

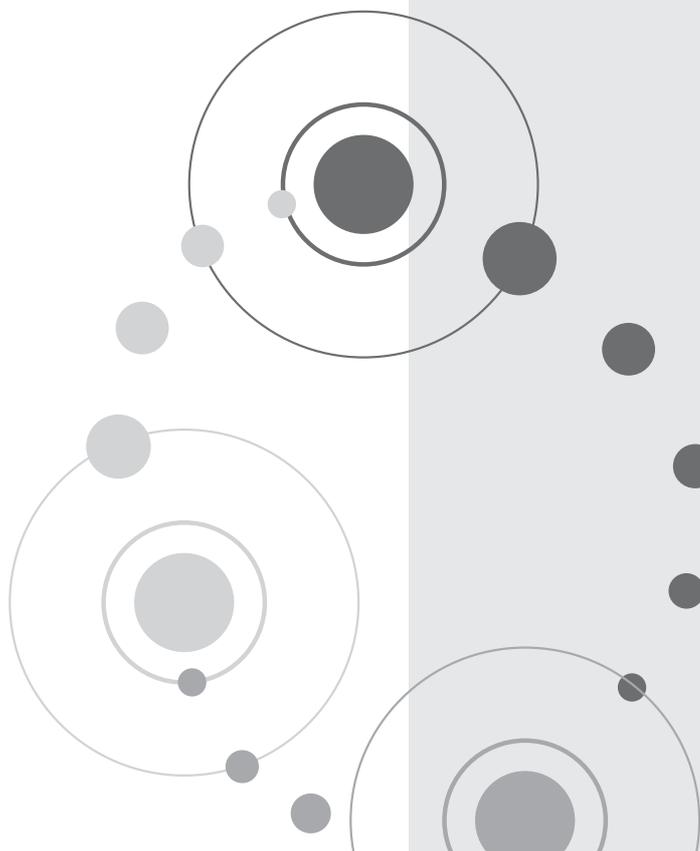
Participa
Perú



VIGILANCIA del proceso de DESCENTRALIZACIÓN

REPORTE NACIONAL N° 9

BALANCE ANUAL 2005



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Área de VIGILANCIA CIUDADANA

Reporte Nacional N° 9 del Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización (Vigila Perú)
Lima, abril 2006

El Reporte Nacional N° 9 del Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización (Vigila Perú) es una Publicación del Proyecto PARTICIPA PERÚ.

El proyecto es ejecutado por un consorcio integrado por Catholic Relief Services – CRS, Grupo Propuesta Ciudadana – GPC y Research Triangle Institute – RTI, y tiene como asociado al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán - CMP-FT.

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

Elaborado por: **Epifanio Baca**, Responsable del Área de Vigilancia Ciudadana
Juan J. Ccoyllo, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana
Nilton Quiñones, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana
Beliza Espinoza, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana

Diseño y diagramación: Renzo Espinel
Luis de la Lama

Hecho el Depósito Legal: 1501162003-4569

Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú



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.

OSI Development
Foundation



Esta publicación también contó 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.



INDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. GESTIÓN PRESUPUESTAL	7
1.1 Ejecución presupuestaria de las inversiones en los diversos sectores y pliegos del sector público	7
1.2 Ejecución presupuestaria de las inversiones en las instituciones del Gobierno Central (sector y pliego) en las regiones	11
1.3 Estructura del presupuesto en los Gobiernos Regionales	13
1.4 Avance en la ejecución presupuestal de los GR	16
1.5 Formulación y evaluación de proyectos de inversión de los GR	24
II. EL GOBIERNO CENTRAL Y EL MARCO NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	29
2.1 Los principales procesos de la descentralización	29
III. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA	33
3.1 La respuesta a las solicitudes de información	33
3.2 Los portales de transparencia	37
3.3 Otros medios de defusión	38
3.4 Audiencias públicas de rendición de cuentas	39
IV. CONSEJO REGIONAL Y PRODUCCIÓN NORMATIVA	43
4.1 Número de sesiones del CR y asistencia de los consejeros regionales	43
4.2 Producción y ordenanzas de los Consejos Regionales	44

V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	47
5.1 El Consejo de Coordinación Regional	47
5.2 Presupuesto Participativo	49
5.3 Espacios de concertación entre el GR y la sociedad civil	50
VI. EDUCACIÓN	53
6.0 Funcionamiento de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)	55
VII. SALUD	61
7.0 Funcionamiento de los Consejos Regionales de Salud (CRS)	65
VIII. INCLUSIÓN	69
IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
9.1 Conclusiones	73
9.2 Recomendaciones	77
ANEXO 1	
Matriz de indicadores	80
ANEXO 2	
Gestión Presupuestal de las inversiones en los sectores y Pliegos del Gobierno Central (en millones de soles y porcentaje)	82



VIGILANCIA del proceso de DESCENTRALIZACIÓN

REPORTE NACIONAL N° 9



INTRODUCCIÓN

El Reporte Nacional N° 9 del Sistema de Vigilancia Ciudadana del Proceso de Descentralización (Vigila Perú) es producido 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), de OSI Development Foundation 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 asociada al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (CMP-FT).

Con la entrega de este Reporte 9 de balance del año 2005, Vigila Perú cumple el tercer año de seguimiento sistemático al proceso de descentralización a nivel central y regional. Para ello, hemos venido utilizando una matriz de indicadores que ha incorporado los ajustes necesarios que permitan reflejar mejor y de manera objetiva el desempeño de los Gobiernos Regionales en materia de presupuesto, transparencia y acceso a la información, producción normativa, participación ciudadana, educación y salud.

Las fuentes de datos que utilizamos son de tres tipos. En primer lugar, está la información obtenida mediante solicitudes a los Gobiernos Regionales e instituciones del Gobierno Central, luego están los portales de transparencia de las entidades públicas (Ministe-

rio de Economía y Finanzas, Congreso de la República, Gobiernos Regionales, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Descentralización, etcétera) y, finalmente, las entrevistas a funcionarios y especialistas de las regiones y el nivel central. Al cabo de estos tres años de trabajo podemos decir que las reuniones de validación de los datos con funcionarios y autoridades de los Gobiernos Regionales y del Gobierno Central, son de gran utilidad no sólo para asegurar la consistencia de la información que publicamos, sino también para establecer y desarrollar vínculos de colaboración con ellos.

El año 2005 no ha sido un año bueno para la descentralización. Al no ser una prioridad para el gobierno importantes normas como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el proceso de transferencia de programas sociales a las municipalidades y Gobiernos Regionales ha quedado semiparalizado y sin rumbo claro. El Referéndum para la integración de regiones del 30 de octubre obtuvo resultados adversos, entre otras razones, porque fue mal llevado y golpeado por una Ley de Descentralización Fiscal conservadora. Este año ha sido también testigo de un aumento extraordinario en las transferencias por canon y sobrecanon para algunas regiones que producen minerales, petróleo o gas.

¿Cuál es balance que podemos realizar sobre el desempeño de los Gobiernos Regionales en

estos tres años de seguimiento realizado? En primer lugar, es innegable el avance logrado en materia de transparencia y acceso a la información, siendo la información sobre licitaciones y adquisiciones la menos accesible. Los Gobiernos Regionales como las instituciones del Gobierno Central (y las municipalidades) tienen serias dificultades para ejecutar proyectos de inversión, lo que indica principalmente el debilitamiento del Estado para cumplir una función que le es inherente. Con todas sus limitaciones el presupuesto participativo se muestra como el principal mecanismo de participación ciudadana que debe ser fortalecido y defendido. Por último, el avance logrado y la forma concertada y

participativa como se ha trabajado para iniciar el proceso de transferencia de competencias y funciones en el sector Salud abren un camino a seguir que debería ser considerado por los demás sectores.

La elaboración del Reporte N° 9 de Vigila Perú ha sido posible gracias al esfuerzo desplegado por los equipos de CEDEPAS (Cajamarca), CIPCA (Piura), CEDEPAS (La Libertad), CEDEP (Ancash), CEPCO (San Martín), SEPAR (Junín), ARARIWA y CBC (Cusco), DESCO (Huancavelica), CEDEP (Ica), CEDER y DESCO (Arequipa), la Asociación SER (Ayacucho y Puno), el Centro LABOR (Pasco), AJUPRODH (Huánuco) y el CIPA (en Ucayali).

Esta sección presenta y analiza información del presupuesto y gasto público del año 2005 de las 15 regiones del Sistema Vigila Perú, poniendo énfasis en indicadores que miden el cumplimiento de la ejecución de los recursos de inversión.

El capítulo se estructura en 5 secciones. En la primera se analiza la ejecución de las inversiones a nivel nacional (además de las 15 regiones bajo estudio), con el objeto de proporcionar una visión de conjunto de lo que ocurre en las instituciones públicas del país. La segunda sección analiza la información sobre los gastos de las instituciones del Gobierno Central (GC) en las regiones¹. La tercera, destaca la distribución de los recursos en los Gobiernos Regionales (GR) bajo estudio. La cuarta sección aborda diversos aspectos de la ejecución presupuestal de los Gobiernos Regionales y la quinta está dedicada al tema de la formulación y evaluación de proyectos de inversión de los Gobiernos Regionales.

1.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS INVERSIONES EN LOS DIVERSOS SECTORES Y PLIEGOS DEL SECTOR PÚBLICO

Para el 2005, la ejecución de los gastos de inversión para los pliegos del Gobierno Nacional² respecto del Presupuesto Institucional Modificado (PIM)³, muestra un avance del 77% en promedio, cifra mayor a la del 2004 (ver cuadro 1). En su composición se aprecia diferencias significativas entre los distintos sectores. Así, mientras que tres de ellos han ejecutado menos de 50% de los recursos presupuestados (Congreso de la República, Consejo Nacional de la Magistratura y Relaciones Exteriores)⁴, en el otro extremo, cinco sectores tienen un nivel de ejecución que supera el 90% (Ministerio Público, Contraloría General de la República, Defensa y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo)⁵. (Ver cuadro 1 y anexo 1).

El presupuesto de inversiones para el Gobierno Nacional en el 2005 fue superior en 18%

1 En adelante utilizaremos la denominación de regiones o departamentos en forma indistinta.

2 Conformado por sectores del Gobierno Central y el Sector Gobiernos Regionales (integrado por 26 pliegos). No consideramos a los Gobiernos Locales porque no existe información del PIM inversiones, pero somos conscientes que representan el 30% del PIA de inversiones Nacional (S/. 5,726 millones), 2005.

3 Esta información, brindada por la Dirección Nacional de Presupuesto Público (MEF) en el mes de febrero del 2006, es preliminar y como tal está sujeta a cambios al cierre del año fiscal.

4 En el 2004, fueron cuatro los sectores que ejecutaron menos del 50% de los gastos de inversión (Congreso de la República, Producción, Presidencia del Consejo de Ministros y Vivienda, Construcción y Saneamiento).

5 En el 2004, fueron los sectores de Educación, Relaciones Exteriores, Trabajo y Promoción del Empleo, Contraloría General de la República, Poder Judicial y Transportes y Comunicaciones.

(más de S/. 839.6 millones) respecto al 2004. En términos relativos los sectores Defensa y Educación fueron los que presentaron mayores incrementos (495% y 74%, respectivamente). En términos absolutos, los sectores que recibieron los mayores incrementos fueron Gobiernos Regionales (con S/. 378 millones) y Educación (con S/. 241 millones), concentrando ambos el 74% del incremento presupuestal. (Ver cuadro 1).

Son 82 los pliegos agrupados en 21 sectores pertenecientes al Gobierno Central (GC) a los que se asignó un presupuesto para ejecutar gastos de inversión⁶. De estos, once sectores obtuvieron un PIM de inversiones que supera los S/.100 millones y en conjunto tienen asignado el 98 % de los recursos de inversión contemplados en este presupuesto. De estos

once sectores, Trabajo y Promoción del Empleo y Defensa superan el 90% de avance en la ejecución. Si bien los sectores Vivienda, Construcción y Saneamiento y Presidencia de Consejo de Ministros han mejorado su desempeño respecto al año, 2004, mantienen retrasos importantes en la ejecución de las inversiones (sus avances en la ejecución pasaron del 50% al 70% y del 49% al 67%, respectivamente). El sector Defensa, a la vez que ha incrementado su PIM en inversiones ha mejorado su desempeño en la ejecución presupuestal (S/. 70 millones han sido invertidos para la recuperación de las capacidades de operaciones navales). El sector Gobiernos Regionales ha ejecutado el 74% de sus recursos presupuestados, ubicándose ligeramente debajo del nivel de ejecución de las instituciones del GC en su conjunto (78%).

Cuadro 1

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL RUBRO INVERSIONES DE DIVERSOS SECTORES, 2005								
Sectores	2004				2005			
	PIM (A)	Ejecución (B)	B/A	Saldo (A-B)	PIM (C)	Ejecución (D)	D/C	Saldo (C -D)
	Mill. S/.	Mill. S/.	%	Mill. S/.	Mill. S/.	Mill. S/.	%	Mill. S/.
Gobiernos Regionales	1,022.7	767.1	75%	255.6	1,401.4	1,040.3	74%	361.1
Transportes y Comunicaciones	1,017.4	939.4	92%	77.9	1,036.4	860.5	83%	175.9
Vivienda, Construcción y Saneamiento	496.4	246.4	50%	250.0	536.0	372.9	70%	163.1
Educación	324.8	254.0	78%	70.8	566.0	428.7	76%	137.3
Agricultura	368.9	289.2	78%	79.7	357.6	227.8	64%	129.8
Presidencia del Consejo de Ministros	148.1	72.1	49%	76.0	186.9	124.5	67%	62.4
Mujer y Desarrollo Social	516.5	387.7	75%	128.8	514.8	456.0	89%	58.8
Energía y Minas	208.7	136.6	65%	72.1	207.0	161.9	78%	45.1
Economía y Finanzas	108.7	79.2	73%	29.5	101.0	63.6	63%	37.4
Salud	128.5	98.6	77%	29.9	157.7	128.6	82%	29.1
Trabajo y Promoción del Empleo	151.0	148.8	99%	2.2	176.7	167.1	95%	9.5
Defensa	17.5	13.3	76%	4.2	104.1	100.9	97%	3.2
Otros	124.0	91.7	74%	32.3	127.3	79.5	62%	47.8
Total	4,633.3	3,524.1	76%	1,109.2	5,472.9*	4,212.3	77%	1,260.6

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

Nota: Las celdas de color plomo muestran aquellos casos en los que el avance en la ejecución es menor al 75%.

(*) Este monto representa el 2.2% del PBI Nacional 2005.

6 En el 2005, el GC tiene un total de 117 pliegos, agrupados en 26 sectores, lo que representa 7 pliegos más comparado con el año 2004. El sector que se ha añadido es el Consejo Nacional de la Magistratura.

1,260 MILLONES DE SOLES PROGRAMADOS PARA INVERSIONES EL 2005 NO SE GASTARON

Los sectores que pertenecen al Gobierno Central tenían disponible S/. 4,071 millones para gastos de inversión (S/. 460 millones más respecto al 2004), de los cuales tuvieron un saldo de S/. 899 millones de soles (S/. 45.9 millones más que el 2004). Los sectores que muestran los mayores saldos son: Transportes y Comunicaciones con S/. 176 millones de soles, Vivienda, Construcción y Saneamiento con S/.163 millones y Educación con S/.137 millones. El año 2005, los Gobiernos Regionales disponían de un total de S/. 1,401 millones para gastos de inversión (S/.378 millones más respecto al 2004), y dejaron de gastar más de 360 millones de soles (más de S/. 105 millones respecto al 2004). En total, tanto los sectores del Gobierno Central como el sector Gobiernos Regionales tendrán un saldo no ejecutado de 370 millones de dólares. Estas cifras muestran que las deficiencias en la capacidad para gestionar gastos de inversión afectan a todas las instituciones del Estado (central, regional y local) y que éste ha perdido capacidad para elaborar buenos proyectos de inversión y ejecutarlos de acuerdo a lo programado. Es imprescindible, por tanto, que el Estado logre una mínima capacidad de planeamiento y de gestión de proyectos.

En base a la información contenida en los boletines de seguimiento y evaluación de la ejecución del gasto público 2005 que realiza el MEF, es posible señalar que las principales razones que explican los retrasos en la ejecución presupuestal de las inversiones en las entidades del Gobierno Central son: a) impugnaciones y revisiones de las licitaciones públicas, b) demora en la preparación de los proyectos y expedientes técnicos, c) incumplimiento de las exigencias de las entidades financieras, d) demora en la suscripción de convenios entre sectores del Gobierno Cen-

tral, e) fallas administrativas, como por ejemplo, no completar las formalidades exigidas para los pagos.

El sector Gobiernos Regionales está conformado por 26 pliegos: 24 GR por departamento, el GR de la Provincia Constitucional del Callao y la Municipalidad de Lima Metropolitana. En conjunto presentan un avance de ejecución presupuestal de las inversiones similar al del año 2004 (74%), pero el saldo de balance se ha incrementado en S/ 105 millones (mayor detalle en el punto 1.4). Ver cuadro 2.

EL PROBLEMA DE LAS COMPRAS Y ADQUISICIONES EN EL SECTOR EDUCACIÓN⁷

En agosto del 2004, se incluyó en el presupuesto del 2005 las compras de materiales educativos para los colegios públicos. Recién en agosto del 2005, se llevó a cabo la licitación para la adquisición de estos materiales (no puede ser en menor tiempo por lo burocrático del proceso). Recién en noviembre se cuenta con algunos productos en almacén, debido a que algunos postores han impugnado el proceso. Esta es una historia que se repite a menudo en los procesos de licitaciones públicas de obras o compras. Como parte de la modernización del Estado, es indispensable revisar y simplificar estos procesos a fin de mejorar la eficiencia y la transparencia del gasto público.

7 Tomado de "El Estado va de compras" de Javier Sota Nadal. La Republica, sábado 25 de febrero del 2006.

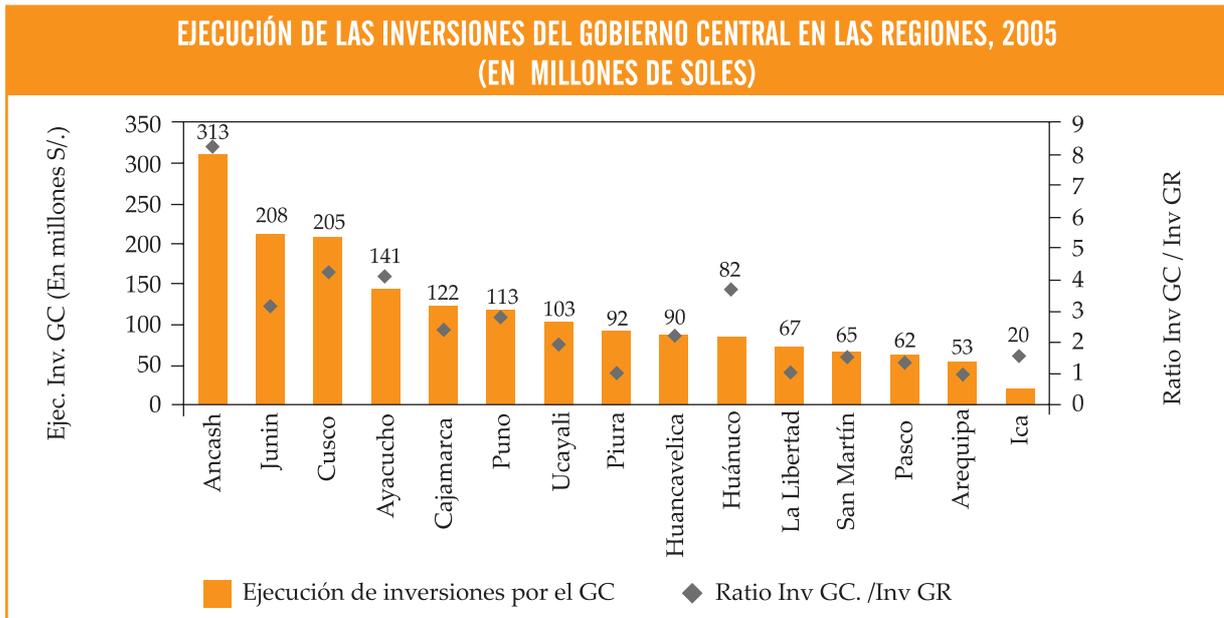
Cuadro 2

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS INVERSIONES EN LOS GOBIERNOS REGIONALES								
GR	2004				2005			
	PIM (A)	Ejecución (devengado)(B)	B/A	Saldo A-B	PIM (C)	Ejecución (devengado)(D)	D/C	Saldo C -D
	Mill. S/.	Mill. S/.	%	Mill. S/.	Mill. S/.	Mill. S/.	%	Mill. S/.
Cajamarca	67.5	36.5	54%	31.1	133.2	55.0	41%	78.3
Callao	69.3	12.1	17%	57.2	74.5	18.7	25%	55.9
Cusco	40.2	36.8	91%	3.4	86.8	51.6	59%	35.2
Tacna	23.5	17.6	75%	5.9	74.9	44.6	60%	30.3
La Libertad	54.9	45.8	83%	9.1	80.5	58.9	73%	21.5
Tumbes	22.3	10.0	45%	12.3	36.9	17.7	48%	19.2
Moquegua	25.2	22.2	88%	3.0	52.4	34.8	67%	17.5
Piura	108.8	88.5	81%	20.4	113.6	100.2	88%	13.4
Loreto	91.8	77.9	85%	13.9	116.7	103.6	89%	13.2
Ucayali	64.8	42.4	65%	22.4	76.0	62.9	83%	13.1
Huancavelica	44.5	35.9	81%	8.6	49.7	38.9	78%	10.8
Junín	43.6	33.6	77%	10.0	76.7	68.4	89%	8.3
Lima	11.7	6.6	57%	5.1	19.5	11.5	59%	8.1
Ayacucho	32.0	25.8	81%	6.2	44.4	36.6	83%	7.7
Ica	18.8	15.6	83%	3.2	23.7	16.9	71%	6.8
Arequipa	53.9	43.8	81%	10.1	60.4	55.4	92%	5.0
Apurímac	18.2	19.8	109%	-1.6	21.0	16.3	77%	4.8
Ancash	32.4	23.4	72%	9.0	41.5	37.8	91%	3.7
Puno	47.4	39.2	83%	8.2	43.9	40.9	93%	3.0
Lambayeque	25.3	20.0	79%	5.4	21.5	19.1	89%	2.4
San Martín	41.4	34.9	84%	6.5	46.0	44.4	96%	1.6
Municipalidad Metropolitana de Lima (*)	8.5	3.7	44%	4.8	10.5	9.8	93%	0.7
Amazonas	15.0	13.6	91%	1.4	20.8	20.4	98%	0.3
Huanuco	22.9	22.8	100%	0.1	24.4	24.3	99%	0.2
Madre de Dios	6.0	5.9	99%	0.0	7.2	7.2	100%	0.0
Pasco	32.8	32.7	100%	0.0	44.6	44.6	100%	0.0
Total	1,022	767.1	75%	255.6	1,401.4	1,040.3	74%	361.1

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. SIAF - Ventana Amigable. Elaboración: Vigila Perú

(*) Corresponde a los recursos que la Municipalidad de Lima Metropolitana gestiona como Región Lima Metropolitana

Gráfico 1



Fuente: SIAF Amigable. Elaboración: Vigila Perú.

1.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS INVERSIONES EN LAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL (SECTOR Y PLIEGO) EN LAS REGIONES

El Gobierno Central, especialmente mediante sus Sectores⁸: a) Transporte y Comunicaciones, b) Mujer y Desarrollo Social, y c) Vivienda, Construcción y Saneamiento, han invertido más de S/. 1,735 millones (fase devengado) en las 15 regiones de estudio (S/. 381 millones más respecto al 2004), siendo las regiones de Ancash, Junín, Cusco y Ayacucho las que tienen mayor participación (50%).

En promedio para el 2005, el Gobierno Central ha invertido más de 2 veces el monto in-

vertido por los Gobiernos Regionales en las regiones bajo estudio, destacando la región de Ancash, donde el ratio inversión ejecutada por el GC/ inversión ejecutada por el GR, es más de 8 veces. Sólo en Piura y Arequipa el GR ha invertido más que el GC (ver gráfico 1, puntos a color)

Por otra parte, continúa la concentración de las inversiones en un grupo de instituciones. En efecto, para las 15 regiones bajo estudio, el 2005 los sectores del GC gastaron S/. 1,735 millones en inversiones, de los cuales el 69% del gasto se concentra en tres Sectores: Transporte y Comunicaciones⁹ (37%), Mujer y Desarrollo Social¹⁰ (19%) y Vivienda, Construcción y Saneamiento (14%).

En la región de Junín, el gasto ejecutado en el 2005 por el MTC fue S/. 133 millones, de los cuales el 94% corresponde a MTC - Provías Nacional, cuyos principales proyectos son: Rehabilitación de la Carretera Jauja-Tarma (S/. 51.5 millones) y Rehabilitación de Carreteras (S/. 49.1 millones). En este último proyecto, el 99% del gasto (S/ 48.6 millones) corresponde a laudos arbitrales. Es decir, el 37% del total de los gastos de inversión no se destinó a la construcción.

8 Vale aclarar, que en esta relación no aparece los ministerios de educación y salud, debido a que estos no son intensivos en inversiones, dado que, el 85% y 92% respectivamente de sus gastos, se contabilizan como gastos corrientes, principalmente: pagos de planillas (maestros y profesionales de la salud) y compra de medicamentos.

9 El Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) concentra el 99% de las inversiones ejecutadas

10 El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) concentra el 100% de las inversiones ejecutadas.

Las inversiones realizadas por el Gobierno Central, en las regiones, ha sido mayor (el doble) al monto de las inversiones realizadas por los Gobiernos Regionales, 2005

S/.

Las regiones beneficiadas con mayor gasto en inversión son Ancash (S/. 313 millones) y Junín (S/. 208 millones)¹¹. En Ancash, el principal proyecto es el mejoramiento y expansión de los sistemas de agua potable y alcantarillado en Chimbote, por S/. 95.2 millones de soles, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; en Junín, el principal proyecto es la rehabilitación de la carretera Jauja-Tarma por S/. 51.5 millones, a cargo de Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Las regiones con menor gasto en inversión son Ica (S/. 20 millones), Arequipa (S/. 53 millones) y Pasco (S/. 62 millones)¹².

El gasto en inversiones por parte de las instituciones del GC varía de una región a otra. Así, para el 2005, las inversiones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se concentraron en: Junín con S/. 133 millones, Ancash con S/. 106 millones, Cusco con S/. 102 millones y Ucayali con S/. 86 millones (en conjunto constituyen el 67% del gasto total en inversiones del MTC). Durante el 2004, las inversiones del MTC se concentraron en: Cajamarca, Junín, Ucayali y Ancash (en conjunto constituyeron el 68%). Vale aclarar, que en el MTC, Pro Vías Nacional, cuyo ámbito de acción es nacional, representa el 62% de las inversiones (para la construcción, rehabilitación, elaboración de estudios de carreteras de impacto nacional). Ver gráfico 2.

La misma situación se presenta en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que concentra el 51% del gasto en las regiones de Puno¹³, Cusco, Ancash y Ayacucho. El 2004, las regiones de Ancash, Ayacucho, Huancavelica y Cusco concentraron el 64% de la inversión. (Ver gráfico 3).

11 Para el 2004, estas regiones con mayor gasto de inversión fueron Cajamarca S/. 245.6 millones, Ancash con S/ 192.1 millones y Junín con S/. 144.7 millones.

12 Para el 2004, estas regiones con menor gasto de inversión fueron Ica con S/. 25.8 millones, Arequipa con S/. 38.3 millones y Pasco con S/. 48.5 millones.

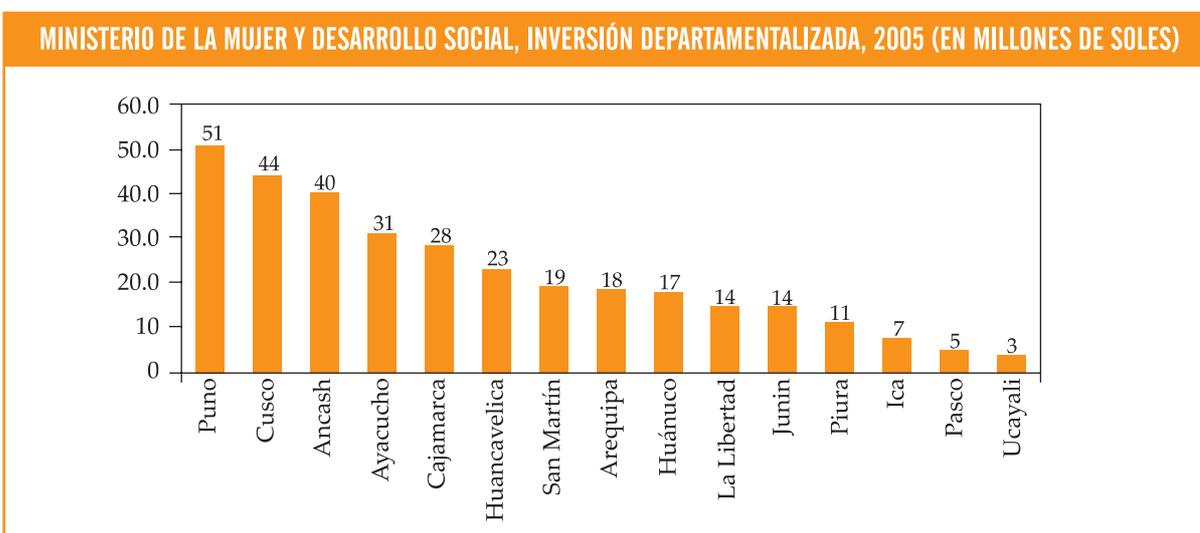
13 Los proyectos que se han ejecutado en Puno son: Desarrollo Social en la Sierra (S/. 19.5 millones), Infraestructura Social y Productiva – Gobiernos Locales no Acreditados (S/17.1 millones) e inversión social (S/. 14.2 millones).

Gráfico 2



Fuente: SIAF Amigable. Elaboración: Vigila Perú.

Gráfico 3



Fuente: SIAF Amigable. Elaboración: Vigila Perú.

El MIMDES cuenta con seis unidades ejecutoras para la inversión, siendo la más importante el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) que representa el 99% (S/ 320 millones) de la inversión ejecutada en las 15 regiones.

1.3. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

En el 2005, para las 15 regiones bajo estudio, el 84% del presupuesto modificado (S/. 6, 883 millo-

nes) fue destinado a gastos corrientes, de los cuales más del 71% se destinó al pago de Personal y Obligaciones Sociales. Cabe destacar que de este pago "de planillas", el 79% corresponde al sector Educación, 16% al sector Salud y sólo el 5% corresponde a la Sede Central o Instancias Descentralizadas del GR. Más del 90% de los Gastos Corrientes son financiados con los Recursos Ordinarios para los Gobiernos Regionales (RO GR)¹⁴.

14 Son ingresos del Tesoro Público provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos, que constituyen fuente de financiamiento de las actividades de las Unidades Ejecutoras (UE).

Cuadro 3

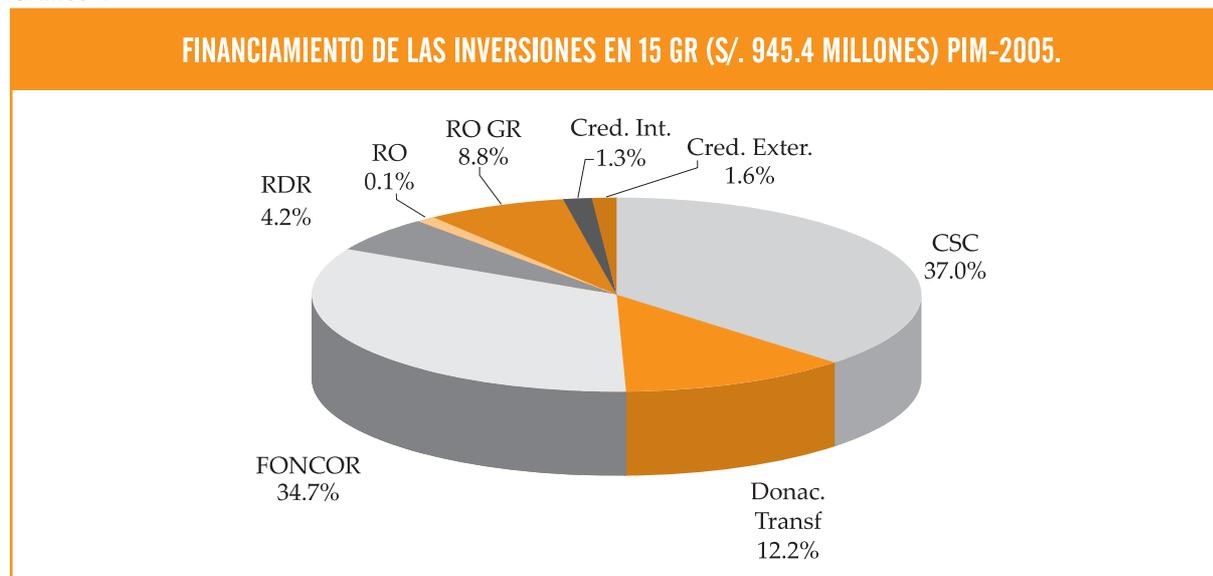
PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO POR GRUPO DE GASTO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO, PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES BAJO ESTUDIO, 2005									
	CSC	Donaciones Trans.	FONCOR	RDR	RO	RO GR	Créd. Int.	Créd. Ext.	Total
En millones de soles									
Gastos Corrientes	8.4	145.5		286.3	53.6	5,289.7			5,783.4
Personal y Obligaciones Sociales	1.8	0.3		31.0	33.9	4,023.7			4,090.6
Bienes y Servicios	6.6	115.7		246.6	9.4	200.6			578.8
Otros Gastos Corrientes		29.5		8.3	1.4	16.2			55.4
Gastos Previsionales		-		0.3	9.0	1,049.2			1,058.6
Gastos de capital	399.5	156.0	332.2	70.2	3.0	110.4	12.5	15.2	1,099.4
Inversiones	350.1	115.0	328.2	39.4	1.3	83.4	12.5	15.2	945.4
Inversiones Financieras				4.6				0.1	4.7
Otros Gastos de Capital	49.3	41.0	4.1	26.2	1.7	27.1	-	-	149.4
Gastos Financieros	0.3	-							0.3
Intereses y Cargos de la Deuda ¹⁵	0.3								0.3
Total	408.1	301.5	332.2	356.6	56.7	5,400.2	12.5	15.3	6,883.2

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público- MEF. Elaboración: Vigila Perú

Los Gastos de Capital participan del 16% del PIM, de los cuales más del 86% van a inversiones. Las dos principales fuentes de financiamiento para las Inversiones son canon y sobrecanon (CSC) y el Fondo de Compensación Regional ((FONCOR, proveniente del Tesoro para financiar proyectos de con-

tinuidad) que aportan 37% y 34.7%, respectivamente. Cabe destacar que los GR de Cajamarca (S/. 133 millones), Piura (S/. 113 millones), Cusco (S/. 86 millones), La Libertad (S/. 80 millones) y Junín (S/. 76 millones) concentran más del 52% de las inversiones¹⁶.

Gráfico 4



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

15 Corresponde al proyecto: "Cancelación de las cuotas de intereses de préstamo otorgado por el Banco de la Nación" del Gobierno Regional de La Libertad, siendo éste el único que ha presupuestado gastar 300 mil soles en ese rubro financiados íntegramente con el CSC.

16 No consideramos al departamento de Loreto, con mas S/. 116 millones, debido a que no forma parte del ámbito de acciones de Vigila Perú.

El rubro Otros Gastos de Capital es financiado con el CSC y Donaciones y Transferencias (Don. Transf.) en más del 60%. Para el caso del CSC, dicho rubro corresponde en su mayoría a las transferencias que debe realizar el GR a las universidades públicas de la región (equivalente a 1/5 de lo que recibe, según ley).

El rubro Inversiones Financieras es financiado casi en su totalidad con Recursos Directamente Recaudados (RDR) por S/. 4.6 millones, que representa el 0.1% del PIM, siendo Huánuco, Arequipa, San Martín (y Loreto) los únicos Gobiernos Regionales que registran presupuesto en este rubro.

Diferencia PIM-PIA en los 15 Gobiernos Regionales bajo estudio

El Presupuesto 2005 se incrementó en S/. 1,010 millones (respecto al PIA), cifra que resulta mayor en más de S/. 225 millones a la

que reportamos para el 2004, tal como se puede apreciar en el cuadro 4. Cabe señalar que la mayor parte de estos aumentos en el presupuesto de los GR se efectivizan mediante los llamados Créditos Suplementarios otorgados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En comparación al año 2004, el grupo de gasto "Inversiones" participa del mayor incremento con S/. 322 millones, desplazando a un segundo lugar al grupo Personal y Obligaciones Sociales con S/. 279 millones. Estos incrementos corresponden mayormente a los sueldos en los sectores Educación y Salud.

El mayor incremento según fuente de financiamiento se dio en la fuente Recursos Ordinarios para los GR (36% de los S/. 1,010 millones), financiando el 88% de los aumentos de Personal y Obligaciones Sociales (con S/. 246 millones). Ver cuadro 4.

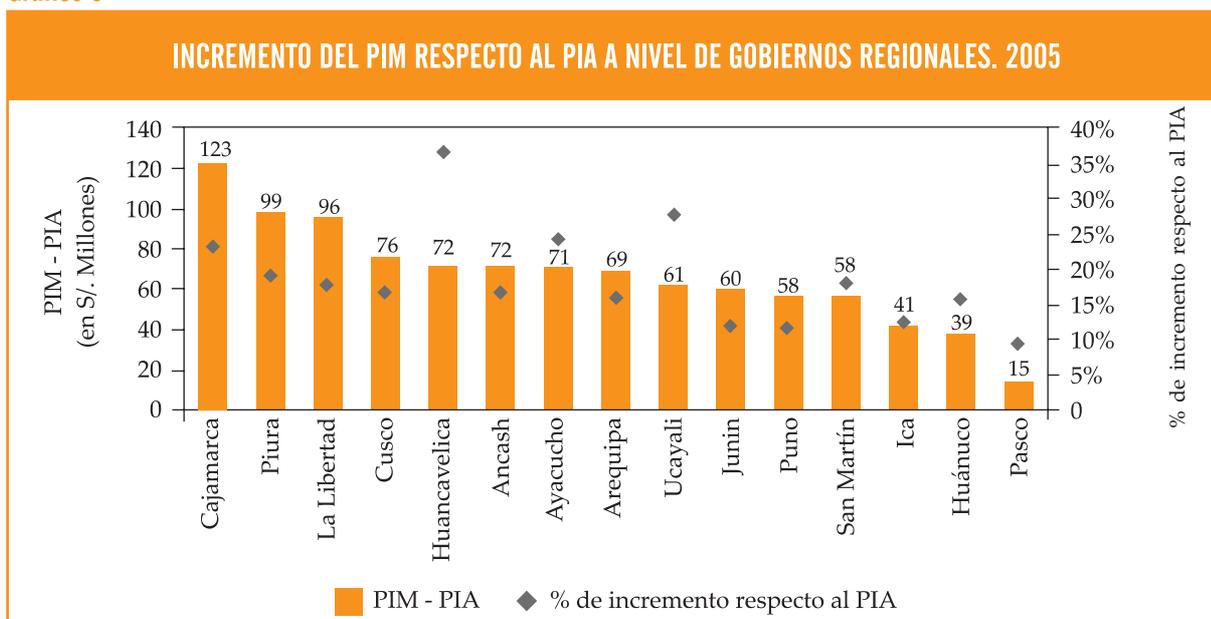
Cuadro 4

CAMBIOS EN EL PRESUPUESTO 2005 (PIM – PIA), en miles de soles						
Total	2004			2005		
	PIM	PIM - PIA	%	PIM	PIM - PIA	%
Gastos Corrientes	4,314,489	484,027	62%	5,783,428	589,732	58%
Personal y obligaciones sociales	3,677,388	281,969	36%	4,090,646	279,989	28%
Bienes y servicios	582,266	169,327	22%	578,818	177,972	18%
Otros gastos corrientes	54,835	32,731	4%	55,383	37,937	4%
Obligaciones previsionales *	955,732	7,122	1%	1,058,579	93,834	9%
Gastos de Capital	790,428	294,098	37%	1,099,495	420,350	42%
Inversiones	706,810	231,454	29%	945,463	322,648	32%
Inversiones financieras	5,012	2,611	0%	4,655	1,949	0%
Otros gastos de capital	78,607	60,034	8%	149,377	95,754	9%
Gastos Financieros	0	0	0%	300	300	0%
Total	6,060,650	785,248	100%	6,883,223	1,010,381	100%

Fuente: MEF. Elaboración: Vigila Perú

(*) El incremento para el 2005, de S/. 93.8 millones, se debe al cumplimiento del DU N° 030-2005 (02/12/05) que otorga un incremento de S/. 43 millones para los GR.

Gráfico 5



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

La segunda fuente con mayor incremento es Donaciones y Transferencias, que representa el 30% de los S/. 1,010 millones, financiando el incremento en Bienes y Servicios con S/. 115 millones e Inversiones en S/. 114 millones. La tercera fuente es CSC (con el 18% de los incrementos), financiando el 50% del incremento en inversiones (en más de S/. 161 millones).

Como se observa en el gráfico 5, los mayores incrementos absolutos se dieron en los departamentos de Cajamarca, Piura, La Libertad y Cusco, con más de S/. 394 millones (concentrando el 40 % del total de incrementos).

En la región de Cajamarca, el incremento presupuestal se dio mediante créditos suplementarios por: i) los saldo de balance 2004 de CSC, S/. 20 millones; Recursos Directamente Recaudados, S/. 3 millones; FONCOR, S/. 512 mil y; ii) Donaciones y Transferencias, de las donaciones del Seguro Integral de Salud-SIS por S/. 22 millones, y las transferencias de FONDOEMPLEO por S/. 42 millones¹⁷. Dichos incrementos se dieron

principalmente para el rubro Inversiones con S/. 67 millones y para Gastos de Personal en S/. 25 millones.

1.4. AVANCE EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS GR

1.4.1 Avance de la ejecución presupuestal por grupo de gasto y por fuente de financiamiento

En este acápite se trata de medir qué tanto avanzaron los GR en la ejecución de los gastos presupuestados en el 2005, para lo cual utilizamos la relación gasto devengado / PIM. Las cifras de este indicador se muestran en los cuadros 5 y 6.

Como era de esperar, los gastos corrientes se ejecutaron al ritmo esperado, llegando a cerca del 100%, especialmente en sus dos componentes principales que son los rubros Personal y Obligaciones Sociales y los Gastos Provisionales. El rubro que muestra cierto retraso es el de Bienes y Servicios en la fuente Re-

17 Mediante Ley N° 28464, una parte de los recursos provenientes de los fondos excedentes del reparto de utilidades de las empresas mineras (en este caso Yanacocha) es destinada, a través de FONDOEMPLEO, al Gobierno Regional de Cajamarca para financiar obras de infraestructura vial.

cursos Directamente Recaudados, debido a que en algunas regiones no se ha recaudado lo presupuestado.

En el grupo Gastos de Capital el panorama es diferente, pues el avance acumulado llega al 78%, con un avance del mismo orden en su componente principal, el rubro Inversiones. Esta cifra indica la existencia de retrasos en la ejecución de las inversiones, tema al que volveremos más adelante. Las fuentes asociadas a este retraso son CSC, Donaciones y Transferencias y los Recursos Directamente Recaudados (RDR)

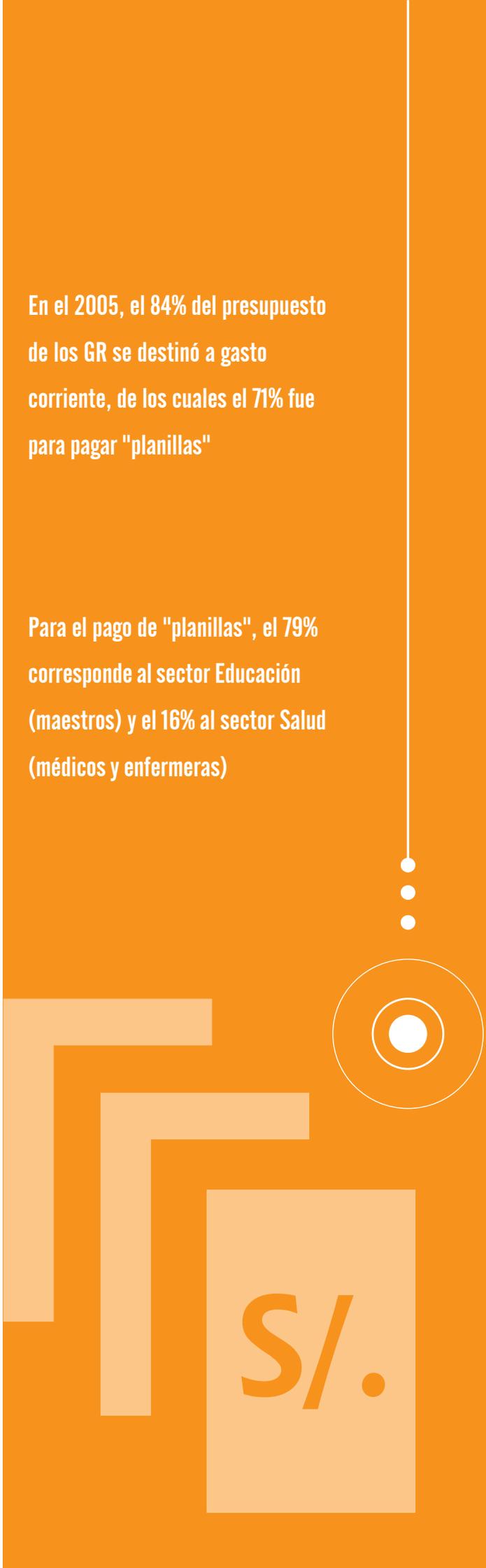
El rubro Otros Gastos de Capital, que en su mayoría está conformado por las transferencias del CSC que realiza el Gobierno Regional a las universidades públicas, por mandato legal, tiene un avance del 91%. Respecto a la ejecución del rubro Inversiones Financieras, presenta un avance de tan sólo 54%, debido a que las regiones Arequipa y San Martín tienen bajos niveles de avance (43% y 48%, respectivamente) en la ejecución de los siguientes proyectos: a) apoyo al pequeño productor rural para el proyecto especial de Majes-Sigua y, b) apoyo al pequeño agricultor con créditos oportunos para la ejecución de las campañas agrícolas, en zonas donde el Proyecto Especial Alto Mayo construye obras viales y de riego.

1.4.2 Avance en la ejecución presupuestal de las inversiones en los GR

El avance en la ejecución presupuestal de las inversiones es analizado a partir de dos indicadores: 1) avance en la ejecución presupuestal (se mide con el cociente gasto devengado/PIM), 2) nivel de uso de los calendarios (se mide en forma mensual con el cociente gasto devengado/calendario). El primero mide qué tanto se avanzó en la ejecución de los gastos de inversión presupuestados para todo el año, mientras que el segundo mide la capacidad del GR para gastar los fondos autorizados para cada mes; es decir, mide el nivel de uso de las autorizaciones de

En el 2005, el 84% del presupuesto de los GR se destinó a gasto corriente, de los cuales el 71% fue para pagar "planillas"

Para el pago de "planillas", el 79% corresponde al sector Educación (maestros) y el 16% al sector Salud (médicos y enfermeras)



S/.

Cuadro 5

EJECUCIÓN DEL GASTO EN LA FASE DEVENGADA, POR GRUPO DE GASTO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO, PARA TODOS LOS GOBIERNOS REGIONALES BAJO ESTUDIO, 2005									
	CSC	Donaciones Trans.	FONCOR	RDR	RO	RO GR	Créd. Int.	Créd. Ext.	Total
En millones de soles									
Gastos Corrientes	8.1	128.7		194.8	49.8	5,283.3			5,664.6
Personal y obligaciones Sociales	1.8			24.0	30.4	4,020.5			4,076.7
Bienes y Servicios	6.3	100.2		162.8	9.2	199.9			478.4
Otros gastos corrientes		28.5		7.8	1.4	15.5			53.2
Gastos Previsionales				0.3	8.8	1,047.3			1,056.4
Gastos de capital	281.8	91.5	318.9	39.3	3.0	110.4	3.1	14.4	862.5
Inversiones	236.9	57.9	314.8	24.8	1.3	83.4	3.1	14.4	736.7
Inversiones Financieras				2.5					2.5
Otros gastos de capital	44.8	33.6	4.1	12.1	1.7	27.0			123.3
Gastos Financieros	0.3								0.3
Intereses y cargos de la deuda	0.3								0.3
Total	290.2	220.2	318.9	234.1	52.8	5,393.7	3.1	14.4	6,527.4

Fuente: SIAF SP- MEF. Elaboración: Vigila Perú

Cuadro 6

AVANCE EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO POR GRUPO DE GASTO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO, PARA TODOS LOS GOBIERNOS REGIONALES BAJO ESTUDIO, 2005 (EN PORCENTAJES)									
	CSC	Donaciones Trans.	FONCOR	RDR	RO	RO GR	Créd. Int.	Créd. Ext.	Total
En porcentajes									
Gastos Corrientes	97%	88%		68%	93%	100%			98%
Personal y obligaciones Sociales	99%	0%		78%	90%	100%			100%
Bienes y Servicios	96%	87%		66%	98%	100%			83%
Otros gastos corrientes		97%		93%	100%	96%			96%
Gastos Previsionales				83%	97%	100%			100%
Gastos de capital	71%	59%	96%	56%	100%	100%	25%	94%	78%
Inversiones	68%	50%	96%	63%	100%	100%	25%	94%	78%
Inversiones Financieras				54%				0%	53%
Otros gastos de capital	91%	82%	100%	46%	100%	100%			83%
Gastos Financieros	95%								95%
Intereses y cargos de la deuda	95%								95%
Total	71%	73%	96%	66%	93%	100%	25%	94%	95%

Fuente: SIAF SP y Dirección Nacional de Presupuesto Público - MEF. Elaboración: Vigila Perú

gasto. Como se puede ver, estos indicadores son complementarios, pues un mayor nivel de ejecución presupuestal debería estar asociado a una mejor performance en la utilización de los calendarios.

a. Avance en la ejecución presupuestal (gasto devengado /PIM)

Los Gobiernos Regionales analizados han logrado un avance promedio del 78% en la ejecución de su presupuesto de inversiones del 2005, el cual resulta algo menor al que tuvieron el año 2004 (81%). Como es de suponer, este promedio esconde fuertes diferencias entre los GR. Aquellos que presentan los mayores niveles de avance son los de Pasco y Huánuco, lo que no significa necesariamente una buena gestión del gasto, como veremos luego. Al otro extremo se ubican los GR de Cajamarca y Cusco con niveles de avance muy bajos (Ver gráfico 6 y cuadro 7).

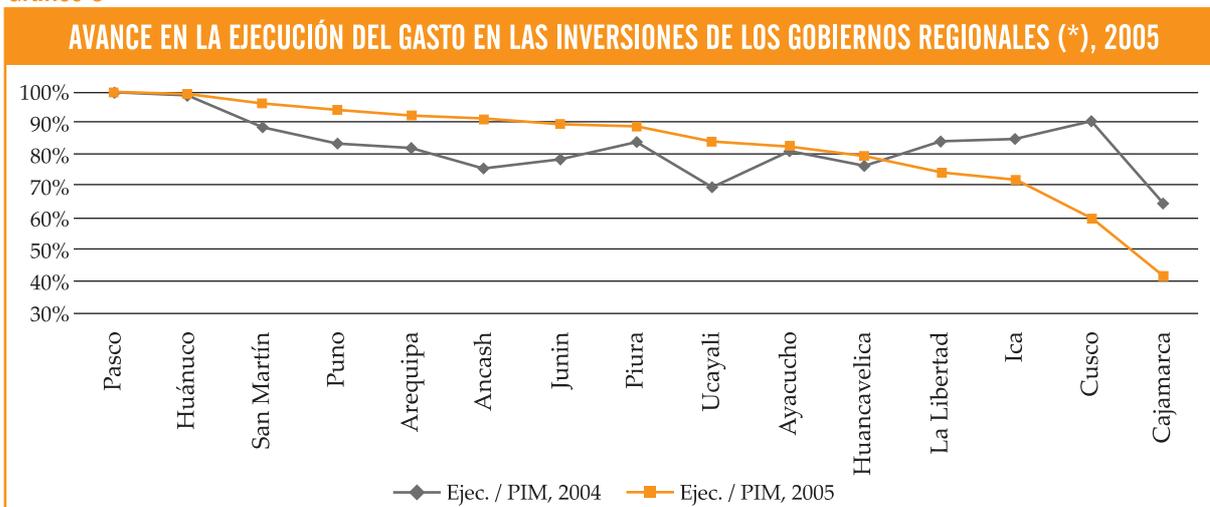
Cabe destacar que los Gobiernos Regionales de Pasco, San Martín, Puno, Junín, Piura, Ucayali, Ayacucho y Huancavelica han mejorado su performance, o por lo menos la han mantenido en comparación al 2004. En cambio, regiones como Cusco, Cajamarca, La Libertad e Ica, han desmejorado su performance, dando lugar a la disminución de la ejecu-

ción promedio del 81% al 78% entre el 2004 y 2005.

¿Cómo se explica el retraso en la ejecución de las inversiones y, en particular, la situación de los GR de Cajamarca y Cusco? Como hemos señalado ya en reportes anteriores, la mayor parte de los GR enfrentan dificultades en alguna de las fases del ciclo de proyectos. En la fase de pre-inversión se reportan problemas en la elaboración y aprobación de los proyectos por el SNIP; en la fase de inversión las dificultades se dan en la elaboración de los expedientes técnicos y; en la última fase, de ejecución de los proyectos, se producen impugnaciones y otras demoras en las licitaciones públicas.

En Cajamarca y Cusco el bajo nivel de avance se localiza en la fuente CSC donde el fuerte aumento de los ingresos por canon ha provocado retrasos crecientes en la ejecución de las inversiones programadas. Es claro que este súbito incremento de fondos ha encontrado desprevenidos a ambos Gobiernos Regionales. Sin embargo, durante el año 2005 éstos realizaron esfuerzos para dotarse de una buena cartera de proyectos aprobados por el SNIP¹⁸, por lo que sus dificultades actuales y futuras se localizarán en las fases de inversión y ejecución de los proyectos.

Gráfico 6



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

(*) Elaborado en base a los 15 GR bajo estudio

18 El GR de Cusco tiene 200 proyectos aprobados por un monto total de S/. 145 millones; el de Cajamarca tiene 187 proyectos por un monto igual. No todos estos proyectos pertenecen al GR.

Cuadro 7

AVANCE EN LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2005										
Región	Indicador	Canon y Sobre-canon	Donac. y transf.	FONCOR	Recursos Direct. Recaud.	Recursos Ordin.	Recursos Ordin. para Gob. Reg.	Crédito Externo	Crédito Interno	Total
Ancash	Avance ejec. PIM Mill S/.	87% 27.9	100% 0.3	100% 11.4	100% 0.3	100% 1.3	100% 0.4			91% 41.5
Areq	Avance ejec. PIM Mill S/.	100% 16.0	38% 3.9	99% 32.9	72% 7.5					92% 60.4
Ayacu	Avance ejec. PIM Mill S/.	47% 4.8	75% 19.9	99% 19.3	36% 0.3		100% 0.1			83% 44.36
Cajam	Avance ejec. PIM Mill S/.	58% 79.2	4% 45.2	78% 8.8	100% 0.0					41% 133.2
Cusco	Avance ejec. PIM Mill S/.	27% 46.0	86% 1.1	96% 30.7	81% 0.2		100% 7.5	89% 1.3		59% 86.8
Huancav	Avance ejec. PIM Mill S/.	59% 13.3	83% 17.4	85% 19.0						78% 49.7
Huánuco	Avance ejec. PIM Mill S/.	2% 0.2		100% 23.3	72% 0.1		100% 0.9			99% 24.4
Ica	Avance ejec. PIM Mill S/.	31% 4.9	69% 3.6	84% 13.6	71% 0.5		100% 1.0			71% 23.7
Junín	Avance ejec. PIM Mill S/.	51% 4.9	87% 11.5	82% 22.7	5% 0.3		100% 37.3			89% 76.7
La Libert	Avance ejec. PIM Mill S/.	79% 6.1	92% 3.2	99% 31.7	61% 27.0			94% 0.0	25% 12.5	73% 80.5
Pasco	Avance ejec. PIM Mill S/.	100% 3.0	100% 0.8	100% 15.0			100% 25.8			100% 44.6
Piura	Avance ejec. PIM Mill S/.	78% 59.2	100% 3.3	100% 40.9	90% 1.3		100% 8.9			88% 113.6
Puno	Avance ejec. PIM Mill S/.	88% 20.3	90% 3.8	99% 18.7	60% 0.1		100% 1.0			93% 43.9
San Mart	Avance ejec. PIM Mill S/.	81% 0.1	100% 1.0	98% 29.6	61% 0.9		100% 0.5	95% 13.9		96% 46.0
Ucayali	Avance ejec. PIM Mill S/.	81% 64.3	53% 0.1	99% 10.6	11% 1.0					83% 76.0
Total General	Avance ejec. PIM Mill S/.	68% 350.2	50% 115.1	96% 328.2	63% 39.5	100% 1.3	100% 83.4	94% 15.2	25% 12.5	78% 945.4

Fuente: MEF. Elaboración: Vigila Perú.

(*) Las celdas de color gris corresponden a avances mayores al 70%

En el caso de Cajamarca, uno de los principales retrasos se produce en la ejecución de los S/ 42 millones destinados a la carretera Cajamarca-Celendín-Balsas, a cargo de la Sede Central, debido a la observación planteada a las bases de la licitación de esta obra¹⁹.

En el caso del GR de Cusco el mayor retraso se produce en los proyectos que gestiona la unidad ejecutora Sede Central (sólo 49% de avance), pues las demás unidades ejecutoras, entre ellas, los tres proyectos especiales, tienen niveles de avance aceptables.

19 En agosto del 2005 se realizó la licitación nacional. Una observación a la absolución de bases retrasó el otorgamiento de la buena pro, que según el cronograma debió realizarse el 3 de octubre. En octubre, 7 postores presentaron propuestas técnicas para la supervisión y control de la obra. En diciembre se entregó la buena pro a la empresa ganadora de la licitación pública, el Consorcio Celendín; sin embargo, uno de los postores que intervino en esta licitación impugnó este resultado. El caso fue derivado a CONSUCODE.

De acuerdo a los funcionarios entrevistados, las principales razones de los atrasos son: 1) dificultades para la elaboración de perfiles y expedientes técnicos; 2) insuficiente personal en la Oficina de Programación de Inversión (OPI) del GR, que cuenta con 8 personas para la evaluación de proyectos de la región (que presentan los GL, y las direcciones regionales); 3) demora en la declaración de viabilidad por parte de las OPI sectoriales, de los proyectos con mayor monto (S/. más de S/. 6 millones) como el Proyecto educativo regional, Plan de emergencia infantil, Hospital de Sicuani, Asfaltado carretera Cusco-Paruro, Rehabilitación circuito turístico Cusco-Valle Sagrado de los Incas, y la adquisición de maquinarias pesadas.

b. Nivel de Uso de las autorizaciones de gasto (gasto devengado/calendario)

Este indicador muestra que los Gobiernos Regionales que tuvieron un mayor nivel de uso de los calendarios autorizados, asociado a un desempeño más estable durante los doce meses del año (desviación estándar más baja), son Arequipa, Huánuco, Ancash, Piura y La Libertad, de los cuales los tres primeros muestran también un nivel de avance en la ejecución presupuestal superior al 90%. Respecto a Pasco, cabe señalar que habiendo logrado un buen avance en la ejecución presupuestal, muestra un nivel de uso de los calendarios en promedio bajo e irregular. (ver cuadro 8 y gráfico 7)

Funcionarios de GR, señalan que una de las causas de los atrasos en la ejecución es que el MEF no cumple con transferir los recursos en la fecha acordada.

Además, información del portal del CND sobre las transferencias a los GR en algunos casos no coinciden con la información brindada por los GR. Por ejemplo en Pasco y Junín, para el FONCOR transferido existen diferencias mayores a S/. 2 millones para c/u de los GR .

Al respecto, el análisis de las cifras deja ver que el avance en la ejecución presupuestal que logró Pasco está asociado a los elevados montos calendarizados y ejecutados por este GR en los dos últimos meses del año, ya que logró ejecutar el 81% de su presupuesto anual en los meses de noviembre y diciembre. Este resultado se explica porque tres proyectos que concentraban el 65% del PIM inversiones obtuvieron su viabilidad (uno en noviembre y dos en diciembre). Dado que dichos proyectos serán ejecutados mediante conve-

Cuadro 8

NIVEL DE USO DE LAS AUTORIZACIONES DE GASTO (DEVENGADO/CALENDARIO), 2005														
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Prom.	Desvi. Estan.
Arequipa	91	88	88	80	89	72	87	79	78	72	71	90	82	8
Huanuco	81	49	24	70	83	83	74	65	88	90	75	100	73	20
Piura	71	78	87	79	75	63	58	58	69	50	69	76	69	11
La Libertad	84	67	68	90	71	72	84	61	68	61	53	48	69	12
Ancash	63	69	69	65	71	51	62	73	67	77	82	68	68	8
Ayacucho	95	71	67	55	70	66	44	51	77	75	70	68	67	13
San Martín	31	95	46	39	69	97	73	37	88	81	48	93	66	25
Ucayali	53	51	44	78	75	70	75	38	65	88	63	72	64	15
Puno	16	17	30	52	51	83	81	80	91	69	61	94	61	28
Cusco	64	67	53	38	48	40	59	56	73	69	70	88	60	14
Ica	58	49	46	79	70	70	77	59	50	62	52	55	60	11
Pasco	35	5	14	99	13	96	67	43	83	47	88	98	57	36
Cajamarca	47	36	43	59	56	74	51	69	66	48	83	43	56	14
Huancavelica	42	45	7	23	26	24	12	40	36	67	52	96	39	25
Junín	53	51	66	17	17	17	10	36	38	14	50	89	38	24
Promedio mensual	60	68	55	63	64	58	57	56	70	60	65	74	62	6

Fuente: SIAF Central Gobierno Central y Gobierno Regional. Elaboración Vigila Perú

Nota: los números en **naranja** son aquellos menores al promedio mensual.

nio por Provías Nacional, el GR "ha logrado comprometer y devengar dichos gastos" sin que la ejecución de las obras haya empezado realmente. Se trata, por tanto, de una ejecución ficticia. Considerando que dichos proyectos cuentan con los expedientes técnicos necesarios, se espera que las obras se inicien en cuanto se firme el convenio. Cabe añadir que el 86% del monto (S/. 25.7 millones) se financia con Recursos Ordinarios, por lo que si no se efectuaba el devengado el dinero revertía al Gobierno Central.

En suma, del análisis conjunto de los dos indicadores presentados podemos deducir

que los GR que tuvieron una mejor performance en la ejecución del presupuesto de inversiones son: Arequipa, Huánuco, Piura y Ancash. En el caso de los GR de Cajamarca y Cusco, que tienen los niveles de ejecución más bajos, el indicador del nivel de uso de los calendarios es consistente con este resultado. Es decir, que en ambos GR el valor de este indicador se ubica por debajo de la media en la mayor parte de los meses del año (ver cuadro 8 y gráfico 9). Un ejemplo ilustrativo de lo dicho es que en diciembre del 2005 el GR de Cajamarca tenía un calendario por S/. 56 millones de soles y logró ejecutar sólo S/. 24 millones, quedando un saldo de S/. 32 millones.

LA GESTIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL GR DE JUNÍN, 2005

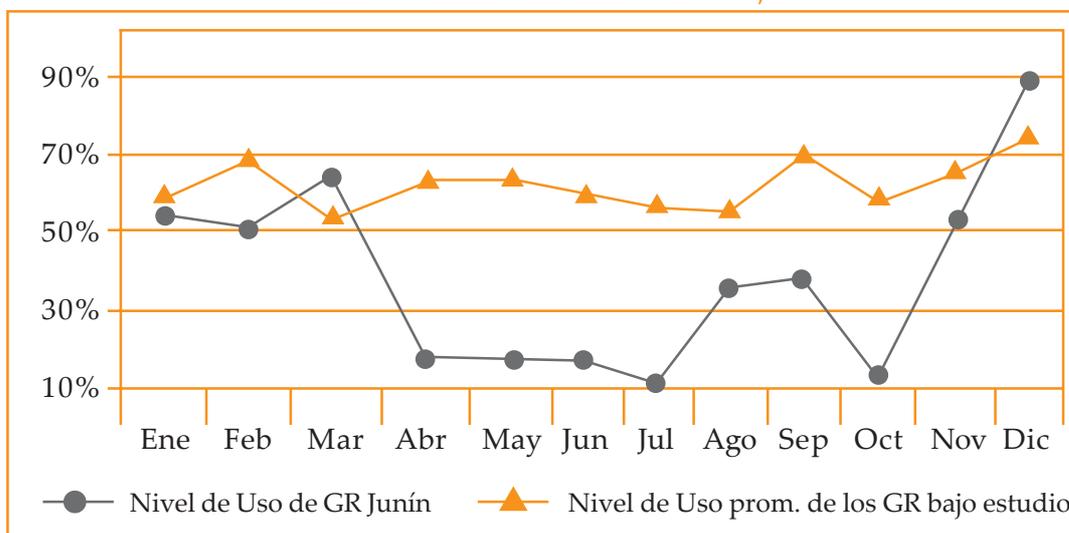
Calendario y ejecución de las inversiones de Junín, 2005 (en miles de soles)

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Calendario	515	457	407	5,247	5,184	6,569	7,278	6,934	5,831	15,944	20,294	52,871
Ejecución	273	234	266	916	873	1,093	759	2,473	2,196	2,233	10,245	46,808

El GR de Junín es uno de los que muestra un bajo nivel de uso de los calendarios y una ejecución anual cercana al 90%. ¿Cómo se explica este resultado? En el Reporte N° 8 dimos cuenta de que el GR de Junín tenía un avance de ejecución al mes de agosto de sólo 12% y un PIM en inversiones de S/. 65.2 millones. Al mes de diciembre, su

avance llegó al 89%, con un PIM de inversiones de S/. 76.7 millones. Este salto en la ejecución se debe a que en los últimos dos meses (más en diciembre) gastó el 74% de lo ejecutado en el año. (ver gráfico). Resulta difícil aceptar que una ejecución presupuestal de este tipo esté libre de factores que afectan la calidad del gasto.

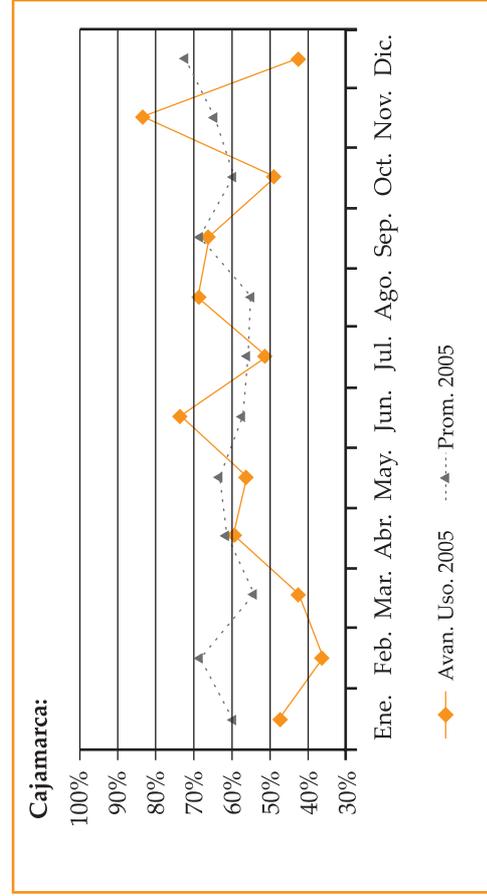
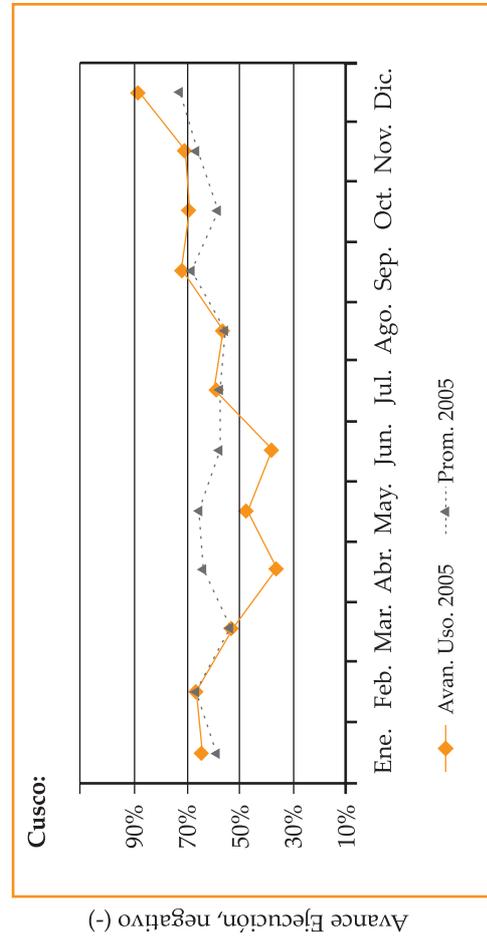
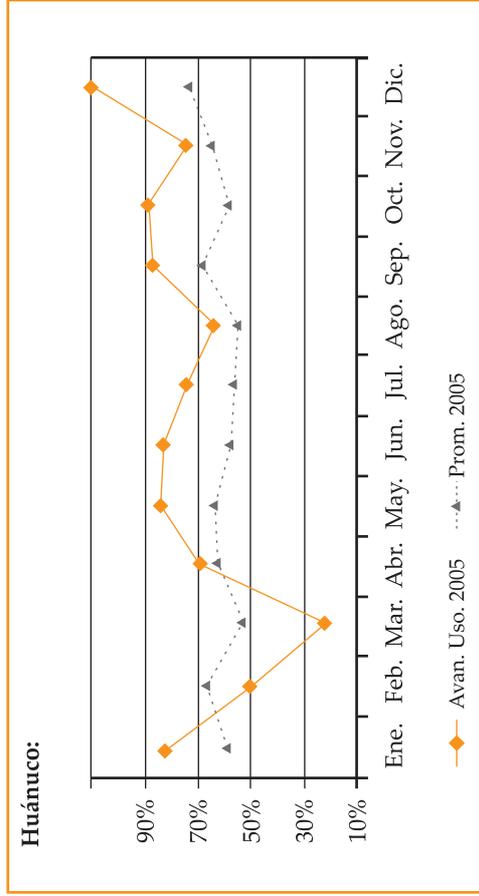
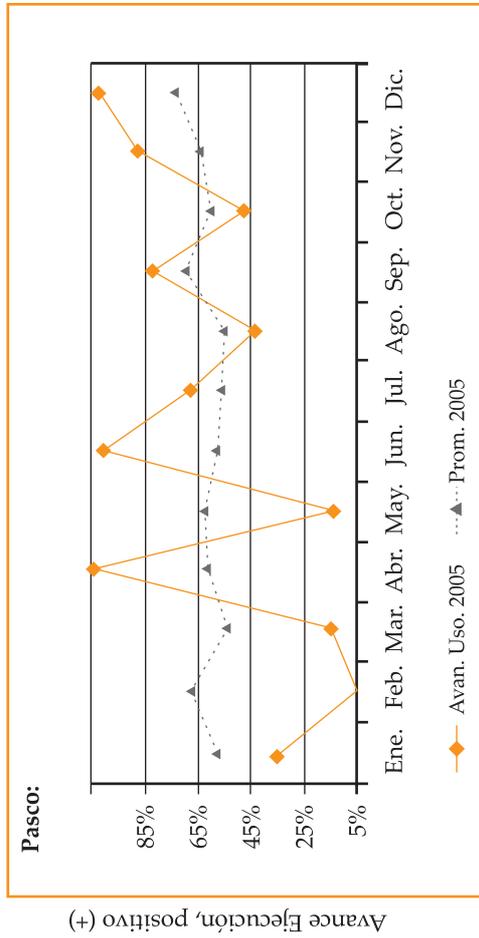
NIVEL DE USO DE LOS CALENDARIOS GR JUNÍN, 2005



Fuente: SIAF Central Gobierno Central y Gobierno Regional. Elaboración: Vigila Perú

Gráfico 7

NIVEL DE USO DE LAS AUTORIZACIONES DE GASTO



Fuente: SIAF - Gobierno Central. Elaboración: Vigila Perú

Los Gobiernos Regionales de Cajamarca y Cusco, tienen los mayores montos de Inversión no ejecutados: S/. 78.3 y S/. 35.2 millones, respectivamente

Montos de inversión no ejecutados por el GR y los saldos de balance²⁰

Para el 2005, los Saldos de Inversión (PIM-Ejecución) para los 15 GR bajo estudio alcanzan los S/. 208.75 millones. Para los 26 GR del país la cifra llega a S/. 361.13 millones.

De acuerdo a ley, existen los Saldos de Balance (S.B.), que son los saldos de inversión menos los que se generan en la fuente Recursos Ordinarios. Estos SB quedan a disposición del GR para el 2006. La diferencia entre saldo de inversión y saldo de balance es muy pequeña, en cifras absolutas.

Para las regiones bajo estudio, los saldos de inversión corresponden a la fuente CSC (en 54.3%), Donaciones y Transferencias (en 27.4%), RDR (7.1%), FONCOR (6.4%) y Recursos por operaciones de crédito externo (4.5%).

Los GR de Cajamarca y Cusco son los que tienen los mayores montos de Saldos de Inversión (S.I) en el presupuesto de inversiones (S/. 78.3 y S/. 35.2 millones, respectivamente). El origen de este saldo se debe, como indicamos antes, al fuerte incremento de las transferencias por Canon Minero en Cajamarca y por Canon Gasífero en el Cusco, asociado a las dificultades para gastarlos en inversiones. A nivel agregado, este saldo es creciente, pues entre el 2004 y el 2005 aumentó en 56%. En el otro extremo, los GR de Pasco y Huánuco (al igual que el año pasado) son los que presentan menores saldos, menos de 200 mil soles.

1.5. FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LOS GR

El número y el monto total de proyectos con declaración de viabilidad del SNIP es un in-

²⁰ Los Saldos de Balance, son los recursos financieros que no se han utilizado a la culminación del año fiscal, los que deben incorporarse mediante Crédito Suplementario - como condición previa para su uso- en el ejercicio fiscal siguiente. Este concepto no se aplica a la fuente "Recursos Ordinarios".

S/.

dicador que permite aproximarnos a la capacidad de las **unidades formuladoras** de los GR y saber si el déficit de proyectos de inversión es una de las restricciones para la ejecución de las inversiones. Cabe indicar que la disponibilidad de proyectos viables depende en buena cuenta de la capacidad operativa de las Oficinas de Programación e Inversión (OPIs) para realizar con eficiencia y celeridad sus funciones.

El número de proyectos con declaración de viabilidad con que cuentan los GR analizados ha aumentado de manera significativa con el transcurso de los tres últimos años (ver cuadro 10). El 2005 este número (1,142 proyectos) es superior en más de cinco veces al del 2002 (223 proyectos). Este incremento es particularmente importante en GR como los de Cusco y Junín, que han aumentado la cantidad de proyectos viables de 70 a 200 y de 49 a 164, respectivamente. Sólo dos GR (Ucayali y Puno) muestran una tendencia opuesta, pues han disminuido la cantidad de proyectos viables en ese período de tiempo.

Para el 2005, en las 15 regiones analizadas el 97.9 % de los proyectos de inversión (91.7% del monto) fueron evaluados por la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) de los GR. Este cambio se ha producido en los 2 últimos años, en parte gracias a dispositivos legales que otorgaban más facultades a los GR para la calificación de proyectos mediante el incremento de los montos tope de éstos. Cabe señalar que dichas OPIs dependen del GR, pero son supervisadas por la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) y responden a las directrices que ésta emite, por lo que no es posible aprobar proyectos fuera del marco que dicte el SNIP.

Características de los proyectos viables

La mayor parte de los proyectos para el 2005 se encuentran en el segmento con valor entre 200 mil-1 millón de soles, con el 42% del total de proyectos, pero representan sólo el 26% del costo total de los mismos. En cambio, los proyectos entre 1 millón y 3.5 millones representan el 25% del total de proyectos, pero

Cuadro 10

NÚMERO DE PROYECTOS CON "DECLARACIÓN DE VIABILIDAD" DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, 2002 - 2005					
GR	2002	2003	2004	2005	Diferencia 2005 -2002
Cusco	2	10	70	200	198
Cajamarca	0	80	84	187	187
Junín	9	99	49	164	155
Arequipa	4	54	97	120	116
Ucayali	4	128	177	120	116
Huancavelica	38	61	96	132	94
Ayacucho	0	22	31	80	80
Ancash	0	32	74	77	77
Piura	8	34	65	77	69
La Libertad	0	66	48	42	42
Huánuco	0	39	29	34	34
Ica	2	25	26	23	21
Pasco	16	38	44	25	9
San Martín	60	42	52	57	-3
Puno	80	24	62	27	-53
Sub Total	223	754	1,004	1,365	1,142

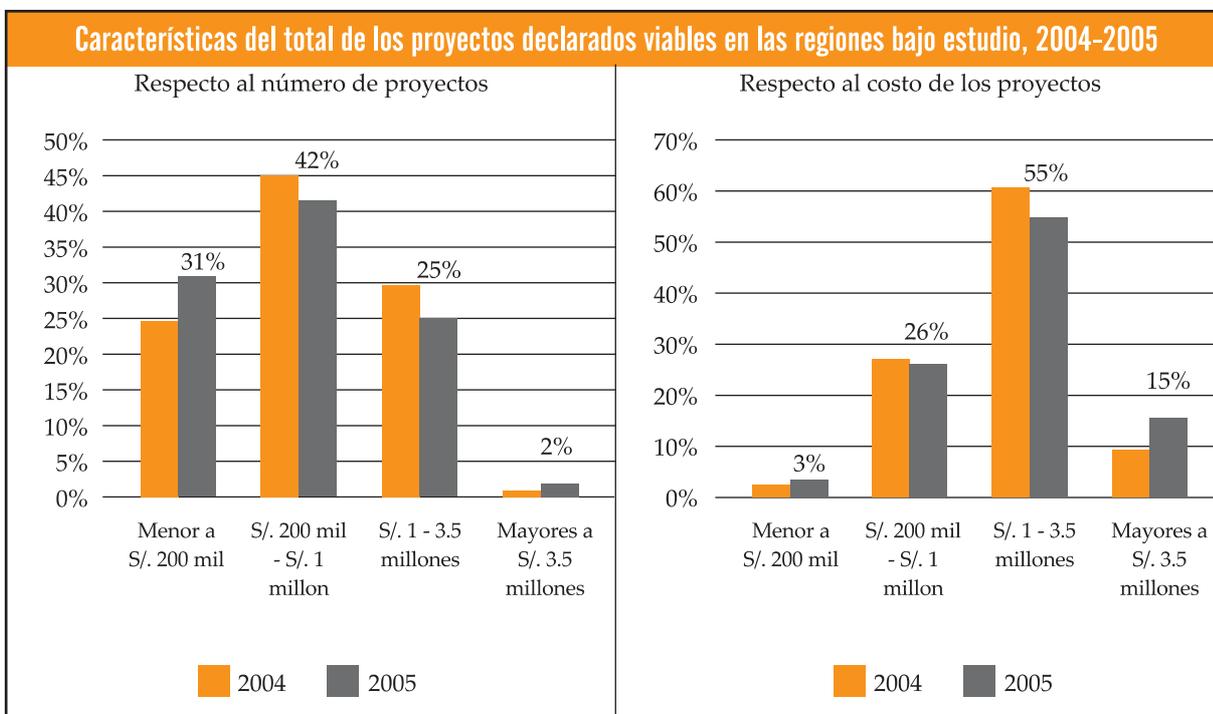
Fuente: Banco de Datos del SNIP. Elaboración: Vigila Perú

constituyen el 55% del costo total. Los proyectos pequeños, cuyo costo es menor a S/. 200 mil, son el 31% del total de proyectos y representan sólo el 3% del costo total. En este sentido, si existe una «atomización» de los proyectos, ésta tiene un peso mínimo en el costo total de los proyectos viables. (Ver gráfico 8 y cuadro 11).

Para el 2005, de las 15 regiones bajo estudio, los GR de Puno y Junín presentan la mayor participación respecto al números de proyectos mayores a 3.5 millones de soles (7% y 5%, respectivamente), siendo éstos el 40% y 36%

de los montos totales de sus proyectos con viabilidad. Para el GR de Puno son dos los proyectos mayores a S/. 3.5 millones: Bocatoma de Irrigación Yanarico (S/. 10 millones) y Mejoramiento de la Carretera Huancané-Moho-Conima-Tilali (S/. 5.9 millones). Para el caso del GR de Junín, 9 son los proyectos mayores a S/. 3.5 millones, siendo los dos principales: Mejoramiento de la carretera Pilcomayo-Chongos Bajo-Chupuro-Huayucachi (S/. 14.9 millones) y Ampliación y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de San Ramón (S/. 11.1 millones).

Gráfico 8



Fuente: Banco de Datos del SNIP. Elaboración: Vigila Perú

Cuadro 11

NÚMERO Y COSTO TOTAL DE PROYECTOS DE LOS GR DECLARADOS VIABLES POR EL SNIP EL 2005 EN 15 REGIONES

Departamento	Respecto al número de proyectos						Respecto al costo de los proyectos															
	N° de proyectos		% proyectos menor a S/. 200 mil		% proyectos entre S/. 200 mil y S/. 1 millón		% proyectos entre S/. 1 y 3.5 millones		% proyectos mayores a S/. 3.5 millones		Costo total de los proyectos (Mill. S/.)		Desviación Estándar (Mill. S/.)		% de proyectos menores a S/. 200 mil		% proyectos entre S/. 200 mil y S/. 1 millón		% proyectos entre S/. 1 y 3.5 millones		% proyectos mayores a S/ 3.5 millones	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Ancash	74	77	14%	26%	49%	45%	36%	29%	1%	0%	71	60	0.793	0.702	2%	4%	27%	33%	66%	63%	5%	0%
Arequipa	97	120	48%	49%	34%	35%	16%	13%	1%	3%	49	69	0.776	0.957	7%	7%	28%	27%	54%	47%	11%	20%
Ayacucho	31	80	13%	10%	29%	45%	58%	44%	0%	1%	38	91	0.838	0.981	1%	1%	13%	21%	86%	72%	0%	6%
Cajamarca	84	187	21%	26%	50%	50%	29%	21%	0%	3%	65	145	0.782	0.923	3%	4%	30%	32%	67%	50%	0%	15%
Cusco	70	200	43%	37%	30%	43%	27%	19%	0%	2%	47	145	0.761	1.058	5%	5%	23%	29%	71%	49%	0%	16%
Huancavelica	96	132	9%	18%	49%	54%	40%	27%	2%	1%	101	108	1.135	0.964	1%	2%	24%	36%	61%	53%	14%	8%
Huánuco	29	34	10%	21%	69%	53%	21%	26%	0%	0%	23	27	0.686	0.719	1%	3%	50%	39%	49%	58%	0%	0%
Ica	26	23	15%	26%	62%	52%	23%	22%	0%	0%	18	15	0.604	0.646	3%	4%	45%	39%	52%	57%	0%	0%
Junín	49	164	24%	54%	57%	17%	16%	24%	2%	5%	33	151	0.892	1.744	4%	4%	44%	11%	34%	48%	18%	36%
La Libertad	48	42	2%	10%	29%	48%	69%	38%	0%	5%	69	62	0.746	1.424	0%	1%	12%	20%	87%	60%	0%	19%
Pasco	44	25	14%	64%	61%	16%	23%	16%	2%	4%	48	14	2.425	1.081	1%	7%	27%	10%	38%	51%	34%	33%
Piura	65	77	15%	40%	54%	38%	31%	22%	0%	0%	55	50	0.703	0.716	2%	5%	37%	33%	61%	62%	0%	0%
Puno	62	27	31%	7%	35%	52%	31%	33%	3%	7%	66	40	2.445	2.087	3%	1%	15%	18%	47%	41%	36%	40%
San Martín	52	57	15%	7%	52%	39%	29%	54%	4%	0%	44	69	0.820	0.861	3%	1%	28%	15%	52%	84%	17%	0%
Ucayali	177	120	37%	30%	42%	48%	21%	19%	0%	3%	99	80	0.625	0.845	7%	5%	32%	34%	61%	46%	0%	16%
Total	1,004	1,365	25%	31%	45%	42%	29%	25%	1%	2%	824	1,126	1.111	1.117	3%	3%	27%	26%	61%	55%	9%	15%

Fuente: Banco de Datos del SNIP. Elaboración: Vigila Perú

El Gobierno Central y EL MARCO NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN



2.1 LOS PRINCIPALES PROCESOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La configuración del marco normativo general de la descentralización se encuentra atrasada. Se ha venido postergando sucesivamente la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que define las competencias del Gobierno Central en un Estado descentralizado y resulta crucial para evitar superposiciones y vacíos que desencadenen una situación de conflicto constante entre los distintos niveles de gobierno (central, regional y municipal). El estancamiento de la aprobación de la LOPE no permite concluir con el diseño de conjunto de la estructura política del país.

Sin embargo, durante el año 2005 se continuó con importantes aspectos de la descentralización, como la transferencia de los programas sociales y proyectos especiales a las municipalidades y GR, la descentralización del presupuesto, la transferencia de competencias y el funcionamiento de los mecanismos de participación. Un proceso que no prosperó fue la integración de 16 departamentos en 5 regiones.

Integración regional. De acuerdo a la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, a su Reglamento y a las normas complementarias dictadas por el Con-

sejo Nacional de Descentralización (CND), el 2 de junio del 2005 el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sometió a Referéndum la aprobación de cinco propuestas de integración regional. En la consulta realizada el 30 de octubre del 2005, la ciudadanía, salvo en la región Arequipa, rechazó de manera abrumadora las propuestas presentadas. Las razones que explican este rechazo son diversas. Las normas no aclararon varios aspectos del proceso; se estableció un plazo muy corto para la presentación de expedientes, quedando fuera aquellos que expresaban iniciativas tardías de la sociedad civil y de las autoridades municipales; los incentivos fiscales fueron bastante menores a las expectativas que tenían las autoridades regionales; no hubo consultas de parte de las autoridades regionales con las autoridades locales y con la sociedad y en general la ciudadanía no estuvo suficientemente informada y en muchos casos consideró el Referéndum como una consulta de aprobación o desaprobación de la gestión del gobierno del Presidente Toledo.

Descentralización fiscal. El Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal fue aprobado el 9 de setiembre del 2005. Su importancia para el proceso de integración regional radicaba en que precisaba los incentivos para las regiones integradas. De manera general desarrolló las características de la descentralización fiscal sobre el supuesto de una inte-

gración regional realizada con éxito. Dados los resultados del referéndum, el proceso de descentralización fiscal corre el riesgo de paralizarse si es que, como establece la Ley de Descentralización Fiscal, continúa condicionado a la integración regional. Lo que se requiere es más bien asociarlo a la transferencia de competencias y funciones, de manera tal que las autoridades regionales y locales tengan acceso a los recursos necesarios para ejercer las nuevas competencias que se les irá transfiriendo. El CND ha planteado al MEF que se avance con la descentralización fiscal, aunque se haya frustrado el proceso de integración regional. Sin embargo, su aplicación depende de la decisión política del futuro gobierno.

La ausencia de una verdadera descentralización fiscal ocasionó un incremento de demandas de los GR de participar de los diversos canon y regalías. En el caso de Ucayali, el Congreso y el Ejecutivo cedieron a la presión de las movilizaciones ciudadanas y de comunidades indígenas, y a través de la Ley N° 28622 modificó la Ley del Fondo de Desarrollo Socio Económico de Camisea (FOCAM) para destinar 2.5% de las regalías que percibe el GC a Ucayali.

Transferencia de competencias y funciones.

El Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2005 fue aprobado el 28 de Julio del 2005 y anunciado por el Presidente Toledo en su mensaje presidencial con más de tres meses de retraso²¹. El Plan contempló la transferencia de 28 funciones de cuatro sectores: Agricultura, Energía y Minas, Salud, y Transportes y Comunicaciones y fue formulado por el CND teniendo como referente el Plan de Transferencia de Competencias 2005-2009. El Plan Quinquenal se basa en la oferta de los sectores del Estado y en la demanda de los gobiernos regionales y locales. Este Plan Quinquenal 2005-2009 fue aprobado el 28 de marzo con casi dos meses de retraso, por lo

que se asignó un plazo muy corto para recoger los aportes de diversas regiones y localidades, así como de la sociedad civil. Debido a ello, el Plan Quinquenal, y los Planes Anuales de los que es referente, son expresión casi exclusiva de los sectores del Estado. Esto explica la desaceleración que presenta el Plan Anual de Transferencia de Competencias del 2005, que contempló la transferencia de solamente 28 competencias para hacerse efectivas el año 2006. Cabe recordar que la versión que envió el CND al Consejo de Ministros para su aprobación incluía 6 funciones adicionales de 3 sectores (PCM, Economía y Finanzas, y Producción) que no figuraron en el Plan Anual del 2005. Sin embargo, se puede apreciar en el sector Salud una iniciativa descentralista y un dinamismo mayor al de cualquier otro sector del Estado. De 7 funciones que debía contemplar la transferencia en el sector Salud, de acuerdo al Plan Quinquenal, el número subió a 13 en el Plan de Transferencia 2005.

El proceso de acreditación 2005 para la transferencia de competencias tuvo el inconveniente de que la capacitación y asistencia técnica, anterior según ley a la acreditación de los Gobiernos Regionales, fue eliminada del cronograma del Plan Anual 2005 debido al retraso de su publicación. Esto se enmendó después con la Resolución Presidencial de febrero del 2005, que dispuso que las acciones de capacitación y asistencia técnica fueran aplazadas hasta después del inicio efectivo de las transferencias. Otra consecuencia del retraso del Plan Anual es que la transferencia de funciones recién se hará efectiva en marzo del 2006, dos meses después de lo señalado por el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación.

Mecanismos de participación ciudadana.

Uno de los procesos más innovadores e interesantes del proceso de descentralización es el presupuesto participativo. El Instructivo

21 Debió ser promulgada el 9 de abril del 2005

MEF 2006 (todavía no se ha publicado el Instructivo del PP para el año fiscal 2007), que regula las fases del proceso participativo, contiene correcciones que es necesario resaltar. Reivindica el papel del CCR como organizador del proceso participativo e instancia de concertación, que había sido neutralizado por el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, al convertirlo en un agente participante más. Se refuerza la exigencia de buscar coherencia y articulación entre los procesos de programación de planes y presupuestos de gobiernos locales y regionales. Se hace obligatoria la convocatoria para integrar el Equipo Técnico de representantes calificados de la sociedad civil, y se presta mayor interés a los Comités de Vigilancia, que tendrán que supervisar tanto el adecuado desarrollo del proceso como de la ejecución de los proyectos aprobados. A la fecha, los Comités de Vigilancia no han podido cumplir con su función por diferentes razones, tales como la poca claridad sobre la tarea encomendada, el desinterés del funcionario regional y/o la carencia de recursos logísticos y presupuestales.

Al momento de redactar este informe balance del 2005, la campaña electoral 2006 ya se ha iniciado. En este contexto, es indispensable lograr que las principales fuerzas políticas que compiten debatan sobre los temas centrales de la descentralización y definan sus propuestas concretas²².

22 El Grupo Propuesta Ciudadana ha publicado *La Descentralización Peruana. Una agenda para relanzar un proceso impostergable*. Se trata de una agenda descentralista a ser debatida por todos y especialmente por los partidos y movimientos que participan en las elecciones presidenciales.

Se ha venido postergando sucesivamente la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que define las competencias del Gobierno Central en un Estado descentralizado y resulta crucial para evitar superposiciones y vacíos que desencadenen una situación de conflicto constante entre los distintos niveles de gobierno (central, regional y municipal). El estancamiento de la aprobación de la LOPE no permite concluir con el diseño de conjunto de la estructura política del país.





Acceso a la INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

En esta sección se examina la respuesta de los GR a las solicitudes de información presentadas por los equipos regionales de Vigila Perú durante el año 2005, así como sus iniciativas de transparencia a través de sus portales web. La información solicitada o buscada (en el caso de la página web) está referida a los temas de distribución y ejecución presupuestal, programa de inversiones, licitaciones públicas, actas y ordenanzas regionales, entre otros. Se ha utilizado un método de evaluación que otorga una calificación anual a cada GR a partir de su desempeño en los cuatrimestres del año, (ver notas 24 y 26) tanto en acceso a la información como en portales de transparencia.

Los resultados de este reporte 2005 muestran una apreciable mejora en la respuesta a las solicitudes de información presupuestal y política normativa respecto al año anterior. Siete de los quince GR bajo estudio entregaron la información completa y en los plazos de ley. En el año 2004 esta cifra era menor, ya que sólo cuatro y seis GR entregaban adecuadamente la información presupuestal y político-normativa, respectivamente). Para los dos últimos cuatrimestres del 2005 se solicitó por primera vez información más precisa sobre licitaciones públicas y otros procesos de selección. Sólo cinco GR entregaron esta información completa y en los plazos establecidos. En cuanto a la situación de los portales de transparencia,

once GR contaban con páginas web que pueden ser calificadas de buenas o regulares.

3.1 LA RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

El Reglamento de la Ley N° 27806 establece en su artículo 10° que la solicitud de acceso a la información es presentada en la unidad de recepción documentaria y es deber de ésta canalizar la solicitud al funcionario que posea la información. Así, la labor del funcionario responsable de la recepción de la solicitud necesita de la colaboración de los funcionarios que poseen la información, en este caso la información presupuestal, administrativa y político normativo. Esta es la razón por la cual algunas veces nos referimos al comportamiento de las Gerencias o Sub Gerencias responsables.

Durante el año 2005 la respuesta a las solicitudes de **información presupuestal** ha sido buena o muy buena en 7 GR (Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Piura y Ucayali, Huánuco e Ica). En un segundo grupo de 7 GR la respuesta ha sido regular (Arequipa, Huancavelica, Junín, La Libertad, Pasco, Puno y San Martín). La única respuesta deficiente la encontramos en el GR de Ancash, que reitera esta actitud desde el año 2004²³.

²³ La información o no se entrega o se entrega incompleta y fuera de los plazos de ley. Sólo en el último periodo (setiembre-diciembre 2005) se percibió una mejor disposición de la Oficina de Planificación y Presupuesto para entregar la información; no obstante, la información del Programa de Inversiones no fue entregada.

En conjunto, se constata un avance en el acceso a la información en comparación al desempeño en el 2004, en el cual la respuesta a las solicitudes de información fue buena en 4 GR, regular en 8 GR y deficiente en 3 GR (Ver cuadro 12).

Cabe destacar los casos de Ayacucho y Cajamarca, cuyos GR han mejorado notablemente su desempeño en los últimos ocho

meses del 2005. De manera similar, el GR de Huánuco ha pasado de un desempeño deficiente durante el 2004 a uno caracterizado por la entrega completa y oportuna de la información solicitada en el 2005. Por su parte, el GR de Ica ha mantenido su muy buen desempeño del año 2004 dando respuesta oportuna y eficiente a los requerimientos de información presupuestal durante todo el 2005.

Cuadro 12

RESPUESTA ²⁴ DE LOS GR FRENTE AL PEDIDO DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL (*)				
GOBIERNO REGIONAL	Enero-Abril	Mayo-Agosto	Setiembre-Diciembre	Calificación Anual 2005
Ancash	IF	NE	IP	D
Arequipa	CF	IP	IP	R
Ayacucho	IF	CP	CP	B
Cajamarca	IF	CP	CP	B
Cusco	CP	CF	IP	B
Huancavelica	CP	IP	IF	R
Huánuco	CP	CP	CP	MB
Ica	CP	CP	CP	MB
Junín	IF	CP	IF	R
La Libertad	CF	CP	IF	R
Pasco	CF	CF	CF	R
Piura	CF	CF	CP	B
Puno	NE	CP	IP	R
San Martín	IF	IF	CP	R
Ucayali	CP	IP	IP	B

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

24 Nota Metodológica

Puntaje por desempeño cuatrimestral

- Entrega en los plazos de ley y completa (CP) — (puntaje 4)
- Entrega completa fuera de los plazos de ley (CF) o entrega parcial en los plazos de ley (IP) — (puntaje 3)
- Entrega parcial fuera de los plazos de ley (IF) — (puntaje 2)
- No entregó la información (NE) — (puntaje 0)

Calificación del desempeño

El promedio anual resulta del puntaje obtenido en cada cuatrimestre y luego se clasifica el desempeño de acuerdo a los siguientes rangos:

Muy bueno: 4
 Bueno: Entre menos de 4 y más de 3
 Regular: Entre 3 y 2 (incluido ambos)
 Deficiente: Entre menos de 2 y 0

Ejemplo: Junín tuvo en el año 2005 los siguientes desempeños en los 3 cuatrimestres: IF (Incompleta fuera de plazo), CP (Completa en los plazos) y nuevamente IF. Su puntaje promedio en el año es $(2+4+2)/3 = 8/3 = 2.7$. Como está entre 3 y 2 su desempeño es calificado como R (regular).

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

(*) Programa de Inversiones, Presupuesto Institucional, Ejecución Presupuestal

Respecto al pedido de **información administrativa** a los GR, de acuerdo a la información de los últimos dos cuatrimestres, 5 GR respondieron bien o muy bien (Cajamarca, Ica, Junín, la Libertad y Huancavelica); 7 (Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Pasco, Piura y Ucayali) tuvieron un desempeño regular y 3 lo hicieron de manera deficiente (Ancash, Puno y San Martín). Ver cuadro 13.

Cabe destacar el excelente desempeño del GR de Huancavelica, que entregó la información de manera completa y en los plazos de ley. Los desempeños más bajos en el 2005 corresponden a los GR de Puno, San Martín y Ancash. Este último repite su desempeño deficiente en el acceso a la información presupuestal. Según el reporte del equipo regional de Vigila Perú en Ancash, existe reticencia de parte de los funcionarios responsables para la entrega de información sobre licitaciones públicas. En el caso de los GR de Puno y San Martín no entregaron la información solicitada ni explicaron o justificaron este hecho. En general, la información de más difícil acceso es la referida a Adquisiciones y Contrataciones.

En cuanto a la **información político-normativa** (del Consejo Regional) durante el año 2005, encontramos que 7 GR tuvieron un desempeño bueno o muy bueno (Cusco, Arequipa, Cajamarca, Huancavelica, Ica, La Libertad y Piura); 5 GR un desempeño regular y los GR de Ancash, Puno y San Martín tuvieron un desempeño deficiente, pues o bien entregaron información incompleta o no la entregaron. En líneas generales el desempeño del 2005 se ha mantenido respecto del año 2004, en el cual 6 GR tuvieron un buen desempeño, 7 GR regular y 2 GR un desempeño deficiente.

De los 7 GR que han mostrado un buen desempeño el 2005, 4 de ellos (Cajamarca, Ica, La Libertad y Piura) lo han mantenido desde el año 2004, lo cual muestra que estas buenas prácticas vienen siendo internalizadas en el quehacer institucional. Cabe resaltar el caso del GR de Huancavelica que mejoró su desempeño respecto del 2004.

Por otra parte, los GR de Ancash y Puno mantienen un desempeño deficiente de manera constante desde el 2004. En Puno, el Secretario Técnico del CR no entregó ninguna infor-

Cuadro 13

RESPUESTA DE LOS GR FRENTE AL PEDIDO DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA*			
GOBIERNO REGIONAL	Mayo- Agosto	Setiembre- Dic	Calificación Anual 2005
Ancash	NE	NE	D
Arequipa	IF	IP	R
Ayacucho	CF	IF	R
Cajamarca	CP	IP	B
Cusco	NE	CP	R
Huancavelica	CP	CP	MB
Huánuco	IF	IF	R
Ica	IP	CP	B
Junín	CP	CF	B
La Libertad	CP	IP	B
Pasco	CF	CF	R
Piura	NE	CP	R
Puno	NE	NE	D
San Martín	NE	NE	D
Ucayali	IP	IP	R

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

(*) Plan de Adquisiciones, Procesos de Selección

mación, mientras que en Ancash desde el año 2004 el GR no brinda la información solicitada y recién en el último cuatrimestre del 2005, aunque de manera incompleta y fuera del plazo de ley, pudo accederse a esa información. Un caso lamentable es el del GR de San Martín donde se observa un retroceso, ya que en el año 2004 entregaba la información completa y en los plazos de ley, mientras en el 2005 tuvo un desempeño deficiente. (Ver cuadro 14)

Si se evalúa el desempeño de los GR, considerando en conjunto el acceso a la información presupuestal, administrativa y político-normativa, el resultado es que seis GR (Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, la Libertad y Piura) tuvieron un buen desempeño en dos o tres de las oficinas a las que se solicitó información; seis GR (Arequipa, Ayacucho, Huánuco, Junín, Pasco y Ucayali) tuvieron un desempeño regular; y tres GR (Ancash, Puno y San Martín) tuvieron un comportamiento en conjunto deficiente. (Ver cuadro 15).

En el primer grupo de GR con buen desempeño destacan Cajamarca e Ica por haber entregado información completa y oportuna

durante todo el año 2005. En el caso de Ica este comportamiento se mantiene desde el año 2004 para las materias presupuestal y político-normativa (CR). Cajamarca también tuvo un buen desempeño en la entrega de información normativa en el año 2004 y en lo que se refiere a información presupuestal se nota una recuperación respecto al final de ese año en que registró un desempeño deficiente. Huancavelica, por su parte, muestra un cambio positivo, pues ha pasado de un desempeño regular en el año 2004 a uno calificado como muy bueno en el 2005, no sólo en materia normativa sino también administrativa. Finalmente, el GR de Piura ha mantenido su buen desempeño del año 2004 en la atención a las solicitudes de información presupuestal y político-normativa.

En cuanto al tercer grupo, de desempeño deficiente, el caso más claro de incumplimiento constante de la Ley de Transparencia durante los años 2004 y 2005 es el GR de Ancash. Su respuesta a los pedidos de información ha sido deficiente en materia presupuestal, administrativa y político-normativa (CR) a lo largo del año 2005. En cambio, el GR de San Martín muestra un retroceso que coincide

Cuadro 14

RESPUESTA DEL GR FRENTE AL PEDIDO DE INFORMACIÓN POLÍTICO-NORMATIVA*				
Gobierno Regional	Enero- Abril	Mayo- Agosto	Setiembre- Dic	Calificación Anual 2005
Ancash	NE	NE	IF	D
Arequipa	CP	CP	CP	MB
Ayacucho	IF	CF	CP	R
Cajamarca	CP	CP	CP	MB
Cusco	IF	CP	CP	B
Huancavelica	CP	CP	CP	MB
Huánuco	IF	IF	CF	R
Ica	CP	CP	CP	MB
Junín	CP	CF	NE	R
La Libertad	CP	CP	CP	MB
Pasco	CF	IF	IP	R
Piura	CP	CP	CP	MB
Puno	NE	NE	NE	D
San Martín	IF	NE	IP	D
Ucayali	CF	IP	IF	R

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

(*) Actas de las sesiones del CR, Ordenanzas y Acuerdos

Cuadro 15

RESPUESTA DE LOS GR AL PEDIDO DE INFORMACIÓN POR MATERIA Y OFICINA RESPONSABLE, 2005			
Gobierno Regional	Presupuestal Gerencia de PPAT	Administrativa Gerencia de Administración	Política normativa Secretaría Técnica del CR
Ancash	D	D	D
Arequipa	R	R	MB
Ayacucho	B	R	R
Cajamarca	B	B	MB
Cusco	B	R	B
Huancavelica	R	MB	MB
Huánuco	MB	R	R
Ica	MB	B	MB
Junín	R	B	R
La Libertad	R	B	MB
Pasco	R	R	R
Piura	B	R	MB
Puno	R	D	D
San Martín	R	D	D
Ucayali	B	R	R

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

con el cambio de su presidente. En el 2004 tuvo una buena respuesta en la entrega de la información política-normativa, la misma que en el 2005 ha sido deficiente. Si bien la Gerencia de de Administración no entregó ninguna información, la Gerencia de Planificación y Acondicionamiento Territorial mostró buena disposición en el último cuatrimestre, por lo que se pudo acceder a 2 de los 3 documentos solicitados. En el GR de Puno existen deficiencias en la entrega de información administrativa (licitaciones públicas) y político-normativa (CR). Nunca se atendieron estas solicitudes de información ni se dio justificación alguna por este hecho.

3.2 LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA

En este reporte anual contamos con información algo diferenciada sobre el estado de los portales de transparencia de los GR. En el primer cuatrimestre enero-abril 2005 se evaluó el estado global de los portales y en los últimos dos cuatrimestres se realizó un estudio

más desagregado del estado de los portales de transparencia por materias (presupuestal, administrativa y político-normativa).

En el 2005 destacan dos GR (Arequipa y Huancavelica) cuyos portales de transparencia contienen información presupuestal, política-normativa y administrativa completa y actualizada a lo largo del año. El GR de Junín viene realizando esfuerzos notables para mejorar su portal. Un segundo grupo esta constituido por ocho GR (Piura, Pasco, La Libertad, Huánuco, Cusco, Cajamarca, Ucayali e Ica) cuyos portales están operativos y contienen información por lo general incompleta²⁵ o desactualizada en los tres temas referidos.

Un tercer grupo lo conforman cuatro GR (Puno, Ancash, Ayacucho y San Martín) cuyos portales contienen información incompleta, desactualizada o con frecuencia información irrelevante, a juzgar por lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. (Ver cuadro 16)

25 Contienen algunos documentos sobre las diferentes materias. Por ejemplo, contienen información sobre las Ordenanzas Regionales y el Presupuesto Institucional Modificado, pero no sobre las Actas de Sesión del Consejo Regional ni sobre Licitaciones y Concursos.

Cuadro 16

PORTAL DE TRANSPARENCIA 2005 POR PERIODOS Y TEMAS ²⁶				
GOBIERNO REGIONAL	Enero-Abril	Mayo-Diciembre	Mayo-Diciembre	Mayo-Diciembre
	Información presupuestal, administrativa y político-normativa	Presupuestal	Administrativa	Político-normativa (Consejo Regional)
Ancash	D	R	D	R
Arequipa	B	B	B	B
Ayacucho	D	D	R	R
Cajamarca	R	R	R	B
Cusco	R	R	R	B
Huancavelica	B	B	B	B
Huánuco	R	R	R	R
Ica	R	R	R	D
Junín	B	R	B	B
La Libertad	R	R	R	R
Pasco	B	R	R	R
Piura	R	R	R	R
Puno	D	D	D	R
San Martín	R	D	D	R
Ucayali	R	R	R	D

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

A manera de balance podemos señalar que durante el 2005, 11 GR tuvieron un desempeño entre regular y bueno respecto a todos los temas considerados. En general, el desempeño ha sido similar al del 2004. Sin embargo, el número de buenos desempeños fue mayor (5 portales contenían información presupuestal actualizada; 5, información administrativa y 10 información político-normativa) en el 2004. Esto se explica en parte porque los criterios de evaluación usados

entonces fueron menos exigentes y detallados que en el 2005. En tal sentido, es posible sostener la hipótesis de que la calidad de los portales de los GR (operatividad, amigabilidad, información que contienen) ha mejorado respecto al año 2004²⁷.

3.3 OTROS MEDIOS DE DIFUSIÓN

En el 2005 se ha observado un incremento en el empleo de otros medios por parte de los

26 Nota Metodológica

Puntaje por desempeño cuatrimestral

- Información Completa y Actualizada (CA) — — (puntaje 4)
- Información Incompleta o Desactualizada (ID) — — (puntaje 3)
- Sin Información relevante (SI) — — (puntaje 0)

Calificación del desempeño

El promedio anual se obtiene del puntaje obtenido en cada cuatrimestre y luego se clasifica el desempeño de acuerdo a los siguientes rangos:

Bueno:	Entre menos de 4 y más de 3
Regular:	Entre 3 y 2 (incluido ambos)
Deficiente:	Entre menos de 2 y 0

27 En el Reporte Nacional Anual del año 2004 se evaluó el estado actual de los portales web y no su comportamiento constante, a lo largo del año, como se hace en el presente reporte. Además, en el 2005 los indicadores fueron más exigentes en la información requerida. Así, en el 2005 se buscó información referida no sólo a la ejecución presupuestal como en el 2004, sino también el Programa de Inversiones, el Presupuesto Institucional Modificado y la ejecución del Presupuesto Participativo. En cuanto a la información administrativa, se buscó el Plan de Adquisiciones, además de la información de Licitaciones y Concursos. En el aspecto normativo, se buscó, además de las Ordenanzas y Acuerdos, las actas de las sesiones del Consejo Regional.

GR para difundir información sobre su gestión. En los 15 GR a los que damos seguimiento se cuenta con algún medio de difusión, aunque sea parcial. De ellos, 5 GR emplearon medios de prensa y además elaboraron medios propios para este propósito. Los que presentan información más completa son los medios utilizados por los GR de Ica, Arequipa y Piura. (Ver cuadro 17).

La mayoría de temas difundidos por estos medios se refieren a actividades oficiales del Presidente, proyectos de inversión, concursos de selección, y ordenanzas.

3.4 AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en su artículo 24º que los GR deberán realizar como mínimo dos audiencias públicas de rendición de cuentas al año, una en la capital del departamento y la otra en alguna provincia del mismo.

Doce de los quince GR cumplieron con realizar al menos dos audiencias en el año. El úni-

co GR que no realizó ninguna fue Puno, debido a la suspensión de su Presidente. Los GR de Huánuco y Pasco sólo realizaron una audiencia. En el primer caso no hubo mucha difusión de parte del GR pero tampoco expectativa de parte de la sociedad civil. En el caso del GR de Pasco se tomó la decisión de realizar las dos audiencias en el último cuatrimestre, pero la segunda terminó por postergarse hasta el siguiente año.

Sobre este proceso la Defensoría del Pueblo ha formulado diversas recomendaciones, entre ellas: la necesidad de la aprobación de un Reglamento que garantice el normal desarrollo de las audiencias y promueva la participación; la amplitud y anticipación de la convocatoria a través de medios de comunicación de amplia cobertura; la conveniencia de realizar más de dos audiencias públicas en aquellas regiones con mayor número de provincias; y la importancia de distribuir anticipadamente un Resumen Ejecutivo que contenga los temas más relevantes del informe de rendición de cuentas. Si bien estas recomendaciones comenzaron a ser atendidas desde el 2004 por la mayoría de los GR, este año se

Cuadro 17

OTROS MEDIOS DE INFORMACIÓN			
Regiones	Medios propios (boletines, publicaciones, etc.)	Medios de Prensa (notas de prensa, programas de radio o televisión)	Temas destacados
Ancash	✓		
Arequipa	✓	✓	Proyectos de inversión
Ayacucho	✓	✓	Proyectos de inversión Actividades oficiales
Cajamarca	✓		
Cusco		✓	Presupuesto Participativo
Huancavelica	✓		Proyectos de inversión
Huánuco		✓	Concursos de selección Ordenanzas
Ica	✓	✓	
Junín		✓	
La Libertad	✓		
Pasco		✓	Actividades oficiales
Piura	✓	✓	
Puno	✓	✓	Proyectos de inversión Ordenanzas
San Martín		✓	Actividades oficiales
Ucayali	✓		
Total	10	10	

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

pudo observar una mejora, sobre todo en la distancia temporal entre las dos audiencias. Además, se constató un aumento en el número de los participantes, como veremos más adelante. (Ver cuadro 18)

Respecto de la primera recomendación, en el año 2005, 10 de los 14 GR cumplieron con aprobar su Reglamento por medio de una norma regional. No cumplieron con esta recomendación los GR de Arequipa, Ica, La Libertad y Pasco.

En lo que se refiere a la forma de la convocatoria, la mayoría de los GR utilizó medios de comunicación masiva, como la prensa y la radio para lograr una convocatoria amplia y suficientemente anticipada.

En cuanto a la distancia temporal entre las dos audiencias, la mayoría de los GR realizó las audiencias con un intervalo de 4 meses o más. En Piura e Ica el intervalo fue de 3 y 2 meses,

respectivamente. Los casos más extremos son Cusco y La Libertad, donde las dos audiencias se realizaron en el mismo mes de diciembre. En el 2004, en 7 de las 15 regiones las dos audiencias se realizaron en los últimos tres meses del año, en 6 de ellas el intervalo fue de un mes.

Respecto a la entrega de un resumen ejecutivo del informe de rendición de cuentas con la debida anticipación, 11 de 14 GR lo entregaron. En el caso de Pasco el resumen fue entregado el mismo día de la audiencia y en Cusco, Huánuco y La Libertad no se atendió esta recomendación.

Finalmente, cabe señalar que se aprecia un aumento en el número de participantes a las audiencias. El año pasado fueron 7 los GR que contaron con menos de 200 asistentes. Este año, en cambio, sólo 3 GR (Piura, San Martín y Ucayali) registraron una asistencia menor a 200 participantes en sus audiencias.

Cuadro 18

AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS						
Regiones	Fecha de realización de la Audiencia	Medio de la convocatoria	Reglam. aprobado por norma regional (si/no)	Entrega de Resumen ejecutivo del informe de rendición de cuentas (si/no)	Número aproximado de participantes	Lugar de realización y Observaciones
Ancash	11 de febrero	Prensa, radio. Convocatoria adecuada	Si	Si	250 participantes	Provincia de Casma
	9 de setiembre	Prensa, radio. Convocatoria adecuada	Si	Si	210 participantes	Provincia de Huaraz
Arequipa	14 de agosto	Invitaciones, prensa, radio.	No	Si	Más de 100 participantes	Arequipa.
	7 de diciembre	Invitaciones, prensa, radio.	No	Sí	Más de 100 participantes	Condesuyos (Chuquibamba)
Ayacucho	8 de abril	Invitaciones, prensa, radio.	Si	Si	1386 participantes	Provincia de Huamanga
	16 de diciembre	Invitaciones, prensa, radio.	Si	Si	980 participantes	Pausa, Provincia de Paucar del Sarasara
Cajamarca	30 de junio	Invitaciones, prensa, radio. Convocatoria adecuada	Si	Si	300 participantes	Provincia de San Miguel
	21 de diciembre	Invitaciones, prensa, radio. Convocatoria adecuada	Si	Si	400 participantes	Provincia de Cajamarca

Regiones	Fecha de realización de la Audiencia	Medio de la convocatoria	Reglam. aprobado por norma regional (si/no)	Entrega de Resumen ejecutivo del informe de rendición de cuentas (si/no)	Número aproximado de participantes	Lugar de realización y Observaciones
Cusco	20 de diciembre	Prensa y radio.	Si	Si	276 participantes	Distrito de Santiago (Cusco).
	21 de diciembre	Prensa y radio.	Si	Si	232 participantes	Provincia de Anta
Huancavelica	22 de julio	Invitaciones, prensa, radio. Anticipación adecuada	Si	Si	380 participantes	Tayacaja
	11 de noviembre	Invitaciones, prensa, radio. Anticipación adecuada	Si	Si	350 participantes	Castrovirreyna
	16 de diciembre	Invitaciones, prensa, radio. Poca anticipación	Si	Si	220 participantes	Huancavelica
Huánuco	14 de setiembre	Radio, TV, prensa escrita y banderolas	Si	No	200 participantes	Provincia de Huánuco. Sólo se realizó una Audiencia Pública. No tiene impacto en la sociedad.
Ica	8 de octubre	Invitaciones, prensa, radio.	No	Si	300 participantes	Independencia (Pisco)
	23 de diciembre	Invitaciones, prensa, radio.	No	Si	100 participantes	Santiago (Ica)
Junín	20 de agosto	Invitaciones, prensa, radio. Anticipación adecuada	Si	Informe publicado previamente en el portal web	380 participantes	Huancayo
	17 de diciembre	Invitaciones, prensa, radio. Anticipación adecuada	Si	Informe publicado previamente en el portal web	180 participantes	Concepción
La Libertad	5 de diciembre	Prensa escrita regional. 20.11.05 22.11.05	No	No	350 participantes	En Trujillo asistió gran cantidad de empleados públicos y muy pocos líderes de la sociedad civil. Pobre nivel de diálogo.
	27 de diciembre	Prensa escrita regional. 20.11.05 22.11.05	No	No	150 participantes	En Otuzco la asistencia de la población rural y de las autoridades de gobiernos locales fue mayor.
Pasco	9 de diciembre	Diez días antes mediante cartas de invitación y difusión en radio.	No	El resumen fue entregado el mismo día de la audiencia.	350 participantes	Sólo se realizó una Audiencia Pública. Hay un retroceso en la implementación de las audiencias.

Regiones	Fecha de realización de la Audiencia	Medio de la convocatoria	Reglam. aprobado por norma regional (si/no)	Entrega de Resumen ejecutivo del informe de rendición de cuentas (si/no)	Número aproximado de participantes	Lugar de realización y Observaciones
Piura	16 de setiembre	23.08.05 Invitación y prensa	Si	Si	Menos de 100 participantes	Sechura
	14 de diciembre	1.12.05 Invitación y prensa.	Si	Si	Menos de 100 participantes	Sullana
Puno	-	-	-	-	-	El Gobierno Regional no realizó ninguna audiencia pública.
San Martín	6 de agosto	12.7.05	Si	Si	109 participantes	Saposa
	30 de diciembre	12.12.05	Si	Si	83 participantes	Moyabamba. Al igual que la primera audiencia, el 50% de los participantes eran funcionarios del GR.
Ucayali	18 de agosto	Prensa y radio. Convocatoria adecuada	Si	Si	Menos de 100 participantes	Puerto Esperanza (Provincia de Purús). Poca participación y desinterés de la población.
	17 de diciembre	Prensa y radio. Convocatoria adecuada	Si	Si	Más de 100 participantes	Pucallpa.

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

Consejo Regional y PRODUCCIÓN NORMATIVA



4.1 NÚMERO DE SESIONES DEL CR Y ASISTENCIA DE LOS CONSEJEROS REGIONALES

Todos los GR han cumplido con la disposición legal de realizar al menos una sesión ordinaria al mes. En el año se ha registrado un promedio de 26 sesiones del CR, una más que el promedio anual del 2004 (25). El cuadro 19 permite apreciar que el promedio de sesiones varía entre 8 y 9 sesiones por periodo. Pasco (45) e Ica (38) destacan por su mayor número de sesiones²⁸, mientras el CR de Cusco realizó el menor número de sesiones

(15). Puno, es la única región donde no accedimos a la información sobre el número de sesiones del CR.

La asistencia de los consejeros regionales a las reuniones del Consejo es de 96.5%. Los CR con una asistencia de 100% son Arequipa, Ayacucho y Cajamarca. En líneas generales el porcentaje es el esperado. El porcentaje más bajo de asistencia lo tiene el CR de Ica (90.6%), sin embargo, el cuadro presenta tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias, por lo que si consideráramos sólo las sesiones ordinarias se llegaría al 100%.

Cuadro 19

SESIONES Y ASISTENCIA AL CONSEJO REGIONAL								
Consejo Regional	Número de sesiones(*)				Porcentaje de asistencia de los Consejeros Regionales			
	ene-abr	may-ago	set-dic	2005	ene-abr	may-ago	set-dic	2005
Ancash	7	6	5	18	s.i.	95	s.i.	95
Arequipa	12	8	11	31	100	100	100	100
Ayacucho	9	10	12	31	100	100	100	100
Cajamarca	7	6	6	19	100	100	100	100
Cusco	7	4	4	15	98.6	94.2	100	97.6
Huancavelica	9	14	9	32	90	100	98.4	96.1
Huánuco	9	13	10	32	97.8	95.8	90.9	94.8
Ica	13	12	13	38	90	90.5	91.2	90.6
Junín	8	7	7	22	95	94.8	94.8	94.9
La Libertad	4	6	5	15	100	91.7	100	97.2
Pasco	14	12	19	45	100	100	85	95
Piura	9	8	8	25	95.6	87.5	93.8	92.3
Puno	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
San Martín	5	5	12	22	98.8	100	100	99.6
Ucayali	8	4	4	16	95	100	100	98.3
Promedio	9	8	9	26	96.9	96.4	96.5	96.5

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

* Incluye Sesiones ordinarias y extraordinarias

s.i.: sin información

28 Cabe señalar que los Consejeros Regionales reciben una dieta mensual, independientemente del número de sesiones del Consejo Regional.

4.2 PRODUCCIÓN DE ORDENANZAS EN LOS CONSEJOS REGIONALES

La producción de Ordenanzas Regionales ha ido creciendo de periodo a periodo (102, 136 y 170) hasta completar 408 ordenanzas (considerando 14 GR) en el año 2005, cifra superior a la registrada en el 2004 (251 ordenanzas para 15 GR), lo que muestra una tendencia hacia el incremento de la producción normativa en los últimos dos años hasta llegar a la cifra promedio de 29 ordenanzas por región. (Ver cuadro 20)

En cuanto al contenido de las ordenanzas, los temas vinculados con las herramientas de gestión que definen funciones y procedimientos administrativos ocupan el primer lugar (con 93 ordenanzas). El Reglamento de Organización de Funciones (ROF), los Cuadros de Asignación de Personal (CAP) y los

Texto Únicos de Procedimientos Administrativos constituyen el 22.8% del total.

El tema de la Política Económica de los GR representa el 19.4 % de la totalidad de las ordenanzas. Aquí se encuentran las ordenanzas sobre Desarrollo y Competitividad (37) y Manejo Presupuestal (21).

Otros temas preponderantes son los Planes Concertados y Presupuesto Participativo (13%), así como los referidos a la Constitución Orgánica de los Gobiernos Regionales (11.5%).

En el año 2004, los temas preponderantes también fueron desarrollo económico, gestión administrativa y Constitución Orgánica de los GR. En el 2005 hay un ligero incremento de la producción normativa sobre los planes de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo (de 7.9% a 13%).

Cuadro 20

ORDENANZAS REGIONALES 2005							
Área	Tema	Enero-Abril	Mayo-Agosto	Setiembre-Diciembre	Número por tema	Total	Porcentaje
Planes Concertados y Presupuesto Participativo	Plan de Desarrollo Concertado	5	3	13	21	53	13.0
	Presupuesto Participativo	12	7	3	22		
	Plan Vial Participativo	3	2	5	10		
Participación de la sociedad civil	Políticas de Participación Ciudadana	3	2	13	18	24	5.9
	CCR	1	2	3	6		
Transparencia y acceso a la información		2	1		3	3	0.7
Constitución orgánica	Funcionamiento del CR	7	3	3	13	47	11.5
	Desarrollo institucional del GR	15	8	9	32		
	Integración regional	1		1	2		
Herramientas de gestión	TUPA	3	11	11	25	93	22.8
	ROF, MOF, CAP, PAP	3	28	33	64		
	Asignación de personal		1	3	4		

Área	Tema	Enero-Abril	Mayo-Agosto	Setiembre-Diciembre	Número por tema	Total	Porcentaje
Política económica	Manejo presupuestal	4	4	13	21	79	19.4
	Desarrollo y competitividad	15	15	7	37		
	Agro / ganadería	2	5	2	9		
	Transporte		2	7	9		
	Pesquería	1	2		3		
Política en salud		2	3	12	17	17	4.2
Política en educación		3	6	5	14	14	3.4
Política de inclusión social		3	6	4	13	13	3.2
Política de género		2	2	4	8	8	2.0
Política ambiental		3	9	8	20	20	4.9
Turismo		5	3		8	8	2.0
Política ante emergencias públicas y desastres naturales			3		3	3	0.7
Cultura		1	3	3	7	7	1.7
Límites territoriales			1		1	1	0.2
Fiestas cívicas y reconocimientos públicos		5	2	5	12	12	2.9
Política de reparaciones por la violencia política			2	3	5	5	1.2
Otro		1			1	1	0.2
Total		102	136	170	408	408	100

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

Nota: la información se refiere sólo a 14 regiones. No incluye Puno, debido a que el GR no proporcionó información sobre ningún cuatrimestre a nuestro equipo regional.

Participación CIUDADANA



5.1 EL CONSEJO DE COORDINACIÓN REGIONAL

En los primeros meses de este año debía hacerse efectiva la primera renovación de los representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Regional, tras dos años de ejercicio en el cargo. Los CCR que

llevaron a cabo su renovación de manera oportuna fueron Pasco, Piura y Cajamarca, pero en la mayoría de los casos este proceso se ha llevado a cabo con retraso. A fines de marzo del 2006 queda pendiente la elección en el Cusco, cuya convocatoria estaba prevista para el primer trimestre del año. (Ver cuadro 21).

Cuadro 21

RENOVACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE SOCIEDAD CIVIL ANTE EL CONSEJO DE COORDINACIÓN REGIONAL		
Consejo de Coordinación Regional	Realización de elecciones	Fecha de la elección
Áncash	Sí	13/05/2005
Arequipa	Sí	22/05/2005
Ayacucho	Sí	28/05/2005
Cajamarca	Sí	20/03/2005
Cusco	No	-
Huancavelica	Sí	04/07/2005
Huánuco	Sí	24/11/2005
Ica	Sí	26/02/2006
Junín	Sí	22/07/2005
La Libertad	Sí	17/12/2005
Pasco	Sí	01/03/2005
Piura	Sí	12/03/2005
Puno	Sí	24/02/2006
San Martín	Sí	02/07/2005
Ucayali	Sí	28/12/2005

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

Cuadro 22

SESIONES Y ASISTENCIA AL CONSEJO DE COORDINACIÓN REGIONAL								
Consejo de Coordinación Regional	Número de sesiones(*)				Porcentaje de asistencia de los representantes de la sociedad civil			
	ene-abr	may-ago	set-dic	2005	ene-abr	may-ago	set-dic	2005
Áncash	0	1	0	1	n.a.	100	n.a.	100
Arequipa	3	2	2	7	80	100	100	93.3
Ayacucho	1	0	1	2	71.4	n.a.	71.4	71.4
Cajamarca	2	1	0	3	100	44.4	n.a.	72.2
Cusco	1	2	0	3	88.9	77.8	n.a.	83.4
Huancavelica	4	9	0	13	45	55.6	n.a.	50.3
Huánuco	0	2	0	2	n.a.	64.3	n.a.	64.3
Ica	1	0	0	1	75	n.a.	n.a.	75
Junín	0	2	1	3	n.a.	50	60	55
La Libertad	0	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Pasco	0	2	3	5	n.a.	70	56.7	63.4
Piura	1	1	0	2	100	100	n.a.	100
Puno	4	7	0	11	44.4	42.9	s.i.	43.7
San Martín	0	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Ucayali	4	0	0	4	66.7	n.a.	n.a.	66.7
Promedio	1.3	1.9	0.5	3.7	75	70.5	72	72.2

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

n.a.: no aplica porque no hubo sesión

(*) sesiones ordinarias y extraordinarias

En Huánuco se recompuso el CCR a fines de noviembre del 2005, pero hasta el cierre del presente reporte no se había instalado oficialmente. En La Libertad falta elegir dos de sus ocho representantes, lo que en la práctica ha paralizado el funcionamiento del CCR.

De acuerdo a ley, el CCR debe reunirse al menos dos veces al año. En el 2005, sólo 11 GR cumplieron con esta disposición. En Ancash e Ica el CCR se reunió sólo una vez y en La Libertad y San Martín no se realizó ninguna sesión. La situación empeoró en el último cuatrimestre –cuando ya se había culminado con el proceso participativo y la elaboración de expedientes para el proceso de in-

tegración regional–, periodo en el cual se llevaron a cabo sesiones del CCR en sólo 4 GR. En cuanto a la asistencia de los representantes de la sociedad civil a las sesiones del CCR, se puede apreciar que el promedio anual es bajo (72.2 %)²⁹. Ver cuadro 22.

El escaso dinamismo, así como los retrasos en su renovación, muestran la debilidad de los CCR. Entre las principales causas de ello podemos mencionar la carencia de una amplia e inclusiva representación de la sociedad civil; la falta de mecanismos de coordinación entre los representantes de la sociedad civil y las organizaciones representadas; y la poca capacidad del CCR para hacer valer sus dere-

29 A diferencia de los Consejeros Regionales, los representantes del CCR no perciben dietas, viáticos u otro tipo de asignación del Gobierno Regional.

chos. A ello hay que agregar el recelo de las autoridades regionales y el desinterés de los alcaldes provinciales para participar en una instancia con poca capacidad de incidencia.

5.2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En la mayoría de los GR se ha seguido, aunque con algún retraso, todas las fases recomendadas por el Instructivo del Presupuesto Participativo 2006. Hasta el cierre del presente reporte, en Ancash, Ayacucho y La Libertad no se habían realizado algunas fases del proceso. Es importante precisar el carácter orientador del Instructivo, que está orientado a facilitar un desarrollo articulado del Presupuesto Participativo. (Ver cuadro 23).

En el 2005 debían haber funcionado simultáneamente dos Comités de Vigilancia del

Presupuesto Participativo. El Comité de Vigilancia 2004-2005, elegido el 2004, debió vigilar el cumplimiento de los proyectos priorizados para su ejecución el 2005 y el Comité de Vigilancia 2005-2006 tuvo como función adicional velar por el seguimiento del proceso mismo de toma de decisiones. Por tal razón, debía instalarse y funcionar desde el 2005.

Al cierre de este reporte sólo se habían instalado 11 Comités para el 2005-2006. El año anterior se instalaron 8 Comités 2004-2005. (Ver cuadro 24). En el Comité de Vigilancia Regional 2005-2006 de Ancash se designaron representantes provinciales, quienes aún no se han reunido para conformar un Comité Regional. En Cajamarca se conformaron comités para seguir de cerca el proceso, sin embargo, no han trascendido la sesión de su conformación para poder coordinar entre sí.

Cuadro 23

LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (*)							
Región	CP	IA	CA	TD	TP	ET	FA
Ancash	✓		✓		✓	✓	
Arequipa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ayacucho	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Cajamarca	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cusco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Huancavelica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Huánuco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Junín	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
La Libertad	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Pasco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Piura	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Puno	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
San Martín	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ucayali	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Total	15	14	14	13	15	15	14

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

(*) CP: Convocatoria del proceso

IA: Identificación de agentes participantes

CA: Capacitación de agentes participantes

TD: Talleres de diagnóstico

TP: Talleres de priorización

ET: Evaluación técnica de las prioridades concertadamente definidas

FA: Formalización de los acuerdos

Cuadro 24

CONFORMACIÓN DE LOS COMITÉS DE VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL		
Región	2004-2005	2005-2006
Áncash		
Arequipa		✓
Ayacucho		✓
Cajamarca		
Cusco	✓	✓
Huancavelica	✓	✓
Huánuco		✓
Ica	✓	✓
Junín	✓	✓
La Libertad	✓	✓
Pasco		
Piura	✓	✓
Puno		✓
San Martín	✓	
Ucayali	✓	✓
Total	8	11

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

La principal debilidad radica en la inexperiencia para realizar su función y la carencia de recursos logísticos mínimos. En Pasco, sólo la provincia de Pasco eligió sus representantes para el Comité de Vigilancia Regional, más no las otras dos provincias, lo cual se explica por la poca importancia que los agentes participantes y el GR le dan al Comité, el cual el 2005 no funcionó porque los 10 representantes provinciales no pudieron reunirse. La Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial del GR San Martín ha elaborado ya la Propuesta de Ordenanza del Presupuesto Participativo 2007, y dentro de las primeras actividades a desarrollarse está la conformación del Comité de Vigilancia.

5.3 ESPACIOS DE CONCERTACIÓN ENTRE EL GR Y LA SOCIEDAD CIVIL

Además del CCR y el presupuesto participativo, existen otros espacios de concertación entre el Gobierno Regional y la sociedad civil.

Algunos de ellos han sido creados en cumplimiento de políticas del Gobierno Central, como los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y los Consejos Regionales de Salud (CRS) (que se verán en detalle en los capítulos 6 y 7). En este acápite tendremos en cuenta sólo aquellos espacios institucionalizados que hayan sido reconocidos por el GR a través de una norma, independientemente de si fueron promovidos por el GR o por la sociedad civil.

El número total de espacios institucionalizados y permanentes de concertación registrados el 2005 es de 80, número mayor al registrado el 2004 (49), lo que muestra la permanencia y multiplicación de estos espacios participativos. Las únicas regiones que no registran ningún espacio de este tipo son Ancash y Puno. Sería importante revisar el grado de consolidación de estos espacios y ver cómo se articulan o podrían articularse con otros espacios de consulta y concertación.

La problemática abordada por estos espacios se puede reunir en 3 grupos, que al igual que el 2004, abordaron mayoritariamente los temas de inclusión y desarrollo económico (ver cuadro 25).

- En el primero grupo la mayoría de los espacios (30 de 80) abordaron el tema de la inclusión a favor de la infancia y la adolescencia, el adulto mayor, la persona con discapacidad, la mujer, la juventud o la población afectada por la violencia política (ver capítulo 8).
- Un segundo grupo de espacios (29) trabajó el tema del desarrollo económico³⁰, concentrándose principalmente en el agro y la ganadería (11) y en el impulso a las exportaciones (6).
- El resto de espacios abordaron temas diversos, como salud (4), emergencias y desastres (2), seguridad (2), protección de recursos (2) y deporte (1). Sobresalen los temas de cuidado ambiental y contaminación (5) y seguridad alimentaria (4)³¹

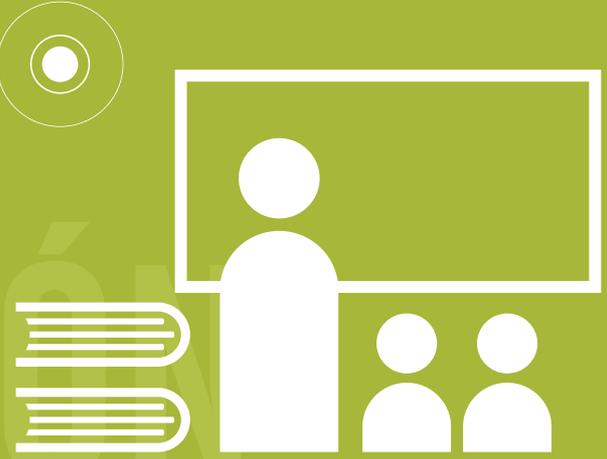
Cuadro 25

ESPACIOS DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN ENTRE LOS GR Y LA SOCIEDAD CIVIL (INSTITUCIONALIZADOS Y PERMANENTES)		
Región	Espacios de Concertación	Observaciones
Ancash	0	No existen
Arequipa	18	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comité Estratégico Exportador CERX 2. Comisión Regional de Sanidad para la Exportación Agraria 3. Consejo Regional de Coordinación para el Acopio y Categorización de Fibra de Alpaca 4. Asociación de Productores de Leche 5. Asociación Regional de la Vid 6. Grupo Impulsor de Cadenas Exportadoras 7. Comité Regional para el Desarrollo del Turismo 8. Mesa de Trabajo para el Desarrollo del Olivo 9. Comité de Emergencias y Desastres 10. Comité de Enfermedades Transmisibles 11. Comité de Planificación y Políticas de la Salud 12. Comité de Salud Ambiental 13. Comité de Promoción de la Salud 14. Red Regional por la Infancia 15. Federación Regional de Alpaqueros 16. EIA Construcción de Plantas de Sulfuros de Cerro Verde 17. Relaves Mineros de El Madrigal 18. Minería Artesanal
Ayacucho	9	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional de la Persona con Discapacidad 2. Consejo Regional del Adulto Mayor 3. Instituto Regional de la Mujer 4. Instituto Regional de la Juventud 5. Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa 6. Consejo Regional por los Derechos del Niño(a) y Adolescente 7. Consejo Regional del Deporte 8. Consejo Regional Agrario 9. Comité Ejecutivo Regional de Exportaciones

30 Aquí se ubican también los Consejos Regionales de la Micro y Pequeña Empresa (COREMYPEs) (4) y los Consejo del Trabajo (2). Si bien responden a una directiva nacional, los hemos incluido aquí porque muestra la voluntad de los GR de promoverlos e institucionalizarlos en su región.

31 La seguridad alimentaria está asociada al tema de la inclusión, en la medida en que está dirigida principalmente a atender la problemática de la malnutrición en los niños de familias en extrema pobreza.

Región	Espacios de Concertación	Observaciones
Cajamarca	8	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grupo Impulsor de Competitividad Regional 2. Comité Ejecutivo Regional Exportador 3. Consejo Regional del Trabajo 4. Grupo Técnico Regional de Educación Ambiental 5. Grupo Técnico Regional de Gestión del Agua 6. Grupo Técnico para la Regulación del Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos 7. Grupo Técnico Regional de Gestión de Cuencas Compartidas 8. Comité Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Cusco	4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Emergencia Infantil 2. Consejo Regional de Saneamiento Básico (CORSAB) 3. Plan de Desarrollo Agropecuario 4. Plan de Acción por la Infancia y Adolescencia
Huancavelica	6	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Integral de Plan Integral de Reparaciones (COREPIR) 2. Reuniones sobre situación del Tren Macho 3. Comité Regional de Seguridad Ciudadana 4. Consejo Regional de Personas con Discapacidad 5. Consejo Regional de Seguridad Alimentaria 6. Consejo Regional del Adulto Mayor
Huánuco	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional para las Personas Adultas (COREPAM) 2. Consejo Regional de la Mujer 3. Consejo Regional de la Juventud
Ica	5	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión "Pro Paracas" 2. Protección de Camélidos Sudamericanos 3. Comisión Multisectorial: Reparaciones Víctimas de Violencia 4. Comisión Regional Multisectorial por la Niñez y la Adolescencia 5. Consejo Regional para las Personas con Discapacidad
Junín	6	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional de Mujeres 2. Consejo Regional de Reparaciones 3. Consejo Regional de la Infancia y la Adolescencia 4. Mesa Temática de Seguridad Alimentaria 5. Consejo Regional del Adulto Mayor 6. Consejo Regional de Discapacitados
La Libertad	6	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional de Seguridad Vial de La Libertad 2. Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa 3. Consejo Regional de Promoción de la Mujer 4. Consejo Regional de Turismo 5. Consejo Regional de Energía y Minas 6. Consejo Regional del Trabajo y Promoción del Empleo
Pasco	1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional del Adulto Mayor
Piura	9	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa (COREMYPE) 2. Consejo Regional de Desarrollo Agrario (CORDA) 3. Consejo Ejecutivo Regional Exportador (CERX) 4. Consejo Regional de Turismo (CORETUR) 5. Consejo Regional de Competitividad (CRC) 6. Grupo de Gestión de Riesgo 7. Consejo por los Derechos del Niño y el Adolescente 8. Consejo Regional de las Personas con Discapacidad 9. Consejo Regional de la Juventud
Puno	0	No existen
San Martín	4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional de la Persona con Discapacidad 2. Consejo Regional de la Mujer, Niño, Niña, Adolescente y Adulto Mayor 3. Comisión de Víctimas de la Violencia Política 4. Comisión Regional de la Micro y Pequeña Empresa
Ucayali	1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional de Seguridad Alimentaria
Total	80	



Luego de tres años de iniciado el proceso de descentralización, uno de los principales temas que debe formar parte del debate nacional es cómo viabilizar una efectiva descentralización de los servicios educativos que permita afrontar los graves problemas de gestión, calidad y acceso a la educación por los que atraviesa el Perú.

Al finalizar el año 2005 se aprecia que los avances en materia de descentralización educativa han sido prácticamente nulos. Si bien la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales –reglamentada por el Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, en concordancia con las leyes marco de la descentralización³²–, establecieron que todos los sectores nacionales debían elaborar planes quinquenales y anuales de las funciones a transferir. Una vez publicado el Plan Quinquenal de Transferencias Sectoriales 2005-2009 por el CND, el Gobierno Nacional consideró no transferir ninguna de las 21 funciones contempladas para el quinquenio en el sector Educación en el 2005. Esto, a pesar de la voluntad expresada por el Ministerio de Educación (MED) al haber presentado al CND una propuesta de Plan Quinquenal y una propuesta de Plan Anual de Transferencias que

incluía la transferencia de funciones para ese año.

Cabe señalar que en el sector Educación existe una desconcentración previa de funciones administrativas y de funcionamiento que son actualmente asumidas por 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 referida al diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Regional.

Al no plantearse la transferencia de funciones para el año 2005, el MED estaba facultado para suscribir Acuerdos de Gestión con Gobiernos Regionales y/o Locales para la delegación de algunas de las funciones mencionadas. En el Reporte Nacional N° 7 de Vigila Perú, correspondiente a los meses comprendidos entre enero y abril del 2005, se informó sobre la posible firma de estos acuerdos de gestión con cuatro gobiernos locales distritales de Lima y dos gobiernos regionales, tomados como pilotos. Lamentablemente, al finalizar el año, el MED sólo ha avanzado en la elaboración de

32 Base legal de la descentralización: artículo 188° de la Constitución Política del Perú, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades.

un documento que plantea los *"lineamientos generales para la formulación y suscripción de acuerdos de gestión con gobiernos regionales y locales"*, sin contar con una fecha efectiva para su firma.

El año concluyó con la presentación por parte del MED de su propuesta de Plan Quinquenal 2006-2010 ante el CND, de acuerdo a los plazos establecidos. El 31 de enero del 2006 el CND publicó el Plan de Transferencias 2006-2010, en el cual se incluye para el sector Educación la transferencia de 21 funciones a nivel regional, 19 funciones a nivel provincial y 19 funciones a nivel distrital, de las cuales se plantea transferir en el 2006 cinco funciones a nivel regional, una a nivel provincial y una a nivel distrital.

En este escenario, se conjugan una serie de temas y medidas que el Gobierno Nacional y el MED deben concretar en el diseño normativo y operativo de la descentralización, antes de iniciar la transferencia de funciones y competencias que son contempladas en el nuevo Plan Quinquenal 2006-2010. Estos temas, que resumimos a continuación, han sido también materia de discusión por expertos en educación y expuestos con anterioridad en los reportes de Vigila Perú.

En primer lugar, el MED y el CND reconocen que "...en la actualidad existen dos procesos que discurren en forma paralela: el proceso normado por la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, cuyo objetivo es la descentralización del Estado, y un proceso de descentralización educativa impulsado por la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que busca reestructurar el Sistema Educativo Nacional alrededor de la Institución Educativa, como principal instancia del Sistema"³³. Como respuesta a esta situación, ambos procesos deben complementarse y generar un

esquema de funcionamiento descentralizado del sector, que considere una nueva estructura organizativa a nivel nacional, regional y local. A esto debe sumarse la definición del rol, competencias y funciones que debe tener el Gobierno Nacional en un esquema de Estado descentralizado, lo que hasta la fecha no ha podido ser vislumbrado, ya que aún se encuentra pendiente de aprobación la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, sabemos que existe una relación de dependencia del MED hacia el Gobierno Nacional, así como existe una relación de dependencia administrativa de las Direcciones Regionales de Educación respecto de los Gobiernos Regionales, pero en el caso de las Unidades de Gestión Educativa Local y las Instituciones Educativas, éstas no tienen ninguna relación de dependencia con los Gobiernos Locales. Además, existe una escasa desconcentración de funciones a este nivel. Este último punto se complica al existir una duplicidad de funciones a nivel local en la Ley General de Educación (LGE) y en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). La LGE, en sus artículos del 73° al 78°, plantea una serie de funciones en educación asignadas a las Unidades de Gestión Educativa Local, que a su vez están establecidas en el artículo 82° de la LOM para los Gobiernos Locales³⁴. Este tipo de aspectos normativos deben ser subsanados en el corto plazo a fin de facilitar la transferencia de funciones.

El Plan Quinquenal 2006-2010 recientemente presentado, plantea "contar con un modelo conceptual que ayude a definir, de manera unívoca y sistemática, los roles, competencias y funciones de los niveles de gobierno con el fin de evitar conflictos de competencias y duplicidad de funciones"³⁵. Asimismo, presenta una propuesta que muestra los roles, competencias y funciones por cada nivel de

33 Plan de Mediano Plazo 2006-2010 - CND enero 2006. Pág. 38.

34 Para mayor detalle sobre estas funciones véase Reporte Nacional N° 7 de Vigila Perú.

35 Plan de Mediano Plazo 2006-2010 - CND enero 2006. Pág. 39.

gobierno. Entre otros puntos del Plan, también se mencionan problemas expresados por el propio sector, al manifestar la importancia y necesidad de precisar algunas funciones planteadas muy genéricamente en las leyes descentralistas. Se menciona la amplitud de conceptos que puede abarcar una función a ser transferida, como por ejemplo, la función del artículo 82° de la LOM: "Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras".

En resumen, podemos decir que los principales obstáculos para dar inicio a la transferencia de funciones en educación se encuentran en los vacíos y contradicciones del marco normativo actual. Por tanto, se requieren cambios normativos que establezcan reglas de juego claras para los actores que intervienen en el proceso. Tarea que no sólo le atañe al MED y el CND, sino también al Congreso de la República y el Poder Ejecutivo. Consideramos que el Plan Quinquenal 2006-2010 constituye un avance y una oportunidad al plantear estos temas, lo cual debe traducirse en un Plan Anual de Transferencias 2006 que sea promulgado y ejecutado en el corto plazo.

De otro lado, un tema que se trabajó y estuvo en la agenda educativa nacional en el 2005, fue la propuesta de una Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM) elaborada por el MED. En ella se propone una serie de criterios para el ingreso de los profesionales a la misma y los años de permanencia en cada uno de sus cinco niveles de acuerdo a la realización de evaluaciones periódicas (cada dos años). Además, se plantea un diferencial remunerativo considerable entre niveles³⁶. La propuesta, presentada a finales del mes de enero del 2006 al Congreso de la República, no ha sido aún aprobada.

También el Congreso presentó en diciembre del 2005 un proyecto de Ley de Probidad del Sector Educación con el objeto de combatir la corrupción de los funcionarios públicos en este rubro, considerando la implementación de medidas de control y vigilancia ciudadana. Sin embargo, hasta el cierre de este reporte la ley no ha sido promulgada.

Finalmente, uno de los logros del 2005 ha sido la culminación de la propuesta de Proyecto Educativo Nacional (PEN)³⁷ elaborada por el Consejo Nacional de Educación (CNE), la cual 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.

6.0 FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS PARTICIPATIVOS REGIONALES DE EDUCACIÓN (COPARE)

Los COPARE tienen como su razón de ser 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). También se encuentran facultados para participar en la elaboración de los planes anuales y estratégicos del sector a nivel regional y deben llevar a cabo funciones de vigilancia de la calidad de los servicios educativos. Sin embargo, todavía están lejos de consolidar su trabajo. Las causas de ello están directamente relacionadas con la poca apertura que muestran algunos GR y sus Direcciones Regionales de Educación

36 Actualmente, la Ley del Profesorado establece un diferencial remunerativo entre un profesor del primer nivel y uno del quinto del 8.9% (70 nuevos soles). La CPM plantea que esta diferenciación sea del 100% (el doble de lo que gana el primer nivel). En El Peruano, Lima, viernes 27 de enero de 2006.

37 La propuesta de Proyecto Educativo Nacional se puede encontrar en: <http://www.cne.gob.pe>

(DRE) para convocar y promover el diálogo con la sociedad civil, la falta de recursos económicos y el escaso compromiso de los actores involucrados para darle continuidad a estos espacios.

¿Cómo va el funcionamiento de los COPARE?

Un primer tema a considerar es la frecuencia de las reuniones que han desarrollado estos espacios. Los COPARE que se han reunido con mayor frecuencia en el año pertenecen a las regiones de Arequipa, Pasco, Puno y Huancavelica (de 15 a 10 reuniones). En un segundo grupo de regiones encontramos a Ancash, Cusco, San Martín e Ica, con una frecuencia de reuniones menor (8 y 7). Finalmente, los de Ayacucho, Huánuco, Junín, La Libertad, Piura y Ucayali han sesionado en pocas ocasiones a lo largo del año (de 1 a 5 reuniones). Ver cuadro 26.

Ahora bien, si evaluamos la calidad de las reuniones y actividades realizadas por los COPARE, encontramos en primer lugar, que en las 15 regiones estudiadas los consejos han priorizado su intervención en la elaboración y búsqueda de financiamiento para los PER, como veremos más adelante.

Un segundo tema está relacionado con la organización y funcionamiento interno de los COPARE, de los que mencionamos algunos casos relevantes:

- En un primer grupo de regiones (Ancash, Cajamarca, Ica, Junín, La Libertad y Pasco) los COPARE han cambiado de representantes. En el caso de Junín, según el equipo regional de Vigila Perú, la recomposición del Consejo ha sido débil, debido a que no se ha considerado entre sus miembros a expertos en el tema educativo. Por su parte, en Pasco los nuevos integrantes del COPARE no están participando de las reuniones.
- Un caso que llama la atención es el ocurrido en la región San Martín, donde se llegó a tener dos Consejos de Participación Regional funcionando paralelamente, uno reconocido por la Dirección Regional de Educación – conformado desde el 2003– y otro instalado posteriormente en el 2004. Sin embargo, el GR reconoció esta innecesaria duplicidad y dejó sin efecto la resolución presidencial que planteaba la constitución del Consejo Regional de Educación del GR y reconoce la validez y

Cuadro 26

SESIONES DE LOS COPARE EN EL 2005			
Región	Nº de reuniones	Región	Nº de reuniones
Ancash	8	Junín	3
Arequipa	15	La Libertad	5
Ayacucho	1	Pasco	12
Cajamarca	S. I. *	Piura	5
Cusco	8	Puno	11 **
Huancavelica	10	San Martín	8
Huánuco	3	Ucayali	4
Ica	7		

* En Cajamarca no entregaron la información.

** En Puno el número de reuniones consignadas se refiere a los meses comprendidos entre julio y octubre

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

funcionamiento del COPARE instalado el año 2003.

- En Arequipa y Huancavelica los COPARE han participado en la elección de directores regionales con el objeto de contribuir a darle transparencia a estos procesos. Asimismo, el COPARE de Arequipa abordó en sus sesiones la discusión de la propuesta de la nueva Carrera Pública Magisterial.

Avances en la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales (PER)

La construcción de los Proyectos Educativos Regionales (PER) es uno de los aspectos más resaltantes en la implementación de la gestión descentralizada en educación. Las regiones han priorizado la elaboración de los PER para construir participativamente la visión de

la educación regional que se plantean para los próximos años. En el cuadro 27 se resumen los avances logrados en cada región a lo largo del año 2005.

Si se compara el trabajo realizado por los COPARE y las DRE para la construcción de los PER entre el 2004 y el 2005, observamos que en el primer año regiones como Junín, Cusco, Piura y Arequipa mantuvieron un trabajo sostenido. Sin embargo, el 2005 el panorama ha sido algo distinto para estas regiones.

En el caso de Junín, que había priorizado la elaboración de su PER durante el 2004, vio truncado este propósito con la reorganización de la DRE iniciada en mayo del 2004, que desató una serie de denuncias, quedando al descubierto muchos actos de corrupción que

Cuadro 27

ELABORACIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL	
Región	Principales avances en el 2005
Ancash	Se empezó con la elaboración de la visión de la educación de la región 2006-2015.
Arequipa	Se cuenta con una versión preliminar. Falta su validación con la sociedad civil.
Ayacucho	Se encuentra en la fase de construcción de políticas educativas. Se realizaron talleres de consulta con la sociedad civil.
Cajamarca	Se está consolidando el diagnóstico regional. Sistematización de los resultados de 21 talleres desarrollados en 11 provincias entre el 2004 y 2005.
Cusco	Se cuenta con una versión preliminar y falta su validación con la sociedad civil.
Huancavelica	Se encuentra en fase de consulta técnica y social.
Huánuco	Cuenta con un Plan Concertado Regional de Educación 2004-2021 que está siendo implementando.
Ica	Se han elaborado los lineamientos de política y se cuenta con un diagnóstico educativo que se ha presentado al COPARE para su evaluación.
Junín	Se ejecutaron talleres en nueve provincias y uno a nivel regional para elaborar el diagnóstico. Se cuenta con un borrador de propuesta de PER.
La Libertad	Se ha elaborado la misión, la visión y los objetivos estratégicos.
Pasco	En octubre se presentó la versión final quedando pendiente su publicación.
Piura	Se cuenta con una versión preliminar y falta su validación con una consulta técnica y social en el 2006.
Puno	Se elaboró un diagnóstico regional identificando siete problemas críticos en la educación puneña. Se cuenta con una versión preliminar que está en consulta.
San Martín	Se ha presentado la versión final en diciembre.
Ucayali	Se ha presentado la versión final en octubre.

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

La construcción de los Proyectos Educativos Regionales (PER) es uno de los aspectos más resaltantes en la implementación de la gestión descentralizada en educación. Los Gobiernos Regionales de Huánuco, Pasco, San Martín y Ucayali ya cuentan con sus PER elaborados.

terminaron con la renuncia de su director regional. El COPARE se recompuso en julio del 2005 pero limitó sus acciones a la discusión de su plan de trabajo, generándose un notorio retraso en relación a lo planificado inicialmente. En Cusco ocurre una situación similar, ya que el proceso de reorganización de la DRE realizado en el segundo cuatrimestre del 2005 retrasó sus actividades en relación a la culminación de su PER, que había logrado importantes avances durante el año.

En Arequipa, el COPARE ha mantenido actividad durante los dos años, conformando una comisión técnica encargada de la elaboración del PER. El retraso en la culminación de su PER se debe, por un lado, a la falta de financiamiento, y por otro, 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 de funcionamiento que se plantearon y han programado la culminación del PER en el primer semestre del 2006.

En otras regiones como Huancavelica y Puno el proceso de construcción del PER ha sido participativo, incluyendo la realización de talleres para recoger la opinión y aprobación de los ciudadanos.

Por su parte, Pasco, San Martín y Ucayali han concluido con la elaboración de los PER. Estas regiones han recibido financiamiento y asistencia técnica de organismos internacionales de cooperación. Pasco cuenta con el apoyo de Pathfinder-International y San Martín cuenta con recursos provenientes de un proyecto de inversión del GR y de la disponibilidad técnica y logística del Proyecto Educativo Aprendes (financiado por USAID). En Ucayali, la Agencia USAID ha aportado recursos para la preparación del PER.

En las regiones de Ancash, Ayacucho, Cajamarca y La Libertad los avances en la ela-

boración de los PER han sido menores. En Cajamarca se presenta un caso que merece particular atención, ya que la construcción del PER se está llevando a cabo de forma paralela y no concertada entre la DRE y el GR. El GR no está participando en las actividades que desarrollan la DRE y el COPARE, dentro del *Proyecto Apoyo a la Descentralización Educativa de la Región Cajamarca*, que cuenta con el financiamiento del Ayuntamiento de Madrid y ha permitido realizar el diagnóstico regional. Por el contrario, el GR se encuentra realizando un diagnóstico educativo dirigido por el Grupo Impulsor, promovido por la Gerencia de Desarrollo Social, lo que no es coordinado actualmente con la DRE y el COPARE.

Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE)

Los COPALE, al igual que los COPARE, son espacios de concertación que buscan la participación de la sociedad civil en su localidad y la elaboración concertada de sus Proyectos Educativos Locales (PEL). Sin embargo, el

funcionamiento de éstos es aún incipiente y se espera que mejoren sus actividades con su progresivo involucramiento en la construcción de los PEL.

En Ancash se han conformado los COPALE en todas las provincias pero no funcionan. Si bien la DRE emitió una directiva y realizó una serie de eventos para promover su fortalecimiento, es difícil lograr que estos espacios funcionen correctamente si el propio COPARE no se encuentra fortalecido. En Cusco también se llevó a cabo un encuentro para el acercamiento de estos espacios organizado por el MED. En el caso de Ayacucho, la información recogida por el equipo regional de Vigila Perú señala que estos espacios fueron creados progresivamente desde el 2004, pero no se cuenta con información acerca de su funcionamiento.

En cuanto a los avances relacionados a la construcción de los PEL, en la provincia de Chupaca, departamento de Junín, se inició en diciembre del 2005 un proceso de consulta para la construcción del PEL 2006-2021.

Cuadro 28

CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS PARTICIPATIVOS LOCALES DE EDUCACIÓN (COPALE) A DICIEMBRE DEL 2005		
Región	COPALE conformados	Nº total de provincias por región
Ancash	20	20
Arequipa	0	8
Ayacucho	11	11
Cajamarca	11	13
Cusco	12	13
Huancavelica	7	7
Huánuco	10	11
Ica	3	5
Junín	9	9
La Libertad	12	12
Pasco	2	3
Piura*	11	8
Puno	2	13
San Martín	10	10
Ucayali	4	4

* En Piura se han formado los COPALE tomando como referencia las Unidades de Gestión Educativa Local, que suman 11.

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

En Piura, se han conformado la totalidad de los COPALE, los cuales han tenido un avance cualitativo en las acciones dirigidas a la elaboración de sus PEL, realizándose una serie de talleres en cada provincia. Finalmen-

te, cabe señalar el caso de la región San Martín, donde el equipo regional de Vigila Perú informó que los 10 COPALE conformados tienen avances en la elaboración de sus proyectos .

ELECCIÓN DE DIRECTORES REGIONALES DE EDUCACIÓN CASO PIURA

Los concursos públicos para la selección de Directores Regionales Sectoriales se sustentan en la Directiva N° 001-CND-P-2003, emitida por el CND. En ella se dispone que el concurso público, en el caso del sector Educación es de responsabilidad de un representante del Gobierno Regional y otro del MED. Estos procesos son muchas veces impugnados, fundada o infundadamente, produciéndose además interpretaciones erróneas de la ley. Para ilustrar un caso, el equipo regional de Vigila Perú en Piura ha seguido de cerca la elección del Director Regional de Educación.

En Piura, los concursos realizados en el 2003 como en el 2005 fueron cuestionados. Desde la designación del primer director en el 2003 hasta el actual, el cargo ha sido asumido hasta en dos oportunidades por encargatura. El concurso llevado a cabo en el 2005 fue observado tanto por la Defensoría del Pueblo como por los participantes. El ganador del concurso no aprobó en la presentación de expedientes, ni en el examen de conocimientos, pero sí aprobó la entrevista personal, con lo cual obtuvo el mayor puntaje entre los competidores. Las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo planteaban que el proceso debía volver a la etapa de evaluación de las candidaturas. Por su parte, algunos participantes impugnaron los resultados y se envió un expediente al CND.

Sin embargo, el director seleccionado es ratificado en su cargo mediante la Resolución N° 492 emitida por el GR de Piura el 22 de agosto de 2005. El GR aduce que según la misma Directiva N° 001-CND-P-2003 y la Ley de Procedimientos Administrativos Generales, el CND tiene un plazo de 30 días hábiles para resolver las impugnaciones (18 de agosto), de lo contrario se aplica el silencio administrativo. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo señaló que el silencio administrativo actúa a favor de los impugnantes y no del GR, como ente de gobierno. El 24 de agosto, el CND emite una resolución declarando nulo el proceso sobre la base de las observaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo. No obstante, el CND indica que no puede obligar al GR a cumplir la resolución sino que ésta es tarea de los impugnantes.

Surge una disputa legal entre el director electo y el segundo puesto en el concurso, quien envía una carta notarial al GR solicitando que se aplique la resolución del CND. En respuesta, el GR expresa la imposibilidad de cumplir con esta resolución por el proceso contencioso que el director electo inició contra el CND. Este último interpone una medida cautelar en el Segundo Juzgado Civil, que le da la permanencia en el cargo hasta que termine el proceso contra el CND. El proceso duraría un año, pues se estima aproximadamente 6 meses en primera instancia y un periodo similar en segunda instancia.

Fuente: Reporte Regional Piura



Desde Vigila Perú hemos seguido los avances del sector Salud en el proceso de descentralización a lo largo de los dos últimos años. Si bien en el 2004 no se produjo ninguna transferencia de funciones y competencias del Gobierno Nacional a los subnacionales, si se inició la elaboración de una estrategia descentralista, liderada por el Ministerio de Salud (MINSA), que asume un rol protagónico y concertador para generar canales adecuados entre sus dependencias y direcciones que permita asumir el proceso de descentralización como una política de Estado. El MINSA reconoce que *"para que la descentralización se traduzca en mejor salud para la población se requiere direccionar el proceso hacia ese objetivo."*³⁸

Un primer resultado de la puesta en práctica de esta estrategia fue la firma de los Convenios de Delegación³⁹ entre el MINSA, 22 Gobiernos Regionales y sus Direcciones Regionales de Salud, en los cuales se delegaban una serie de funciones que debían y podían ser administradas por los GR.

A inicios del 2005, el sector Salud contaba con su Plan de Mediano Plazo 2005-2009 y su Plan

Anual 2005, que contemplaban la transferencia de funciones y facultades del nivel nacional a los GR. Cabe señalar que para la elección de estas funciones y facultades a transferir, primero definieron una "Matriz Operacional Actual" de las competencias y funciones del sector Salud (cuya organización se rige por la normatividad del sector anterior a la promulgación del nuevo marco normativo descentralista). Con esta definición de procesos, el MINSA se vio en la capacidad de ordenar y desagregar cada proceso, subprocesos y tareas del sector. *"Esta matriz ha sido elaborada a partir de combinar las categorías de procesos y subprocesos que rigen el funcionamiento del MINSA y las categorías de las leyes descentralizadoras"*.⁴⁰

En este contexto, se preparan y llevan a cabo una serie de reuniones nacionales entre el MINSA y los Gobiernos Regionales, representados por las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) y las Gerencias de Desarrollo Social, siendo uno de los aspectos más relevantes de estos eventos la capacidad concertadora para involucrar a todos los actores y lograr un mismo lenguaje de trabajo. A continuación mostramos las actividades desarrolladas por el ministerio

38 Plan de Transferencias MINSA 2006-2010 - octubre 2005. Pág. 5.

39 Esta figura legal fue establecida en el Plan Anual de Transferencias 2004 para aquellos sectores que no transferían ninguna función ese año. Para más información, ver Reportes Nacionales N° 6 y N° 7 de Vigila Perú.

40 Plan de Transferencias MINSA 2006-2010 - octubre 2005. Pág. 7.

en la implementación de la estrategia descentralista a lo largo del 2005.

Como se puede observar en el cuadro 29, luego de que los sectores nacionales presentaron sus propuestas de mediano plazo, el CND publicó, en marzo del 2005, el Plan Quinquenal otorgando sólo 8 funciones y 22 facultades para el sector Salud. Sin embargo, el sector señalaba que debido a la alta desconcentración de funciones, se encontraban en capacidad de transferir 15 funciones con 73 facultades. Luego de un proceso de negociación e incidencia, el CND otorgó 13 funciones y 37 facultades para Salud. Sin

embargo el Plan Anual es publicado con casi 3 meses de retraso, generándose la necesidad de ajustar el cronograma de certificación y acreditación. Paralelamente, el sector Salud había acordado con los Gobiernos Regionales convocar una reunión nacional dedicada exclusivamente al tema de los requisitos que éstos debían cumplir en el proceso de acreditación. En esta reunión se acordó que los 23 GR solicitarían el total de 13 funciones.

En este contexto 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

Cuadro 29

AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN SALUD-2005			
Evento	Fecha	Resultados	Contexto Normativo Descentralista
I Taller Nacional ⁴¹	Diciembre 2004	<ul style="list-style-type: none"> Nueva versión de la propuesta contenida en la Hoja de Ruta Plan de Mediano Plazo 2005-2009 Identificación de partes en continua revisión 	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueba el Reglamento de la Ley de Acreditación El sector Salud presenta su Plan Quinquenal 2005-2010 (Diciembre 2004)
IV Encuentro Nacional	Febrero 2005	<ul style="list-style-type: none"> Nueva versión de Plan de Transferencia de Mediano Plazo 2005-2009 Plan Anual de Transferencias 2005 con 15 funciones y 73 facultades a transferir 	<ul style="list-style-type: none"> El CND publica el Plan Quinquenal de Transferencias con 8 funciones y 22 facultades a ser transferidas por el sector Salud (Marzo 2005)
V Encuentro Nacional	Junio 2005	<ul style="list-style-type: none"> Diseminación de términos de evaluación Enriquecimiento del instrumento por parte de las regiones 	<ul style="list-style-type: none"> El CND publica en el mes de julio el Plan Anual de Transferencias 2005 que aprueba 13 funciones y 37 facultades al sector Salud (Julio 2005)
II Taller Nacional	Setiembre 2005	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de necesidades de capacitación y asistencia técnica para las regiones Las regiones manifestaron que solicitarían al CND la transferencia de la totalidad de funciones y facultades 	<ul style="list-style-type: none"> Se plantea un nuevo cronograma para el proceso de acreditación que incluye: La suscripción de convenios de capacitación y asistencia técnica y, El proceso de certificación del cumplimiento de requisitos de acreditación
III Taller Nacional	Marzo 2006	<ul style="list-style-type: none"> Se encuentran aún en procesamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Se elabora el Plan Quinquenal 2006-2010

Fuente: Ministerio de Salud. Elaboración: Vigila Perú.

41 Se consigna la información relacionada al I Taller Nacional realizado en el 2004 que muestra los procesos paralelos del avance del Contexto Normativo Descentralista desde esa fecha. El detalle de las reuniones del 2004 se encuentra en el Reporte Nacional N° 6, Balance Anual 2004.

sector Salud es establecer una estrategia concertada con los Gobiernos Locales para las futuras transferencias de funciones a las municipalidades. El MINSA ha realizado un estudio exploratorio sobre la gestión de la salud en los Gobiernos Locales. Cabe señalar que al igual que en el sector Educación, existen cuestionamientos en cuanto a algunas imprecisiones que se presentan en la LOM. Aspectos que deberán ser solucionados con anterioridad a la transferencia de funciones a los Gobiernos Locales.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Salud (CNS) realizó 11 reuniones en el 2005, las mismas que son parte de las 41 sesiones realizadas por el CNS en su vida orgánica. Desde el 2003

adoptó 286 acuerdos; asimismo, realizó 15 talleres regionales y provinciales de salud. En la actualidad existen 19 Comités Nacionales, cada uno de ellos cuenta con una agenda aprobada por el CNS. Adicionalmente, se ha logrado aprobar y formalizar cinco políticas nacionales en materia de: salud mental, medicamentos, promoción de la salud, inversión en salud y desarrollo de recursos humanos en salud.

El Proceso de Acreditación de Funciones en Salud en las 15 Regiones

A partir de setiembre de 2005 se inicia la certificación de las funciones sectoriales que solicitarán los GR, debiendo cumplir para ello con requisitos generales y específicos de la

Cuadro 30

AVANCES EN EL PROCESO DE ACREDITACIÓN EN SALUD			
Región	Funciones acreditadas	Funciones no acreditadas	Observaciones
Ancash	10	3	Incumplimiento de requisitos específicos de las funciones: A, B, D (LOG 47)
Arequipa	13		
Ayacucho	10	3	Incumplimiento de requisitos específicos de las funciones: A, B, D (LOG 47)
Cajamarca	13		
Cusco	13		
Huancavelica	0	13	No cumplió con los requisitos generales del Plan Anual de Transferencias 2005
Huánuco	0	13	No cumplió con los requisitos generales del Plan Anual de Transferencias 2005
Ica	13		
Junín	13		
La Libertad	10	3	Incumplimiento de requisitos específicos de las funciones: A, B, D (LOG 47)
Pasco	0	13	No cumplió con los requisitos generales del Plan Anual de Transferencias 2005
Piura	7	6	Incumplimiento de requisitos específicos de las funciones: A, B, D, J, M, O (LOG 47)
Puno	13		
San Martín	0	13	No cumplió con los requisitos generales del Plan Anual de Transferencias 2005
Ucayali	13		

Fuente: Consejo Nacional de Descentralización. Elaboración: Vigila Perú.

acreditación de funciones solicitadas. En el caso del sector Salud, los 23 gobiernos regionales han solicitado la transferencia de las 13 funciones en salud, según lo informado por el MINSA.

Ahora bien, al cierre de la elaboración de este reporte, y de acuerdo a la información proporcionada por los equipos regionales de Vigila Perú, corroborada por los Informes de Certificación publicados por el CND en los primeros días de febrero del 2006, las regiones de Huancavelica, Huánuco, Pasco y San Martín no cumplieron con los requisitos generales del proceso, al no presentar lineamientos de políticas sectoriales regionales en materia de Salud y de Transportes ni ordenanzas o acuerdos regionales que los

aprueben. Tampoco presentaron el CAP, PAP, ROF, MOF de las Direcciones Regionales de Salud y Transportes.

Finalmente, otro grupo de regiones (Ancash, Ayacucho y La Libertad) acreditaron 10 funciones, mientras que Piura sólo acreditó 7. Esto, debido al incumplimiento de requisitos específicos contemplados en cada función, referidos a recursos humanos y de infraestructura.

Sin embargo, los Gobiernos Regionales que no han acreditado funciones, pueden presentar recursos de reconsideración al CND, hasta el 15 de marzo del 2006, de acuerdo a la Resolución Presidencial N° 013-CND-P-2006. En este contexto, el equipo regional de Vigila Perú en Piura reportó que la DIRESA tenía

AVANCES EN LA ADECUACIÓN DE LAS DIRECCIONES REGIONALES DE LIMA METROPOLITANA, LIMA PROVINCIAS Y DEL CALLAO

La división política del departamento de Lima, en las regiones de Lima Provincias, Lima Metropolitana y del Callao requiere, al igual que en el sector Educación, una readecuación organizativa. Actualmente en Lima el sector Salud está organizado en cinco Direcciones de Salud que abarcan todo el ámbito geográfico del departamento incluyendo la provincia del Callao. Los límites de cada dirección corresponden a territorios articulados geográficamente y abarcan diferente número de provincias y distritos. El ámbito total de las direcciones, a excepción del Callao, no coincide con las jurisdicciones de las nuevas regiones creadas (Lima Provincias y Lima Metropolitana). Esta no correspondencia planteaba la necesidad de una adecuación organizativa previa a la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales creados.

Con la aprobación de la Resolución Ministerial N° 689-2005/MINSA en setiembre del 2005, se da el primer paso en el proceso de adecuación de Lima, con el objeto de lograr que la delimitación geográfica y la asignación poblacional de las direcciones de salud de Lima y las direcciones de la red de salud a su cargo, coincidan con la división política administrativa establecida en la Ley de Bases de la Descentralización. Este proceso se complementa con la aprobación de la Resolución Ministerial N° 928-2005/MINSA que establece medidas complementarias para el reordenamiento de los ámbitos jurisdiccionales de Lima.

Al concluirse esta etapa de adecuación, que implica que los recursos humanos y presupuestales estén plenamente identificados con cada GR, se iniciará el proceso de transferencia de recursos (acervo documentario, activos, pasivos, patrimonio y modificaciones a los presupuestos institucionales) entre otras tareas para la transferencia a las respectivas regiones de Lima, Lima Metropolitana y del Callao.

Fuente: Comisión Sectorial de Transferencia - MINSA

pendiente la entrega de las metas del Plan Regional de Salud, sobre la base de las prioridades regionales aprobadas por el CRS, siendo posible que ello se realice a la brevedad. De otro lado, el equipo regional de Vigila Perú en Ayacucho informó que los problemas en la acreditación se habían producido por la renuncia del Director Regional, pero que dichas dificultades estaban siendo subsanadas, aspectos que serán abordados en los siguientes reportes de Vigila Perú.

7.0 FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS REGIONALES DE SALUD (CRS)

Si comparamos las actividades realizadas por los diferentes espacios de concertación y consulta creados en las regiones para involucrar a la sociedad civil en temas de interés colectivo, veremos que los CRS han logrado destacar en la implementación de sus actividades y han contado con la aceptación y reconocimiento de las sociedades regionales. Como se puede apreciar en el cuadro 31, la mayoría de CRS se han mantenido activos durante el 2005, enfocados en la construcción de los Planes Regionales de Salud. A diferencia del sector Educación, estos planes han sido concretados en la mayoría de regiones a las que da seguimiento el sistema Vigila Perú.

Encontramos un primer grupo de regiones (Arequipa, Junín, La Libertad, San Martín y Ucayali) en las que han sesionado regularmente durante el año (entre 15 y 21 sesiones). Con una frecuencia menor se encuentran las regiones de Cusco, Ica, Piura y Puno, cuyo número de reuniones en el año oscila entre 11 y 13 sesiones. A manera de ejemplo, podemos señalar que en el CRS de Piura se ha producido una disminución en la periodicidad de sus sesiones, debido muchas veces a la ausencia del Director Regional, motivo por el cual el reglamento interno ha sido modificado, a fin de que el representante del Colegio Médico asuma la presidencia del CRS en las oportunidades en que el Director Regional se encuentre ausente. Finalmente, con un número menor de reuniones se encuentran los CRS de Huancavelica, Pasco y Ancash (entre 6 y 8 sesiones). Al respecto, es necesario precisar que el CRS de Huancavelica disminuyó sus reuniones debido a la renuncia del titular del sector en el segundo semestre del año.

Avances en la elaboración de los Planes Regionales de Salud

Una observación detallada de la elaboración de los Planes Regionales de Salud, permite señalar que la aplicación de diferentes meca-

Cuadro 31

SESIONES DE LOS CRS EN EL 2005			
Región	Nº de reuniones	Región	Nº de reuniones
Ancash	6	Junín	19
Arequipa	15	La Libertad	21
Ayacucho	1	Pasco	7
Cajamarca	S.I.*	Piura	12
Cusco	11	Puno	11
Huancavelica	8	San Martín	15
Huánuco	3**	Ucayali	15
Ica	13		

* En Cajamarca esta información no fue entregada.

** En Huánuco la información entregada corresponde al último cuatrimestre.

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

nismos participativos (encuestas y consultas ciudadanas para la elección concertada de prioridades regionales) ha sido uno de los aportes más importantes realizados por los CRS como espacios de diálogo con la sociedad civil. A ello debe agregarse el liderazgo asumido por el sector Salud en materia de descentralización para dar celeridad a la transferencia de funciones y competencias a los GR.

Diez de las regiones a las que Vigila Perú da seguimiento han culminado con la elaboración de su Plan Regional de Salud. Los CRS de San Martín y Arequipa realizaron encuestas para definir los problemas regionales y realizar diagnósticos situacionales. Si bien no se ha podido acceder aún a esos planes, de acuerdo a lo informado por el equipo regional de Vigila Perú en San Martín, las priori-

dades 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, y el fortalecimiento del tejido social para una adecuada participación en la salud comunitaria.

De otro lado, Cusco y Junín han realizado una serie de talleres provinciales y distritales para la evaluación de los problemas de salud. Asimismo, los actores regionales comprometidos con la salud de ambas regiones han firmado compromisos sociales para la implementación de dichos planes. 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 la falta de saneamiento.

Cuadro 32

ELABORACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE SALUD	
Regiones	Principales avances en el 2005
Ancash	Se cuenta con una versión preliminar del Plan Regional de Salud. Los lineamientos de política fueron aprobados por el Consejo Regional. Talleres para la elaboración del Plan.
Arequipa	Se elaboró una encuesta de salud. Se formularon los lineamientos de política. El Plan Regional de Salud 2003-2006 se ha culminado. Se encuentra en elaboración la versión correspondiente al periodo 2007-2012.
Ayacucho	Los lineamientos de política fueron aprobados por el Consejo Regional.
Cajamarca	Existe un compromiso para elaborar participativamente el Plan Regional de Salud.
Cusco	El Plan Regional de Salud 2003-2006 se ha culminado y aprobado por ordenanza regional.
Huancavelica	El Plan Regional de Salud se ha culminado y aprobado por resolución presidencial.
Huánuco	Cuenta con un Plan Regional de Salud 2003-2006. Se está trabajando en el plan para la fase correspondiente a 2006-2021 con la participación de la sociedad civil.
Ica	El Plan Regional de Salud se ha culminado y aprobado por ordenanza regional.
Junín	El Plan Regional de Salud 2005-2012 se ha culminado y aprobado por ordenanza regional.
La Libertad	Realización de la consulta ciudadana para definir las prioridades regionales en salud. El Plan Regional de Salud 2005-2012 se ha culminado y aprobado por ordenanza regional.
Pasco	El Plan Regional de Salud 2005-2015 se ha culminado y aprobado por ordenanza regional.
Piura	Se aprueba mediante Resolución Directoral las prioridades sanitarias regionales contenidas en el Plan Estratégico Concertado de Salud Regional.
Puno	Se elaboran los lineamientos de política regional.
San Martín	Se ha concluido la elaboración del Plan Regional, el cual será validado los primeros meses del 2006.
Ucayali	El Plan Regional de Salud 2005-2015 se ha culminado y aprobado por ordenanza regional.

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

En La Libertad las prioridades regionales fueron definidas por medio del voto en 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 conclave 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.

En síntesis, podemos señalar que 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. La falta de saneamiento básico que sufre gran parte de la población en pobreza y extrema pobreza, los problemas de salud sexual y reproductiva a los que están expuestas las mujeres y los adolescentes, principalmente, así como la atención a los menores de edad, se convierten en un reclamo de la población, que debe ser atendido con celeridad por las autoridades. Finalmente, cabe mencionar que la violencia familiar es un problema recurrente que ha logrado ser más visibilizado. 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.

De otro lado, encontramos regiones como Piura, Puno y Ayacucho que presentan algunos retrasos en la elaboración de sus planes regionales de salud. En Piura, el CRS ha aprobado las prioridades sanitarias regionales, pero tiene aún pendiente definir las metas y vali-

dar con la comunidad la versión preliminar del Plan Regional de Salud. Sin embargo, un tema crítico que es discutido por el CRS es la falta de un hospital de tercer nivel para la atención de los no asegurados, los mismos que según cifras del reporte regional constituyen el 85% de la población piurana.

Al respecto, cabe señalar que el Hospital Regional Cayetano Heredia que se encontraba bajo la administración del MINSA fue entregado a la Seguridad Social⁴², por no contar con recursos suficientes para su funcionamiento. Si bien hasta el primer semestre del 2005, este hospital, dirigido por el Seguro Social, atendía a todos los pobladores con una tarifa subvencionada, este mecanismo dejó de funcionar y se generaron precios inaccesibles para los no asegurados. Ante esta situación, el CRS ha elaborado un informe que plantea la devolución del citado hospital como una necesidad que debe ser atendida prioritariamente para preservar la salud de la población en general.

Una situación similar se presenta en San Martín, donde se cuenta con una ordenanza regional que declara prioritaria la devolución de los hospitales de Tarapoto, Moyabamba, Rioja y Juanjui al MINSA, habiéndose conformado para tal fin una mesa de trabajo entre diferentes instituciones de la sociedad civil, la DIRESA y el GR. Sin embargo, en los casos de ambas regiones no se han producido avances significativos en la solución de esta problemática, la misma que aún no ha sido considerada dentro de las acciones que realizará el sector Salud a nivel nacional en el corto plazo.

Por otra parte, en el caso de Huánuco se presenta una situación diferente a la de otras regiones. Al igual que para Educación, la región contaba con un Plan Regional de Salud para el periodo 2003-2006. Sin embargo, hemos tomado conocimiento de que se está elabo-

42 Existe una ordenanza regional que declara la necesidad de devolver el Hospital Regional Cayetano Heredia y el Hospital II de Talara, que actualmente están administrados por EsSalud a la administración regional dependiente del MINSA.

rando una nueva versión del Plan 2006-2021 de manera descentralizada y con la participación de diversas instituciones de la sociedad civil.

La elaboración de planes regionales muestra la necesidad de generar procesos de planeamiento, diálogo y concertación entre las autoridades y la sociedad civil que permitan identificar y focalizarse en los problemas de salud regional. En tal sentido, es necesario resaltar el reto que deberán enfrentar las regiones al formalizarse la transferencia de funciones (previamente desconcentradas) para implementar las

estrategias y funciones propuestas por sus planes regionales.

Asimismo, como parte de las políticas descentralistas, el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado en Salud también plantea la creación de Consejos Provinciales de Salud (CPS) a nivel provincial. Estos consejos tienen un grado de institucionalidad menor que los CRS y en muchos casos han sido conformados pero no se encuentran funcionando. En el cuadro 33 se puede observar la conformación de estos consejos hasta diciembre del 2005 en las regiones a las que Vigila Perú da seguimiento.

Cuadro 33

CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES DE SALUD (CPS) A DICIEMBRE DEL 2005		
Región	CPS conformados	Nº total de provincias por región
Ancash	20	20
Arequipa	7	8
Ayacucho	4	11
Cajamarca	4	13
Cusco	8	13
Huancavelica	6	7
Huánuco	4	11
Ica	4	5
Junín	8	9
La Libertad	8	12
Pasco	2	3
Piura	4	8
Puno	8	13
San Martín	2	10
Ucayali	3	4

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú



Las iniciativas a favor de políticas más equitativas, que permitan a todos los ciudadanos acceder, participar, concertar y recibir servicios de calidad es aún limitada en nuestro país. Podemos observar que los avances en el campo de la creación de políticas de inclusión han estado dirigidos a la instalación de espacios de participación que buscan atender problemas de poblaciones que necesitan especial atención, como los niños, los jóvenes, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las poblaciones víctimas de la violencia política. Al mismo tiempo, se han elaborado planes regionales que buscan responder a necesidades específicas de estos sectores.

Nuestros reportes regionales han registrado un total de 30 espacios institucionalizados a favor de este tipo de poblaciones (de un total de 80 en las 15 regiones) los cuales pueden agruparse en 5 grandes temas: primero, las regiones donde se han creado consejos dirigidos a tratar la problemática infantil (Arequipa, Ayacucho, Cusco, Ica, Junín y Piura). Destaca el caso de Cusco donde existen dos espacios a favor de la niñez que funcionan regularmente desde el 2004. (Ver cuadro 34).

Un segundo grupo, donde se han generado iniciativas a favor de las personas con discapacidad (Ayacucho, Huancavelica, Junín, Piura, Ica y San Martín). Por ejemplo, los consejos de Ayacucho y San Martín se han reunido en 6 y 8 oportunidades, respectivamente.

Sin embargo, aún no se implementan medidas que faciliten el acceso a las personas con discapacidad en los locales de los Gobiernos Regionales. Los consejos dedicados al adulto mayor (Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco) han tenido poca actividad, al igual que los Institutos de la Juventud y los Consejos Regionales de la Juventud, creados en Ayacucho, Huánuco y Piura.

Los consejos creados para abordar los derechos de la mujer (Ayacucho, Huánuco y Junín) han tenido algunos avances. En Junín este Consejo se encuentra formulando un Plan de Promoción de la Mujer, ha elaborado un diagnóstico socioeconómico y político de la mujer y ha instalado 9 mesas de diálogo en las 9 provincias. En esta misma región, el Consejo Regional aprobó una ordenanza regional para el uso del lenguaje sensible al género o lenguaje inclusivo en la comunicación verbal y escrita de todo tipo de documentos que se emitan en el Gobierno Regional. De otro lado en Ica, el Consejo Regional aprobó por ordenanza el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2005-2010.

Finalmente, existe un grupo de regiones (Huancavelica, Ica, Junín y San Martín) donde se han creado consejos con la finalidad de atender a las víctimas de la violencia política. En Ica se ha aprobado mediante ordenanza regional el Plan de Reparaciones a las Vícti-

Cuadro 34

ESPACIOS DE CONCERTACIÓN A FAVOR DE POLÍTICAS DE INCLUSIÓN	
Temas de interés	Regiones
A favor de la infancia y la adolescencia	* Arequipa: Red Regional por la Infancia * Ayacucho: Consejo Regional por los Derechos del Niño y el Adolescente * Cusco: Plan de Emergencia Infantil Plan de Acción por la Infancia y la Adolescencia * Ica: Comisión Regional Multisectorial por la Niñez y la Adolescencia * Junín: Consejo Regional a favor de la Infancia y la Adolescencia * Piura: Consejo por los Derechos del Niño y el Adolescente
A favor del adulto mayor	* Ayacucho: Consejo Regional del Adulto Mayor * Huancavelica: Consejo Regional del Adulto Mayor * Huánuco: Consejo Regional para las Personas Adultas Mayores * Junín: Consejo Regional del Adulto Mayor * Pasco: Consejo Regional del Adulto Mayor
A favor de la persona con discapacidad	* Ayacucho: Consejo Regional de la Persona con Discapacidad * Huancavelica: Consejo Regional de Personas con Discapacidad * Ica: Consejo Regional para las Personas con Discapacidad * Junín: Consejo Regional de Discapacitados * Piura: Consejo Regional de las Personas con Discapacidad * San Martín: Consejo Regional de la Persona con Discapacidad
A favor de la mujer	* Ayacucho: Instituto Regional de la Mujer * Huánuco: Consejo Regional de la Mujer * Junín: Consejo Regional de la Mujer * La Libertad: Consejo Regional de Promoción de la Mujer
A favor de la juventud	* Ayacucho: Instituto Regional de la Juventud * Huánuco: Consejo Regional de la Juventud * Piura: Consejo Regional de la Juventud
A favor de poblaciones afectadas por la violencia política	* Huancavelica: Consejo Regional de Plan Integral de Reparaciones * Ica: Comisión Multisectorial Reparaciones Víctimas de Violencia * Junín: Consejo Regional de Reparaciones * San Martín: Comisión de Víctimas de la Violencia Política
Multisectorial	* San Martín: Consejo Regional de la Mujer, Niña, Niño, Adolescente y Adulto Mayor

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

mas de la Violencia Política 2005-2015 y en Pasco, si bien no se ha creado un consejo para esta causa, se ha emitido una ordenanza para aprobar un Plan Integral de Reparaciones.

En resumen, podemos decir que existen una serie de iniciativas regionales orientadas a promover la inclusión social. Sin embargo, con frecuencia este tipo de iniciativas no cuentan con presupuestos para desarrollar sus actividades, lo cual limita su capacidad de actuación.

Otro tema al que hemos dado seguimiento es la inclusión de la participación de la mujer y de las comunidades indígenas en los nuevos CCR electos. A finales del 2005 se realizó la

renovación de 12 CCR y en febrero del 2006 se renovaron los CCR de Ica y Puno, quedando pendiente realizarse la renovación en el Cusco. Es de esperarse que la participación de grupos de mujeres y de comunidades campesinas genere la formulación de propuestas de calidad con relación a los grupos que representan.

El cuadro 35 muestra el grado de participación de la mujer en los CCR. Así, encontramos que, regiones como Huánuco y Huancavelica cuentan con el mayor número de representantes femeninas (cuatro), seguidas de Ancash, Arequipa, Cajamarca, Junín, Piura y San Martín (dos). Si observamos esta

participación en los CCR en comparación con el año 2003, veremos que se han producido avances y retrocesos. En Ancash disminuyó de 4 a 2 representantes, en Junín de 5 a 2 y en La Libertad y Pasco, donde en el 2003 existía una representante, en el 2005 ya no existe representación femenina en sus CCR. En el caso de Arequipa, Piura y San Martín la participación se incrementó de 1 a 2 participantes, mientras que Huancavelica se mantuvo con 4 representantes femeninas.

En el caso de las comunidades indígenas y campesinas su participación en estos espa-

cios es aún menor comparada con la de las mujeres. Como muestra el cuadro 35, sólo en Huancavelica, Huánuco, Junín y San Martín existe representación de estos grupos en los CCR. En comparación con el 2003, la representación de las comunidades campesinas ha disminuido. En el caso de Huancavelica se redujo de 4 a 2 representantes y en Piura de 1 a 0, mientras San Martín mantiene la misma participación con 1 representante. Huánuco es la única región en que la participación se vio incrementada (de 0 a 1 representante) en el CCR electo en el 2005.

Cuadro 35

REPRESENTACIÓN FEMENINA Y DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y/O INDÍGENAS EN LA CONFORMACIÓN DE LOS NUEVOS CCR HASTA DICIEMBRE DE 2005					
Región	N° Total de representantes de la sociedad civil en el CCR 2005*	Representación femenina de la sociedad civil 2005	%	Representación comunidades campesinas	%
Ancash	8	2	25%	0	0%
Arequipa	5	2	40%	0	0%
Ayacucho	7	0	0%	0	0%
Cajamarca	14	2	14%	0	0%
Huancavelica	10	4	40%	2	20%
Huánuco	7	4	57%	1	14%
Junín **	12	2	17%	2	17%
La Libertad	6	0	0%	0	0%
Pasco	4	0	0%	0	0%
Piura	5	2	40%	0	0%
San Martín	7	2	29%	1	14%
Ucayali	3	1	33%	0	0%

* En Ancash, Cajamarca, Huancavelica y Junín los miembros de la sociedad civil ante el CCR se dividen en titulares y alternos.

** En Junín las dos representantes mujeres representan a su vez a las comunidades campesinas.

Fuente: Reportes Regionales Vigila Perú. Elaboración: Vigila Perú

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



9.1 CONCLUSIONES

Gestión Presupuestal

1. Entre los sectores del Gobierno Central y el sector Gobiernos Regionales tendrán un saldo de balance no ejecutado en el presupuesto de inversiones del orden de los 1,260 millones de soles. Los sectores que pertenecen al Gobierno Central lograron una ejecución del 78%, lo que implica un saldo no ejecutado de S/. 899 millones. El sector Gobiernos Regionales tuvo una ejecución del 74%, lo que significa un saldo no ejecutado de S/.361 millones. Los sectores del Gobierno Central que muestran los mayores saldos son: a) Transportes y Comunicaciones, b) Vivienda, Construcción y Saneamiento y c) Educación. Estas cifras muestran que las deficiencias en la capacidad para gestionar gastos de inversión afectan a todas las instituciones del Estado (central, regional y local) y que el Estado ha perdido capacidad para elaborar buenos proyectos de inversión y ejecutarlos de acuerdo a lo programado, asegurando calidad y eficiencia.

2. En las 15 regiones donde Vigila Perú realiza vigilancia, el Gobierno Central ha invertido más de 2 veces el monto que invierten los Gobiernos Regionales, cifra que resulta similar a la del año 2004. El grado de concentración de las inversiones más alto es el de la región Ancash donde el ratio, inversión ejecu-

tada por el GC/ inversión ejecutada por el GR, es más de 8 veces. Sólo en Piura y Arequipa el GR ha invertido más que el GC. Los sectores mediante los cuales actúa el Gobierno Central son Transportes y Comunicaciones y Mujer y Desarrollo Social.

3. El Presupuesto 2005 en las regiones bajo estudio se incrementó en 14.6% respecto al presupuesto de apertura (equivalente a S/1,010 millones). El grupo de gasto "Inversiones" participa del mayor incremento con S/. 322 millones, desplazando a un segundo lugar al grupo Personal y Obligaciones Sociales con S/. 279 millones. Este último aumento corresponde especialmente a los sueldos en los sectores Educación y Salud.

4. En las regiones bajo estudio, el 84% del presupuesto modificado (S/. 6 883 millones) fue destinado a gastos corrientes, de los cuales más del 71% se orienta al pago de Personal y Obligaciones Sociales. Gran parte de este pago corresponde a las planillas del sector Educación (79%) y en menor medida al sector Salud (16%). Sólo el 5% corresponde a la Sede Central e instancias descentralizadas del Gobierno Regional. Estas cifras desmienten la afirmación muy común, según la cual, "los gobiernos regionales son puro gasto corriente, pura burocracia".

5. Los gobiernos regionales analizados han logrado un avance del 78% en la ejecución

del presupuesto de inversiones 2005, menor al que tuvieron el año 2004 (81%). El saldo de balance que genera este nivel de avance es de 208 millones de soles, monto superior al del año 2004 (133 millones). Como es de suponer, esta cifra promedio esconde fuertes diferencias entre los GR. Los GR que tuvieron una mejor performance en la ejecución del presupuesto de inversiones son Arequipa, Huánuco y Piura, mientras que los GR de Cajamarca y Cusco tienen los niveles de ejecución más bajos (los saldos de balance acumulados para el 2005 son de 78 y 35 millones de soles, respectivamente).

6. Un alto porcentaje en la ejecución presupuestal de las inversiones no implica necesariamente una buena performance de gasto. Así, el GR de Pasco logró ejecutar el 100% de su presupuesto. Sin embargo, el 81% de dicho monto anual lo ejecutó en los meses de noviembre y diciembre. Ello, debido a que tres proyectos que concentran el 65% del presupuesto de inversiones y que obtuvieron su viabilidad a finales de año, serán ejecutados, mediante convenio, por Provías Nacional. Lo que hizo el GR es "comprometer y devengar" dichos gastos, sin que la ejecución de las obras haya empezado realmente, por lo que se trata de una ejecución ficticia, ya que se realizará recién el 2006. El Gobierno Regional de Junín muestra un perfil de ejecución similar, pues en los dos últimos meses del 2005 ejecutó el 74% de su presupuesto anual bajo la modalidad de suscripción de convenios, en atención a lo cual si bien muestra un avance financiero del 89%, su avance físico es de sólo 44%.

7. El número de Proyectos de Inversión Pública (PIP) con declaración de viabilidad con que cuentan los GR analizados se ha incrementado de manera significativa en el transcurso de los tres últimos años. Para el 2005 lograron viabilizar 1,142 proyectos, cifra superior en más de cinco veces a la del 2002. Este incremento es sustantivo en los GR de Cusco y Junín, pero como ya señalamos, este avance no es suficiente para garantizar

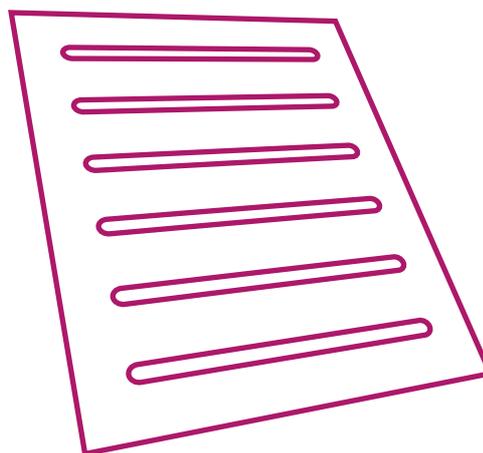
una buena performance en la ejecución de sus gastos de inversión.

8. La mayor parte de los PIP para el 2005 se encuentran en el segmento con valor entre 200 mil-1 millón de soles, con el 42% del número total de proyectos, pero representan sólo el 26% del costo total de los mismos. En cambio, los proyectos entre 1 millón y 3.5 millones representan el 25% del total y constituyen el 55% del costo total. Los proyectos pequeños, cuyo costo es menor a 200 mil son el 31% del total y representan sólo el 3% del costo. En tal sentido, si existe una "atomización" de los proyectos, ésta tiene un peso mínimo en el costo total de los proyectos viables.

Acceso a la información y transparencia

8. Los resultados del balance 2005 muestran una apreciable mejora en el acceso a la información presupuestal y política normativa en los gobiernos regionales respecto al año anterior. De los quince GR estudiados, siete entregaron la información completa y en los plazos de ley (destacan Cajamarca e Ica). En el año 2004 esta cifra era menor (cuatro GR entregaron adecuadamente la información presupuestal y seis GR la político-normativa). El acceso a la información administrativa ofrece por lo general mayores dificultades (cinco GR entregaron la información completa y en los plazos establecidos).

9. Los portales de transparencia regional han mejorado respecto al 2004. En ellos se puede



encontrar ahora una mayor cantidad de información presupuestal, sobre licitaciones públicas y sobre actas y ordenanzas del Consejo Regional. Destacan en este campo los GR de Arequipa, Huancavelica y Junín. En cambio, los portales que mayores vacíos presentan son los de Puno, Ancash y Ayacucho. Además de los portales web, en el 2005 se ha observado un incremento del empleo de boletines, programas radiales o de televisión para informar, por iniciativa propia, sobre las acciones que realiza el Gobierno Regional.

Los casos de Puno y Ancash, regiones que no han mostrado voluntad de transparencia ni de acceso a la información, plantean la necesidad de implementar o buscar mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de la ley.

10. En lo que se refiere a las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas, lamentablemente ha disminuido el número de gobiernos regionales que cumplieron con realizar al menos dos audiencias en el año y con aprobar su reglamento por norma regional. No obstante, se han producido avances en la entrega oportuna de los resúmenes ejecutivos, el incremento del número de participantes y la mayor distancia temporal entre una audiencia y otra. Lo que no resulta evidente es la mejora en la calidad de las audiencias en términos de rendición de cuentas.

Consejo Regional y producción normativa

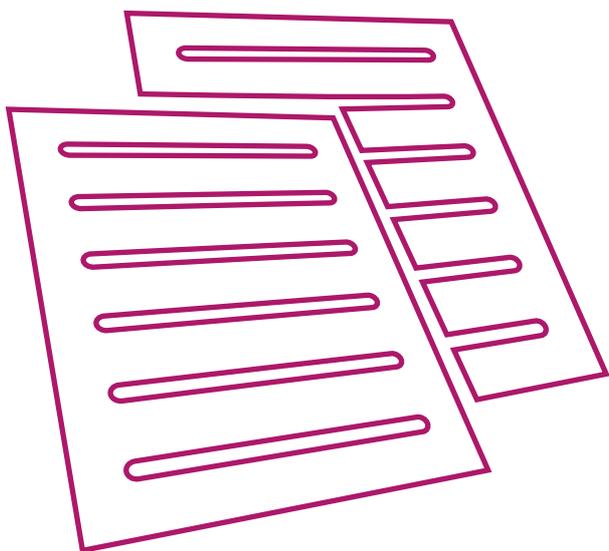
11. La producción de Ordenanzas Regionales tiene una tendencia creciente, habiéndose llegado a 408 ordenanzas en el año 2005 (sin considerar Puno), cifra superior a la registrada en el 2004 (251). El contenido de las ordenanzas ha ido cambiando, incluyendo progresivamente temas vinculados a las políticas sectoriales, la promoción de las inversiones o la inclusión social. Las ordenanzas sobre las herramientas de gestión que definen funciones y procedimientos administrativos son las más numerosas (93). En segundo lugar aparecen

las referidas a temas de política económica regional, que constituyen el 19.4 % del total. Otros temas preponderantes son los Planes Concertados y el Presupuesto Participativo y los referidos a la Constitución Orgánica de los Gobiernos Regionales. En relación con el año 2004, en el 2005 se ha producido un incremento de la producción normativa sobre los planes de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo (de 7.9% a 13%), lo que evidencia la importancia que se le va otorgando a este tema.

Participación ciudadana

12. El Consejo de Coordinación Regional sigue presentando las mismas dificultades de años anteriores en su funcionamiento. Su escaso dinamismo se evidencia en las pocas veces que se reúne al año, en la escasa asistencia de sus miembros y en la demora para la renovación de los representantes de la sociedad civil. En algunas regiones el retraso en la renovación de la representación social paralizó el funcionamiento del CCR. Por la temática de las ordenanzas se puede constatar que lo que más moviliza al CCR es el presupuesto participativo y este año, adicionalmente, la elaboración de los expedientes técnicos en el proceso de integración regional. Ello explica que al término de estos procesos en sólo cuatro de quince regiones el CCR haya continuado reuniéndose. Los casos más graves son los de La Libertad y San Martín, donde el CCR no se reunió ni una sola vez durante el año.

13. El Presupuesto Participativo es el proceso que más ha impulsado la participación ciudadana. En efecto, este año se ha constatado una mayor participación de la sociedad civil y un mejor conocimiento del proceso, particularmente de los asuntos presupuestales. Sin embargo, lo que más desalienta la participación es el hecho de que en algunos casos no se respete los acuerdos tomados para la priorización de los proyectos. Respecto a los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo, todavía persisten las dificultades para su instalación y funcionamiento. El



año 2005 sólo se instalaron 10 Comités 2005-2006, mientras el año anterior sólo llegaron a instalarse 8 Comités 2004-2005. Las principales debilidades de los Comités de Vigilancia son la poca capacidad técnica de sus integrantes, la falta de recursos económicos para transportarse y la poca claridad sobre sus tareas.

14. Durante el año 2005 se registró un aumento en el número de espacios institucionalizados y permanentes de concertación en relación al año 2004 (de 49 a 80), lo que muestra la permanencia y multiplicación de estos espacios participativos. Las únicas regiones que no registran ningún espacio de este tipo son Ancash y Puno. Al igual que en el 2004, los temas más abordados fueron: la inclusión (30); el desarrollo económico (29), principalmente agro y ganadería (11), así como el impulso a las exportaciones (6); el cuidado ambiental y la contaminación (5) y otros temas diversos como salud, seguridad alimentaria, turismo, emergencias, etc. En el tema de inclusión cabe señalar que la creación de estos espacios estuvo acompañada por una producción de ordenanzas que en conjunto representaron el 6.4 % del total (26).

Educación y Salud

15. 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 compe-

tencias 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 2005. Tampoco se concretó la firma de ningún acuerdo de gestión con regiones y municipalidades pilotos para la delegación de algunas funciones a los Gobiernos Regionales y Locales.

16. Tanto el CND como el sector Educación reconocen la importancia de completar el marco normativo de la descentralización para proceder a la transferencia de funciones y competencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales. Entre los temas pendientes está la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que definirá los roles y competencias del Gobierno Central, cuáles serán las competencias exclusivas del Ministerio de Educación y cuáles serán compartidas con los Gobiernos Regionales y Municipalidades. Asimismo, existe la necesidad de clarificar las funciones establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades que serán transferidas a los Gobiernos Locales.

17. El funcionamiento de los Consejos Participativos Regionales de Educación (CO-PARE) durante el 2005 ha sido heterogéneo. En regiones como Arequipa, Pasco y San Martín han desarrollado actividades sostenidas. En Cusco, Junín y Piura su actividad ha disminuido en comparación con el 2004, debido a los procesos de reorganización de las Direcciones Regionales de Educación y a los continuos cambios de los directores regionales. La construcción de los Proyectos Educativos Regionales (PER) es una de las principales actividades realizadas por los consejos. En este tema destacan Huánuco, Pasco, San Martín y Ucayali que han concluido con la elaboración de los PER, mientras Arequipa, Cusco, Huancavelica y Piura cuentan con versiones preliminares de sus planes.

18. El año 2005 fue un año decisivo para el sector Salud al aprobarse la transferencia de 13 funciones con 37 facultades del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, de acuer-

do a lo establecido en el Plan Anual de Transferencias 2005. Se ha culminando el proceso de acreditación de funciones por los Gobiernos Regionales. Hasta el cierre de este reporte, 7 de las 15 regiones a las que Vigila Perú da seguimiento han acreditado el total de funciones establecidas para Salud. Cabe señalar que las regiones que no han acreditado la totalidad de funciones pueden presentar recursos de reconsideración hasta mediados del mes de marzo del 2006.

19. Los Consejos Regionales de Salud (CRS) son los espacios de participación regional que han mantenido actividades constantes durante el 2005. Entre ellos, 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, realizando actividades enfocadas principalmente a la elección de sus prioridades regionales de salud de forma participativa, la construcción de los planes regionales de salud y la preparación para la transferencia de funciones del sector. Cabe destacar la consulta ciudadana realizada en La Libertad para definir sus prioridades regionales, la misma que contó con la participación de 256 mil electores.

20. Las regiones que han concluido con la elaboración de su Plan Regional de Salud son Arequipa, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Pasco, San Martín y Ucayali. Entre los principales problemas priorizados por estas regiones están los relacionados a la desnutrición infantil, la salud sexual y reproductiva de mujeres y adolescentes y el déficit de saneamiento básico.

9.2 RECOMENDACIONES

Gestión Presupuestal

1. Frente a las innegables dificultades de las entidades públicas en materia de gestión de proyectos de inversión es necesario dotar al Estado de una buena capacidad de planea-

miento y de 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 en especial en las regiones del país.

2. La propuesta anterior deberá estar acompañada de otra reforma indispensable que simplifique y haga más fluido los procesos administrativos para las licitaciones y adquisiciones públicas que actualmente son un factor que retrasa la ejecución de las inversiones.

3. Flexibilizar, descentralizar y consolidar el Sistema Nacional de Inversión Pública acorde con la reforma descentralista en marcha, manteniendo su carácter de sistema nacional, revisar sus criterios de modo que admita proyectos no convencionales orientados al desarrollo de capacidades.

4. Fortalecer las Oficinas Formuladoras y de las Oficinas de Programación e Inversión regionales (OPIs) en las regiones como parte de un sistema nacional, mediante el desarrollo de capacidades técnicas y la especialización en el marco de una carrera pública, la generación de bancos de proyectos que respondan al Plan de Inversión Descentralizado, a los Planes de Desarrollo Regional y Locales, considerando los proyectos priorizados en el presupuesto participativo.

5. Mejorar el Sistema de Integrado de Información Financiera- Sector Público, SIAF-SP, poniendo a disposición la siguiente información adicional necesaria para la vigilancia ciudadana: el avance físico de los PIP, las modificaciones presupuestales, la ejecución presupuestal de las inversiones que realizan los sectores (ejemplo Transportes y Comunicaciones) por departamentos. Además, dar celeridad a la puesta en marcha del SIAF para los gobiernos locales, en especial para aquellos que manejan importantes montos para inversiones.

6. Además, respecto a la presentación presupuestal, en el SIAF, por fuentes de financiamiento se propone: a) Donaciones y Transferencias, debe mostrarse diferenciando los recursos que provienen del exterior de aquellas que se producen entre instituciones públicas; b) dentro de la fuente Recursos Ordinarios, diferenciar lo que viene por FONCOR del resto; c) Recursos Directamente Recaudados, se debe brindar información de lo realmente recaudado por el pliego; y d) Canon y Sobrecanon, brindar información de las «transferencias efectivas» a la cuenta del pliego dado que algunos GR mencionan que los montos que figuran en el CND no coinciden con lo transferido.

7. Completar las transferencias de: a) los programas sociales (FONCODES, PRONAMACHS, INFES, entre otros) y b) los proyectos especiales a los gobiernos regionales, pero, previamente actualizados los estudios de preinversión de dichos proyectos, especialmente los de INADE, para lo que resta de su culminación, a fin de verificar si tiene sentido el continuar con estas inversiones.

8. La propuesta anterior deberá estar acompañada de un Sistema de Información que permita medir el cumplimiento de indicadores de lo ya transferido, para esto los Ministerios deben proponer indicadores de desempeño, pero que estas a la vez no se conviertan en barrera del proceso de descentralización.

Transparencia y acceso a la información

9. Para consolidar los mecanismos de Transparencia y Acceso a la Información pública es necesario que las autoridades públicas (regionales y locales) reconozcan la transparencia como un tema prioritario de su gestión. Esta voluntad política debe ir acompañada por un re-diseño institucional y normativo que asegure canales adecuados de comunicación entre las Gerencias encargadas de la provisión de la información y los funcionarios encargados de entregar la información o publicarla

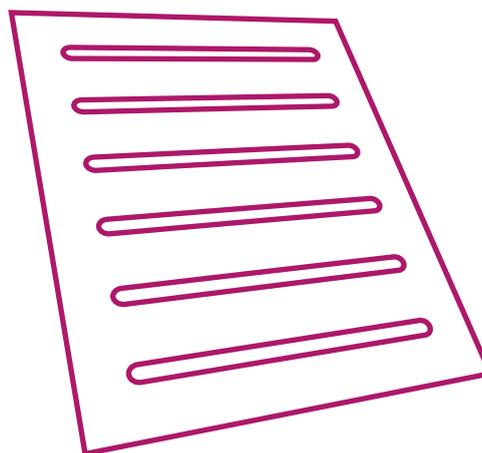
en el portal. De manera simultánea desde la sociedad civil debemos seguir promoviendo iniciativas de vigilancia que generen una demanda de información.

10. Una manera sencilla de mejorar las prácticas en materia de transparencia y acceso a la información es mirar y aprender de las experiencias más exitosas. En este sentido es recomendable que los GR de Ancash y Puno se acerquen y sigan las buenas prácticas de Ica, Huancavelica y Arequipa.

11. La información presentada en las audiencias de rendición de cuentas debe incluir además del informe de rendición de cuentas de la autoridad regional: a) un informe del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo, y b) un informe de la labor de fiscalización del Consejo Regional; a fin de contar con mayor y mejor información sobre la gestión de la autoridad regional.

Participación ciudadana

12. Para una representación social más inclusiva y representativa en los CCR y los CCL es necesario a) incrementar las garantías para la elección democrática de los representantes de la sociedad civil y b) impulsar mecanismos para que los representantes sociales mantengan comunicación y coordinación con las organizaciones sociales a las que representan. 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.

13. Para lograr una gestión regional con una participación social amplia, es recomendable que el Gobierno Regional aliente la articulación del CCR con otros espacios de concertación como los CRS, los COPARE o las Mesas de Concertación. Esta tarea podría ser asumida por las organizaciones mismas según su grado de consolidación.

14. Se debe desarrollar coordinadamente una estrategia nacional de capacitación de los representantes sociales ante las instancias de concertación en torno al planeamiento concertado, el presupuesto participativo y la vigilancia ciudadana. Esta labor de capacitación compete tanto a los organismos públicos (CND, MEF, GR) como a las organizaciones no gubernamentales; y debe estar enfocada en cuestiones de gestión presupuestal y, aunque sea de manera general, de políticas públicas. En efecto, para que realmente funcione el Comité de Vigilancia se debe, primero, definir con claridad su tarea y luego capacitarlos en cuestiones presupuestales.

Educación y Salud

15. Tomando como referencia el proceso llevado a cabo por el sector Salud, el Ministerio de Educación y el CND deben comprometerse con más decisión en las acciones necesarias para llevar a cabo la transferencia de

funciones planteadas en el Plan Quinquenal de Transferencias Sectoriales para el 2006, lo cual debe traducirse en un Plan Anual de transferencias trabajado y consensuado con los Gobiernos Regionales y Locales, dándole alcance nacional.

16. En este sentido, es además necesario plantear en el debate cómo los planes de mediano plazo pueden garantizar los aspectos básicos de la descentralización: subsidiariedad, gradualidad, permanencia e integralidad; así como cumplir un verdadero rol orientador y convertirse en una herramienta de gestión para el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales.

17. Es importante que el buen trabajo de concertación entre el MINSA, los Gobiernos Regionales y las Direcciones Regionales de Salud se traslade en los próximos meses a los Gobiernos Locales, para que su opinión y percepción del proceso sea recogida e incluida en la preparación de las transferencias en Salud a las municipalidades.

18. Al haberse concluido gran parte de los Planes Regionales de Salud y los Proyectos Educativos Regionales, ahora será necesario que los integrantes de los CRS y los COPARE hagan seguimiento y vigilancia de su efectiva implementación, para que estos planes no queden sólo en el papel. Para ello, deben definir y priorizar sus actividades articulando sus propuestas con el Plan de Desarrollo Concertado y con los presupuestos participativos de cada región.

Los reportes nacionales y regionales se encuentran en:

www.participaperu.org.pe

ANEXO 1. MATRIZ DE INDICADORES

	Gestión Presupuestal	Producción Normativa y Transparencia	Participación Ciudadana	Educación	Salud
Gobierno Central	Porcentaje del presupuesto de los sectores que se destina a cada uno de los rubros de gasto	Propuestas, planes, proyectos de ley o normas elaboradas por el Consejo Nacional de Descentralización (CND)	Consulta a la sociedad civil sobre los planes, normas o proyectos de ley emitidos por el CND	Funcionamiento de la Comisión de Descentralización del MED ante el CND	Funcionamiento de la Comisión de Descentralización del MINSa ante el CND
	Avance en la ejecución presupuestaria de las inversiones respecto del Devengado y del PIM para cada uno de los sectores (los GR en su conjunto son un sector)	Cumplimiento de compromisos adquiridos por el Congreso de la República en torno a la aprobación de leyes sobre descentralización	Consulta a la sociedad civil sobre las leyes emitidas por el Congreso de la República en torno a la descentralización	Avances del CND en relación a la descentralización del sector Educación	Avances del CND en relación a la descentralización del sector salud
	Distribución de los recursos de inversión por pliegos del GC en cada región	Producción normativa del MEF en materia de descentralización		Funcionamiento del Consejo Nacional de Educación	Funcionamiento del Consejo Nacional de Salud
	Análisis de los gastos de tres principales sectores del GC en cada Región Variación de los montos de inversión de las instituciones del GC en la Región				

Gestión Presupuestal	Transparencia	Consejo Regional y Producción Normativa	Participación Ciudadana	Presupuesto Participativo	Educación	Salud
Ratio: Inversiones CC / Inversiones GR	Acceso a la información presupuestal del GR	Número de sesiones del CR	Renovación de los representantes de la sociedad civil en CCR	Cumplimiento de las fases del PP según el Instructivo del MEF	Funcionamiento del Consejo Participativo Regional de Educación	Avances en la acreditación de funciones
Distribución por grupos de gastos del GR	Acceso a la información político-normativa del GR	Asistencia de los consejeros regionales a las sesiones del CR	Número de sesiones del CCR	Conformación del Comité de Vigilancia	Elaboración del Proyecto Educativo Regional (PER)	Funcionamiento del Consejo Regional de Salud (CRS)
Diferencia PIM-PIA del GR	Acceso a la información administrativa del GR	Contenido de las Ordenanzas Regionales según categoría temática	Asistencia de los representantes sociales en los CCR		Elección de directores regionales de educación	Elaboración del Plan de Salud Regional
Devengado/PIM. Devengado/Calendario. Por tipo de fuente para las Inversiones	Funcionamiento del portal de transparencia regional		Institucionalización de nuevos espacios de consulta y/o concertación por el GR (normas regionales)			Elección de directores regionales de salud
Porcentaje de proyectos en proceso de viabilidad.	Audiencias públicas de rendición de cuentas		Número de reuniones de los espacios de consulta y/o concertación institucionalizados			
	Otros medios de difusión de la información del GR					

Gobierno Regional

ANEXO 2. GESTIÓN PRESUPUESTAL DE LAS INVERSIONES EN LOS SECTORES Y PLIEGOS DEL GOBIERNO CENTRAL (en millones de soles y porcentajes)

Pliego	2004				2005					
	PIM (B)	Calendario (C)	Ejecución (D)	D/B	B-D	PIM (B1)	Calendario (C1)	Ejecución (D1)	DI/BI	BI-DI
Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos - CONACS	8.9	6.9	5.5	62%	3.4	6.0	6.5	5.9	98%	0.1
Instituto Nacional de Investigación Extensión Agraria - INIEA	7.0	8.1	3.6	52%	3.4	9.0	9.3	6.9	76%	2.2
Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA	30.6	33.7	27.4	90%	3.2	38.0	40.5	30.3	80%	7.6
Ministerio de Agricultura	281.2	273.6	210.2	75%	71.0	280.9	224.0	161.8	58%	119.1
Servicio Nacional de Sanidad Agraria	41.1	55.0	42.5	103%	1.3	23.7	24.5	22.8	96%	0.9
Sector: Agricultura	368.9	377.4	289.2	78%	79.7	357.6	304.8	227.8	64%	129.8
Biblioteca Nacional del Perú	10.4	13.7	10.4	100%	0.0	22.1	27.7	22.1	100%	0.0
Instituto Geofísico del Perú	2.4	3.5	2.4	99%	0.0	1.5	3.6	1.5	100%	0.0
Instituto Nacional de Cultura	21.0	23.3	20.1	96%	0.9	30.1	31.2	26.5	88%	3.5
Ministerio de Educación	145.7	138.7	105.8	73%	39.8	301.5	297.4	234.4	78%	67.1
Universidades Nacionales(*)	145.4	151.0	115.3	79%	30.1	210.9	182.4	144.3	68%	66.7
Sector: Educación	324.8	330.3	254.0	78%	70.8	566.0	542.4	428.7	76%	137.3
Instituto Peruano de Energía Nuclear	1.4	1.4	1.4	98%	0.0	1.4	1.4	1.4	99%	0.0
Ministerio de Energía y Minas	207.3	189.5	135.2	65%	72.1	205.5	209.7	160.4	78%	45.1
Sector: Energía y Minas	208.7	190.9	136.6	65%	72.1	207.0	211.2	161.9	78%	45.1
Ministerio de Economía y Finanzas	108.7	104.3	79.2	73%	29.5	100.9	114.8	63.6	63%	37.3
Oficina de Normalización Previsional - ONP (**)	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.0	11%	0.1
Sector: Economía y Finanzas	108.7	104.3	79.2	73%	29.5	101.0	114.9	63.6	63%	37.4
Sector y pliego: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	516.5	504.8	387.7	75%	128.8	514.8	538.5	456.0	89%	58.8
Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas - DEVIDA	67.7	50.9	23.6	35%	44.1	50.3	58.3	41.2	82%	9.1
Cuerpo General de Bomberos	1.0	2.9	1.0	92%	0.1	2.2	2.2	1.8	83%	0.4
Instituto Nacional de Defensa Civil	-	0.2	-	-	-	1.5	1.8	0.7	44%	0.9
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	22.6	23.4	22.6	100%	0.0	56.6	58.9	56.6	100%	0.0
Instituto Peruano del Deporte - IPD	19.9	22.6	19.9	100%	0.1	13.2	13.4	13.1	99%	0.2
Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos	-	-	-	-	-	0.0	-	-	-	0.0
Presidencia del Consejo de Ministros	36.8	22.5	5.1	14%	31.7	63.0	53.5	11.1	18%	51.8
Sector: Presidencia del Consejo de Ministros	148.1	122.5	72.1	49%	76.0	186.9	188.2	124.5	67%	62.4
Instituto Nacional de Salud	17.6	25.2	14.1	80%	3.5	17.9	19.9	13.8	77%	4.1
Ministerio de Salud	110.9	106.3	84.5	76%	26.4	139.9	153.9	114.8	82%	25.0
Sector: Salud	128.5	131.5	98.6	77%	29.9	157.7	173.8	128.6	82%	29.1
Sector y pliego: M. Trabajo y Promoción del Empleo	151.0	154.0	148.8	99%	2.2	176.7	182.9	167.1	95%	9.5

Pliego	2004					2005				
	PIM (B)	Calendario (C)	Ejecución (D)	D/B	B-D	PIM (B1)	Calendario (C1)	Ejecución (D1)	D1/B1	B1-D1
Ferrocarril Huancayo Lima	1.0	1.5	1.0	100%	0.0	0.1	0.1	0.1	94%	0.0
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	1,016.4	1,101.2	938.4	92%	77.9	1,036.3	1,048.9	860.4	83%	175.9
Sector: Transportes y comunicaciones	1,017.4	1,102.7	939.4	92%	77.9	1,036.4	1,049.0	860.5	83%	175.9
Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)	116.8	133.1	107.0	92%	9.8	116.6	129.3	109.8	94%	6.7
Instituto Nacional de Infraestructura Educativa - INFES	35.3	38.6	31.6	89%	3.8	28.8	30.6	28.2	98%	0.6
Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento	344.3	265.9	107.8	31%	236.5	390.6	443.3	234.9	60%	155.8
Sector: Vivienda, Construcción y Saneamiento	496.4	437.6	246.4	50%	250.0	536.0	603.2	372.9	70%	163.1
Sector y pliego: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	27.0	32.1	17.5	65%	9.5	38.9	50.6	27.6	71%	11.3
Sector y pliego: Congreso de la República	5.9	8.8	0.3	5%	5.6	6.7	4.2	0.8	12%	5.9
Sector y pliego: Contraloría General de la República	2.2	2.7	2.1	97%	0.1	7.9	8.6	7.7	98%	0.2
Sector y pliego: Ministerio del Interior	7.6	8.3	4.5	58%	3.2	8.6	8.1	6.6	77%	2.0
Sector y pliego: Ministerio Público	13.1	18.1	11.6	88%	1.5	7.7	8.2	7.7	100%	0.0
Academia de la Magistratura (**)	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	84%	0.0
Poder Judicial	14.1	14.3	13.1	93%	1.0	16.1	9.3	8.7	54%	7.4
Sector: Poder Judicial	14.1	14.3	13.1	93%	1.0	16.2	9.4	8.7	54%	7.4
Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)	0.1	0.1	0.1	100%	0.0	14.1	14.6	2.9	21%	11.2
Instituto Antártico Peruano - INANPE (**)	-	-	-	-	-	0.1	1.0	0.1	98%	0.0
Sector: Relaciones Exteriores	0.1	0.1	0.1	100%	0.0	14.2	15.6	3.0	21%	11.2
Comisión de Formalización de la Propiedad Informal	19.3	16.9	15.8	82%	3.5	0.5	0.7	0.5	94%	0.0
Instituto Nacional Penitenciario	18.9	20.3	18.9	100%	0.0	18.2	12.0	10.9	60%	7.3
Ministerio de Justicia	0.8	1.1	0.7	86%	0.1	0.2	0.0	0.0	0%	0.2
Sector: Justicia	39.0	38.3	35.4	91%	3.6	18.9	12.8	11.4	60%	7.5
Instituto Geográfico Nacional	1.0	0.9	0.7	70%	0.3	0.9	1.4	0.8	91%	0.1
Ministerio de Defensa	14.3	17.0	10.4	73%	3.9	99.9	99.0	96.8	97%	3.1
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología	2.2	2.4	2.2	100%	0.0	3.4	4.3	3.3	99%	0.0
Sector: Defensa	17.5	20.3	13.3	76%	4.2	104.1	104.7	100.9	97%	3.2
Centro de Entrenamiento Pesquero de Paíta	0.3	0.1	0.1	25%	0.2	-	-	-	-	-
Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero	2.6	3.2	1.8	68%	0.8	2.2	2.0	1.3	59%	0.9
Instituto del Mar del Perú	3.6	3.1	2.9	81%	0.7	4.5	5.7	3.3	74%	1.2
M. de la Producción	8.6	4.7	2.5	29%	6.1	1.5	2.3	1.3	86%	0.2
Sector: Producción	15.1	11.2	7.2	48%	7.9	8.2	10.0	5.9	72%	2.3
Sector y pliego: Consejo Nacional de la Magistratura	-	-	-	-	-	0.1	-	-	0%	0.1
Total sector	3,610.6	3,610.2	2,756.9	76%	853.6	4,071.5	4,141.1	3,172.0	78%	899.6

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y SIAF - Ventana Amigable. Elaboración: Vigila Perú. (*) Cada una de las 32 universidades públicas constituyen un pliego presupuestario del GC, para efectos de esta presentación lo consideramos como una unidad. (**) Son pliegos nuevos respecto al 2004.

REPORTE NACIONAL N° 9
VIGILANCIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

se terminó de imprimir en abril de 2006
en los talleres de GRAMBS Corporación Gráfica.