación – COPARE. En Salud, es el Consejo Regional de Salud - CRS.

¿Qué han hecho en el 2008?

La mayoría ya tenía elaborado el Proyecto Educativo Regional y el Plan Regional de Salud, y varios disminuyeron el ritmo de su trabajo luego de ese proceso. Entre los que estuvieron activos, se dedicaron a su organización interna (elaboración de reglamento, revisión de sus funciones, etc.) o, a elaborar, revisar y validar sus PER y PRS.

La función de vigilancia:

Aún no han conformado comisiones de trabajo para cumplir con su función de vigilancia a la implementación de los proyectos regionales sectoriales. Es necesario fortalecer las capacidades de los miembros del COPARE y del CRS para hacer vigilancia con temas definidos e indicadores claros y objetivos de seguimiento a lo largo del tiempo, que permitan construir una relación de colaboración entre gobierno regional y sociedad civil.

Entre el 12 y 15 de marzo del 2009, los COPARE de Arequipa, Huancavelica, Puno, Apurímac, Ica y Ayacucho se reunieron en el Primer Congreso Macro Sur de COPARE, a fin de presentar propuestas para una mejora de la descentralización de la gestión educativa. Entre los temas de sus propuestas están la efectivización del proceso de transferencias de funciones, la reforma de las direcciones regionales de Educación y de las unidades de gestión educativa local, el fortalecimiento de capacidades de gestión de las instituciones educativas y la reforma de la composición de los COPARE, dándole más poder dentro de ellos a la sociedad civil. (<http://www.coparecusco.org/>)

FUNCIONES

COPARE

Elaborar el Proyecto Educativo Regional-PER.
Apoyar la instauración de mecanismos de vigilancia y control ciudadano que garanticen equidad, honestidad y transparencia de la gestión educativa y rendición de cuentas.



CRS

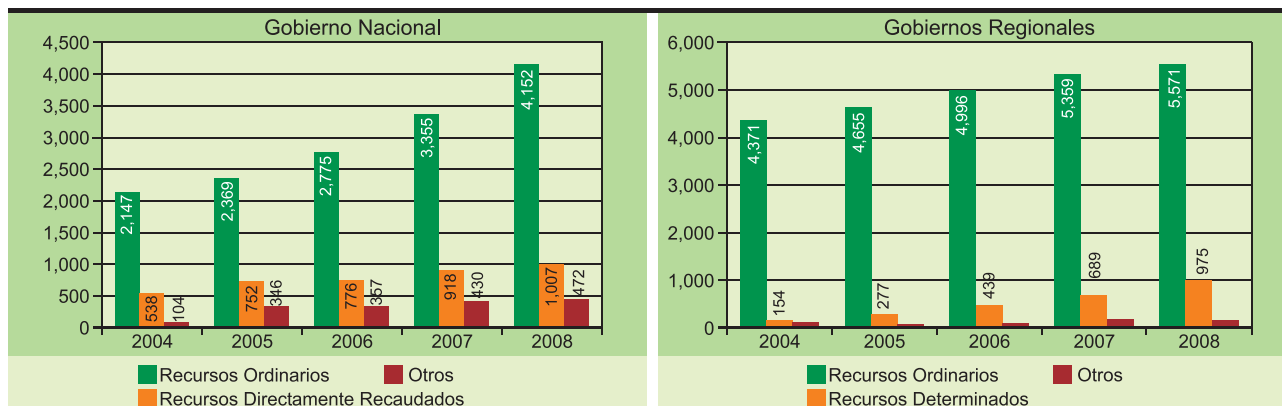
Elaborar el Plan Regional de Salud – PRS. Promover la concertación, coordinación, articulación, planificación estratégica, gestión y evaluación de todas las actividades de salud y niveles de atención de las regiones, que estén en condiciones de realizar.





EL GASTO EN LA FUNCIÓN EDUCACIÓN Y CULTURA

Presupuesto del Gobierno Nacional y Regional para Educación y Cultura por fuente de financiamiento (PIM en millones de soles 2004 - 2008)



Fuente: SIAF - MEF.
Elaboración: Vigila Perú.

Habiendo aumentado el presupuesto de Educación, se destinó mayores recursos para el pago de docentes desde el año 2001, pero éstos han consistido en bonificaciones de carácter "extraordinario y no remunerativo ni pensionable".

Señales de recentralización

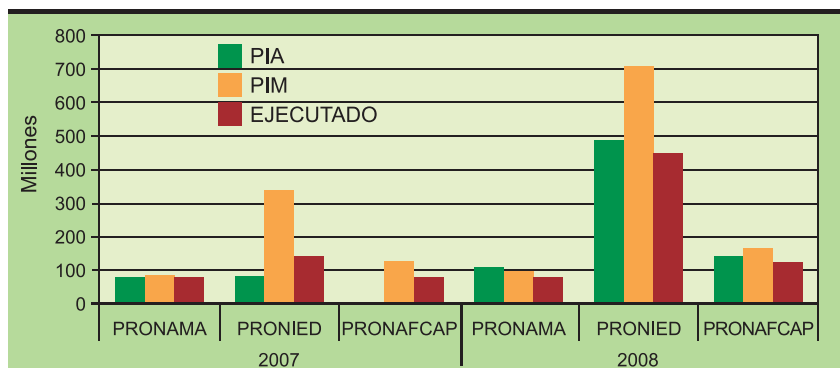
Los mayores recursos en el sector educación se orientaron a tres programas nacionales gestionados desde el gobierno nacional y que tuvieron baja ejecución: el Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED, el Programa Nacional de Formación y Ca-

pacitación Permanente – PRONAFCAP y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA. Según la ley, los go-

biernos regionales podrían ejercer estos programas, mientras que el gobierno central deberá cumplir un rol rector, no ejecutor.

*Sólo los gobiernos regionales que tienen importantes ingresos por la fuente canon han podido destinar mayores recursos para Educación, principalmente para la construcción de infraestructura educativa y deportiva. Sin embargo, existen algunos casos como los de Cusco, Ancash, Moquegua, Pasco, Tacna, entre otros, que utilizaron estos recursos para el pago de planillas de docentes en el año 2007, cuando estos gastos deben financiarse con los recursos ordinarios.

Presupuesto Inicial de Apertura, Modificado y Ejecutado de los tres programas nacionales de Educación 2007 – 2008 (en millones de soles)

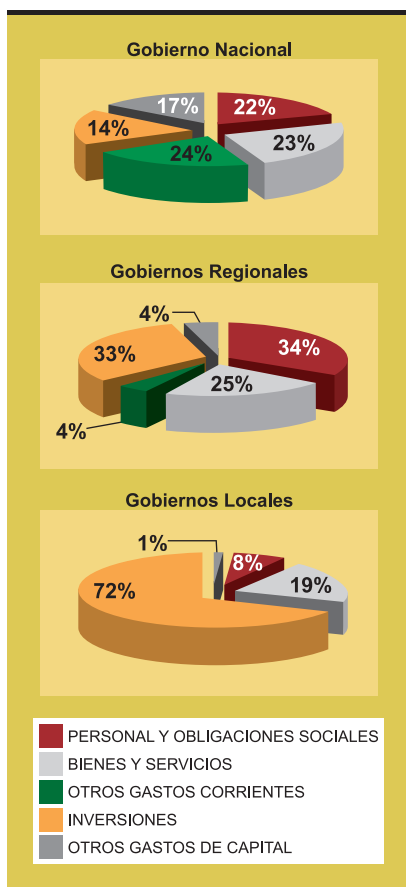


*Las universidades de regiones con actividad minera y gasífera, en el 2008, sólo ejecutaron el 34% del presupuesto que tenían por concepto de canon.

EL GASTO EN LA FUNCIÓN SALUD Y SANEAMIENTO

El presupuesto de esta función está distribuido principalmente en tres grandes rubros: personal y obligaciones sociales (pago de remuneraciones al personal médico), bienes y servicios, e inversiones (gastos de construcción, remodelación y equipamiento de los centros de salud, obras de saneamiento, etc).

Presupuesto modificado de la función Salud y Saneamiento en los tres niveles de gobierno 2008 (en porcentajes)



El gobierno nacional ejecutó sólo el 20% de su presupuesto para inversiones, por la ausencia de estudios de pre inversión y la paralización de las obras como consecuencia de las irregularidades en las licitaciones para la construcción de hospitales, publicadas en los medios de comunicación (petroaudios).

Las AETA.

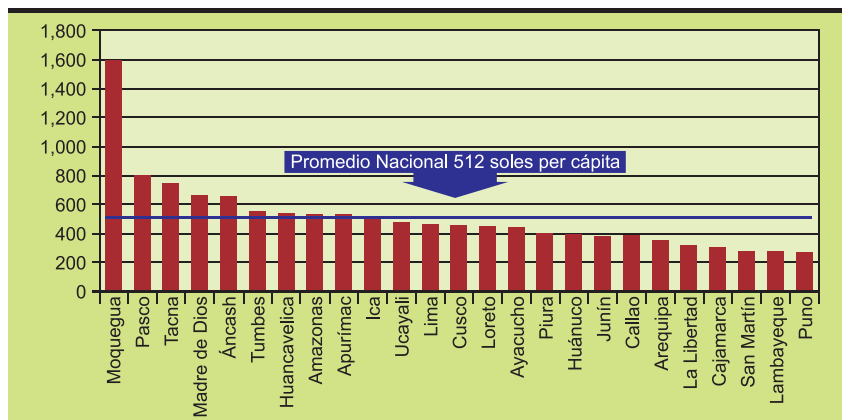
A partir de 2002 se dispuso la Asignación Extraordinaria por Trabajo Asistencial – AETA para compensar las horas adicionales a la jornada asistencial del personal médico, enfermero y técnico, laboradas de manera efectiva. Las AETA no tienen carácter ni naturaleza remunerativa ni pensionable y hasta la fecha no se han pagado oportunamente debido a que ni el gobierno central ni los gobiernos regionales han destinado los recursos para ello, lo que ha causado huelgas del personal médico a nivel nacional.

Departamentos con mayor presupuesto per cápita en Salud y Saneamiento

Destacan sobre el promedio nacional (512 soles por habitante) los departamentos con canon minero, que tienen un mayor presupuesto per cápita como Moquegua, Pasco y

Tacna. En el otro extremo, está Puno, con el menor presupuesto per cápita en todo el país y con el mayor porcentaje de población con problemas de salud (58.7%). Una excepción es Madre de Dios, que aun sin tener canon está por encima del promedio del presupuesto per cápita para Salud y Saneamiento.

Presupuesto per cápita para salud y saneamiento 2008 (En soles)



V

TRANSFERENCIA de FUNCIONES

Los ministerios deben terminar de transferir sus funciones a los gobiernos regionales al 31 de diciembre del 2009, luego de haberse ampliado el plazo dos veces, desde el 2007. Para eso, es necesario que, además de las funciones en sí mismas, se transfieran los recursos que tengan que ver con estas funciones (acervo documentario, personal y presupuesto).



AVANCES Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE ACUERDO AL INFORME DEFENSORIAL N° 144 DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Sobre las transferencias a gobiernos regionales "no aptos"

"En un 39% las funciones fueron transferidas a los gobiernos regionales bajo la modalidad "por potenciar", es decir, cuando no cumplían con los requisitos mínimos para su acreditación y que fueron acreditadas mediante la suscripción de los CMI." Es decir, con la acreditación, se transfirieron funciones a gobiernos regionales que no estaban aptos para recibirlas (Madre de Dios, Tumbes y Apurímac, por ejemplo). Se suscribieron para eso Convenios Marco Intergubernamentales, pero no existe un sistema que permita medir el resultado de estos convenios, garantizando en alguna medida que aquellos gobiernos regionales que fueron acreditados a través de la suscripción de los CMI hayan logrado finalmente cumplir con los requisitos mínimos para ejercer las funciones a ser transferidas.

En el 2008, la Secretaría de Descentralización, junto a la Comisión Multi-sectorial para este fin, elaboraron el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública 2008-2011. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, es preocupante que no se haya incorporado a los gobiernos sub-nacionales para hacer este plan.

Sobre la capacitación técnica

"En diversas supervisiones, la Defensoría del Pueblo constató que, en la práctica, la etapa de capacitación y asistencia técnica había sido constantemente postergada como una etapa posterior a la transferencia de competencias". Dependiendo del resultado de los informes de concordancia, los CMI pueden contener acciones de colaboración, coordinación y/o cooperación, es decir, no están exclusivamente dirigidos para las acciones de capacitación y asistencia técnica. "En ningún caso se observa una adecuación de los CMI a la realidad y necesidades de cada gobierno regional respecto de cada función a ser transferida."

No existe una eficiente asesoría técnica para el proceso de identificación y cuantificación de recursos. Ni los gobiernos regionales, ni los ministerios estaban capacitados para cuantificar sus funciones de manera desagregada. Por eso, el monto solicitado por los gobiernos regionales y el ofrecido por los sectores ha sido diferente.

INSTITUCIONES SOCIALES



Centro de Investigación Social y Educación Popular - **ALTERNATIVA**

Dirección: Emeterio Pérez 348 Ingeniería San Martín de Porres, Lima.
Teléfonos: 01-4815801 / 01-4811585 Fax: 01-4816826
Pág. web: www.alter.org.pe



Asociación **ARARIWA**

Dirección: Los Incas 1606 Wanchaq, Cusco.
Teléfono: 084-225333 Fax: 084-236889
e-mail: postmast@arariwa.org.pe



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

Dirección: Av. Tuyumayu 274. Wanchaq, Cusco.
Teléfonos: 084-236494 / 232544 Fax: 084-238255
Pág. Web: www.cbc.org.pe e-mail: postmaster@apu.cbc.org.pe



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - **CEDEP**

Dirección: Faustino Sanchez Carrión 790 Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4615598 / 01-4630099 Fax: 01-4616446
e-mail: cedeplima@terra.com.pe



Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social - **CEDEPAS NORTE**

Dirección: Calle Los Corales 289 Urb. Santa Inés, Trujillo, La Libertad.
Teléfonos: 044-291651 Fax: 044-205809
Pág. Web: www.cedepas.org.pe e-mail: cedepas@cedepas.org.pe



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - **CEDER**

Dirección: Urb Aurora F13 Arequipa, Cercado, Arequipa.
Teléfono: 054-289405 Fax: 054-282887
Pág. Web: www.ceder.org.pe e-mail: ceder@unas.edu.pe



Centro Peruano de Estudios Sociales - **CEPES**

Dirección: Av. Salaverry 818 Jesús María, Lima.
Teléfono: 01-4336610 Fax: 01-4331744
Pág. Web: www.cepes.org.pe e-mail: cepes@cepes.org.pe



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - **CIPCA**

Dirección: San Ignacio de Loyola 300 Urb. Miraflores, Castilla, Piura.
Teléfonos: 073-345573 / 073-342860 Fax: 073-342965 / 073-343022
Pág. Web: www.cipca.org.pe e-mail: cipca@cipca.org.pe



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - **DESCO**

Dirección: León de la Fuente 110 Magdalena, Lima.
Teléfono: 01-6138313 Fax: 01-6138315
Pág. Web: www.desco.org.pe e-mail: postmaster@desco.or.pe



Instituto de Diálogo y Propuesta - **IDS**

Dirección: Jr. Junín 249 Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4600856 / 01-4600411 Fax: 01-4618710
e-mail: ids@ids.org.pe



Instituto de Estudios Peruanos - **IEP**

Dirección: Horacio Urteaga 694 Jesús María, Lima.
Teléfonos: 01-4244856 / 01-3326194 / 01-3322156 Fax: 01-3326173
Pág. Web: www.iep.org.pe

ESTAMOS PRESENTES EN

- Ancash
- Arequipa
- Cajamarca
- Cusco
- Huancavelica
- Lambayeque
- Ica
- La Libertad
- Lima
- Piura
- Moquegua