

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº25 Agosto - 2005

Proyecto Participa Perú



SISTEMA VIGILA PERÚ
Vigilando la
Descentralización

Acceso a la Información y
Participación Ciudadana en
los Gobiernos Regionales

Salud y Educación

Los Recursos Públicos en
Regiones: Gestión
Presupuestal



Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Nº25 Agosto 2005

Proyecto Participa Perú

Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú

Director: Carlos Monge

Coordinadora y Editora General:

Patricia Paz Panizo

Coordinador Adjunto:

Werner Jungbluth

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Rocío Romero **IDS**

Federico Tenorio **CEDEPAS**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

Ilustración: Carlos Cruz

Dirección: Calle León de la Fuente

110, Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos: 613 8313 / 613 8314

Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe

propuest@desco.org.pe

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

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

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

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



Contenido

3 Editorial

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

4 Acceso a la Información y Participación Ciudadana en los Gobiernos Regionales

8 Salud y Educación

12 Los Recursos Públicos en Regiones: Gestión Presupuestal

Elaborado por:

Epifanio Baca, Responsable del Equipo de Vigilancia Ciudadana
Levy del Águila, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana
Javier Paulini, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana
Beliza Espinoza, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana



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



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

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

El presente año viene siendo de especial importancia para el proceso de descentralización en el Perú. En octubre de este año y de efectivizarse las transferencias presupuestales requeridas, tendremos cinco referéndums que habrán de decidir la suerte de las propuestas de integración regional presentadas y aprobadas por el Consejo Nacional de Descentralización (CND). El Plan Anual de Transferencia de Competencias de 2005 presentado por el CND al ejecutivo en marzo pasado todavía no ha sido aprobado a pesar de haber transcurrido más de 3 meses desde que se venció el plazo estipulado por ley (6 de abril) para su aprobación. Al mismo tiempo, asistimos al tercer año de ejercicio de los GR, existe una expectativa ciudadana sobre lo que puede esperarse de ellos y en estos meses debe cumplirse con la primera renovación de los Consejos de Coordinación Regional (CCR).

En tanto sistema de vigilancia ciudadana de la descentralización, Vigila Perú intenta contribuir cada cuatro meses con reportes acerca del desempeño de los Gobiernos Regionales y de algunas instituciones del Gobierno Central. Nuestro propósito primordial es democratizar y hacer más transparente la gestión pública en el nivel regional de gobierno. Para ello, tenemos conformado un sistema conformado por 15 equipos regionales y un equipo de coordinación central, los cuales elaboran dichos reportes para cada una de las regiones involucradas, a la vez que un reporte que consolida la información del conjunto. En el proceso de elaboración de los reportes, se dialoga con las autoridades regionales y se busca involucrar a los líderes sociales en el análisis y discusión de los resultados de dichos reportes.

La publicación que hoy entregamos ha sido preparada en base a la información de nuestro Reporte Nacional N° 7, el cual se ocupa del período que va entre enero y abril de 2005. Presentamos información sobre el desempeño de los Gobiernos Regionales, durante estos meses, en los campos del acceso a la información y la transparencia, la producción de Ordenanzas en los Consejos Regionales, el inicio del Presupuesto Participativo 2006, así como las iniciativas de los sectores salud y educación en relación al proceso de transferencia de competencias y funciones. Asimismo, mostramos cifras sobre la tendencia de las inversiones en el país en los últimos 5 años y los avances en la ejecución del presupuesto de inversiones en los Gobiernos Regionales entre enero y abril.

La producción de este informe de vigilancia es posible gracias al esfuerzo desplegado por los equipos regionales de CEDEP (Ancash), CEDER y DESCO (Arequipa), SER (Ayacucho y Puno), CEDEPAS y CARE (Cajamarca), ARARIWA y CBS (Cusco), DESCO (Huancaavelica), AJUPRODH (Huánuco), SEPAR (Junín), CEDEP (Ica), CEDEPAS (La Libertad), LABOR (Pasco), CIPCA (Piura), CEAS y CEPCO (San Martín), y CIPA (Ucayali). A todos ellos nuestro agradecimiento y compromiso de continuar este esfuerzo por desarrollar las capacidades de vigilancia de la sociedad civil regional en el proceso de descentralización.

Queremos también expresar nuestro reconocimiento a los funcionarios de las entidades públicas que nos brindaron información y participaron en las reuniones de validación, y a los líderes de la sociedad civil regional por su participación en los talleres de análisis y socialización de la información presentada en los reportes regionales.

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

ACCESO a la INFORMACIÓN y PARTICIPACIÓN CIUDADANA en los GOBIERNOS REGIONALES

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

El próximo 30 de octubre se realizarán referéndums en 16 departamentos que decidirán si se integran o no para conformar regiones. Luego de evaluar diecisiete expedientes técnicos, el pasado 20 de mayo el CND dio pase a consulta popular a las siguientes propuestas de integración regional:

- 1. Lambayeque-Piura-Tumbes
- 2. Ancash-Huánuco-Junín-Lima provincias-Pasco
- 3. Ayacucho-Huancavelica-Ica
- 4. Apurímac-Cusco
- 5. Arequipa-Puno-Tacna

No todas las propuestas tienen el mismo respaldo de la sociedad civil y de los propios Gobiernos Regionales (GR). En unos casos más que en otros hay articulaciones históricas, económicas y productivas que serán decisivas a la hora de definir los resultados. Los próximos meses serán ocasión para que las regiones involucradas discutan sus diversas estrategias de desarrollo, tomando en cuenta los potenciales beneficios y complejidades de la integración. La consolidación del proceso descentralista va a depender en una medida importante de estos resultados.



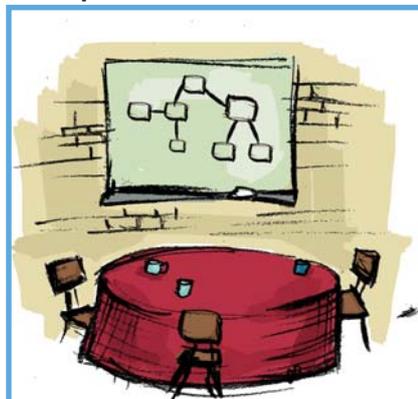
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Los reportes de los equipos regionales de Vigila Perú muestran que la capacidad de los GR para responder a los pedidos de información de la ciudadanía durante el

período enero-abril 2005 se mantiene igual al año 2004. Es decir, en general, no hay mejoras ni retrocesos significativos del conjunto de las regiones vigiladas. Los

mayores obstáculos identificados para el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información por parte de los GR son los siguientes:

Principales dificultades



Ausencia de un diseño organizativo en los GR que les permita hacer frente a los pedidos de información recibidos.



Insuficientes recursos para abordar esta tarea.



Débil voluntad política para priorizar esfuerzos a favor del acceso a la información y la transparencia.

CUADRO 1. ¿CÓMO ENTREGARON LOS GR LA INFORMACIÓN POLÍTICO-NORMATIVA QUE LES FUE SOLICITADA ENTRE ENERO Y ABRIL DE 2005?

<p>Información completa y en los plazos de ley</p> <p>Arequipa, Cajamarca, Ica, Junín, La Libertad, Piura</p> 	<p>Información completa, pero fuera de los plazos de ley</p> <p>Huancavelica, Pasco, Ucayali</p> 
<p>Información incompleta y fuera de los plazos de ley</p> <p>Ayacucho, Cusco, Huánuco, San Martín</p> 	<p>No entregó la información solicitada</p> <p>Áncash, Puno</p> 

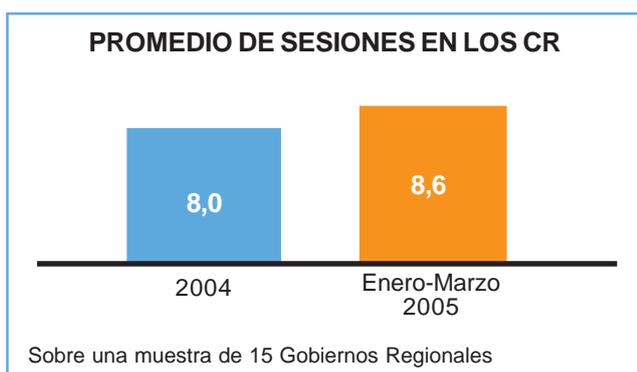
Casos que llaman la atención...

Debe destacarse el buen desempeño del GR de Ica en la entrega de información presupuestal, así como las mejoras de Cusco, Huancavelica, Pasco y Ucayali en este rubro. En el caso de la información político-normativa, han cumplido con la entrega completa y en los plazos de ley los GR de Arequipa, Cajamarca, Ica, Junín, La Libertad y Piura. En general para ambos rubros, Ancash, Ayacucho y San Martín han presentado las mayores deficiencias a la hora de responder a los pedidos de información. El caso de Puno es de la mayor preocupación, pues ni en uno ni en otro rubro ha hecho entrega alguna de la información solicitada.

LOS CONSEJOS REGIONALES (CR): SESIONES Y ORDENANZAS

Todos los CR vienen cumpliendo con sesionar, de acuerdo a ley, cuando menos una vez al mes, mostrándose una tendencia de incremento continuo en el ritmo de sus sesiones en relación con los cuatrimestres anteriores.

El número de Ordenanzas Regionales (OR) producidas mantiene el promedio del anterior cuatrimestre (septiembre-diciembre 2004): siete OR por región.



PRODUCTIVIDAD DE LOS CR



Los más productivos (10 o más OR): Pasco, Arequipa, Cajamarca y Ucayali



Los menos productivos (5 o menos OR): Ancash, San Martín y Huánuco

CUADRO 2. ¿CUÁLES SON LOS TEMAS DE LAS ORDENANZAS REGIONALES ENTRE ENERO Y ABRIL DE 2005?

Total	Área	Tema
22 	Planes concertados y Presupuesto Participativo	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Desarrollo Concertado (5) Plan Anual (1) Presupuesto Participativo (12) Plan de Inversiones (1) Plan Vial Participativo (3)
4 	Participación de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> Políticas de participación ciudadana (3) Consejo de Coordinación Regional (1)
2 	Transparencia y acceso a la información	
22 	Constitución orgánica	<ul style="list-style-type: none"> Funcionamiento del Consejo Regional (7) Desarrollo institucional del Gobierno Regional (15)
6 	Herramientas de gestión	<ul style="list-style-type: none"> TUPA (3) ROF, MOF, CAP, PAP (3) Plan Anual de adquisiciones (0)
2 	Remuneraciones a autoridades y dietas	
18 	Política económica	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo y competitividad (15) Agro / ganadería (2) Transporte (0) Pesquería (1)
2 	Política en salud	
3 	Política en educación	
5 	Turismo	
3 	Política de atención a la pobreza e inclusión social	
3 	Política ambiental	
2 	Política de género	
1 	Cultura	
1 	Límites territoriales	
5 	Fiestas cívicas y reconocimientos públicos	
1 	Otros	
102 	TOTAL	

Las Ordenanzas Regionales siguen concentradas en los temas de constitución orgánica de los GR. No obstante, el Presupuesto Participativo ha generado una atención importante en estos primeros meses del año. También han tenido una presencia significativa OR referidas a la promoción de la competitividad y el desarrollo regional, vinculadas con iniciativas de los propios actores regionales para perfilar las políticas económicas de los GR.

En un lugar secundario quedan los temas de salud, educación, atención a la pobreza, poblaciones campesinas y nativas. Destaca, en sentido contrario, el creciente interés por la promoción del turismo en varias de las regiones vigiladas.

Funcionamiento y renovación de los Consejos de Coordinación Regional (CCR)

El CCR es el espacio institucional con mayores dificultades para consolidarse en el proceso de regionalización. En Ancash, Huánuco, La Libertad y San Martín no se ha sesionado durante el cuatrimestre, a pesar de haber temas como la integración regional y el Presupuesto Participativo que requerían del papel concertador establecido para el CCR. Por otro lado, en estos meses, corresponde la renovación de los representantes de sociedad civil ante el CCR. Se viene marcando una tendencia de retraso considerable: hasta fines de mayo solo 5 regiones habían cumplido con esta renovación.

LOS PRIMEROS MESES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP) 2005-2006

Con excepción de Puno, en todas las regiones del sistema Vigila Perú se ha dado inicio al proceso del Presupuesto Participativo. Se trata de un proceso complejo que requiere de una considerable voluntad política de los GR para sacarlo adelante, así como de una minuciosa capacitación de los agentes participantes y los funcionarios a cargo de su implementación.

Aunque el proceso no siempre ha seguido las pautas dispuestas por el MEF, el PP es una importante ocasión para que la ciudadanía regional se involucre en la toma de decisiones que tienen que ver con el manejo de cierta parte del presupuesto de los GR. No obstante, hay diversos puntos que superar.

CUADRO 3. ¿CÓMO VIENE AVANZANDO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005-2006?

		TOTAL
Convocatoria del proceso 	Ancash, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Pasco, Piura, San Martín, Ucayali	12
Identificación de agentes participantes 	Cajamarca, Cusco, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Pasco, San Martín, Ucayali	9
Capacitación de agentes participantes 	Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, San Martín, Ucayali	7

Algunas dificultades

Insuficiente capacitación de los agentes participantes y de los propios funcionarios del GR a cargo del proceso.



Limitaciones económicas y logísticas para hacer viables cada una de las fases del proceso.



Escasas iniciativas de la sociedad civil y los GR para hacer frente a esta situación.



(*) Se está considerando, en los tres rubros, de manera estricta, la fecha límite del 30 de abril de 2005.

Salud y Educación

¿QUÉ ha PASADO en los PRIMEROS MESES del año 2005?

Conforme avanza la descentralización, los sectores del Gobierno Nacional deben prepararse para la transferencia de funciones y competencias según lo establecido por el Consejo Nacional de Descentralización (CND).

El Plan Quinquenal 2005-2009 del CND, publicado a finales de marzo, plantea que el sector Salud inicia sus transferencias en el año 2005, mientras que el sector Educación a partir del 2006. Veamos qué han hecho los mencionados sectores en este contexto.

SALUD Y SU ESTRATEGIA DESCENTRALISTA

Las actividades en materia de descentralización en el sector Salud se están convirtiendo en un re-

ferente para el resto de sectores. En el transcurso del año 2005, se han promovido espacios de concertación entre el Ministerio de Salud (MINSA), los Gobiernos Regionales (GR) y las Direcciones Regionales de Sa-

lud para elaborar una propuesta conjunta en torno de las transferencias sectoriales. Estos espacios han sido el IV Encuentro Nacional (22 y 23 de Febrero) y el V Encuentro Nacional (13 y 14 de Junio).

PLANEAMIENTO PARA LAS TRANSFERENCIAS EN EL SECTOR SALUD



El MINSA ha jugado un rol proactivo. Es el único caso en el cual ha ocurrido un incremento de las funciones a transferir del Plan Quinquenal al Plan Anual 2005. ¡Saludamos el proceso de concertación y negociación realizado entre el MINSA y el CND!

Descentralización en Salud: funciones y facultades aprobadas y por aprobar

Número de	Total de Funciones y Competencias 2005-2009	Propuesta Original presentada por el MINSA para transferir en el 2005	Aprobado en el Plan Quinquenal del CND para el 2005	Plan Anual por aprobar 2005
Funciones	16*	15	8	13
Facultades	124	73	22	37

* En base a lo que dispone la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Fuente: Ministerio de Salud. Elaboración Vigila Perú.



Aún no se ha publicado el Plan Anual 2005, que tiene una demora de tres meses, lo que está generando un serio desfase en los pasos que deben cumplir los GR para el proceso de Acreditación. Se espera que el Plan sea aprobado por el presidente Toledo, para que el CND pueda publicarlo en el transcurso de los próximos días y se regule así el proceso de transferencias.

Consejos Regionales de Salud

Los Consejos Regionales de Salud son espacios que buscan contribuir al ejercicio ciudadano de la participación y concertación del Estado con la sociedad civil. En el nivel nacional, se han instalado 24 CRS, solo falta constituirse los CRS de Lima Provincias y Lima Metropolitana.



Presentamos el resumen de sus actividades:

REGIÓN	Consejos Regionales de Salud - Principales actividades. Periodo enero – abril 2005
Ancash	* Apoyo a la conformación de los Consejos Provinciales de Salud de la región.
Arequipa	* Elaboración del documento de "Política Regional Sectorial de Salud 2004-2012" * Elaboración del Plan de Enfermedades Transmisibles y de Atención Especializada Itinerante.
Ayacucho	* No ha desarrollado actividades durante el periodo observado. !
Cajamarca	* Avances en la elaboración del Plan Regional Concertado en Salud.
Cusco	* Participación en la elaboración de talleres de sensibilización. * Se cuenta con una versión preliminar del Plan Regional Concertado en Salud.
Huancavelica	* Se ha concluido la elaboración Plan Regional Concertado en Salud.
Huánuco	* Los miembros del CRS han realizado pasantías con autoridades regionales cusqueñas. * Realización de talleres y capacitación en políticas de salud, especialmente en el tema de mortalidad materna.
Ica	* Se ha concluido la elaboración del Plan Regional Concertado en Salud.
Junín	* Elaboración del Plan Regional Concertado en Salud. * Se realizaron talleres provinciales de sensibilización en el marco de la Cruzada de Derechos y Responsabilidades Ciudadanas en Salud.
La Libertad	* Preparación de la Consulta Ciudadana de Salud para definir las prioridades y políticas de salud.
Pasco	* Elaboración del Taller para la definición de las prioridades regionales de salud. * Apoyo en la Cruzada de Derechos y Responsabilidades Ciudadanas en Salud.
Piura	* Elaboración de un diagnóstico de la realidad hospitalaria en la región. * Se realizaron reuniones de sensibilización para la conformación de los Consejos Provinciales de Salud.
Puno	* La DIRESA no cumplió con entregar la información. !
San Martín	* Se concluyó la encuesta regional de las necesidades de salud. * Elaboración de un Plan de Comunicación para la priorización Participativa de Necesidades de Salud.
Ucayali	* Análisis de los resultados de las encuestas sobre el estado de la salud realizadas en el 2004. * Realización de once cónclaves distritales y del cónclave regional para la elaboración de las prioridades regionales de salud.

Fuente: Equipos Regionales. Elaboración: Vigila Perú

EL SECTOR EDUCACIÓN Y SUS ACTIVIDADES EN DESCENTRALIZACIÓN

El Plan Quinquenal de Transferencias Sectoriales 2005-2009 del CND contempla la transferencia de 21 funciones para el sector Educación, pero ninguna para el 2005. De acuerdo con el Plan, el sector debe centrar sus actividades durante el 2005 en los aspectos referidos a la adecuación administrativa de los Gobiernos Regionales de Lima Metropolitana, Lima Región y Callao¹.

Sin embargo, en el marco del proceso de transferencias, de acuerdo a la ley, el Ministerio de Educación (MED) debe firmar Acuerdos de Gestión con los Gobiernos Regionales y Locales para la delegación de funciones.²

En el marco de esos acuerdos se plantea, por ejemplo, la posibilidad de formalizar la colaboración y asistencia técnica del MED a las regiones en la mejora de instrumentos para la gestión del personal (Sistema Único de Planillas, NEXUS —sistema de plazas— y racionalización). Estos posibles Acuerdos de Gestión ya han sido avanzados con Lima Provincias, Huancavelica, Pasco, Lambayeque, La Libertad, Loreto y San Martín. Según nos informan, está previsto que a lo largo del año se esté dando la firma de estos convenios.



Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)

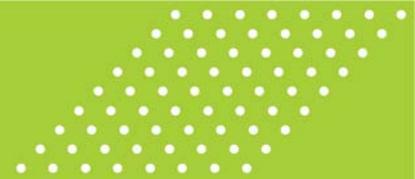
Es responsabilidad de las Direcciones Regionales de Educación dirigir la construcción de los proyectos educativos regionales; para ello deben convocar a la sociedad civil y las autoridades regionales por medio del COPARE, en coordinación con la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional. Se han conformado 25 COPARE en el nivel nacional, faltando constituirse el de Lima Metropolitana.

Presentamos el resumen de sus actividades:

REGIÓN	Consejos Participativos Regionales de Educación - Principales actividades Periodo enero – abril 2005
Ancash	* Se ha previsto la conformación de comisiones de trabajo, pero este espacio no ha tenido actividades durante el periodo observado.
Arequipa	* Se realizó el Curso Taller "Elaborando el Proyecto Educativo Regional" (PER). * Tratamiento de la problemática de la carrera pública magisterial
Ayacucho	* No ha desarrollado actividades durante el periodo observado. 
Cajamarca	* No ha desarrollado actividades durante el periodo observado. 
Cusco	* Se realizó un taller para trabajar el marco normativo del COPARE y el Proyecto Educativo Regional (PER). * Participación en talleres provinciales organizados por la DRE para presentar los avances en la construcción del Proyecto Educativo Regional y los proyectos educativos locales
Huancavelica	* Actividades de acompañamiento a la constitución y funcionamiento de los Consejos Educativos Institucionales en las escuelas. * Se realizó el I Diálogo Regional de Educación en coordinación con el Consejo Nacional de Educación.
Huánuco	* No ha desarrollado actividades durante el periodo observado. 

1 En el Reporte Nacional N.º 6 de Vigila Perú se puede encontrar información acerca de la transferencia de funciones y competencias a Lima Metropolitana y Lima Provincias.

2 Tal como lo hiciera el año pasado el sector Salud, de acuerdo con lo establecido en el Plan Anual de Transferencias de 2004.



REGIÓN	Consejos Participativos Regionales de Educación - Principales actividades Periodo enero – abril 2005
Ica	* Se conformaron comisiones de trabajo: a) PER, b) Formalización y constitución del COPARE, c) Formación y Capacitación.
Junín	* Participación activa en la Reestructuración de la Dirección Regional de Educación.
La Libertad	* No ha desarrollado actividades durante el periodo observado. 
Pasco	*Elaboración de un manual para la constitución de los Consejos Provinciales de Educación y los Consejos Institucionales en las escuelas. * Tratamiento de problemas como la emergencia educativa, la educación rural y la educación básica alternativa.
Piura	*Se realizó el taller de capacitación sobre organización y funcionamiento de los Consejos Participativos Regionales y Locales.
Puno	* Se realizó el taller de capacitación sobre organización y funcionamiento de los Consejos Participativos Regionales y Locales. *Avances en la primera fase del Proyecto Educativo Regional: sensibilización y diagnóstico educacional.
San Martín	* Se realizó el taller de capacitación sobre organización y funcionamiento de los Consejos Participativos Regionales y Locales.
Ucayali	* Se avanzó en la etapa de formulación del Proyecto Educativo Regional. * Aprobación del Reglamento del COPARE

Fuente: Reportes regionales Vigila Perú. Elaboración Vigila Perú.

En el último cuadro observamos la conformación de los **CONSEJOS PARTICIPATIVOS LOCALES DE EDUCACIÓN (COPALE)**. Si bien la instalación de estos espacios se ha producido en varias provincias dentro de las regiones del Sistema Vigila Perú, su funcionamiento es aún incipiente.

Regiones	COPALE conformados a abril de 2005	N° total de provincias por región
Ancash	20	20
La Libertad	12	12
Huancavelica	7	7
Huánuco	11	11
Cusco	12	13
San Martín	9	10
Ucayali	3	4
Pasco	2	3
Cajamarca	11	13
Ica	3	5
Ayacucho	4	11
Piura	1	8
Arequipa	0 	8
Junín	0 	9
Puno	0 	13

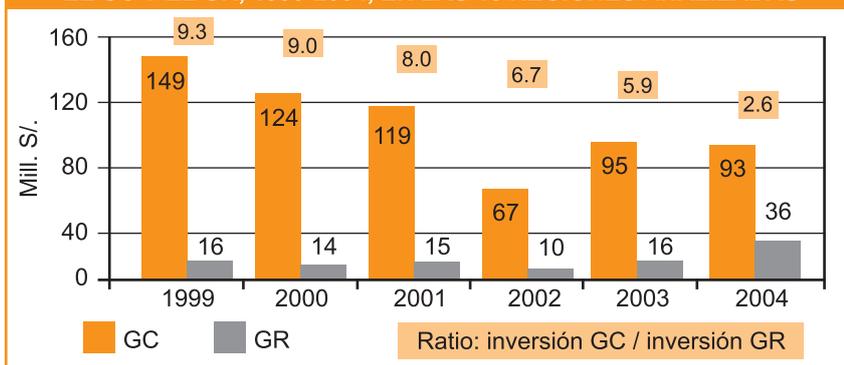
Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración Vigila Perú.



Los RECURSOS PÚBLICOS en REGIONES: GESTIÓN PRESUPUESTAL

MONTOS DE INVERSIÓN EJECUTADOS EN REGIONES Y SU DISTRIBUCIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO. 1999 - 2004

MONTO PROMEDIO DE INVERSIÓN EJECUTADA POR EL GC Y EL GR, 1999-2004, EN LAS 15 REGIONES ANALIZADAS



Fuente: SIAF. Ventana Amigable. Elaboración: Vigila Perú.

Los niveles de inversión de las instituciones del **Gobierno Central (GC) en regiones** muestran una tendencia a la disminución de gastos de inversión. El año 2002 tiene el nivel más bajo.

¿Qué explica esta disminución de las inversiones?

- La disminución del 2002 se explica por la inestabilidad que implicó la transición entre el gobierno del presidente Paniagua y el naciente gobierno del presidente Toledo.
- El incremento de gastos corrientes y de pagos de pensiones, los pagos

de la deuda que se incrementan de manera acelerada, junto a estrictos compromisos de déficit fiscal determinan que la inversión sea la variable que se tiene que ajustar para sostener el nivel de los gastos antes mencionados, por lo que su participación dentro del presupuesto público cayó de 20% en 1999 a 13% en 2005.

- Los años 2003 y 2004 el GC ha iniciado transferencias de presupuestos de inversión en el marco del proceso de descentralización, principalmente de proyectos del INADE a los GR y proyectos de infraestructura social de FONCODES a las municipalidades acreditadas.

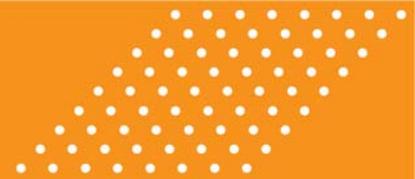
En el caso de los **Gobiernos Regionales (GR)**, entre 1999 y 2001, tiempo de los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR, se muestra una estabilidad en los niveles de inversión con un promedio de S/. 15 millones anuales. El 2002 la inversión disminuyó a S/. 10 millones, el 2003 se observa un incremento a S/. 16 millones, pero el 2004 se llegó a S/. 36 millones.

¿Qué explica esta tendencia?

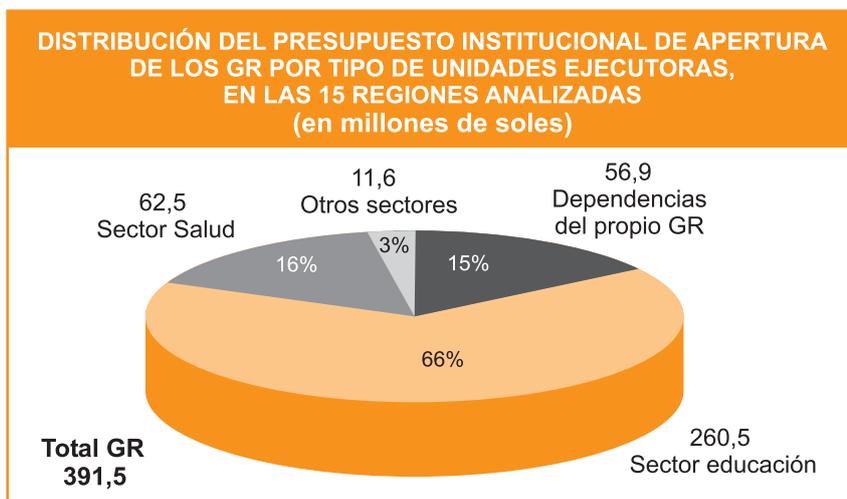
- Al igual que en el caso del GC, en el 2002 la disminución se explica por inestabilidad propia de la transición política y el cambio de gobierno, así como el inicio de operaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- Para el periodo 2003 – 2004, el aumento de los gastos de inversión de los GR se debe principalmente a las transferencias recibidas de los Proyectos Especiales de Irrigación, antes a cargo del INADE, y por el aumento de los recursos del canon y sobre canon que destinan íntegramente a inversiones.

¿QUÉ IMPLICAN ESTOS RESULTADOS?

- Que los GR están haciéndose cargo progresivamente de una mayor proporción del gasto de inversión en sus territorios de manera progresiva, lo que evidencia una desconcentración del presupuesto, resultado del avance en el proceso de transferencia de recursos y activos a gobiernos sub nacionales.
- Que los niveles de inversión agregado (GC+GR) han disminuido de S/. 165 millones por región en 1999 a S/. 129 millones en 2004. No debe olvidarse que el proceso de descentralización debe apuntar a que una mayor cantidad de recursos, sobre todo a inversión, se destinen a las regiones, lo que no viene ocurriendo.



¿QUÉ GASTOS ADMINISTRAN REALMENTE LOS GOBIERNOS REGIONALES?



Fuente: SIAF. Ventana Amigable. Elaboración: Vigila Perú.

EL PRESUPUESTO ASIGNADO FINANCIERAMENTE A LOS GOBIERNOS REGIONALES PUEDE SER AGRUPADO EN:

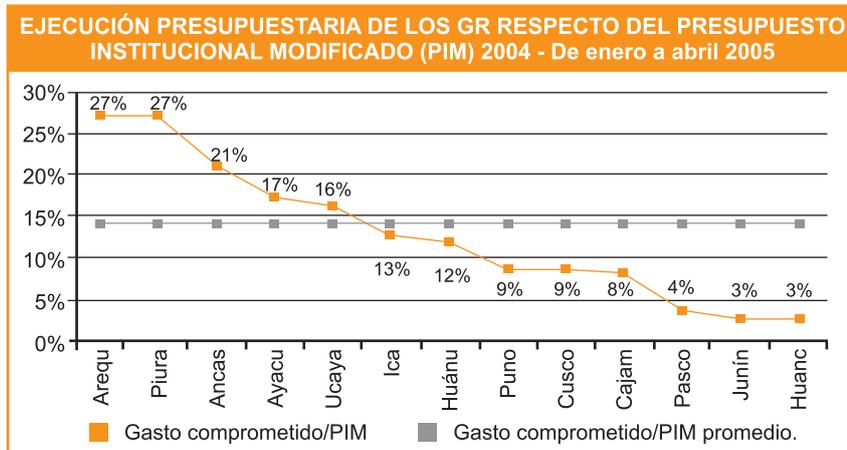
- Los recursos que están bajo su completa administración y control que corresponde al gasto asignado a las unidades ejecutoras sede central, las diferentes sub regiones y los proyectos especiales. A este primer grupo se asigna sólo 15 de cada 100 soles de presupuesto.
- Los recursos sobre los que tienen competencias limitadas y ejerce principalmente la función de “ventanilla de pagos”; está conformada por las unidades ejecutoras correspondientes a los llamados “sectores” del GR, destacando educación y salud sectores a los que se les asigna 82 de cada 100 soles del presupuesto de los GR.

La mayor parte de los recursos de los llamados “sectores” están destinados al pago de planillas de profesores y personal de salud. En promedio, un GR maneja para el pago de planillas S/. 254 millones de los que sólo S/. 7.4 millones son para pagos de los funcionarios y trabajadores del GR propiamente dicho. Ningún profesor y ningún médico se definiría, si se le pregunta, como funcionario o trabajador del GR. Tampoco la sociedad civil los identifica como tales.

Es necesario analizar la estructura presupuestal de los GR con sumo cuidado, ya que una crítica recurrente a este nivel de gobierno es la supuesta prioridad que estas instituciones dan al gasto corriente en desmedro de las inversiones, lo que algunos medios de comunicación asocian a los gastos burocráticos del pago de planillas de sus funcionarios. Sin embargo, como vemos en el gráfico, este gasto corriente es en gran parte pago de profesores y personal del sector salud. Por ello, los aumentos de sueldos en estos sectores se refleja directamente en los presupuestos de los GR incrementando más aún el gasto corriente, aunque el GR no haya tenido nada que ver en esa decisión.



LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS INVERSIONES DE LOS GR ENERO - ABRIL 2005



Fuente: Gobiernos Regionales y SIAF - Gobierno Central. Elaboración: Vigila Perú

El avance en la ejecución presupuestal de las inversiones es analizado a partir del indicador "Gasto comprometido/PIM", que mide qué tanto se avanzó, en un periodo de tiempo, en la ejecución de los gastos de inversión presupuestados para todo el año.

En promedio, al mes de abril, los Gobiernos Regionales analizados han ejecutado 14% de los recursos presupuestados para el año. Para un periodo similar el año anterior el avance fue 12%.



Los Gobiernos Regionales que presentan un avance por arriba del promedio son Arequipa, Piura, Ancash, Ayacucho y Ucayali.



Los Gobiernos Regionales que muestran niveles de avance muy pequeños son Huánuco, Junín y Pasco que, al mes de abril, ejecutaron menos del 5% de los recursos presupuestados.

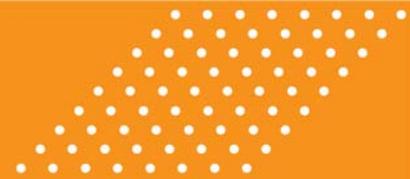
MOTIVOS QUE EXPLICAN EL RETRASO EN LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES

Razones propias de los primeros meses del año

- Los meses de enero a abril corresponden a épocas de lluvias en la sierra y selva; condición climática que afecta la ejecución de inversiones, sobre todo en infraestructura.
- El ciclo propio de los proyectos de inversión cuyas actividades iniciales (elaboración de expediente técnico, el levantamiento de información socio-económica o licitaciones) demandan una pequeña cantidad de recursos.
- Los funcionarios destinan esfuerzo y tiempo en la ejecución de obras que quedaron pendientes el periodo anterior.
- La asignación de los recursos por parte del MEF mediante el calendario de oficio durante el primer trimestre del año y no, como se hace el resto del año, en base a la solicitud de los GR. El problema surge, porque se autoriza gastos a los GR que por las dificultades antes expuestas no van a poder ser ejecutados y que no solicitaron.

Razones estructurales

- Inconvenientes en los procesos de licitación de las obras: adjudicaciones declaradas desiertas debido al incumplimiento de ofrecimientos de contratistas e impugnaciones al proceso de selección.
- En algunos meses se encuentra que los recursos que los GR captaron (recursos directamente recaudados) o que les fueron transferidos (canon) fueron mucho menores a los que les autorizaron gastar, existiendo una restricción real (y no legal) para gastar.
- La inestabilidad política que han tenido algunos GR, como los de San Martín y Puno; esta inestabilidad provoca cambios de funcionarios que afectan, e incluso paralizan, la toma de decisiones.
- Deficiencias en la formulación de algunos de sus proyectos que no cumplen con las exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); deficiencias que también se trasladan a la elaboración de expedientes técnicos y planes de trabajo.



¿ATOMIZACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES DE LOS GR?

NÚMERO DE PROYECTOS DECLARADOS VIABLES EL 2004 EN LOS 15 GR ANALIZADOS, POR COSTO Y ÁMBITO

Ámbito	Menos S/. 100,000	entre S/. 100,000 y S/. 200,000	entre S/. 200,000 y S/. 500,000	entre S/. 500,000 y S/. 1'000,000	Mas de S/. 1'000,000	Totales		Costo promedio Mill. S/.
Centro Poblado	92	97	194	114	150	647	64%	0,7
Multicentro Poblado	1	9	30	17	62	119	12%	1,3
Distrital	20	14	33	23	40	130	13%	0,7
Multidistrital	1		4	8	34	47	5%	1,8
Provincial	2	1	7	2	7	19	2%	1,0
Multiprovincial	4	1	3	5	3	16	2%	0,6
Departamental	2	2	4	8	9	25	2%	1,0
Multidepartamental					1	1	0%	1,9
Total	122	124	275	177	306	1,004	100%	
%	12%	12%	27%	18%	30%	100%		

Fuente: Banco de Datos SNIP. Elaboración: Vigila Perú

Las estadísticas muestran que han sido aprobados por el SNIP una cantidad considerable de proyectos de montos pequeños y localizados en ámbitos que, según el espíritu de la legislación vigente, no corresponden a proyectos de “envergadura regional” que son los que deberían ejecutar los GR.

Muestra de ello es que de los 1,004 proyectos que recibieron viabilidad el 2004, en los 15 GR que analiza el

Reporte Vigila Perú, el 25% tienen costos totales menores a S/. 200 mil.

Sin embargo, el que hayan sido aprobados un número significativo de proyectos viables de montos pequeños no significa necesariamente que la mayor parte de la inversión de los GR esté destinada a ellos; estos proyectos solamente representan el 3% del costo total de los proyectos de inversión declarados viables.

El hecho de que los proyectos tengan ámbito de centro poblado, multicentro poblado, distrital, multidistrital o provincial no significa necesariamente que sean proyectos pequeños y que estén entrando en competencia con las inversiones que realizan los GL. Es cierto que como parte de estos proyectos existen: la construcción de arcos de ingreso de un pueblo, el mejoramiento de aulas de un centro educativo, la restauración de parroquias o la construcción de lozas deportivas, que son proyectos de bajo costo

que bien podrían ser implementados por los gobiernos locales respectivos. Sin embargo, también se encuentran proyectos como la construcción, mejoramiento o ampliación de puentes, trochas carrozables, carreteras, sistemas de agua y desagüe, canales de riego, electrificaciones, cuyo costo es mayor a un millón de soles, y que difícilmente pueden ser implementados por las municipalidades, sobre todo en ámbito rural.

La pregunta es si este segundo grupo de proyectos no deberían ser también considerados como proyectos del ámbito de los GR a pesar de que se ubiquen en un centro poblado o distrito específico. Es evidente que existe una demanda insatisfecha en relación con estos proyectos que los municipios no pueden implementar con los recursos a su disposición. En este contexto, algunos GR han asumido que este tipo de proyectos son de su competencia, respondiendo así a esta demanda no satisfecha, pero indispensable de ser atendida.



Un hecho particular y que condicionó que partes importantes del reporte, no pudieran ser elaboradas fue que la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas no atendió nuestra solicitud de información del Presupuesto Institucional Modificado, incumpléndose, de este modo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley No 28076)

Más ágil y con información actualizada a diario...

www.participaperu.org.pe

¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !

Inicio Conociéndonos Contáctenos Mapa web ? FAQ

Participa Perú

por el país que soñamos...

Buscador General

EDITORIAL

La propuesta de Presupuesto General 2005 no avanza en la descentralización de los recursos hacia las regiones y las localidades

- Vigila Perú
- Marco Legal
- Publicaciones
- Nuestras Regiones
- Biblioteca
- Enlaces de Interés
- Actividades

NOTICIAS

23/09/04 Región pide transferencia del Programa Especial Binacional Lago Titicaca **(El Peruano)**

23/09/04 (Ancash) Gobierno Regional ejecutará obras por más de 8 millones de soles **(La Industria - Chimbote)**

22/09/04 Banco de la Nación entregará créditos a regiones para financiar obras **(El Peruano)**

Todas las noticias >>>

NOVEDADES

V Curso a Distancia: "Participación Política y Ciudadanía" (21/09/04)

Cerro Quilish: Documentos de Interés (20/09/04)

Boletín de Noticias InterRegionesPerú (Semana del 10 al 16 de Setiembre del 2004) (17/09/04)

Boletín Informativo del Gobierno Regional Piura Nº 0003 - 2004 (16/09/04)

Conferencia Electrónica "Mujeres y Gobernabilidad": Organizado por la Red del Secretariado Rural Perú Bolivia (16/09/04)

¿Quién es quien en Ilave?: Lista de Candidatos por Partido Político (16/09/04)

EL DEBATE DEL MOMENTO

TEMA: El Presupuesto General de la Republica 2005

Opiniones sobre el tema

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

Información y Análisis

- Nota Informativa del MEF: Algunos datos sobre el Proyecto de Presupuesto 2005 (13/09/2004, formato DOC)

Otros Temas en Debate

Participa con tus opiniones y consultas sobre el tema en Debate.

Nombre: Email:

Título:

Opinión y/o consulta:

Opiniones y consultas anteriores

NOTICIAS

EL DEBATE DEL DÍA

PUBLICACIONES

MARCO LEGAL

ENLACES DE INTERES

VIGILA PERU

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Juan Rheineck
Presidente de Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo - DESCO

cipca-perú

Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPAS

Centro Peruano de
Estudios Sociales - CEPES

cedep

Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación - CEDEP

ARARIWA

Asociación ARARIWA

cbc

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

ceder

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional - CEDER

CEDEPAS

Centro Ecueménico de Promoción
y Acción Social - CEDEPAS

alternativa

Centro de Investigación Social
y Educación Popular

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS