

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº33 Abril - 2006

Proyecto Participa Perú

SISTEMA VIGILA PERÚ VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

- Vigilando el acceso a la información y la participación ciudadana
- La importancia del proceso de descentralización para la salud y la educación de las personas
- S/1,260 millones para inversiones quedaron sin usar el 2005



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

N°33 Abril 2006

Proyecto Participa Perú
Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú
Director: Eduardo Ballón

Coordinadores:
Patricia Paz
Werner Jungbluth

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

Diseño y diagramación:
Renzo Espinel / Luis de la Lama

Ilustración: Carlos Cruz

Dirección: Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima
Teléfonos: 613 8313 / 613 8314
Telefax: 613 8315
www.participaperu.org.pe
propuest@desco.org.pe

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

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociado al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

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

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



Contenido

3 Editorial

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

4 Gobiernos Regionales van mejorando... Vigilando el acceso a la información y la participación ciudadana

8 La importancia del proceso de descentralización para la salud y la educación de las personas

12 ¿Qué pasa con el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales? S/. 1,260 millones para inversiones quedaron sin usar el 2005

Elaborado por:

Epifanio Baca, Responsable del Equipo de Vigilancia Ciudadana
Juan José Ccoyllo, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana
Nilton Quiñones, 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.



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

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

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

El año 2005 no ha sido de mucho avance para la descentralización. No se concluyó la configuración del marco normativo general, que requiere la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el proceso de transferencia a los gobiernos regionales y de los programas sociales a las municipalidades continuó con lentitud y sin rumbo claro. La consulta popular para la integración de regiones, realizada el 30 de octubre, tuvo un resultado adverso, producto de un proceso mal llevado y una extemporánea y conservadora Ley de Descentralización Fiscal.

*En esta ocasión, **Vigila Perú**, sistema de vigilancia ciudadana de la descentralización basado en información oficial y en una definición clara de indicadores, alcanza los resultados más destacados de su Reporte N° 9 correspondiente al balance del año 2005. El propósito, como siempre, es ofrecer una imagen del desempeño de los Gobiernos Regionales y de algunas instituciones del Gobierno Central, para contribuir a hacer más transparente y participativa la gestión pública en el nivel regional de gobierno. **Vigila Perú** es una red de quince equipos que producen reportes regionales¹, coordinados por un equipo central que elabora un consolidado de alcance nacional cuyos datos saltantes presentamos aquí.*

Como se sabe, el sistema cuenta con cuatro ejes temáticos a partir de los cuales se reúne la información que en relación al presupuesto, por ejemplo, nos permite saber que las instituciones del Gobierno Central y los Gobiernos Regionales han dejado de gastar 1,260 millones de soles presupuestados para inversiones durante el 2005, mostrando que las debilidades son del conjunto del Estado y no sólo de los Gobiernos Regionales. Respecto al acceso a la información y la transparencia en los Gobiernos Regionales encontramos que en términos generales se está mejorando paulatinamente. Se sabe, sin embargo, que los Consejos de Coordinación Regional muestran serias limitaciones en su funcionamiento. Por otro lado, el proceso de transferencia de funciones en salud a los Gobiernos Regionales avanza en forma alentadora y fue llevada de manera concertada.

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 (Cajamarca), ARARIWA y CBC (Cusco), DESCO (Huancavelica), AJUPRODH (Huánuco), SEPAR (Junín), CEDEP (Ica), CEDEPAS (La Libertad), LABOR (Pasco), CIPCA (Piura), CEPCO (San Martín) y CIPA (Ucayali).

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

1 Ver: www.participaperu.org.pe/vigila

Gobiernos Regionales van mejorando...

VIGILANDO el ACCESO a la INFORMACIÓN y la PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Vigila Perú ha procesado información sobre el acceso a la información y los portales de transparencia, la producción normativa de los Consejos Regionales, así como la participación ciudadana en los Consejos de Coordinación Regionales y el Proceso Participativo.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Los Gobiernos Regionales (GR), como todas las entidades del Estado, están obligados por Ley a brindar información de su gestión -respondiendo a las solicitudes de información en 7 días como máximo- y actualizando permanentemente sus portales de transparencia con la información estipulada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Otros medios de difusión de la información

Todos los GR emplean algún otro medio de difusión como boletines, publicaciones, notas de prensa, programas de radio o televisión. Los GR de Ica, Arequipa y Piura utilizan la mayoría de estos medios para presentar información diversa.

¿CÓMO FUE LA RESPUESTA DE LOS GR A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN DURANTE EL AÑO 2005?

Calificación	Programa de Inversiones, Presupuesto institucional, Ejecución Presupuestal	Plan de Adquisiciones y Procesos de Selección	Actas de las sesiones del Consejo Regional, Ordenanzas y Acuerdos
Muy buena: Entregó la información completa y en los plazos de ley durante todo el año 	Ica Huánuco	Huancavelica	Ica Huancavelica Cajamarca La Libertad Arequipa Piura
Buena: Entregó la información completa y en los plazos de ley la mayor parte del año 	Cajamarca Ayacucho Piura Ucayali Cusco	Ica Cajamarca La Libertad Junín	Cusco
Regular: Entregó la información incompleta o fuera de los plazos de ley 	Huancavelica La Libertad Arequipa Pasco Junín Puno San Martín	Arequipa Piura Ucayali Ayacucho Cusco Pasco Huánuco	Ucayali Ayacucho Pasco Junín Huánuco
Deficiente: No entregó ninguna información y en el mejor de los casos la entregó incompleta o fuera de plazo 	Ancash	Ancash Puno San Martín	Ancash Puno San Martín

De 4 en el 2004, han pasado a 7 aquellos Gobiernos Regionales que son considerados buenos en la entrega de información presupuestal.

Llama la atención que sean 10 de 15 Gobiernos Regionales que tuvieron un comportamiento regular o deficiente en la entrega de este tipo de información solicitada.

6 Gobiernos Regionales son considerados muy buenos. Esperemos que lleguen a ese nivel las 3 regiones deficientes del 2005.

Desempeños destacables

- Sobresale el desempeño de **Ica**, que viene entregando desde el año pasado la información completa y en los plazos establecidos por ley.
- **Huancavelica** ha logrado un desempeño muy bueno respecto a los pedidos de información sobre Licitaciones y Ordenanzas.
- **Cajamarca** ha mantenido su muy buen desempeño del año pasado sobre Ordenanzas y se considera que ha logrado este año una buena entrega de información presupuestal y de Licitaciones.
- **Cusco** y **Huánuco** han mejorado notablemente su desempeño, que el 2004 fue deficiente.

No cumplen con la Ley

- Los GR de **Ancash** y **Puno** vienen entregando la información de manera deficiente desde el año 2004.
- El GR de **San Martín** pasó de tener un desempeño muy bueno el 2004, a un comportamiento deficiente en el 2005.

PORTALES DE TRANSPARENCIA

Seis GR presentaron en el 2005 portales de transparencia con información completa y actualizada, considerados buenos. Destacan entre ellos los portales de Huancavelica, Arequipa y Junín. Por otro lado, los portales de Puno, Ancash y Ayacucho son deficientes.

Sugerencia para seguir mejorando

Consolidar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública hace necesario que las autoridades, regionales y locales, reconozcan éste como un tema prioritario en su gestión. La voluntad política debe ir acompañada por un rediseño institucional y normativo que asegure canales adecuados de comunicación entre las Gerencias encargadas de la provisión de información y los funcionarios a cargo de entregarla y/o publicarla en el portal, precisando sanciones en caso de incumplimiento. De manera simultánea, desde la sociedad civil, debemos promover más iniciativas de vigilancia que generen una demanda efectiva de información.



AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

12 de los 15 GR cumplieron con el mandato legal de realizar en el año al menos dos audiencias públicas de rendición de cuentas de su gestión. El único GR que no realizó ninguna audiencia pública fue el de Puno. Los GR de Huánuco y Pasco sólo realizaron una audiencia.

LAS SESIONES Y ORDENANZAS DE 15 CONSEJOS REGIONALES

- Todos los GR han cumplido con la disposición legal de realizar al menos una sesión ordinaria al mes. Así, en el año se ha registrado un promedio de 26 sesiones del CR, una más que las 25 sesiones registradas para el 2004.
- La asistencia de los consejeros regionales a las reuniones del Consejo alcanzó el 96.5%.
- La producción de Ordenanzas Regionales ha ido creciendo año a año, hasta llegar a la aprobación de 408 ordenanzas en el 2005, número bastante mayor a las 251 aprobadas el 2004.



¿CUÁLES FUERON LOS TEMAS DE LAS ORDENANZAS REGIONALES EN EL 2005?

Tema	Ordenanza	Nº de Ordenanzas
Herramientas de gestión 93 ordenanzas (22.8%)	TUPA	25
	ROF, MOF, CAP, PAP	64
	Asignación de personal	4
Política económica 79 ordenanzas (19.4%)	Manejo presupuestal	21
	Desarrollo y competitividad	37
	Agro / ganadería	9
	Transporte	9
	Pesquería	3
Política Social 57 ordenanzas (14%)	Política de inclusión social	13
	Política de género	8
	Política de reparaciones por la violencia política	5
	Política en salud	17
	Política en educación	14
Proceso Participativo 53 ordenanzas (13%)	Plan de Desarrollo Concertado	21
	Presupuesto Participativo	22
	Plan Vial Participativo	10
Constitución orgánica 47 ordenanzas (11.5%)	Funcionamiento del CR	13
	Desarrollo institucional del GR	32
	Integración regional	2
Participación Ciudadana 24 ordenanzas (5.9%)	Políticas de participación ciudadana	18
	CCR	6
Política ambiental 20 ordenanzas (4.9%)	Sistema de Gestión Ambiental	20
Transparencia y acceso a la información 3 ordenanzas (0.7%)	Derecho al acceso a la información de los consejeros regionales	3
Otros 32 ordenanzas (7.7%)		32
Total 408 ordenanzas (100%)		408

Nota: El GR de Puno no entregó información a nuestro equipo regional en ningún cuatrimestre.
Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

Necesario impulso desde el Estado

POCO DINAMISMO EN LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL

Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) siguen presentando, en términos generales, las mismas dificultades en su funcionamiento que en años anteriores. A pesar que la Ley exige que se reúnan tan sólo dos veces al año, cuatro CCR no han cumplido esta disposición. En La Libertad y San Martín no se han reunido ni una sola vez, mientras que en Ancash e Ica lo hicieron sólo en una ocasión.

El escaso dinamismo de los CCR está ligado directamente al bajo número de sesiones que tienen al año, a la limitada asistencia de sus miembros (el promedio de inasistencia de los representantes sociales es de 28.8 %), así como al retraso en la renovación de los representantes de la sociedad civil, que en Cusco, Ica y Puno no se había realizado al 31 de diciembre del 2005. En algunas regiones el retraso en la reno-



vacación del CCR, paralizó el funcionamiento de este espacio. Por la dinámica de los procesos se puede constatar que lo que más movilizó en el 2005 a esta instancia fue el presupuesto participativo y, de manera coyuntural, la elaboración de los expedientes técnicos para el proceso de integración regional. Eso explica que al término de estos procesos en sólo 4 de 15 regiones, el CCR se haya seguido reuniendo.

Nuestra sugerencia

Para una representación social más inclusiva y legítima en los Consejos de Coordinación Regional y Local, es necesario incrementar las garantías para la elección democrática de los representantes de la sociedad civil e impulsar mecanismos para que mantengan comunicación y coordinación con las organizaciones sociales a las que representan. Por ejemplo, en Piura y Lambayeque se han creado «Asambleas de Delegados» que dan mayor legitimidad, responsabilidad y representatividad a los representantes de la sociedad civil en los CCR.

PROCESO PARTICIPATIVO (PP)

Este mecanismo de concertación de la sociedad civil y las autoridades regionales y locales, que permite definir, de manera dialogada, el uso de recursos públicos para la inversión en la región, las provincias o distritos. El 2005 se ha constatado una mayor participación de la ciudadanía y una mejora en el grado de conocimiento del proceso. Subsisten, sin embargo, algunas dificultades:

- Existen limitaciones en la articulación de los procesos de pre-

supuesto participativo a nivel local, provincial y regional.

- En el caso del PP Regional, se debe incorporar un enfoque que priorice las inversiones de alcance regional.
- En varios casos los proyectos priorizados en el proceso participativo no se respetan y son modificados por la autoridad regional. Por tanto, se deben definir mecanismos que permitan respetar dichos acuerdos.

Se mantienen también las dificultades para la instalación y funcionamiento de los Comités de Vigilancia del PP, cuya tarea es vigilar las distintas fases del PP y la ejecución del presupuesto concertado. No cuentan con apoyo logístico para cumplir con sus

funciones; además, sus tareas requieren de conocimientos sobre asuntos presupuestales que generalmente no manejan sus integrantes.

ESPACIOS DE CONCERTACIÓN ENTRE EL GR Y LA SOCIEDAD CIVIL

Se registra un aumento en el número de espacios institucionalizados y permanentes de concertación en relación al año anterior (de 49 a 80). De este incremento, el 39% corresponde a Arequipa. En líneas generales se registra una permanencia y multiplicación de estos espacios participativos, que en muchos casos recién se están consolidando. Los principales temas alrededor de los cuales se articulan son la inclusión social, el desarrollo económico, la salud y el manejo ambiental.

¿CUÁL ES EL TEMA ALREDEDOR DEL CUAL SE HAN CREADO ESPACIOS DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN ENTRE EL GR Y LA SOCIEDAD CIVIL?

Región	Inclusión	Desarrollo económico	Salud	Manejo ambiental	Otros	Total 2005	Total 2004
Areq.	1	9	3	4	1	18	6
Ayac.	5	3			1	9	2
Piura	3	5			1	9	9
Cajam.		5	1	2		8	6
Huancav.	3	1	1		1	6	5
Junín	5		1			6	2
La Lib.	1	4			1	6	4
Ica	3				2	5	3
Cusco	2	1	1			4	3
S Mar.	3	1				4	3
Huán.	3					3	3
Pasco	1					1	0
Ucayali			1			1	3
Ancash						0	0
Puno						0	0
Total	30	29	8	6	7	80	49

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

Nuestra sugerencia: Para lograr una gestión regional con una participación social amplia, el Gobierno Regional debe alentar la articulación del CCR con otros espacios de concertación como los Consejos Regionales de Salud (CRS), los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) o las Mesas de Concertación. Esta tarea podría ser asumida por las propias organizaciones, según su grado de consolidación.

La **IMPORTANCIA** del **PROCESO** de **DESCENTRALIZACIÓN** para la **SALUD** y la **EDUCACIÓN** de las **PERSONAS**

La descentralización como política de Estado, busca mejorar la gestión de los diferentes niveles de gobierno del país, acercando las decisiones de los gobernantes a las necesidades de la población. Descentralizar y mejorar la calidad de los servicios que brindan sectores tan importantes como Salud y Educación es uno de los retos más importantes que tiene el Perú.

Vemos los avances de estos sectores para el 2005 en la transferencia de funciones y competencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales

SALUD

Con el propósito de avanzar en la labor del sector, en el año se realizaron 4 reuniones nacionales entre el MINSA y los Gobiernos Regionales, representados de un lado por las Gerencias de Desarrollo Social y del otro por las Direcciones Regionales de Salud. Resaltando la capacidad concertadora de estos eventos para involucrar a todos los actores y unificar el mismo lenguaje de trabajo.

El marco normativo de la descentralización planteó la elaboración de planes anuales y de mediano plazo para orientar el camino de las transferencias sectoriales del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales. En el 2005 se elaboró el primer Plan Quinquenal de Transferencias Sectoriales 2005-2009 y el Plan Anual 2005.



PASOS EN LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES EN SALUD



- El CND publicó en Marzo del 2005 el Plan Quinquenal otorgando sólo 8 funciones y 22 facultades para Salud, pero...

En un proceso de negociación e incidencia, el CND otorgó 13 funciones y 37 facultades para Salud.



- 23 Gobiernos Regionales acordaron que solicitarían el total de las 13 funciones.

Sin embargo el Plan Anual 2005 fue publicado con casi 3 meses de retraso, generándose la necesidad de ajustar el cronograma de certificación y acreditación que se inició en setiembre de 2005.



De acuerdo a los informes de Vigila Perú y los informes de certificación del CND a febrero del 2006, 7 de los 15 GR donde Vigila Perú hace seguimiento han logrado acreditar el total de funciones. Sin embargo, las regiones que no han acreditado todas las funciones pueden presentar recursos de reconsideración al CND.

El primer cuatrimestre del 2006 estará dedicado a lograr que las transferencias a las regiones sean plenamente ejercidas por ellas. Asimismo otro de los retos del sector Salud es establecer una estrategia concertada con los Gobiernos Locales para las futuras transferencias de funciones a las municipalidades.

EDUCACIÓN

Los avances de la descentralización del sector Educación durante el 2005 han sido limitados y estuvieron dirigidos a la preparación de las futuras transferencias de competencias y funciones. El Plan Quinquenal 2005-2009 y el Plan Anual 2005 no incluyeron la transferencia de ninguna de las 21 funciones establecidas para el año 2005.

Asimismo, no se concretó la firma de ningún acuerdo de gestión con regiones y municipalidades pilotos, que



hubiesen permitido la delegación de algunas funciones a los Gobiernos Regionales y Locales.

Es muy importante que el CND y el sector Educación trabajen articuladamente par lograr que en el 2006 se realicen las transferencias de funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Municipales tal como se ha establecido en el nuevo Plan Quinquenal 2006-2010.

Sin embargo, se debe considerar que en el sector Educación existe una desconcentración previa de funciones administrativas y de funcionamiento hacia las Direcciones Regionales de Educación. Entre estas funciones se puede mencionar las relacionadas a la diversificación curricular, políticas educativas, monitoreo de las horas lectivas, gastos de funcionamiento, compra de bienes y servicios, pago de sueldos y pensiones y, recientemente la relacionada a la elaboración de los proyectos educativos regionales.

¿QUÉ PASA EN LAS REGIONES?

Si bien la transferencia de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales en ambos sectores se encuentra en proceso, con distinto ritmo y grado de avance, los Gobiernos Regionales y la sociedad civil se encuentran trabajando en las problemáticas de salud y educación a través de la instalación y funcionamiento de los Consejos Regionales de Salud y los Consejos Participativos Regionales de Educación.

LOS CONSEJOS REGIONALES DE SALUD (CRS)

Comparando las actividades realizadas por los diferentes espacios de concertación y consulta en temas de interés colectivo, encontramos que los CRS han logrado destacar en la implementación de sus actividades de manera sostenida y han contado con la aceptación y reconocimiento de las sociedades regionales. Resalta la alta participación convocada por los CRS de Arequipa, Cusco, Ica, Junín, la Libertad y San Martín, que han sesionado entre 15 y 21 veces en el año.



10 de las 15 regiones a las que Vigila Perú da seguimiento han culminado con la elaboración de su Plan Regional de Salud.

Los CRS han aplicado diferentes mecanismos participativos para la construcción de Planes Regionales de Salud, realizando encuestas y consultas ciudadanas para la elección concertada de sus **prioridades regionales de salud** para incluirlas en sus **planes regionales de salud**. Veamos algunos ejemplos:

- En **San Martín** las prioridades del Plan están enfocadas en la atención primaria de la salud en niños menores de cinco años, la lucha contra enfermedades prevalentes y endémicas en la región, como malaria y dengue, así como el fortalecimiento del tejido social para una adecuada participación en la salud comunitaria.
- **Cusco y Junín** han realizado talleres provinciales y distritales para la evaluación de los problemas de salud. Los problemas priorizados por ambas regiones son la desnutrición infantil, la violencia familiar, la salud sexual y reproductiva y las enfermedades de transmisión sexual, así como el déficit en agua y saneamiento.
- En **La Libertad** las prioridades regionales fueron definidas por medio de una consulta ciudadana que implicó la movilización de más de 250,000 pobladores. Los temas priorizados fueron los problemas de salud sexual que afectan a muchos adolescentes (abortos, embarazos no deseados), la violencia familiar, la delincuencia y el pandillaje.
- En **Ucayali** se realizaron cónclaves regionales y distritales para incluir los aportes de la población en la elaboración del Plan Regional de Salud, mientras que en **Pasco** las prioridades regionales fueron elegidas en talleres. Entre las prioridades que se identificaron en ambas regiones se encuentran problemas de saneamiento básico y desnutrición infantil.

Las prioridades de salud identificadas por las regiones son muy similares y responden a problemas de envergadura nacional que se han acrecentado en los últimos años.

Una mayor y mejor coordinación entre los niveles de gobierno, así como la coherencia entre las políticas nacionales y regionales a nivel intersectorial, contribuiría a la solución de las carencias y problemas detectados.



LOS CONSEJOS PARTICIPATIVOS REGIONALES DE EDUCACIÓN (COPARE)

Los COPARE tienen como objetivo la promoción de la participación de la sociedad civil en la elaboración, monitoreo y evaluación de políticas educativas regionales; un ejemplo de ello es la construcción del Proyecto Educativo Regional (PER). Veamos los avances de los COPARE y las Direcciones Regionales de Educación en la construcción de sus PER:

- **Pasco, San Martín y Ucayali** han presentado las versiones finales de sus PER en el último cuatrimestre del año.
- En **Huancavelica y Puno** el proceso de construcción de sus PER ha sido participativo, realizando talleres para recoger la opinión y aprobación de los ciudadanos.

- En **Arequipa** el COPARE se ha mantenido activo durante el 2004 y 2005, conformando una comisión técnica encargada de la elaboración del PER. Si bien han avanzado con la elaboración de éste, el retraso en su culminación se debe principalmente a la falta de financiamiento, y a la dispersión de criterios de sus integrantes que representan a más de 27 instituciones, lo que dificulta la posibilidad de llegar a consensos.
- En **Piura**, a pesar de los continuos cambios de directores regionales, las cuatro comisiones conformadas para desarrollar el PER han alcanzado los objetivos que se plantearon y han programado la culminación del PER en el primer semestre del 2006.
- En regiones como **Ancash, Ayacucho, Cajamarca y La Libertad** los avances en la elaboración de los PER han sido menores.

Finalmente, uno de los logros del 2005 ha sido la culminación de la propuesta de Proyecto Educativo Nacional (PEN) elaborado por el Consejo Nacional de Educación (CNE), que ha sido presentada en diversos espacios a nivel nacional y en 24 regiones del país, en el marco de los procesos de elaboración de los Proyectos Educativos Regionales, con la finalidad de orientar el trabajo de formulación de políticas en las regiones. Para el 2006, el CNE se propone impulsar los cambios en las políticas educativas propuestas por el PEN y fortalecer un movimiento ciudadano con compromisos para impulsarlos.

¿Qué pasa con el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales?

S/.1,260 MILLONES para INVERSIONES quedaron SIN USAR el 2005

Las deficiencias en la capacidad para gestionar gastos de inversión se pueden observar tanto en el Gobierno Central (GC), como en los Gobiernos Regionales (GR). En términos generales, el Estado en su conjunto (incluyendo GR y GC) ha dejado de ejecutar el 23% de los recursos presupuestados para inversión pública, equivalente a S/ 1,260 millones el 2005.

AVANCE DE EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES A REGIONES 2005				
Sector	PIM ² (A)	Ejecución (B)	B/A	Saldo(A - B)
	Mill. S/.	Mill. S/.	%	Mill. S/.
Gobiernos Regionales	1,401.4	1,040.3	74%	361.1
Sectores del Gobierno Central	4,071.5	3,172.0	78%	899.5
TOTAL	5,472.9	4,212.3	77%	1,260.6

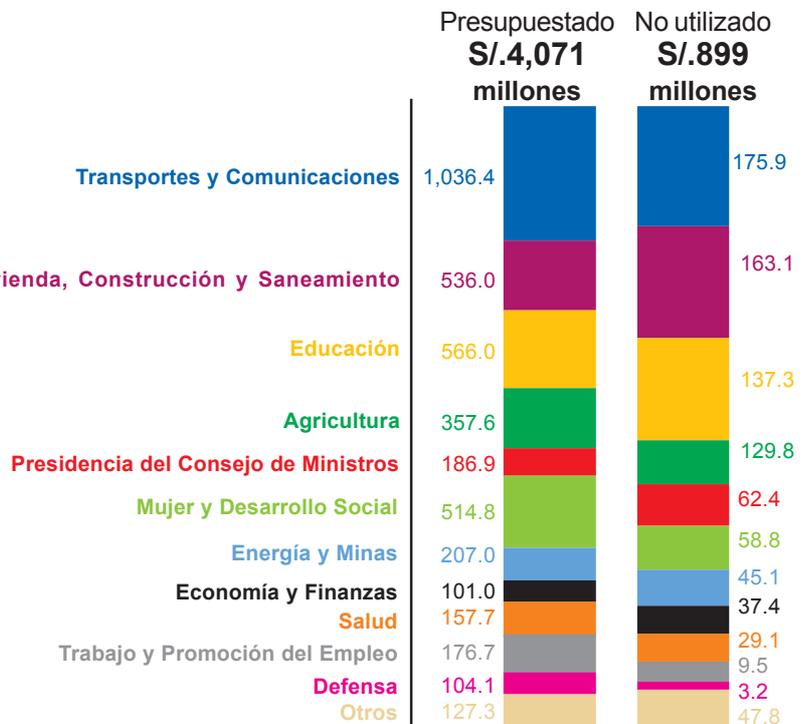
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaborado por Vigila Perú.



Los sectores del GC disponían de S/. 4,071 millones para gastos de inversión. Al final del 2005 no se utilizaron S/. 899 millones.

El Gobierno Central ha dejado de utilizar el 22% de sus recursos para inversión en el país. Los sectores que dejaron más recursos por gastar fueron Transportes y Comunicaciones con S/. 176 millones, Vivienda, Construcción y Saneamiento con S/.163 millones y Educación con S/.137 millones.

RECURSOS DE INVERSIÓN GC 2005



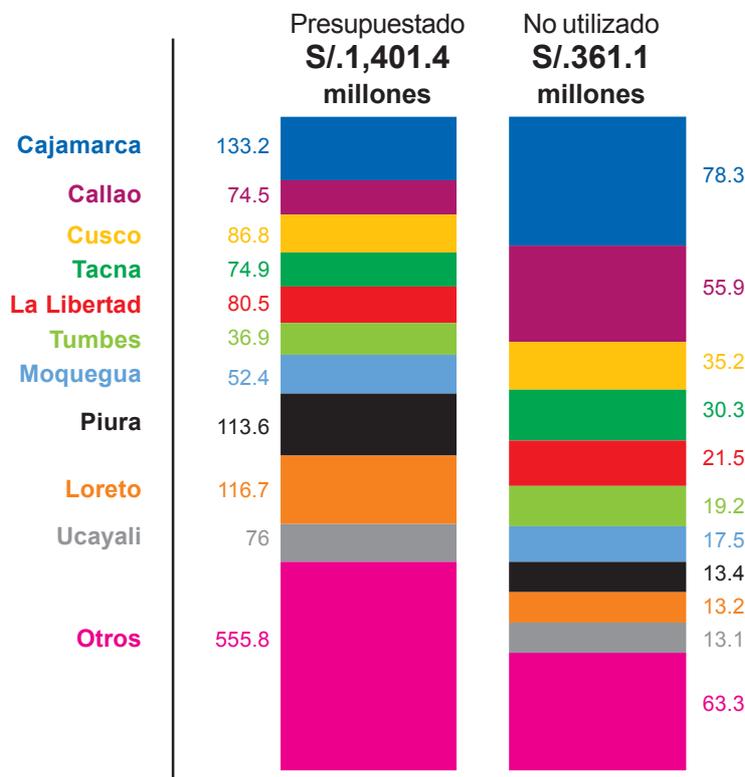
22% NO EJECUTADO

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: Vigila Perú.

El Estado necesita una mayor capacidad de planeamiento y de gestión de proyectos de inversión en el nivel central y en los Gobiernos Regionales.

² PIM: Presupuesto Institucional Modificado, es decir el presupuesto aprobado para gastar por el Ministerio de Economía.

RECURSOS DE INVERSIÓN GR 2005



26% NO EJECUTADO

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: Vigila Perú.

Los GR (los 26 pliegos a nivel nacional) contaban con S/. 1,401 millones para gastos de inversión, pero dejaron de gastar más de S/. 360 millones.

¿QUÉ FACTORES EXPLICAN ESTA SITUACIÓN?

En el Gobierno Central:

- Impugnaciones y revisión de las licitaciones públicas.
- Demora en la preparación de los proyectos y expedientes técnicos.
- El cumplimiento de las exigencias de las entidades financieras internacionales.

En los Gobiernos Regionales:

- Problemas en la elaboración y aprobación de los proyectos por el SNIP.

- Elaboración de los Expedientes Técnicos.
- Impugnaciones y otras demoras en las licitaciones públicas.
- Retraso en la suscripción de convenios entre el Gobierno Regional y los sectores del Gobierno Central.

PARA HACER FRENTE ESTA SITUACIÓN ES NECESARIO TOMAR MEDIDAS TALES COMO:

- Impugnaciones y revisión de las licitaciones públicas.
- Implementar un sistema nacional de planificación a largo pla-

IMPUGNACIONES
INCUMPLIMIENTOS
FALLAS ADMINISTRATIVAS
RETRASO
DEMORAS



zo. Para tal fin, se hace necesario activar el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), asegurando un trabajo conjunto con el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el SNIP, a cargo del Ministerio de Economía.

- Desarrollar un sistema que brinde información sobre la gestión, y la calidad de gasto en los sectores del GC, GR, y todos los mu-

nicipios con más de 50,000 habitantes. En términos del monitoreo del gasto, es necesario mejorar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP), incorporando información sobre: a) el avance físico de las obras, b) las modifica-

ciones presupuestales, c) la ejecución presupuestal de las inversiones que realizan los sectores por departamentos (ejemplo Transportes y Comunicaciones), d) disponibilidad de dinero en las cuentas de los gobiernos subnacionales.



El GOBIERNO CENTRAL realiza MAYOR INVERSIÓN en las REGIONES

Si bien desde el 2003 se vienen transfiriendo proyectos y funciones a los gobiernos subnacionales, el año 2005 el Gobierno Central continúa concentrando la mayor parte de las inversiones en varias regio-

nes (ver gráficos páginas 12 y 13). Esta realidad se expresa en los más de S/. 1,735 millones que los Sectores invirtieron en las regiones que vigilamos. Los sectores con más participación fueron Transportes y

Comunicaciones (37%), Mujer y Desarrollo Social (19%), Vivienda, Construcción y Saneamiento (14%).

El proyecto Pro Vías Nacional representó el 62% de las inversiones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los cuales fueron destinados a la construcción, rehabilitación y elaboración de estudios de carreteras de impacto nacional, razón por la cual su descentralización no es posible. Sin embargo, están a la espera las transferencias a los Gobiernos Regionales de Pro Vías Departamental, así como culminar con las de Pro Vías Rural a los municipios.

En el caso del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), se debe dar mayor impulso a las transferencias de los proyectos de infraestructura social y productiva a los municipios, ya que el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) representa el 99% de las inversiones ejecutadas por el MIMDES en las 15 regiones donde trabaja Vigila Perú.

Región	Inversiones en las Regiones 2005
Ancash	1 Inversión GR, 8 Inversión GC
Junín	1 Inversión GR, 3 Inversión GC
Cusco	1 Inversión GR, 4 Inversión GC
Ayacucho	1 Inversión GR, 4 Inversión GC
Cajamarca	1 Inversión GR, 2 Inversión GC
Puno	1 Inversión GR, 3 Inversión GC
Ucayali	1 Inversión GR, 2 Inversión GC
Piura	1 Inversión GR, 1 Inversión GC
Huancavelica	1 Inversión GR, 2 Inversión GC
Huánuco	1 Inversión GR, 3 Inversión GC
La Libertad	1 Inversión GR, 1 Inversión GC
San Martín	1 Inversión GR, 2 Inversión GC
Pasco	1 Inversión GR, 1 Inversión GC
Arequipa	1 Inversión GR, 1 Inversión GC
Ica	1 Inversión GR, 1 Inversión GC

● Inversión GR
● Inversión GC

Fuente: SIAF Amigable. Elaborado por Vigila Perú.

El año 2005, el Gobierno Central ha invertido en promedio el doble que los Gobiernos Regionales analizados. En la región Ancash, por ejemplo, el GC gastó en inversión 8 veces más que el GR. De manera excepcional, los GR de Piura y Arequipa han invertido más que el GC (ver gráfico página anterior).

FRENTE A ESTA SITUACIÓN SUGERIMOS:

- Retomar y dar impulso a la transferencia de los programas sociales a los municipios (FONCODES, PRONAMACHCS, INFES, entre otros).

- Continuar la transferencia de los proyectos especiales del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) a los GR, previa evaluación de la viabilidad económica y social de los mismos, evitando así la transferencia de proyectos no viables.

Por una **VERDADERA MEJORA** de la **CAPACIDAD** del **GASTO** en las **INVERSIONES** de los **GOBIERNOS REGIONALES**

Con el fin de medir qué tanto se avanzó en la ejecución de inversiones presupuestadas para el año, así como la capacidad de los GR para gastar los fondos autorizados el sistema **Vigila Perú** usa dos indicadores distintos que miden el avance en la ejecución presupuestal y el nivel de uso de los calendarios³.

A partir del análisis de ambos podemos concluir que los GR que tuvieron una mejor *performance* en la ejecución del presupuesto de inversio-

nes fueron: Arequipa, Huánuco y Piura. En cambio, los GR de Cajamarca y Cusco, presentan los niveles de ejecución más bajos habiendo dejando de invertir S/. 78 y S/. 35 millones, respectivamente.

CON EL OBJETIVO DE MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES SUGERIMOS:

- Dotar al Estado de una mayor capacidad de planeamiento y gestión de inversiones en los tres niveles

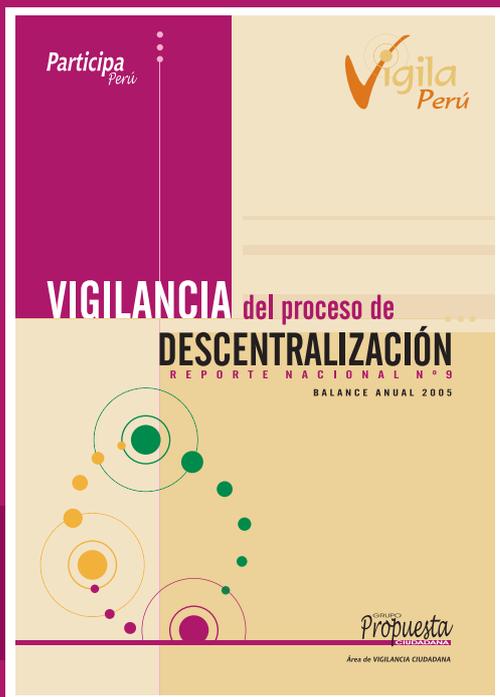
de gobierno. Esta reforma debe comprender tanto el diseño organizacional de un sistema de inversión pública de tipo descentralizado, como el desarrollo de cuadros técnicos especializados, especialmente en las regiones con más dificultades.

- La propuesta anterior deberá estar acompañada de otra reforma indispensable que simplifique y haga más fluidos los procesos administrativos para las licitaciones y adquisiciones públicas que actualmente son un factor que retrasa la ejecución de las inversiones.
- Flexibilizar, descentralizar y consolidar el SNIP de acuerdo con la reforma descentralista en marcha, manteniendo su carácter de sistema nacional y revisando sus criterios de modo tal que admita proyectos no convencionales orientados al desarrollo de capacidades.

¿Por qué el GR de Pasco, habiendo logrado un buen avance en su ejecución presupuestal muestra en nivel de uso de los calendarios que es en promedio bajo e irregular?

El avance en la ejecución presupuestal del GR de Pasco estuvo asociado a los elevados montos calendarizados y ejecutados los dos últimos meses del año en los que ejecutó el 81% de su presupuesto anual. Este resultado se explica porque 3 proyectos que concentraban el 65% de aquél, obtuvieron su viabilidad en noviembre (1) y diciembre (2). Dado que ellos serán ejecutados mediante convenio por Provías Nacional, el GR «ha comprometido y devengado dichos gastos» sin que la ejecución de obras se iniciara realmente. Se trata, en consecuencia, de una ejecución comprometida, pero aún no realizada.

³ Descripción de los indicadores usados: a) avance en la ejecución presupuestal (cociente gasto devengado/PIM), b) nivel de uso de los calendarios (se mide en forma mensual con el cociente gasto devengado/calendario).



Encuentra el Reporte N°9 de Vigila Perú en:

www.participaperu.org.pe

Haz clic aquí



SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Félix Wong
Presidente de Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de
Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



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



Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción
y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social
y Educación Popular



Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS