



NOTA N° 5

**EN CIRCULACIÓN EL
REPORTE 1 SOBRE LA
DESCENTRALIZACIÓN
DEL SISTEMA
VIGILA PERÚ**

LA NOTICIA

El Grupo Propuesta Ciudadana, en el marco del Proyecto Participa Perú, ha puesto en práctica el Sistema de Vigilancia Ciudadana sobre la Descentralización “Vigila Perú”. Se encuentra ya en circulación el Reporte Nacional 1 de Vigila Perú con información y análisis para el primer semestre del 2003. Los temas son: el presupuesto, las normas legales, la transparencia y la participación, las políticas contra la exclusión, la salud y la educación a nivel del Gobierno Central y doce (12) Gobiernos Regionales. De la misma manera, ya están disponibles los 12 reportes regionales que sustentan este reporte nacional, los que esta siendo presentados a las autoridades y la opinión pública en las regiones respectivas. Pueden ser consultados en www.participaperu.org.pe

**Grupo Propuesta Ciudadana
Proyecto Participa Perú**

**SISTEMA DE VIGILANCIA CIUDADANA
SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN**

VIGILA PERÚ

**Reporte Nacional N° 1
Primer Semestre del 2003**

EL RESUMEN

Ha culminado el primer semestre de gestión de las nuevas autoridades regionales y locales. ¿Cómo ha avanzado la gestión del presupuesto del gobierno central en esas regiones? ¿Cómo han avanzado las propias autoridades regionales y locales en la ejecución de sus presupuestos? ¿Qué se ha avanzado en materia de legislación sobre la reforma descentralista? ¿Cuan transparente y participativa es la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales? ¿Se están aprobando y poniendo en práctica ,en las regiones y localidades, políticas para superar la exclusión de los mas pobres, de las mujeres y de los indígenas? ¿Qué recursos se están asignando a la salud y a la educación? ¿Qué políticas regionales hay en este terreno?

Vigila Perú es un sistema de vigilancia ciudadana sobre la descentralización, es implementado por el Grupo Propuesta Ciudadana en el marco del Proyecto Participa Perú. Busca desarrollar las capacidades de la sociedad civil para realizar actividades de vigilancia que les permita responder a estas y otras interrogantes. Vigila Perú produce reportes trimestrales sobre la marcha de la descentralización y la gestión de las autoridades en 12 regiones del país (Piura, Lambayeque, La Libertad, Ica, Cajamarca, Ancash, Junín, Huancavelica, Cusco, Arequipa, San Martín y Ucayali). En algunas de ellas se implementa también a nivel de algunos de los gobiernos locales provinciales y distritales.

Tan importante como los resultados mismos de la vigilancia es el desarrollo de capacidades de la sociedad civil y de una cultura de la transparencia en las autoridades de estas 12 regiones. La transparencia y la vigilancia –junto con la participación para la concertación– deberían ser los ejes dela nueva relación entre el Estado y la sociedad en el marco de la descentralización. Es ese el objetivo de Vigila Perú.

EL ANÁLISIS

El presupuesto asignado a las regiones y a las municipalidades para el año 2003 constituye el 22% y el 4% del total del presupuesto nacional respectivamente. El Gobierno Central gasta directamente el 74%. Si se retira del cálculo la valorización de los ingresos provenientes de la eliminación de las exoneraciones tributarias, las cuales han sido asignadas como recursos de inversión a las regiones, resulta que las regiones son responsables sólo del 15%, mientras que el Gobierno Central gasta directamente 80% del presupuesto nacional. El punto de partida de la descentralización es, pues, una modificación poco significativa de la concentración de recursos, una de las características estructurales del Estado peruano.

La mayor parte de los recursos de inversión han quedado en manos del Gobierno Central, mientras que los Gobiernos Regionales tienen un alto porcentaje dedicado al pago de la planilla.: 41% de los gastos del Gobierno Central en las regiones observadas es gasto de capital, solo el 6% de los gastos de los Gobiernos Regionales corresponde a este rubro.. El peso de las planillas en los presupuestos regionales hace que las funciones de educación, salud y asistencia, así como la de previsión social sean las que mayores recursos tienen asignados.

Y, mientras el gasto corriente avanza y fluye de manera regular, al ritmo del pago mensual de las planillas, el gasto de inversión depende de diversos factores como son la disponibilidad de recursos fiscales, la aprobación de los proyectos de inversión por el Sistema Nacional de Inversión Pública, así como de la capacidad de gestión de las autoridades encargadas. El Gobierno Central ha ejecutado en Junín y Piura solo el 15% y el 20% de sus gastos de capital, mientras que en San Martín y Ucayali ha ejecutado el 41% y el 50%. En el caso de

los Gobiernos Regionales hay situaciones que llaman la atención: San Martín, Cajamarca e Ica han gastado en el primer semestre menos del 10% de lo que tenían asignado para gasto de capital. Junín, Huancavelica y Ucayali el 11%. Solamente Piura y Cusco han logrado pasar del 30%. Los informes regionales presentan información detallada y analizan las causas específicas que explican esta situación en cada región.

En cuanto al proceso legislativo, en la agenda estaban previstas para la anterior legislatura, la aprobación de 17 leyes relativas a la descentralización, de las que solo 7 fueron aprobadas y promulgadas. Durante el segundo trimestre del 2003 solo se aprobó una norma, la cual amplió el plazo para la instalación de los Consejos de Coordinación Regional, quedando 10 leyes pendientes. El Consejo Nacional de Descentralización cumplió con presentar, a fines de marzo, la propuesta de Plan Anual de Transferencias 2003. Quedaron pendientes de aprobación propuestas fundamentales como el Plan Nacional de Descentralización, la Jerarquización de Activos y el Sistema de Acreditación de Competencias, entre otras.

El proceso de elaboración de estas normas en la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso ha sido participativa, mientras que en la Comisión de Gobiernos Locales no se han desarrollado consultas con la sociedad civil. El Consejo Nacional de Descentralización tampoco ha constituido instancias formales de consulta con la sociedad civil. Aunque no está obligado a hacerlo, pero sería recomendable que lo haga como manifestación de una voluntad política concertadora.

Los Gobiernos Regionales muestran comportamientos desiguales en el terreno de la transparencia. En general, hay mayor apertura a la

entrega de información sobre la gestión presupuestal y una menor apertura a la entrega de información sobre los acuerdos políticos de los Consejos Regionales. Ica es un caso destacable. El Gobierno Regional entrega a pedido y publica por cuenta propia la información presupuestal y los acuerdos de su Consejo Regional. En la medida en que no se ha hecho mayor gasto de capital, no ha habido grandes contratos de inversión que sean objeto de vigilancia. En el caso de Ancash y Junin no entregaron la información presupuestal solicitada.

En torno a la participación de la sociedad civil en la gestión regional, encontramos hasta tres situaciones diferenciadas: gobiernos muy favorables a la participación que no solo han cumplido adecuadamente con establecer los Consejos de Coordinación Regional sino que han impulsado otras formas complementarias de concertación (casos de Piura y Lambayeque); gobiernos que se limitan a cumplir con lo establecido por ley pero no toman ninguna iniciativa adicional (la mayoría de los casos); y gobiernos que han cumplido con los requisitos legales pero demostrando falta de voluntad participativa al no difundir la importancia de los CCRs, no promocionar la inscripción de las organizaciones, mantener el registro de organizaciones abierto por muy poco tiempo, incluir en el presupuesto algunos proyectos no considerados en el proceso del presupuesto participativo, como el Estadio Gracilazo, etc. (caso Cusco).

En la medida en que hacia el final del segundo trimestre no habían entrado aun en funcionamiento los CCRs, la concertación entre los Gobiernos Regionales y la sociedad civil se ha dado con mas frecuencia en las Mesas Departamentales de Lucha contra la Pobreza y las reuniones programadas para trabajar los planes de de-

sarrollo y los presupuestos 2004 de acuerdo a las directivas del MEF. Sobre los CCRs como tal, a fines del segundo trimestre, estaba instalados los CCRs en 9 de las 12 regiones observadas y en esos 9 había una predominancia de sectores urbanos, empresariales y medios, y poca representación de los sectores rurales y populares.

El Reporte Nacional 1 de Vigila Perú contiene también información y análisis sobre temas vinculados a la inclusión de los más pobres, los indígenas y las mujeres, así como sobre la educación y la salud, desde el punto de vista de la asignación presupuestal. Contiene también entrevistas a actores claves del proceso de descentralización. Los reportes regionales y locales que sustentan el Reporte Nacional 1 de Vigila Perú analizan estos mismos en más detalle y contienen también entrevistas a actores regionales y locales.

Transcurrido un semestre de la instalación de las nuevas autoridades regionales y locales, es posible tener una primera apreciación de la marcha de la descentralización integrando al análisis de lo que hace el Gobierno Central en términos de transferencias de recursos y producción de normas, con indicadores sobre la gestión de los nuevos Gobiernos Regionales y Locales. Como se desprende del Reporte Nacional 1 de Vigila Perú, hay algunas constantes en materia presupuestal (incluyendo salud y educación) y hay marcadas diferencias en materia de transparencia, participación, e inclusión.

IDEAS FUERZA

- El Presupuesto Nacional 2003 sigue concentrado en el Gobierno Central, más aun si se retiran del cálculo la valorización de las exoneraciones tributarias asignadas a los Gobiernos Regionales como recursos de inversión. Los presupuestos de los Gobiernos Regionales están mayoritariamente asignados a gasto corriente y, durante estos primeros 6 meses de gestión el gasto de capital ha avanzado de manera muy lenta. Problemas de caja, falta de proyectos de inversión, dificultades de gestión, pueden explicar esta situación.
- El Gobierno Central y los Gobiernos Regionales y Locales muestran comportamiento bastante heterogéneos en lo que se refiere a promover la participación de la sociedad civil en sus decisiones.
- La asignación de los recursos presupuestales a las regiones no guarda relación con el peso que a su interior tienen la pobreza y la población indígena. En los Gobiernos Regionales no es posible identificar aún políticas regionales para la lucha contra la pobreza, afirmar la interculturalidad o superar la exclusión de las mujeres.
- La vigilancia y la transparencia son las otras caras de la participación y la concertación y son fundamentales para enriquecer la democracia y dar gobernabilidad a la descentralización.
- Vigila Perú es un esfuerzo participativo que desarrolla capacidades para la vigilancia ciudadana en 12 regiones del país.

ACTORES CLAVE PARA SER ENTREVISTADOS

- Epifanio Baca, Responsable de Vigilancia Ciudadana, Grupo Propuesta Ciudadana
- Gastón Garatea, Presidente de la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
- Nelson Shack, Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas
- Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización
- Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Regionalización, Descentralización y Modernización de la Gestión del Estado