

VIGILANCIA del proceso de DESCENTRALIZACIÓN

REPORTE NACIONAL N° 18

BALANCE ANUAL 2009



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Área de VIGILANCIA CIUDADANA



VIGILANCIA del proceso de **DESCENTRALIZACIÓN**

REPORTE NACIONAL N° 18

BALANCE ANUAL 2009



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Área de VIGILANCIA CIUDADANA

VIGILANCIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Reporte Nacional N° 18

Lima, marzo 2010

El Reporte Nacional N° 18 del Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización (Vigila Perú) es una Publicación del Grupo Propuesta Ciudadana.

Propuesta Ciudadana 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.

- 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: Responsable del Área de Vigilancia Ciudadana:
Epifanio Baca
Analistas del Área de Vigilancia Ciudadana:
Gustavo Ávila
Juan J. Ccoyllo
Alejandra Muñoz

Corrección de estilo: Juana Iglesias

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

OSI Development
Foundation



Esta publicación es realizada con el aporte de la OSI Development Foundation, bajo los términos del acuerdo cooperativo N° 20018115, 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 DEL PRESUPUESTO	9
1.1 Presupuesto público: una mirada general a los tres niveles de gobierno	9
1.2 Presupuesto del gobierno nacional	12
1.3 Presupuesto de los gobiernos regionales	17
1.4 Presupuesto de los gobiernos locales	22
II. GESTIÓN DE LAS INVERSIONES	29
2.1 Inversiones por funciones en los tres niveles de gobierno	31
2.2 Inversiones por departamento y según niveles de gobierno	33
2.3 Ejecución de las inversiones por sectores del gobierno nacional	35
2.4 Ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales	36
2.5 Ejecución de las inversiones en los gobiernos locales	38
2.6 Nuevas modalidades de inversión pública	40
III. PRESUPUESTO POR RESULTADOS	47
3.1 Programa estratégico logros de aprendizaje	47
3.2 Programa estratégico articulado nutricional	48
3.3 Programa estratégico salud materno neonatal	50
3.4 Programa estratégico acceso a la identidad	51
3.5 Programa estratégico acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercados	51
3.6 El presupuesto por resultados: avances y nudos críticos	52
IV. GESTIÓN DE LAS CONTRATACIONES	57
4.1 La programación de los procesos del sector público	58
4.2 La programación de los procesos en los gobiernos regionales	62
4.3 Características de los programas de contrataciones de los gobiernos regionales	62

4.4	Avance en la convocatoria de los procesos de selección	64
4.5	Contrataciones por Convenios de Cooperación Internacional	67
V.	PORTALES DE TRANSPARENCIA	69
5.1	Resultados por gobiernos regionales	69
5.2	Resultados por rubros de información	73
VI.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSEJO REGIONAL	75
6.1	Funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional	75
6.2	Implementación de las Audiencias públicas de rendición de cuentas	79
6.3	Funcionamiento del Consejo Regional	81
VII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	87
7.1	Conclusiones	87
7.2	Recomendaciones	92
ANEXOS	93



VIGILANCIA del proceso de DESCENTRALIZACIÓN



INTRODUCCIÓN

El 2009 no fue un buen año para el proceso de descentralización. La crisis financiera internacional que impactó en la economía más de lo que el MEF estimaba, fue aprovechado por el gobierno para tomar medidas que hacen retroceder los avances en la descentralización del presupuesto; el proceso de transferencia de funciones y competencias ha sido absorbido por una lógica burocrático administrativa que registra avances sólo en el plano formal, sin importar el tema de las capacidades institucionales para una gestión descentralizada de las nuevas funciones. El Consejo de Coordinación Intergubernamental CCI, cuyo reglamento ha sido aprobado con mucha demora y con cambios de última hora que le restan la función rectora del proceso que debería tener, no ha sido todavía instalado.

Si bien el crecimiento de la economía se cayó de una tasa de 9,8% en el 2008 a sólo 1,1% en el 2009, desde el último trimestre de este año se presentaron señales claras de recuperación económica, lo que llevó al MEF a proyectar –en el Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012 revisado al mes de agosto– una tasa de crecimiento del 5% para el 2010. En concordancia con este panorama se plantea un presupuesto público 2010 que aumenta en 13% respecto al año previo, pero en la distribución del mismo el gobierno decidió disminuir el presupuesto de las municipalidades en 20,4% y aumentar el presupuesto del gobierno nacional en 24,6%. Esta medida fue un duro golpe para las municipalidades y para la descentralización del presupuesto que, a pesar de los reclamos y las propuestas que los alcaldes hicieron llegar al Ejecutivo y al Congreso, el gobierno lo mantuvo con la clara intención de disponer más recursos en un año de elecciones regionales.

El gobierno ha justificado esta medida con la creación de dos programas –el Plan de incentivos para la mejora de la gestión municipal, por S/. 500 millones, y el Programa de modernización municipal, por S/. 800 millones– que necesarios y tal vez bien intencionados, pero cuestionables. De un lado, por la forma improvisada e inconsulta en que fueron lanzadas y, del otro, porque se financian recortando el presupuesto de las municipalidades, cuando podrían hacerlo con los ahorros disponibles, con estrategias más elaboradas y en diálogo con las autoridades municipales.

Entre 2003 y 2009 la descentralización del presupuesto, impulsada principalmente por la dinámica del canon y las regalías, ha permitido que los gobiernos subnacionales aumenten su participación en el presupuesto total de 20% en el 2003 a 31% en el 2009. Al tiempo de reconocer que este proceso ha estado acompañado de problemas de inequidad en la distribución del Canon entre regiones y al interior de aquellas que reciben estos recursos, los datos del presente reporte muestran que el gasto de inversión que realizan los gobiernos regionales y las municipalidades ha venido aumentando a tasas elevadas en estos años, y que el principal desafío por enfrentar hoy no es seguir gastando más sino mejorar la calidad del gasto, tanto del gasto corriente como de los proyectos de inversión que se vienen ejecutando.

Para mejorar el gasto público se requiere implementar reformas que mejoren la organización y la capacidad técnica de los recursos humanos, sistemas de incentivos que favorezcan la conformación una carrera pública basada en la meritocracia. El otro mecanismo que apunta en ese sentido es la implementación progresiva del presupuesto para resultados, pero que en su aplicación enfrenta nudos críticos que hemos identificado en este reporte. Uno de ellos es el poco compromiso de las autoridades regionales con esta propuesta debido a la forma vertical y poco participativa de su implementación que debe ser reemplazada por una estrategia que involucre y comprometa realmente a las autoridades y funcionarios regionales y municipales en la implementación de esta propuesta.

Respecto al proceso de transferencia de funciones y competencias, el avance registrado es más formal que efectivo porque el gobierno aprista se concentró en flexibilizar y reducir los procedimientos formales de tipo administrativo más que en atacar los aspectos de fondo, como son el desarrollo de capacidades y el costeo de las funciones transferidas. Para conseguir este propósito decidieron reducir los pasos del proceso de transferencia de 7 a 4, de tal modo que la acreditación de capacidades fue un proceso de cumplimiento de requisitos formales antes que una fase que aporte a una mejor gestión de los servicios para los ciudadanos.

El objetivo del sistema de acreditación es fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales (y locales) para asumir las competencias transferidas desde el nivel central, así como medir su capacidad de gestión mediante la verificación del cumplimiento de requisitos establecidos por los sectores respecto a cada función a ser transferida. Sin embargo, en la práctica, esta pauta no se cumplió y, aún en aquellos casos en los que el gobierno regional no cumplía con los requisitos mínimos para la acreditación y transferencia de determinadas funciones, éstos fueron acreditados con la sola suscripción de los convenios-marco intergubernamentales que comprendían acciones de colaboración, coordinación y cooperación.

Por otra parte, la transferencia de responsabilidades no estuvo acompañada de la transferencia de los recursos necesarios para su efectivo cumplimiento. Pero al mismo tiempo en los últimos cinco años los recursos presupuestales de los gobiernos subnacionales para financiar inversiones crecieron de manera sustancial. Lo que evidencia que la descentralización presupuestal impulsada por el auge de las industrias extractivas que aportan recursos para inversiones no estuvo articulada a la transferencia de funciones sectoriales que demanda principalmente gasto corriente (personal y bienes y servicios). Esta desconexión entre la descentralización fiscal (recursos) y la descentralización administrativa (funciones) es el talón de Aquiles del proceso, por lo que conectar ambas dimensiones es indispensable para que la acción de los gobiernos subnacionales impacte en una mejor prestación de bienes y servicios para los ciudadanos.

Finalmente, reiteramos el planteamiento de que para relanzar el proceso de descentralización es necesario la construcción concertada de una agenda sobre la cual se formulen políticas y se tomen decisiones que permitan avanzar en por lo menos las siguientes dimensiones: i) la descentralización fiscal y del presupuesto público; ii) la transferencia efectiva de las funciones y los recursos necesarios para su efectivo ejercicio; iii) la conducción concertada entre los tres niveles de gobierno; iv) reformas y fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales.

El presente Reporte N° 18 de Vigilancia del Proceso de Descentralización, que contiene un balance del año 2009 es elaborado con la participación de las instituciones socias del Grupo Propuesta Ciudadana en 9 regiones, ellas son: CEDEPAS Norte (Cajamarca y La Libertad), CIPCA (Piura), CEDEP (Ancash, Ica y Lambayeque), ARARIWA y CBC (Cusco), DESCO (Huancavelica) y CEDER (Arequipa). Este trabajo ha sido realizado en forma ininterrumpida desde el año 2003 gracias al apoyo de OSI Development Foundation y también de USAID hasta el año 2006.

Gestión del PRESUPUESTO

S/.

En esta sección presentamos información sobre la gestión presupuestal del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales durante el año 2009, para lo cual utilizamos los datos –bajados en el mes de enero de 2010– de la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, en donde se registra información presupuestal de las entidades públicas¹.

1.1 PRESUPUESTO PÚBLICO: UNA MIRADA GENERAL A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

El presupuesto público nacional ha crecido sostenidamente desde el año 2003 en un contexto económico favorable, donde el PBI creció a una tasa promedio de 6.2% gracias al impulso de sectores como comercio, construcción, servicios, minería e hidrocarburos. Sobre la base de los datos del presupuesto institucional de apertura (PIA) aprobado por ley cada año², constatamos que desde que se inició el proceso de descentralización los gobiernos regionales y locales han incrementado

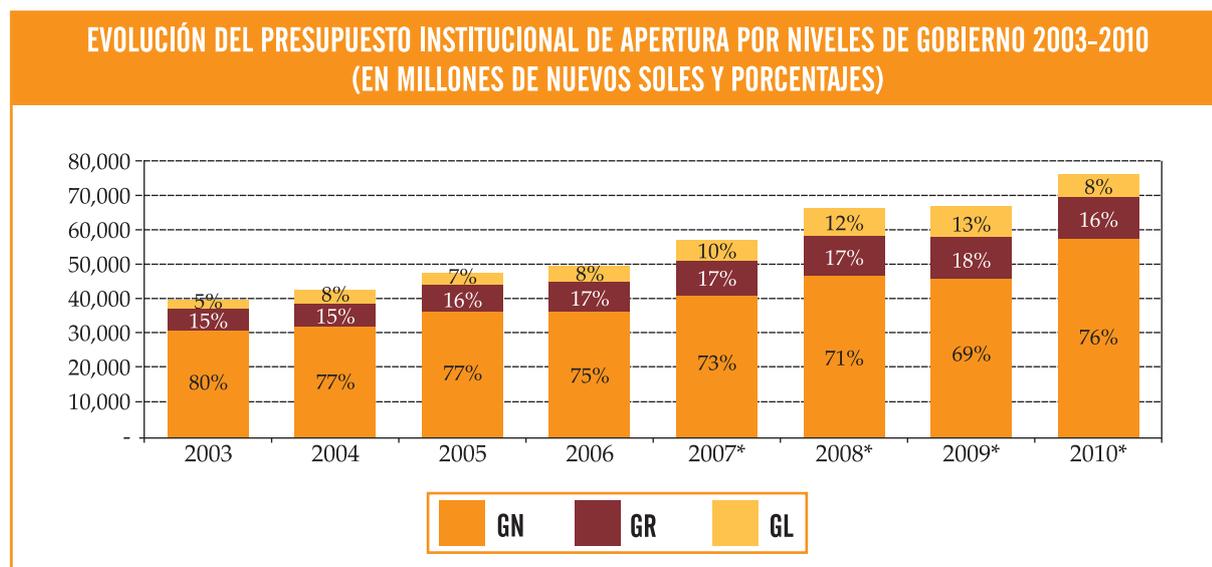
su participación en el presupuesto total, pasaron de 20% en 2003 a 31% en el 2009.

Justamente en ese último año se interrumpe este período de relativa bonanza fiscal, cuando la economía peruana es golpeada por la crisis financiera mundial, reduciéndose fuertemente el crecimiento de la actividad económica de 9.8% en el 2008 a 1.1% en el 2009.

El Presupuesto General de la República para el 2009 se elaboró antes del estallido de la crisis. En ese entonces –primer semestre del 2008– el principal problema para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) era la inflación que amenazaba la economía, lo que llevó a formular un presupuesto bastante conservador (crecía en solo 1%), con el fin de disminuir la velocidad de crecimiento del gasto público³. Al momento de elaborar este presupuesto no se consideraron los efectos de la crisis mundial en las exportaciones y en los ingresos tributarios.

- 1 Salvo las del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado que tiene su propio sistema de administración y las Entidades de Tratamiento Empresarial del Estado.
- 2 Retirando de los presupuestos del 2007 al 2010 los recursos que inicialmente no se contabilizaban en los presupuestos de los gobiernos regionales y locales.
- 3 Se disminuyó el ritmo de crecimiento del presupuesto de los años anteriores, en el 2008 el presupuesto de apertura había crecido en 16%.

Gráfico 1



Fuente: Leyes de Presupuesto Público Nacional.

Elaboración: Vigila Perú.

* Para los años 2007 al 2010 se han retirado los recursos directamente recaudados, las donaciones y transferencias y el endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, así como los impuestos municipales, de tal manera que podamos hacer comparables las cifras del periodo considerado.

Pero una vez conocida la dimensión de la crisis financiera y sus impactos en la economía, los empresarios y los medios especializados pusieron en debate la necesidad de implementar una política fiscal contracíclica que amortiguara dichos impactos. De esta manera el gobierno se vio en la obligación de implementar un Plan de Estímulo Económico (PEE), para cuyo financiamiento el ahorro fiscal del año 2008 jugaría un importante papel⁴. Sin embargo, la utilización de los ahorros para este fin suponía destinar menos recursos al presupuesto público y aumentar los fondos (Reserva de Contingencia) bajo el manejo discrecional del gobierno nacional.

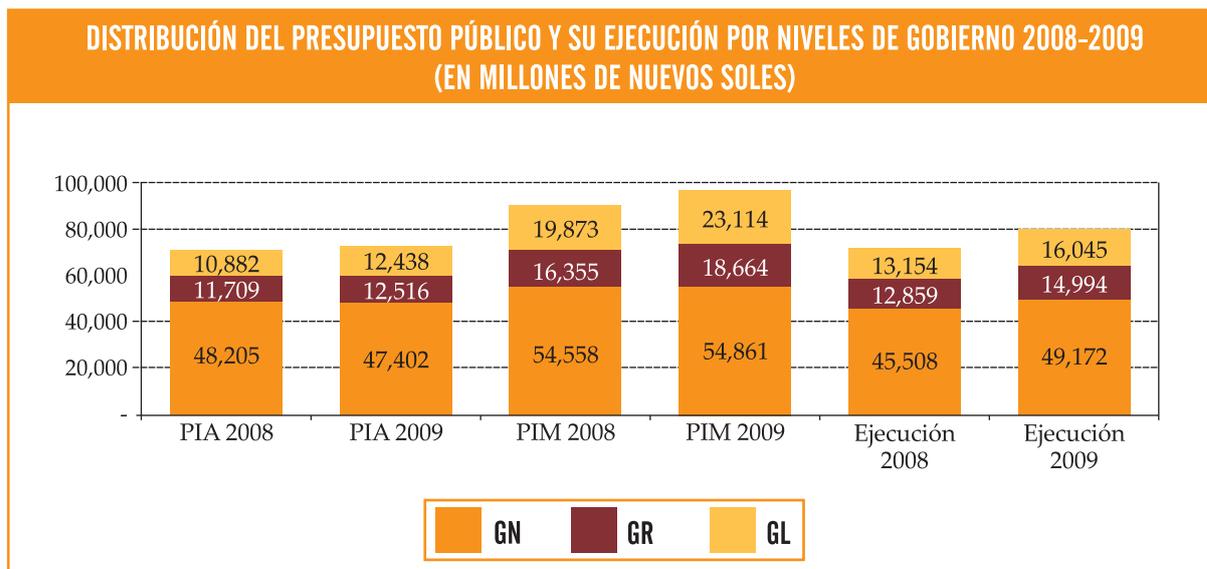
El año 2009 cerró con un déficit fiscal equivalente al 2.1% del PBI, debido principalmente a la disminución de los ingresos tributarios. No obstante ello y proyectando una recuperación económica para el 2010 el presupuesto público aprobado para este año crece en

13%, aunque la participación de los gobiernos subnacionales se reduce drásticamente hasta alcanzar el porcentaje del año 2006 (24%), tal como se ve en el gráfico 1. Esta reducción refleja una clara política del gobierno de recentralizar el manejo de los recursos públicos en un año electoral, con lo cual se da marcha atrás en la descentralización del presupuesto.

¿Cuál fue el resultado de la ejecución presupuestal del 2009? Al 31 de diciembre de 2009 el presupuesto institucional modificado (PIM) llegó a S/. 96,639 millones, lo que significa un incremento de 34% respecto al PIA. Los incrementos provienen principalmente de tres fuentes: el 38% de los recursos determinados, el 21% de los recursos ordinarios y el 20% de donaciones y transferencias; el resto vino por operaciones oficiales de crédito (12%) y por los recursos directamente recaudados (9%). (Ver gráfico 2).

4 El PEE se financiaría parcialmente con endeudamiento externo y con parte del saldo de libre disponibilidad del Tesoro Público del año 2008 de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios. El Decreto de Urgencia N°16-2009 dispuso que ese saldo no se destinase al Fondo de Estabilización Fiscal como todos los años, sino que se destinase a financiar el PEE.

Gráfico 2



Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Al finalizar el año se logró ejecutar el 83% del presupuesto total, lo que equivale a S/. 80,211 millones, cifra mayor en 12% a la del 2008, cuando alcanzó los S/. 71,522

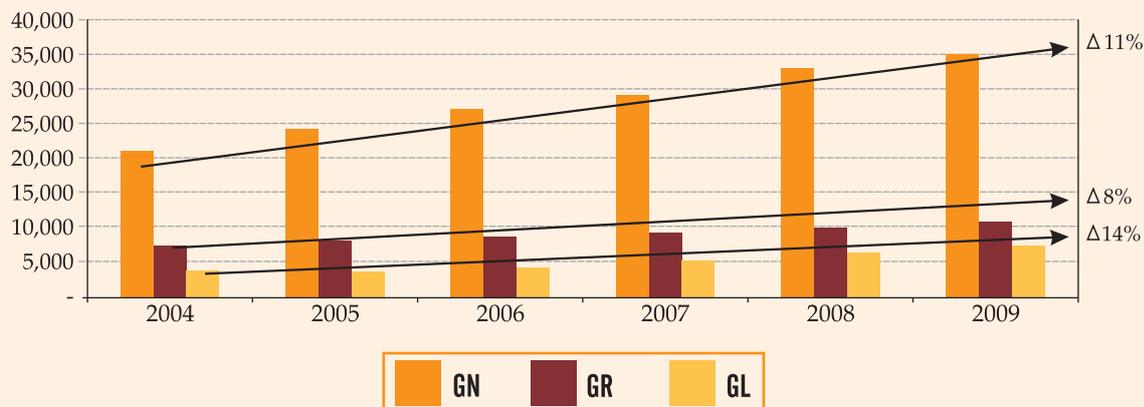
millones (ver gráfico 2). En consecuencia quedó un saldo presupuestal sin ejecutar del 17% del PIM, equivalente a S/. 16,428 millones.

EL CRECIMIENTO DEL PRESUPUESTO PARA INVERSIONES FAVORECIÓ MÁS A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Entre 2004 y 2009 el presupuesto para inversiones aumentó a una tasa promedio constante anual de 34%, mientras que los gastos corrientes lo hicieron a una tasa de 11% en ese mismo período. Este crecimiento de las inversiones –sustentado principalmente por los recursos del canon– ha sido favorable para los gobiernos subnacionales. Para los gobiernos locales el presupuesto de inversión aumentó a una tasa promedio anual de 42%, mientras que para los gobiernos regionales lo hizo a una tasa de 47% (ver gráfico adjunto). En cambio, el crecimiento de los gastos corrientes fue más favorable para el gobierno nacional en relación al incremento de sus inversiones y en menor medida para los gobiernos regionales. El crecimiento del gasto corriente en los gobiernos subnacionales se explica principalmente por el incremento de recursos en el rubro de bienes y servicios (operación y mantenimiento de infraestructura) financiados con los recursos del canon, sin embargo los rubros relacionados al personal y gestión institucional aún cuentan con escasos recursos.

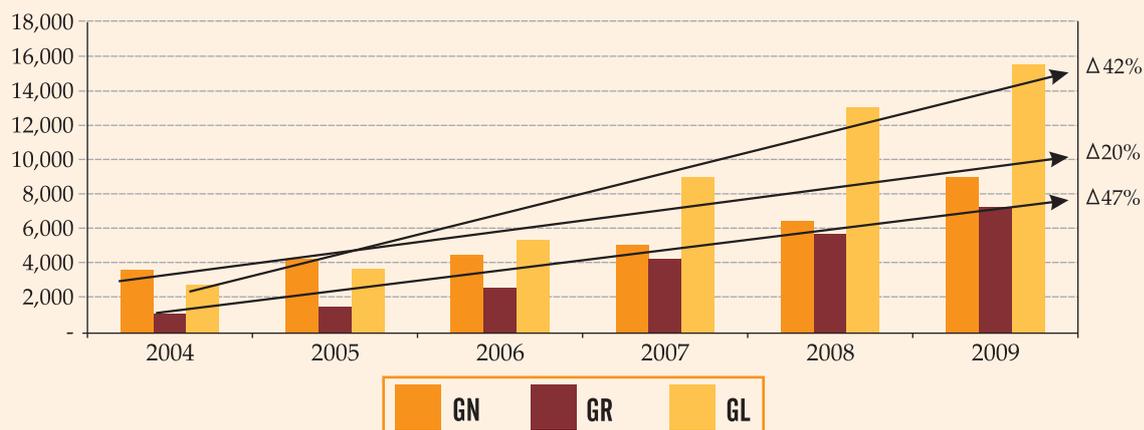
Esta significativa descentralización del presupuesto de inversión, junto a una escasa del gasto corriente, marca una de las características del proceso de descentralización en el país. La descentralización del gasto de inversión muestra no solo problemas de inequidad en la distribución de los recursos entre regiones y al interior de las regiones beneficiarias del canon, sino que también pone en evidencia el déficit de capacidades técnicas e institucionales para gestionar dichos recursos. El bajo incremento del gasto corriente en relación al de inversión, especialmente del gasto asociado a las competencias transferidas a los gobiernos regionales, pone de manifiesto una falla en el proceso, porque en muchos casos los elevados saldos en el presupuesto de inversiones se explican en parte por el poco gasto corriente disponible para gestionar estos recursos.

PRESUPUESTO MODIFICADO PARA GASTO CORRIENTE POR NIVEL DE GOBIERNO 2004-2008
(EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)



Fuente: Dirección General de Contaduría Pública - Secretaría de Descentralización.
Elaboración: Vigila Perú.

PRESUPUESTO MODIFICADO PARA GASTO DE INVERSIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO 2004-2008
(EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)



Fuente: Dirección General de Contaduría Pública - Secretaría de Descentralización.
Elaboración: Vigila Perú.

1.2 PRESUPUESTO DEL GOBIERNO NACIONAL

El presupuesto del gobierno nacional se inició con un monto total de S/. 47,402 millones, 2% menos que el del 2008, pero si consideramos el PIM al 31 de diciembre del 2009 este aumentó en S/. 7,459 millones (16%). Los incrementos en el presupuesto del gobierno nacional se explican desde cuatro fuentes: un 34% por las operaciones oficiales de crédito, 23% por donaciones y transferencias, 18% por los recursos directamente recaudados y 17% por los recursos ordinarios. (Ver cuadro 1).

Entre los principales sectores cuyos presupuestos se incrementaron más por la fuente operaciones oficiales de crédito en 2009 están: Economía y Finanzas (con S/. 1,353.5 millones de aumento para la administración de la deuda externa), Transportes y Comunicaciones (con S/. 773 millones de aumento para la construcción de vías nacionales, IIRSA-Sur, Tramo 2 y 3, y en menor medida para proyectos de construcción y rehabilitación de vías vecinales a cargo de Provías-Descentralizado), Defensa (con S/. 371.5 millones de aumento para el mantenimiento y recupera-

Cuadro 1

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO NACIONAL POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO 2008-2009
(EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)

Fuente de financiamiento	PIA 2008	PIA 2009	PIM 2009	Incremento PIA (2009-2008)		Incremento (PIA-PIM 2009)	
				Monto	%	Monto	%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	6,190	2,863	5,381	-3,327	-54%	2,518	88%
Donaciones y transferencias	141	240	1,979	99	70%	1,738	724%
Recursos ordinarios	35,317	36,990	38,258	1,673	5%	1,269	3%
Recursos directamente recaudados	4,327	4,862	6,208	535	12%	1,346	28%
Recursos determinados	2,230	2,448	3,035	218	10%	588	24%
Total general	48,205	47,402	54,861	-803	-2%	7,459	16%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

ción de la capacidad operativa) y Agricultura (con S/. 12 millones de aumento para proyectos agrícolas y de protección del medio ambiente).

En la fuente donaciones y transferencias hay S/. 432 millones transferidos de los gobiernos regionales a las universidades nacionales e institutos tecnológicos⁵ que se encuentran dentro del sector educación. Además, hay casi S/. 310 millones transferidos al sector Defensa para la recuperación de la capacidad operativa de las fuerzas armadas, S/. 184 millones transferidos a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada para difusión y comunicación, S/. 152 millones a Salud y S/. 117 millones a las operaciones del sector Interior, entre otros.

En la fuente de recursos ordinarios, Energía y Minas obtuvo S/. 1,134 millones adicionales, Transportes y Comunicaciones S/. 958 millones más, el sector Trabajo y Promoción del Empleo tuvo un incremento de S/. 430 millones y Defensa de S/. 421 millones. Les siguen Educación con S/. 399 millones, Salud con S/. 394 millones, Mujer y Desarrollo con S/. 331 millones. El sector Vivienda, Construc-

ción y Saneamiento redujo su financiamiento por esta fuente debido a las transferencias realizadas para el mejoramiento y ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado, igual que Comercio Exterior. No obstante esta reducción de recursos en algunos sectores, al final la modificación por esta fuente de financiamiento resultó positiva y llevó a un incremento neto de S/. 1,269 millones. La mayoría de estos recursos se encontraban vinculados al Plan de Estímulo Económico.

El PIA total del gobierno nacional (S/. 47,402 millones) se distribuyó por tipo de gasto de la siguiente manera: para gastos corrientes S/. 31,231 millones, equivalentes al 66% del total (35% para gastos de personal y obligaciones sociales, 27% para bienes y servicios y 26% para pensiones y otras prestaciones sociales); para gastos de capital S/. 7,258 millones que representan el 15% del total (76.5% de este monto va para adquisición de activos no financieros; vale decir, inversiones); para servicios de deuda S/. 8,914 millones, que representan el 19% del presupuesto que maneja el gobierno nacional (de este monto se programaron las operaciones de prepago al Club de París, organismos internacionales y bonos)⁶.

5 De acuerdo a ley, los gobiernos regionales transfieren a las universidades públicas de sus departamentos la quinta parte del canon que reciben.

6 MEF-DGAES. Boletín de Transparencia Fiscal. Año 8, N° 98, agosto 2009.

Cuadro 2

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO NACIONAL POR GRUPO DE GASTO 2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)				
Tipo de gasto	PIA 2009	PIM 2009	Incremento (PIA-PIM)	
			Monto	%
Gasto corriente	31,231	35,040	3,810	12%
5-20: Reserva de contingencia	1,968	188	-1,780	-90%
5-21: Personal y obligaciones sociales	11,029	11,232	203	2%
5-22: Pensiones y otras prestaciones sociales	8,016	8,608	592	7%
5-23: Bienes y servicios	8,482	10,485	2,003	24%
5-24: Donaciones y transferencias	547	1,242	695	127%
5-25: Otros gastos	1,189	3,285	2,096	176%
Gasto de capital	7,258	11,134	3,876	53%
6-24: Donaciones y transferencias	1,553	1,597	44	3%
6-25: Otros gastos	101	568	467	462%
6-26: Adquisición de activos no financieros (inversiones)	5,553	8,904	3,351	60%
6-27: Adquisición de activos financieros	51	65	14	27%
Servicio de deuda	8,914	8,687	-227	-3%
7-28: Servicio de la deuda pública	8,914	8,687	-227	-3%
Total general	47,402	54,861	7,459	16%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Finalmente, con las modificaciones durante el año, el presupuesto total del gobierno nacional alcanzó a S/. 54,861 millones, incrementándose en 16% respecto del presupuesto inicial. Los gastos de capital fueron los que más aumentaron (en 53%), los gastos corrientes en 12%, mientras que el servicio de deuda se redujo en 3%. Dentro del presupuesto para gasto corriente los que más se incrementan son los bienes y servicios y otros gastos (S/. 4,099 millones), mientras que en el presupuesto para gastos de capital el destinado para inversiones es el que más aumenta (S/. 3,351 millones). (Ver cuadro 2).

El presupuesto modificado del gobierno nacional se encuentra distribuido entre diferentes organismos, ministerios y organismos públicos descentralizados (OPD). Los cuatro principales sectores con mayor asignación son: Economía y Finanzas con 28% del PIM

total 2009, Educación con 12%, Defensa con 10%, Transportes y Comunicaciones con 10%, Interior con 9% y Salud con 7%.

En el cuadro 3 podemos observar los sectores cuyo presupuesto ha tenido más modificaciones en términos de montos y en dónde se ha centralizado más el presupuesto.

El sector Transportes y Comunicaciones es el que más incremento tuvo (S/. 1,900 millones), lo cual representa un adicional de 57% con respecto a su presupuesto inicial. De este monto S/. 1,305 millones corresponden a transporte terrestre –sobre todo al financiamiento de las grandes vías nacionales– área que fue priorizada en el marco del Plan de Estímulo Económico; S/. 270 millones fueron destinados a transporte urbano, S/. 219 millones a transporte aéreo y S/. 63 millones a telecomunicaciones. En el segundo lugar está

el sector Energía y Minas, con S/. 1,413 millones adicionales, de los cuales S/. 1,100 millones fueron para el financiamiento del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles y S/. 232 millones para la distribución de la energía eléctrica.

En el tercer lugar hallamos al sector Educación con S/. 1,373 millones adicionales (26%), explicados principalmente por el incremento de S/. 600 millones para inversiones de las universidades públicas que reciben transferencias del canon⁷. Hay S/. 361 millones que se incorporaron al presupuesto del Ministerio de Educación para el mantenimiento preventivo de instituciones educativas que ejecutan los directores de los centros educativos, además de otros recursos para la dotación de

materiales educativos, y S/. 164 millones para gastos y supervisión.

En cuarto lugar se encuentra el sector Defensa, con S/. 1,237 millones (27%), de los cuales S/. 1,013 millones se destinan a la defensa nacional (de este monto, cerca del 80% corresponde al mantenimiento y recuperación de la capacidad operativa, y otros gastos para operaciones militares y reubicación de polvorines de la zona urbana); además de S/. 114 millones para gastos de gestión del sector.

El mayor peso presupuestal de Economía y Finanzas se debe a que este sector administra la deuda externa, 56% de su presupuesto está destinado al servicio de deuda y 27% al pago

Cuadro 3

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO NACIONAL POR SECTORES 2008-2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)					
Sector	PIA 2009	PIM 2009	Participación (%)	Incremento (PIA-PIM)	
				Monto	%
Economía y Finanzas	16,984	15,473	28%	-1,511	-9%
Educación	5,375	6,748	12%	1,373	26%
Defensa	4,521	5,758	10%	1,237	27%
Transportes y Comunicaciones	3,342	5,242	10%	1,900	57%
Interior	4,508	4,748	9%	241	5%
Salud	3,162	3,832	7%	670	21%
Presidencia del Consejo de Ministros	1,367	1,935	4%	568	42%
Energía y Minas	476	1,889	3%	1,413	297%
Agricultura	958	1,401	3%	443	46%
Vivienda, Construcción y Saneamiento	1,532	1,298	2%	-233	-15%
Mujer y Desarrollo Social	875	1,268	2%	393	45%
Poder Judicial	1,092	1,138	2%	46	4%
Otros (15 sectores)	3,212	4,130	8%	919	29%
Total general	47,402	54,861	100%	7,459	16%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

7 Esta cifra incluye los saldos presupuestales no ejecutados del año anterior, que en las regiones con altos ingresos por canon alcanzan cifras elevadas.

Cuadro 4

Sector	Gastos Corrientes						Gastos de Capital			Deuda	Total (MILL./.)
	Reserva de contingencia	Personal, pensiones y obligaciones sociales	Bienes y servicios	Donaciones, transferencias y otros gastos corrientes	Inversiones	Donaciones, transferencias y otros gastos de capital	Adquisición de activos no financieros	Servicio de deuda			
Economía y Finanzas	1%	33%	5%	1%	1%	2%	0%	56%	15,473		
Educación		46%	23%	8%	22%	1%	1%	0%	6,748		
Defensa		49%	33%	1%	16%	0%	0%	1%	5,758		
Transportes y Comunicaciones		3%	27%	2%	66%	1%	0%	0%	5,242		
Interior		79%	13%	2%	5%	1%	0%	0%	4,748		
Salud		34%	34%	17%	14%	1%	0%	0%	3,832		
Presidencia del Consejo de Ministros		15%	27%	40%	9%	9%	0%	0%	1,935		
Energía y Minas		3%	8%	59%	20%	10%	0%	0%	1,889		
Agricultura		9%	22%	16%	47%	6%	0%	0%	1,401		
Mujer y Desarrollo Social		51%	16%	18%	1%	14%	0%	0%	1,268		
Vivienda, Construcción y Saneamiento		3%	12%	3%	17%	65%	0%	0%	1,298		
Poder Judicial		69%	19%	4%	2%	7%	0%	0%	1,138		

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

de pensiones y otras prestaciones sociales a cargo de la Unidad Ejecutora de la Oficina de Normalización Previsional (ver cuadro 4). Este sector redujo su presupuesto debido a las transferencias que se realizaron con recursos de la Reserva de Contingencia hacia otras entidades, gobiernos regionales y locales.

En el caso del sector Educación, el 46% de su presupuesto se destina al pago de personal, pensiones y obligaciones sociales de los docentes; 23% a bienes y servicios que en su mayoría son materiales educativos, uniformes y carpetas; y 22% a inversiones: construcción, mantenimiento y rehabilitación de escuelas.

El sector Defensa destina el 48% de su presupuesto a personal, pensiones y otras prestaciones sociales para el personal militar y civil, 33% a bienes y servicios, y 16% a las inversiones. Lo contrario sucede en el sector Transportes y Comunicaciones, que destina el 66% de su presupuesto a inversiones pero también un poco a bienes y servicios (27%), que en este caso consiste en mantenimiento de carreteras y caminos. (Ver cuadro 4).

1.3 PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

El PIA del conjunto de gobiernos regionales en 2009 –incluyendo a la Municipalidad de Lima Metropolitana que tiene un tratamiento especial– fue de S/. 12,516 millones. Luego de las modificaciones el presupuesto llegó hasta S/. 18,664 millones, lo que significa un incremento de 49%.

Las modificaciones más importantes se dieron en tres fuentes de financiamiento: recursos determinados, donaciones y transferencias y recursos ordinarios, tal como se muestra en el cuadro 5. La fuente recursos ordinarios inició el año con S/. 10,005 millones y terminó con S/. 11,223 millones, constituyéndose en la principal fuente de financiamiento (60% del total). A inicios del año 2009, el MEF

autorizó que los recursos ordinarios no comprometidos hasta el 31 de diciembre del 2008 se incorporasen al presupuesto 2009, como una modificación presupuestal que permitiera dar continuidad a las inversiones programadas con estos recursos. Los incrementos por esta fuente se destinaron principalmente a las funciones de Educación (S/. 347 millones), Salud (S/. 309 millones), Transportes (S/. 149 millones) y Saneamiento (S/. 113 millones).

La fuente de recursos determinados comprende varios rubros como el canon, sobrecanon, regalías, participaciones, renta de aduanas y, recientemente, se le han incorporado los recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) y los fideicomisos regionales. El presupuesto de apertura de esta fuente fue de S/. 2,020 millones, monto proyectado por el MEF sin considerar el efecto de la caída de los precios de los metales por la crisis internacional. Este hecho generó una distorsión en las cifras del presupuesto, porque los montos recibidos por los gobiernos regionales y locales fueron menores a los estimados en el PIA. Dado que dichas cifras están aprobadas en la Ley del Presupuesto no han podido modificarse hacia la baja.

La consecuencia de ello es que el PIM que muestra la Consulta Amigable del SIAF está sobreestimado, pues las modificaciones presupuestales por otras fuentes se han sumado al PIA sobreestimado por recursos determinados. Esta distorsión hace que el indicador de avance de ejecución arroje un porcentaje inferior al real, lo que perjudica a los gobiernos regionales. Según la Consulta Amigable del SIAF para el 2009, el PIM para la fuente recursos determinados es S/. 4,594 millones, pero si restamos la diferencia entre el monto proyectado y el realmente transferido por canon y regalías (ascendente a S/. 355 millones), el PIM se reduce a S/. 4,239 millones (ver cuadro 5). Para efectos de nuestro análisis, en este reporte trabajaremos con los datos registrados en el SIAF y luego ampliaremos el tema en una nota aparte.

Cuadro 5

**PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2008-2009
(EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)**

Fuente de financiamiento	PIA 2008	PIA 2009	PIM 2009	Incremento (PIA 2009-PIA 2008)		Incremento (PIM 2009-PIA 2009)	
				Monto	%	Monto	%
Recursos ordinarios	9,702	10,005	11,223	303	3%	1,218	12%
Recursos determinados*	1,547	2,020	4,594	473	31%	2,574	127%
Donaciones y transferencias**	-	-	2,087	-	-	2,087	-
Recursos directamente recaudados	375	441	668	66	18%	228	52%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	86	50	91	-36	-42%	41	83%
Total	11,709	12,516	18,664	807	7%	6,148	49%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

* Dentro de esta fuente se consideran los recursos del canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, participaciones, Foniprel y fideicomisos.

** Dentro de esta fuente se consideran las donaciones de entidades internacionales y nacionales, las transferencias entre entidades públicas y, en los casos de las regiones mineras, el excedente del Fondoempleo.

**LAS MENORES TRANSFERENCIAS POR CANON NO HAN SIDO RECOGIDAS EN EL PIA
DE LA FUENTE RECURSOS DETERMINADOS**

A mediados del año 2008, el MEF realizó una proyección del PIA de la fuente recursos determinados por S/. 2,021 millones, sin considerar los efectos de la súbita crisis financiera internacional. Hubo en consecuencia una sobrevaloración porque los precios de los metales cayeron, afectando las utilidades de las empresas extractivas en el 2009, lo que se tradujo en una menor transferencia por canon y regalías. Al finalizar dicho año las transferencias efectivas sumaron S/. 1,666 millones, 18% menos que la cifra considerada en el PIA. El problema radica en que esta disminución no ha podido ser actualizada en el PIM.

Rubro	Transferencias 2009 (en millones de nuevos soles)			
	Proyectada	Efectuada	Diferencia	
			Monto	%
Canon minero	1,050	889	-161	-15%
Canon hidroenergético	34	35	1	2%
Canon y sobrecanon petrolero	272	235	-37	-14%
Canon gasífero	217	208	-9	-4%
Regalías mineras	70	51	-19	-28%
Focam	59	59	0	0%
Canon pesquero	21	16	-5	-24%
Participaciones	124	47	-77	-62%
Renta de aduanas	174	127	-47	-27%
Total	2,021	1,666	-355	-18%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Las donaciones y transferencias constituyen el 11% del presupuesto modificado. Como es lógico, a inicios de año esta fuente no cuenta con presupuesto; pero, al finalizar el 2009, con las modificaciones y transferencias realizadas por el gobierno nacional, alcanzó un monto de S/. 2,087 millones (ver cuadro 5). De este monto, más del 60% corresponde a las transferencias del Ministerio de Transportes para la ejecución de vías departamentales y de vías vecinales, y 21% a las transferencias del sector Salud para gastos corrientes en atención médica básica (Seguro Integral de Salud). En menor medida están las transferencias para saneamiento, educación y otros sectores.

Por grupo de gasto los gobiernos regionales contaron con un PIA para gastos corrientes de S/. 9,504 millones, que representa el 76% del presupuesto total; mientras que para gastos de capital tenían un PIA de S/. 3,010 millones, equivalente al 24% del total. Los gastos de servicio de deuda son insignificantes.

Al finalizar el año el presupuesto para gastos corrientes se incrementó en S/. 1,218 millones (13%), explicados principalmente por el aumento del rubro de bienes y servicios y otros gastos corrientes; mientras que para los gastos de capital el aumento fue de S/. 4,930 millones (164%), lo que se explica por el incremento del presupuesto para inversiones y en menor medida por las transferencias de capital. Con estas modificaciones la participación de los gastos corrientes disminuye a 57.5 % y la de los gastos de capital aumenta a 42.5%. (Ver cuadro 6).

La situación del presupuesto y sus modificaciones en los gobiernos regionales es muy heterogénea. Los gobiernos regionales que superan los S/. 1,000 millones son el de Áncash con S/. 2,000 millones, y con la mitad de este monto los de Cusco, Piura, Arequipa y La Libertad, que han visto incrementados sus presupuestos debido a los altos saldos de balance por canon no ejecuta-

Cuadro 6

PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES POR TIPO DE GASTO 2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)				
Tipo de gasto	PIA 2009	PIM 2009	Incremento (PIA 2009 - PIA 2008)	
			Monto	%
Gasto corriente	9,504	10,722	1,218	13%
5-21: Personal y obligaciones sociales	6,829	7,085	256	4%
5-22: Pensiones y otras prestaciones sociales	1,409	1,489	81	6%
5-23: Bienes y servicios	1,188	1,848	660	56%
5-24: Donaciones y transferencias	0	2	2	0%
5-25: Otros gastos	79	297	219	278%
Gasto de capital	3,010	7,940	4,930	164%
6-24: Donaciones y transferencias	268	680	411	153%
6-25: Otros gastos	0	16	16	0%
6-26: Adquisición de activos no financieros	2,728	7,177	4,449	163%
6-27: Adquisición de activos financieros	14	68	54	379%
Servicio de deuda	1	2	1	1
7-28: Servicio de la deuda pública	1	2	1	100%
Total	12,516	18,664	6,148	49%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

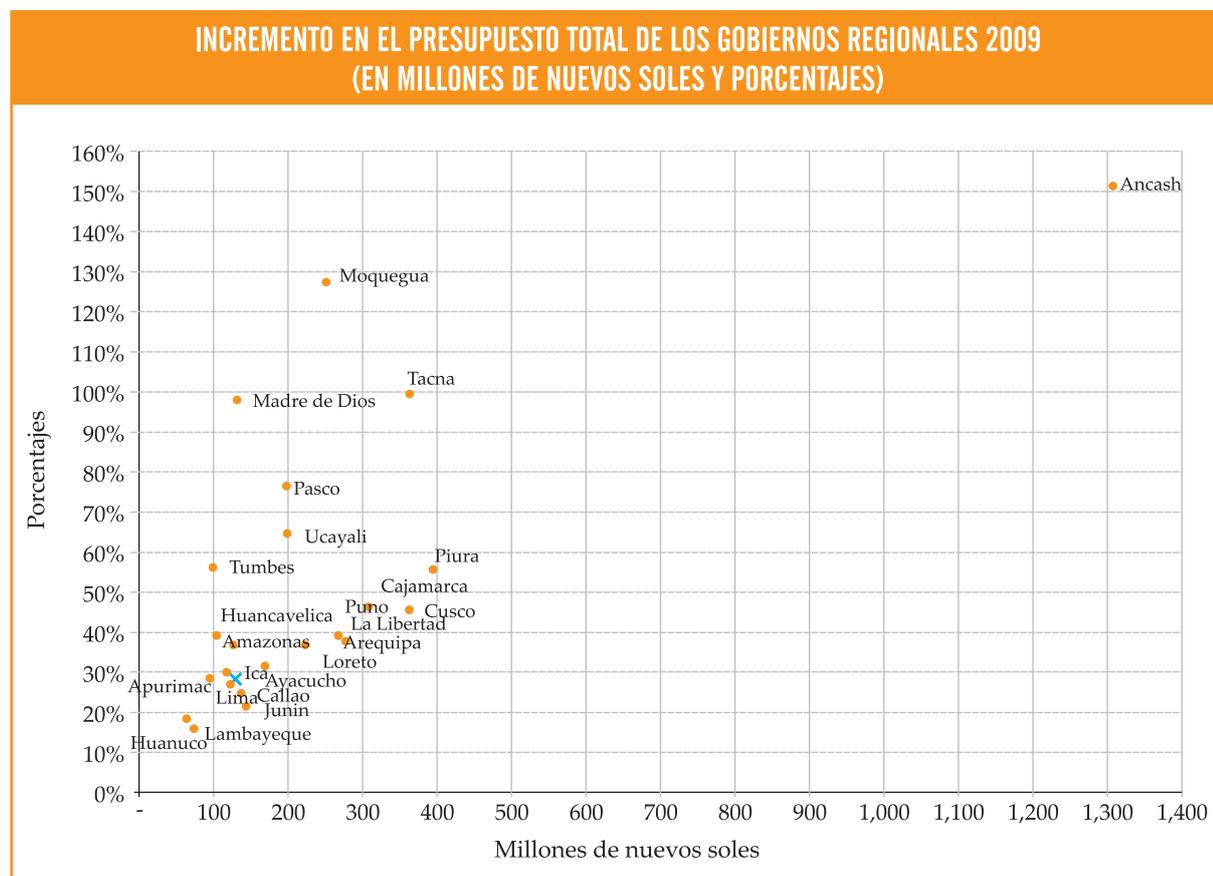
dos en el 2008. Entre los gobiernos regionales con menores recursos están Amazonas, Tumbes, Madre de Dios y la Municipalidad de Lima Metropolitana que manejan presupuestos menores a los S/. 400 millones. Recordemos que –como ya indicamos antes en varios casos– la proyección de la transferencia del canon fue superior a la efectivamente realizada para el 2009, con lo que el PIM al 31 de diciembre tiene datos distorsionados en las regiones donde se recibió menos canon del proyectado.

En lo que a modificaciones presupuestales se refiere, en el 2009 los gobiernos regionales incrementaron su presupuesto en 49% en promedio, pero con situaciones muy heterogéneas, tal como se puede ver en el gráfico 3. La ubicación del Gobierno Regional de Áncash en el extremo superior derecho del gráfico nos indica que se trata de un caso atípico, muy diferente al resto, pues su presu-

puesto aumentó en 151%. Un segundo grupo está conformado por los gobiernos regionales de Moquegua, Tacna, Madre de Dios, Pasco, Ucayali, Piura y Tumbes, cuyo presupuesto se incrementó en un monto superior al 50%, debido a los saldos de balance incorporados en el presupuesto modificado o por las transferencias realizadas desde el gobierno nacional (caso de Madre de Dios).

En un tercer grupo hallamos a los gobiernos regionales cuyo presupuesto aumentó por debajo del incremento promedio pero con cifras superiores a S/. 200 millones, estos son Cajamarca, Cusco, Puno, La Libertad, Arequipa y Loreto. Finalmente están los gobiernos regionales que tuvieron pocas variaciones en su presupuesto como Lambayeque; en este grupo están también los gobiernos regionales de Huánuco, Junín, Apurímac, Ica, Ayacucho, Callao, Lima y Amazonas. (Ver gráfico 3).

Gráfico 3



Fuente: MEF-SIAF.
Elaboración: Vigila Perú.

Cuadro 7a

BRECHA PRESUPUESTAL ENTRE GOBIERNOS REGIONALES MINEROS Y NO MINEROS 2005, 2007 Y 2009 (EN PORCENTAJES)															
Gobierno regional	No minero														
	San Martín			Huánuco			Amazonas			Madre de Dios			Lambayeque		
	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009
La Libertad	1.7	1.3	1.7	0.6	2.2	2.3	3.4	2.7	2.7	8.5	6.3	3.8	1.7	1.4	1.7
Áncash	1.4	1.8	3.6	1.8	3.1	4.8	2.9	3.8	5.7	7.1	8.7	8.0	1.4	2.0	3.5
Cusco	1.5	1.5	1.9	1.9	2.6	2.6	3.0	3.2	3.1	7.3	7.4	4.3	1.4	1.7	1.9
Tacna	0.7	0.7	1.2	0.8	1.1	1.6	1.3	1.4	1.9	3.2	3.3	2.7	0.6	0.7	1.2
Moquegua	0.5	0.6	0.7	0.6	1.0	1.0	1.0	1.2	1.2	2.4	2.8	1.7	0.5	0.6	0.7

Cuadro 7b

PRESUPUESTO MODIFICADO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES MINEROS Y NO MINEROS 2005, 2007 Y 2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)															
Gobierno regional	Recursos ordinarios			Recursos determinados (canon)			Donaciones y transferencias			Otros*			Total general		
	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009
	Áncash	469	535	567	32	376	771	10	212	803	30	24	29	540	1,147
Cusco	458	555	558	64	315	480	14	69.3	93	22	29	40	557	968	1,171
La Libertad	535	627	676	8	59	160	21	44	93	83	93	108	647	823	1,037
Tacna	166	185	192	42	191	434	6	9	62	32	41	43	245	426	731
Moquegua	115	134	133	54	206	172	4	24	137	7	7	8	181	371	451
Lambayeque	347	441	485	0	0	10	13	22	25	29	122	92	389	585	613
San Martín	332	457	450	0	93	115	13	53	27	32	26	18	377	630	610
Huánuco	267	320	394	0	4	6	14	38	40	11	11	11	292	373	452
Amazonas	167	258	301	0	0	51	12	43	24	9	5	6	188	306	382
Madre de Dios	71	123	143	0	0	119	1	3	3	4	5	7	76	131	272

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

* En Otros se consideran los recursos directamente recaudados y los de operaciones oficiales de crédito.

¿Se ha producido una mayor inequidad presupuestal como producto del crecimiento extraordinario de los recursos del canon en las regiones que explotan recursos naturales? Para avanzar una respuesta a esta interrogante hemos elaborado los cuadros 7a y 7b. El primero calcula las brechas presupuestales entre los gobiernos regionales de departamentos mineros y de los no mineros⁸. La principal conclusión que permite dicho cuadro es que solo en el caso de Áncash se observa un aumento de la brecha presupuestal a su favor; es decir, en el 2005, tenía un presupuesto 1.4 veces mayor que San Martín, cifra que en el 2009 pasa a 3.5 veces. En los demás casos el resultado es menos claro.

En Cusco (minería e hidrocarburos) y Tacna la brecha aumenta a su favor pero en una magnitud menor. Por otro lado, es interesante constatar que los gobiernos regionales de Lambayeque, Madre de Dios y San Martín mantienen su peso presupuestal respecto al gobierno de La Libertad que recibe importantes recursos por canon minero.

Los datos muestran que aunque en los últimos años los gobiernos regionales de departamentos mineros han incrementado sus presupuestos con recursos del canon, la brecha con respecto a los que no reciben estos recursos no se ha ampliado tan fuertemente, debido a que estos últimos también han incrementado sus presupuestos con recursos provenientes de transferencias que realiza el gobierno nacional. Este es el caso del Gobierno Regional de Madre de Dios, que recibió recursos por la modalidad de fideicomisos han mejorado su situación relativa (entre los proyectos que financiará están el mejoramiento

de avenidas principales de Puerto Maldonado, de la vía que lleva al aeropuerto, así como la optimización del sistema de agua de las localidades de Huaypetue y Manu). Cabe señalar que en este último año se incorporaron nuevas modalidades de transferencias (fideicomisos y Foniprel) y otras de recursos ordinarios realizadas en el marco del PEE, lo cual compensa a estos gobiernos regionales que no cuentan con transferencias de canon. (Ver cuadro 7b).

1.4 PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales iniciaron el año 2009 con un presupuesto de apertura de S/. 12,438 millones, 14% más que el PIA del año 2008, pero 65% menos por la fuente de recursos ordinarios. La disminución de esta fuente se debió a la decisión del gobierno nacional de recentralizar los recursos de programas sociales como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y otros manejados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES); así como para aumentar los recursos del Foniprel.

La principal fuente es la de los recursos determinados (41%), que comprende las transferencias del canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, participaciones y ahora el Foniprel. Le sigue el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) con 30% de participación. Los recursos directamente recaudados e impuestos municipales juntos aportan el 24% del total. Luego de las modificaciones presupuestales al 31 de diciembre del 2009 los gobiernos locales tuvieron un incremento de 86%, con lo que alcanzaron un total de S/. 23,114 millones.

8 El dato se obtiene dividiendo el presupuesto del GR minero entre el presupuesto del GR no minero.

De lejos, la fuente que más incremento registró fue la de los recursos del canon con S/. 4,798 (94% más), pero menor al del año 2008 que fue de S/. 5,245 millones. Sigue a fuente recursos ordinarios con S/. 2,611 millones de incremento, debido a las transferen-

cias realizadas por el MEF en el marco del PEE y para compensar la caída de la fuente del Foncomun. La tercera fuente es donaciones y transferencias, cuyo presupuesto se incrementó en S/. 1,109 millones (1,066%). (Ver cuadro 8).

Cuadro 8

PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)								
Fuente de financiamiento	2008		2009		Incrementos (PIA-PIM)			
	PIA	PIM	PIA	PIM	2008		2009	
					Monto	%	Monto	%
Canon, sobre canon, regalías, renta de aduanas, participaciones y Foniprel	3,926	9,171	5,090	9,888	5,245	134%	4,798	94%
Foncomun	3,010	3,977	3,708	4,536	967	32%	828	22%
Recursos directamente recaudados	1,564	2,311	1,795	2,466	747	48%	671	37%
Recursos ordinarios	1,264	947	438	3,049	-317	-25%	2,611	596%
Impuestos municipales	875	1,437	1,222	1,630	562	64%	408	33%
Donaciones y transferencias	77	1,641	104	1,213	1,564	2031%	1,109	1066%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	164	391	80	332	227	138%	252	315%
Total	10,882	19,873	12,438	23,114	8,991	83%	10,676	86%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

TAMBIÉN MENOS CANON Y FONCOMUN PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

Al igual que lo sucedido con los gobiernos regionales, los gobiernos locales también se vieron afectados sus presupuestos por la menor transferencia del canon al estimado por el MEF. Además, por la menor transferencia y caída del Foncomun, cuyo aporte representa casi el 30% del presupuesto de los gobiernos locales. La reducción del Foncomun entre el proyectado en el PIA y el realmente transferido para el 2009 fue en S/. 693 millones⁹ y se puede explicar por:

1) Las detracciones que realizó el MEF por la aplicación de la Ley de Tributación Municipal. Se dispuso que la devolución del Impuesto de Promoción Municipal que grava con una tasa del 2% a las operaciones afectas al régimen del IGV, con cargo al Foncomun, por lo cual se generó una detracción automática entre septiembre de 2008 y los primeros meses del 2009 que afectó al presupuesto de los gobiernos locales.

2) La disminución de la recaudación del IGV y del impuesto al rodaje debido a la desaceleración de la economía. El Foncomun proyectado por el MEF para este año tuvo que ajustarse de S/. 3,708 millones a S/. 3,350 millones, pero este ajuste no se recoge en el SIAF Consulta Amigable porque, como ya se ha dicho, el monto del PIA aprobado por ley no se puede modificar.

9 Diferencia entre el PIA 2009 por Foncomun y la transferencia acreditada al finalizar el año 2009.

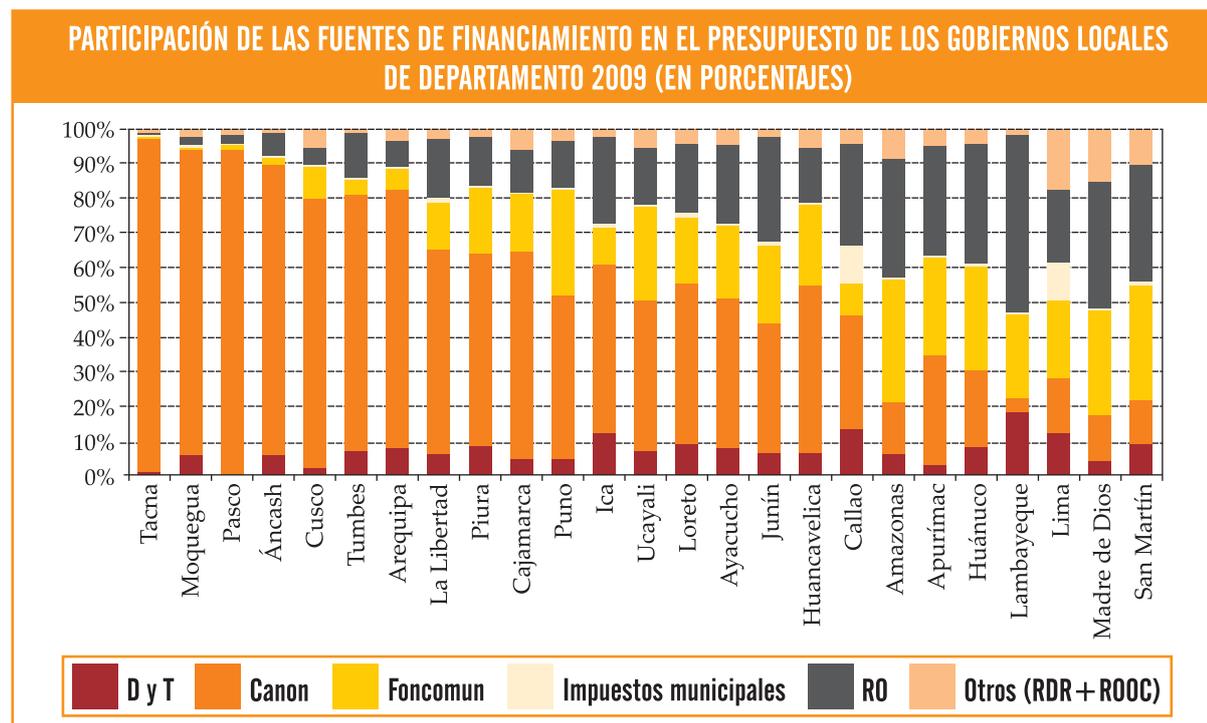
¿Cuál es la importancia de las fuentes de financiamiento en el presupuesto municipal de cada departamento? La respuesta la encontramos en el gráfico 4. Por ejemplo, en Tacna los recursos del canon aportan el 95% del presupuesto de las municipalidades. Otros departamentos donde el canon aporta más del 90% del presupuesto de las municipalidades son Moquegua y Pasco, mientras que Áncash está cerca del 90%. En Cusco, Tumbes y Arequipa el canon representa cerca del 80%.

La otra cara de la medalla está constituida por los gobiernos locales de departamentos como Lambayeque, Madre de Dios o San Martín, cuyas principales fuentes son los recursos ordinarios y el Foncomun, mientras que la presencia del canon es mínima y en realidad son

los recursos transferidos por el Foniprel los que tienen mayor participación. Solo en Lima y Callao, las municipalidades tienen ingresos significativos por impuestos municipales en sus presupuestos, en el resto de departamentos esta fuente es poco importante o casi nula.

A diferencia de lo que ocurre con los otros niveles de gobierno, en las municipalidades los gastos de capital concentran la mayor parte del presupuesto. En efecto en el presupuesto de apertura los gastos de capital representan el 51% del total, mientras que los gastos corrientes equivalen al 47%. Considerando el presupuesto modificado, el peso de los gastos de capital aumenta hasta 67%, mientras que los gastos corrientes disminuyen a 32%. (Ver cuadro 9).

Gráfico 4



Fuente: MEF-SIAF.
Elaboración: Vigila Perú.

Cuadro 9

PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR TIPO DE GASTO 2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)				
Tipo de gasto	PIA 2009	PIM 2009	Incremento (PIA-PIM)	
			Monto	%
Gasto corriente	5,819	7,332	1,513	26%
5-21: Personal y obligaciones sociales	1,766	2,083	317	18%
5-22: Pensiones y otras prestaciones especiales	608	710	102	17%
5-23: Bienes y servicios	3,053	3,976	923	30%
5-24: Donaciones y transferencias	284	423	139	49%
5-25: Otros gastos	108	140	32	30%
Gasto de capital	6,302	15,457	9,155	145%
6-24: Donaciones y transferencias	19	112	92	481%
6-25: Otros gastos	2	10	8	453%
6-26: Adquisición de activos no financieros	6,281	15,334	9,053	144%
6-27: Adquisición de activos financieros	0	1	1	
Servicio de deuda	317	325	8	3%
7-28: Servicio de la deuda pública	317	325	8	3%
Total	12,438	23,114	10,676	86%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

¿Cuál es la distribución territorial del presupuesto de las municipalidades y de qué depende? El presupuesto del que disponen las municipalidades en cada departamento depende de varios factores: el tamaño de la población, el número de municipalidades, la capacidad de captar ingresos propios y, recientemente, la existencia de recursos minerales e hidrocarburos en explotación. Por ello es necesario mirar no solo los montos totales con que cuenta cada departamento (ver cuadro 10), sino principalmente el presupuesto disponible por habitante (ver cuadro 11). De este modo constatamos que si bien las municipalidades de Lima Metropolitana cuentan con el presupuesto más grande, en términos per cápita está entre los más bajos.

En concordancia con los datos presentados anteriormente, vemos que las municipalidades de los departamentos que reciben recursos por canon minero o de hidrocarburos cuentan con los presupuestos per cápita más

altos del país (es el caso de Áncash, Moquegua, Tacna, Pasco y Cusco). El único departamento con pocos ingresos de canon y un presupuesto per cápita relativamente alto en el 2009 es Huancavelica.

Otra característica del presupuesto de las municipalidades es la fuerte variación que tienen entre el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado al finalizar el año, en promedio de 86% en el 2009 y de 83% en el 2008. Los departamentos con la menor variación fueron el Callao y Cusco; los de mayor variación fueron Amazonas, Ica y Tacna. (Ver cuadro 10).

En términos absolutos los presupuestos de las municipalidades de Lima y de Áncash tienen la mayor variación (en montos superiores a S/. 1,300 millones). En el caso de Lima el incremento de S/. 1,798 millones se debe en gran medida a los mayores recursos destinados a la función Transporte. Luego están los depar-

tamentos de Cusco, Tacna, Arequipa, Piura y La libertad. En el caso del departamento de Lima el incremento se debe principalmente a los mayores recursos ordinarios, a los mayores impuestos y a los recursos directamente recaudados.

Otros departamentos que este año han contado con mayores recursos son Puno, Cajamarca, Junín y Pasco, que cuentan con pre-

supuestos menores a los S/. 1,000 millones pero superiores a los S/. 800 millones, lo cual también está asociado al incremento de la actividad minera en los últimos años.

Las cifras del cuadro 11 muestran que entre el 2007 y el 2009 el presupuesto per cápita de las municipalidades se incrementó sustancialmente en todos los casos. En el 2007 solo dos departamentos contaban con presump-

Cuadro 10

MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR DEPARTAMENTO 2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)								
Departamento	PIA 2008	PIM 2008	Incremento (PIA-PIM) 2008		PIA 2009	PIM 2009	Incremento (PIA-PIM) 2009	
			Monto	%			Monto	%
Lima	2,525	4,003	1,478	59	2,934	4,731	1,798	61
Áncash	1,109	2,328	1,219	110	1,187	2,542	1,354	114
Cusco	933	1,694	761	82	1,176	1,803	627	53
Tacna	578	1,425	847	147	695	1,562	867	125
Arequipa	352	931	579	164	678	1,273	594	88
Piura	517	915	399	77	604	1,097	493	82
La Libertad	452	791	340	75	510	1,011	501	98
Puno	431	739	308	71	544	965	421	77
Cajamarca	509	906	397	78	452	879	427	94
Junín	385	753	368	96	409	878	469	115
Pasco	318	701	383	120	415	801	386	93
Moquegua	360	782	422	117	327	683	356	109
Ayacucho	239	400	161	67	243	523	280	115
Huancavelica	264	427	163	62	261	522	261	100
Ica	187	393	206	110	229	516	287	125
Loreto	342	466	124	36	328	514	186	57
Lambayeque	208	344	136	65	224	500	275	123
Callao	260	435	175	67	330	467	137	41
Huánuco	203	305	103	51	189	423	234	124
Ucayali	167	296	129	77	181	347	166	92
Apurímac	161	228	67	42	143	302	159	111
San Martín	154	210	56	37	151	286	135	89
Amazonas	114	167	52	46	98	226	128	131
Tumbes	84	191	106	126	99	206	107	108
Madre de Dios	28	41	13	46	30	57	28	94
Total	10,882	19,873	8,992	83	12,438	23,114	10,676	86

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

tos per cápita altísimos (Moquegua con S/ 4,122 millones y Tacna con S/. 3,479 millones). Esta situación cambia principalmente con la aparición de otros seis departamentos con un presupuesto per cápita superior a los S/. 1,000 soles; Pasco, Áncash, Cusco,

Huancavelica, Arequipa y Tumbes (ver cuadro 11 y gráfico 5). En el otro extremo, hay un grupo de departamentos cuyo presupuesto per cápita es inferior al promedio, entre ellos están San Martín, Lambayeque y Madre de Dios.

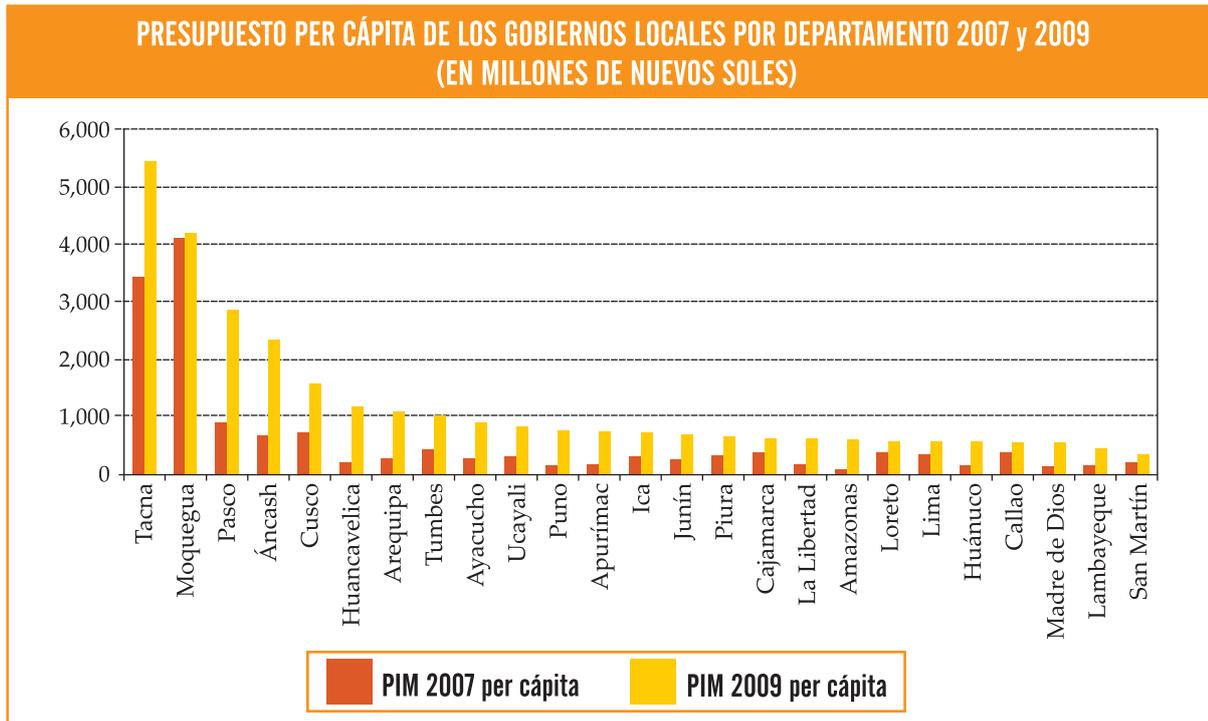
Cuadro 11

PRESUPUESTO PER CÁPITA DE LAS MUNICIPALIDADES POR DEPARTAMENTOS 2007-2009 (EN NUEVOS SOLES)						
Departamento	Población Censo 2007	PIM 2007	PIM 2007 per cápita (S/.)	PIM 2009	PIM 2009 per cápita	Variación del PIM per cápita
Tacna	288,781	1,004,663,593	3,479	1,562,055,786	5,409	55%
Moquegua	161,533	665,915,993	4,122	682,923,820	4,228	3%
Pasco	280,449	229,945,130	820	800,681,570	2,855	248%
Áncash	1,063,459	702,804,982	661	2,541,618,354	2,390	262%
Cusco	1,171,403	826,536,424	706	1,803,174,726	1,539	118%
Huancavelica	454,797	105,907,212	233	521,544,455	1,147	392%
Arequipa	1,152,303	382,941,585	332	1,272,607,064	1,104	232%
Tumbes	200,306	90,583,537	452	206,060,443	1,029	127%
Ayacucho	612,489	205,354,792	335	522,922,420	854	155%
Ucayali	432,159	156,875,707	363	347,025,870	803	121%
Puno	1,268,441	248,332,171	196	964,585,128	760	288%
Apurímac	404,190	85,901,048	213	301,910,264	747	251%
Ica	711,932	220,354,832	310	515,845,714	725	134%
Junín	1,225,474	356,953,441	291	878,349,250	717	146%
Piura	1,676,315	574,450,526	343	1,097,275,819	655	91%
Cajamarca	1,387,809	544,659,117	392	878,611,891	633	61%
La Libertad	1,617,050	365,200,282	226	1,011,481,067	626	177%
Amazonas	375,993	49,731,629	132	225,682,149	600	354%
Loreto	891,732	360,313,189	404	514,285,072	577	43%
Lima	8,445,211	3,113,393,717	369	4,731,275,078	560	52%
Huánuco	762,223	131,912,620	173	422,509,528	554	220%
Callao	876,877	347,738,151	397	467,456,481	533	34%
Madre de Dios	109,555	16,075,818	147	57,462,805	525	257%
Lambayeque	1,112,868	183,805,933	165	499,964,786	449	172%
San Martín	728,808	157,940,662	217	286,262,601	393	81%
Total general	27,412,157	11,128,292,091	406	23,113,572,141	843	108%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

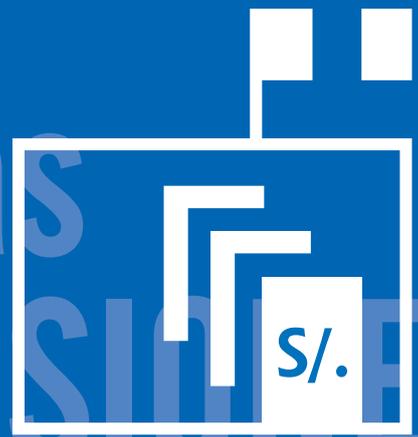
Gráfico 5



Fuente: MEF-SIAF, INEI – Censo 2007.

Elaboración: Vigila Perú.

Gestión de las INVERSIONES

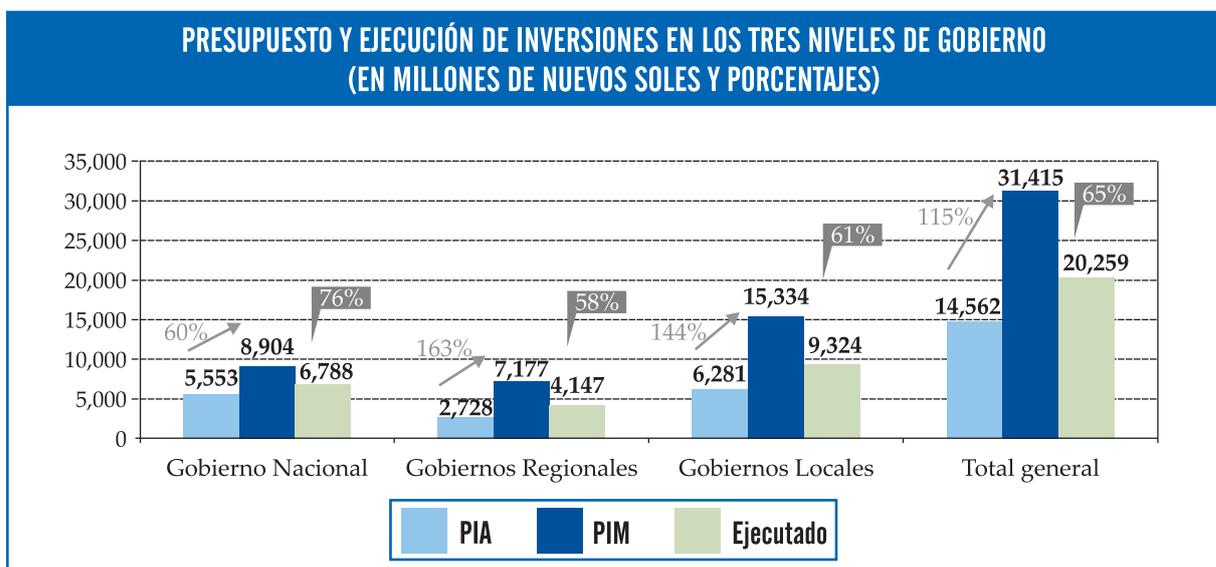


El presupuesto de inversiones del año 2009 se inició con un monto total de S/. 14,562 millones distribuidos de la siguiente manera: 43% para los gobiernos locales, 38% para el gobierno nacional y 19% para los gobiernos regionales. Las transferencias de recursos por el PEE, las transferencias de la Reserva de Contingencia, las transferencias del Foniprel, los fideicomisos regionales, más la incorporación de los saldos de balance por el canon 2008 y otros han generado al finalizar el año un presupuesto modificado de inversiones de S/. 31,415 millones, lo que significa un incremento de 115% (en S/.16, 853 millones) con respecto al inicial.

Con estas modificaciones la distribución del presupuesto por niveles de gobierno cambió notoriamente. Los gobiernos locales aumentaron su participación al 49%, los gobiernos regionales al 23%, mientras que, el gobierno nacional disminuyó al 28%. Al mes de diciembre, los tres niveles de gobierno lograron ejecutar el 65% del total, quedando un saldo sin ejecutar de S/. 11,156 millones.

En términos de monto, los gobiernos locales ejecutaron más que el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Como se puede ver en el gráfico 6, las municipalidades ejecutaron casi el 50% (S/. 9,324 millones) del total

Gráfico 6



Fuente: MEF-SIAF.
Elaboración: Vigila Perú.

(S/. 20,259 millones), seguidas por el gobierno nacional con S/. 6,788 millones y por los gobiernos regionales con S/. 4,147 millones. En términos de avance en la ejecución (monto ejecutado entre monto presupuestado), el gobierno nacional logró el 76%, los gobiernos locales el 61% y los gobiernos regionales el 58%.

No obstante que el avance promedio de ejecución de las inversiones entre los tres niveles de gobierno alcanzó el 65% –dejando un saldo presupuestal sin ejecutar de S/. 11,155 millones– en el año 2009 el gasto de inversión pública total creció de manera significativa (en 53%) respecto al 2008. Este resultado es destacable de un lado porque se cumplió con una meta bastante alta (del 51%) que fijó el MEF a inicios de año y, de otro, porque se debe considerar que el año 2008 el crecimiento del gasto de inversión fue del 42%. Ello indica que en los dos últimos años el gasto público creció a tasas bastante elevadas. (Ver cuadro 12).

Las cifras muestran que el gobierno nacional lideró el crecimiento de las inversiones en el 2009 con una tasa de 100%, los gobiernos regionales alcanzaron el 51% y los gobiernos locales el 31%. En los tres casos, el gasto de inversión creció significativamente, pero hay una diferencia en cuanto al gobierno nacional que duplicó el gasto del año 2008, tal como se aprecia en el cuadro. ¿Qué factores han contribuido para alcanzar este nivel de crecimiento en el gasto de inversión? ¿Cómo se explica el despunte que ha tenido el gobierno nacional respecto a los otros niveles gubernamentales?

Una primera constatación que permite el cuadro es que en el mes de diciembre se produjo un salto muy grande en el gasto comprometido y devengado, en especial en el gobierno nacional y los gobiernos locales. En el gobierno nacional el gasto comprometido en diciembre de 2009 se triplicó respecto al mismo mes del 2008. Es claro entonces que ha habido una decisión por forzar los gastos devengados, lo

Cuadro 12

EJECUCIÓN MENSUAL DE LAS INVERSIONES POR NIVEL DE GOBIERNO 2008-2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)								
Mes	Gobierno nacional		Gobiernos locales		Gobiernos regionales		Total	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Enero	103	152	198	109	60	130	362	391
Febrero	179	239	445	562	107	184	731	986
Marzo	196	563	424	625	109	216	728	1,403
Abril	305	575	519	536	204	287	1,028	1,399
Mayo	316	340	466	596	193	312	974	1,248
Junio	249	551	481	609	204	272	934	1,431
Julio	239	512	596	842	246	384	1,081	1,738
Agosto	287	547	602	757	284	341	1,173	1,646
Septiembre	364	443	625	838	229	414	1,217	1,695
Octubre	416	792	748	805	289	367	1,453	1,965
Noviembre	316	616	676	882	306	411	1,298	1,908
Diciembre	427	1,458	1,343	2,163	508	829	2,278	4,449
Total	3,396	6,788	7,122	9,324	2,741	4,147	13,259	20,259
Incremento % 2009/2008	100%		31%		51%		53%	

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

que puede tener dos consecuencias: de un lado, si esos gastos no se llegan a concretar por razones diversas el monto ejecutado tenderá a ser menor; de otro está el riesgo de que un gasto apresurado como este disminuya la calidad de las inversiones. Al cierre de este reporte la cifra de ejecución al mes de marzo dista en 200 millones del monto total indicado en este cuadro que fue elaborado a inicios del mes de enero con lo cual se concluye que el crecimiento de las inversiones con respecto al año anterior cumplieron con la meta establecida por el gobierno de crecer 51%.

2.1 INVERSIONES POR FUNCIONES EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

La función con mayores recursos al finalizar el año es Transporte con un PIM de S/. 10,681 millones, el cual representa el 34% del total de presupuesto total de la inversión pública. La participación de cada nivel de gobierno en el presupuesto de esta función es la siguiente: los gobiernos locales tienen el 42%, el gobierno nacional el 32%, y los gobiernos regionales el 26%. Los gobiernos locales son los que más presupuesto tienen para realizar inversiones en esta función, pero han logrado ejecutar menos que el gobierno nacional. La principal inversión de los gobiernos locales tiene que ver con la construcción y mejora de vías urbanas y caminos vecinales (pavimentación de calles, reconstrucción de puentes, semaforización, rehabilitación de trochas carrozables y caminos vecinales, construcción de pistas y veredas), mientras que el gobierno nacional destina cerca del 57% de su presupuesto al programa de Concesiones Viales (IIRSA) y el resto a la construcción y rehabilitación de carreteras de la red vial nacional. Por su parte los gobiernos regionales destinan cerca del 65% de su presupuesto de inversiones a la construcción y rehabilitación de las vías departamentales. (Ver cuadro 13).

La segunda función con mayor presupuesto de inversiones es la de Educación, con un to-

tal de S/. 3,841 millones, monto que representa el 12.2% del presupuesto total. Un 35% de estos recursos está en manos del gobierno nacional, un 40% en los gobiernos locales y un 26% en los gobiernos regionales; en los tres casos la inversión está destinada a la construcción, ampliación, equipamiento, rehabilitación y mantenimiento de centros educativos. La ejecución de las inversiones para esta función ha sido, en general, poco eficaz, sobre todo por el escaso avance del gobierno nacional (44%). El avance de los gobiernos regionales llegó al 57% y los gobiernos locales alcanzaron un porcentaje mayor: el 68% de su presupuesto disponible. (Ver cuadro 13).

La función de Saneamiento ocupa el tercer lugar, con S/. 3,155 millones, y representa el 10% del presupuesto total de inversiones. El 75% de este monto está en manos de las municipalidades, que son las que más realizan este tipo de obras con sus recursos y con las transferencias del Ministerio de Vivienda para proyectos del Programa Agua para Todos y el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos. Los gobiernos regionales tienen el 20.3% para saneamiento urbano y rural, y entre los que más recursos destinan están Áncash, Junín, Piura, Ucayali, Loreto, Arequipa y Lima en ese orden. La participación del gobierno nacional se limita al 4.3% y gran parte de este monto se concentra en el mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado en los departamentos de Piura y Lima. En cuanto al porcentaje de ejecución, el gobierno nacional logró 95.5%, los gobiernos locales 66.2% y los gobiernos regionales 71.9%. (Ver cuadro 13).

La función Agropecuaria tiene un presupuesto total de S/. 3,092 millones, monto que representa el 9.8% del total de inversiones públicas. De ese monto total, el gobierno nacional maneja el 19% y lo destina a la infraestructura de riego, al desarrollo de capacidades sociales y económicas, a la conservación de suelos y a la protección sanitaria vegetal. Los gobiernos locales tienen el 45% y los go-

biernos regionales el 36%; ambos destinan la mayor parte de sus recursos a la construcción de infraestructura de riego y en menor medida a la promoción agraria. En cuanto a la eje-

cución, el gobierno nacional logró ejecutar el 81% de su presupuesto, los gobiernos regionales el 59% y los gobiernos locales el 48%. (Ver cuadro 13).

Cuadro 13

DISTRIBUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO 2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)										
Función	Gobierno nacional		Gobiernos locales		Gobiernos regionales		Total de inversiones públicas			
	PIM	Ejec.	PIM	Ejec.	PIM	Ejec.	PIM	Part. PIM (%)	Ejec.	Part. Ejec. (%)
Transporte	3,440	3,319	4,617	2,879	2,625	1,217	10,681	34.0	7,415	36.6
Educación	1,326	588	1,532	1,038	984	564	3,841	12.2	2,190	10.8
Saneamiento	135	129	2,379	1,576	641	461	3,155	10.0	2,167	10.7
Agropecuaria	595	482	1,394	666	1,102	645	3,092	9.8	1,793	8.9
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	420	251	1,266	790	369	285	2,055	6.5	1,326	6.5
Salud	536	383	365	195	707	517	1,608	5.1	1,095	5.4
Cultura y deporte	156	93	972	511	92	67	1,221	3.9	671	3.3
Energía	355	343	391	238	197	121	943	3.0	702	3.5
Medio ambiente	33	24	731	417	93	59	857	2.7	500	2.5
Defensa y seguridad nacional	781	463	0	0	16	9	797	2.5	472	2.3
Orden público y seguridad	412	218	232	147	107	50	752	2.4	416	2.1
Vivienda y desarrollo urbano	90	77	454	302	41	34	585	1.9	412	2.0
Protección social	20	16	407	230	55	39	482	1.5	284	1.4
Justicia	328	251	0	0	7	8	335	1.1	259	1.3
Comercio	8	7	314	189	8	6	330	1.1	202	1.0
Turismo	32	13	131	65	67	32	230	0.7	110	0.5
Comunicaciones	101	33	59	36	8	0	168	0.5	69	0.3
Pesca	38	24	44	23	35	23	117	0.4	71	0.3
Industria	2	1	43	17	9	6	54	0.2	25	0.1
Trabajo	34	30	0	0	4	2	37	0.1	31	0.2
Minería	19	12	0	0	10	2	29	0.1	14	0.1
Legislativa	21	16	0	0	0	0	21	0.1	16	0.1
Relaciones exteriores	16	13	0	0	0	0	16	0.1	13	0.1
Previsión social	7	3	2	3	0	0	9	0.0	6	0.0
Deuda pública	0	0	1	1	0	0	1	0.0	1	0.0
Total general	8,904	6,788	15,334	9,324	7,177	4,147	31,415	100.0	20,259	100.0

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

De todas las funciones, las que presentan mayor avance de ejecución respecto del presupuesto modificado son: Trabajo con 84%, Relaciones Exteriores con 82%, Justicia con 77% y Energía con 74%. De otro lado, las que presentan bajos niveles de ejecución respecto del presupuesto son: Comunicaciones con 41%, Industria con 45%, Turismo y Minería, ambos con 48%. (Ver cuadro 13).

2.2 INVERSIONES POR DEPARTAMENTO Y SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO

Como es de esperar, en el departamento de Lima¹⁰ el gobierno nacional invierte más en comparación con los gobiernos subnacionales, con una participación de 56% (S/. 2,211 millones). Una porción grande de este monto corresponde a los sectores Defensa, Educación y Transportes. Por su parte, los gobiernos subnacionales en este departamento manejan el 44% (S/. 1,713).

Otro departamento donde el gobierno nacional ha tenido siempre la mayor participación es Madre de Dios, donde pasa de una presencia fuerte de 66% en el 2005 a una de 85% (S/. 633 millones) de las inversiones en el 2009, lo cual se explica principalmente por la construcción y mantenimiento de la carretera Interoceánica IIRSA-Sur, mediante la modalidad de Asociación Público Privada (APP) con la empresa Odebrecht. Los gobiernos locales aportan el 15% (S/. 109 millones). Una vez concluida la carretera esta situación podría revertirse, aunque es probable que el gobierno nacional tenga una participación

importante en su mantenimiento. El tercer departamento donde el gobierno nacional tiene mayor presencia es Amazonas, donde ejecuta el 53% de las inversiones en el 2009 (el mismo porcentaje que en el 2005), también asociada a la construcción y mantenimiento de la carretera IIRSA-Norte. (Ver cuadro 14).

Por el contrario, en los departamentos de Áncash, Junín, Ayacucho, Lambayeque y Apurímac, donde el gobierno nacional tenía una participación mayor al 50% en el 2005, esta perdió importancia en el 2009, ganándola los gobiernos subnacionales. (Ver cuadro 14).

En el resto de departamentos los gobiernos subnacionales tuvieron la mayor participación en las inversiones en esos años. Algunos históricamente mineros como Tacna, Moquegua, Arequipa y Cajamarca, o petroleros como Loreto y Piura, han tenido una participación preponderante mayor al 70%. Con el *boom* de los precios de los metales y con la llegada de nuevos proyectos mineros, otros departamentos fueron ganando mayores recursos debido a las transferencias provenientes del canon, lo que ha generado mayor participación de los gobiernos subnacionales en el 2009, convirtiéndolos en los principales contribuidores a las inversiones del departamento. Son los casos de Áncash (86%), Puno (74%), La Libertad (86%) y Junín (81%). Finalmente, departamentos que no son mineros también han logrado una mayor participación de los gobiernos subnacionales en el 2009: Ayacucho (73%), Lambayeque (78%) y Huancavelica (89%). (Ver cuadro 14).

10 Dentro del total del departamento de Lima se consideran funciones que no pueden ser descentralizables como Defensa, Relaciones Exteriores, Legislativa y que necesariamente deben ejecutarse en el ámbito del departamento de Lima.

Cuadro 14

**EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES POR NIVELES DE GOBIERNO EN CADA DEPARTAMENTO 2005, 2007 Y 2009
(EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)**

Departamento	2005					2007					2009				
	Gobierno Nacional		Gobiernos Subnacionales		Total	Gobierno Nacional		Gobiernos Subnacionales		Total	Gobierno Nacional		Gobiernos Subnacionales		Total
	Monto	Part. (%)	Monto	Part. (%)		Monto	Part. (%)	Monto	Part. (%)		Monto	Part. (%)	Monto	Part. (%)	
Lima	1,051	75	356	25	1,407	873	60	581	40	1,455	2,211	56	1,713	44	3,924
Cusco	204	40	305	60	509	196	26	569	74	765	889	41	1,297	59	2,185
Ancash	310	68	145	32	455	164	19	709	81	873	218	14	1,306	86	1,524
Puno	112	37	189	63	301	120	28	306	72	426	255	26	731	74	986
Piura	91	27	252	73	343	146	28	375	72	521	173	21	667	79	841
Arequipa	53	28	140	72	193	51	16	266	84	317	60	7	774	93	834
Cajamarca	120	29	288	71	408	111	19	470	81	581	178	24	570	76	748
La Libertad	66	35	124	65	191	104	28	264	72	368	104	14	638	86	742
Madre de Dios	23	66	12	34	35	70	64	39	36	110	633	85	109	15	742
Junín	206	62	128	38	334	103	35	190	65	293	130	19	555	81	686
Tacna	16	12	117	88	133	22	7	308	93	330	13	2	568	98	581
Amazonas	53	53	46	47	99	191	59	133	41	324	298	53	267	47	565
Ayacucho	141	61	92	39	233	126	36	227	64	354	152	27	400	73	552
Pasco	60	47	67	53	127	39	17	197	83	237	42	8	504	92	546
Ucayali	101	51	98	49	198	144	55	120	45	265	208	39	322	61	531
San Martín	65	47	73	53	138	182	52	165	48	347	196	38	325	62	521
Ica	20	32	44	68	64	39	33	78	67	117	238	46	276	54	514
Moquegua	9	8	109	92	119	11	3	325	97	336	10	2	488	98	498
Lambayeque	86	62	53	38	139	45	30	104	70	150	107	22	381	78	488
Huánuco	80	55	66	45	146	65	34	127	66	192	163	36	293	64	456
Huancavelica	89	46	106	54	195	80	28	211	72	292	47	11	395	89	442
Callao	20	24	64	76	84	15	17	73	83	89	180	48	199	52	379
Loreto	48	21	181	79	228	29	12	203	88	232	40	12	300	88	340
Apurímac	88	64	49	36	137	45	26	125	74	170	113	35	214	65	328
Tumbes	27	37	46	63	73	109	68	52	32	162	127	42	178	58	305
Total	3,141	50	3149	50	6,289	3,079	48	3,317	52	6,397	6,788	34	13,471	66	20,259

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Nota: En los datos de los gobiernos locales para el año 2005 y 2007 se ha considerado la ejecución del grupo genérico de gastos 6-5 inversiones, categoría proyecto de la base de datos del Portal del Banco de Proyectos que utiliza información de la Cuenta General de la República (SICON).

Dentro del total del departamento de Lima se consideran funciones que no pueden ser descentralizables como Defensa, Relaciones Exteriores, Legislativa y que necesariamente deben ejecutarse en el ámbito del departamento de Lima.

2.3 EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES POR SECTORES DEL GOBIERNO NACIONAL

Tanto el presupuesto como la ejecución del gasto de inversión de todos los sectores se incrementaron considerablemente en el 2009 con respecto al 2008, salvo algunos como Vivienda, Presidencia del Consejo de Ministros, Producción, Trabajo, Congreso de la República, Poder Judicial y Mujer y Desarrollo Social que vieron sus presupuestos reducidos. (Ver cuadro 15).

En el sector Transportes el presupuesto se incrementó en 77% y el gasto de inversión en 146%. Aunque el presupuesto creció considerablemente este año, el avance de ejecución de las inversiones ha sido mayor (95%) con relación al del 2008, cuando alcanzó el 68%. En este caso se refleja el esfuerzo del gobierno nacional por ejecutar los proyectos de inversión relacionados al transporte que se incorporaron dentro de las medidas del PEE. Debemos resaltar también que gran parte de los recursos que ejecuta el Ministerio de Transportes y Comunicaciones está constituida por las transferencias a la empresa Odebrecht para las carreteras IIRSA-Sur e IIRSA-Norte, cuyo presupuesto absorben casi la mitad de la inversión del sector.

En los dos últimos años, el sector Educación ha manejado fuertes sumas de dinero para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de centros educativos. Su presupuesto se incrementó en 79% respecto al 2008 y ejecutó 106% más que en ese año. A pesar del in-

cremento en el gasto de inversiones, el porcentaje de avance ha sido bajo en ambos años, 40% en el 2008 y 46% en el 2009. Esta baja ejecución se explica por la dificultad que tienen las universidades públicas para gestionar los recursos que reciben por canon en proyectos de infraestructura, equipamiento e investigación básica, así como por la ineficacia del Programa Nacional de Infraestructura Educativa en la ejecución de sus recursos.

El sector Defensa es otro cuyo presupuesto aumentó considerablemente (en 185%), igual que la ejecución del gasto (en 295%). Esto último se explica por las adquisiciones de material militar para la recuperación de la capacidad operativa de las fuerzas armadas. En el 2008 este sector tenía un avance de ejecución de sus inversiones menor a 46%, comparado con el obtenido en el 2009 de 64%. (Ver cuadro 15).

El sector Interior se caracteriza por su poca eficacia en la ejecución del gasto de inversión, pues el año 2008 solo gastó la mitad de un presupuesto modesto (S/. 17 millones) y en el 2009 gastó solamente la cuarta parte de un presupuesto que aumentó bastante (S/. 243 millones). El Ministerio Público incrementó su presupuesto y la ejecución de sus inversiones logrando en el 2009 un avance de ejecución cercano al 100%. Finalmente, el sector Ambiental es de los que manejan poca inversión, pero ha logrado aumentar su gasto en el 2009, llamando la atención que en el 2008 haya ejecutado más recursos de los que tenía presupuestados. (Ver cuadro 15).

Cuadro 15

AVANCE DE EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES POR SECTORES DEL GOBIERNO NACIONAL (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)								
Sector	2008			2009			Incremento en el PIM (%)	Incremento en la ejecución (%)
	PIM	Ejec.	Avance (%)	PIM	Ejec.	Avance (%)		
Transportes y Comunicaciones	1,965	1,346	68	3,484	3,308	95	77	146
Educación	828	332	40	1,485	684	46	79	106
Defensa	330	153	46	940	606	64	185	295
Agricultura	784	530	68	660	542	82	-16	2
Salud	415	70	17	520	372	72	25	431
Energía y Minas	396	195	49	373	351	94	-6	80%
Interior	17	8	50	243	64	26	1329	683
Vivienda, Construcción y Saneamiento	669	159	24	220	201	92	-67	26
Justicia	107	33	31	210	117	56	96	253
Economía y Finanzas	151	95	63	189	96	51	25	2
Presidencia del Consejo de Ministros	207	123	59	176	116	66	-15	-5
Ministerio Público	33	9	27	147	144	98	345	1518
Producción	55	18	33	44	28	62	-20	53
Comercio Exterior y Turismo	35	11	31	39	20	50	11	84
Trabajo y Promoción del Empleo	187	164	88	34	30	88	-82	-82
Registro Nacional de Identidad y Estado Civil	0	0		31	25	81		
Congreso de la República	26	11	43	21	16	76	-19	41
Poder Judicial	68	53	79	20	19	93	-71	-65
Ambiental	1	9	594	18	15	87	1700	76
Relaciones Exteriores	13	12	93	16	13	82	23	9
Contraloría General	13	4	34	15	7	49	15	60
Mujer y Desarrollo Social	91	60	66	14	10	70	-85	-83
Otros	2	1	50	5	5	100	150	400
Total general	6,393	3,396	53	8,904	6,788	76	77	100

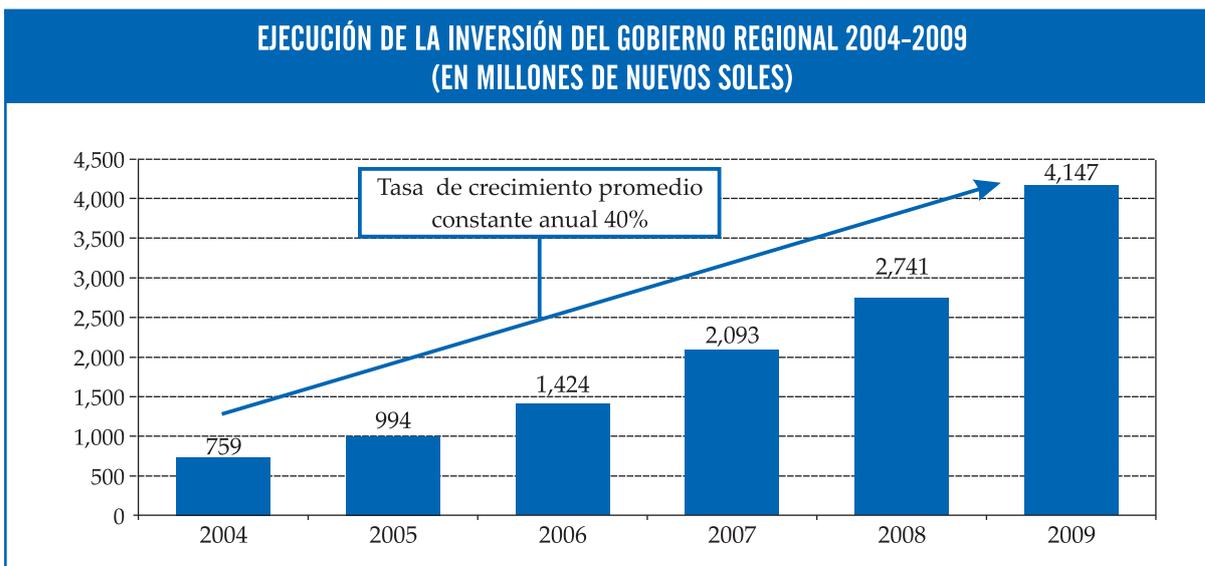
Fuente: MEF-SIAF. Elaboración: Vigila Perú.

2.4 EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

En el período 2004-2009, el gasto de inversión de los gobiernos regionales creció a una tasa promedio anual de 40%, cifra que desmiente la supuesta incapacidad de gasto de este nivel gubernamental y, por el contrario, merece resaltarse considerando que se trata

de entidades relativamente jóvenes. El gráfico 7 muestra que, desde su conformación, los gobiernos regionales han ido mejorando constantemente su capacidad de gasto, siendo el 2009 un año excepcional porque el monto superó en 51% al del año previo. Sin embargo, debemos reconocer que detrás de este buen resultado promedio se hallan desempeños bastante heterogéneos.

Gráfico 7



Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Nota: La ejecución se encuentra en Fase Devengado.

El presupuesto total de inversiones de los gobiernos regionales al final del 2009 fue de S/. 7,177 millones, monto superior al PIA en 163% y en 27% al presupuesto del año 2008 que fue de S/. 5,657 millones. En la mayoría de gobiernos regionales este incremento se debe a varios factores: la incorporación de recursos ordinarios no ejecutados en el 2008 para dar continuidad a las inversiones programadas, las mayores transferencias de recursos en el marco del PEE, la transferencia de recursos del Foniprel, la asignación de los fideicomisos regionales para los proyectos presentados, y en el caso de las regiones mineras la incorporación de los saldos no ejecutados por canon del 2008. En el 2009, como ya mencionamos en el capítulo anterior, las transferencias por canon fueron menores a las consideradas en el PIA, lo cual distorsiona el indicador de avance de ejecución del gasto. (Ver cuadro 16).

La mayoría de gobiernos regionales incrementó su presupuesto modificado con respecto al año anterior, salvo los casos de San Martín que lo redujo en 12%, Junín en 3%, Lambayeque en 10% y Huancavelica en 8%. (Ver cuadro 16).

Los gobiernos regionales de Arequipa y Cusco son los que lideran el ranking de las inversio-

nes ejecutadas con S/. 308 millones y S/. 306 millones respectivamente. El Gobierno Regional de Arequipa ha mejorado su desempeño, medido tanto por el indicador de ejecución (80%) como por el de crecimiento del gasto de inversión respecto del año anterior (69%). Por su parte, el Gobierno Regional del Cusco logró aumentar su gasto de inversión en 35% respecto al año anterior, pero el avance de ejecución no superó el 60% debido a que su presupuesto fue mayor. (Ver cuadro 16).

No obstante haber aumentado sustancialmente su gasto de inversión respecto al año previo (en 58%), el Gobierno Regional de Áncash tiene un indicador de avance de ejecución de solo 22%, lo cual se debe al gran tamaño de su presupuesto. En este caso es claro que este supera largamente su capacidad institucional para gestionar inversiones.

El Gobierno Regional de Puno es uno de los que mejoró su capacidad de gasto, pues logró ejecutar el 89% de su presupuesto, con lo cual su gasto del 2009 aumentó en 164% respecto al 2008. Lo mismo sucedió con los gobiernos regionales de Moquegua, Pasco y Cajamarca. (Ver cuadro 16).

Finalmente, hay que mencionar a los gobiernos regionales que han desmejorado su desempeño, entre ellos el Gobierno Regional de La Libertad que ejecutó menos que el año anterior (en 5%) y su indicador de avance de ejecución también disminuyó. Pertenecen a este grupo los gobiernos regionales de Ica y Huánuco que han desmejorado su indicador de avance de ejecución e incrementado muy poco su capacidad de gasto. (Ver cuadro 16).

2.5 EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales tuvieron un presupuesto de S/. 15,334 millones, superior en 19% al del año anterior. Sin embargo, en varios departamentos, sobre todo los mineros, el presupuesto disminuyó debido a la crisis financiera; tales son los casos de Moquegua y Cajamarca

Cuadro 16

EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES POR GOBIERNO REGIONAL 2008-2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)								
Gobiernos regionales	2008			2009			Incremento del PIM (%)	Incremento de la ejecución (%)
	PIM	Ejec.	Avance (%)	PIM	Ejec.	Avance (%)		
Arequipa	263	182	69	387	308	80	47	69
Cusco	426	227	53	517	306	59	21	35
Áncash	858	133	15	1,356	293	22	58	120
Puno	200	89	44	285	235	82	43	164
San Martín	262	231	88	230	223	97	-12	-3
Piura	226	150	67	440	203	46	95	35
Moquegua	273	79	29	284	190	67	4	141
La Libertad	265	195	74	293	185	63	11	-5
Pasco	261	78	30	275	175	64	5	124
Junín	211	108	51	205	167	81	-3	55
Cajamarca	251	67	27	289	165	57	15	146
Lambayeque	190	176	92	171	154	90	-10	-13
Ucayali	203	81	40	232	152	66	14	88
Amazonas	153	106	69	166	148	89	8	40
Tacna	350	89	25	371	142	38	6	60
MML	68	45	66	168	139	83	147	209
Huancavelica	205	131	64	188	132	70	-8	1
Ayacucho	128	97	76	161	127	79	26	31
Lima	180	71	39	226	124	55	26	75
Loreto	125	54	43	149	113	75	19	109
Callao	76	54	71	142	95	67	87	76
Madre de Dios	95	47	49	165	87	53	74	85
Tumbes	96	52	55	118	81	69	23	56
Huánuco	81	68	84	98	74	75	21	9
Apurímac	105	77	74	133	72	54	27	-6
Ica	106	54	51	129	57	44	22	6
Total general	5,657	2,741	48	7,177	4,147	58	27	51

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

que vieron disminuir su presupuesto en 17% y 6% respectivamente.

El gasto de inversión ejecutado por las municipalidades el año 2009 aumentó en promedio en 31% con respecto al 2008. Pero hay algunos casos en donde ocurre lo contrario, por ejemplo en Moquegua que experimentó una caída de 19%, en la Provincia Constitucional del Callao que solo incrementó su gasto en 2% y en el departamento de Ancash que lo hizo solo en 6%.

Respecto al indicador de avance de ejecución, las municipalidades que muestran un mejor desempeño promedio son las de Lambayeque, Amazonas, Cusco, Huánuco, con porcentajes mayores al promedio. En el otro extremo se ubican las municipalidades de Tacna, Áncash y Pasco, cuyo avance de ejecución es menor al 50%. (Ver cuadro 17).

Para tener una idea de la distribución territorial del gasto de inversión ejecutado, de-

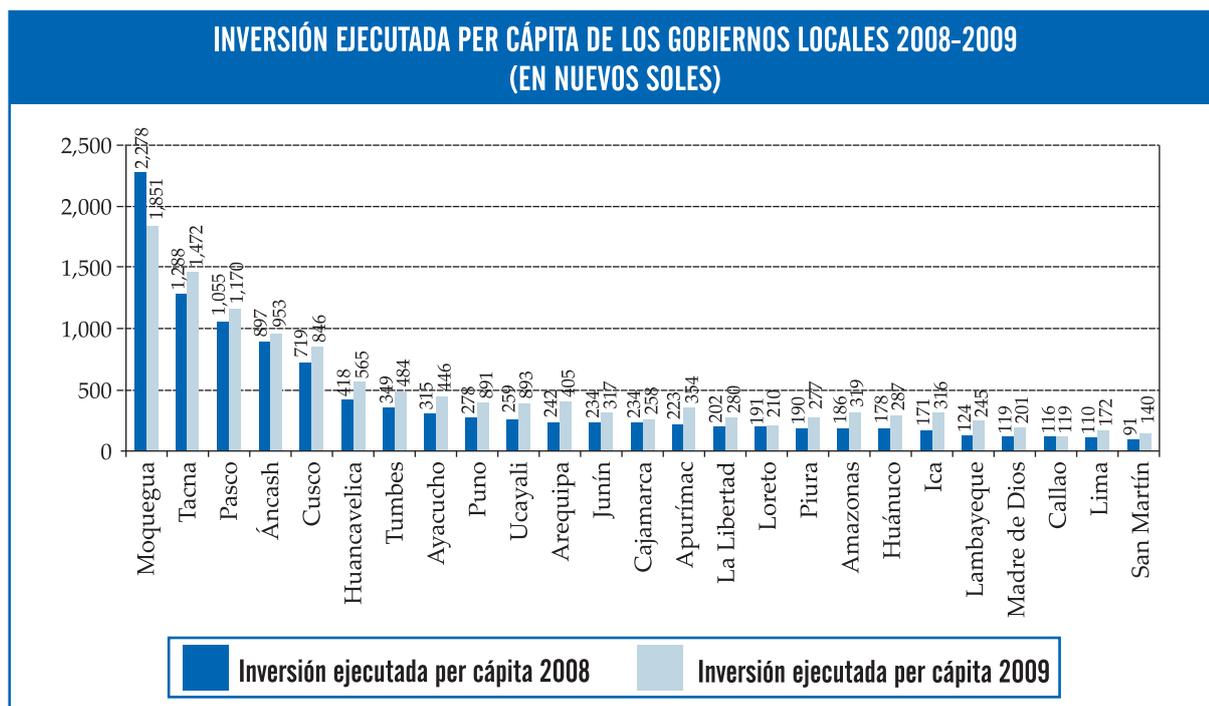
Cuadro 17

EJECUCIÓN DE INVERSIONES EN GOBIERNOS LOCALES POR DEPARTAMENTO 2008-2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)								
Departamento	2008			2009			Incremento del presupuesto (%)	Incremento de la ejecución (%)
	PIM	Ejec.	Avance (%)	PIM	Ejec.	Avance (%)		
Lima	1,593	930	58	2,166	1,449	67	36	56
Áncash	1,985	954	48	2,093	1,013	48	5	6
Cusco	1,274	842	66	1,340	991	74	5	18
Puno	527	353	67	716	496	69	36	41
Arequipa	650	279	43	919	467	51	41	67
Piura	541	318	59	682	464	68	26	46
La libertad	522	326	62	707	453	64	35	39
Tacna	1,146	372	32	1,216	425	35	6	14
Junín	527	287	55	631	388	62	20	35
Cajamarca	609	325	53	573	358	63	-6	10
Pasco	630	296	47	706	328	46	12	11
Moquegua	623	368	59	514	299	58	-17	-19
Ayacucho	279	193	69	381	273	72	37	41
Lambayeque	188	138	73	322	273	85	71	98
Huancavelica	312	190	61	387	257	66	24	35
Ica	244	122	50	355	225	64	45	84
Huánuco	186	136	73	282	219	78	52	61
Loreto	241	170	70	277	187	67	15	10
Ucayali	212	112	53	246	170	69	16	52
Apurímac	136	90	66	203	143	70	49	59
Amazonas	102	70	68	151	120	79	48	71
Callao	127	102	80	140	104	74	10	2
San Martín	97	66	68	156	102	66	61	55
Tumbes	133	70	52	140	97	69	5	39
Madre de Dios	18	13	75	30	22	74	67	69
Total general	12,900	7,122	55	15,334	9,324	61	19	31

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Gráfico 8



Fuente: MEF-SIAF.
Elaboración: Vigila Perú.

bemos considerar tanto la distribución del gasto (cuadro 17) como la del gasto per cápita (gráfico 8). Respecto al primero, vemos que las municipalidades de Lima, Áncash y Cusco concentran el 37% del gasto de inversión total en el 2009. Les siguen gobiernos locales de cinco departamentos: Puno, Arequipa, Piura, La Libertad y Tacna que representan la cuarta parte (25%) de las inversiones ejecutadas. Entre ambos suman el 62% del total. (Ver cuadro 17).

La distribución del gasto de inversión per cápita de los gobiernos locales presenta un resultado distinto. Para comenzar, en todos los departamentos –con excepción de Moquegua– la inversión per cápita aumentó. En el 2009 solo en cinco departamentos el gasto de inversión per cápita de las municipalidades es superior a los S/. 500, siendo Tacna, Moquegua y Pasco los departamentos que tienen los promedios más altos (ver gráfico 8). Por otro lado, poco más de la mitad de los departamentos del país muestra un

gasto per cápita por debajo del promedio, que se ubica en S/. 340 para el 2009.

2.6 NUEVAS MODALIDADES DE INVERSIÓN PÚBLICA

Fideicomisos o bonos regionales

Como parte del PEE, el MEF estimó conveniente simplificar el acceso de los gobiernos regionales al financiamiento de proyectos de inversión a través de endeudamiento público durante 2009-2010, lo que ayudaría a dinamizar la economía del país. Para ello aprobó la emisión interna de bonos soberanos hasta por S/. 2,600 millones, que se realizaría en varios momentos de esos dos años. Estos recursos son transferidos a los gobiernos regionales para la conformación de fideicomisos que aseguren el reembolso de las operaciones de endeudamiento para el financiamiento de obras de saneamiento, irrigación, salud, transporte y energía¹¹.

11 Decreto de Urgencia N° 040-2009 y su modificatoria Decreto de Urgencia N° 058-2009.

Las nuevas operaciones de endeudamiento que se establezcan estarán fuera de los montos aprobados en la Ley de Endeudamiento del Sector Público y son incorporadas dentro de la fuente de financiamiento de recursos determinados. La asignación de los montos a

cada gobierno regional se hará en relación a indicadores de pobreza, población, capacidad de gasto y créditos presupuestarios para inversiones en 2009. Así, los montos asignados y autorizados a cada gobierno regional están definidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 18

MONTOS ASIGNADOS Y AUTORIZADOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES POR LOS FIDEICOMISOS REGIONALES (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)					
Gobiernos regionales	Montos asignados por DU N° 040-2009	Montos autorizados por decreto supremo	Decretos supremos en trámite de aprobación	Pendientes de subsanar observaciones	Saldo por autorizar
Amazonas	99	71	0	28	0
Áncash	67	0	41	0	27
Apurímac	108	22	0	63	23
Arequipa	95	0	0	70	25
Ayacucho	110	35	19	50	6
Cajamarca	97	97	0	0	0
Cusco	91	90	0	0	1
Huancavelica	101	24	23	54	0
Huánuco	125	48	0	0	77
Ica	92	0	0	92	0
Junín	98	52	0	46	0
La Libertad	120	99	0	20	0
Lambayeque	114	90	0	24	0
Loreto	100	100	0	0	0
Madre de Dios	76	64	0	12	0
Moquegua	73	30	34	9	0
Pasco	72	0	30	42	0
Piura	110	92	0	17	0
Puno	107	0	107	0	0
San Martín	101	101	0	0	0
Tacna	64	0	0	0	64
Tumbes	97	27	70	0	0
Ucayali	78	50	0	28	0
Lima	77	60	17	0	0
Callao	97	40	0	0	57
MML	231	231	0	0	0
Total	2,600	1,423	339	557	280

Fuente: MEF-DNEP (diciembre 2009).

Elaboración: Vigila Perú.

En el cuadro 18, se puede observar que los gobiernos regionales con mayores montos programados fueron la Municipalidad Metropolitana de Lima, Huánuco, La Libertad y Lambayeque que tienen más de S/. 114 millones. Entre los departamentos que cuentan con menores recursos están sobre todo los que ya cuentan con recursos del canon, como en los casos de Tacna, Áncash y Moquegua. En el primer año, los montos autorizados por decreto supremo a la presentación de los proyectos por los gobiernos regionales suman S/. 1,423 millones, quedando S/. 339 millones en trámite de aprobación, S/. 557 millones pendientes de subsanar observaciones y S/. 280 millones por autorizar. Llama la atención la situación del Gobierno Regional de Puno que tiene la totalidad del monto programado (S/. 107 millones) en trámite de aprobación, a pesar de no tener ningún pendiente por subsanar.

Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel)

Desde que se lanzó el Foniprel, solo se han realizado tres concursos hasta el momento. Recordemos que para el año 2008 se había programado concursar S/. 650 millones para el cofinanciamiento de proyectos regionales y locales con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE). El primer concurso se convocó en febrero del 2008 por S/. 650 millones y se eligió ganadores en junio de ese mismo año por un monto total de S/. 376 millones, quedando pendientes S/. 273 millones para un siguiente concurso. Para el segundo concurso se adicionaron S/. 20 millones, con lo cual en septiembre del 2008 se lanzó la convocatoria por un monto de S/. 294. 6 millones y en enero del 2009 se aprobaron los proyectos ganadores por dicho monto. Sin embargo, en el Decreto Supremo N° 089-2009-EF solo se aprobó la transferencia de S/. 247 millones por este concurso.

Los recursos del Foniprel inicialmente provenían del proceso de privatización y concesiones, pero una vez que se utilizó todo el monto programado el ministro de Economía de turno, Luis Valdivieso, planteó utilizar al Foniprel como un instrumento de control de la inversión en un contexto de alta inflación y crisis mundial. Para ello comenzó a retrasar la aprobación de calendarios mensuales que permitían la ejecución de las inversiones, reduciendo la tasa de crecimiento del gasto de inversiones y quedando al final del año un superávit con el cual financiar el fondo para el año 2009, pues suponían que los gobiernos regionales y locales accederían a estos recursos por esta nueva modalidad concursable.

Para el Foniprel 2009 se previó una ampliación presupuestal de S/. 1,567 millones provenientes de las deducciones del Fondo de Libre Disponibilidad, tal como se indicó en la octava disposición de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009¹²; es decir, el superávit fiscal que el sector público no financiero (la diferencia entre los ingresos totales efectivos menos los gastos totales devengados) registrara al final del ejercicio 2008. De esta manera, la tercera convocatoria correspondiente al Foniprel 2009 se inició en el mes de mayo de dicho año, en el cual solo se concursó un monto de S/. 260 millones, aprobándose a los ganadores en octubre.

En el cuadro 19 se observan los montos de cofinanciamiento que cada departamento obtuvo cuando gobiernos regionales y locales presentaron sus proyectos de inversión a los concursos organizados por el MEF. Entre los departamentos que obtuvieron un cofinanciamiento total bastante alto están: Ayacucho, Piura, Puno y Apurímac; mientras que los mineros como Moquegua, Lima Metropolitana y Tacna no presentaron suficientes proyectos a los concursos y, obviamente, obtuvieron menores recursos. Llama la aten-

12 Aplicación del inciso a) del párrafo 7.1 del artículo 7º de la Ley 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Cuadro 19

ASIGNACIÓN DE FONDOS DE COFINANCIAMIENTO POR EL FONIPREL A CADA DEPARTAMENTO ENTRE 2008-2009 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)				
Departamento	Primer concurso	Segundo concurso	Tercer concurso	Total
Ayacucho	57.3	40.0	40.7	137.9
Piura	48.0	44.8	29.7	122.5
Puno	25.2	25.8	36.3	87.3
Apurímac	50.1	9.2	24.5	83.7
Huánuco	20.2	34.7	24.3	79.2
Cajamarca	38.0	14.7	21.6	74.3
Junín	19.8	26.2	24.3	70.4
Huancavelica	21.0	27.1	16.6	64.8
Lima Provincias	3.6	2.2	27.2	33.0
San Martín	12.3	12.1	3.7	28.0
La Libertad	7.5	18.1	0.0	25.6
Cusco	7.3	13.0	5.3	25.6
Amazonas	15.7	8.9	-	24.5
Lambayeque	21.3	1.3	1.9	24.5
Pasco	3.3	2.3	10.4	16.0
Ica	6.6	4.5	-	11.1
Áncash	2.6	6.2	-	8.8
Loreto	7.7	0.2	-	7.8
Arequipa	1.6	2.9	1.7	6.3
Tumbes	3.1	-	-	3.1
Madre de Dios	2.8	-	-	2.8
Ucayali	1.9	0.0	-	1.9
Moquegua	-	-	0.7	0.7
Lima Metropolitana	0.03	0.6	-	0.6
Tacna	0.03	-	-	0.03
Total general	376.8	294.7	268.9	940.4

Fuente: MEF.

Elaboración: Vigila Perú.

ción que departamentos con pocos recursos y altos índices de pobreza como Tumbes, Ucayali y Madre de Dios no hayan conseguido montos altos de cofinanciamiento para proyectos de inversión. (Ver cuadro 19).

Endeudamiento regional a cargo del canon

En la disposición 42ª de la Ley de Presupuesto del 2009 se reafirma lo autorizado por primera vez en la disposición 14ª de la Ley 29035 del año 2007, donde se faculta a los gobier-

nos regionales a concertar operaciones de endeudamiento con garantía del gobierno nacional y con cargo a los recursos del canon, sobrecanon y regalías, además de aquellos recursos de exoneraciones tributarias, con el fin de invertir en obras de infraestructura que beneficien a no menos del 15% de la población o que involucren a tres o más provincias de la región. La operación de endeudamiento no puede comprometer más del (30% del canon regional anual y el plazo del pago no puede exceder de 25 años.

A esta modalidad se han acogido hasta la fecha solo las regiones de Cajamarca y Loreto que, mediante la intermediación de la Dirección Nacional de Endeudamiento Público del MEF, acordaron un préstamo con la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA por sus siglas en inglés). La operación de endeudamiento se efectuará en 15 años para los proyectos que se detallan en el siguiente cuadro.

La Dirección Nacional de Endeudamiento Público traspasará los recursos a cada gobierno regional. Para la devolución de los recursos derivados de dicha operación de endeudamiento el gobierno nacional deducirá, de lo correspondiente al canon de los gobiernos regionales y locales de dichas regiones, el monto acordado para el pago anual del servicio de deuda. En ambas regiones del canon

comprometido para el pago del servicio de la deuda contraída con dicha agencia, el 20% será cancelado por el gobierno regional y el 80% por todos los gobiernos locales del departamento. Para ello los gobiernos regionales deberán presupuestar anualmente los recursos de contrapartida local y los provenientes del endeudamiento según los compromisos de pago. La DGAES, Perupetro o la entidad encargada de determinar el canon y sobrecanon deducirá los recursos requeridos para el pago del servicio de deuda y de la contrapartida, comunicando a la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) y al gobierno regional los montos deducidos (Decreto Supremo N° 086-2009-EF).

A pesar de que la concertación del endeudamiento implicó coordinaciones entre el gobierno regional y los gobiernos locales en

Cuadro 20

PROYECTOS DE INVERSIÓN FINANCIADOS CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO A CARGO DEL CANON 2009 (EN YENES Y DÓLARES)					
Región	Finalidad	Endeudamiento		UE	Operación y mantenimiento
		En yenes	En dólares		
Cajamarca	Programa mejoramiento agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales de las principales ciudades del departamento de Cajamarca PROG 18 2007 SNIP	¥ 4,995 millones de yenes japoneses	US\$ 51.2 millones de dólares americanos	GR de Cajamarca UE de programas regionales - PROREGIÓN	
	Proyecto ampliación de la frontera eléctrica III Código SNIP: PROG-26-2006-SNIP	¥ 4,171 millones de yenes japoneses	US\$ 42.7 millones de dólares americanos		Hidrandina S.A.
Loreto	Mejoramiento y ampliación del sistema de alcantarillado e instalación del sistema de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de Iquitos Código SNIP N° 65891	¥ 6,660 millones de yenes japoneses	US\$ 69.4 millones de dólares americanos	GR de Loreto a través del Organismo Público Infraestructura para la Productividad - OPIPP	Sedaloreto
	Proyecto ampliación de frontera eléctrica III Código SNIP: PROG-26-2006-SNIP	¥ 755 millones de yenes japoneses	US\$ 7.7 millones de dólares americanos		Electroriente S.A.

Fuente: DNEP-MEF.

Elaboración: Vigila Perú.

ambas regiones, ahora los alcaldes de Loreto están protestando por la deducción del canon petrolero que se les ha realizado para el pago del servicio de la deuda correspondiente a este año y han solicitado que no se les descuente estos recursos alegando que es inconstitucional y que no se les informó adecuadamente. Sin embargo esto no fue así, pues Sedaloreto, empresa pública de propiedad de varias municipalidades, estuvo al tanto de las coordinaciones porque ella será la encargada de ejecutar la obra. Ahora los alcaldes se oponen a la

construcción del alcantarillado en la ciudad de Iquitos, que no cuenta con servicios de saneamiento y tiene uno de los índices de enfermedades diarreicas más alto del país.

Al igual que en Loreto, los alcaldes cajamarquinos han protestado por la deducción del 30% del canon para el pago del servicio de deuda con JICA, argumentando que ellos tenían programado el 100% de los recursos del canon para proyectos de inversión y ahora solo tienen el 70% para ejecutarlos.

Presupuesto por RESULTADOS

Ya se cumplieron tres años de implementación de la gestión pública orientada a resultados. En el 2007 se incorporó el concepto de gestión por resultados en la Ley de Presupuesto. En el 2008 se implementaron cinco programas presupuestales estratégicos (PEE): logros de aprendizaje, articulado nutricional, salud materno neonatal, acceso a la identidad, acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado. En el 2009 se incorporaron cuatro programas más al presupuesto: telecomunicación rural, saneamiento rural, gestión ambiental prioritaria y electrificación rural. En este reporte nos concentraremos en los avances presupuestales de los primeros cinco programas que fueron analizados en el reporte anterior.

3.1 PROGRAMA ESTRATÉGICO LOGROS DE APRENDIZAJE

Este programa contó a inicios del año 2009 con un presupuesto de S/. 928 millones, monto que fue menor al del 2008 en S/. 298 millones. La reducción se dio en el presupuesto del Ministerio de Educación por S/. 237 millones y en el de los gobiernos regionales por S/. 60 millones. La participación de cada nivel de gobierno en el presupuesto de apertura fue la siguiente: 38% correspondió al gobierno nacional y 62% a los gobiernos regionales. El incremento total en el presupuesto de este programa fue solo de S/. 2.7 millones, dando un PIM total de S/. 930.9 millones (por

un lado hubo reducciones en el programa "Educación inicial" que tiene mayores recursos y por otro lado hubo incrementos en el programa "Educación primaria").

El avance de ejecución de este programa fue de 96%, siendo el gobierno nacional el que tuvo un menor avance (87%). En los gobiernos regionales llaman la atención los porcentajes mayores al 100%, pues indican que se habría ejecutado más de lo presupuestado; una explicación podría ser la existencia de problemas de digitación de datos.

En todos los departamentos, salvo en Lima, la participación de los gobiernos regionales en el presupuesto de este programa estratégico fue mayor a la del gobierno nacional. La ejecución de este nivel de gobierno presentó igualmente un porcentaje más bajo que el de los gobiernos regionales. Ello se explica porque en la actividad "Docentes del 1º y 2º grados eficaces para el logro de aprendizaje en comunicación integral lógico matemática" no se ejecutó la totalidad de recursos destinados a la dotación de material educativo para el III ciclo EBR y por el programa de capacitación y especialización docente en comunicación integral y lógico matemático para el III ciclo EBR. En el caso de la actividad "Niñas y niños con competencias básicas al concluir el II ciclo" se dejó de ejecutar recursos que estaban destinados al desarrollo de la enseñanza, materiales y recursos educativos. Finalmente, la actividad "Aten-

Cuadro 21

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA LOGROS DE APRENDIZAJE POR ACTIVIDADES Y NIVEL DE GOBIERNO (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)						
Programa	Actividad	Nivel de gobierno	PIA	PIM	Ejecutado	Avance %
Educación Inicial	1043724: Niñas y niños con competencias básicas al concluir el II ciclo	Gobierno nacional	270.6	214.2	200.6	94%
		Gobiernos regionales	547.2	574.7	578.6	101%
	Subtotal		817.8	788.9	779.1	99%
	1061976: Atención integral de infraestructura educativa en inicial	Gobierno nacional	4.7	5.2	4.9	93%
		Gobiernos regionales	3.0	2.5	2.3	94%
Subtotal		7.6	7.7	7.2	93%	
Total Educación Inicial			825.4	796.6	786.3	99%
Educación Primaria	1043096: Gestión educativa orientada al logro de aprendizajes	Gobierno nacional	20.6	33.0	32.8	99%
		Gobiernos regionales	8.6	8.3	8.5	102%
	Subtotal		29.3	41.4	41.3	100%
	1043098: Docentes del 1° y 2° grados eficaces para el logro de aprendizaje en comunicación integral lógico matemática	Gobierno nacional	51.1	71.9	43.1	60%
		Gobiernos regionales	12.6	12.5	11.9	95%
	Subtotal		63.6	84.4	55.0	65%
	1061968: Atención integral de infraestructura educativa en primaria	Gobierno nacional	6.5	5.2	4.8	94%
Gobiernos regionales		3.4	3.4	3.7	109%	
Subtotal		9.9	8.5	8.5	100%	
Total Educación Primaria			102.8	134.3	104.8	78%
Total			928.2	930.9	891.1	96%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

ción integral de infraestructura educativa en inicial y primaria" también presenta niveles de ejecución menores al 100% para inicial y primaria.

3.2 PROGRAMA ESTRATÉGICO ARTICULADO NUTRICIONAL

Este programa –en cuya implementación están involucrados los 25 gobiernos regionales– es ejecutado por el gobierno nacional, principalmente por la Presidencia del Consejo de Ministros, luego por el MIMDES y en menor medida por el MINSA, el Seguro Integral de

Salud y el Instituto Nacional de Salud. A inicios del 2009 contó con S/. 1,053.0 millones, lo cual significó un incremento de S/. 81 millones respecto del año 2008. Su manejo se encuentra, como ya se ha dicho, altamente concentrado en el gobierno nacional, que maneja el 88% del total, mientras que los gobiernos regionales se encargan del 12% restante. Luego de las modificaciones presupuestales, el presupuesto de este programa llegó a un total de S/. 1,297 millones, lo que significa un incremento de S/. 244 millones (23%) para financiar todas sus actividades, y la participación de los gobiernos regionales aumentó a 16%.

Entre las actividades más importantes de este programa, en relación con el presupuesto asignado, están: "Mejorar la alimentación y nutrición del menor de 36 meses" con S/. 620.6 millones y "Mejorar la alimentación del mayor de 36 meses" con S/. 381.8 millones, ambos gestionados fundamentalmente por el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) y por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). La reducción de la morbilidad por infecciones respiratorias agudas (IRA), enfermedad diarreica aguda (EDA) y otras enfermedades prevalentes es la segunda actividad en importancia y es gestionada por los 25 gobiernos regionales con S/. 113.5 millones y por el Ministerio de Salud con S/. 83.3 millones. Esta actividad se encuentra dentro de los subprogramas de control de riesgos y daños para la salud, atención médica básica,

atención médica especializada y saneamiento rural ejecutados por los hospitales nacionales y las redes de salud de Lima adjuntas al pliego del Ministerio de Salud, así como por el Seguro Integral de Salud; en las regiones esta actividad es ejecutada por la dirección de salud de los gobiernos regionales.

Hay que tomar en cuenta que la distribución de estos recursos se hace dependiendo del indicador que mide la población infantil desnutrida de cada departamento. En promedio la ejecución de los recursos en cada departamento es del 95% del presupuesto. Hay departamentos como Huánuco, Junín y Pasco, donde la ejecución del gobierno regional está entre 85-90%, pero también el gobierno nacional tiene este desempeño en departamentos como Lima, donde se dispone de más recursos, y en Tumbes.

Cuadro 22

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL POR ACTIVIDAD Y NIVEL DE GOBIERNO (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)					
Actividad	Nivel de gobierno	PIA	PIM	Ejecutado	Avance %
1043486: Conducción de la estrategia	Gobierno nacional	0	2.11	0.42	20%
Subtotal		0	2.11	0.42	20%
1043489: Mejorar la alimentación y nutrición del menor de 36 meses	Gobierno nacional	520.1	560.9	517.3	92%
	Gobiernos regionales	39.6	59.7	57.8	97%
Subtotal		559.7	620.6	575.0	93%
1043783: Reducción de la morbilidad en IRA, EDA y otras enfermedades prevalentes	Gobierno nacional	80.3	83.3	79.2	95%
	Gobiernos regionales	64.4	113.5	109.6	97%
Subtotal		144.7	196.8	188.9	96%
1043784: Reducir la incidencia de bajo peso al nacer	Gobierno nacional	50.5	51.9	49.7	96%
	Gobiernos regionales	5.4	15.0	14.0	93%
Subtotal		55.9	66.9	63.7	95%
1057378: Mejorar la alimentación y nutrición del niño mayor de 36 meses	Gobierno nacional	265.5	381.8	381.8	100%
Subtotal		265.5	381.8	381.8	100%
1061978: Conducción de la gestión de la estrategia nutricional	Gobierno nacional	10.0	9.2	7.8	84%
	Gobiernos regionales	17.0	19.6	17.8	91%
Subtotal		27.1	28.8	25.5	89%
Total general		1,053.0	1,297.0	1,235.3	95%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

3.3 PROGRAMA ESTRATÉGICO SALUD MATERNO NEONATAL

Este programa es ejecutado principalmente por el Ministerio de Salud y por las direcciones regionales del sector. Como podemos observar, a inicios del 2009 tenía un presupuesto de S/. 359 millones, de los cuales el 57% estaba en manos del gobierno nacional y 43% en el ámbito de los gobiernos regionales. Al finalizar el año, su presupuesto se incrementó en S/. 152.7 millones (42.5%), con lo que el PIM llegó a S/. 511.7 millones y la participación de los gobiernos regionales aumentó al 50%. Dentro de este programa la actividad más importante por los recursos que maneja es la "Reducción de la morbilidad y mortalidad materna", que cuenta con un PIM

de S/. 328.1 millones para el acceso de gestantes a servicios de atención prenatal y de parto de calidad, y de las complicaciones según capacidad resolutive. Por su parte, la actividad "Reducción de la morbilidad y mortalidad neonatal" cuenta con un PIM de S/. 113 millones para el acceso de los neonatos a los servicios de atención neonatal normal. La ejecución del programa alcanzó en promedio el 95%.

El presupuesto modificado al final del año fue casi igual para ambos niveles de gobierno: el gobierno nacional obtuvo S/. 256.6 millones y los gobiernos regionales S/. 255.1 millones. En cuanto a la ejecución, el gobierno nacional logró ejecutar un poco más de recursos que los gobiernos regionales.

Cuadro 23

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA SALUD MATERNO NEONATAL POR ACTIVIDADES Y NIVEL DE GOBIERNO (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)					
Actividad	Nivel de gobierno	PIA	PIM	Ejecutado	Avance %
1043487: Población con conocimientos en salud sexual y reproductiva y que accede a métodos de planificación familiar	Gobierno nacional	11.3	19.3	19.0	98%
	Gobiernos regionales	23.3	33.3	32.5	98%
Subtotal		34.6	52.6	51.5	98%
1043488: Reducción de la morbilidad y mortalidad materna	Gobierno nacional	141.2	165.3	159.4	96%
	Gobiernos regionales	95.6	162.8	154.0	95%
Subtotal		236.7	328.1	313.4	96%
1043768: Reducción de la morbilidad y mortalidad neonatal	Gobierno nacional	46.8	69.4	66.8	96%
	Gobiernos regionales	27.2	43.6	41.3	95%
Subtotal		74.0	113.0	108.0	96%
1061969: Conducción de la gestión de la estrategia materno neonatal	Gobierno nacional	5.5	2.6	2.5	98%
	Gobiernos regionales	8.2	10.7	10.3	96%
Subtotal		13.8	13.3	12.8	96%
2044947: Centro de hemoterapia y bancos de sangre tipo II en Junín	Gobiernos regionales	0.0	0.0	0.0	
2087617: Mejoramiento de la capacidad operativa del banco de sangro tipo II de la Dirección Regional de Salud de Ayacucho		0.0	2.2	2.2	100%
2088113: Construcción y equipamiento del centro de hemoterapia tipo II de la región Junín		0.0	2.4	0.1	4%
Total general		359.0	511.7	488.1	95%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

3.4 PROGRAMA ESTRATÉGICO ACCESO A LA IDENTIDAD

Este programa es ejecutado enteramente por el gobierno nacional a través del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), para lo cual se le asignó un presupuesto de S/. 28 millones. Debido a que la población que no cuenta con documento de identidad se encuentra mayormente en áreas rurales, con índices de pobreza que superan el 50%, se ha distinguido la ejecución entre áreas rurales y urbanas donde existe población indocumentada en las zonas marginales, sobre todo de la selva peruana. Este programa es importante debido a que sin documento de identidad, los menores de edad y adultos no pueden acceder a los servicios prestados por los otros programas estratégicos (salud, educación, justicia, empleo, etc.).

La actividad que cuenta con mayores recursos, con S/. 22.4 millones a inicios del año y S/. 24.1 millones al finalizar este, es la relacionada con el acceso al DNI de niñas, niños y adultos, para lo cual se realizan campañas de tramitación y emisión de DNI en zonas urbano-marginales y en zonas rurales. Para la actividad que tiene como objetivo incrementar el acceso al registro de nacimiento de recién nacidos en zonas urbanas y rurales se contó con S/. 5.5 millones al inicio, pero se llegó al final de año con S/. 3.8 millones. Casi la totalidad de los recursos de este programa (98%) ha sido ejecutada.

3.5 PROGRAMA ESTRATÉGICO ACCESO A SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS Y A OPORTUNIDADES DE MERCADOS

Este programa es ejecutado por el sector Transportes del gobierno nacional y por los gobiernos regionales, con el objetivo de asegurar la red vial existente, a través de la cual se interrelacionan de manera más competitiva los mercados de factores, bienes y servicios, sobre todo de las zonas geográficamente más alejadas. Varios de los proyectos y actividades que pertenecen a este programa están dirigidos al mantenimiento, rehabilitación y conservación de las vías nacionales, departamentales y vecinales.

Los principales encargados de las vías departamentales son los gobiernos regionales, con S/. 342 millones a inicios de año y S/. 603.0 millones al finalizarlo. En el caso de las vías vecinales el gobierno nacional es el que destina más recursos para este propósito; a inicios del año contó con S/. 93.3 millones pero luego de las modificaciones alcanzó un monto de S/. 219.4 millones, superando largamente el correspondiente a los gobiernos regionales. Finalmente, el programa relacionado a los caminos de herradura tiene menos recursos que los anteriores programas y es el gobierno nacional el que dispone de la mayor cantidad de dichos recursos. En cuanto al programa servicios de transporte terrestre hemos encontrado que solo el Gobierno Regional de Moquegua está destinando recursos para el mantenimiento rutinario de caminos departamentales.

Cuadro 24

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ACCESO A LA IDENTIDAD (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)					
Actividad		PIA	PIM	Ejecutado	Avance %
RENIEC	1043673: Acceso al DNI de niñas, niños y adultos en áreas urbanas y rurales	22.4	24.1	23.5	99%
	1043672: Acceso de recién nacido a la identidad en áreas urbanas y rurales	5.5	3.8	3.7	97%
	1043792: Mejorar la capacidad de gestión de la estrategia de acceso a la identidad	0.2	0.1	0.1	99%
Total general		28.1	28.0	27.4	98%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Cuadro 25

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ACCESO A SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS Y A OPORTUNIDADES DE MERCADOS POR SUBPROGRAMAS Y NIVEL DE GOBIERNO (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES Y PORCENTAJES)					
Subprograma	Nivel de gobierno	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Vías departamentales	Gobierno nacional	133.4	50.9	26.6	52%
	Gobiernos regionales	342.0	603.0	379.9	63%
Total Vías departamentales		475.4	653.9	406.5	62%
Vías vecinales	Gobierno nacional	93.3	219.4	187.5	85%
	Gobiernos regionales	106.3	74.3	35.2	47%
Total Vías vecinales		199.6	293.7	222.7	76%
Caminos de herradura	Gobierno nacional	16.3	5.9	5.2	88%
	Gobiernos regionales	0.3	0.3	0.3	100%
Total Caminos de herradura		16.6	6.2	5.5	89%
Servicios de transporte terrestre	Gobiernos regionales	1.1	1.1	0.1	10%
Total general		692.7	955.0	634.8	66%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Este programa ha logrado, en promedio, un avance de ejecución de 66%, cifra afectada por la baja ejecución tanto del gobierno nacional como los gobiernos regionales en el subprograma vías departamentales.

Los departamentos con recursos superiores a los S/. 100 millones para este programa son Puno y Cusco, con el aporte predominante de sus gobiernos regionales. En Puno el gobierno regional ha priorizado el mejoramiento de dos vías departamentales fundamentales: la carretera Azángaro-Saytocochoa-Sandia-San Juan del Oro por S/. 51 millones, y la carretera Juliaca-Coata-Capachica-Pusi-Taraco por S/. 36 millones; la ejecución tiene un avance del 77%. En Cusco, los dos proyectos más importantes para su gobierno regional son la rehabilitación de la carretera Huambutio-Paucartambo-Atalaya Tramo I y el mejoramiento de la carretera Cusco-Occopata; la ejecución tiene un avance de 42% en promedio.

3.6 EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS: AVANCES Y NUDOS CRÍTICOS

En esta parte ofrecemos información que ayude a realizar un balance de los avances y nudos críticos del presupuesto por resultados en el Perú, considerando tres aspectos: la gestión presupuestal, el logro de resultados y los nudos críticos identificados en el proceso de implementación de la propuesta. Al hacer este ejercicio encontraremos que algunos problemas identificados en el proceso de implementación del año 2008 se mantienen en los reportes del 2009.

Gestión presupuestal

Como ya se ha dicho, al ponerse en marcha el presupuesto por resultados (PpR) en el año 2008, se establecieron cinco programas estratégicos vinculados al gasto social de lucha contra la pobreza, en el 2009 aumentaron a nueve y en el 2010 se contará con 15. Para el año 2011

se tiene previsto llegar a un total de 44 pliegos, lo que representaría más o menos el 21% del presupuesto no financiero ni previsional¹³. Tal expansión en la cobertura sectorial del PpR es una señal de que el MEF busca darle más fuerza a este modelo de gestión orientado a mejorar la calidad del gasto público.

Entre el 2008 y el 2010 la asignación presupuestal a los cinco programas estratégicos que priorizan la atención a la infancia se ha incrementado en 29% (equivalente a S/1, 128 millones), dando cuenta de un lento pero paulatino aumento de su peso en el presupuesto total: de 3.8% en 2008 a 4.4% en 2009, y a 4.9% en el proyecto de presupuesto del 2010¹⁴, lo que es indicador de la importancia progresiva que adquiere el tema de la infancia.

Para el 2010, en los gobiernos regionales, con algunas excepciones, hay significativos incrementos en la asignación presupuestal a los tres programas analizados (PAN, SMN y PELA). Sin embargo, no se logra concretar medidas similares para disminuir las brechas existentes en los departamentos. En el Programa Articulado Nutricional (PAN) las regiones que presentan los más altos niveles de desnutrición crónica (Huancavelica, Huánuco y Cajamarca) tienen asignaciones por debajo del promedio del conjunto de regiones; en relación al programa Salud Materno Neonatal (SMN), en las ocho regiones con mayor tasa de mortalidad neonatal la asignación presupuestal está por debajo del promedio de las asignaciones regionales; y en el caso del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA) se han dado mejoras significativas en la asignación en tres de las cinco regiones con peores rendimientos educativos: Loreto, Huánuco y Apurímac, quedando otras más rezagadas¹⁵.

Respecto al indicador de eficacia en la ejecución del gasto vemos que en el 2009 hay un mejor desempeño respecto al 2008 tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos regionales. Los porcentajes de ejecución del presupuesto programado han aumentado de manera notable, tal como describimos en el acápite anterior. En el año 2008 los cinco programas estratégicos ejecutaron cerca de S/. 2,695 millones de S/. 3,253 millones que se tenían en el presupuesto modificado; es decir que se obtuvo un porcentaje de ejecución del 83%. En el 2009, los cinco programas estratégicos obtuvieron un presupuesto modificado de S/. 3,722.5 millones, de los cuales se lograron ejecutar S/. 3,276.6 millones, es decir 88%.

Logro de resultados

Según el MEF los valores estimados de los indicadores de los programas estratégicos muestran que, en términos generales, ha habido un avance hacia el logro de resultados, entre ellos:

- El programa articulado nutricional muestra una reducción de 3.6 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición crónica infantil entre 2007 y 2009.
- En el programa logros de aprendizaje se aprecian incrementos en el porcentaje de estudiantes del 2º grado de primaria con competencias suficientes en comprensión lectora y matemáticas entre 2007 y 2008, las que aumentan en 1 y 2.2 puntos porcentuales respectivamente.
- En el programa salud materno neonatal, en cambio, no se observa un progreso en el logro de resultados en el 2009 respecto al 2007¹⁶. Veamos esto con un poco más de detalle.

13 MEF (2009). Proyecto de Ley de Presupuesto 2010. Exposición de motivos.

14 Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. "Reporte de seguimiento concertado de los programas presupuestales estratégicos que priorizan la atención a la infancia", octubre de 2009.

15 Mesa de Concertación, ob. cit.

16 MEF, ob. cit., pp. 70-71.

En relación con los resultados esperados para el **programa articulado nutricional** hay mejoras en la mayoría de indicadores entre el 2008 y el primer semestre del 2009. En algunos casos la mejora ya se perfila como una tendencia desde el 2007. Son los casos de la desnutrición crónica infantil que se perfila con una tasa decreciente continua y de los resultados intermedios "Reducción de la incidencia de bajo peso al nacer" y "Reducción de las enfermedades respiratorias agudas". En el resultado intermedio "Mejor alimentación y nutrición del menor de 36 meses" hay mejoras importantes en "Lactancia materna exclusiva hasta los seis meses" y "Prevalencia de anemia" entre el 2008 y el primer semestre del 2009, luego de una caída entre el 2007 y el 2008. El resultado intermedio que empeora, siendo decisivo para la desnutrición crónica, es el de la incidencia de enfermedades diarreicas agudas.

Según el informe de la Mesa de Concertación se van produciendo mejoras, aunque lentas, en algunos indicadores que miden las condiciones de vida de los niños que inciden en la desnutrición crónica. Pero, a la vez, se da una situación crítica de empeoramiento en dos servicios decisivos para combatir la desnutrición crónica: el acceso a agua segura (solo la tiene un reducido 22.5% de hogares) y la vacunación completa según edad, la que llega solo a un 56.3% de niños. Es este déficit el que se deja sentir en la tendencia al incremento de las enfermedades diarreicas agudas, con su persistente incidencia directa en la desnutrición crónica.

Se identifican mejoras en los indicadores de resultado priorizados para el **programa de salud materno neonatal**. De los dos indicadores de resultado final no hay información respecto al indicador de mortalidad materna¹⁷; no obstante, la línea de base señalada para el 2007 (164 por cada 100 mil naci-

dos vivos) es una de las más altas en América Latina. En el otro indicador, tasa de mortalidad neonatal, se registra una mejora entre el 2007 y el 2008, y un estancamiento hacia el primer semestre del 2009.

En relación a los resultados intermedios, se registran mejoras en la cobertura del parto institucional en zonas rurales y en la cobertura de cesáreas en gestantes provenientes de áreas rurales; sin embargo, no llegan a configurar una tendencia en los tres años. Solo la atención a los recién nacidos vivos en establecimientos de salud presenta una tendencia de mejora en el período. El informe citado encuentra que hay mejoras en las condiciones de salud de la madre y el neonato pero son todavía incipientes y en algunos casos con pequeños retrocesos hacia el 2009.

Nudos críticos identificados

- En el plano presupuestal general se constata que los recursos de que disponen los gobiernos regionales para gasto corriente, asociados a la transferencia de funciones, son insuficientes. Al respecto, el propio Informe de la Secretaría de Descentralización de la PCM señala, entre otros, dos problemas que afectan la implementación del PpR: a) "casi la totalidad de recursos para gasto corriente transferidos a los gobiernos regionales es inercial y no guarda relación con el costo de ejercer las responsabilidades de gasto transferidas"; b) "es frecuente la transferencia de responsabilidades de gasto sin recursos, por lo que la operación y mantenimiento de los servicios públicos se halla subfinanciada" (p. 8).
- Entre los funcionarios regionales hay poca claridad respecto a los roles y funciones en la programación e implementación de los programas estratégicos. Al respecto, el

17 Esta limitación es también reconocida por el MEF en la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Público 2010.

Reporte de la Mesa de Concertación¹⁸ indica que no tienen suficientes precisiones sobre el marco normativo del PpR, el rol que le toca jugar a cada quien y sus responsabilidades. Eso ocurre, por ejemplo, en el proceso de la prestación del servicio en el programa articulado nutricional, entre la DIRESA, la gerencia de Desarrollo Social, la gerencia de Planificación y el MINSA. En el programa estratégico logros de aprendizaje también se observa desarticulación y escasa coordinación entre oficinas y funcionarios en las DRE y UGEL. Pero al mismo tiempo, se resaltan los avances que se van logrando en las regiones priorizadas, especialmente en Ayacucho y Huancavelica, en materia de articulación y coordinación entre las entidades involucradas en la gestión del programa. Como ejemplo se citan las experiencias de CRECER Wari en Ayacucho y CRESAN Huancavelica que estarían abriendo el camino por seguir a las demás regiones.

- Los programas estratégicos del PpR están poco articulados a los procesos de planificación regional concertada, por lo que no es de extrañar que, por ejemplo, las metas sectoriales vinculadas con la atención a la infancia no estén actualizadas en los planes. Por ejemplo, no han incorporado el PELA como un instrumento que contribuya a desarrollar las prioridades establecidas en sus Proyectos Educativos Regionales (PER). Este problema se explicaría, en parte, por el poco compromiso de las autoridades regionales con los programas estratégicos a los que ven como ajenos, porque fueron diseñados e implementados por el MEF sin su participación, pero también por la insuficiente comprensión de estos y la poca capacidad técnica de hacerlo como parte de un proceso de programación y evaluación concertada con las demás instituciones involucradas en la región.
- Si bien ha habido un esfuerzo apreciable en organizar espacios tipo talleres con personal de los sectores, de gobiernos regionales y del MEF, la impresión es que –tal como ya señalamos en el Reporte de Vigilancia 17– eso no basta porque dichas capacitaciones se quedan en el plano del conocimiento y la recomendación general. Falta un acompañamiento más cotidiano, donde los funcionarios puedan tener a un especialista cercano con quien consultar sus decisiones. Los talleres son insuficientes para entender y poner en práctica este enfoque de gestión por resultados, que supone un cambio de mentalidad muy profundo, tal como sugieren las opiniones y percepciones de los funcionarios entrevistados¹⁹. Por tanto, se debe desarrollar una estrategia de asistencia técnica y acompañamiento permanente a las diversas instancias responsables de implementación y ejecución de los programas: de los ministerios hacia las regiones y de las direcciones regionales hacia las diversas instancias ejecutoras.
- Al interior del gobierno regional hay una débil articulación entre los equipos de programación, planificación, logística y operación técnica, lo cual se explica tanto por la ausencia de liderazgo para promoverlo, como por los lenguajes distintos que maneja cada gerencia o área. Por ello, en el fortalecimiento de capacidades se debe abordar el tema de la articulación de estos equipos, para que trabajen coordinadamente y entiendan la lógica de por qué comprar los bienes o equipos y de la importancia de que estos lleguen oportunamente a su destino.

18 Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2009). "Reporte de seguimiento concertado de los programas presupuestales estratégicos que priorizan la atención a la infancia" y "Reporte de seguimiento al programa articulado nutricional al segundo trimestre 2009".

19 Ver reportes de seguimiento de los programas estratégicos de la Mesa de Concertación.

- En cuanto a la disponibilidad de información sobre indicadores de mortalidad materna, aprendizaje escolar, costeo de actividades y metas a nivel regional para una buena programación presupuestal, también se señalan serias limitaciones. Para ilustrar este problema citemos la declaración de un funcionario del MEF: "(...) Aún no contamos con los datos necesarios para asignar los recursos e insumos de salud y nutrición de acuerdo a las necesidades específicas de las poblaciones comprendidas dentro del programa presupuesto por resultados" (Luis Cordero, asesor de la Dirección Nacional de Presupuesto del MEF). Otro funcionario añade que "(...) no es que no haya plata, pero se usa para comprar insumos que a veces no son necesarios o que, siéndolo, lo son menos que otros", explicó el coordinador del programa (Roger Salhuana, MEF, diario *El Comercio*).

Gestión de las CONTRATACIONES



En los últimos años el Presupuesto del Sector Público – como hemos visto en los capítulos previos - registró importantes incrementos, producto del crecimiento sostenido de la economía peruana. Sabemos que el presupuesto es el principal instrumento de programación del Estado para cumplir con sus funciones, misión y objetivos nacionales²⁰, a la vez que instrumento para la política económica.

Entonces, más recursos representan un mayor reto para entidades públicas, pues los mismos deben ser convertidos de manera eficiente y oportuna en bienes, servicios y obras, buscando además *“...maximizar el valor del dinero del contribuyente en las contrataciones que realicen las Entidades del Sector Público, de manera que éstas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad”*²¹.

El presupuesto del sector público al finalizar el 2009, alcanzó los S/. 96,693 millones, el mismo que fue ejecutado en un 83%, quedando en consecuencia un saldo sin ejecutar de S/. 16,428 millones. Con respecto a las inversiones, se presupuestaron al finalizar el 2009 S/. 31,415 millones, ejecutándose el 65%, dejándose sin ejecutar S/. 11,155 millones.

¿Por qué no se llega a ejecutar todo el presupuesto? Una mirada de las adquisiciones y contrataciones - realizadas con cargo a dicho presupuesto - y a su dinámica principalmente, nos daría mayores luces con respecto a la dinámica presupuestal.

Pero en sí mismo, la importancia de vigilar las contrataciones estatales radica en los recursos que están en juego. Para tener una idea de la magnitud de dichas contrataciones, las diversas entidades del sector público programaron en el 2009 compras por S/. 58,138 millones de soles. Debido a los significativos recursos públicos en juego y a la importancia de atender las necesidades de la población, son fundamentales la vigilancia y la transparencia con que se realizan las etapas y procesos de contrataciones estatales.

El ente rector de estos procesos es el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)²² y el cual cuenta con una plataforma, Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones Estatales (SEACE), la misma que brinda información sobre las contrataciones. Sin embargo, debemos tener en cuenta que a pesar de que dicha plataforma está estructurada para promover el acceso a

20 Nelson Shack. Presupuestar en el Perú. Serie Gestión Pública N° 58. CEPAL / GTZ.

21 Artículo 4. Decreto Legislativo 1017. 4 de junio 2008.

22 Hasta el 31 de enero 2009 esta institución se denominaba Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE).

PRINCIPALES FUNCIONES DEL OSCE

- Promover la realización de compras ágiles, oportunas, eficientes, transparentes y económicas por parte de las entidades del Estado.
- Supervisar los procesos de contratación.
- Desarrollar, administrar y operar el Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (SEACE).
- Absolver consultas y emitir pronunciamientos sobre las materias de su competencia.
- Imponer sanciones a los proveedores.
- Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República los casos en que se observe trasgresiones a la normativa de contrataciones públicas.

Art. 4. Reglamento de Organización y Funciones del OSCE.

los postores a la información necesaria para participar en los procesos de selección, es a su vez una valiosa fuente de acceso a la gestión de las diversas entidades del Estado en materia de contrataciones.

A continuación, sobre la base de la información que nos brinda el SEACE, analizaremos la dinámica de las contrataciones del aparato estatal en su conjunto, centrandó nuestro análisis en lo que ocurre en los gobiernos regionales.

4.1 LA PROGRAMACIÓN DE LOS PROCESOS DEL SECTOR PÚBLICO

Todo proceso de contratación pública empieza con la programación, que incluye el Plan Anual de Contrataciones (PAC) y el Presupuesto Institucional. El PAC es el documento de gestión que debe contener la programación de las contrataciones de una entidad estatal durante el año, con el objetivo de cumplir sus metas institucionales. En la fase de programación y formulación del Presupuesto, cada entidad determinara, en los plazos de ley correspondiente, sus requerimientos de

bienes, servicios y obras. Es así que el PAC sirve de base para la elaboración del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)²³. Sin embargo, en la medida que el presupuesto presenta modificaciones a lo largo del año, el PAC se ajusta de acuerdo a estas variaciones.

Por otro lado, no todo lo que se presupuesta se refleja en el PAC. Existen rubros como gastos en personal, operaciones financieras y gastos fijos que responden a una gestión inercial. Las obras y proyectos licitados y adjudicados el año anterior y que se encuentran en ejecución tampoco entran en el PAC. La concesión de recursos naturales o la modalidad de ejecución directa tampoco entran en el PAC. Finalmente, de acuerdo a la ley que ordena las contrataciones y adquisiciones²⁴ los procesos menores a 3 UIT no requieren ser programados²⁵. Entonces, y haciendo una comparación con el presupuesto, lo que se programa en el PAC son los gastos en bienes y servicios y el gasto de inversiones.

En el SEACE encontramos información agregada de los PAC de 2,585 entidades del Sector Público que contienen información sobre

23 Según el artículo 8 del DS 184 – 2008 – EF el PAAC será aprobado dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del PIA.

24 DS 1017.

25 Para mayor detalle revisar el artículo 3 del DS 1017.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Toda contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Los postores tendrán acceso durante el proceso de selección a la documentación correspondiente, salvo las excepciones previstas en la presente norma y su Reglamento. La convocatoria, el otorgamiento de la Buena Pro y los resultados deben ser de público conocimiento.

Artículo 4
Ley de Contrataciones del Estado
DL 1017

los procesos de selección programados: tipo de proceso, descripción, objeto, lugar de ejecución, cantidad de ítems, valor estimado, fecha tentativa de convocatoria y número de convocatoria. Esta información esta presentada por años y se actualiza con cada modificación. Sin embargo, la Ley de Contrataciones del Estado – DL 1017 – define el principio de transparencia en términos de información disponible para los postores más que en términos de información disponible para la vigilancia social, lo cual se refleja en el contenido y el ordenamiento de la información en el SEACE.

Así, un primer ejercicio es analizar el nivel de programación que presentan las entidades del Estado. En el 2009 programaron en el 2009 compras por S/. 58,138 millones de soles, monto similar al del 2008 cuando alcanzo los S/. 58,234 millones, pero el doble de lo pro-

gramado en el 2007. Buena parte de estos recursos están concentrados en entidades del FONAFE (35%) y del Gobierno Central (25%). En un intento de ir más allá en el análisis buscamos medir el indicador que relacione el *valor estimado total de los planes de contrataciones y el presupuesto institucional de bienes y servicios e inversiones*, como indicador de eficacia en la programación de los recursos disponibles. Este ejercicio requiere obtener información del SEACE para los planes anuales de contrataciones y de Transparencia Económica para los datos presupuestales, y luego compararlas.

Sin embargo, como describimos en la Nota Metodológica a continuación, estas bases de datos tienen diferencias que no permiten realizar un análisis agregado de todo el sector público, estimando el indicador antes referido.

NOTA METODOLÓGICA

Es importante tener en cuenta que las bases de datos de **Transparencia Económica** (donde se obtienen datos de Presupuesto y su ejecución) y del **SEACE** (de donde se obtienen datos de contrataciones públicas y su adjudicación) tienen algunas particularidades y no son necesariamente comparables entre sí, a pesar de que ambas hacen referencia al destino de los recursos públicos.

- En el portal de Transparencia Económica (Consulta Amigable) encontramos información sobre el presupuesto de apertura, presupuesto modificado y avance en la ejecución del presupuesto, mientras que en el del SEACE tenemos información sobre la programación de las contrataciones (Plan de Contrataciones - PAC) y la convocatoria de los mismos.
- La Consulta Amigable muestra información para el gobierno nacional, gobiernos locales y regionales. La información para las empresas adscritas al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE – tiene su propia base de datos. No hay información

para Empresas de Tratamiento Empresarial (ETEs), Banco Central de Reserva y EsSalud. En el caso del SEACE existe información para el Gobierno Central, Organismos Públicos Descentralizados y Sociedad de Beneficencia Pública, los cuales tienen su equivalente en la Consulta Amigable como Gobierno Nacional. Existe además información para Gobierno Distrital y Provincial (similar a Gobierno Local en la Consulta Amigable). La información para Gobierno Regional es equiparable a la mostrada en la Consulta Amigable como Gobierno Regional. Existe además información para entidades del FONAFE, que se puede comparar con la información presentada al respecto en Transparencia Económica y para las Entidades de Tratamiento Empresarial, sobre la cual no hay información en la Consulta Amigable.

- Los organismos constitucionales autónomos, como Jurado Nacional de Elecciones, ONPE, RENIEC, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Contraloría General aparecen en la Consulta Amigable como un sector del Gobierno Nacional. No aparecen en esta relación el Banco Central ni la Superintendencia de Banca y Seguro. Sin embargo, todas estas instituciones si aparecen en el SEACE, aunque por la manera como es presentada la información no es claro si están dentro de Gobierno Central o Instancias Descentralizadas.
- Entonces, mientras en la Consulta Amigable podemos ver hasta cuándo se desembolsó el dinero, el SEACE nos permite ver hasta cuándo se convocó un proceso de contratación, de manera individual y agregada. Para el caso de procesos adjudicados, solo podemos ver los datos de manera individual no agregada, lo cual dificulta hacer las estimaciones.

Considerando lo anterior para poder conectar la información de presupuesto con la de contrataciones agruparemos las entidades como sigue:

Consulta Amigable	SEACE
Gobierno Nacional	Gobierno Central
	Instancia Descentralizada
	Sociedad de Beneficencia Pública
Gobierno Local	Gobierno Distrital
	Gobierno Provincial
Gobierno Regional	Gobierno Regional

No tomaremos en cuenta las entidades del FONAFE ni las Empresas de Tratamiento Empresarial. Retiramos la información del Banco Central, EsSalud y Superintendencia de Banca y Seguro del SEACE, porque no tienen contraparte en la Consulta Amigable.

De acuerdo a los datos obtenidos del SEACE, las entidades del Sector Público sobre los cuales podemos contrastar la data en el portal de Transparencia Económica, incrementaron su programación de procesos entre los años 2008 y 2009, de S/. 23, 899 millones a S/. 34,218

millones. Asimismo, el PIM de Bienes, Servicios e Inversiones de dichas instituciones también se incrementó en el mismo período pasando de S/. 39,456 millones a S/. 47,724 millones. (Ver cuadro 26).

Cuadro 26

PRESUPUESTO (BIENES, SERVICIOS Y OBRAS) VS. PAC POR NIVEL DE GOBIERNO 2008 – 2009				
MILLONES DE SOLES				
Nivel	2008		2009	
	PIM	PAC	PIM	PAC
Nacional	15,310	10,020	19,389	15,030
Local	16,833	10,044	19,311	11,408
Regional	7,313	3,835	9,025	7,780
Total	39,456	23,899	47,724	34,218

Fuente: SEACE

Elaboración: Vigila Perú

Nota: Para el nivel Nacional no estamos tomando en cuenta las empresas del FONAFE, las Entidades de Tratamiento Empresarial, Banco Central de Reserva del Perú, EsSalud y Superintendencia de Banca y Seguro.

Sin embargo, los datos mostrados en el cuadro anterior - donde se evidencia una mayor programación de los procesos - deben ser tomados con cautela porque incluyen procesos que, por su magnitud, son multianuales y al ser contabilizados en un año terminan distorsionando la calidad de la información. Para ilustrar lo dicho veamos algunos ejemplos, para el año 2009:

- a. El Gobierno Regional del Callao en su Sede Central, programó en su PAC el *Expediente Técnico y Obras del Proyecto Mejoramiento de la Av. Néstor Gambeta – Callao y Supervisión del Proyecto Mejoramiento de la Av. Néstor Gambeta – Callao*, por S/. 445.2 millones y S/. 26.1 millones, respectivamente. Pero el mismo proyecto *Mejoramiento de la Av. Néstor Gambeta – Callao*, contó con un presupuesto de sólo S/. 13.3 millones.
- b. El Gobierno Regional de Cajamarca a través de su entidad ProRegión programó en su PAC tres procesos: Ejecución de la obra del *programa de mejoramiento y Ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillando y tratamiento de aguas residuales de las principales ciudades de Cajamarca (Grupo A, B y C)* por S/. 280 millones. Sin embargo, estos tres proyectos tenían un presupuesto total de S/. 3.4 millones.
- c. El Gobierno Regional de Cusco Sede Central programó en su PAC el proceso *Mejoramiento de la capacidad resolutive de los servicios de salud del Hospital Antonio Lorena* por S/. 291.6 millones. Sin embargo, dicho proyecto contó en el 2009 con un presupuesto asignado de S/.79.3 millones.
- d. El Gobierno Regional de Piura - Proyecto Especial Alto Piura programó en su PAC la *Ejecución de obras transvase del proyecto de mejoramiento de riego y generación hidroenergetica del Alto Piura* por S/. 422.3 millones. Dicho proyecto contó con un presupuesto de S/. 20.5 millones.
- e. El Programa del Gobierno Regional de Lima Metropolitana incluyó en su PAC tres proyecto *Intercambio Vial Panamericana Norte – Tomas Valle – Angélica Gamarra* por S/. 81.3 millones, *2da. Etapa Avenidas Pachacutec y Salvador Allende* por S/.32.1 millones y *Ampliación del Puente del Ejercito* por S/. 29.3 millones. Estos proceso sumaron en total S/. 142 millones pero ninguno contó con presupuesto asignado en el 2009.
- f. El Gobierno Regional de Amazonas - Sede Central programo en su PAC el proceso *Ejecución de la obra: Mejoramiento Carrete-*

ra Bagua Grande, Cajaruro, Bagua, Cruce IV Eje Vial por S/. 34.4 millones. Dicho proyecto no contó con presupuesto asignado.

- g. El Gobierno Regional de Ancash - Sede Central programó en su PAC el proceso *Servicio de conservación vial por niveles de servicio de la carretera ruta N° AN-103, EMP PE-1N - DV Nepeña - San Jacinto - Moro - Hornillo - Pamparomas - DV Huata - Pueblo Libre - EMP PE- 3N (Caraz)* por S/. 144.1 millones. Dicho proyecto no contó con presupuesto asignado.
- h. Se han identificado casos similares para los gobiernos regionales de Ica y Tumbes.

Los ejemplos citados nos muestran que existen dos fuentes de distorsión de los datos: a) el primero ocurre al incluir procesos - la norma permite - cuya ejecución contractual se prolonga por más de un (01) ejercicio, b) el segundo al programar procesos en proyectos que no contaron con recursos en el PIA ni en el PIM. En consecuencia, no es recomendable calcular un indicador que relacione los procesos programados con el presupuesto institucional. Sin embargo, la información disponible sí permite hacer un seguimiento particular a cada proyecto siempre y cuando cuente con presupuesto y este programado.

4.2 LA PROGRAMACIÓN DE LOS PROCESOS EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

En el 2009 los gobiernos regionales programaron en el 2009 en sus PAC procesos por un monto de S/ 7,780 millones, 107% más que lo programado en el 2008, cuando se programaron procesos por S/. 3,835 millones. Sin embargo, como advertimos, hay que tomar estos datos con cuidado. El cuadro 4.2 muestra los montos de los PACs de cada gobierno regional.

Como es de esperar, los gobiernos regionales que han programado una mayor cantidad de recursos en sus PAC son aquellos que reciben importantes transferencias por canon. Por ejemplo, el GR Ancash, programó S/. 1,319 millones en el 2009, lo que significaría un aumento de 306% respecto al 2008. Otros gobiernos regionales como Piura, Cusco, Cajamarca o La Libertad, registraron importantes incrementos en sus respectivos PACs. El monto elevado del GR Callao se explica en buena parte por la inclusión del costo total del proyecto citado anteriormente, la remodelación de la Av. Néstor Gambeta.

Si bien la mayor parte de los gobiernos regionales muestran un aumento en los montos programados en sus PAC entre los años 2008 y 2009, hay otros donde se produce una reducción, es el caso de Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huanuco (ver cuadro 27). Esto no deja de llamar la atención porque estos gobiernos regionales contaron con mayores presupuestos en bienes, servicios y obras.

4.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE CONTRATACIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Como en años anteriores, las licitaciones públicas son los procesos más importantes y que involucran mayor cantidad de recursos. En los años 2007 y 2008²⁶, estos procesos concentraron el 50% del monto total, aunque no más del 3% de número de proyectos. En el 2009, la figura fue algo similar, es decir, si bien el número de procesos de este tipo solo representa el 6% del total, el monto en juego alcanzó los S/. 4,559 millones, equivalente al 60% del total, lo cual se explica por la presencia de proyectos con montos grandes. (Ver cuadro 28).

26 Para mirar los datos del año 2007 revisar el Reporte Nacional 17 Vigilancia del Proceso de Descentralización.

Cuadro 27

PLAN ANUAL DE CONTRATACIONES EN GOBIERNOS REGIONALES 2008 – 2009				
MILLONES DE SOLES				
Gobiernos Regionales	2008	2009	Variación %	Variación en soles
Ancash	325	1,319	306%	994
Callao	178	710	299%	532
Piura	113	697	517%	584
Cusco	276	661	140%	385
Cajamarca	111	586	430%	476
La Libertad	132	352	167%	220
Puno	129	285	121%	156
Lima Metropolitana	61	244	303%	184
Junín	174	236	36%	62
Loreto	191	234	23%	44
Pasco	191	233	22%	43
San Martín	186	228	23%	43
Lima	186	218	18%	33
Arequipa	206	209	1%	3
Amazonas	147	207	41%	60
Ica	106	204	93%	98
Tacna	65	172	166%	107
Ucayali	119	166	40%	47
Tumbes	81	152	87%	71
Huancavelica	214	145	-32%	-70
Moquegua	130	119	-9%	-11
Madre de Dios	151	114	-25%	-37
Ayacucho	126	90	-29%	-37
Apurímac	96	70	-28%	-27
Lambayeque	63	67	6%	4
Huánuco	80	61	-24%	-19
Total	3,835	7,780	103%	3,945

Fuente: SEACE

Elaboración: Vigila Perú

Otros procesos sustanciales son los de Menor Cuantía, que se caracterizan por ser procesos rápidos y de corta duración que permiten a las entidades adjudicar lo que requieran discrecionalmente. En el 2009, el número de estos procesos fue de 9,471, equivalente al 41% del total de procesos, que sumados alcanzaron los S/. 276 millones, equivalente al 3.5% del monto total. Llama

la atención que en el 2009 se registra una fuerte disminución de estos procesos, menos de la mitad para ser exactos. Esto se explica por que hasta el 2008 los procesos menores a 1 UIT (S/. 3,500) no requerían ser programados, valla que a partir del 2009 fue determinada en 3 UIT (S/. 10,650). Esta modificación determinó que muchos procesos por montos entre S/. 3,500 y S/. 10,650

Cuadro 28

PLAN ANUAL DE CONTRATACIONES SEGÚN NÚMERO DE PROCESOS Y MONTOS EN GOBIERNOS REGIONALES 2008 – 2009						
Procesos	2008		2009		Incremento 2008 - 2009	
	Millones S/.	Número	Millones S/.	Número	Millones S/.	Número
Licitación Publica	1,858	801	4,559	1,247	2,701	446
Adjudicación Directa Selectiva	702.1	7,911	785	9,225	83	1,314
Adjudicación Directa Publica	461	1,107	521	1,818	60	711
Menor Cuantía	314	22,514	276	9,471	-38	-13,043
Concurso Publico	237	340	495	503	258	163
Cooperación Internacional	263	185	1,130	142	867	-43
Otros	1	4	13	9	13	5
Total	3,835	32,862	7,780	22,415	3,945	-10,447

Fuente: SEACE

Elaboración: Vigila Perú

que anteriormente se realizaban a través de adjudicación por menor cuantía ahora ya no requieran ser programados.

La importancia creciente de los procesos encargados a organismos internacionales es otro dato saltante. En efecto si bien los procesos realizados a través de la Cooperación Internacional han disminuido en número, pues en el 2009 se registraron 142 y en el 2008 fueron 185, el monto en juego es ahora cuatro veces mayor. Es decir, en el 2008 este tipo de procesos alcanzaron los S/. 263 millones, mientras que en el 2009 sumaron S/. 1,130 millones.

Otra característica de los procesos llevados a cabo por los gobiernos regionales, es que la mayor parte son procesos por montos menores a 100 mil nuevos soles. Así, en el 2009 el 74% del número de procesos es menor a S/. 100 mil (en el 2008 dicho porcentaje fue del 86%), pero solo representa el 7% del monto total de los procesos (en el 2008 dicho porcentaje fue de 17%). En cambio cuando miramos los procesos por su monto, encontramos que el 75% del monto total corresponde a procesos mayores a un millón de soles. Es decir, en el 2009 los procesos por montos mayores a 1 millón de soles cobran mayor

importancia relativa, lo cual es una tendencia interesante. Esto puede resultar positivo en la medida que el avance en la ejecución depende de la consecución de un menor número de proyectos. (Ver cuadro 29).

4.4 AVANCE EN LA CONVOCATORIA DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

Como dijimos anteriormente, el SEACE está orientado a mirar si los procesos de selección son convocados a lo largo del año por las diferentes entidades públicas. El nivel de convocatoria es responsabilidad de las entidades públicas y depende de su capacidad operativa. Por eso, el indicador que relaciona los procesos convocados con los procesos programados mide la eficacia de las instituciones para cumplir lo que programaron.

Encontramos que las entidades del Estado – excluyendo algunas entidades como ya se ha mencionado en la nota metodológica – programaron en el 2009 un monto de S/. 34,218 millones, de los cuales fue convocado un 75%, es decir S/. 25,717, cifra superior en monto y en porcentaje al registrado en el 2008, cuando las mismas entidades programaron pro-

Cuadro 29

PROCESOS PROGRAMADOS SEGÚN TAMAÑO EN LOS GOBIERNOS REGIONALES, 2008 – 2009				
Topes	2008		2009	
	Millones S/.	Número	Millones S/.	Número
Hasta 3,500	3.0	3,250	0.2	245
3,500 - 10,000	48.2	7,453	5.3	823
10,000 - 100,000	568.7	17,551	570.9	15,409
100,000 - 500,000	684.5	3,333	876.6	4,311
500,000 - 1 millón	361.7	504	458.4	642
1 millón - 10 millones	1,435.6	599	2,738.9	922
10 millones a más	608.1	28	3,129.4	54
Total	3,709.8	32,718	7,779.8	22,406

Fuente: SEACE
Elaboración: Vigila Perú

cesos por S/. 23,899 y llegaron a convocar el 71%. Hay que resaltar que los gobiernos locales y el gobierno nacional presentan una mejora en el indicador de avance de ejecución, mientras que los gobiernos regionales tienen un descenso, de 62% en el 2008 a 57% en el 2009. Pero, este último dato hay que tomarlo con cuidado, porque los montos programados en los gobiernos regionales parecen estar sobreestimados por la presencia de proyectos de ejecución multianual.

Mirando los datos de los gobiernos regionales (ver cuadro 31) encontramos que los que

en el 2009 lograron convocar un mayor monto fueron los de Ancash y Piura con cifras por encima de S/. 650 millones de soles. Le siguen Puno, Cusco, Cajamarca y La Libertad que convocaron montos por encima de los S/. 200 millones. Respecto al indicador de avance de ejecución del PAC – calculado dividiendo el monto convocado entre el programado – vemos que los gobiernos regionales de Piura, Huancavelica, Puno y Ucayali lograron niveles por encima del 90%, siendo también destacable los de Arequipa y Huanuco con niveles de ejecución por encima del 80%.

Cuadro 30

MONTO PROGRAMADO Y CONVOCADO POR NIVELES DE GOBIERNO, 2008 - 2009 MILLONES DE SOLES						
Nivel	2008			2009		
	PAC (A)	Convocado (B)	B/A	PAC (C)	Convocado (D)	D/C
Local	10,044	6,856	68%	11,408	7,897	69%
Nacional*	10,020	7,617	76%	15,030	13,369	89%
Regional	3,835	2,382	62%	7,780	4,451	57%
Total	23,899	16,854	71%	34,218	25,717	75%

* Excluyendo las entidades del FONAFE, las de tratamiento empresarial, el Banco Central de Reserva y EsSalud.

Fuente: SEACE
Elaboración: Vigila Perú

Cuadro 31

MONTO PROGRAMADO Y CONVOCADO DEL PAC DE LOS GOBIERNOS REGIONALES							
MILLONES DE SOLES							
GR	2008			2009			Variación Convocado 2009 – 2008 D / B
	PAC (A)	Convocado (B)	Avance B / A	PAC (C)	Convocado (D)	Avance D / C	
Piura	113.0	93.3	83%	696.8	664.9	95%	612%
Huancavelica	214.4	111.8	52%	144.7	134.2	93%	20%
Puno	128.8	115.9	90%	285.0	256.8	90%	122%
Ucayali	118.9	114.8	97%	166.1	149.2	90%	30%
Arequipa	205.7	171.0	83%	208.7	174.9	84%	2%
Huanuco	80.1	77.2	96%	61.3	50.7	83%	-34%
San Martín	185.7	166.7	90%	228.3	169.8	74%	2%
Ayacucho	126.4	78.9	62%	89.8	66.4	74%	-16%
Lambayeque	62.9	50.7	81%	66.6	47.5	71%	-6%
Tumbes	81.0	65.5	81%	151.6	106.0	70%	62%
Amazonas	146.6	69.7	48%	206.8	144.0	70%	107%
Madre de Dios	151.5	55.3	37%	114.2	77.9	68%	41%
Tacna	64.8	45.4	70%	172.2	116.4	68%	157%
Junín	174.4	93.6	54%	236.5	158.6	67%	69%
La Libertad	131.9	82.9	63%	352.2	216.5	61%	161%
Moquegua	129.9	83.1	64%	118.7	72.8	61%	-12%
Loreto	190.7	79.1	41%	234.3	140.1	60%	77%
Apurimac	96.2	48.4	50%	69.6	40.7	58%	-16%
Ancash	325.0	187.7	58%	1,318.7	692.2	52%	269%
Lima	185.5	104.3	56%	218.4	112.6	52%	8%
Ica	105.6	40.3	38%	204.0	103.0	50%	155%
Cajamarca	110.6	63.4	57%	586.4	232.1	40%	266%
Cusco	275.8	157.1	57%	661.2	251.8	38%	60%
Pasco	190.8	113.3	59%	233.3	84.3	36%	-26%
Callao	178.2	109.0	61%	710.4	187.1	26%	72%
Lima Metropolitana	60.5	3.1	5%	244.0	0.7	0%	-77%
Total	3,835	2,382	62%	7,780	4,451	57%	87%

Fuente: SEACE

Elaboración: Vigila Perú

En la otra vereda se ubican gobiernos regionales como Cusco y Pasco, cuyos avances en la ejecución de su programación de los procesos de selección están por debajo de 40%. En los casos del Callao y el Programa Gobierno Regional de Lima Metropolitana tienen avances de 26% y 0.3%, respectivamente. Aunque estos dos últimos casos se explica-

rían porque se programaron procesos cuyos montos corresponden a más de un año.

En suma, hemos encontrado que con la información disponible en el SEACE no es posible hacer análisis agregado y comparativo de la eficacia de las instituciones públicas en la gestión de las contratacio-

nes. Para hacerlo, se debería realizar algunos ajustes a la plataforma del SEACE, de tal modo que facilite las acciones de vigilancia que realizan las instituciones de la sociedad civil.

Sin embargo, debemos resaltar que la plataforma del SEACE sí permite hacer un seguimiento a los procesos individuales, pues uno puede mirar su programación, su convocatoria y al final su adjudicación, además de las diferentes actividades relacionadas con dichos procesos como presentación de bases, registro de participantes, consultas, posibles postergaciones, actas, etc.

Un tema que merece ser resaltado es que hay una mayor orientación de las entidades públicas a utilizar procesos por encargo, es decir los realizados a través de la Cooperación Internacional. Si bien este camino permitiría ganar en eficacia, lamentablemente se pierde mucho en transparencia, pues no se puede acceder a diversos documentos o no se conocen las actividades. En el acápite siguiente presentamos la información obtenida de los principales procesos realizados bajo esta modalidad.

4.5 CONTRATACIONES POR CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Según la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Decreto Legislativo N° 1017, se indica que "las contrataciones y adquisiciones del Estado que estén bajo convenios de cooperación, gestión u otros de naturaleza análoga, suscritos entre éstas y organismos internacionales, no se encuentran dentro de la aplicación de esta ley", con lo cual las contrataciones bajo estos convenios quedan exentas de las leyes y control nacional.

Con esta opción alternativa, muchas entidades públicas – Ministerios, Gobiernos Regionales y Municipalidades- han optado por encargar la gestión de sus contrataciones y ad-

quisiciones a organismos internacionales de diversa índole, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), y la Oficina para proyectos de las Naciones Unidas UNOPS por sus siglas en inglés. Los procesos de contrataciones y adquisiciones que se realizan mediante este tipo de convenios se rigen por la normatividad internacional de cada institución cooperante, por lo cual no pueden ser supervisadas por el Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE)

En los últimos años, se constata que las entidades públicas han acudido de manera creciente a estas instituciones cooperantes para encargarles la administración de sus procesos de contrataciones y adquisiciones, lo que ha merecido la crítica del OSCE y de la misma Contraloría General de la República porque al ser instituciones regidas por una normatividad internacional, los procesos y etapas de selección de las obras públicas no podían ser fiscalizadas. Como hemos visto estos procesos representan el 15% del monto total de procesos programados en el 2009, cuando en el 2008 alcanzo el 6%.

De los 142 procesos realizados bajo esta modalidad el 65% - 92 de los mismos - están relacionados a la ejecución de obras, los cuales a su vez suman en total S/. 1,107 millones, lo que representa el 98% del monto total de proyectos realizados bajo esta modalidad. Estos procesos son en buena parte obras viales y de agua y alcantarillado. Se ha identificado 11 obras de más de S/. 10 millones realizada por 5 gobiernos regionales (entre ellos el Callao y Lima Metropolitana) que concentran el 86% del total del monto destinados a este tipo de procesos. Es importante reiterar que ha sido complicado encontrar información sobre estos proyectos, pues en muchos casos solo es posible encontrar el cronograma del proceso, pero no las bases y el resultado de la convocatoria. (Ver cuadro 32).

Cuadro 32

PRINCIPALES PROYECTOS PROGRAMADOS BAJO LA MODALIDAD DE CONVENIO INTERNACIONAL 2009			
MILLONES DE SOLES			
Gobierno Regional	Proyecto	Entidad encargada del proceso	Monto
Ancash	Construcción de Canal Integrador Santa San Bartolo	OEI	18.0
Cajamarca	Programa de mejoramiento y ampliación sistema de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales Jaen - Cajamarca	Sin convocar	75.9
Cajamarca	Programa de mejoramiento y ampliación sistema de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales principales ciudades - Cajamarca	Sin convocar	106.6
Cajamarca	Programa de mejoramiento y ampliación sistema de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales Chota Cutervo Bambamarca Hualgayoc - Cajamarca	Sin convocar	99.3
Cajamarca	Ampliación de la frontera eléctrica II Etapa - PAFE III	Sin convocar	25.7
Callao	Mejoramiento Av. Nestor Gambetta - Callao	UNOPS	445.3
Callao	Supervisión Mejoramiento Av. Nestor Gambetta - Callao	UNOPS	26.0
Junín	Mejoramiento y ampliación del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Oroya	UNOPS	36.3
Lima Metropolitana	Intercambio Vial Panamericana Norte Av. Tomas Valle Angelica Gamarra - Lima	OIM	81.3
Lima Metropolitana	Rehabilitación de las Avenidas Pachacutec y Salvador Allende - Lima	OIM	32.1
Lima Metropolitana	Ampliación del Puente de El Ejercito y accesos - LIMA	OIM	29.3
Total			975.7

Fuente: SEACE

Elaboración: Vigila Perú

Portales de TRANSPARENCIA



El Grupo Propuesta Ciudadana realizó en la tercera semana de diciembre de 2009 la undécima evaluación de los portales de transparencia de los gobiernos regionales para dar cuenta de la actualización de la información al tercer trimestre de 2009, de acuerdo a los plazos establecidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (Ver anexo 2).

5.1 RESULTADOS POR GOBIERNOS REGIONALES

El año 2009 ha experimentado el rápido incremento del número de gobiernos regionales con portales de buen nivel. En las tres evaluaciones que hasta el momento se han llevado a cabo se registró un avance de 13 a 20 gobiernos regionales cuyos portales presentan información completa y actualizada, de un total de 25.

En la última evaluación destacan los gobiernos regionales de Huancavelica, Lambayeque y Pasco, con porcentajes de actualización superiores al 90%; Piura, Junín, Ucayali, Ica, Tacna, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Apurímac, Tumbes y Huánuco, con porcentajes por encima del 80%; así como los gobiernos regionales de Callao, Loreto, Arequipa, Amazonas, San Martín y Puno, con porcentajes superiores a 70%. (Ver cuadro 33).

Cuadro 33

RANKING DE DESEMPEÑO	
Gobierno Regional	Cumplimiento (%)
Huancavelica	97.2
Pasco	94.4
Lambayeque	91.7
Piura	88.9
Junín	88.9
Ucayali	88.9
Ica	88.9
Tacna	87.5
Cusco	86.1
Madre de Dios	86.1
Moquegua	83.3
Apurímac	83.3
Tumbes	83.3
Huánuco	81.9
Callao	79.2
Loreto	76.4
Arequipa	75.0
Amazonas	74.3
San Martín	73.6
Puno	70.8
La Libertad	68.1
Lima	63.9
Ayacucho	62.5
Cajamarca	58.3
Áncash	31.9
Promedio	78.6

70 a 100%	Bueno
50 a 70%	Regular
0 a 50%	Deficiente

Fuente: Gobiernos regionales

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Nota: No incluye Lima Metropolitana

El grupo de los gobiernos regionales que presentan portales de nivel intermedio, con información incompleta o desactualizada, está conformado por La Libertad, Lima, Ayacucho y Cajamarca. Desde la anterior evaluación (48.6%), el Gobierno Regional de Ancash es el único que posee un portal de nivel deficiente (31.9%), es decir sin información o información incompleta y desactualizada. Este deficiente nivel se viene repitiendo desde fines de 2008, cuando obtuvo tan solo 10% de nivel de cumplimiento, lo que podría estar reflejando el poco interés de la autoridad regional por este mecanismo de transparencia.

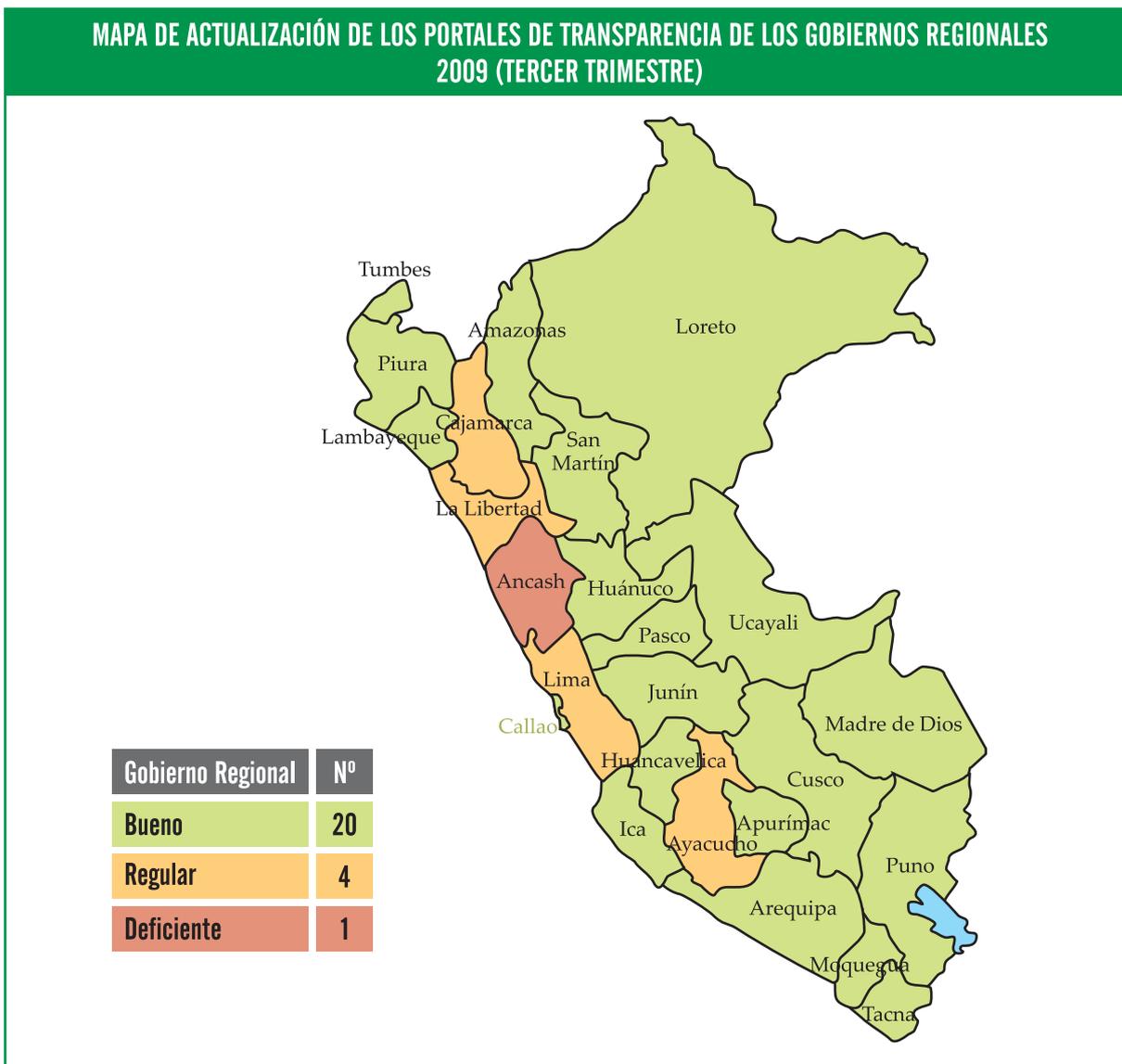
Desde anteriores evaluaciones se ha resaltado el desempeño de los gobiernos regionales de Huancavelica Lambayeque, Piura y Junín, que tienen consolidado el buen nivel de sus portales de transparencia desde el año 2007. También se ha resaltado el buen desempeño que este año han alcanzado los gobiernos regionales de Pasco, Ica y Tacna. En la presente evaluación se debe destacar el buen nivel alcanzado por el portal del Gobierno Regional de Ucayali (88.9%), cuyos desempeños estaban arriba del 70% ya desde mediados de 2008. También es digno de resaltar el progreso del portal del Gobierno Regional de Cusco, el buen nivel que mantiene el Gobierno Regional de Moquegua y los progresos alcanzados por los gobiernos regionales de Madre de Dios, Tumbes y Huánuco.

¿QUÉ FACTORES EXPLICAN EL BUEN NIVEL DEL PORTAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI?

Nos entrevistamos con el Sr. Tony García, Director de la Oficina de Sistemas y funcionario responsable del portal de transparencia. Según indica, el buen nivel alcanzado, desde mediados de 2008, se explica por el compromiso de mejorar el portal asumido por el Sr. Francisco Sotelo, entonces Secretario General, luego de un evento de OBSERVA realizado en Lima que reunió por primera vez a los funcionarios responsables de transparencia y acceso a la información de un número importante de gobiernos regionales. Este compromiso fue continuado por el Sr. Miguel Mego, actual Secretario General.

Desde entonces, se elaboró en noviembre de 2008 una *Directiva de normas y procedimientos para la incorporación y actualización de información*, que establece el mecanismo de actualización de la información por las unidades orgánicas. El despegue del nivel del portal en las últimas evaluaciones realizadas este año lo explica por: a) una reunión de Directorio en la cual el Presidente Regional comprometió a las gerencias regionales a entregar información al responsable para evitar sanciones y b) usar como guía para la actualización del portal los indicadores que utilizan las instituciones que hacen la supervisión del portal.

Gráfico 9



Balance de la evolución de los portales

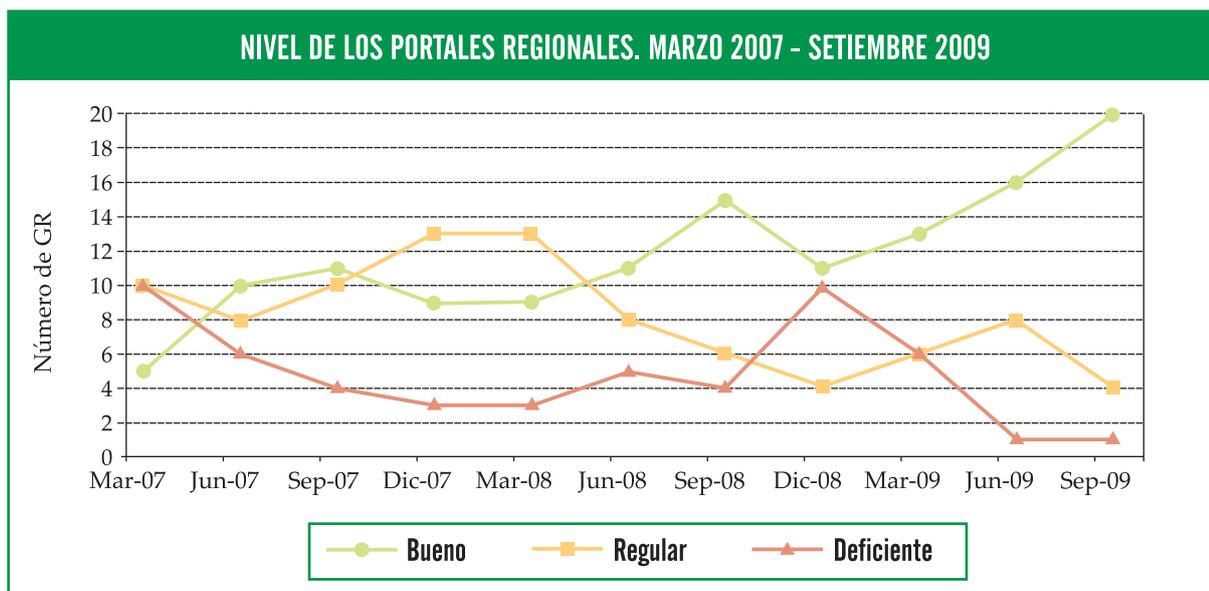
Desde la octava evaluación realizada a inicios de 2009, el número de gobiernos regionales con portales de buen nivel se ha ido incrementando sostenidamente, hasta llegar a 20, de un total de 25, en la undécima evaluación. Este logro es digno de resaltar porque refleja el esfuerzo y compromiso de los gobiernos regionales, tanto de sus autoridades como de los funcionarios responsables del portal de transparencia y del mecanismo de acceso a la información. (Ver gráfico 10).

El promedio de cumplimiento en la publicación de la información ha ido en aumento desde el 53% en marzo de 2007 hasta el 79%

alcanzado en junio de 2009. Eso significa que ahora se puede encontrar mayor información completa y actualizada en los portales de los gobiernos regionales. (Ver anexo 1).

Este ha sido un proceso de aprendizaje en conjunto. Los gobiernos regionales como Huancavelica, Lambayeque, Piura y Junín, que fueron los primeros en destacar, ofrecieron en sus portales modelos de gestión de la información que sirvieron de inspiración al resto. Se debe destacar que se realizaron acciones de cooperación entre los gobiernos regionales. Ello fue acompañado de una sana competencia, que ha permitido que estos mismos gobiernos regionales hayan elevado sus porcentajes de cumplimiento

Gráfico 10



Fuente: Gobiernos regionales
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

arriba del 90% y ha permitido incorporar a Pasco, Ucayali, Ica y Tacna en los primeros puestos del ranking de transparencia y a otros salir de la lista de gobiernos regionales con portales de nivel deficiente. Tal ha sido el caso de Pasco, Ica y últimamente Madre de Dios²⁷. Lamentablemente el Gobierno Regional de Ancash, desde fines de 2008 continúa presentado un portal de transparencia deficiente.

Junto a la colaboración entre los gobiernos regionales ha sido importante la labor de instituciones del Estado²⁸ y la sociedad civil²⁹, que han monitoreado la actualización de los portales dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Los indicadores preparados para esta labor han

servido a los gobiernos regionales para tener una idea más clara sobre el tipo de información³⁰ que debían publicar en sus portales³¹. Desde la sociedad civil plataformas institucionales como el Observatorio para la Vigilancia Social (OBSERVA)³² ha establecido un diálogo con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y ha realizado encuentros nacionales y macro regionales con los funcionarios responsables de transparencia y acceso a la información. Actualmente viene funcionando un foro virtual integrado por estos funcionarios. Otra plataforma como el Colectivo de Buen Gobierno ha realizado "visitas guiadas" a los portales de transparencia regionales en diferentes departamentos, que han permitido reunir a las autoridades, organizaciones e instituciones sociales, perio-

27 El Gobierno Regional de Madre de Dios, durante los años 2007, 2008 y comienzos de 2009, tuvo un portal de nivel deficiente y ahora, desde la evaluación anterior, presenta mejoras que lo han llevado a tener un porcentaje de cumplimiento de 83%.

28 Defensoría del Pueblo.

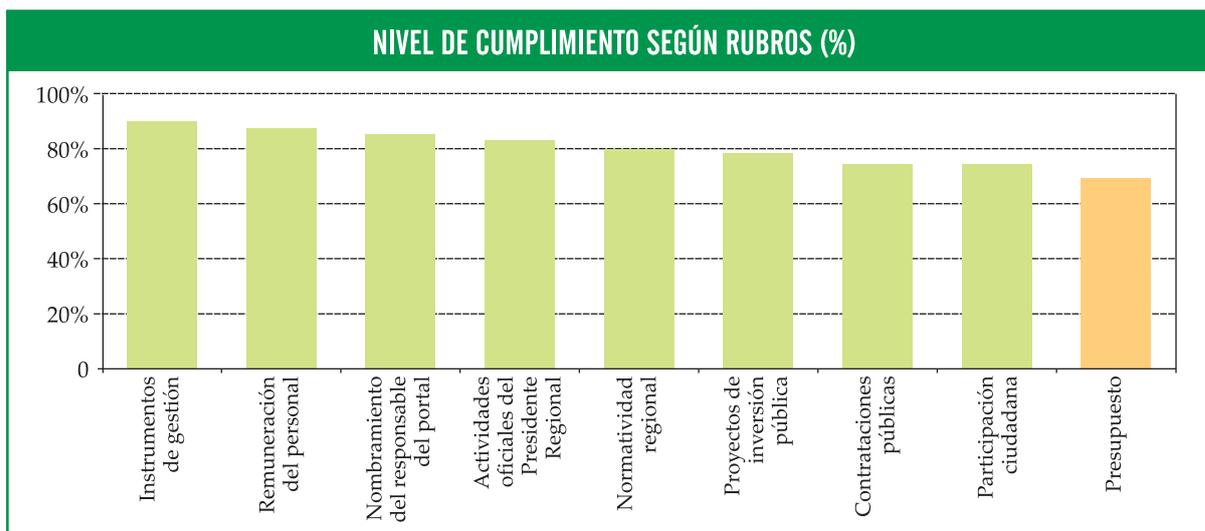
29 Grupo Propuesta Ciudadana.

30 Contenido y grado de actualización.

31 A partir de estos avances la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el marco de sus funciones, aprobó en diciembre de 2008 una directiva (Nº 398-2008-PCM) que establecía indicadores y estándares mínimos de información en los portales de transparencia de las entidades públicas.

32 <http://www.observa.org.pe/>

Gráfico 11



Fuente: Gobiernos regionales

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Nota: los rubros con mayor peso relativo en el puntaje total (36 puntos) son: presupuesto (6 puntos), contrataciones públicas (6 puntos), normatividad regional (6 puntos) y participación ciudadana (6 puntos). Con menor peso relativo se encuentran instrumentos de gestión (4 puntos), proyectos de inversión pública (2 puntos), remuneración del personal (2 puntos), nombramiento del responsable (2 puntos) y actividades oficiales (2 puntos).

distas y ciudadanos en general para discutir los contenidos relevantes que debe tener todo portal y está presentando propuestas a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM de contenidos referidos la participación ciudadana y el presupuesto por resultados para que sean añadidos en el conjunto de contenidos mínimos de los portales de las entidades pública.

5.2 RESULTADOS POR RUBROS DE INFORMACIÓN

La mejora en el nivel de información que presentan los portales de transparencia se aprecia también en el tipo de información que mejor difunden. Respecto a la evaluación anterior³³, las informaciones sobre los instrumentos de gestión y las asociadas a los funcionarios responsables del portal y de responder las solicitudes de información mantienen un buen nivel, por encima del 80%. (Ver gráfico 11).

A nivel de indicadores, se registran mejoras notables en la difusión de la información sobre las Resoluciones Ejecutivas Regionales (RER) (de 60% a 84%), las remuneraciones del personal (de 72% a 88%) y las audiencias públicas de rendición de cuentas 2008 (de 68% a 84%). También se ha registrado una mejora en la publicación de la información sobre las actas de sesión del Consejo Regional (de 44% a 60%), que ha permitido que su nivel de cumplimiento pase de deficiente a regular, sin embargo se necesita mejorar aún más esta información.

Lo lamentable es la menor información que ahora se publica sobre el rubro presupuesto (de 82% a 70%), debido principalmente a la reducción de la información del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) (de 92% a 80%). Junto a ello, un factor que explica por qué la información presupuestal no sea la que mejor se difunde es que la información sobre los ingresos es la que peor se difunde en los portales (44%).

33 Portales de Transparencia. Boletín de Vigilancia 2009-II. Segundo Trimestre. Décima Evaluación a los Gobiernos regionales y Quinta Evaluación a los Ministerios. Lima, diciembre 2009. Sinco Editores SAC.

En el cuadro 34 presentamos un ranking de cumplimiento por cada rubro de información que destaca a aquellos gobiernos regionales que tienen un cumplimiento de 100% (bueno) y aquellos que tienen un porcentaje de menos de 50% (deficiente).

Estos datos nos permiten precisar, en primer lugar, que el rubro en el cual el porcentaje de cumplimiento al 100% es mayor corresponde a normatividad regional, mientras que en el caso de presupuesto y contrataciones el número de gobiernos regionales es menor.

En segundo lugar, que el buen desempeño de un gobierno regional en un rubro puede estar acompañado de desempeños deficien-

tes en otros. Por lo cual es importante que los gobiernos regionales identifiquen las razones por las cuales determinada información presenta mayores dificultades para su difusión. Por ejemplo, el Gobierno Regional de Cusco, aunque tiene un portal con información presupuestal actualizada y completa al 100% tiene deficiencias con la información sobre el presupuesto participativo³⁴; mientras que los gobiernos regionales de La Libertad y Cajamarca, por un lado, y Callao y Apurímac, por otro, tienen portales con buena información sobre la normatividad regional pero deficiente en la información presupuestal, en el caso de La Libertad y Cajamarca, o en la información sobre participación ciudadana, en el caso de Callao y Apurímac.

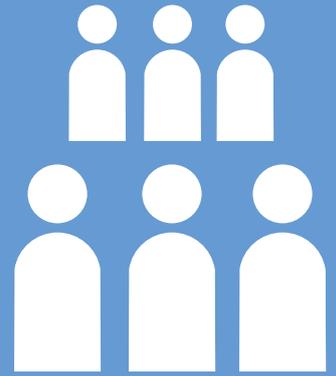
Cuadro 34

RANKING POR RUBROS DE LOS MEJORES Y PEORES DESEMPEÑOS DE LOS GR				
Cumplimiento	Rubro de información			
	Presupuesto y contrataciones públicas	Participación ciudadana	Normatividad	
100% (Bueno)	Cusco	Amazonas	Amazonas	
	Pasco	Huancavelica	Apurímac	
	Tumbes	Ica	Lambayeque	Arequipa
			Lambayeque	Cajamarca
			Piura	Callao
			Puno	Cusco
			Tacna	Huancavelica
			Ucayali	La Libertad
			Lambayeque	Lambayeque
			Pasco	Pasco
			Piura	Piura
			Tacna	Tacna
			Menos de 50% (Deficiente)	Ancash
Cajamarca	Apurímac	Huánuco		
La Libertad	Callao	Lima		
Lima	Cusco			

Fuente: Gobiernos regionales
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

34 Listado final de agentes participantes y proyectos priorizados en los PP 2009 y PP2010.

Participación ciudadana y CONSEJO REGIONAL



Presentamos un balance del funcionamiento de algunos³⁵ de los más importantes espacios de participación ciudadana que se han establecido en el marco normativo de la descentralización: los Consejos de Coordinación Regional y las Audiencias públicas de rendición de cuentas en nueve gobiernos regionales, durante el periodo 2007-2009.

De otro lado, se reporta el funcionamiento de los Consejos Regionales³⁶ en lo que se refiere a su actividad legislativa.

6.1. FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN REGIONAL

Como se ha explicado en anteriores reportes³⁷, las funciones del Consejo de Coordinación Regional (CCR) son emitir opinión consultiva y concertada sobre el presupuesto participativo y el plan de desarrollo regional

concertado (PDC) y otras que le solicite el Consejo Regional

Composición del Consejo de Coordinación Regional

El CCR está integrado por el presidente regional, los alcaldes provinciales y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. La proporción de alcaldes y representantes sociales es de 60% y 40% respectivamente³⁸. Esta conformación hace que gobiernos regionales como Ancash, Cajamarca y Cusco, cuyos departamentos tienen 20, 13 y 13 provincias respectivamente, tengan también un número alto de miembros en el CCR. En efecto, el CCR de Ancash tiene 35 miembros y el CCR de Cusco 42. En el caso de Cusco el número es mayor debido a que se ha incluido a 9 directores regionales sectoriales y 3 directores ejecutivos de los proyectos especiales. (Ver cuadro 35).

35 El Boletín de Vigilancia del Presupuesto Participativo ofrece un balance del funcionamiento de este espacio de participación y vigilancia del presupuesto para inversiones.

36 Tanto el Consejo Regional como el Consejo de Coordinación Regional y la Presidencia Regional conforman la estructura orgánica del Gobierno Regional.

37 Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte nacional N° 11. Balance 2003-2006. Lima, 2007. Pág. 73.

38 En algunos gobiernos regionales se han integrado al CCR representantes de los alcaldes distritales y en ocasiones funcionarios del Gobierno Regional.

Cuadro 35

COMPOSICIÓN DEL CCR 2009											
Gobierno Regional	Total miembros CCR	Presidente Regional	Alcaldes (60%)				Sociedad civil (40%)				
			Provinciales	Distritales	Otros funcionarios regionales	Total	Empresarios y productores (30% sociedad civil)	Otros	Total	Fecha de elección de representantes de la sociedad civil	Periodo
Áncash	35	1	20	0	0	20	11	3	14	Abr-09	2009-2010
Arequipa	14	1	8	0	0	8	0	5	5	Feb-2010	2010-2011
Cajamarca	23	1	13	0	0	13	3	6	9	Mar-09	2009-2010
Cusco	42	1	13	1	12	26	0	15	15	Set-2008	2008-2010
Huancavelica	13	1	7	0	0	7	1	4	5	Mar-09	2009-2011
Ica	10	1	5	0	0	5	0	4	4	Mar-06 (ratificados)	2007-2009
La Libertad	21	1	12	0	0	12	2	6	8	Jul-07 (ratificados)	2007-2008
Lambayeque	11	1	3	3	0	6	0	4	4	Dic-09	2010-2011
Piura	14	1	8	0	0	8	2	3	5	Proceso de elección	2009-2010

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

Los representantes de la sociedad civil son elegidos en un proceso electoral para un periodo de dos años. En 2009 se realizaron elecciones en la mayoría de las regiones, excepto en Ica y La Libertad, donde fueron ratificados.

En cuanto a la incorporación de las instituciones y organizaciones sociales en el CCR se debe destacar que existen CCR que cuentan con una importante representatividad en su composición o en la de la asamblea de delegados de la sociedad civil del cual se eligen a sus representantes, tal es el caso de los CCR de Lambayeque y Arequipa.

Sesiones y asistencia

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que el CCR se reúna ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Presidente regional. En el periodo 2007-2009 los gobiernos regionales han cumplido en su mayoría con esta disposición. La excepción más notoria es el Gobierno Regional de La Libertad, cuyo CCR no sesiona desde el año 2005 y, como hemos visto antes,

no ha renovado la conformación de los representantes de la sociedad civil³⁹. Las causas de su falta de funcionamiento son atribuidas a la falta de voluntad política del Presidente regional quien no ha convocado a sesiones, desinterés de los delegados de la sociedad civil y falta de visión integradora regional de los alcaldes provinciales⁴⁰. (Ver cuadro 36).

En cuanto a la asistencia a las sesiones del CCR, el periodo 2007-2009 muestra frente al periodo 2003-2006 una mejora de la asistencia de los alcaldes (de 39% a 62%). Los representantes de la sociedad civil mantienen su porcentaje de asistencia en 62%. En el último periodo, el CCR que muestra mayor porcentaje de asistencia de sus miembros es el de Piura, mientras que el de Ancash es el que registra el peor promedio de asistencia.

En último periodo, el año 2009 registró frente a 2008 un menor promedio de asistencia de los alcaldes o sus representantes, debido principalmente a la escasa asistencia de las autoridades de Ancash (20%) y Cajamarca (15%). (Ver cuadro 37).

39 Los representantes de la sociedad civil fueron ratificados en 2007 y en 2009 tampoco fueron renovados.

40 Reporte Vigila Perú – La Libertad. CEDEPAS Norte.

Cuadro 36

NÚMERO DE SESIONES DEL CCR EN 2009										
	Ancash	Arequipa	Cajamarca	Cusco	Huancavelica	Ica	La Libertad	Lambayeque	Piura	Promedio
2003	2	2	5	4	3	1	2		5	3
2004	3	3	1	2	1	2	2		1	2
2005	1	5	3	3	13	1	0		3	4
2006	1	2	1	3	0	0	0		2	1
Promedio 2003-2006	2	3	3	3	4	1	1		3	2
2007	3	4	3	4	6	0	0	1	2	3
2008	2	1	1	4	1	3	0	3	3	2
2009	2	3	3	3		1	0	1	3	2
Promedio 2007-2009	2	3	2	4	4	1	0	2	3	2

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

Sin información

Cuadro 37

ASISTENCIA DE LOS ALCALDES AL CCR 2003-2009											
	Ancash	Arequipa	Cajamarca	Cusco	Huancavelica	Ica	La Libertad	Lambayeque	Piura	Promedio	
2003			31	42	31	60	50		48	44	
2004			36	47	71	60	40		63	53	
2005			0	88	39	25	40			31	37
2006			0	57	14				25	24	
Promedio 2003-2006			0	53	36	42	53		45	42	39
2007		44	59	54				75	58		
2008	38	56	52	66	100	61		86	65		
2009	20	73	15	69		60		67	83	55	
Promedio 2007-2009	29	58	42	63	100	61	67	81	62		

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

Sin información No sesionó

Por su parte, los representantes de la sociedad civil han disminuido progresivamente su porcentaje de asistencia de 76% a 55% en el periodo 2007-2009. Esto ha ocurrido incluso en los CCR de Arequipa y Piura que en promedio muestran los porcentajes más altos de asistencia. El caso del CCR de Áncash es el más preocupante ya que muestra los porcentajes de asistencia más bajos, 27% en 2008 y 57% en 2009. (Ver cuadro 38).

Se debe indicar que estos porcentajes de asistencia muchas veces corresponden a los representantes de los alcaldes o los miembros

alternos de los representantes de la sociedad civil. Dos ejemplos ilustrativos. En la única sesión que el CCR de Ica llevó a cabo en enero de 2009, todos los asistentes a excepción del Presidente regional eran representantes de alcaldes o representantes de los delegados elegidos por la sociedad civil. En el caso de Piura, el 40% de las asistencias registradas a los alcaldes, en las 3 sesiones de trabajo de 2009, corresponden a sus representantes. Por ello el CCR de Piura ha modificado su Reglamento para que la eventual delegación de los miembros recaiga formalmente en un accesorio identificado.

Cuadro 38

ASISTENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL AL CCR 2003-2009										
	Ancash	Arequipa	Cajamarca	Cusco	Huancavelica	Ica	La Libertad	Lambayeque	Piura	Promedio
2003		100	60	42	10	100	60		96	67
2004		100	43	42	20	60	60		60	55
2005	100	87	72	49	50	75			70	72
2006	33	80	56	41					100	62
Promedio 2003-2006	67	92	58	44	27	78	60		82	63
2007	s.i.	100	67	46					90	76
2008	27	60	41	47	100	58			63	57
2009	57	46	59	67		50		50	53	55
Promedio 2007-2009	42	69	56	53	100	54		50	69	62

Fuente: Gobierno regional. Elaboración: Vigila Perú

 Sin información  No sesionó

Temática de las sesiones

La principal temática de los CCR es el proceso del presupuesto participativo, del cual revisan las propuestas de ordenanza regional, Reglamento, conformación del equipo técnico y cronograma. Los alcaldes solicitan principalmente la incorporación de nuevos proyectos o información sobre ellos. Entre las preocupaciones acerca del proceso se encuentran difundir la información sobre los proyectos priorizados viables con sus montos asignados y ejecutados (Ica); asegurar la elaboración de los perfiles de los proyectos de inversión priorizados (Ica); que los alcaldes provinciales envíen los resultados de los procesos locales al gobierno regional con plazo hasta la quincena de mayo (Piura); la forma como se llevó a cabo el proceso del presupuesto participativo (Cusco); así como diversas iniciativas para mejorar la priorización y el cumplimiento de los acuerdos en el proceso (Cajamarca).

En menor medida los CCR han abordado el tema del proceso de elaboración del Plan Regional de Desarrollo Concertado, siendo simplemente informados del proceso (CCR Cusco) sin jugar un papel protagónico.

Los CCR han abordado y emitido opinión también sobre otros temas de interés regional tales como una demanda competencial presentada por el Gobierno Regional de Arequipa contra

el Ministerio de la Producción (Arequipa); el problema limítrofe entre La Convención y Calca (Cusco); la aprobación del proyecto de Mejoramiento de las estrategias sanitarias para la prevención y control de la tuberculosis en el hospital de Santa Rosa y el respaldo al proyecto especial de irrigación e hidroenergético del Alto Piura (Piura); la organización (Piura, Cajamarca) y el balance del funcionamiento del CCR (Cajamarca); o la aprobación e implementación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR) (Cajamarca).

Balance del funcionamiento del CCR

Excepto La Libertad e Ica, los gobiernos regionales han cumplido con la disposición de que el Consejo de Coordinación Regional sesione por lo menos dos veces al año. En el periodo 2007-2009 se ha observado que se mantiene el problema de la inasistencia de los alcaldes y representantes de la sociedad civil. Este hecho se agrava si se tiene en cuenta que muchas veces no asisten los alcaldes mismos sino un representante, cosa que también ocurre con los delegados de la sociedad civil que envían representantes.

A pesar de estas dificultades, los CCR han realizado importantes sugerencias para mejorar el funcionamiento del proceso del presupuesto participativo, aunque no ha ocurrido lo mismo frente al proceso de elaboración del

Plan Regional de Desarrollo Concertado. En algunos casos el CCR se ha pronunciado también sobre otros temas de interés regional.

En anteriores reportes se ha mencionado que la debilidad del CCR se debe en gran medida a su diseño:

- a) Combina un espacio de concertación entre autoridades (presidente regional y alcaldes) y otro entre las autoridades y representantes de la sociedad civil. El interés de los alcaldes se concentra en negociar mayores inversiones en sus localidades con el gobierno regional y eso es algo que pueden lograr fuera del CCR participando directamente en el presupuesto participativo.
- b) No todos los gobiernos regionales han establecido mecanismos para impulsar que los representantes de la sociedad civil tengan representatividad regional y rindan cuenta de sus acciones frente a un colectivo mayor de instituciones y organizaciones de la sociedad civil. El gobierno regional debe buscar un equilibrio entre los requisitos formales solicitados a las organizaciones para ser elegidas representantes y la representatividad social de las organizaciones. La sociedad civil tiene el desafío de impulsar espacios de coordinación que puedan articular sus intereses.
- c) El CCR es un órgano consultivo y no vinculante. Por ello se debe lograr que el Consejo Regional le de mayores funciones en la tarea de ser un órgano que recoge una representación de la sociedad civil que debe fortalecerse.
- d) El número de sesiones obligatorias al año (2) es muy reducido así el CCR se limite únicamente a abordar los temas del PP y el PRDC. Es recomendable que el Reglamento del CCR amplíe este número o establezca mecanismos que permitan una mayor dinámica al CCR, para lo cual el gobierno regional debe asegurar los recursos necesarios.

6.2 IMPLEMENTACIÓN DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en su artículo 24º que los gobiernos regionales realicen como mínimo dos audiencias públicas de rendición de cuentas anuales, una en la capital de la región y la otra en alguna provincia, para dar cuenta de los logros y avances de su gestión. Tenemos información acerca del cumplimiento de esta disposición en los gobiernos regionales de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, Lambayeque y Piura. (Ver cuadro 39).

El cumplimiento de esta disposición se ha realizado también en años anteriores. (ver cuadros 40 y 41).

Balance del funcionamiento de las audiencias públicas

Un examen de la forma cómo se han llevado a cabo las audiencias en el periodo 2007-2009 nos muestra que se han realizado acciones por parte de los gobiernos regionales para mejorar la calidad de las audiencias, sin embargo se necesita avanzar mucho más en este proceso:

- a) Los gobiernos regionales han aprobado un Reglamento para la realización de sus audiencias y comienzan a implementar libros de registro de asistentes (La Libertad) e informes finales de las audiencias.
- b) Los mecanismos de difusión más usados son la prensa escrita, la radio, la página web del gobierno regional y en ocasiones la televisión. Algunos gobiernos regionales como Ica alcanzan invitaciones a instituciones y organizaciones importantes.
- c) Los gobiernos regionales entregan la agenda de la audiencia al menos con una semana de anticipación.
- d) La exposición de la rendición de cuentas está a cargo principalmente del Presidente regional, sin embargo también presentan sus informes los gerentes y directores

Cuadro 39

AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2009										
	Primera Audiencia 2009					Segunda Audiencia 2009				
	Fecha	Lugar	Asistentes	Entrega antelada de la Agenda	Entrega antelada del Resumen ejecutivo	Fecha	Lugar	Asistentes	Entrega antelada de la Agenda	Entrega antelada del Resumen ejecutivo
Áncash	25/09/2009	Huaraz		Si	Si					
Arequipa	06/10/2009	Camaná		Si	No	15/12/2009	Arequipa	60	Si	No
Cajamarca	29/05/2009	Jaén		Si	Si	18/12/2009	San Miguel		No	No
Cusco	17/12/2009	Cusco	180	Si	No	18/12/2009	Acomayo	54		No
Huancavelica	15/10/2009	Huancavelica								
Ica	10/08/2009	Ica	108	Si	Si	28/12/2009	Pisco	151	Si	Si
La Libertad	30/12/2009	Pacasmayo		Si	No	No se realizó				
Lambayeque	06/10/2009	Eten		Si	Si	08/01/2010	Chiclayo		Si	Si
Piura	28/08/2009	Piura	147	Si	No	17/12/2009	Sullana	207	Si	No

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

 Sin información

- regionales y en ocasiones un representante del Consejo Regional (Cajamarca y Lambayeque.), los órganos desconcentrados (Arequipa), el Centro de planeamiento estratégico (La Libertad),
- e) El contenido de los informes de rendición de cuentas se refieren básicamente a la ejecución del presupuesto y las inversiones. Otros temas son el banco de proyectos (Ica), el presupuesto participativo (Cajamarca y Lambayeque), el acceso a la información (Lambayeque) y la reestructuración orgánica del gobierno regional (Cajamarca).
- f) No todos los gobiernos regionales entregan el resumen ejecutivo de la rendición de cuentas del presidente regional con antelación. Este hecho revela que no se alienta que la ciudadanía llegue informada a la audiencia.
- g) El espacio de tiempo para que los ciudadanos realicen sus preguntas es muy reducido. Por ello deben introducirse mecanismos que permitan plantear preguntas de manera anticipada a la audiencia (lo cual requiere que el informe sea publicado previamente) y que puedan luego ser resueltas por el Presidente regional el día de la audiencia.
- h) La mayoría de participantes en las audiencias son funcionarios del Gobierno Regional. Por tanto los gobiernos regionales debieran mejorar sus estrategias de convocatoria y participación a la sociedad civil. En Lambayeque se convocó la participación de los jóvenes.
- i) A diferencia del resto, el Gobierno Regional de Cusco realiza sus dos audiencias en el mes de diciembre.

Cuadro 40

AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2007 Y 2008										
	Primera Audiencia 2008					Segunda Audiencia 2008				
	Fecha	Lugar	Asistentes	Agenda	Resumen ejecutivo	Fecha	Lugar	Asistentes	Agenda	Resumen ejecutivo
Áncash	07/11/2008	Yungay				13/04/2009	Chimbote		Si	Si
Arequipa	26/09/2008	Arequipa	300			27/12/2008	La Unión	100		
Cajamarca	18/07/2008	Chota				19/12/2008	Cajamarca	500		
Cusco	17/12/2008	Paruro	179	Si	Si	19/12/2008	Cusco	253	Si	Si
Huancavelica	30/01/2008	Acobamba	550	Si	Si	12/02/2009	Angaraes	270	Si	Si
Ica	28/08/2008	Ica	128	Si	Si	30/12/2008	Nazca	87	Si	Si
La Libertad	24/07/2008	Cascas	68	Si	Posteriormente	22/12/2008	Trujillo	72	Si	Posteriormente
Lambayeque	24/07/2008	Túcume				29/12/2008	Lambayeque			
Piura	18/07/2008	Piura	205	Si	Si	05/12/2008	Huancabamba	197	Si	Si

 Sin información

Cuadro 41

	Primera Audiencia 2007					Segunda Audiencia 2007				
	Fecha	Lugar	Asistentes	Agenda	Resumen ejecutivo	Fecha	Lugar	Asistentes	Agenda	Resumen ejecutivo
Áncash	07/09/2007	Huaraz	200	Si	Si		Chimbote			
Arequipa	05/11/2007	Arequipa	350	Si	Si	21/12/2007	Camaná	180	Si	Si
Cajamarca	04/07/2007	Cajamarca		Si	Posteriormente	27/12/2007	Contumazá		Si	Posteriormente
Cusco	27/12/2007	Cusco	185		si	28/12/2007	Urubamba	139		Si
Huancavelica	03/09/2007	Huancavelica	350	Si	No	30/01/2008	Acobamba	550	Si	No
Ica	22/10/2007	Tinguiña	165	Si	Posteriormente	27/12/2007	Palpa	150	Si	Posteriormente
La Libertad	21/12/2007	Trujillo	52	No	No	27/12/2007	Ascope	60	No	No
Lambayeque										
Piura	16/08/2007	Morropón	305		Boletín	14/12/2007	Sechura	281		

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

 Sin información

6.3 FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO REGIONAL

Como señala la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Consejo Regional pertenece, junto a la Presidencia Regional y el Consejo de Coordinación Regional, a la estructura or-

gánica del Gobierno Regional, como órgano normativo y fiscalizador. El Consejo debe tener como mínimo una sesión ordinaria al mes y debe organizarse a través de comisiones. Entre sus principales atribuciones están aprobar las normas, planes y estados financieros y pre-

supuestarios del gobierno regional, declarar la vacancia y suspensión del presidente, el vicepresidente y los consejeros, fiscalizar la gestión pública de los funcionarios regionales, y proponer iniciativas legislativas al Congreso de la República.

En este capítulo ofrecemos la información sobre el funcionamiento de los consejos regionales en términos del número de sesiones realizadas en el año y el porcentaje de asistencia de los consejeros regionales, presentando luego las principales orientaciones temáticas de las ordenanzas producidas en 2008 y 2009.

Sesiones del Consejo Regional y asistencia de los consejeros

En el periodo 2007-2009 los Consejos Regionales tuvieron un número de sesiones aceptable, más de dos sesiones por mes; con un alto nivel de asistencia de los consejeros a estas sesiones. En efecto los Consejos regionales tuvieron un promedio anual de 31 sesio-

nes, entre sesiones ordinarias⁴¹ y extraordinarias. Este número es superior a 18 que fue el promedio de sesiones anuales en el periodo 2005-2006. Los gobiernos regionales, cuyos Consejos Regionales realizaron un mayor número de sesiones en el último periodo fueron Cusco (44) y Lambayeque (41). (Ver cuadro 42).

Tanto en el periodo 2007-2009 como en el 2005-2006 se puede apreciar un importante promedio de asistencia de los consejeros a las sesiones del Consejo Regional (95%). En el último periodo destaca la asistencia de los consejeros de Huancavelica (98%)

Producción normativa del Consejo Regional

Utilizando la información que los gobiernos regionales publican en sus portales de transparencia sobre sus ordenanzas, realizamos una clasificación de estas de acuerdo a los temas abordados por los Consejos Regionales en 2009. (Ver cuadro 43).

Cuadro 42

SESIONES DEL CONSEJO REGIONAL Y ASISTENCIA DE LOS CONSEJEROS								
Gobierno regional	2007		2008		2009		2007-2009	
	Nº sesiones	Asistencia (%)						
Ancash	29		23	100		26		
Arequipa	27	100	29	98	44	97	33	98
Cajamarca	21	97			17	88	19	93
Cusco	44	95	48	94	39	90	44	93
Huancavelica	26	98					26	98
Ica	35	96	24	96	24	95	28	96
La Libertad	32	96	33	95	25	94	30	95
Lambayeque			42	95	40	85	41	90
Piura	20	97			28	94	24	96
Promedio	29	97	33	96	31	92	31	95

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

 Sin información

41 La LOGR establece una sesión mensual del Consejo regional como mínimo, con lo cual se espera que el Consejo regional sesione por lo menos 12 veces al año.

Cuadro 43

TEMAS ABORDADOS POR LAS ORDENANZAS REGIONALES 2009 (Nº)											
	Tema	Ancash	Arequipa	Cajamarca	Cusco	Huancavelica	Ica	La Libertad	Lambayeque	Piura	Total
Diseño institucional	Consejo Regional	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
	Consejo de Coordinación Regional	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
	Competencias y funciones	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	Estructura orgánica y administrativa	0	2	1	0	0	0	0	0	0	3
	Herramientas de gestión	1	4	4	0	5	1	0	0	5	20
Economía y sectores	Presupuesto	0	3	0	0	0	2	1	0	0	6
	Contrataciones públicas	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Desarrollo y competitividad	2	1	2	2	0	0	0	1	4	12
	Trabajo	1	1	0	1	0	0	0	1	1	5
	Energía y minas	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
	Agro/ganadería	0	3	0	0	0	1	4	1	1	10
	Transporte	0	2	0	1	0	2	2	1	1	9
	Pesquería	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	Vivienda	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2
Turismo y Comercio	3	2	1	2	5	0	0	0	0	13	
Territorio	Zonificación ecológica, económica y territorial	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Límites territoriales	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Macro-regiones	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Social	Salud	2	2	0	1	0	9	3	5	2	24
	Educación	2	1	0	0	0	1	1	4	1	10
	Inclusión social	1	3	0	1	2	1	3	4	1	16
	Género	0	0	0	2	0	1	0	1	1	5
	Reparaciones por la violencia política	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Participación ciudadana y Transparencia	Plan Regional de Desarrollo Concertado	0	0	2	0	0	0	1	0	0	3
	Presupuesto participativo	1	3	1	1	2	1	1	1	1	12
	Audiencias públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Transparencia y Acceso a la información. Lucha contra la corrupción	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2
Patrimonio cultural y natural	Medio Ambiente	1	2	0	5	1	1	1	3	0	14
	Cultura	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	Emergencias públicas y desastres naturales	0	0	0	0	0	0	1	3	0	4
	Fiestas cívicas y reconocimientos públicos	1	0	1	0	0	0	1	0	0	3
Total		19	31	13	16	15	22	23	31	19	189

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

La mayoría de ellas se refiere a la salud, las herramientas de gestión de la sede central del gobierno regional, la inclusión social, el medio ambiente, el comercio y turismo, así como el desarrollo y la competitividad de la región.

Sobre salud, la mayor cantidad de ordenanzas fueron aprobadas por el Gobierno Regional de Ica; sobre herramientas de gestión de la sede central, los gobiernos regionales de Huancavelica (5) y Piura (5); sobre inclusión social, Lambayeque (4); sobre medio ambiente, Cusco (5); y sobre comercio y turismo, Huancavelica (5).

El Gobierno Regional de Huancavelica aprobó diversas ordenanzas alrededor del tema de comercio y turismo, que crean principalmente comités y espacios de concertación: el Consejo regional de fomento artesanal (Corefarh), el Consejo regional de la papa nativa, el Consejo regional de la tara y el Consejo regional de la palta.

El Gobierno Regional de Cusco aprobó 5 ordenanzas sobre el medio ambiente, la mayoría de ellas de carácter declarativo:

- "Declarar como área de no admisión de denuncios mineros todo el territorio de la provincia de Canas".

- "Declárese a las cuatro lagunas y al valle de Acomayo-Acos como zona ecológica de primer orden".
- "Declarar de interés público la protección y conservación ambiental de las 18 áreas priorizadas para la conservación regional y otras áreas que fueron propuestas previo estudio técnico y a petición de la población".

El gobierno Regional de Cajamarca ha continuado aprobando normas sobre su reestructuración orgánica. En 2009 se aprobó la extensión del plazo de funcionamiento de la Comisión de reestructuración orgánica y reorganización administrativa del Gobierno Regional de Cajamarca, así mismo la creación de la unidad orgánica Programas regionales (Proregión) junto a su Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Por su parte, el Gobierno Regional de Arequipa, como parte del proceso de reestructuración del gobierno regional, ha aprobado el Proceso de modernización descentralizada de la gestión del sistema educativo regional y de la gerencia regional de educación.

En el cuadro 44 se puede apreciar que las herramientas de gestión de la sede central del gobierno regional, la salud, el medio ambiente, la educación y la inclusión social han sido también los más abordados en el periodo 2007-2009.

Cuadro 44

TEMAS ABORDADOS POR LAS ORDENANZAS REGIONALES 2007-2009					
	Tema	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	Promedio 2007-2009
Diseño institucional	Consejo Regional	4	4	1	3
	Consejo de Coordinación Regional	1	0	2	1
	Competencias y funciones	2	2	1	1
	Estructura orgánica y administrativa	7	2	2	3
	Herramientas de gestión	14	11	11	12
Economía y sectores	Presupuesto	3	1	3	2
	Contrataciones públicas	0	0	1	0
	Desarrollo y competitividad	2	5	6	5
	Trabajo	3	1	3	2
	Energía y minas	2	2	1	1
	Agro/ganadería	7	5	5	6
	Transporte	3	2	5	3
	Pesquería	2	1	1	1
	Vivienda	0	0	1	0
Territorio	Turismo y Comercio	1	2	7	3
	Zonificación ecológica, económica y territorial	1	1	1	1
	Límites territoriales	1	0	1	1
Política social	Macro-regiones	0	0	1	0
	Salud	6	13	13	11
	Educación	5	11	5	7
	Inclusión social	5	9	8	7
	Género	8	3	3	5
Participación ciudadana y Transparencia	Reparaciones por la violencia política	1	0	1	0
	Plan Regional de Desarrollo Concertado	0	1	2	1
	Presupuesto participativo	5	7	6	6
	Audiencias públicas	2	2	0	1
Patrimonio cultural y natural	Transparencia y Acceso a la información. Lucha contra la corrupción	1	1	1	1
	Medio Ambiente	8	10	7	9
	Cultura	2	3	1	2
	Emergencias públicas y desastres naturales	4	2	2	3
Total	Fiestas cívicas y reconocimientos públicos	3	4	2	3
		100	100	100	100

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

Nota: Las cifras se han redondeado a números enteros para una mejor lectura.

Junto a este análisis temático, un análisis por el tipo de ordenanza nos muestra que la mayoría de estas, independientemente del tema abordado, corresponden a cuestiones administrativas. En 2009 por ejemplo, de las 24 ordenanzas registradas sobre el tema salud, 13 ordenanzas correspondieron a instrumentos de gestión y sólo 4 a lineamientos de políticas y planes regionales y 4 a programas y acciones del sector. En Ica, donde se registró el mayor número (9) de

ordenanzas regionales sobre salud, cinco correspondieron a herramientas de gestión que aprueban el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de la Red de salud Chincha-Pisco y de los hospitales San Juan de Dios y De apoyo de Nazca o modifican el CAP de la Dirección regional de salud, mientras que sólo existe una norma referida a planes regionales, la cual aprueba el *Plan maestro hacia un sistema sanitario moderno y eficiente en la región al 2017*. (Ver cuadro 45).

Cuadro 45

ORDENANZAS 2009 POR TIPO (%)	
Administrativas	38
Programas y acciones	26
Creación de comités o espacios de concertación	14
Lineamientos de políticas, planes regionales	12
Declarativas	11

Fuente: Gobierno regional.

Elaboración: Vigila Perú

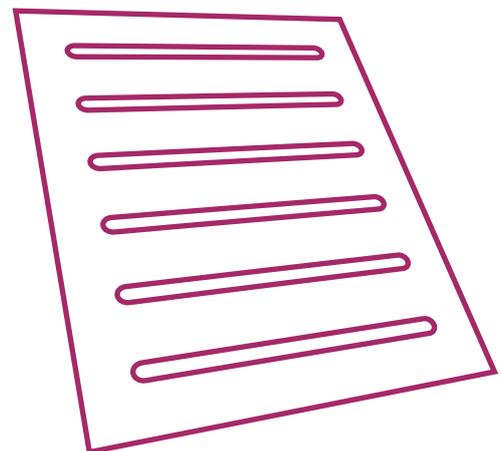
CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES



7.1 CONCLUSIONES

Presupuesto

1. El presupuesto público 2009 aprobado por el Congreso de la República creció en sólo 1.1% respecto al año previo debido a la prudencia fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas ante el riesgo de la inflación y los efectos de la crisis mundial. Para hacer frente a este contexto, el gobierno aprobó un Plan de Estímulo Económico (PEE) financiado con recursos extra presupuestales del ahorro fiscal de años anteriores, pero también con recursos ordinarios recortados de los gobiernos subnacionales para el Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local. Con estas medidas orientadas a dar un fuerte impulso al gasto el presupuesto público pasó de un monto inicial de S/. 72,356 millones a los S/. 96,639 millones, lo que representa un incremento de 34%.
2. El incremento en el presupuesto público del 2009 se distribuyó de manera diferenciada entre los tres niveles de gobierno. El gobierno nacional empezó con un presupuesto de apertura de S/. 47,402 millones que al 31 de diciembre se incrementó en 16%, alcanzando un monto final de S/. 54,861 millones. Los gobiernos regionales empezaron con S/. 12,516 millones el cual al finalizar el año aumento en 49%. Finalmente, los gobiernos locales tuvieron un presupuesto de apertura de S/. 12,438, el cual aumento en 86% durante el año. En los tres niveles de gobierno, la mayor parte del incremento presupuestal fue para financiar gastos de inversión pública en las regiones.
3. En el periodo 2004-2009 el presupuesto público creció de manera sostenida especialmente aquel destinado a financiar gastos de inversión en los gobiernos subnacionales. En efecto, el presupuesto de inversiones de las municipalidades y gobiernos regionales creció a una tasa media anual superior al 40%, mientras que en el gobierno nacional lo hizo al



20%. Por su parte el presupuesto para gastos corrientes creció a una tasa bastante menor, del 11% en el gobierno nacional, de 14% en las municipalidades y 8% en los gobiernos regionales. Hay señales claras de que la significativa descentralización del gasto de inversión no estuvo acompañado de una descentralización del gasto corriente, especialmente de aquel destinado a financiar la capacidad de gestión de las inversiones y los servicios de salud y educación.

4. ¿Se ha producido una mayor inequidad presupuestal entre gobiernos regionales producto del crecimiento extraordinario de los recursos del canon en las regiones que explotan recursos naturales? La respuesta es afirmativa solo en el caso del gobierno regional de Ancash que comparado con otros de regiones no mineras se observa una mayor brecha (inequidad) presupuestal. En los demás casos analizados los gobiernos regionales de zonas mineras han ganado terreno pero en magnitudes menores a las que se imagina y esto se debe a que el gobierno nacional realizó – mediante Recursos Ordinarios y Donaciones y Transferencias – transferencias compensatorias para los departamentos que no reciben Canon.

Gestión de Inversiones

5. El año 2009 el presupuesto inicial de inversiones fue de S/. 14,562 millones pero con la incorporación de saldos no ejecutados en el 2008, las transferencias en el marco del Plan de Estímulo Económico, los fondos de la Reserva de Contingencia y las nuevas transferencias por los Fideicomisos regionales y por el Fondo de Promoción de la Inversión Públicas Regional y Local (FONIPREL), el presupuesto mas que se duplicó alcanzando los S/. 31,415 millones. Este incremento en el presupuesto de inversiones beneficio en mayor medida a los gobiernos subnacionales, producto de ello los go-

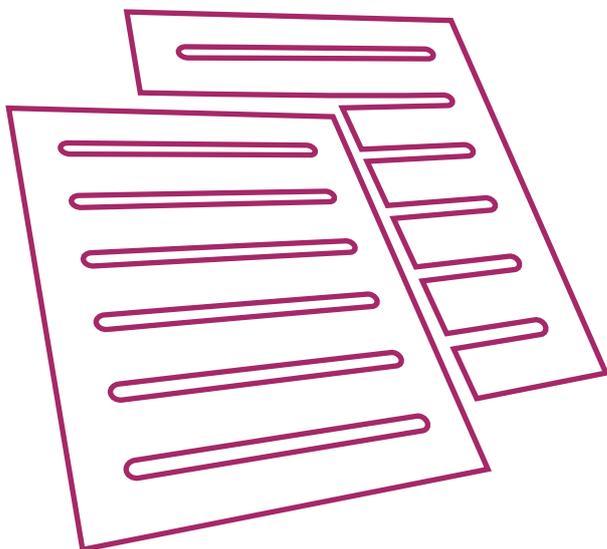
biernos locales incrementaron su participación en el presupuesto total de inversiones de 43% a 49% y los gobiernos regionales de 19% a 23%. Mientras que el gobierno nacional disminuyó su participación de 38% a 28%.

6. El indicador de avance de ejecución de las inversiones del año 2009 (con 65%) muestra un mejor desempeño respecto al 2008 (con 55%). Este año a diferencia del 2008 – cuando los gobiernos locales tuvieron el mejor desempeño - el gobierno nacional logró el mayor porcentaje de ejecución con 76% del total. No obstante este mejor desempeño el saldo presupuestal sin ejecutar del año 2009 (de S/. 11,155 millones) es mayor al registrado el 2008 (S/. 10,935 millones) debido a que se contó con un presupuesto sustancialmente mayor.
7. El crecimiento del gasto de inversión pública en el 2009 fue significativo, de 53% respecto al del año 2008. Este resultado es destacable por dos razones, de un lado, porque se cumplió con una meta bastante alta que fijó – en 51% - el MEF a inicios de año y, del otro, porque la valla del año previo fue importante, pues el 2008 el crecimiento del gasto de inversión fue de 42%. Estas cifras indican que en los dos últimos años el gasto público ha crecido a tasas bastante altas; y el nivel de gobierno que lideró el crecimiento de las inversiones fue el gobierno nacional con el 100%, le siguen los gobiernos regionales con 51% y los gobiernos locales con 31%.
8. Respecto al destino de las inversiones públicas por funciones tenemos que en el 2009 las dos terceras partes fueron para las funciones de transporte, educación, saneamiento y agropecuaria, en ese orden de importancia. Para la función transporte se contó con un presupuesto modificado de S/. 10,681 millones, de los cuales el 42% está en manos de los go-

biernos locales para la construcción y mantenimiento de vías vecinales y vías urbanas. La función de educación cuenta con un presupuesto de S/. 3,841 millones, de los cuales el 40% corresponde a los gobiernos locales para la construcción, ampliación, equipamiento, rehabilitación y mantenimiento de centros educativos. La función Saneamiento cuenta con S/. 3,155 millones de los cuales 75% está en manos de las municipalidades. Entre los departamentos donde se ejecutan los mayores montos de inversión están: Lima, Cusco y Ancash.

Presupuesto por Resultados

9. Los cinco primeros programas estratégicos que se comenzaron a ejecutar bajo la gestión orientada a resultados han cumplido tres años de implementación incluido el primer año piloto, el 2007. En estos años, el incremento del presupuesto regional ha sido significativo, pero algunas regiones, con altos índices de desnutrición crónica y de mortalidad neonatal, tienen asignado menos presupuesto que el promedio, por ejemplo, en el programa articulado nutricional y salud materno neonatal. En el caso del programa logros de aprendizaje hubo mejoras en la asignación presupuestal en tres de las cinco regiones con peores rendimientos educativos.
10. En relación al logro de resultados, existen mejoras en algunos programas como la reducción de 3.6 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición crónica infantil entre 2007 y 2009; incremento en el porcentaje de estudiantes de segundo grado con competencias suficientes en comprensión lectora y matemática, en 1 y 2.2 puntos porcentuales, respectivamente. De otro lado, en el programa salud materno neonatal no se tiene información para el indicador de mortalidad materna, mientras que en la tasa de mortalidad neonatal hay una ligera mejoría. Para el programa acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado no presenta información sobre los avances en los resultados.
11. La implementación del presupuesto para resultados enfrenta importantes nudos críticos tales como: a) la poca claridad entre los funcionarios respecto a los roles y funciones en la programación e implementación de los programas, b) escasa articulación de los programas estratégicos a los planes regionales concertados, por ejemplo, entre el Programa logros de aprendizaje y los proyectos educativos regionales, c) la ausencia de información actualizada para la planificación por resultados a nivel provincial y regional, d) escaso compromiso de las autoridades regionales con esta propuesta como resultado de la forma vertical y poco participativo en que fue implementada.



Gestión de las contrataciones

12. El SEACE, plataforma que ofrece el ente rector de las contrataciones, al estar concebida para brindar información a los proveedores del Estado (contratistas) más que a los ciudadanos interesados en la vigilancia, tiene ciertas limitaciones para realizar seguimiento al desempeño de las instituciones públicas mediante indicadores de gestión de las contratacio-

nes públicas. Sin embargo, la información disponible si permite mirar los procesos públicos de manera particular, desde que es incluido en el presupuesto, su programación y la ejecución del proceso de contratación.

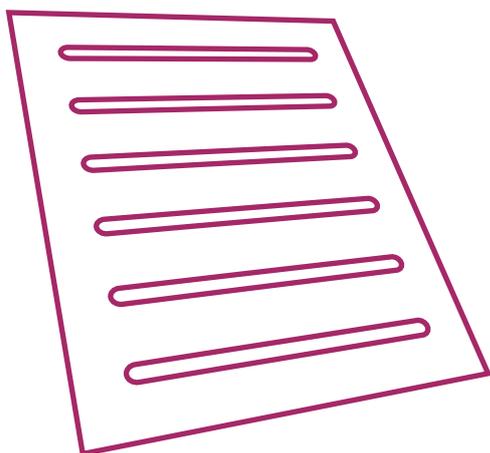
13. Hay una tendencia creciente en realizar los procesos de contrataciones públicas por encargo, vía Convenio Internacional con organismos internacionales, que si bien permite a las entidades ganar en la eficacia, se pierde en la transparencia porque la información no es accesible incluso para el OSCE (antes CONSUCODE). Para tener una idea, en el 2009 se programaron realizar procesos de contratación por esta modalidad por S/. 1,130 millones, más de cuatro veces de lo programado en el 2008, y más de 8 veces lo programado en el 2007.

Portales de transparencia

14. Desde 2007, los gobiernos regionales vienen logrando avances sostenidos en la actualización de sus portales. En el periodo 2007-2009, el número de gobiernos regionales que presentan portales completos y actualizados ha subido de 5 a 20. En términos de porcentajes de cumplimiento eso ha significado un aumento de 53% al 78.6%. A los gobiernos regionales de Lambayeque, Piura, Huancavelica y Junín, que mantienen portales con muy

buen nivel desde el año 2007, se han sumado, en las últimas evaluaciones, los de Pasco, Ucayali e Ica.

15. El Gobierno Regional de Ancash, siendo el más rico en recursos presupuestales, presenta un portal de transparencia con un nivel de información deficiente, es decir, sin información relevante o información incompleta y desactualizada, desde fines de 2008. En la última evaluación apenas alcanzó el 32%, lo cual lo ubica como el gobierno regional menos transparente del país.
16. Los factores que explican el buen nivel de los portales son: el compromiso de las autoridades políticas y del funcionario responsable, los mecanismos de entrega información de las unidades orgánicas al funcionario responsable respaldados por sanciones efectivas y tomar en cuenta los indicadores utilizados por las entidades que hacen vigilancia de los portales como guía para la actualización.
17. En la última evaluación, la información relevante y mejor difundida en los portales son las ordenanzas y acuerdos del Consejo Regional, el presupuesto institucional de apertura, el plan regional de desarrollo concertado y el plan estratégico institucional, las resoluciones ejecutivas regionales y las remuneraciones de las autoridades y funcionarios. Las informaciones que han mejorado su nivel de difusión son las resoluciones ejecutivas regionales, remuneraciones del personal y las audiencias públicas de rendición de cuentas 2008. La información con niveles deficientes de difusión son los ingresos, los Planes Anuales de Contrataciones (PAC) y las actas de sesión del Consejo Regional. Las informaciones que han desmejorado su nivel de difusión son el presupuesto institucional modificado (PIM) y el documento del presupuesto participativo 2009.

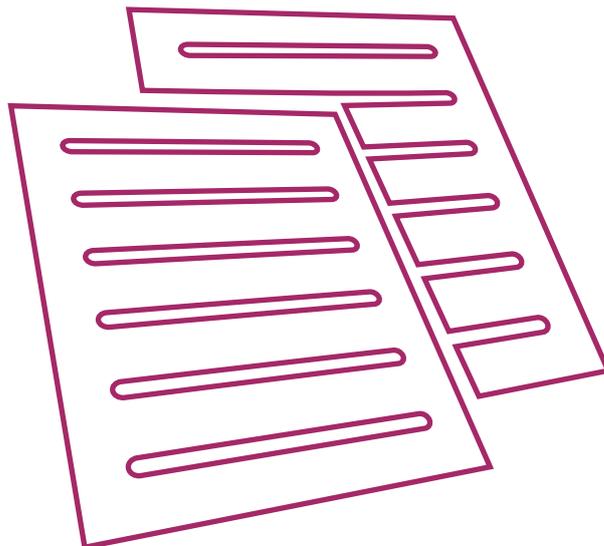


Consejo de Coordinación Regional

18. Con excepción de los gobiernos regionales de La Libertad e Ica, los gobiernos regionales han cumplido con la disposición de que el Consejo de Coordinación Regional sesione por lo menos dos veces al año. En el periodo 2007-2009 se ha observado que la asistencia de los alcaldes a las sesiones ha mejorado ligeramente, aunque la asistencia de los miembros, tanto de los alcaldes como de los representantes de la sociedad civil, es todavía muy limitada. Este hecho se agrava si se tiene en cuenta que muchas veces no asisten los alcaldes mismos sino un representante, cosa que también ocurre con los delegados de la sociedad civil que envían representantes.
19. A pesar de estas dificultades, los CCR han realizado importantes sugerencias para mejorar el funcionamiento del proceso del presupuesto participativo, aunque no ha ocurrido lo mismo frente al proceso de elaboración del Plan Regional de Desarrollo Concertado. En algunos casos el CCR se ha pronunciado también sobre otros temas de interés regional.
20. La debilidad del CCR radica en gran medida en su diseño que: a) combina un espacio de concertación entre autoridades y otro entre las autoridades y representantes de la sociedad civil, b) es un órgano consultivo y no vinculante, c) el número de dos sesiones obligatorias al año es muy reducido, d) las organizaciones sociales participantes tienen problemas de representatividad y articulación.

Audiencias Públicas

21. Un examen de la forma cómo se han llevado a cabo las audiencias públicas de rendición de cuentas en el periodo 2007-2009 nos muestra que las convocatorias han sido poco eficaces, que la entrega del resumen ejecutivo de rendición de cuen-



tas no se realiza con suficiente anticipación y que el espacio de tiempo para que los ciudadanos hagan sus preguntas es muy reducido, todo lo cual no permite una asistencia y participación informada de la población. Asimismo, ocurre que la mayoría de participantes en las audiencias son funcionarios del Gobierno Regional, lo que tiende a desvirtuar la naturaleza de la reunión. Sin embargo, es positivo que se haya generalizado la aprobación de un reglamento que rige el desarrollo de las audiencias.

Consejo Regional

22. En el periodo 2007-2009 los Consejos regionales tuvieron un número de sesiones aceptable, más de dos sesiones por mes; con un alto nivel de asistencia de los consejeros a estas sesiones.
23. La mayoría de las ordenanzas aprobadas en 2009, y también en 2008, se refieren a temas sobre salud, las herramientas de gestión de la sede central del gobierno regional, la inclusión social, medio ambiente, el comercio y turismo, así como el desarrollo y la competitividad de la región. Están más centradas en aspectos administrativos antes que aspectos políticos o programáticos.

24. Algunos gobiernos regionales como Arequipa y Cajamarca pusieron en marcha entre 2007 y 2009 planes de reestructuración de la estructura orgánica del gobierno regional.

7.2 RECOMENDACIONES

Gestión de las contrataciones

1. Para contribuir a la transparencia de la gestión pública, el SEACE debería permitir al ciudadano acceder a la información agregada sobre las convocatorias y adjudicaciones a nivel de cada entidad pública.
2. El OSCE debe implementar algún mecanismo de control de calidad de la información que brinda a través del SEACE, de ese modo disminuir los errores o inconsistencias que afectan la calidad de la base.

Portales de transparencia

3. Los gobiernos regionales deben mejorar el nivel de difusión de información sobre los ingresos, los Planes Anuales de Contrataciones (PAC) y las actas de sesión del Consejo Regional. Deben de mantener el buen nivel que ya había alcanzado la información sobre el presupuesto institucional modificado (PIM).
4. Para reforzar el trabajo que ya viene cumpliendo la Defensoría del Pueblo, la secretaría de gestión pública de la PCM y algunos medios de comunicación escrito, el gobierno debería implementar acciones de difusión del derecho ciudadano de acceso a la información pública y, en esa línea, promover el uso de los portales de transparencia que tienen una oferta de información que no está siendo aprovechada por los ciudadanos para participar y vigilar la gestión pública.

Consejo de Coordinación Regional

5. Los alcaldes y los representantes de la sociedad civil deben mejorar su asistencia a las sesiones del CCR, procurando la participación de los miembros titulares.
6. El Consejo Regional debe promover una mayor involucramiento del CCR en temas que tengan que ver con la participación ciudadana.
7. El gobierno regional debe buscar un equilibrio entre los requisitos formales solicitados a las organizaciones para ser elegidas representantes y la representatividad social de estas organizaciones. La sociedad civil a su vez tiene el desafío de promover espacios de coordinación que articulen mejor sus intereses.
8. El reglamento del CCR debe ampliar este número o establezca mecanismos que permitan una mayor dinámica al CCR, para lo cual el gobierno regional debe asegurar los recursos necesarios.

Audiencias Públicas

9. Los gobiernos regionales deben mejorar sus estrategias de convocatoria y participación de la sociedad civil.
10. Deben introducirse mecanismos que permitan a los ciudadanos plantear preguntas de manera anticipada a la audiencia (lo cual requiere que el informe sea publicado previamente) y que puedan luego ser respondidas por el Presidente regional.

Consejo Regional

11. Los gobiernos regionales deben poner en marcha acciones que permitan que la actividad legislativa del Consejo Regional se oriente progresivamente a la aprobación e implementación de políticas y programas regionales.

ANEXOS

1. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR N° DE EVALUACIÓN Y GOBIERNO REGIONAL

Gobierno Regional	Evaluación													Promedio 2007-2009 (%)
	1ra	2da	3ra	4ta	5ta	6ta	7ma	8va	9na	10ma	11ma			
	2007-I	2007-II	2007-III	2007-IV	2008-I	2008-II	2008-III	2008-IV	2009-I	2009-II	2009-III			
Huancavelica	84	90	81	87	82	89	100	90	79	85	97.2	87.6		
Pasco	61	63	66	77	56	21	36	32	75	92	94.4	61.2		
Lambayeque	74	97	90	89	81	96	91	74	91	92	91.7	87.9		
Piura	81	90	90	85	87	89	94	67	76	89	88.9	85.2		
Junín	71	90	79	92	84	73	96	96	86	81	88.9	85.1		
Ucayali	52	60	60	60	55	44	71	76	71	72	88.9	64.6		
Ica	42	85	61	52	69	Inoperativo	33	30	50	81	88.9	59.1		
Tacna	65	52	44	71	70	73	40	82	89	88	87.5	69.2		
Cusco	58	71	53	66	81	81	71	79	80	63	86.1	71.7		
Madre de Dios	32	Inoperativo	31	45	32	30	31	46	49	65	86.1	44.8		
Moquegua	52	44	61	52	58	87	93	79	82	76	83.3	69.8		
Apurímac	23	94	76	65	76	77	51	46	64	58	83.3	64.9		
Tumbes	29	32	66	58	67	63	71	56	45	65	83.3	57.8		
Huánuco	52	60	58	44	55	33	56	36	40	71	81.9	53.3		
Callao	65	73	71	71	69	66	74	76	69	74	79.2	71.5		
Loreto	45	47	35	56	49	54	64	60	55	57	76.4	54.4		
Arequipa	77	84	76	60	73	66	67	48	76	72	75.0	70.4		
Amazonas	48	63	71	63	58	57	72	29	66	72	74.3	61.3		
San Martín	42	52	60	66	45	47	74	73	86	74	73.6	62.9		
Puno	21	23	74	84	79	68	93	90	86	81	70.8	69.9		
La Libertad	42	44	42	39	55	74	81	67	49	54	68.1	56.0		
Lima	65	56	71	65	63	68	77	50	61	78	63.9	65.2		
Ayacucho	52	76	56	63	58	56	60	34	59	57	62.5	57.5		
Cajamarca	29	42	76	66	58	74	90	81	88	67	58.3	66.3		
Ancash	55	66	58	84	80	79	54	10	36	49	31.9	54.7		
Promedio (%)	53	65	64	66	66	65	70	60	68	72	78.6	66.2		

Fuente: Gobiernos regionales.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2. PUNTAJE POR GOBIERNO REGIONAL E INDICADOR (CONSOLIDADO)

Rubro	Puntaje máximo del indicador	Indicador	Amazonas	Ancash	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Cajamarca	Callao	Cusco	Huancavelica	Huánuco	Ica	Junín	La Libertad	Lambayeque	Lima	Loreto	Madre de Dios	Moquegua	Pasco	Piura	Puno	San Martín	Tacna	Tumbes	Ucayali	Total	Puntaje máximo alcanzado	Cumplimiento por indicador (%)
	2	Ingresos	2	0	2	0	0	0	2	2	2	0	0	2	0	0	0	0	2	0	2	2	2	0	0	2	0	22	50.00	44
Presupuesto (actualizado a junio 2009)	1	Gastos PIM 2009	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	20	37.50	80	
	0.5	Ejecución	0.5	0	0.5	0.5	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	10			
	0.5	Gastos PIA 2009	0.5	0	0.5	0.5	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	11.5	12.50	92	
	1.5	Fuentes de financiamiento PIM 2009	1.5	0	1.5	1.5	0	0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	0	1.5	1.5	1.5	1.5	30	37.50	80	
Proyectos de inversión pública (actualizado a junio 2009)	0.5	Fuentes de financiamiento PIA 2009	0.5	0	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	11.5	12.50	92	
	1.5	Proyectos de inversión pública (listado)	1.5	0	1.5	1.5	0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	30	37.50	80	
	0.5	Ejecución	0.5	0	0.5	0.5	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	9.5	12.50	76		
	2	Personal pasivo y activo (nombrados, contratados y servicios no personales)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	44	50.00	88	
Contrataciones públicas (actualizado a junio 2009)	1	Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones (PAAC)	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	15	25.00	60	
	1	Convocatorias de procesos de selección	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	21	25.00	84	
	4	Adjudicaciones de los procesos: Valor adjudicado	0	0	2	0	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	38	100.00	76	
		Nombre del postor ganador	0	0	2	0	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	38			
Instrumentos de gestión	1	Plan Estratégico Institucional (PEI)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	22	25.00	88	
	1	Plan de Desarrollo Concertado (actualizado a partir de 2007)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24	25.00	96	
	0.25	Organigrama	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	6.25	6.25	100	
	0.25	Cuadro de Asignación de Personal (CAP)	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	6.25	6.25	100	
	0.25	Reglamento de Organización y Funciones (ROF)	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	6.25	6.25	100	
	0.25	Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	6.25	6.25	100	
Actividades oficiales del Presidente Regional	1	Plan Operativo Institucional 2009	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	19	25.00	76	
	1	A junio 2009	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	21	25.00	84	
	1	Agosto 2009 en adelante	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	21	25.00	84	

Rubro	Puntaje máximo del indicador	Indicador	Amazonas	Ancash	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Cajamarca	Callao	Cusco	Huanavelica	Huánuco	Ica	Junín	La Libertad	Lambayeque	Lima	Loreto	Madre de Dios	Moquegua	Pasco	Piura	Puno	San Martín	Tacna	Tumbes	Ucayali	Total	Puntaje máximo a alcanzar	% Cumplimiento GR
Normatividad regional	0.5	Actas de Sesiones del Consejo Regional a marzo 2009	0.5	0.0	0.5	0.5	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0	0.5	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0	9	12.50	72
	1.5	Actas de Sesiones del Consejo Regional a junio 2009	1.5	0.0	1.5	1.5	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5	0.0	1.5	0.0	0.0	1.5	1.5	1.5	0.0	1.5	0.0	0.0	22.5	37.50	60
	0.5	Ordenanzas Regionales emitidas (Listado, sumilla y archivo) a marzo 2009	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	12	12.50	96
	1.5	Ordenanzas Regionales emitidas (Listado, sumilla y archivo) a junio 2009	1.5	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5	0.0	1.5	1.5	1.5	1.5	31.5	37.50	84
	1	Acuerdos Regionales emitidos (Listado y sumilla o listado y archivo) a junio 2009	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24	25.00	96
Participación Ciudadana	1	Resoluciones Ejecutivas Regionales a junio 2009	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	21	25.00	84
	2	Documento de Presupuesto Participativo 2009: Agentes acreditados	1.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	17	50.00	74
		Listado de proyectos priorizados	1.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	20		
	2	Documento de Presupuesto Participativo 2010: Agentes acreditados	1.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	18	50.00	72
	1	Listado de proyectos priorizados	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	18		
Nombramiento del responsable de la actualización del portal	1	Actas de Sesiones del Consejo de Coordinación Regional 2008 (mencionar si existe para 2009): Ira sesión	0.5	0	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	9.5	25.00	72
		2da sesión	0.5	0	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	8.5		
	1	Informe/memoria de Audiencias públicas de rendición de cuentas 2008 : Ira Audiencia	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	11.5	25.00	84
		2da Audiencia	0.5	0	0	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5	9.5		
	0.5	Nombre	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	12.5	12.50	100
Total	0.25	Número Resolución Ejecutiva regional que lo nombra	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0	0.25	5.75	6.25	92
	0.25	Link a la Resolución Ejecutiva Regional	0.00	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.00	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.00	0.25	5.5	6.25	88
	0.5	Formato de Solicitud de Acceso a la Información	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	11	12.50	88
	0.5	Solicitud electrónica de información	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	8	12.50	64
	36	Puntaje por Gobierno Regional	26.75	11.50	30.00	27.00	22.50	21.00	28.50	31.00	35.00	29.50	32.00	32.00	32.00	24.50	33.00	23.00	27.50	31.00	30.00	34.00	32.00	25.50	26.50	31.50	30.00	707.25	900.00	78.6
	Cumplimiento por Gobierno Regional (%)	74.3	31.9	83.3	75.0	62.5	58.3	79.2	86.1	97.2	81.9	88.9	88.9	88.9	68.1	91.7	63.9	76.4	86.1	83.3	94.4	88.9	70.8	73.6	87.5	83.3	88.9	78.6		

Fuente: Gobiernos regionales.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

VIGILANCIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
Reporte Nacional N° 18

se terminó de imprimir en marzo del 2010
en los talleres de Lettera Gráfica S.A.C.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPES

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



cedep

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



ASOCIACION
ARARIWA

Asociación ARARIWA

cbc

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

ceder

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



cedepas
centro ecuménico de promoción y acción social norte

Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS NORTE



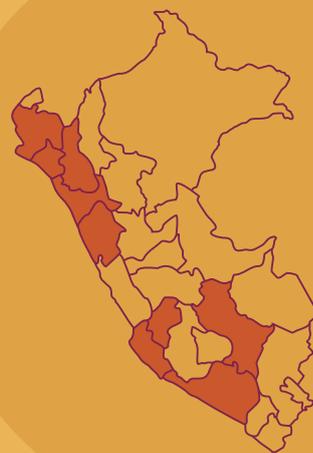
alternativa
Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

REGIONES DEL SISTEMA VIGILA PERÚ



Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe