

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº18 Agosto - 2004

Proyecto Participa Perú

Sistema **VIGILA PERÚ** *Vigilando la descentralización*

Participa Perú es distribuido gratuitamente con La República



- **La transparencia de los gobiernos regionales**
- **Los consejos de coordinación regional**
- **Los consejos regionales de educación y salud**
- **Ejecución presupuestaria de los recursos de inversión**

Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

N°18 Agosto 2004

Proyecto Participa Perú

Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú

Director: Carlos Monge

Coordinadora General:

Patricia Paz Panizo

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Fernando Eguren **CEPES**

Maximiliano Ruiz **CIPCA**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

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

Teléfonos: 613 8313 / 613 8314

Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe

propuest@desco.org.pe

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

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

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

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



Contenido

3 Editorial

VIGILANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

4 La transparencia de los gobiernos regionales

5 La participación ciudadana y los consejos de coordinación regional (CCR)

6 La producción normativa regional

8 Los consejos regionales de educación y salud

11 Ejecución presupuestaria de los recursos de inversión. Enero - Junio 2004

Elaborado por:

Epifanio Baca, Responsable del Área de Vigilancia Ciudadana

Maria Luisa Burneo, Coordinadora del Área de Vigilancia Ciudadana

Javier Paulini, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana

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

La Vigilancia Ciudadana es un mecanismo de participación, a través del cual se puede, por ejemplo, hacer seguimiento al cumplimiento de compromisos y obligaciones de nuestros gobernantes. La transparencia en la gestión de las instituciones, así como el derecho que tenemos los ciudadanos a acceder a la información pública, son temas fundamentales para el fortalecimiento de la relación Estado - sociedad civil, en sus distintos niveles y sectores.

Esta publicación ha sido elaborada en base a la información del Reporte Nacional N° 4 de **Vigila Perú**, Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización, correspondiente al periodo enero-abril 2004, complementándola con información a junio del 2004. Presentamos el comportamiento de los gobiernos regionales (GR) respecto a la transparencia y acceso a la información, así como el desempeño de los consejos regionales (CR) y los consejos de coordinación regional (CCR). Hacemos referencia a la reciente conformación de los consejos participativos regionales de educación (CPRE) y los consejos regionales de salud (CRS). Finalmente, presentamos el avance de la ejecución de las inversiones de los gobiernos regionales (GR).

Vigila Perú, es un sistema de vigilancia ciudadana sobre el proceso de descentralización, conformado por equipos regionales y un equipo de coordinación central, que elaboran reportes periódicos sobre la marcha de la descentralización y el desempeño de catorce gobiernos regionales.

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), CEDEPAS y CARE (Cajamarca), ARARIWA y CBS (Cusco), DESCO (Huancavelica), AJUPRODH (Huánuco), SEPAR y Flora Tristán (Junín), CEDEP (Ica), CEDEPAS (La Libertad), LABOR (Pasco), CIPCA (Piura), CEAS y CEPCO (San Martín) y CAAAP (Ucayali). A todos ellos nuestro agradecimiento y compromiso de continuar este esfuerzo por desarrollar las capacidades de vigilancia de la sociedad civil en el proceso de descentralización.

Asimismo expresamos nuestro reconocimiento a los funcionarios de las entidades públicas y de la sociedad civil que participaron en las reuniones de validación y los talleres de análisis y socialización que permitieron validar y difundir la información presentada en el Reporte Nacional N° 4.

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 la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS).

Veamos de cerca...

La TRANSPARENCIA de los GOBIERNOS REGIONALES

Al igual que durante el 2003, en los primeros cuatro meses del presente año hemos evaluado el comportamiento de los gobiernos regionales (GR) respecto a la transparencia y el acceso a información pública.

LOS GR Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CAJAMARCA

CUSCO

ICA

LA LIBERTAD

SAN MARTÍN

PIURA



Cumplieron de manera eficiente con la entrega de información presupuestal

Sólo estos seis GR cumplieron con la entrega oportuna de la información presupuestal. Saludamos el cambio positivo del GR de Cajamarca, el cual por primera vez accede a entregar la información presupuestal, ya que todas las demás han cumplido siempre con la entrega oportuna de la información desde el año pasado.

En algunas regiones, poco a poco, la entrega de información se va convirtiendo en una tarea aceptada con normalidad por sus funcionarios y autoridades.

AREQUIPA

AYACUCHO

HUÁNUCO

JUNÍN

PASCO

UCAYALI



Entregaron información presupuestal fuera de los plazos de ley

En este caso Arequipa, Ayacucho, Huánuco, Junín, Pasco, y Ucayali, brindaron información con cierto retraso. Ucayali además lo hizo de manera incompleta.

Si bien algunos de los funcionarios muestran una actitud favorable al atender las solicitudes de los ciudadanos, en varios casos las gerencias no disponen de información actualizada y preparada, lo que retrasa la entrega de la misma. **Es preciso contar con una mejor organización, para que los GR sean puntuales en la entrega de información.**

ANCASH

HUANCAVELICA



Entregaron información distinta a la solicitada

En ambos casos entregaron la información presupuestal fuera de los plazos de ley, y además ésta no correspondía a la solicitada. Esto puede indicar que el GR no disponía de la información o no revisó en detalle la solicitud que especificaba cada rubro de la información requerida.

Los GR deben tomar con mayor seriedad el contenido de las solicitudes de información que los ciudadanos realizan.

ANCASH

HUÁNUCO

PASCO



No entregaron las actas del Consejo Regional (CR)

Sólo estos GR se negaron a entregar las actas del CR. Al igual que el año pasado, el GR de Pasco permite revisar las actas dentro de las oficinas del GR, mas no brinda las copias, tal como debería hacerse según la ley. La mayoría de GR a los que realizamos seguimiento, cumplieron con entregar información sobre las sesiones del Consejo Regional durante los cuatro primeros meses del año. **Saludamos el cambio positivo en la actitud de los GR de Arequipa y Ayacucho, que por primera vez entregaron las actas del CR.**

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

Una relación para fortalecer

La PARTICIPACIÓN CIUDADANA y los CONSEJOS de COORDINACIÓN REGIONAL (CCR)

El CCR es una instancia de los gobiernos regionales donde están presentes autoridades provinciales, así como representantes de la sociedad civil. Es un órgano consultivo, es decir no decide, sólo sugiere. A un año de su instalación, muestra serias debilidades.

En los seis primeros meses del año, encontramos que la actividad de los CCR ha sido prácticamente nula. De las catorce regiones a las que realizamos seguimiento, sólo en tres de ellas el CCR sesionó en una oportunidad: en Junín, donde se reunió para discutir el proceso del Presupuesto Participativo; en Piura, cuyo CCR discutió y aprobó el cronograma del Presupuesto Participativo; y en Ancash, donde discutieron el Plan de Desarrollo Concertado sin llegar a un consenso, a pesar de lo cual fue elevado al Consejo Regional (CR). Si bien el CR es, de acuerdo a Ley, el que decide la aprobación del Plan, el problema está en la poca voluntad política que muestran las autoridades para realizar un adecuado proceso de consulta.

En las once regiones restantes, el CCR no ha sido convocado por el ejecutivo regional, o no ha sesionado por falta de quórum. Es necesario llamar la atención so-

bre esta realidad, más aún si consideramos que en estos primeros meses del año se ha dado inicio al proceso del presupuesto participativo (hasta la inscripción de los agentes participantes). Si bien la Ley Marco del Presupuesto Parti-

cipativo no lo especifica así, se esperaría que el CCR sea convocado para participar de este proceso, ya que es la instancia formal de concertación entre la sociedad civil y los gobiernos regionales.

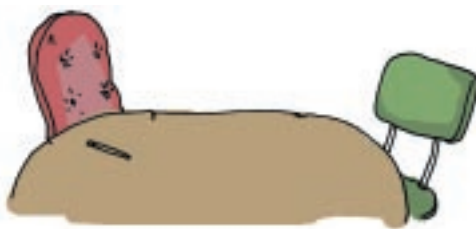
¿CÓMO VAN LOS CCR? (Enero – Junio 2004)*

CCR que realizaron su primera sesión ordinaria



Junín
Ancash
Piura

CCR que no han sesionado



Arequipa
Cajamarca
La Libertad
Ayacucho
Huánuco
Cusco
Huancavelica
Ica
Ucayali
San Martín
Pasco

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú.
* Información actualizada por los equipos regionales a junio 2004

En algunas regiones, la ausencia de convocatoria por parte de las presidencias regionales no parece ser el único problema, sino que, de parte de los miembros del CCR, tampoco se observa mayor interés para participar de este espacio.

Herramienta para el desarrollo

La PRODUCCIÓN NORMATIVA REGIONAL

¿CÓMO MARCHAN LOS CONSEJOS REGIONALES (CR)?

- Durante los primeros meses del año, se observa que el número de sesiones realizadas por los distintos CR, así como el número de ordenanzas aprobadas, es bastante desigual. Llama la atención el desempeño de algunos CR. Por ejemplo, Ayacucho no produjo ninguna ordenanza en las seis sesiones realizadas, y el CR de Cusco, habiendo sesionado 17 veces, sólo aprobó 3 ordenanzas, 2 de ellas de carácter administrativo.

¿CUÁLES HAN SIDO LOS PRINCIPALES TEMAS DE LAS NORMAS APROBADAS POR LOS CONSEJOS REGIONALES?

La calidad de la producción normativa en las distintas regiones durante los primeros cuatro meses del 2004 ha sido bastante heterogénea. En algunos casos, las normas aprobadas son de carácter administrativo o responden a mandatos de ley, como las referidas al proceso de elaboración de

NÚMERO DE SESIONES Y PRODUCCIÓN DE ORDENANZAS DEL CR (Enero - Abril 2004)		
Consejo Regional	Nro. de sesiones*	Nro. total de ordenanzas aprobadas
Áncash	6	3
Arequipa	10	8
Ayacucho	6	0
Cajamarca	4	4
Cusco	17	3
Huancavelica	12	2
Huánuco	sin información	2
Ica	4	4
Junín	8	2
La Libertad	4	5
Pasco	10	5
Piura	11	9
San Martín	5	7
Ucayali	4	3

* Se consideran las sesiones ordinarias y extraordinarias
Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú.

los Planes Concertados y Presupuestos Participativos. En otros casos, en cambio, encontramos normas orientadas al desarrollo regional que plantean lineamientos y planes sobre diversos sectores (PYMES, medio ambiente, agricultura, etc.).

- Encontramos GR que han aprobado normas interesantes para

promover el desarrollo económico regional, como los de Arequipa, Ica y Piura. Entre estas normas, se encuentran, por ejemplo, planes de inversión regional (Arequipa), programas de inversión y promoción de exportaciones (Piura), creación de comisiones sectoriales para el desarrollo del agro y la ga-

NORMAS REGIONALES SEGÚN CAMPOS TEMÁTICOS (Enero – Abril 2004) ¹		
Tema	Regiones	Contenido de la norma
Presupuesto participativo 2005	Arequipa	• Aprueba anteproyecto de presupuesto participativo
	Cusco	• Aprueba implementación de proceso de presupuesto participativo e implementación de agentes participantes
	Huancavelica	• Aprueba inicio de proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo
	Ica	• Declara iniciado el proceso de planeamiento de desarrollo concertado y presupuesto participativo
	San Martín	• Aprueba programación del presupuesto participativo regional
	Ucayali	• Aprueba reglamento del Proceso de Identificación y Acreditación de agentes participantes • Aprueba registro único de organizaciones sociales

¹ Se consideran las catorce regiones en las que opera el sistema Vigila Perú. El cuadro no recoge el total de normas aprobadas por los GR, sino una selección en base a temas relevantes.

Tema	Regiones	Contenido de la norma
Participación ciudadana	Piura	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba Plan Estratégico de Participación Ciudadana Conforma Consejo Regional de Salud y Consejos Provinciales de Salud Crea Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa
Estructura orgánica y aprobación de reglamentos internos	Ancash	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba Estructura orgánica y ROF Aprueba reglamento interno del CR
	Arequipa / Junín	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba TUPA
	Huancavelica San Martín	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ROF
	La Libertad	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba período mensual para sesiones del CR
Adquisiciones y contrataciones	Todas las regiones analizadas	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones
	Huánuco	<ul style="list-style-type: none"> El GR emitió 5 resoluciones presidenciales para exonerar de procesos de selección la adquisición y contratación de bienes y servicios de la región.
Declaración de zonas de desarrollo y/o intangibles	Cajamarca	<ul style="list-style-type: none"> Declara intangibles zonas aledañas de 4 distritos relacionadas a exposición minera.
Desarrollo económico	Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba reglamento para la promoción de la inversión descentralizada de parte del GR Aprueba Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas, de Competitividad Regional y Plan estratégico de atracción de inversiones privadas y de promoción de exportaciones. Declara provincia de La Unión como cuenca priorizada para fomento de producción orgánica a nivel regional
	Ica	<ul style="list-style-type: none"> Crea la Comisión Regional de Promoción de la Ganadería Lechera
	La Libertad	<ul style="list-style-type: none"> Constituye empresa pública regional Crea fondo regional contra accidentes de tránsito
	Piura	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba programas de desarrollo institucional de promoción de inversiones y exportaciones Constituye Consejo Regional de Desarrollo Agrario Aprueba lineamientos para formulación de programa regional de desarrollo de capacidades humanas y programa regional de competitividad Crea Agencia Regional de Fomento a la Inversión Privada
	San Martín	<ul style="list-style-type: none"> Crea Instituto Regional de Desarrollo de San Martín
	Ucayali	<ul style="list-style-type: none"> Emite propuesta para eliminar incentivos tributarios en la región y exoneración del IGV en diversos productos
Sector social	Ica	<ul style="list-style-type: none"> Declara el sector educación en emergencia Creación del Consejo Regional de la Persona con Discapacidad
	Piura	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba lineamientos de política regional 2004 de educación, salud, trabajo y promoción del empleo y normas de gestión de actividades de cultura y deporte
	San Martín	<ul style="list-style-type: none"> Desconoce adjudicación de plazas existentes en el ámbito de la DRE por el Ministerio de Educación
Medio ambiente	Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> Propone al Sistema Nacional de Áreas Protegidas creación de área natural protegida en Cotahuasi
	Ancash	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba Plan Ambiental Regional al 2010, agenda ambiental 2004-2005 y el Sistema Regional de Gestión Ambiental
	Junín	<ul style="list-style-type: none"> Establece metas ambientales prioritarias para el 2004 y agendas ambientales regionales
	San Martín	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba Plan de acción ambiental 2003-2011 y Agenda Ambiental Regional 2004
Interculturalidad	Cajamarca	<ul style="list-style-type: none"> Obligatoriedad de mantener y cultivar la lengua materna en comunidades bilingües de Cajamarca

Fuente: El Peruano y Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú.

nadería (Ica y Piura), entre otras.

- Salvo en el caso de Piura, que aprobó su Plan Estratégico de Participación Ciudadana, no se

han producido normas para promover la participación en las regiones. Los temas de salud y educación han sido, en general, poco abordados por los CR en los primeros cuatro meses del 2004.

Finalmente, sobre los temas de inclusión e interculturalidad, sólo el GR de Cajamarca aprobó una ordenanza a favor de la protección de la lengua quechua en las comunidades bilingües de la región.

En sus primeros pasos

Los CONSEJOS REGIONALES de EDUCACIÓN y SALUD

Las transferencias de competencias a los gobiernos regionales y locales en educación y salud están programadas para la cuarta fase de la descentralización, posiblemente en el período 2005-2006.

A nivel regional, ya se vienen presentando algunos avances en la conformación de los consejos participativos regionales de educación

(CPRE) y los consejos regionales de salud (CRS). Estos consejos establecidos por ley, buscan promover e involucrar la participación ciudadana en la elaboración de los planes estratégicos regionales de educación y los planes de salud regional, entre otras actividades.

dadana en la elaboración de los planes estratégicos regionales de educación y los planes de salud regional, entre otras actividades.




La composición de los CPRE varía en las distintas regiones. La mayoría de éstos están presididos por el director regional de educación o por algún especialista de la Dirección

Regional de Educación (DRE). Entre sus participantes están funcionarios del Gobierno Regional, así como representantes de colegios profesionales, universidades, gremios profesio-

sionales, la Iglesia Católica, las municipalidades, ONG (generalmente vinculadas al tema de educación), el SUTEP y otros sindicatos de docentes, las APAFA, entre otros.

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

CONSEJOS PARTICIPATIVOS REGIONALES DE EDUCACIÓN (CPRE) al 30 de Abril del 2004	
Ya se han conformado en:	Todavía no se han conformado en:
 <p>Arequipa, Cusco, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Pasco, Piura y San Martín</p>	 <p>Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Ucayali</p>



Los CRS están presididos, de acuerdo a ley, por el director regional de salud e integrados por miembros de la Dirección Regional de Salud (DIRESA), funciona-

rios del Gobierno Regional y ES-SALUD, así como por representantes del colegio médico, facultades de medicina de las universidades e institutos, gremios profesionales,

sindicatos de trabajadores del sector salud, la Iglesia Católica, Fuerzas Armadas y, en menor medida, de organizaciones sociales de base, entre otras.

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

CONSEJOS REGIONALES DE SALUD (CRS) al 30 de Abril del 2004	
Ya se han conformado en:	Todavía no se han conformado en:
 <p>Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Ica, La Libertad, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali</p>	 <p>Huancavelica, Huánuco, Piura</p>

¿Qué están haciendo los CPRE y los CRS?

Consejo Participativo Regional de Educación
al 30 de Abril del 2004

Consejo Regional de Salud
al 30 de Abril del 2004

CUMPLIERON



Ica y Huánuco han elaborado su plan estratégico regional de educación



Ancash y Ayacucho han elaborado su plan de salud regional

ESTÁN ELABORANDO



Arequipa, Cusco y San Martín se encuentran elaborando su plan estratégico de educación



Arequipa, Cusco, Ica y La Libertad, se encuentran elaborando su plan de salud regional

TODAVÍA NADA



Junín, La Libertad, Pasco y Piura no han elaborado su plan estratégico regional de educación



Cajamarca, Junín, San Martín, Pasco y Ucayali no han elaborado su plan de salud regional

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

En varias regiones, la conformación de los CPRE y CRS no ha considerado los espacios e iniciativas de concertación y coordinación ya existentes en ambos temas. Los CPRE y CRS deberían tomar en cuenta dichas iniciativas, articulándolas a los procesos que actualmente vienen trabajando.

Sabemos que:

La conformación de los CPRE y CRS es un punto de partida para la participación de la sociedad civil en el quehacer de su salud y su educación.

Sin embargo:

En muchas regiones, las Direcciones Regionales de Educación y Salud todavía muestran ciertas resistencias para convocar e involucrar la participación de los ciudadanos en sus actividades.

Promover la participación de los ciudadanos es fundamental para impulsar el funcionamiento y éxito de ambos consejos.

Retos a futuro de los CPRE y CRS

Las Direcciones Regionales de Educación y Salud deben priorizar una serie de acciones para fortalecer el rol de los CPRE y CRS como verdaderas instancias de participación y vigilancia ciudadana.

Para ello, deben:

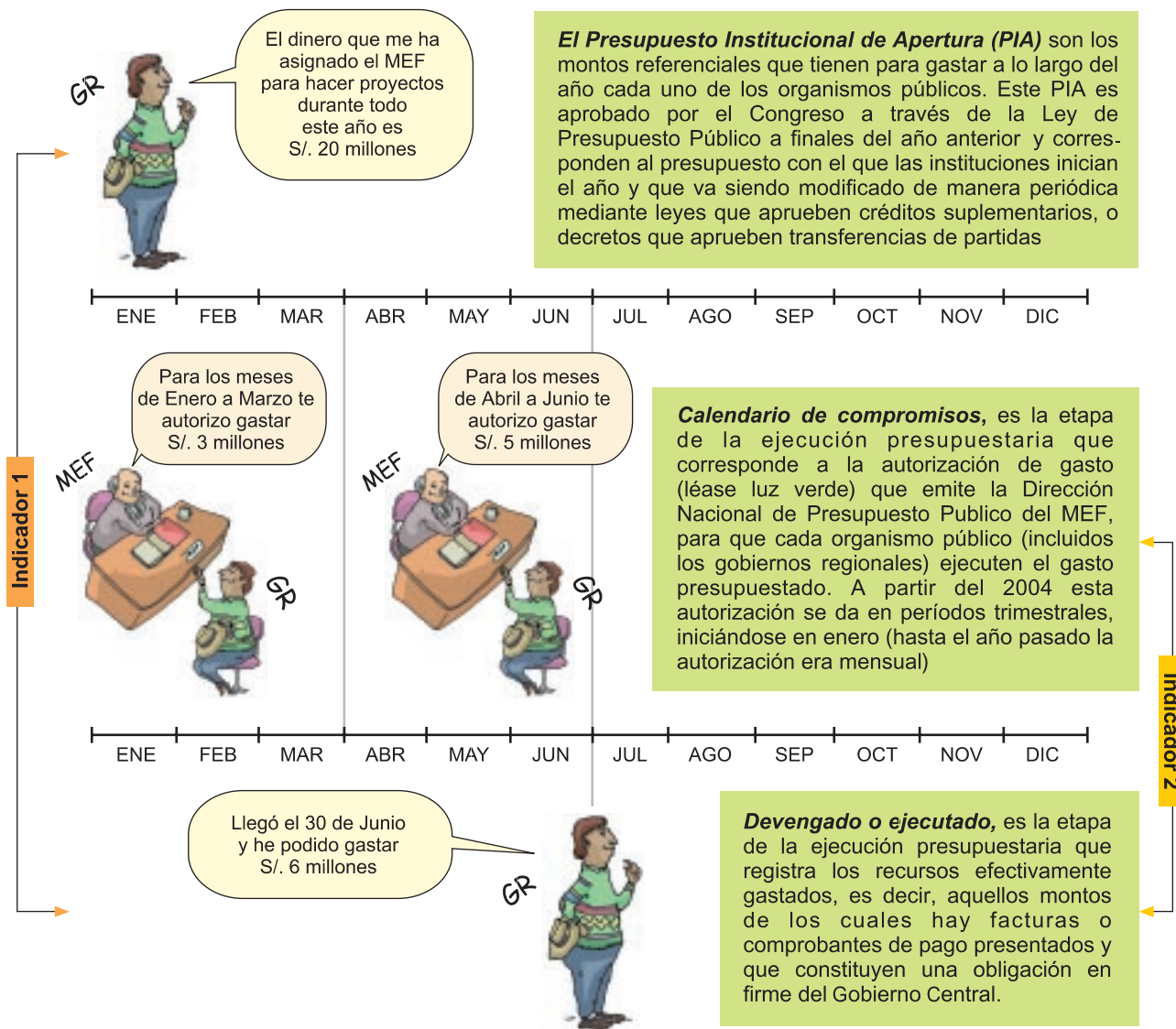
- A) Conformar los CPRE y CRS en las regiones donde no se ha llevado a cabo este proceso.
- B) Establecer mecanismos viables para convocar y establecer las relaciones con la sociedad civil organizada que quiere, puede y participa en estos espacios.
- C) Desarrollar mecanismos que permitan a la ciudadanía acceder oportunamente a la información que solicita.

La voluntad que demuestren las autoridades regionales de educación y salud, es la clave para desarrollar una cultura de transparencia en ambos sectores.



EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA de los RECURSOS de INVERSIÓN

¿CÓMO MEDIMOS EL AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS INVERSIONES?



Indicador 1:

$$\frac{\text{Devengado.Ejecución.al.XX.mes}}{\text{Presupuesto.Institucional.Apertura}} * 100\%$$

Este indicador permite responder a la pregunta: ¿Cuál es el nivel de avance de la ejecución de los recursos de inversión presupuestados para el 2004 al mes de.....?.

En el ejemplo:

El GR ha gastado, a Junio, S/. 6 millones de S/. 20 millones que tenía presupuestado para todo el año, por lo que el avance de la ejecución de sus recursos de inversión es de 30% ((6/20)*100%)

Indicador 2:

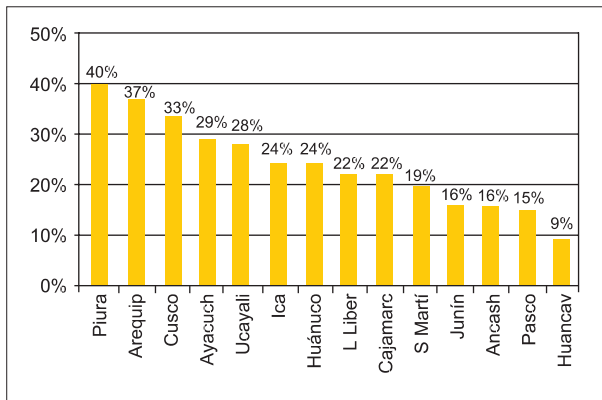
$$\frac{\text{Devengado.Ejecución.al.XX.mes}}{\text{Calendario.Compromisos.al.XX.mes}} * 100\%$$

Este indicador permite responder a la pregunta: ¿Qué porcentaje del Calendario de Compromisos autorizado por el MEF ha sido efectivamente gastado hasta el mes de.....? Ó ¿Cuál es el nivel de uso de las autorizaciones de gasto?

El GR ha gastado, a Junio, S/. 6 millones de los S/. 8 millones que le había autorizado gastar el MEF, por lo que el nivel de uso de sus autorizaciones de gasto es de 75% ((6/8)*100%)

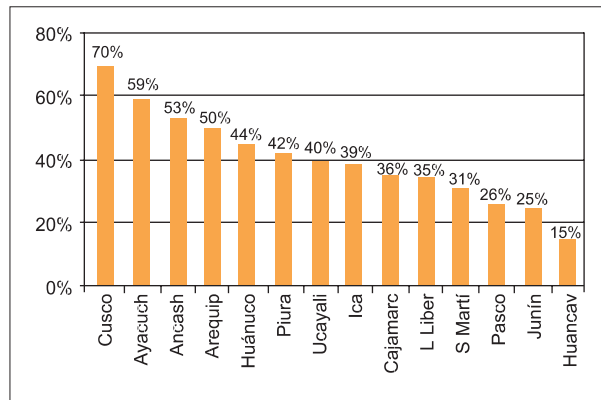
De Enero a Junio del 2004 ¿CUÁNTO HAN AVANZADO LOS GOBIERNOS REGIONALES Y EL GOBIERNO CENTRAL EN LA EJECUCIÓN DE SUS PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN?

Indicador 1. Avance de la ejecución de los recursos de inversión

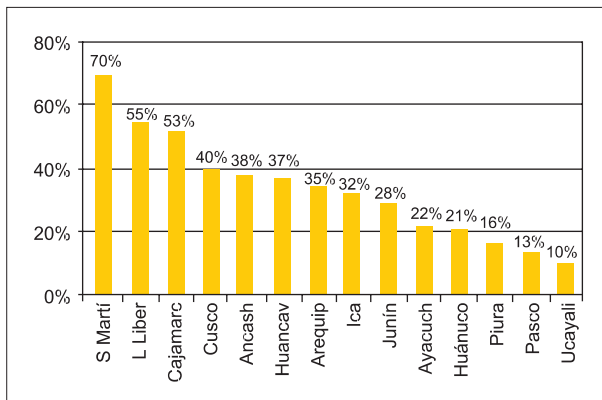


Al mes de junio en los catorce gobiernos regionales observados se avanzó en ejecutar, en promedio, el 26% del presupuesto de apertura (indicador 1). Los dos gobiernos regionales que registran mayores avances son los de Piura y Arequipa, mientras que, Huancavelica y Pasco son los que tienen mayor retraso.

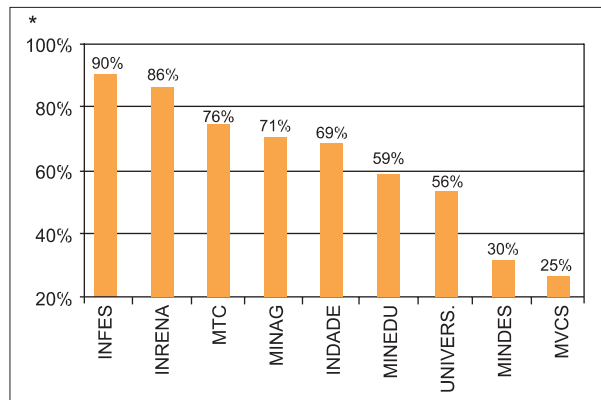
Indicador 2. Nivel de uso de las autorizaciones de gasto*



Estos catorce gobiernos regionales, sólo han gastado, en promedio, el 40% de los recursos que estaban autorizados a gastar en dicho período (indicador 2). Los dos gobiernos regionales que han ejecutado un mayor porcentaje son los de Cusco y Ayacucho. En cambio, Huancavelica, Junín, Pasco y San Martín son los que registran los menores niveles de uso de las autorizaciones de gasto.



Las instituciones del Gobierno Central, en las catorce regiones analizadas, han gastado, en promedio, el 30% de los recursos de inversión presupuestados para el año 2004 y de manera similar a los GR se aprecia mucha variabilidad entre las regiones. Así, mientras en San Martín y La Libertad el avance es de 70% y 55% respectivamente, en Pasco y Ucayali la ejecución de las inversiones es del orden del 13% y 10%, respectivamente. En el caso de Ucayali, el limitado avance está vinculado al retraso en la ejecución de la Rehabilitación y Mejoramiento de la Carretera Tingo María - Aguaytía Pucallpa, a cargo de Pro Vías Nacional. Lo contrario ocurre en San Martín, en donde en conjunto dos programas del MTC (Pro vías nacional y rural) de los S/. 8.3 millones que tenían presupuestados, han ejecutado S/ 9.7 millones.



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) Ventana Amigable. <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/amigable/default.asp>.

(*) En las instituciones del Gobierno Central el indicador 2, Ejecución (devengado) / Calendario de Compromisos, no puede ser construido para cada una de las regiones del país ya que los calendarios son asignados a un Pliego Presupuestario que en las instituciones del gobierno central corresponde a varias regiones.

Razones que explicarían el retraso en la ejecución de las inversiones y el bajo nivel de uso de las autorizaciones de gasto

RETRASOS PRODUCIDOS POR FACTORES CLIMÁTICOS

El período de lluvias retrasa el inicio de los proyectos de inversión pública, especialmente en las zonas de sierra y selva hasta aproximadamente abril - mayo de cada año. Las lluvias explican el retraso en proyectos de infraestructura vial y productiva, pero no en proyectos de inversión en capital humano como los proyectos de capacitación laboral y los proyectos productivos, entre otros.

¿A quién perjudica más esta situación?

Los GR o las instituciones del GC que tienen un mayor porcentaje de su presupuesto de inversión asignado a proyectos en zonas de sierra o selva y que corresponden a proyectos de infraestructura, tendrían mayores probabilidades de retraso en la ejecución presupuestaria de los recursos.



LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS NUEVOS

¿Por qué es que la existencia de proyectos nuevos trae consigo atrasos en la ejecución de los recursos?

Hay dos maneras de ejecutar los proyectos de inversión pública: por ejecución directa o por contrato. Cuando la modalidad de ejecución de un proyecto nuevo es por contrato éste puede demorar por las impugnaciones que se producen en el proceso de licitación. Además, el ciclo de ejecución de un proyecto nuevo incluye una etapa de preinversión, en la que se elaboran el estudio de prefactibilidad (factibilidad si corresponde) y el expediente técnico, actividades que demoran el inicio de las obras y por tanto la ejecución presupuestal.

¿A quién perjudica más esta situación?

Los GR o las instituciones del GC que tienen asignados una mayor proporción de recursos en proyectos nuevos tendrán mayor probabilidad de tener retrasos en la ejecución presupuestaria en los primeros meses del año.

¿Qué se puede hacer para evitar estos dos factores de retraso?

La temporada de lluvias o la presencia de proyectos nuevos en el presupuesto siempre van a ser un factor de retraso del avance en la ejecución de los recursos de inversión presupuestados para un año (indicador 1). Sin embargo no necesariamente tienen que ser un factor que explique el bajo uso de las autorizaciones de gasto (indicador 2).

Para que estos dos factores no influyan negativamente en la eje-

cución de los calendarios autorizados es necesario:

- (i) Evitar que el MEF, durante el primer trimestre, asigne "de oficio" los calendarios y lo haga a petición de las entidades ejecutoras.
- (ii) Evitar que los funcionarios de las instituciones por un exceso de optimismo o por querer asegurar sus recursos, pidan más montos de lo que pueden ejecutar en estos primeros meses del año.

CAMBIOS EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE GASTO (CALENDARIOS)

Hasta el año 2003 el presupuesto calendarizado para un mes y no ejecutado, era perdido por el pliego correspondiente; vale decir que los pliegos tenían la obligación de utilizar la autorización de gasto en el mes en que fue emitida. A partir del 2004 esta regla ha cambiado para los gobiernos regionales. Ahora, el gasto calendarizado y no ejecutado en el período, ya no se pierde. Según la Directiva N° 002-2004-EF/76.01, artículo 39, los gastos calendarizados pueden ser comprometidos y devengados en los meses siguientes.

El cambio antes mencionado puede tener dos efectos esperados en la ejecución del gasto: (i) Una mejora en la calidad de los gastos de inversión debida a una mejor planificación de los mismos por parte de los gobiernos regionales, (ii) que la flexibilización en la regla genere un "efecto relajo" en las unidades ejecutoras y, por tanto, se produzcan retrasos en la ejecución del gasto que podrían tener como resultado el que un conjunto de proyectos se ejecuten apresuradamente hacia finales de año, con la consecuente disminución de la calidad del gasto. Recién podremos ver si este cambio fue positivo o no, hacia finales de año.

CAPACIDAD DE GESTIÓN INSUFICIENTE DE LOS FUNCIONARIOS Y TÉCNICOS

¿Cuál es la causa de este problema?

- Rotación constante de técnicos. Algunos gobiernos regionales cambian con cierta frecuencia a los técnicos de las unidades formuladoras y de las oficinas de programación de inversiones. En consecuencia hay un período de aprendizaje e inducción de los nuevos técnicos, que es otro factor a considerar. Las causas de esa rotación de técnicos obedecen de un lado a factores políticos (cambios de personal vinculados a decisiones de los altos funcionarios responsables del gobierno); del otro, están aquellos cambios vinculados a la decisión de los técnicos de rotar por mejoras laborales y económicas.

- En las regiones la oferta de profesionales debidamente capacitados es menor que en la capital como reflejo de las diferencias en la educación existentes en el país.

¿Cuáles son sus consecuencias?

Los gobiernos regionales que son, por lo explicado anteriormente, los que más adolecen de esta problemática tienen limitaciones para encarar con éxito el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). De un lado tienen problemas para diseñar proyectos que puedan obtener declaración de viabilidad; muestra de ello es que gobiernos regionales como el de Ucayali y Ancash tienen el 88% y el 82 % de sus recursos de inversión asignados a Proyectos en Proceso de Viabilidad. De otro lado, cuando la Dirección General de Programación Multisectorial hace observaciones a los proyectos presentados, existen dificultades para levantar dichas observaciones, llegando en casos a la decisión extrema de abandonar el proyecto que originalmente se presentó y cambiarlo por otro.

¿Qué soluciones se plantea?

Considerando que el paso por el filtro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es una necesidad ineludible para asegurar la calidad de los proyectos, es recomendable descentralizar el SNIP lo que permitiría una mayor celeridad sin disminuir la calidad de los proyectos.

Adicionalmente, se requiere de un agresivo programa de capacitación y asistencia técnica del personal técnico y funcionarios de los gobiernos regionales ya que el proceso de transferencias de recursos debe estar acompañado del incremento de las capacidades de gestión.

Es claro que la responsabilidad en la solución de estos problemas no es sólo de los gobiernos regionales, sino también del Ministerio de Economía y Finanzas.



EJECUCIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN PENDIENTES DEL AÑO ANTERIOR

La ejecución de grandes montos de inversión que fueron comprometidos “apresuradamente” a finales del año 2003 es otro factor de retraso que señalan las autoridades regionales, pues recibieron la autorización de gasto (calendario) por parte del MEF recién en los últimos días del mes de diciembre, lo que obligó a que los gobiernos regionales firmaran convenios con las municipalidades para la ejecución de esos recursos y así evitar que fueran devueltos al MEF. El personal de planificación y presupuesto estuvo abocado a asegurar la ejecución presupuestal de estos convenios con las municipalidades durante los primeros meses del año.

MEDIDAS TOMADAS POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS QUE DAN MAYORES FACILIDADES PARA LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS RECURSOS DE INVERSIÓN EN EL 2004

¿Qué medida se implementó?	¿Qué permite?
A través de la Resolución Ministerial N° 458-2003-EF-15 el MEF delegó facultades a los sectores del GC, a los GR y a los GL para que declaren viabilidad a proyectos de inversión pública hasta por montos de S/. 3, S/. 2 y S/. 0.75 millones, respectivamente.	Facilita, aunque no asegura, que el proceso de declaración de viabilidad de proyectos sea más ágil.
La Dirección Nacional de Presupuesto Público - DNPP- ha dispuesto que desde este año se otorgue la autorización de calendario en forma trimestral.	Esto reduce al mínimo la posibilidad de retrasos en las autorizaciones de gasto (calendarios), que según los funcionarios regionales era un importante factor de atraso en la ejecución presupuestal.
Según la Directiva N° 002-2004-EF/76.01, artículo 39, se aprobaron modificaciones en el ciclo de la ejecución de los recursos. Hasta el año 2003 el presupuesto calendarizado para un mes y no ejecutado era perdido por el pliego correspondiente. A partir de esta norma los calendarios autorizados pueden ser comprometidos en los meses siguientes.	Esto ayuda a que los funcionarios puedan planificar sus inversiones con mayor cautela.

¡mejor presentación, más información!

TODO SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

www.participaperu.org.pe

Más ágil y con información actualizada a diario...

www.participaperu.org.pe

¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !

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



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

cbe

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

ceder

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional - CEDER

CEDEPAS

Centro Ecuaménico de Promoción
y Acción Social - CEDEPAS



ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

NOTICIAS



ENLACES DE INTERÉS

VIGILA PERÚ

DESARROLLO



PARTICIPACIÓN



MARCO LEGAL



REGIONES

PUBLICACIONES