

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA IBP

***TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL, RENDICION DE CUENTAS Y
PARTICIPACION EN LOS GOBIERNOS REGIONALES DEL PERÚ***

Lima, enero de 2011

ÍNDICE

Presentación

Introducción

1. Contexto y antecedentes de la vigilancia ciudadana de la transparencia presupuestal en el Perú
 - 1.1. Contexto político y normativo
 - 1.1.1. Un marco normativo descentralista favorable a la participación ciudadana, la concertación, el acceso a la información y la rendición de cuentas
 - 1.1.2. Implementación de mecanismos para el ejercicio de acceso ciudadano a la información pública
 - 1.1.3. Mecanismos formales para la participación ciudadana en la fase de programación del presupuesto para inversiones de los gobiernos subnacionales
 - 1.2. Contexto económico
 - 1.2.1. El ciclo del presupuesto regional
 - 1.2.2. Incremento de las rentas provenientes de las industrias extractivas
 - 1.3. Sistema de Vigilancia del Proceso de Descentralización (Vigila Perú)
 - 1.3.1. Principales características del Sistema de Vigilancia
 - 1.3.2. Principales resultados
2. Descripción de la metodología del estudio
 - 2.1. Sistematización de la experiencia del Sistema Vigila Perú (2003-2009) en la vigilancia a la transparencia y rendición de cuentas presupuestal en los gobiernos regionales
 - 2.2. Tres estudios de caso: Piura, Cusco y Lambayeque
3. Indicadores de evaluación de la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas y la participación
 - 3.1. Indicadores de acceso ciudadano a la información
 - 3.1.1. Portales de transparencia
 - 3.1.2. Mecanismo de solicitud de información
 - 3.2. Indicadores de análisis de la gestión del presupuesto
4. Demandas de información de la sociedad civil. Tres estudios de caso en gobiernos regionales
 - 4.1. Gobierno Regional de Piura
 - 4.2. Gobierno Regional de Cusco
 - 4.3. Gobierno Regional de Lambayeque
 - 4.4. Conclusiones y recomendaciones a partir de los estudios de casos
5. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas
 - 5.1 Conclusiones

- 5.2 Recomendaciones
- 5.3 Indicadores propuestos

Anexos

1. Indicadores para evaluar los portales de transparencia de los gobiernos regionales
 - 1.1. Propuesta de información a incluir en los portales de transparencia sobre el presupuesto participativo
2. Indicadores para evaluar el mecanismo de solicitud y entrega de información pública
3. Indicadores para la recolección y análisis de la información presupuestal
4. Indicadores para la recolección y análisis de la información sobre contrataciones públicas
5. Indicadores para la evaluación cualitativa del proceso del presupuesto participativo
6. Indicadores para la evaluación cualitativa de las audiencias públicas de rendición de cuentas
7. Instrumentos utilizados para la realización de los Estudios de caso:
 - A. Términos de referencia de los estudios de caso
 - B. Actividad 1. Reporte de la observación del taller de rendición de cuentas del presupuesto participativo
 - C. Actividad 2. Reporte del acompañamiento al comité de vigilancia del presupuesto participativo 2009 y 2010
 - D. Actividad 3. Reporte del taller de identificación de demandas de información al Gobierno Regional
 - E. Actividad 4. Reporte de evaluación del mecanismos de entrega de información al ciudadano que no pertenece a ninguna organización
 - F. Índice del informe final del estudio de caso

CUADROS

Cuadro 1: Temas de la vigilancia de la descentralización

Cuadro 2: Temas de la vigilancia de la renta de las industrias extractivas

Cuadro 3: Indicadores de evaluación de portales de transparencia de los gobiernos regionales

Cuadro 4: Cuadro consolidado por Gobierno Regional e indicador. Evaluación 2009 IV

Cuadro 5: Evolución de los portales regionales. Marzo 2007-Diciembre 2009 (Porcentaje)

Cuadro 6: Cumplimiento por rubro de información. 2009 IV

Cuadro 7: Indicadores con mayor disminución del porcentaje de cumplimiento. 2009 IV- 2009 III

Cuadro 8: Mejores y peores desempeños de los gobiernos regionales por rubros. 2009 IV

Cuadro 9: Indicadores de evaluación del mecanismo de solicitud de información

Cuadro 10: Cuantificación de la entrega de información

Cuadro 11: Calificación de la información

Cuadro 12: Temas e indicadores de vigilancia de la gestión presupuestal

Cuadro 13: Demandas de información al Gobierno Regional de Piura

Cuadro 14: Comité de vigilancia del presupuesto participativo 2009

GRÁFICOS

Gráfico 1: Fases del proceso del presupuesto participativo

Gráfico 2: El ciclo del presupuesto público

Gráfico 3: Evolución de los portales regionales. Marzo 2007-Diciembre 2009

Gráfico 4: Acceso a la información en gobiernos regionales 2007-2008

Gráfico 5: Acceso a la información 2008 por cuatrimestres

Gráfico 6: Respuesta a las solicitudes de información de los diferentes aspectos de la gestión regional 2008

Gráfico 7: El ciclo presupuestal regional

Presentación

El presente estudio “*Transparencia presupuestal, rendición de cuentas y participación en los gobiernos regionales del Perú*”, ha sido elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana, con el auspicio de *International Budget Partnership* (IBP) y el *Center on Budget and Policy Priorities* (CBPP). El objetivo del acuerdo establecido por estas organizaciones fue realizar un estudio que combine, la sistematización de la experiencia del Sistema de Vigilancia Ciudadana al proceso de Descentralización – implementada por el Grupo Propuesta Ciudadana – y en particular, a la transparencia y la rendición de cuentas presupuestal en los gobiernos regionales del Perú, con la información generada para identificar la demanda ciudadana de transparencia presupuestal y su opinión sobre la información disponible actualmente.

El trabajo fue realizado entre febrero y diciembre de 2010. Al empezar el estudio, en el mes de marzo se realizó un taller internacional de trabajo organizado por el IBP en Washington DC para presentar y discutir la metodología conjuntamente con los otros países participantes. Para los estudios de caso contó con la participación del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA en la región de Piura y de la Asociación ARARIWA en la región del Cusco, ambas integrantes del sistema de vigilancia y socias del Grupo Propuesta Ciudadana.

El equipo de trabajo estuvo conformado por las siguientes personas. Juan José Ccoyllo y Epifanio Baca, como responsable y coordinador del estudio, respectivamente. Para la revisión del tema presupuestal y el de contrataciones se contó con la colaboración de Alejandra Muñoz y Gustavo Avila. Por su parte, los Estudios de Caso estuvieron a cargo de Alina Antón, Ana Cecilia Quiñones y Larcery Díaz, en Piura, Cusco y Lambayeque, respectivamente. Levy del Águila se encargó del trabajo de revisión y edición del texto.

Expresamos nuestro reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil y a los funcionarios públicos de los gobiernos regionales por la valiosa información y el apoyo que nos brindaron.

Introducción

El presente estudio sistematiza la experiencia de vigilancia de la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas en los gobiernos regionales de Perú y se enmarca en un estudio mayor promovido por el International Budget Partnership (IBP) en un total de 15 países para desarrollar estándares sobre la transparencia presupuestal a nivel subnacional y promover la adherencia a estos estándares por parte de los gobiernos subnacionales alrededor del mundo. Esta iniciativa de IBP se suma a la Open Budget Survey, que se lleva a cabo cada dos años y que en 2008 reportó sobre la transparencia presupuestal del Gobierno Nacional de 59 países alrededor del mundo.

En el caso del Perú, el estudio tiene las siguientes características que deben ser tomadas en cuenta para efectos de su comparabilidad:

- 1) El gobierno subnacional elegido son los gobiernos regionales debido a que presentan un número (25) que permite una evaluación con una cobertura completa.
- 2) Ya existen estándares de transparencia que se usan para medir la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas y la participación en los gobiernos regionales, los cuales han sido desarrollados por instituciones de la sociedad civil a partir de normas de transparencia y gestión del presupuesto.
- 3) El Grupo propuesta Ciudadana – que implementa el sistema de vigilancia del proceso de descentralización - ha realizado evaluaciones para medir la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas y la participación desde el año 2003.
- 4) Estos estándares no se han evaluado a través de encuestas sino más bien usando indicadores cuantitativos estandarizados.
- 5) Los gobiernos regionales son actualmente evaluados y existen indicadores para identificar las mejores prácticas de buen gobierno

En ese contexto, el estudio presenta los logros y desafíos del sistema de vigilancia (Vigila Perú) de la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas y la participación, realizado en el marco del seguimiento al proceso de descentralización desde el año 2003. Los logros se pueden apreciar en la incidencia obtenida en la mejora de la transparencia de la gestión regional, en la difusión y puesta en la agenda pública de los problemas y desafíos que vienen enfrentando los gobiernos regionales en la gestión de sus presupuestos para inversiones, contrataciones públicas y los mecanismos de participación ciudadana y en el fortalecimiento de las capacidades de los comités de vigilancia del presupuesto participativo.

La posibilidad de realizar estas acciones de vigilancia ciudadana han sido posibles en el Perú gracias a un contexto político y normativo favorables a la transparencia, que promovió el gobierno de transición instalado luego de la caída del régimen autoritario y corrupto de Alberto Fujimori. Este contexto, así como las características y resultados de Vigila Perú, son presentados en el capítulo 1. Todo ello permitirá entender que los indicadores de vigilancia utilizados se han construido contando con un marco normativo que permite el ejercicio

ciudadano de sus derechos de acceso a la información y la participación política; y, por otro lado, regula los procesos y procedimientos de gestión de los gobiernos regionales. En la medida en que este contexto tenga similitudes con el contexto de otros países los indicadores tendrán mayores opciones de ser ajustados y replicados.

La metodología del estudio utilizada en la sistematización de la experiencia de Vigila Perú así como la metodología y actividades llevadas a cabo en los “Estudios de caso” se desarrollan en el capítulo 2.

Para fines de este estudio, el logro más valioso ha sido la validación de indicadores cuantitativos de evaluación, los cuales han mostrado su rigor y utilidad para:

- a) Dar cuenta de la información presupuestal contenida en los portales de transparencia de los gobiernos regionales.
- b) Dar cuenta de la atención brindada por los gobiernos regionales a las solicitudes a las solicitudes de información pública presentadas por Vigila Perú.
- c) Recolectar información que permita realizar un análisis de la gestión presupuestal de los gobiernos regionales.
- d) Recolectar información que permita realizar un análisis preliminar de la gestión de las contrataciones públicas de los gobiernos regionales.
- e) Recolectar información que permita realizar un análisis cualitativo del presupuesto participativo y de las audiencias públicas de rendición de cuentas

Estos indicadores y sus principales características son presentados en el capítulo 3. Se empieza con la metodología utilizada para evaluar la entrega de información completa y oportuna a través del mecanismo de solicitud de información y la publicación de información completa y actualizada en los portales de transparencia de los gobiernos regionales, para después mostrar algunos resultados de esta evaluación. Luego se presentan los temas abordados por los indicadores de análisis de la gestión presupuestal y de las contrataciones públicas, cómo han evolucionado estos indicadores en función a las fuentes de información presupuestal disponibles y la experiencia ganada, cómo a su vez han evolucionado estas fuentes de información. Se cierra esta parte con los desafíos y recomendaciones para mejorar las fuentes de información, las que podrían permitir el diseño y aplicación de nuevos indicadores de análisis presupuestal. Finalmente, se presentan los indicadores cualitativos para evaluar el funcionamiento del proceso del presupuesto participativo y las audiencias públicas de rendición de cuentas.

El estudio presenta también, en el capítulo 4, los resultados de tres estudios de caso - en los departamentos de Piura, Cusco y Lambayeque - los cuales permitieron identificar las principales demandas de información de la sociedad civil, especialmente las demandas de los comités de vigilancia del presupuesto participativo. Estos estudios ofrecen además un balance regional sobre los mecanismos puestos en marcha por los gobiernos regionales, en cumplimiento de normas nacionales, para facilitar la participación y vigilancia ciudadanas, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Ello dará cuenta del contexto regional a los que responden los indicadores de vigilancia. Un rasgo de los indicadores de vigilancia

utilizados por Vigila Perú es que se alimentan de las demandas reales que tienen las organizaciones de la sociedad civil, los cuales tienen requerimientos específicos de información y rendición de cuentas. En ese sentido, este diagnóstico permitirá ajustar:

- 1) los indicadores de evaluación de portales de transparencia, en la parte correspondiente a la transparencia de la participación ciudadana.
- 2) Los indicadores cualitativos de evaluación del funcionamiento del presupuesto participativo

En los anexos pueden encontrarse además las herramientas utilizadas para la realización de los estudios de caso.

1. Contexto y antecedentes de la vigilancia ciudadana de la transparencia presupuestal en el Perú

El marco normativo del proceso de descentralización en marcha, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Marco del Presupuesto Participativo dispusieron la implementación de mecanismos de acceso ciudadano a la información pública a nivel nacional y espacios de participación ciudadana y vigilancia de la gestión de los gobiernos subnacionales, los cuales comenzaron a implementar los gobiernos regionales desde su instalación en enero de 2003.

Este contexto favoreció la puesta en marcha de diversas experiencias de control social de la gestión pública, entre ellas la del sistema de vigilancia del proceso de descentralización-Vigila Perú, del Grupo Propuesta Ciudadana, el cual ha venido realizando desde el inicio del proceso de descentralización una devaluación de, la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los gobiernos regionales.

1.1. Contexto político y normativo

El retorno a la democracia, tras la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori el año 2000, reabrió el debate sobre las reformas requeridas para recuperar el funcionamiento y la legitimidad del sistema democrático en el Perú. Durante el gobierno de transición democrática de Valentín Paniagua y el posterior gobierno democrático de Alejandro Toledo se puso en marcha el proceso de descentralización como una de las reformas más importantes en ese sentido. Su implementación requirió una Ley de reforma constitucional y la elaboración de un marco normativo previsto en la Ley de Bases de la Descentralización, entre los cuales se encuentran la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Junto a ellas se implementaron otras normas como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública o La ley Marco del Presupuesto Participativo que pusieron en marcha y fortalecieron mecanismos de acceso ciudadano a la información pública así como procesos de participación ciudadana. En este contexto se abrieron espacios a la participación y la vigilancia ciudadanas, así como la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los gobiernos subnacionales (regionales y locales).

1.1.1. Un marco normativo descentralista favorable a la participación ciudadana, la concertación, el acceso a la información y la rendición de cuentas

La Ley de Bases de la Descentralización (julio 2002) establece la implementación de mecanismos de participación ciudadana y concertación en la gestión de los gobiernos subnacionales¹. El capítulo de Participación ciudadana de la citada Ley² señala que los

¹ Uno de los principios generales de la descentralización es el ser democrática y en ese sentido promover la participación y concertación de la sociedad en la gestión de gobierno (Art. 4d). De este modo, el Art. 6° establece como objetivos de la

gobiernos subnacionales “están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate, y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública” y el Art. 18 señala como principales mecanismos los planes de desarrollo concertado y el presupuesto participativo. Para ello se “deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública... así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas” (art. 3). Es decir junto a los mecanismos de participación, y para facilitar su funcionamiento y vigilancia, se establece la necesidad de implementar mecanismos de acceso a la información y de rendición de cuentas.

Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) (noviembre 2002) establece la estructura de los gobiernos regionales y fija entre los principios rectores de las políticas y la gestión regional la participación³, la transparencia⁴ y la rendición de cuentas⁵. Se avanza en la incorporación de mecanismos concretos para hacerlos efectivos, tales como los portales de transparencia y las audiencias públicas de rendición de cuentas⁶.

En junio de 2003 se modifica la LOGR⁷ y se incorpora en la estructura básica del Gobierno Regional, junto a la Presidencia Regional (órgano ejecutivo) y el Consejo Regional (órgano legislativo y fiscalizador), el Consejo de Coordinación Regional (CCR), como un órgano consultivo y de coordinación⁸, integrado por el Presidente regional, los alcaldes provinciales y por los representantes de la sociedad civil (Art. 3). Como principales funciones el CCR debe emitir opinión consultiva sobre el presupuesto participativo y el plan de desarrollo regional concertado.

1.1.2. Implementación de mecanismos para el ejercicio de acceso ciudadano a la información pública

Solicitud de información pública y portales de transparencia de las entidades públicas

En el año 2002 se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con el objetivo de promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental

descentralización, entre otros, la “participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión regional y local, así como la participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social”.

² Ley de Bases de la Descentralización, Art. 17°.

³ “La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales”. Art. 8.1°

⁴ “Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806”. Art. 8.2°

⁵ “Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. La audiencia pública será una de ellas”. Art. 8.3°

⁶ “El Gobierno Regional realizará como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en una provincia, en la que dará cuenta de los logros y avances alcanzados durante el periodo”.

⁷ Ley 27902

⁸ Ley 27902, Art. 2°

de acceso a la información consagrado en la Constitución Política⁹. El principio de publicidad contenido en esta norma establece que “toda información que posea el Estado se presume pública, salvo excepciones expresamente previstas por el artículo 15° de la presente Ley”¹⁰, lo cual significa que las excepciones a la Ley están reguladas por la misma Ley y no se deja espacio a que las entidades decidan arbitrariamente qué información es o no pública.

La referida Ley establece la implementación progresiva de los siguientes mecanismos: a) los portales de transparencia, donde la entidad pública debe difundir información sobre su organización y gestión, junto a b) el mecanismo de acceso a la información, que establece el procedimiento de solicitud de información para la entrega de información pública. En ambos casos se debe nombrar un funcionario responsable de entregar la información o actualizar el portal.

En el caso del mecanismo de solicitud de información pública, se debe resaltar que no se requiere justificar la razón o causa de la solicitud; se establece un procedimiento, con requisitos y plazos de entrega de información; así mismo, se prevén sanciones administrativas y penales en caso la información no sea entregada. En el caso de los portales, la Ley fija contenidos mínimos como la información sobre presupuesto, inversiones, remuneración de los funcionarios y contrataciones públicas; así mismo, se establece un calendario de actualización de la información.

Estos mecanismos han permitido acceder a la información necesaria para evaluar la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas de los gobiernos regionales.

Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas

Después de la caída del gobierno de Fujimori, el gobierno de transición democrática presidido por Valentín Paniagua (2000-2001) buscó incrementar el nivel de transparencia de la gestión pública y a la vez promover una participación más activa de la ciudadanía en la toma de decisiones en el sector público y la fiscalización del comportamiento de los órganos del Estado. Para ello se dio impulso a una serie de iniciativas como la aprobación de una norma de acceso ciudadano a la información del sector público y el cumplimiento de los mandatos de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.

De esta forma, en febrero de 2001, se puso en marcha la implementación del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas¹¹, una plataforma informativa de acceso libre que permite a cualquier usuario disponer, en tiempo real, de información económica centralizada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Su importancia radica en que la información presupuestal, que antes era secreta o sólo disponible a altas autoridades, era puesta ahora a disposición de toda la ciudadanía, en cumplimiento del derecho constitucional de los ciudadanos a acceder libremente a la información pública.

⁹ “Toda persona tiene derecho... a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.” Constitución Política del Perú. Art. 2, Numeral 5

¹⁰ Artículo 3°. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹¹ <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>

El principal módulo de este portal es la Consulta amigable¹², el cual contiene información sobre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), la ejecución de ingreso en la fase de Recaudado, y la ejecución de gasto en las fases de Compromiso, Devengado y Girado, correspondiente a las Unidades Ejecutoras (UE) del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales (municipalidades).

Esta Consulta amigable se alimenta de la información contenida en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)¹³, el cual consiste en una gran base de datos sobre casi la totalidad de los gastos del Estado. El SIAF permite tener un registro del presupuesto y gasto de cada institución pública, incluido el registro de las “metas físicas” de las actividades o proyectos. La información se presenta ordenada a partir de clasificadores de ingreso y clasificadores de gasto¹⁴, así como clasificadores funcionales programáticos.

Otras informaciones que se pueden encontrar en el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas son las proyecciones macroeconómicas; el seguimiento al gasto de las acciones prioritarias en salud; las transferencias del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales; la ejecución financiera y presupuestaria de las entidades bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento a la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE); los montos y destino de la recaudación tributaria de SUNAT y ADUANAS; la gestión financiera y normatividad de los fondos públicos; los proveedores del Estado; la deuda interna y externa; la cuenta general de la República; así como la ejecución de los proyectos de inversión. Desde el marco del ciclo del presupuesto público se puede afirmar que este portal le da publicidad a la información sobre las fases de programación, aprobación y ejecución.

Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)

El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)¹⁵ es gestionado por el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE). Constituye un sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas. Aunque el SEACE está diseñado principalmente para la realización de contrataciones electrónicas y brindar información sobre oportunidades de negocios a los proveedores, contiene información muy útil para hacer un seguimiento a la gestión de las contrataciones públicas que las entidades deben realizar para ejecutar su presupuesto y los proyectos de inversión pública.

El sistema permite la consulta de los Planes Anuales de Contrataciones (PAC) de las entidades públicas detallada por unidad ejecutora, versión del PAC, número de procesos de selección y valor estimado total de los procesos. Para cada unidad ejecutora (entidad) existe la información detallada de los procesos contenidos en el PAC. Sobre cada proceso se puede obtener la información acerca de:

- a) La descripción del proceso: nombre, objeto (bien, servicio u obra), lugar de ejecución y código del proceso, si es que ha sido convocado.

¹² La Consulta amigable presenta información de ejecución del gasto desde el año 1999 y la información de la ejecución de ingresos desde el año 2009.

¹³ El SIAF se puso en marcha oficialmente en enero de 1999.

¹⁴ Estos clasificadores son publicados anualmente

¹⁵ <http://www.seace.gob.pe/>

- b) Tipo de proceso: Licitación Pública (LP), Concurso Público (CP), Adjudicación Directa Pública (ADP), Adjudicación Directa Selectiva (ADS) y Menor Cuantía (MC)
- c) Cantidad de ítems
- d) Valor estimado
- e) CIU, que es un código que describe el tipo de bien.
- f) La fecha tentativa de convocatoria
- g) Fuente de financiamiento

Es una práctica corriente que no todos los procesos de selección programados en el PAC sean finalmente convocados, es decir se publiquen las bases para la recepción de propuestas de los postores. En los casos en que el proceso es convocado, se puede obtener información sobre el valor referencial (el valor que figura en las bases), el calendario del proceso, los archivos de las bases (consultas y base final integrada), el cuadro comparativo y las actas de la evaluación técnica y económica para determinar al postor ganador, el acta de la buena pro, así como los datos del postor ganador (nombre, RUC) y el valor adjudicado, que es el valor final. Adicionalmente es posible encontrar información sobre otros procesos adjudicados al postor ganador solo debe hacer clic sobre el número de Registro Único de Contribuyente (RUC).

Como un desafío a superar se debe señalar que no existe una articulación entre el SIAF/Portal de transparencia económica del MEF y el SEACE, que permita hacer un seguimiento sistemático de los gastos desde el sistema presupuestal al sistema de contrataciones públicas. Actualmente son dos sistemas separados, lo que hace muy difícil identificar los procesos de selección asociados a un proyecto de inversión, por poner un ejemplo.

1.1.3. Mecanismos formales para la participación ciudadana en la fase de programación del presupuesto para inversiones de los gobiernos sub-nacionales

El presupuesto participativo tiene sustentación en la Constitución Política reformada y en la Ley de Bases de la descentralización. Es un proceso que se ha ido configurando paulatinamente¹⁶ y permite la participación de la sociedad civil en la priorización de proyectos a ser incluidos en el presupuesto de inversiones así como la vigilancia ciudadana del cumplimiento de los acuerdos. Asimismo establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte del gobierno sub-nacional acerca del estado de la ejecución de los proyectos priorizados en el proceso.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo (noviembre 2003) la define como “un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado – sociedad civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos”. En ese sentido se establecen las fases del proceso participativo (Art. 6), la vinculación del presupuesto participativo a los planes de desarrollo concertados, así como el acceso a la información pública (Art. 8) y la rendición de cuentas, en tanto mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo.

¹⁶ Corresponde a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas elaborar Directivas y Lineamientos para la regulación del proceso.

Siguiendo con el desarrollo del diseño del proceso, el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (noviembre 2003) establece que los gobiernos sub-nacionales mediante ordenanza reglamentarán la acreditación de los agentes participantes. También se prevé la implementación de programas de capacitación a los agentes participantes, el desarrollo de talleres de trabajo, la conformación de un equipo técnico cuya principal función consiste en la evaluación técnica de las propuestas de las alternativas de acción resultantes de los talleres de trabajo y la conformación de un comité de vigilancia cuya función consiste en vigilar los acuerdos y resultados del proceso participativo.

Los mecanismos y pautas para el desarrollo del proceso son establecidos a través de Instructivos aprobados por el MEF. En el último de ellos, aprobado en marzo de 2010, se establecen cuatro fases, las cuales deben ser desarrolladas entre los meses de enero a junio: preparación, concertación, coordinación y formalización¹⁷. En la fase de preparación el Gobierno Regional desarrolla las acciones de comunicación; sensibilización; convocatoria; identificación, registro y capacitación de los agentes participantes, previa aprobación de la ordenanza regional que reglamenta el proceso. En la fase de concertación los funcionarios regionales y la sociedad civil elaboran concertadamente el diagnóstico, la identificación y la priorización de los resultados y los proyectos de inversión, a través de talleres de trabajo y la formalización de acuerdos y compromisos. En la fase de coordinación entre niveles de gobierno, a realizarse en el mes de enero, el Presidente regional debe dirigir la coordinación con los gobiernos locales en materia de gastos de inversión respetando competencias y procurando economías de escala. Finalmente, en la fase de formalización, a realizarse en el mes de junio, se formalizan en el PIA los acuerdos y compromisos y se realiza la rendición de cuentas del presupuesto participativo.

En la Formulación en el PIA de los acuerdos y compromisos, la Gerencia de Planificación y presupuesto elabora un cronograma de ejecución de proyectos que deberá ser puesto a disposición del comité de vigilancia y el Consejo de Coordinación regional, así como del Consejo regional.

La rendición de cuentas de estos compromisos estará a cargo del presidente regional en el mes de marzo del siguiente año. De la misma forma en el mes de marzo del año en curso se llevará a cabo la rendición de cuentas del proceso del año anterior.

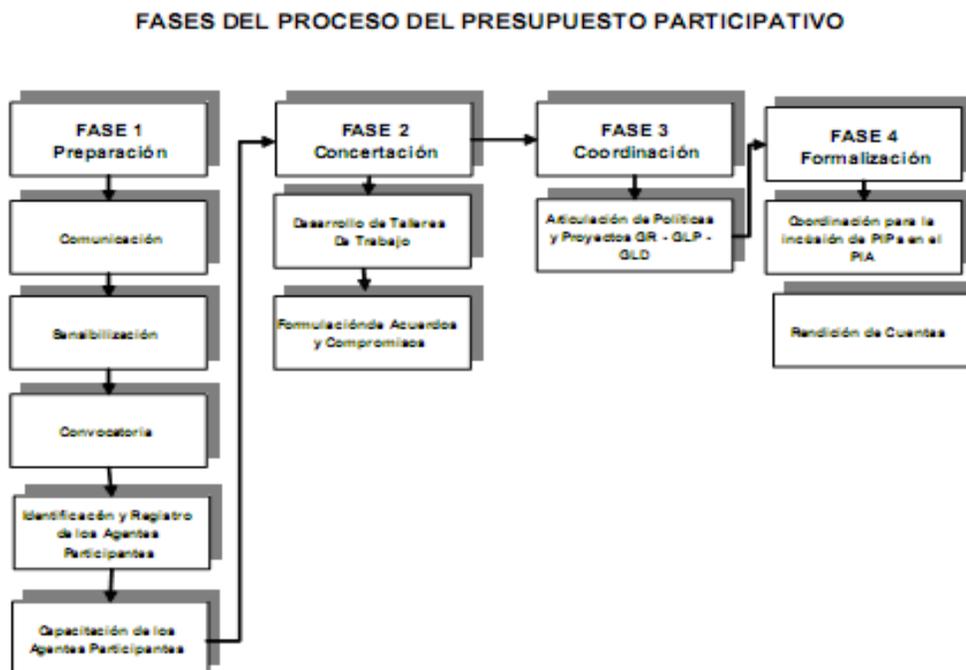
El contenido de la rendición de cuentas es el siguiente:

- a) Programación y nivel de avance en la ejecución y resultados de los proyectos priorizados en el proceso del presupuesto participativo del año anterior.
- b) Sustentar los cambios efectuados a los proyectos priorizados y modificaciones presupuestarias realizadas.
- c) PIA del presente ejercicio.
- d) Información respecto a los resultados de gestión en el año anterior, a nivel de actividades, proyectos y logros de los Objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

¹⁷ El *Instructivo para el presupuesto participativo basado en resultados* recoge la experiencia de procesos anteriores y las sugerencias de los actores involucrados y los enmarca en un enfoque basado en resultados.

Para reforzar la transparencia del proceso, se elige un comité de vigilancia (CV), conformado por agentes participantes de la sociedad civil, para vigilar el cumplimiento de los acuerdos, vigilar que el Gobierno regional cuente con un cronograma aprobado de ejecución de obras, vigilar que los recursos del Gobierno regional destinados al presupuesto participativo del año fiscal sean invertidos, entre otros. Para tal fin los gobiernos regionales deben proporcionar información al CV sobre el cronograma de inversiones, el PIA y la ejecución de gastos de inversión. (Ver gráfico 1).

Gráfico 1:



Fuente y elaboración: MEF

1.2 Contexto económico

1.2.1. El ciclo del presupuesto regional

El proceso presupuestario regional, al igual que el nacional y local, se encuentran regidos por la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley N° 28411)¹⁸, las leyes de Presupuesto del Sector Público¹⁹ y las Directivas que aprueba la Dirección Nacional de Presupuesto Público

¹⁸ En la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto se establecen los principios, orientaciones y procedimientos que las instituciones deben seguir de manera permanente en las cinco fases que comprende el ciclo presupuestario.

¹⁹ En los tres niveles de gobierno, el proceso presupuestario está sujeto al criterio de estabilidad, concordante con las reglas y metas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) que elabora el MEF con el fin de hacer sostenibles las finanzas públicas a partir de proyecciones sobre el contexto internacional y las proyecciones macroeconómicas y fiscales. En este documento se incluyen las proyecciones económicas sobre los ingresos que recibirá el Estado para un período de dos años, los cuales servirán para la estimación de los límites de los créditos presupuestarios correspondientes a cada entidad pública. También se plantean algunos lineamientos de política

(DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entidad que en su calidad de órgano rector del Sistema representa la más alta entidad técnica-normativa en materia presupuestaria y mantiene relaciones técnico-funcionales con la oficina de presupuesto de las entidades regionales.

Son cinco las etapas que comprende el ciclo presupuestario: la *programación*, la *formulación* y la *aprobación* del presupuesto, que se realiza el año previo al período fiscal; la *ejecución*, durante el período fiscal y la *evaluación* que se realiza el año posterior. (Ver gráfico 2).

En este marco nacional se inscribe el presupuesto participativo que se desarrolla en los gobiernos subnacionales (locales y regionales). El proceso se inicia regularmente en marzo y termina en junio. Tiene su propia Ley (28056) y su propio ciclo, el mismo que se adhiere de manera indirecta al ciclo presupuestal nacional.

Sin embargo, nada asegura que los proyectos priorizados por los agentes participantes (miembros que participan con voz y voto en la formulación del presupuesto participativo) formen parte de la programación presupuestal de inversiones de los gobiernos regionales/locales. Esto debido al carácter no vinculante del presupuesto participativo para el presupuesto institucional de la entidad (regional o local).

1) Etapa de Programación

En esta primera etapa cada pliego (gobierno regional) estima sus ingresos, teniendo en cuenta las tendencias de la economía, las estacionalidades y los efectos coyunturales que se estimen en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Luego, clasifican sus ingresos por fuentes de financiamientos, las mismas que servirán para sustentar los gastos de cada entidad. Los responsables de la Oficina de Planificación y Presupuesto deben clasificar los gastos por tipos, distinguiendo los correspondientes al *gasto corriente*, *gasto de capital* y *servicio de deuda*. También deben distinguir entre los gastos que son de carácter permanente como las planillas, el personal activo y cesante, no vinculados a proyectos de inversión, así como sus respectivas cargas sociales; segundo, los bienes y servicios necesarios para la operatividad institucional; tercero, el mantenimiento de la infraestructura de los proyectos de inversión; cuarto, las contrapartidas que por efecto de contratos o convenios; quinto, los proyectos en ejecución; finalmente, la ejecución de nuevos proyectos de inversión que serán los discutidos en el *proceso del presupuesto participativo*.

2) Etapa de Formulación

En esta etapa se determina la estructura funcional-programática del pliego, en la cual se reflejan los objetivos institucionales y las actividades que deberán realizarse para alcanzarlos. Asimismo, se determinan las metas en función de la escala de prioridades y se consignan las cadenas de gasto y las respectivas fuentes de financiamiento.

Dentro de los cinco primeros días hábiles de junio el MEF envía el primer techo presupuestal a los gobiernos regionales. Dichos montos son programados en función a lo establecido en el

económica y objetivos de la política fiscal de mediano plazo como la reducción de la pobreza o la reducción de la desnutrición infantil, que necesitan ser promovidos desde el nivel regional y local para que puedan cumplirse.

MMM y de los topes máximos de gasto no financiero del Sector Público²⁰. Con esta información los gobiernos regionales orientan recursos a las obligaciones fijas o componentes inerciales del gasto de la institución, asegurando el gasto de mantenimiento de la infraestructura ya existente y de los proyectos de continuidad. Los recursos restantes se deben destinar al financiamiento de las acciones a ser priorizadas en el proceso del presupuesto participativo.

El último Instructivo publicado indica que el proceso debe realizarse en compatibilidad con el proceso de presupuestación con enfoque de resultados, el cual está orientado a la reducción de la pobreza que se viene implementando en el Perú desde el año 2007. La idea es que los actores sociales puedan tomar decisiones informadas y hacer asignaciones estratégicas enfocadas a lograr mejores resultados en temas de educación, salud y sanidad. Para ello es importante la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado (PDC), cuyos ejes estratégicos deben servir para orientar la priorización de problemas y proyectos con una visión de mediano y largo plazo, orientados a modificar indicadores de resultados.

La formalización de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo debe culminarse en el mes de julio para que puedan ser incorporados en el anteproyecto de presupuesto de apertura (PIA) que cada gobierno regional envía al Ministerio de Economía y Finanzas. De lo contrario, si existiera algún retraso en la etapa de formalización, los proyectos priorizados no alcanzarán a ser incorporación dentro del anteproyecto de PIA enviado al MEF. De haber algún incumplimiento o irregularidad en las fases del Presupuesto Participativo son los Comités de Vigilancia y Control, así como los ciudadanos los facultados para realizar una denuncia ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo.

En el mes de julio se inician las reuniones entre la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) y los representantes de los pliegos de los gobiernos regionales para que sustenten el proyecto de PIA y la estructura funcional programática.

3) Etapa de Aprobación

El presupuesto formulado por la Gerencia Regional de Planeamiento es enviada al MEF para que este reúna todos los presupuestos de las demás entidades públicas en un sólo anteproyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público y lo envíe al Congreso de la República para su discusión, durante cuatro meses, y aprobación en el mes de diciembre.

La aprobación de los presupuestos de los gobiernos regionales también debe pasar por la aprobación del Consejo Regional mediante un Acuerdo y Resolución Ejecutiva Regional que puede hacerse hasta el 31 de diciembre antes de iniciar el año fiscal.

4) Etapa de Ejecución

Esta etapa está sujeta al régimen del presupuesto anual y a sus modificaciones. La ejecución se inicia el primero de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal. Durante dicho período se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con

²⁰ Los límites de los créditos presupuestarios están constituidos por la estimación de ingresos que espera percibir las Entidades, así como los fondos públicos que le han sido determinados y comunicados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

los créditos presupuestarios autorizados en los presupuestos. Asimismo la DNPP aprueba los calendarios de compromisos con los montos que los gobiernos regionales requieran para ejecutar recursos de sus actividades programadas.

En esta fase la DNPP realiza el control presupuestal, que consiste, exclusivamente, en el seguimiento de los niveles de ejecución de egresos respecto a los créditos presupuestarios autorizados por la Ley de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones. El control de la legalidad en esta etapa está a cargo de la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Interno (OCI) de los gobiernos regionales supervisan la legalidad de la ejecución del presupuesto público comprendiendo la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado.

5) Etapa de Evaluación

Existen evaluaciones realizadas por el Gobierno regional y aquellas realizadas por el MEF. Por otro lado se debe mencionar que en el ciclo presupuestal regional existen espacios de participación ciudadana en la rendición de cuentas de la gestión del Gobierno regional. Los más importantes son las audiencias públicas de rendición de cuentas²¹, las rendiciones de cuentas del presupuesto participativo²² y la demanda de rendición de cuentas²³.

El presupuesto de los gobiernos regionales está vinculado directamente al ciclo presupuestal nacional, ya que en la práctica presupuestal del MEF éstos no son más que pliegos (entidad pública a la que se le aprueba un crédito presupuestario).

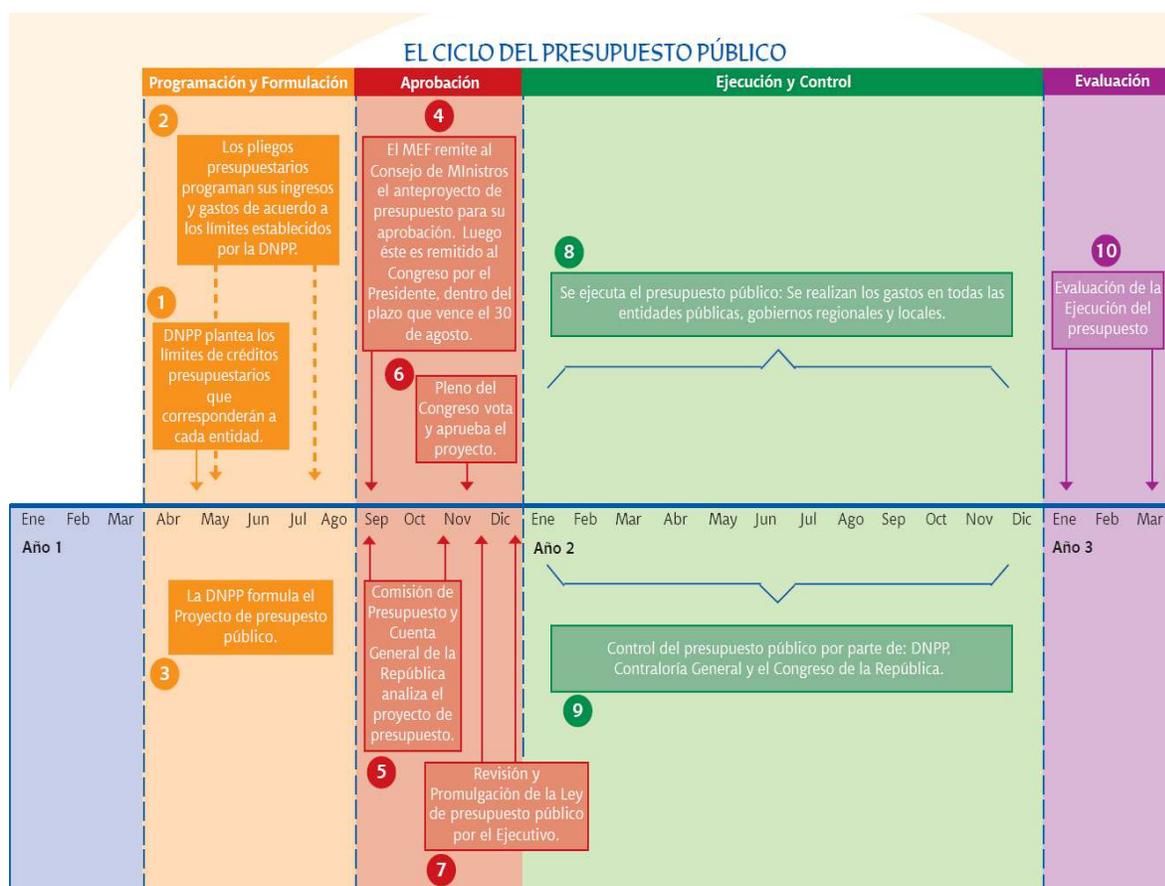
Una etapa muy importante del ciclo presupuestal nacional es sin duda la evaluación. Esta es llevada a cabo por cada entidad al término de cada semestre y corresponde a la evaluación global de la gestión presupuestal. Los gobiernos regionales emiten sus informes a la Dirección Nacional de Presupuesto Público-DNPP (con copia a Contraloría de la República y a la Comisión de presupuesto del Congreso de la República). A su vez, el MEF a través de la DNPP dentro de la evaluación global (45 días después de culminado el cierre presupuestal realizado en el mes de marzo) hace una evaluación del cumplimiento de la misión institucional de los gobiernos regionales. Esta evaluación que se realiza desde el 2003, evidencia que cada vez son menos los gobiernos regionales que obtienen una calificación de Muy bueno. Por ejemplo en el 2003 hubo 15 gobiernos regionales con este calificativo, en el 2004, 16 y en el 2005, 6. En los años 2006 y 2007 sólo 1, en el 2008, 2 y en el 2009, se subió a 3.

Grafico 2:

²¹ Establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Art. 24°

²² Establecidas en la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Art. 11°

²³ Establecidas como un derecho ciudadano por la la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300).



1.2.2. Incremento de la renta proveniente de las industrias extractivas

Junto al ciclo presupuestal, otro elemento, en este caso más coyuntural, que explica el contexto económico en el que se desenvuelven las acciones de vigilancia es el incremento de la renta proveniente de las industrias extractivas, lo cual tiene como consecuencia un mayor presupuesto para inversiones en los gobiernos regionales y una mayor exigencia de transparencia tanto para informar sobre la renta como el destino de las inversiones²⁴.

En efecto, en los últimos años el crecimiento económico en el Perú tuvo en el sector extractivo, principalmente el minero, uno de sus principales impulsores, debido en buena parte al incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional. El aporte de este sector se concentra en las exportaciones, en los ingresos tributarios y en las transferencias a las regiones productoras de parte de los impuestos y las regalías pagadas por las empresas, en virtud del mecanismo del canon. Así, entre 2001 y 2009 la recaudación total de tributos internos se multiplicó por 2.5 veces, pero la del sector minero se multiplicó en algún momento por 17.5 veces. En los últimos 5 años el sector minero ha representado más del 60% de las

²⁴ La importancia del tema motivó que Vigila Perú elaborara Reportes de Vigilancia a las Industrias extractivas, siguiendo el modelo de los Reportes de vigilancia al Proceso de la Descentralización. Ver más adelante el Cap. 1.3.1.

exportaciones y llegado aportar en algún momento el 25% de los tributos internos, cuando el 2002 dicho aporte era solo de 4% del total.

Entre 2005 y 2009 la economía peruana tuvo un periodo de bonanza fiscal en el cual se produjo una descentralización del gasto público de inversiones favorecido por el aumento de las transferencias del canon y regalías²⁵ y del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun)²⁶. Este proceso permitió a los gobiernos regionales y municipalidades contar con crecientes recursos para financiar inversiones. Así, por ejemplo, las transferencias por la presencia de actividad minera pasaron de US\$ 27 millones en el 2001 a US\$ 1, 719 millones en el 2007, US\$ 1,479 millones en el 2008, US\$ 1,145 millones en el 2009 y US\$ 1,150 millones en el 2010. Las transferencias por la explotación de hidrocarburos a las regiones pasaron de US\$ 100 millones en el 2001 a US\$ 440 millones en el 2009.

Así, las transferencias por actividad extractiva a las regiones se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de las inversiones en los gobiernos subnacionales. En el 2009, estos recursos financiaron casi el 50% de las inversiones en los gobiernos regionales. En el caso de las municipalidades este porcentaje alcanzó el 60%. Como resultado de este proceso, los gobiernos subnacionales aumentaron su participación en los gastos de inversión pública: en el 2009 el 74% del gasto de inversión total fue realizado por los gobiernos regionales y municipalidades, cuando en el 2004 este porcentaje alcanzaba solamente el 34%. Sin embargo, vale señalar que por su fuerte dependencia del canon, la descentralización del gasto benefició principalmente a aquellas regiones que cuentan con grandes yacimientos mineros o gasíferos en explotación dentro de sus territorios y se concentró en los distritos y las provincias productoras.

A pesar de la crisis internacional de 2008, el panorama previsto para el año 2011 es que el crecimiento económico volverá a repetirse de la mano del incremento de los precios. El desafío es entonces mejorar la distribución de la renta entre empresas y Estado, entre los niveles de gobierno, entre los gobiernos regionales y principalmente mejorar el impacto de las inversiones.

1.3 Sistema de Vigilancia del Proceso de Descentralización (Vigila Perú)

1.3.1 Principales características del Sistema de Vigilancia

Vigila Perú es un área del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), consorcio de 11 ONG peruanas²⁷, constituido en 1992 con el fin de apoyar la consolidación del sistema democrático

²⁵ El canon y las regalías son transferencias que reciben los gobiernos regionales y municipalidades por la explotación de recursos naturales no renovables, principalmente minerales.

²⁶ Es una transferencia que reciben todas las municipalidades del país que proviene de un porcentaje (2%) del impuesto general a las ventas.

²⁷ Asociación Alternativa, Asociación Arariwa, Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER), Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), Centro de Investigación y Promoción del

en el Perú y la reforma del Estado, en especial la reforma descentralista en curso. Aprovechando la presencia que tienen las organizaciones asociadas en diversas regiones del Perú, el GPC brinda información permanente y sistemática sobre el proceso de descentralización, promueve la apertura y consolidación de canales de participación ciudadana, transparencia y vigilancia social en la gestión pública, contribuye al fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil, así mismo busca incidir en la formulación de políticas públicas.

Desde el año 2003, Vigila Perú realiza sus actividades como un sistema de vigilancia ciudadana al proceso de descentralización. Sus acciones se desarrollan en 7 campos temáticos (52 indicadores) y en tres niveles de gestión (central, regional y local), como se ve en el cuadro siguiente. (Ver cuadro 1).

Cuadro 1: Temas de la vigilancia de la descentralización

Temas / Nivel de gobierno	Presupuesto e inversiones	Contrataciones Públicas	Presupuesto por resultados	Transparencia y acceso a la información	Producción normativa	Participación ciudadana	Educación y salud
Nacional	X	X	X	X	X		X
Regional	X	X	X	X	X	X	X
Local	X						

Algunas características de la vigilancia social realizadas por Vigila Perú-Grupo Propuesta Ciudadana son:

- 1) Es un sistema descentralizado, compuesto por un equipo central y equipos regionales en cada uno de los departamentos. En el caso de Vigila Perú-Descentralización, se opera en 9 departamentos: Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, la Libertad, Lambayeque y Piura
- 2) Para realizar sus acciones de vigilancia el sistema hace uso de los procesos de participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas y acceso público a la información pública, que han sido puestos en marcha en el contexto de la descentralización y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 3) El sistema utiliza un procedimiento estandarizado de vigilancia, que permite lograr evaluaciones nacionales y periódicas, la cual consiste en: una ruta crítica que define actividades secuenciales dentro de plazos establecidos que va desde los ajustes de los

indicadores y la recolección de datos hasta actividades de elaboración y difusión de los reportes (nacional y regionales). Para ello utiliza un conjunto de herramientas e instrumentos estandarizados: i) una matriz de 52 indicadores para evaluar datos relativos a los 7 ámbitos temáticos y los tres niveles de gobierno; ii) fichas por cada indicador que incluyen objetivos, definiciones, fuentes y herramientas de información, cuadros de registro y presentación.

- 4) El sistema provee información confiable y oportuna a la sociedad civil nacional, regional y local sobre aspectos claves del proceso de descentralización y el desempeño de sus autoridades en el marco de la descentralización, alentando la democratización y eficiencia de la gestión pública y la transparencia en el uso de los recursos.
- 5) El sistema promueve la participación de las organizaciones regionales de la sociedad civil organizada en el seguimiento y control de algunos aspectos de la gestión regional y local. Así mismo apunta al desarrollo de capacidades de vigilancia, mediante el desarrollo de cursos y talleres descentralizados.
- 6) Los resultados de la vigilancia, en la medida en que presentan información relevante, neutral y objetiva, contribuyen a fortalecer la gestión regional. La neutralidad ha permitido, tras la comprensible resistencia inicial, que las autoridades monitoreadas “descubran” y aprovechen la utilidad de los resultados de la vigilancia para mejorar comportamientos y el cumplimiento de las funciones vigiladas. El éxito logrado en esta materia es tal que a lo largo de su existencia el sistema ha recibido solicitudes de los gobiernos regionales para desarrollar acciones de asistencia técnica, por ejemplo para mejorar la implementación de los portales de transparencia. En lo que se refiere a la objetividad del monitoreo realizado, los instrumentos empleados, diseñados desde la creación del sistema y frecuentemente reajustados, permiten dar cuenta en forma clara y transparente de aquello que se quiere medir.
- 7) La misma metodología de vigilancia del proceso de descentralización ha servido también para desarrollar en ocho regiones del país un sistema de vigilancia de la generación, distribución y uso los recursos fiscales aportados por las industrias extractivas (minería, gas y petróleo). El monitoreo y la vigilancia en este terreno, contempla 5 campos temáticos (27 indicadores) y dos niveles de gestión, como puede observarse en el cuadro siguiente. (Ver cuadro 2).

Cuadro 2: Temas de la vigilancia de la renta de las industrias extractivas

Temas / Nivel de gobierno	Generación y distribución del sector minero	Generación y distribución del sector hidrocarburos	Uso del canon en GR y GL	Uso del canon en universidades	Transparencia del Estado y las empresas
Nivel nacional	X	X			
Nivel regional/local	X	X	X	X	X

- 8) GPC se articula a otras organizaciones que fomentan los temas de participación ciudadana, vigilancia y transparencia, por ello participa activamente de espacios de concertación de actores de la sociedad civil e instituciones estatales que desarrollan diversas actividades en relación con la participación ciudadana en el contexto de la descentralización, así como las actividades extractivas. Destacan el Observatorio de la Vigilancia Social (Observa), el Colectivo por el Buen Gobierno, la Red Muqui y el Grupo de Trabajo Nacional del Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

1.3.2 Principales resultados

En noviembre de 2002, fueron elegidos las primeras autoridades regionales por un periodo de cuatro años. Con un marco descentralista compuesto por normas favorables a la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, desde el momento de su instalación, los gobiernos regionales comenzaron a implementar mecanismos de una gestión pública más transparente contra la arraigada “cultura del secreto” en los asuntos públicos. Los reportes de Vigila Perú²⁸ han registrado los avances de los gobiernos regionales en la implementación y actualización de sus mecanismos de solicitud de información, portales de transparencia, presupuesto participativo, audiencias públicas de rendición de cuentas, así como la gestión de su presupuesto y contrataciones públicas.

Solicitud de información pública y portales de transparencia de los gobiernos regionales

Los reportes de Vigila Perú nos permiten conocer que el primer año (2003) de instalación y organización de los gobiernos regionales se caracterizó por el desconocimiento, por parte de los funcionarios, de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, motivo por el cual la mayor parte de ellos reaccionaban con sorpresa, desconfianza y resistencia a las solicitudes de información. Esta actitud, propia de una “cultura del secreto”, fue cambiando progresivamente desde entonces. Junto a ello se han ido creando y consolidando los mecanismos institucionales apropiados para entregar la información en los plazos de ley.

Se pueden distinguir dos periodos de evaluación que corresponden a los periodos de gobierno de las autoridades regionales elegidas y que se realizaron con metodologías y coberturas diferenciadas.

a) Periodo 2003-2006

En este periodo se llegó a realizar un seguimiento a las respuestas a las solicitudes de información y supervisiones de los portales de transparencia de los gobiernos regionales, realizados ambos por las organizaciones socias y consolidadas por el equipo central. La cobertura llegó a alcanzar a 15 de 25 gobiernos regionales.

²⁸ Estos reportes pueden encontrarse en www.propuestaciudadana.org.pe. A la fecha han sido publicados 18 reportes de vigilancia de la descentralización y 11 reportes de vigilancia de la renta de las industrias extractivas.

En su mayor parte, los gobiernos regionales lograron implementar y mantener actualizados sus portales de transparencia, con información relevante sobre su gestión. Este logro fue notable, sobre todo si se tiene en cuenta que se alcanzó en un corto periodo de tiempo (cuatro años), sin contar con ningún antecedente o experiencia previa y fue desarrollado por autoridades en su primer ejercicio de gobierno. En cuanto al mecanismo de acceso a la información, sin embargo, el avance fue más lento. Solo algunos gobiernos regionales mostraron disposición y capacidad para hacer una entrega completa y oportuna de la información solicitada por Vigila Perú.

De manera específica, la información presupuestal (plan de inversiones, presupuesto institucional y ejecución presupuestal) mejoró en los portales de transparencia, sin embargo desmejoró en las respuestas a las solicitudes de información.

En 2006 el Grupo Propuesta Ciudadana implementó el *Premio Vigila Perú a la Transparencia y el Acceso a la Información en Gobiernos Regionales*, el cual buscó reconocer las mejores gestiones regionales y difundir el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

b) Periodo 2007-2009

Para este segundo periodo el Grupo Propuesta Ciudadana se concentró en la evaluación del portal de transparencia y aumentó el número de gobiernos evaluados de 15 a 25 para lograr resultados nacionales. Las evaluaciones fueron realizadas por el equipo central siguiendo un procedimiento estandarizado con fechas comunes de evaluación e indicadores que incluían más aspectos de la gestión regional.

En 2007 las autoridades regionales fueron renovadas como resultado de un proceso electoral democrático. La respuesta de los gobiernos regionales fue, inicialmente, de defensa y exigencia de comprobación de la objetividad de los indicadores. Una vez demostrado el rigor del procedimiento de evaluación se estableció una dinámica de comunicación, colaboración y en ocasiones asistencia técnica de Vigila Perú a los gobiernos regionales.

El mayor logro de estas administraciones regionales fue consolidar y mejorar sus portales de transparencia, con información actualizada y completa. La mejora se ha expresado tanto en el aumento de gobiernos con portales actualizados y completos como en la mayor cantidad y calidad de la información publicada en los portales. Estas evaluaciones han cuantificado y mostrado que, en el cuarto trimestre de 2009, 18 de 25 gobiernos regionales cuentan con portales de transparencia donde se ofrece información completa y actualizada sobre la gestión regional y que tan solo un gobierno regional tiene un portal de nivel deficiente.

Un balance del desempeño de los gobiernos regionales en materia de transparencia y acceso a la información nos indica que:

1. En pocos años la mayoría de los gobiernos regionales han logrado implementar y mantener actualizados sus portales de transparencia en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. Los avances logrados han sido mantenidos y mejorados por las administraciones regionales que asumieron el cargo en 2006, gracias a la voluntad política de los presidentes regionales, la experiencia obtenida por los funcionarios responsables del

portal, la institucionalización de procedimientos administrativos y las acciones de control y demandas de información de organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

3. Los gobiernos regionales, junto a los ministerios, han asumido una posición de liderazgo frente a los gobiernos locales y muchas entidades del gobierno central.
4. La mayoría de gobiernos regionales entregan la información solicitada por Vigila Perú, en cambio se registraron mayores demoras y a veces no se entregó la información cuando esta fue requerida por ciudadanos de “a pie”.

Como logros institucionales del Grupo Propuesta Ciudadana se pueden mencionar los siguientes:

1. Posicionar la evaluación de GPC en materia de actualización del portal como un instrumento objetivo, neutral y útil para mejorar la gestión regional, tanto entre los gobiernos regionales como entre las instituciones²⁹ y colectivos institucionales³⁰ que realizan acciones de vigilancia de la transparencia, así como los medios de comunicación que le dan cobertura al tema de la transparencia³¹.
2. Realizar acciones de cooperación y asistencia técnica a los gobiernos regionales para identificar los vacíos de información en los portales y capacitar a los funcionarios regionales.
3. La metodología utilizada en las evaluaciones ha ido incorporando mayor alcance y detalle sobre los aspectos de la gestión regional difundidos en los portales, en especial aquellos referidos a la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
4. Realizar acciones de información y formación con instituciones y organizaciones de la sociedad civil, especialmente los comités de vigilancia del presupuesto participativo.

Es posible afirmar que la vigilancia ciudadana de los mecanismos para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública ha tenido una incidencia en la mejora del desempeño de los gobiernos regionales. La publicación, en diarios y redes de la sociedad civil, de los resultados de la evaluación -en una especie de ranking- ha servido para establecer sanciones simbólicas en la reputación de los gobiernos regionales y obtener impacto en la opinión pública, sobre todo en aquellos departamentos cuyos gobiernos regionales obtuvieron una nota desaprobatoria en la evaluación. Por otro lado, los gobiernos regionales que obtienen la mejor evaluación utilizan esta información como un logro político que les permite ganar mayor legitimidad y confianza de la sociedad.

Un desafío para Vigila Perú-GPC es continuar y darle mayor cobertura a la evaluación del funcionamiento del mecanismo de solicitud de información. Así mismo los indicadores deben incorporar otras informaciones a solicitar, además de las financieras.

No obstante los avances registrados por los gobiernos regionales, en materia de portales de transparencia, existen desafíos que deben superar, tales como una atención oportuna a las solicitudes de información. Esto es especialmente claro cuando los ciudadanos solicitan información sobre los proyectos de inversión que el gobierno regional o las municipalidades vienen ejecutando en el marco del presupuesto participativo.

²⁹ Tanto de la sociedad civil (Consejo de la Prensa peruana, Instituto Prensa y Sociedad, Asociación civil transparencia, etc.) como del estado (Defensoría del pueblo y la Secretaría de gestión pública de la PCM)

³⁰ Observatorio de la Vigilancia Social y el Colectivo de Buen Gobierno.

³¹ El Comercio, Perú 21 y medios impresos y virtuales en el interior del país.

Adicionalmente, es necesario que los portales de transparencia acompañen la mejora del contenido de sus portales con una presentación más amigable, que facilite la rápida localización y comprensión de la información. En general es necesario que los gobiernos regionales implementen canales de comunicación con la ciudadanía para identificar las demandas reales de información de los ciudadanos.

Implementación del presupuesto participativo regional

El presupuesto participativo es el espacio de participación ciudadana que mayor convocatoria, dinamismo y consolidación institucional viene logrando, aunque en los últimos años se evidencie un agotamiento, especialmente a nivel regional. Su importancia deriva del hecho de que constituye un espacio de participación ciudadana en la priorización de los proyectos de inversión pública que deben ser incorporados al presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales y locales. Junto a ello, el diseño del presupuesto participativo establece la conformación de comités de vigilancia, compuesto por los agentes participantes de la sociedad civil, que tienen la función de vigilar por el cumplimiento de los acuerdos del proceso, es decir, la ejecución de los proyectos, priorizados concertadamente entre la sociedad civil y el gobierno sub-nacional.

Los reportes de Vigila Perú han dado cuenta, desde el año 2005, de la implementación de las fases del proceso³²; la tipología de los agentes participantes; la conformación y funcionamiento del equipo técnico y el comité de vigilancia. La mayoría de los indicadores, de naturaleza cualitativa, daba cuenta de la primera etapa del proceso, correspondiente a la priorización concertada de los proyectos. Sobre la segunda etapa, correspondiente a la ejecución de los proyectos priorizados, se sabe que los comités de vigilancia tienen serias dificultades para hacerle seguimiento, incluso para reunirse. Un balance del proceso³³, realizado a fines de 2006, mostraba la necesidad de ampliar la participación de organizaciones con intereses que apunten al desarrollo de la región en su conjunto y que no se queden en una mirada solamente local, una mayor priorización de proyectos de impacto regional, así como de fortalecer las capacidades de los miembros del comité de vigilancia.

En el último balance, recogido en un boletín de vigilancia³⁴ publicado por GPC en octubre de 2009, se intenta un acercamiento a la etapa del cumplimiento de los compromisos y se constata la acumulación de proyectos priorizados y no ejecutados por lo que se recomienda una periodicidad multianual para el proceso en su nivel regional. También se recomienda fortalecer la transparencia de las acciones del equipo técnico y del proceso en general, así como vigilar la realización de la rendición de cuentas del presupuesto participativo del año anterior³⁵.

Los reportes y boletines de vigilancia elaborados por Vigila Perú han permitido hacer un diagnóstico del proceso del presupuesto participativo regional y ofrecer recomendaciones a los gobiernos regionales para su mejor implementación y al MEF para mejorar su diseño. La mayor utilidad ha consistido en que se ha generado información sobre el proceso y su implementación entre las organizaciones de la sociedad civil, especialmente entre los agentes participantes y

³² Según las fases establecidas en el *Instructivo del MEF para la Planificación Participativa del Presupuesto Regional y Local*.

³³ Ver http://participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/417998ae5ff694558b490dd9881a624c/REPORTE_NACIONAL.pdf

³⁴ A partir de 2009, GPC comenzó a publicar boletines temáticos de vigilancia para enfrentar el problema de la publicación oportuna que tenían los reportes de vigilancia cuatrimestrales.

³⁵ Ver http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/boletin_vigilancia2_1.pdf

los comités de vigilancia. En coordinación con el área de formación ciudadana de GPC, estos informes han servido de material de capacitación a las organizaciones sociales y comités de vigilancia en algunos departamentos del país. En el capítulo 4 se reportan las acciones de acompañamiento que Vigila Perú ha realizado con los comités de vigilancia regionales, en la perspectiva de fortalecer sus capacidades de acceso a la información presupuestal y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo.

Gestión del presupuesto regional y contrataciones públicas

Los medios de comunicación nacionales y regionales que cubren el proceso de descentralización y otras instituciones sociales y estatales ven al Sistema Vigila Perú como referente en el tema de la descentralización y la vigilancia de la gestión de los gobiernos regionales.

La difusión sostenida de los reportes de vigilancia de la descentralización entre 2003 y 2009 (240 reportes regionales y 17 nacionales, Encartes, Notas de Información y Análisis-NIAs) ha contribuido desde la sociedad civil al aumento de la capacidad de gasto de los gobiernos regionales. La difusión del ranking sobre el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de sus presupuestos genera una presión de la opinión pública regional y un ambiente de competencia entre los gobiernos regionales. El dato: el año 2009 los gobiernos regionales aumentaron en 51% el gasto de inversión ejecutado respecto al año 2008. En el periodo 2004-2009 el gasto de inversión aumento a una tasa media anual de 39%.

Se ha logrado incidencia en medios de comunicación y en AMPE-REMURPE-ANGR a través del Análisis del Proyecto de Ley del Presupuesto Público 2010. En ese documento se entregan propuestas concretas para mejorar la asignación del presupuesto con ocasión de la entrega al Congreso de la República del Proyecto de ley de presupuesto para su aprobación. Este documento es utilizado por las municipalidades (AMPE, REMURPE), los gobiernos regionales (ANGR), así como por los líderes sociales para sus acciones de incidencia política.

Se ha contribuido a través de la demanda de información en la mejora de la transparencia presupuestal que el MEF presenta en la Consulta Amigable del SIAF: inclusión del PIM, publicación del SIAF local, mejora continua de la consulta amigable.

Por otro lado, la vigilancia a las industrias extractivas realizada en 8 regiones ha permitido aumentar el acceso de los ciudadanos a la información sobre los pagos tributarios y no tributarios que realizan las empresas extractivas al Estado y la distribución que este hace de dichos recursos. En este campo se logró poner en el debate público el tema de las ganancias extraordinarias que obtenían las empresas mineras producto del aumento de los precios a niveles antes desconocidos y la necesidad de aplicar medidas para que el Estado participe más de dichos ingresos. A partir de este trabajo, el Grupo Propuesta Ciudadana forma parte de la Comisión Nacional de la EITI Perú (en el marco de la iniciativa mundial para la transparencia de las industrias extractivas) que ha logrado la difusión del Estudio nacional de conciliación de los pagos tributarios y no tributarios de las empresas extractivas y los ingresos que registra el Estado por dichos pagos, para el período 2004-2007 y está en conversaciones la actualización de este estudio, con el cual el Perú podría alcanzar la categoría de país cumplidor de esta iniciativa mundial.

Como desafíos se pueden mencionar: lograr que las organizaciones sociales realicen mayores acciones de vigilancia; que en la Consulta Amigable del SIAF se publiquen las metas físicas del gasto; el acceso a la información de la ley de presupuesto en formato virtual; promover el debate y la aprobación de una nueva Ley de descentralización fiscal, que profundice los logros alcanzados a la fecha; que la iniciativa EITI adquiera carácter obligatorio mediante norma del Congreso de la República; así como incluir temas nuevos en la agenda: Aporte voluntario, contratos y concesiones.

En el caso de las contrataciones públicas, las acciones de vigilancia han permitido ofrecer una evaluación del potencial informativo y las limitaciones del SEACE como fuente de información a nivel nacional de las contrataciones públicas. Se pudo registrar una tendencia creciente en realizar los procesos de contratación por encargo, vía Convenio internacional, con organismos internacionales. Este dato es importante si se tiene en cuenta que los últimos escándalos de corrupción a nivel nacional y regional han estado ligados a esta forma de contratación. Los indicadores de vigilancia ha permitido evaluar la programación y convocatoria de los procesos de selección. Sin embargo las limitaciones en cuanto a la información disponible, hace más difícil una evaluación estandarizada de las adjudicaciones. Por ello sólo se tienen casos de seguimiento de las adjudicaciones a licitaciones públicas específicas.

Implementación de las audiencias públicas de rendición de cuentas

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas, como mínimo dos veces al año, una en la capital de la región y otra en una provincia, para dar cuenta de los logros y avances alcanzados³⁶.

Estas audiencias públicas de rendición de cuentas son diferentes de las rendiciones de cuentas del presupuesto participativo, establecidas por la Ley Marco del Presupuesto Participativo y reglamentado por el Instructivo.

Las acciones de vigilancia han permitido realizar un análisis cualitativo de la manera como se han venido implementando las audiencias públicas en algunos gobiernos regionales. En las evaluaciones realizadas en los últimos tres años se ha podido dar cuenta de la forma como se viene implementando las audiencias. Se registran muchos avances pero también limitaciones importantes. Por ejemplo, la información necesaria para la participación de la ciudadanía no es entregada con anticipación, el espacio de tiempo para las preguntas es muy reducido y falta una mayor convocatoria a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

³⁶ Art. 24°. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

2 Descripción de la Metodología del Estudio

El presente estudio sistematiza la experiencia del Grupo Propuesta Ciudadana en la vigilancia de la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los gobiernos regionales de Perú y se enmarca en un estudio mayor realizado por el International Budget Partnership (IBP) en 15 países de diferentes regiones del mundo para desarrollar estándares sobre la transparencia presupuestal a nivel subnacional.

En el caso del Perú, el estudio implica 1) presentar una sistematización de la vigilancia de la transparencia presupuestal realizada desde 2003 que culmina en la presentación y descripción detallada de propuestas de indicadores estandarizados de evaluación de a) la información presupuestal contenida en los mecanismos de transparencia y acceso a la información y b) la gestión presupuestal y de las contrataciones públicas. Adicionalmente se presentan los indicadores cualitativos usados para el análisis del funcionamiento del presupuesto participativo y las audiencias públicas de rendición de cuentas.

Por otro lado el estudio tiene previsto 2) desarrollar tres estudios de caso en los departamentos de Piura, Cusco y Lambayeque con el fin de identificar las principales demandas de información desde la sociedad civil, especialmente las demandas de los comités de vigilancia del presupuesto participativo y ofrecer un balance regional sobre mecanismos puestos en marcha por los gobiernos regionales, en cumplimiento de normas nacionales, para facilitar la participación y vigilancia ciudadanas, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

2.1. Sistematización de la experiencia del Sistema Vigila Perú (2003-2009) en la vigilancia a la transparencia y rendición de cuentas presupuestal en los gobiernos regionales

La sistematización tiene como objetivo presentar y describir indicadores cuantitativos, validados y estandarizados para evaluar el funcionamiento de mecanismos de acceso a la información, tales como los portales de transparencia y el mecanismo de solicitud de información, así como para recoger información y analizar la gestión presupuestal y las contrataciones públicas de 25 gobiernos regionales. Los indicadores que actualmente se utilizan permiten realizar:

- Supervisiones estandarizadas de la actualización de la información en los portales de transparencia de los gobiernos regionales
- Supervisiones estandarizadas del funcionamiento del mecanismo de solicitud de información pública
- Análisis estandarizados de la gestión presupuestal del gobierno regional, en temas como las modificaciones al presupuesto y su ejecución, con especial énfasis en el

presupuesto para inversiones. También análisis sobre los principales programas sociales con enfoque de resultados orientados a luchar contra la pobreza.

- Análisis estandarizados, preliminares, de la gestión de las contrataciones públicas de los gobiernos regionales

Se presentará un examen del funcionamiento y la evolución que han tenido los indicadores, respondiendo a los cambios en los temas de vigilancia, las fuentes de información disponible, los cambios en las normatividad sobre transparencia y presupuesto, el aprendizaje y especialización del equipo encargado, así como las demandas de información de las organizaciones sociales.

Se han dividido los indicadores cuantitativos de vigilancia en dos grupos:

a) Indicadores de acceso a la información

Evalúan comparativamente si los gobiernos regionales difunden información sobre su gestión a partir de los mecanismos previstos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Principalmente se evalúa la actualización trimestral de los portales de transparencia de los gobiernos regionales con información presupuestal mínima prevista requerida por la Ley. También se presentarán indicadores para evaluar el funcionamiento oportuno del mecanismo de solicitud de información.

Se completará la información sobre el desempeño de los gobiernos regionales con una presentación de los factores que favorecen o dificultan la implementación y actualización de los portales a partir de entrevistas a los funcionarios regionales responsables del portal y del mecanismo de solicitud de información.

b) Indicadores de análisis de la gestión del presupuesto

Recogen información y analizan la gestión que hacen los gobiernos regionales de su presupuesto, principalmente de sus inversiones. Establecen comparaciones entre la gestión regional y la de otros niveles de gobierno (Gobierno central y gobiernos locales). Así como comparaciones entre los gobiernos regionales. Estos indicadores nos ilustran el tipo de vigilancia que es posible realizar sobre la gestión a partir de la información disponible. Para ello el sistema de vigilancia se basa sobre todo en la información que se publica a través de la Consulta Amigable del SIAF³⁷, que se encuentra dentro del portal de transparencia económica del MEF.

Adicionalmente se ofrecen los primeros indicadores elaborados para evaluar la gestión de las contrataciones públicas de los gobiernos regionales, en términos de su capacidad para convocar y adjudicar sus procesos de selección programados en el Plan Anual de Contrataciones (PAC)

³⁷ <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/amigable/default.php>

El producto final será la presentación de un conjunto de indicadores de vigilancia, estandarizados, validados y relevantes, de los cuales se señalarán sus fortalezas y limitaciones; también se ofrecerán sugerencias sobre nuevos indicadores que permitan un seguimiento más completo a la transparencia y gestión presupuestal, por ejemplo, incluyendo el cumplimiento de las metas físicas asociadas a las metas financieras, o indicadores para monitorear el cumplimiento de los resultados de algunos programas estratégicos clave del Presupuesto por resultados (PpR).

Las principales características de los indicadores consiste en su estandarización para ser aplicados a todos los gobiernos regionales e incluso poder comparar la gestión de los gobiernos regionales con las entidades del Gobierno Central o los gobiernos locales. Por otro lado, su aplicación periódica permite tener una idea de la evolución del desempeño de los gobiernos regionales en un período de gestión³⁸. Son flexibles y por ello han experimentado una evolución en la medida en que se ha contado con mayores fuentes de información.

Junto a los indicadores de evaluación de la gestión presupuestal, se presentarán alguno de sus principales resultados de su aplicación.

De manera adicional se presentarán en los anexos los indicadores cualitativos utilizados para la evaluación del funcionamiento del presupuesto participativo y las audiencias públicas de rendición de cuentas.

2.2. Tres estudios de caso: Piura, Cusco y Lambayeque

Se ha previsto tres estudios de caso para ser realizados en los departamentos donde actualmente el Grupo Propuesta Ciudadana tiene cobertura³⁹. El criterio de priorización ha sido que los gobiernos regionales destaquen en la implementación de mecanismos de transparencia (Lambayeque), que existan en el departamento experiencias avanzadas de vigilancia del presupuesto participativo (Piura) y que presenten desafíos para la implementación de estos mecanismos de participación y transparencia (Cusco).

El objetivo de los estudios de caso es:

- 1) Identificar y explicar las ofertas de información presupuestal ofrecidas por los gobiernos regionales, a través de diferentes mecanismos como el portal de transparencia, la solicitud de información y la rendición de cuentas del presupuesto participativo.

³⁸ En el Reporte de vigilancia de las industrias extractivas 13 que elaboraremos el primer trimestre de 2011, presentaremos indicadores de desempeño de los gobiernos regionales en el período 2007-2010, con la finalidad de ensayar un balance de la gestión acaba de finalizar.

³⁹ En total son nueve. Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura.

- 2) Identificar y fortalecer las demandadas de información pública de la sociedad civil, en especial los requerimientos de información de los comités de vigilancia del presupuesto participativo.
- 3) A partir de este diagnóstico ofrecer recomendaciones para ajustar los indicadores de vigilancia del presupuesto participativo.
- 4) Ofrecer balances de la transparencia presupuestal del Gobierno Regional en tres departamentos del Perú.

Para ello se han previsto las siguientes actividades:

- 1) Una observación directa del taller de rendición de cuentas del presupuesto participativo 2011⁴⁰ (en el cual se informa sobre el PP del año anterior) para evaluar si son efectivos espacios de rendición de cuentas en los cuales se ofrece la información de los proyectos priorizados en el proceso del año anterior y que ingresaron al presupuesto institucional 2010, cuáles se vienen ejecutando y las razones por las cuales otros proyectos no ingresaron al presupuesto institucional o si ingresaron no vienen siendo ejecutados.
- 2) Asesorías al comité de vigilancia del presupuesto participativo a fin de identificar y fortalecer sus demandas de información, los mecanismos que utiliza para acceder a información y el uso que hace de esta información para el cumplimiento de sus funciones de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos. Se reportará la experiencia del Comité de Vigilancia (CV) 2009 que ya ha elaborado reportes y las acciones de capacitación que ya viene brindando la organización socia del Grupo Propuesta Ciudadana a los CV, con énfasis en el acceso y uso a la información presupuestal. Respecto al CV regional 2010, se señalarán los resultados de sus primeras actividades o, de ser el caso, las dificultades que tiene el comité para cumplir con sus funciones.
- 3) Un taller de trabajo con líderes de la sociedad civil, potencialmente usuarios de los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas del presupuesto participativo, y con funcionarios regionales responsables de la implementación de estos mecanismos, para obtener información sobre la demanda ciudadana de transparencia presupuestal y su opinión sobre la información disponible actualmente. Se espera identificar las demandas de información presupuestal de parte de los comités de vigilancia, colegios profesionales, periodistas, estudiantes universitarios, y líderes sociales.
- 4) Solicitudes de información sobre presupuesto al gobierno regional. Se realizarán a través de ciudadanos “de a pie”. La idea es evaluar la respuesta a las solicitudes de información realizadas por la organización local socia de GPC y ciudadanos que no forman parte de ninguna organización. Se tiene previsto acompañar los resultados de la evaluación con una entrevista al funcionario responsable para identificar la

⁴⁰ El proceso del presupuesto participativo (PP) lleva el nombre del año fiscal en que se ejecuta. Así, el PP 2011 prioriza sus proyectos de inversión en 2010 para ser ejecutados en 2011. Por otra parte, está previsto que dentro del proceso se lleve a cabo una rendición de cuentas del proceso anterior. Así en el PP 2011, se lleva a cabo la rendición de cuentas del PP 2010, cuyos proyectos se están ejecutando en el año fiscal 2010.

demanda de información solicitada por la ciudadanía, así como medir y explicar los avances o desafíos en la respuesta a las solicitudes de información.

- 5) Entrevistas a funcionarios regionales encargados de la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (de las audiencias públicas y del presupuesto participativo) para una identificación de los avances y limitaciones en transparencia y rendición de cuentas presupuestal y una explicación de los factores que explican el mayor o menor acceso a la información presupuestal por parte de la ciudadanía a través de los diferentes procesos y mecanismos que pone en marcha el Gobierno Regional, es decir, el funcionamiento de la oferta de información a través de los portales de transparencia, las solicitudes de información, así como la información que se brinda a los ciudadanos que participan en el presupuesto participativo regional (PP) y al comité de vigilancia que tiene la función de vigilar el cumplimiento de los acuerdos del PP.

El desarrollo de cada actividad ha implicado la elaboración de guías de observación y entrevistas, las cuales estuvieron a cargo del Equipo central de Vigila Perú en coordinación con el responsable del estudio de caso. Estas herramientas se presentan en el anexo 7 de este estudio.

3. Indicadores de evaluación de la transparencia presupuestal, rendición de cuentas y la participación ciudadana en el presupuesto

En el presente capítulo se presenta en extenso dos de los principales grupos de indicadores utilizados por Vigila Perú para evaluar la transparencia presupuestal de los gobiernos regionales en forma estandarizada, cuantificada y con cobertura nacional.

El primero evalúa el acceso ciudadano a la información presupuestal de los gobiernos regionales a través de sus portales de transparencia y el mecanismo de solicitud de información, con el objetivo de hacer un seguimiento al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por parte de los gobiernos regionales. El segundo grupo de indicadores, partiendo de la información presupuestal contenida en la Consulta amigable del SIAF del portal de Transparencia económica del MEF, así como la información sobre contrataciones contenida en el SEACE, realiza una evaluación de la eficacia de la gestión presupuestal y las contrataciones públicas de los gobiernos regionales. Este ejercicio permite paralelamente identificar los vacíos de información financiera por parte del Estado, que deben ser llenados para tener evaluaciones más completas.

3.1. Indicadores de acceso ciudadano a la información

Estos indicadores evalúan si los gobiernos regionales difunden información sobre su gestión a partir del cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada en 2001, la cual reglamenta el derecho constitucional de acceso a la información pública y establece que las entidades estatales, entre ellas los gobiernos regionales, implementen mecanismos (portales de transparencia y mecanismo de solicitud de información) que faciliten el ejercicio de estos derechos.

Se presentará primero la metodología utilizada para la actualización de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y después se mostrarán algunos resultados de esta evaluación.

3.1.1. Portales de transparencia

La implementación y actualización del portal de transparencia es exigida por Ley a cada gobierno regional. En esa medida, evaluar los portales es un buen acercamiento a la voluntad política de un gobierno regional para implementar mecanismos de transparencia. No es el único pero es uno de los más importantes y tiene la ventaja de su mayor accesibilidad. En efecto, el portal de transparencia utiliza las ventajas de las tecnologías de información y comunicación para poner rápidamente y a bajo costo la información de las entidades públicas al alcance de la población. Es verdad que no son mecanismos cuyo uso esté muy generalizado debido al escaso acceso de la población a

internet (infraestructura) y el escaso manejo de herramientas informáticas (capacidades).

La mayor limitación de los portales de transparencia consiste en que los contenidos, que por Ley debe presentar el portal, se limitan a una información general, que pueden dejar escapar detalles esenciales de la gestión de las diferentes y heterogéneas entidades estatales y, por otro lado, la periodicidad trimestral de su actualización es una desventaja frente a otros portales de nivel nacional que, aunque menos amigables y más técnicos, entregan la misma información con una actualización diaria, por ejemplo la consulta amigable del SIAF del MEF.

3.1.1.1. Metodología de la evaluación de la actualización de los portales de transparencia de los gobiernos regionales

La evaluación tiene como objetivo medir el cumplimiento por parte de los gobiernos regionales de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuanto a la implementación y actualización de los portales de transparencia. El universo de las entidades evaluadas son los 25 gobiernos regionales⁴¹. La evaluación consiste en una supervisión estandarizada de los portales haciendo uso de indicadores que miden si la información contenida es completa y actualizada.

Los temas evaluados son los siguientes:

- 1) Presupuesto (ingresos y gastos)
- 2) Proyectos de inversión pública
- 3) Remuneraciones del personal
- 4) Contrataciones públicas
- 5) Instrumentos de gestión
- 6) Actividades oficiales del Presidente regional
- 7) Normatividad regional
- 8) Participación ciudadana (presupuesto participativo y audiencias públicas de rendición de cuentas)
- 9) Comunicación del gobierno regional con la ciudadanía

Para efectos de este estudio son relevantes la información financiera y la participación ciudadana.

Los temas e indicadores se han elegido sobre la base de los contenidos mínimos establecidos por Ley y el criterio de la relevancia de la información, como es el caso de los indicadores de participación ciudadana que abarca información sobre el presupuesto participativo y las audiencias públicas de rendición de cuentas, entre otras.

⁴¹ No incluye la Municipalidad metropolitana de Lima que tiene un pliego como gobierno regional.

La información sobre el presupuesto está compuesta por indicadores sobre ingresos y gastos, cuyos contenidos están orientados por los clasificadores del Sistema Nacional de Presupuesto Público que conduce el MEF. Debido a las modificaciones del presupuesto institucional de apertura (PIA) se ha incluido en los indicadores el presupuesto institucional modificado (PIM). Tanto el PIA como el PIM deben ofrecer información sobre las fuentes de financiamiento, el destino de los recursos por funciones y programas y según el tipo de gastos (capital y corriente)⁴².

La información sobre proyectos de inversión pública merece un tratamiento detallado por la importancia que este tipo de gasto ha cobrado dentro del presupuesto de los gobiernos regionales⁴³. El indicador considera la publicación de la información del PIA, PIM y ejecución presupuestal por cada proyecto de inversión.

La información sobre remuneraciones del personal considera que se publique la información del monto total de las remuneraciones (incluidos beneficios) de las autoridades, funcionarios y personal del gobierno regional, identificados por su rango y nombre completo.

La información sobre contrataciones públicas (Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, adjudicaciones de menor cuantía) es importante porque permite el seguimiento a la ejecución del presupuesto, en términos de la planificación, puesta en marcha y ejecución de las contrataciones públicas para seleccionar los proveedores de bienes, obras y servicios. El contenido de la información sigue las orientaciones de las normas de la Ley de Contrataciones Públicas y las disposiciones aprobadas por el OSCE. Está compuesto por indicadores que evalúan que el contenido del Plan Anual de Contrataciones (PAC)⁴⁴, de las convocatorias de los procesos de selección y de la adjudicación a los postores ganadores esté completo y actualizado.

La información sobre la participación ciudadana es importante porque da cuenta de la implementación del presupuesto participativo y las audiencias públicas de rendición de cuentas que son exigidas por Ley. El indicador de presupuesto participativo considera la publicación de la información de las listas de agentes participantes y proyectos priorizados⁴⁵.

Cada tema está compuesto por indicadores que otorgan puntajes si la información está completa y actualizada. La información estará completa si contiene todos los aspectos de contenido requerido por el indicador y será actualizada si cumple con los plazos establecidos por la Ley; trimestral en el caso de la información financiera y mensual en

⁴² Podría considerarse también que la información esté ordenada por funciones o por unidades ejecutoras.

⁴³ Principalmente financiados por recursos del canon que provienen de las industrias extractivas.

⁴⁴ El PAC es modificado a lo largo del año. Por ese motivo se evalúa su actualización, al menos trimestral.

⁴⁵ Para hacer este indicador más completo se ha ido incorporando sucesivamente un mayor detalle en la evaluación de su contenido, principalmente en lo referido a la rendición de cuentas del presupuesto participativo y las actas de los talleres (rendición de cuentas, formalización de acuerdos, etc.).

el resto o de acuerdo a la periodicidad de la producción de la información. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3: Indicadores de evaluación de portales de los gobiernos regionales

Temas	Puntaje máximo del indicador	Indicador
Presupuesto (actualizado trimestralmente)	2	Ingresos
	1	Presupuesto Institucional Modificado PIM (gastos)
	0.5	Ejecución PIM (gastos)
	0.5	Presupuesto Institucional de Apertura PIA (gastos)
	1.5	PIM (fuentes de financiamiento)
	0.5	PIA(fuentes de financiamiento)
Proyectos de inversión pública (actualizado trimestralmente)	1.5	Presupuesto de proyectos de inversión pública (lista de proyectos)
	0.5	Ejecución presupuestal de los proyectos
Remuneraciones (actualizado trimestralmente)	2	Remuneraciones del personal
Contrataciones públicas (actualizado trimestralmente)	1	Plan Anual de Contrataciones (PAC)
	1	Convocatorias de procesos de selección
	2	Adjudicaciones de los procesos: Valor adjudicado
	2	Adjudicaciones de los procesos: Nombre del postor ganador
Instrumentos de gestión	1	Plan Estratégico Institucional (PEI)
	1	Plan Regional de Desarrollo Concertado (actualizado a partir de 2007)
	0.25	Organigrama
	0.25	Cuadro de Asignación de Personal (CAP)
	0.25	Reglamento de Organización y Funciones (ROF)
	0.25	Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)
Actividades oficiales del Presidente regional	1	Al trimestre de evaluación
	1	Posterior al trimestre de evaluación
Normatividad regional	0.5	Actas de sesión del Consejo Regional (al trimestre anterior de evaluación)
	1.5	Actas de sesión del Consejo Regional (al trimestre de evaluación)
	0.5	Ordenanzas Regionales (al trimestre anterior de evaluación)
	1.5	Ordenanzas Regionales (al trimestre de evaluación)
	1	Acuerdos Regionales (al trimestre de evaluación)
	1	Resoluciones Ejecutivas Regionales (al trimestre de evaluación)
Participación ciudadana	2	Documento de Presupuesto Participativo 2009: Agentes participantes acreditados

		Documento de Presupuesto Participativo 2009: Proyectos priorizados (lista de proyectos)
	2	Documento de Presupuesto Participativo 2010: Agentes participantes acreditados
		Documento de Presupuesto Participativo 2010: Proyectos priorizados (lista de proyectos)
	1	Actas de Sesiones del Consejo de Coordinación Regional 2009: 1ra sesión
		Actas de Sesiones del Consejo de Coordinación Regional 2009: 2da sesión
	1	Informe de Audiencias públicas de rendición de cuentas 2009: 1ra audiencia
Informe de Audiencias públicas de rendición de cuentas 2009: 2da audiencia		
Comunicación del gobierno regional con la ciudadanía	0.5	Nombre del funcionario responsable del portal
	0.25	Número Resolución Ejecutiva regional que lo nombra
	0.25	Link a la Resolución Ejecutiva Regional
	0.5	Formato de Solicitud de acceso a la información
	0.5	Solicitud electrónica de información

En total son 9 temas evaluados a través de 41 indicadores cuantitativos y estandarizados que hacen un total de 36 puntos. El puntaje para cada indicador y para cada tema es ponderado y depende de diferentes criterios. Un indicador recibirá mayor puntaje si

- a) La información es solicitada explícitamente por la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública
- b) Se refiere al gasto de los recursos públicos o temas de alto riesgo de corrupción
- c) Su frecuencia de actualización es mayor

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), comunicación del Gobierno Regional con la ciudadanía (2 puntos) y actividades oficiales (2 puntos).

Cada gobierno regional puede recibir una calificación máxima de 36 puntos en su evaluación. Los puntajes son consolidados y se establece un porcentaje de cumplimiento por gobierno regional y por indicador. A partir de estos porcentajes se realiza una calificación del portal que puede ser buena (100% a más de 70%), regular (70% a más de 50%) o deficiente (50% a 0%). Un portal de nivel bueno tiene información completa y actualizada, mientras que un portal deficiente no tiene información o la que tiene está incompleta y desactualizada.

A continuación se ofrece, a manera de ejemplo, un cuadro consolidado con los puntajes por gobierno regional e indicador, producto de la evaluación llevada a cabo en febrero de 2010 de la actualización de los portales a diciembre de 2009. (Ver cuadro 4).

En cuanto al procedimiento de la evaluación, se sigue un cronograma anual de evaluaciones trimestrales⁴⁶. Atendiendo a lo establecido por la Ley, la evaluación del trimestre se hace después de un mes de la fecha de actualización a evaluar. Así los meses de evaluación del primer, segundo, tercer y cuarto trimestre son mayo, agosto, noviembre y febrero del siguiente año, respectivamente.

El tiempo de la evaluación dura tres semanas y comprende las siguientes fases:

- 1) Primera semana. Supervisión de los portales. Incluye el registro de pantalla y el llenado de fichas de evaluación para cada gobierno regional. Está a cargo de dos asistentes de supervisión
- 2) Segunda semana. Validación de la información. Se realiza una segunda supervisión de portales. Está a cargo del equipo central de Vigila Perú, experto en temas de presupuesto, contrataciones públicas, participación ciudadana y transparencia. La validación incluye la revisión de la confiabilidad de la información a través de una comparación con otros portales de información (SIAF, SEACE, etc.)
- 3) Segunda y tercera semana. Sistematización de la información y redacción del informe de evaluación. Está a cargo del coordinador del equipo técnico de evaluación, con el aporte del equipo central.

La cuantificación de la evaluación ha permitido hacer análisis comparativos, en forma de rankings de desempeño, entre los gobiernos regionales y entre los rubros de información e indicadores en cuanto al desempeño alcanzado. Ha permitido igualmente establecer la evolución del desempeño de los gobiernos regionales e indicadores a lo largo de periodos de tiempo entre los años 2007 al 2009, como se verá más adelante.

Una vez obtenido los resultados de la evaluación y publicado los informes, se hace llegar los resultados a las autoridades y funcionarios responsables de transparencia y acceso a la información de los gobiernos regionales. De haber alguna consulta se prepara un informe ad hoc a partir de la ficha de evaluación y los registros de pantalla. En caso se solicite ayuda técnica para capacitar a los funcionarios responsables de actualizar los portales esta se coordina institucionalmente.

Simultáneamente se difunden los resultados a través de boletines impresos que son distribuidos entre las organizaciones socias a nivel nacional y boletines virtuales vía página web institucional, listas de correos, redes, colectivos institucionales y medios de comunicación que recogen la noticia.

La vigilancia de los portales de transparencia, como de otros aspectos de la gestión de los gobiernos regionales sigue la lógica de orientar los resultados de la vigilancia

⁴⁶ Cuatro evaluaciones por año, siguiendo las fechas trimestrales de actualización establecidas por Ley.

ciudadana hacia una incidencia en los gobiernos regionales⁴⁷ y en el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para acceder a la información pública.

Las evaluaciones han servido para que colectivos institucionales como el Observatorio para la vigilancia social (Observa) o el Colectivo por el Buen Gobierno, a los cuales pertenece GPC, emprendan proyectos y campañas para mejorar la oferta informativa de los gobiernos regionales y ayudar a éstos a identificar las demandas ciudadanas de información pública.

Como limitaciones de la metodología empleada se pueden mencionar que:

- a) Evalúa el contenido pero no la amigabilidad, es decir, es necesario evaluar y hacer incidencia para mejorar la facilidad para acceder y entender rápidamente la información que muchas veces está en un lenguaje y formatos bastante técnicos.
- b) Debe incorporarse indicadores más detallados para evaluar aspectos relevantes de la gestión regional como el presupuesto participativo y las audiencias públicas de rendición de cuentas. Por tal razón los estudios de caso del presente estudio se han concentrado en la identificación de demandas ciudadanas de información pública.
- c) La evaluación de portales debe ser complementada con otros mecanismos de acceso ciudadano a la información como la solicitud de información y las audiencias públicas de rendición de cuentas.

Como fortalezas de la metodología se pueden mencionar:

- a) El rigor de la evaluación, reconocido por las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y por los mismos gobiernos regionales
- b) Los indicadores han facilitado la tarea de los responsables regionales del portal en cuanto a identificar de manera concreta la información que deben publicar de acuerdo a Ley.
- c) Sus resultados sirven como diagnóstico para recomendar correcciones en la actualización de los portales
- d) Es un instrumento que ha servido para reconocer los avances en transparencia llevados a cabo por los gobiernos regionales

3.1.1.2. Resultados de la evaluación: balance de la gestión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales

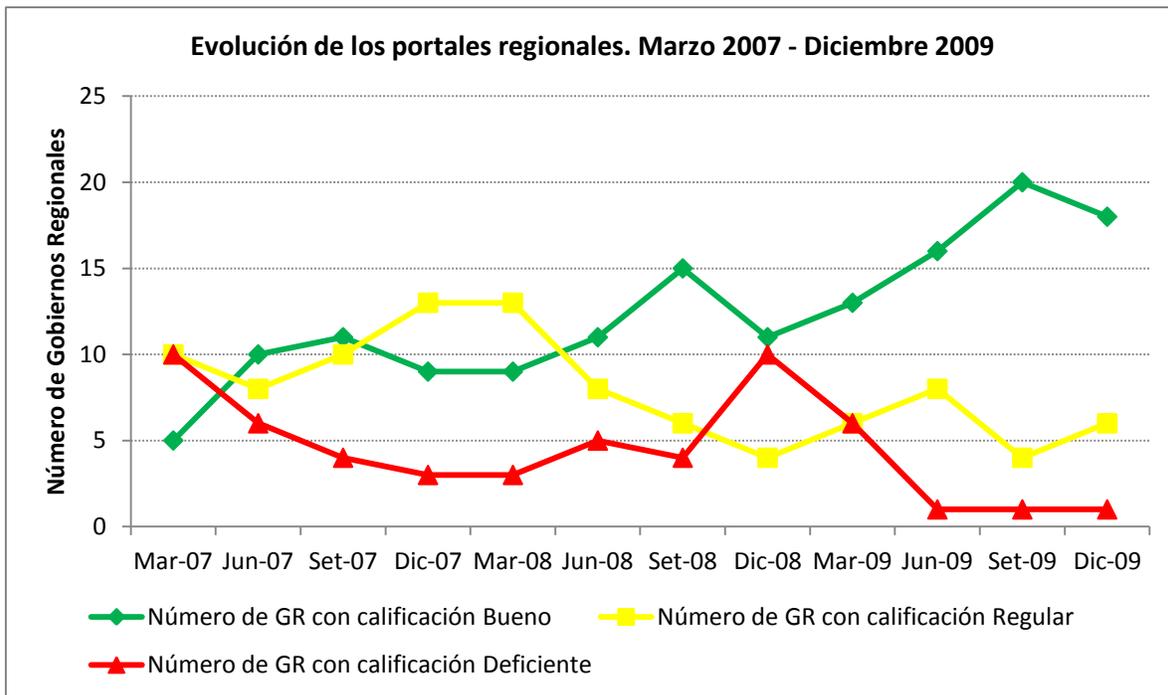
El balance del periodo 2007-2009, cercano al fin de la segunda administración regional, arroja que los gobiernos regionales han logrado mantener y mejorar el nivel de sus portales de transparencia alcanzado en el periodo 2004-2006, a tal punto que el número de gobiernos regionales con portales de buen nivel, es decir, que ofrecen información

⁴⁷ Más adelante se hace referencia a la cooperación que GPC ha brindado a los gobiernos regionales para mejorar el contenido de la información de sus portales de transparencia. En el capítulo 4 se describen las acciones de acompañamiento a los comités de vigilancia en tres regiones para mejorar sus capacidades de acceder a la información sobre el presupuesto participativo.

completa y actualizada, ha aumentado progresivamente de 5, en marzo 2007, a 18, en diciembre 2009.

La mejora se expresó también en la disminución del número de gobiernos regionales con portales de desempeño deficiente, es decir, sin información o con información incompleta y desactualizada, el cual pasó de 10, en marzo 2007 a 1, en marzo 2009. Este único portal de nivel deficiente desde junio 2009 le pertenece al Gobierno Regional de Ancash. (Ver grafico 3).

Grafico 3:



Fuente: Gobiernos regionales

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Este logro de los gobiernos regionales es digno de destacar pues aunque son entidades recientemente creadas, que están en proceso de afianzar su estructura orgánica, han superado en desempeño a otras entidades estatales más antiguas, como los gobiernos locales, el poder ejecutivo y otras entidades del Gobierno Central, según lo muestra otras evaluaciones realizadas por instituciones como la Defensoría del Pueblo⁴⁸, el

⁴⁸ La Defensoría del Pueblo realiza una evaluación comparativa entre los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales, capitales de departamento.

Consejo de la Prensa Peruana⁴⁹ y el propio Grupo Propuesta Ciudadana⁵⁰ a los portales de transparencia.

El siguiente cuadro muestra los porcentajes de desempeño alcanzados por los gobiernos regionales en el periodo 2007-2009. Desde la primera evaluación (información actualizada a marzo 2007) hasta la última (diciembre 2009) el porcentaje promedio de cumplimiento de los gobiernos regionales en la actualización de la información de sus portales de transparencia creció de 53% a 77%. (Ver cuadro 5).

Cuadro 5: Evolución de los portales regionales. Marzo 2007-Diciembre 2009 (Porcentajes)

Evolución del cumplimiento (%)																
Gobierno Regional	1ra	2da	3ra	4ta	Promedio 2007	5ta	6ta	7ma	8va	Promedio 2008	9na	10ma	11va	12va	Promedio 2009	Promedio 2007-2009
Huancavelica	84	90	81	87	86	82	89	100	90	90	79	85	97	100.00	90	88.7
Lambayeque	74	97	90	89	88	81	96	91	74	86	91	92	92	77.78	88	87.1
Junín	71	90	79	92	83	84	73	96	96	87	86	81	89	97.22	88	86.1
Piura	81	90	90	85	87	87	89	94	67	84	76	89	89	87.50	85	85.4
Cusco	58	71	53	66	62	81	81	71	79	78	80	63	86	87.50	79	73.0
Callao	65	73	71	71	70	69	66	74	76	71	69	74	79	87.50	77	72.9
Arequipa	77	84	76	60	74	73	66	67	48	64	76	72	75	70.14	73	70.4
Moquegua	52	44	61	52	52	58	87	93	79	79	82	76	83	73.61	79	70.1
Tacna	65	52	44	71	58	70	73	40	82	66	89	88	88	73.61	84	69.6
Puno	21	23	74	84	51	79	68	93	90	82	86	81	71	59.72	74	69.0
Apurímac	23	94	76	65	65	76	77	51	46	63	64	58	83	87.50	73	66.8
Cajamarca	29	42	76	66	53	58	74	90	81	76	88	67	58	63.89	69	66.1
Ucayali	52	60	60	60	58	55	44	71	76	62	71	72	89	79.17	78	65.8
Lima	65	56	71	65	64	63	68	77	50	65	61	78	64	65.28	67	65.2
Pasco	61	63	66	77	67	56	21	36	32	36	75	92	94	100.00	90	64.4
San Martín	42	52	60	66	55	45	47	74	73	60	86	74	74	80.56	78	64.3
Amazonas	48	63	71	63	61	58	57	72	29	54	66	72	74	78.47	73	62.7
Ica	42	85	61	52	60	69	Inoperativo	33	30	44	50	81	89	84.72	76	60.0
Tumbes	29	32	66	58	46	67	63	71	56	64	45	65	83	80.56	69	59.7
La Libertad	42	44	42	39	42	55	74	81	67	69	49	54	68	86.11	64	58.5
Ayacucho	52	76	56	63	62	58	56	60	34	52	59	57	63	54.86	58	57.3
Huánuco	52	60	58	44	54	55	33	56	36	45	40	71	82	80.56	68	55.6
Loreto	45	47	35	56	46	49	54	64	60	57	55	57	76	65.28	63	55.3
Ancash	55	66	58	84	66	80	79	54	10	56	36	49	32	38.69	39	53.4
Madre de Dios	32	Inoperativo	31	45	36	32	30	31	46	35	49	65	86	53.47	64	44.8
Promedio Evaluación	53.0	64.8	64.2	66.4	62	65.6	65.2	69.7	60.3	65	68.4	72.3	78.6	76.6	74	67.1

Fuente: Gobiernos regionales

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Se constata que no solamente aumentó el número de gobiernos regionales con buen desempeño sino que también creció el porcentaje de cumplimiento de estos buenos portales. En la primera evaluación (2007-I) el máximo porcentaje de cumplimiento alcanzado por un gobierno regional fue 84% (Huancavelica) mientras que en la última evaluación (2009-IV) dos gobiernos regionales alcanzaron el puntaje máximo, 100% (Huancavelica y Pasco).

La evaluación permite hacer seguimiento a los desempeños individuales de los gobiernos regionales. Así, los gobiernos regionales de Huancavelica, Lambayeque, Junín y Piura mantienen los portales con la información más actualizada y completa a lo largo de todo el periodo. Es importante resaltar este logro porque sostener el buen nivel

⁴⁹ El Consejo de la Prensa Peruana realiza una evaluación de diversas entidades del Gobierno Central como los ministerios, el Congreso de la República, a partir de indicadores diseñados conjuntamente con el Grupo Propuesta Ciudadana.

⁵⁰ El Grupo Propuesta Ciudadana realiza evaluaciones comparativas entre los gobiernos regionales (sede central) y los ministerios (sede administrativa).

del portal exige la confluencia de diversos factores, tales como una favorable voluntad política de las autoridades, una normatividad que facilite y sancione el incumplimiento de las tareas asignadas a los funcionarios, la experiencia y la dedicación del funcionario regional responsable del portal y su equipo a cargo, el funcionamiento de mecanismos institucionales de coordinación entre el funcionario responsable del portal y las oficinas y gerencias que poseen la información, así como una cultura organizacional favorable a la transparencia.

Junto a los gobiernos regionales ya mencionados, en 2009 destacaron los de Pasco, Tacna, Cusco, Moquegua, San Martín, Ucayali, Callao, Ica, Puno, Apurímac, Amazonas y Arequipa. Aunque en el promedio anual 2009 aparecen con un porcentaje correspondiente a un nivel regular o intermedio, es importante resaltar a gobiernos regionales como la Libertad, Tumbes, Huánuco y Madre de Dios, que a inicios de 2009 tenían portales de nivel deficiente y lograron mejorarlos y alcanzar así un buen nivel⁵¹ al final del año.

En el periodo considerado, el Gobierno Regional de Ancash llegó a obtener un buen nivel de desempeño entre la cuarta (2007-IV) y la sexta evaluación (2008-II)⁵², muy superior al promedio nacional. Sin embargo en posteriores evaluaciones el nivel fue decayendo y en la octava evaluación (2008-IV) se ubicó en el nivel más bajo presentado por un portal (10%). Desde entonces se mantiene en un nivel deficiente y desde la últimas tres evaluaciones es el único gobierno regional con un nivel deficiente. Otros gobiernos regionales que necesitan mejorar su portal son los de Ayacucho, Loreto, Lima, y Cajamarca. Estos, aunque no tienen portales deficientes, no alcanzan ni logran sostener portales de buen nivel.

Evolución de la difusión de los rubros de información en 2009

En la última evaluación (2009-IV) resalta la presentación de información completa y actualizada sobre las remuneraciones del personal, los mecanismos de participación ciudadana⁵³ la normatividad regional⁵⁴ y las actividades oficiales del presidente regional. (Ver cuadro 6).

⁵¹ Excepto Madre de Dios que en la evaluación 2009-IV desmejoró el buen nivel que había conseguido en la evaluación anterior, pero sin caer en niveles deficientes.

⁵² Entre otras razones, gracias a la preocupación del funcionario responsable por mejorar el portal y la capacitación brindada por el Grupo Propuesta Ciudadana en la ciudad de Ancash.

⁵³ Lista de agentes participantes acreditados y lista de proyectos priorizados del presupuesto participativo (PP) 2009 y PP 2010, resúmenes ejecutivos de las audiencias públicas de rendición de cuentas 2008 y las actas de sesión 2008 del CCR.

⁵⁴ Resoluciones ejecutivas regionales y acuerdos y ordenanzas del Consejo Regional.

Cuadro 6: Cumplimiento por rubro de información. 2009 IV

Rubro de información	Cumplimiento (%)
Instrumentos de gestión	94.0%
Remuneración del personal	92.0%
Comunicación del Gobierno Regional con la ciudadanía	89.0%
Participación ciudadana	79.7%
Normatividad regional	76.3%
Actividades oficiales del Presidente Regional	76.0%
Presupuesto	67.0%
Proyectos de inversión pública	66.0%
Contrataciones públicas	66.0%
Total	76.6%

Fuente: Gobiernos regionales

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Preocupa, sin embargo, que la información disponible sobre contrataciones, proyectos de inversión pública y presupuesto se presente en forma incompleta o desactualizada, principalmente los indicadores sobre ingresos presupuestales, las convocatorias de los procesos de selección, el plan anual de contrataciones (PAC), la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión, el listado de los proyectos de inversión y el PIM (gastos). Este resultado señala la importancia de hacer un seguimiento más detallado y constante a la difusión de la información presupuestal.

Lo lamentable es que algunas de estas informaciones han tenido en la evaluación de inicios de año un buen nivel de difusión que después disminuyó en la última evaluación. Es el caso de las convocatorias de los procesos de selección (de 76% a 52%), el PIM de gastos (de 84% a 68%) y el listado de proyectos de inversión (de 72% a 68%).

Sin embargo, otras importantes informaciones sobre el presupuesto regional sí presentan un buen nivel de difusión en los portales de transparencia, tales como el PIA 2009, las remuneraciones del personal, el PIM (fuentes de financiamiento), la ejecución del PIM (gastos) y la adjudicación de los procesos de selección. Mucha de esta información fue mejorando su nivel de difusión a lo largo del año. Así, entre la primera y la última evaluación de 2009 el porcentaje de cumplimiento de estos indicadores aumentó en el caso de remuneraciones del personal (de 76% a 92%), PIA por fuentes

de financiamiento (de 84% a 96%), PIA de gastos (de 84 a 92%), el valor adjudicado en los procesos de selección (de 64% a 72%) y el nombre de los postores ganadores de los procesos de selección (de 68% a 72%).

Los indicadores que registraron las mayores variaciones negativas entre la tercera y la última evaluación de 2009 corresponden precisamente a la información presupuestal. Una explicación ya esbozada en anteriores publicaciones de GPC explica este hecho por la reticencia de los gobiernos regionales a publicar información a diciembre por el temor a que la información sobre contrataciones y presupuesto sea tomada como la del cierre del presupuesto, el cual se da recién en marzo del siguiente año, cuando lo mejor es publicar la información aclarando que es la disponible hasta diciembre, como señala la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y que el cierre presupuestal es posterior. (Ver cuadro 7).

Cuadro 7:

Indicadores con mayor disminución del porcentaje de cumplimiento. 2009 IV-2009 III	Cumplimiento (%)				
	2009-I	2009-II	2009-III	2009-IV	Variación (IV-III)
Procesos de selección. Convocatorias	76%	72%	84%	52%	-32%
Ejecución presupuestal de los proyectos	60%	68%	76%	60%	-16%
Presupuesto Institucional Modificado PIM (gastos)	84%	92%	80%	68%	-12%
Proyectos de inversión pública (listado)	72%	76%	80%	68%	-12%
PIM (fuentes de financiamiento)	84%	92%	80%	72%	-8%
Ejecución PIM (gastos)	80%	92%	80%	72%	-8%
Procesos de selección. adjudicación: Nombre del postor ganador	68%	64%	76%	72%	-4%
Procesos de selección. adjudicación: Valor adjudicado	64%	64%	76%	72%	-4%
Plan Anual de Contrataciones (PAC)	48%	60%	60%	56%	-4%

Fuente: Gobiernos regionales Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Desempeño de los gobiernos regionales por rubro de información en la evaluación 2009-IV

Se presenta a continuación la lista de gobiernos regionales que en la última evaluación (2009-IV) destacan por su buen (100%) o deficiente desempeño (menos de 50%) en tres rubros de información: presupuestal y contrataciones públicas, participación

ciudadana y normatividad regional. Esta información permite identificar los rubros y gobiernos regionales en los que se necesita un mayor acompañamiento. (Ver cuadro 8).

Cuadro 8: Mejores y peores desempeños de los gobiernos regionales por rubros. 2009-IV

Cumplimiento (%)	Rubro de información		
	Presupuesto y contrataciones públicas	Participación ciudadana	Normatividad
100% (Bueno)	Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica
	Pasco	Pasco	Pasco
	Callao	Junín	Junín
		Callao	Cusco
		Amazonas	Apurímac
		Lambayeque	Piura
		Tacna	San Martín
		Lima	Amazonas
			Lambayeque
			Tacna
		Cajamarca	
Menos de 50% (Deficiente)	Ancash	Ancash	Ancash
	Madre de Dios	Cajamarca	Moquegua
	Cajamarca		Lima
	Puno		
	Ayacucho		

Fuente: Gobiernos regionales

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

3.1.2. Mecanismo de solicitud de información

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información establece que los gobiernos regionales incorporen en su diseño institucional mecanismos que permitan a cualquier

ciudadano ejercer su derecho a solicitar información sobre los asuntos públicos, en particular sobre la gestión del gobierno regional, sin que tenga que justificar la razón de su pedido. Para ello los gobiernos regionales, como cualquier entidad pública, deben establecer un procedimiento de solicitud que esté explicado en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA): requisitos, plazos, costo de reproducción de la información y procedimiento de queja.

3.1.2.1. Metodología de la evaluación del mecanismo de solicitud de información

De acuerdo al procedimiento establecido por la ley, en cada región Vigila Perú solicita a los gobiernos regionales información sobre su presupuesto, adquisiciones y funcionamiento del Consejo Regional. Las solicitudes son presentadas por mesa de partes y dirigidas al funcionario responsable de acceso a la información del gobierno regional. La evaluación considera si la información se entrega en forma completa y en los plazos establecidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Los indicadores utilizados son los siguientes. (Ver cuadro 9).

Cuadro 9: Indicadores de evaluación del mecanismo de solicitud de información

Información solicitada	Respuesta a la solicitud (*)	Observación
Presupuesto		
Programa de Inversiones 2009		
Ejecución presupuestal 2009		
Presupuesto Institucional Modificado 2009		
Contrataciones públicas		
Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones 2009		
Convocatoria de procesos de selección 2009		
Procesos de selección adjudicados 2009		
Consejo Regional		
Actas del Consejo Regional 2009		
Ordenanzas del Consejo Regional 2009		
Acuerdos del Consejo Regional 2009		
CCR (**)		
Actas del CCR 2008		
Acuerdos del CCR 2008		

* Elegir una de las siguientes: Completa dentro de los plazos (CP); Completa fuera de los plazos (CF); Incompleta dentro de los plazos (IP); Incompleta fuera de los plazos (IF); No entregó al cierre (NE)

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

La metodología para calificar la forma en que es entregada la información solicitada tiene una primera fase en la que cada respuesta a una solicitud específica de información recibe un puntaje de acuerdo a la forma como es respondida la solicitud, en términos de si es completa y actualizada. (Ver cuadro 10).

Cuadro 10: Cuantificación de la entrega de información

Calidad de la información	Abreviatura	Puntaje
Información completa y entregada en los plazos de ley	CP	4
Información incompleta pero entregada en los plazos de ley o IP información completa pero entregada fuera de estos plazos	CF	2
Información incompleta y entregada fuera de los plazos de ley	IF	1
No entregó la información	NE	0

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Con los puntajes asignados se pueden establecer promedios de entrega de información por rubros y gobiernos regional. Como se realizan tres supervisiones durante el año, con intervalos de cuatro meses, el puntaje promedio permite establecer un desempeño anual de los gobiernos regionales, de manera individual y de forma agregada.

Para calificar cualitativamente el puntaje obtenido por rubro de información o gobierno regional se usa la siguiente tabla de calificación: (Ver cuadro 11).

Cuadro 11: Calificación de la información

Puntaje	Calificación	Descripción
4	Muy bueno	Entrega siempre la información completa y en los plazos de ley
Menos de 4 y más de 3	Bueno	Entrega por lo general la información completa y en los plazos de ley
Entre 3 y 2 (incluido ambos)	Regular	Entrega la información incompleta o fuera de los plazos de ley
Entre menos de 2 y 0	Deficiente	No entrega la información

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Como limitaciones de la metodología empleada se pueden mencionar que:

- a) Sólo se aplicó en la mitad de los gobiernos regionales. Esto debido a las limitaciones presupuestales del sistema Vigila Perú.
- b) Incorporar nuevos temas en la solicitud de información, principalmente referidos a la información que necesita el comité de vigilancia del presupuesto participativo.
- c) Se debe ajustar el puntaje otorgado a la entrega parcial o incompleta, para hacerlo más estricto, habida cuenta del tiempo que han tenido los gobiernos regionales para implementar este mecanismo.
- d) Se debe incluir en los indicadores que exploran los factores de desempeño temas como la legalidad del TUPA y su difusión; el mecanismo de acceso directo a la información, que también está contemplado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la existencia de un registro de solicitudes atendidas y no atendidas, etc.
- e) La metodología debe contemplar que las solicitudes sean entregadas por instituciones y organizaciones diferentes de Vigila Perú, para evaluar la atención a diferentes solicitantes.

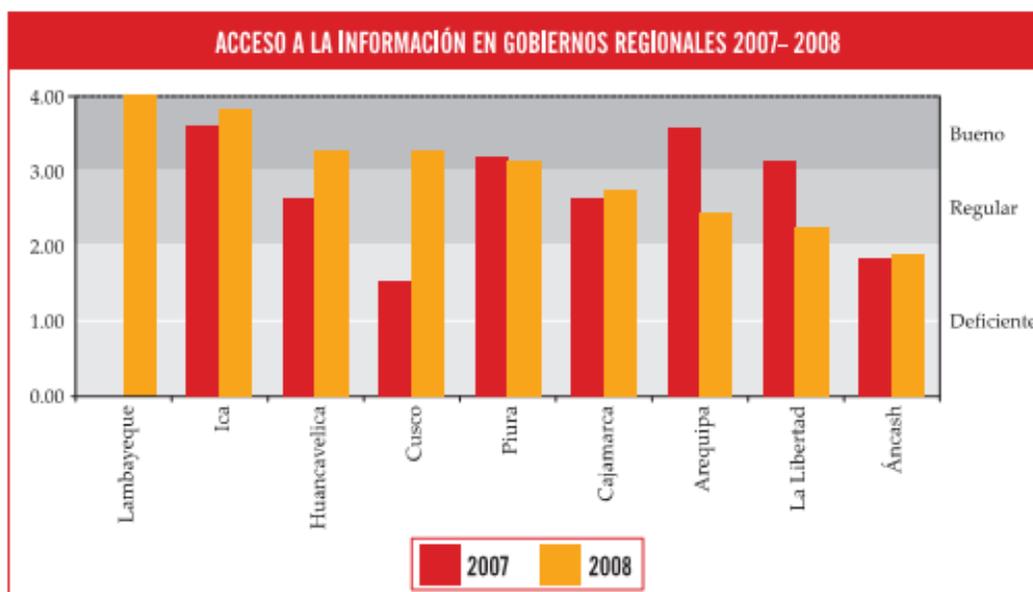
Como fortalezas de la metodología se pueden mencionar:

Al igual que la evaluación de los portales, se puede mencionar el reconocimiento de su rigor y objetividad, ha servido para hacer un diagnóstico y ofrecer recomendaciones para mejorar la atención de las solicitudes de información.

3.1.2.2. Resultados de la evaluación

En 2008 el nivel de desempeño de los gobiernos regionales en la entrega de información requerida por Vigila Perú mediante solicitud de información pública, se mantuvo en un nivel regular, similar al del año 2007. (Ver gráfico 4).

Gráfico 4:



Fuente: Gobierno regional.
Elaboración: Vigila Perú.

En 2008 los gobiernos regionales de Lambayeque, Ica, Huancavelica, Cusco y Piura entregaron la información solicitada por Vigila Perú en forma completa y en los plazos establecidos por ley. A fin de año el Gobierno Regional de Huancavelica mejoró notablemente su desempeño deficiente de los inicios de 2008. En los casos de Cusco y Piura, a pesar de su buen nivel en general, desmejoraron, a finales de año, su entrega de información sobre presupuesto.

En el grupo de gobiernos regionales con un desempeño regular en acceso a la información se encuentran, Cajamarca, Arequipa y La Libertad. Los gobiernos regionales de Cajamarca y Arequipa mejoraron sus desempeños al final del año. En el caso de Cajamarca, la información cuya entrega encontró mayor dificultad fue la referida a contrataciones públicas. En el caso de Arequipa la información que se entregó con mayor dificultad fue la referida a presupuesto y contrataciones públicas. Finalmente, en este grupo el Gobierno Regional de La Libertad tiene un desempeño promedio regular. En el último cuatrimestre no presentó información sobre su presupuesto. (Ver gráfico 5).

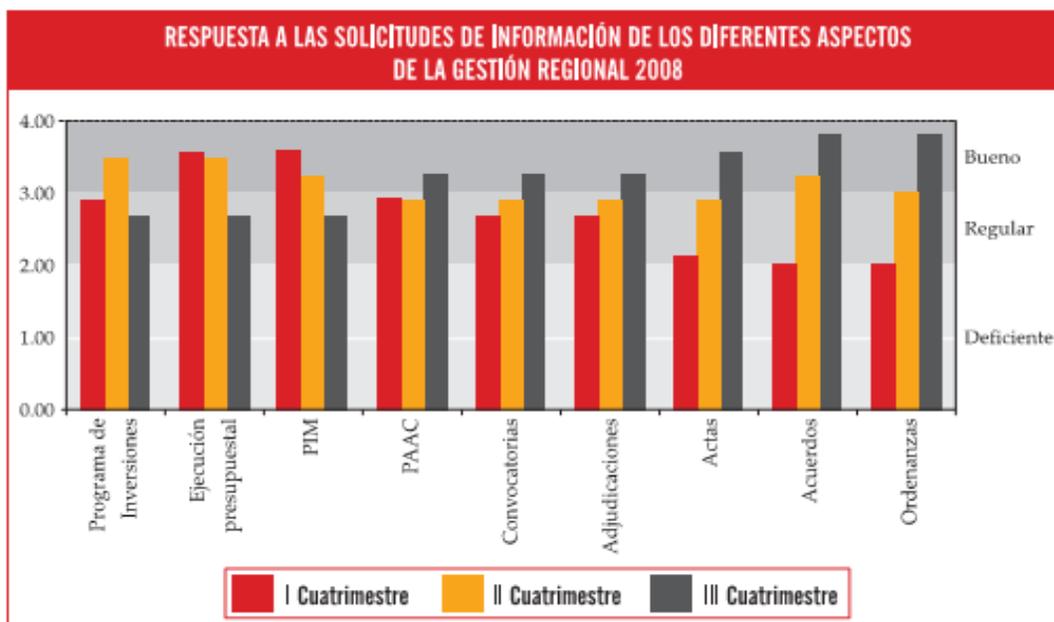
Grafico 5:

ACCESO A LA INFORMACIÓN 2008					
2008	I cuatrimestre	II cuatrimestre	III cuatrimestre	Promedio	Evolución anual
Lambayeque	4.00	4.00	4.00	4.00	0.00
Ica	3.56	4.00	4.00	3.85	0.44
Huancavelica	1.78	4.00	4.00	3.26	2.22
Cusco	2.67	4.00	3.11	3.26	0.44
Piura	2.67	4.00	2.67	3.11	0.00
Cajamarca	2.44	2.44	3.33	2.74	0.89
Arequipa	1.89	2.11	3.33	2.44	1.44
La Libertad	2.67	2.00	2.00	2.22	-0.67
Áncash	2.67	1.00	2.00	1.89	-0.67
Promedio	2.70	3.06	3.06	2.93	0.35

Fuente: Gobierno regional.
Elaboración: Vigila Perú.

La información que más se entrega completa y en los plazos de ley es la referida a la ejecución presupuestal y al presupuesto institucional modificado. El resto de información se entrega de forma aceptable aunque puede mejorar más. (Ver grafico 6).

Grafico 6:



Fuente: Gobierno regional.
Elaboración: Vigila Perú.

3.2. Temas e indicadores para el análisis de la gestión del presupuesto

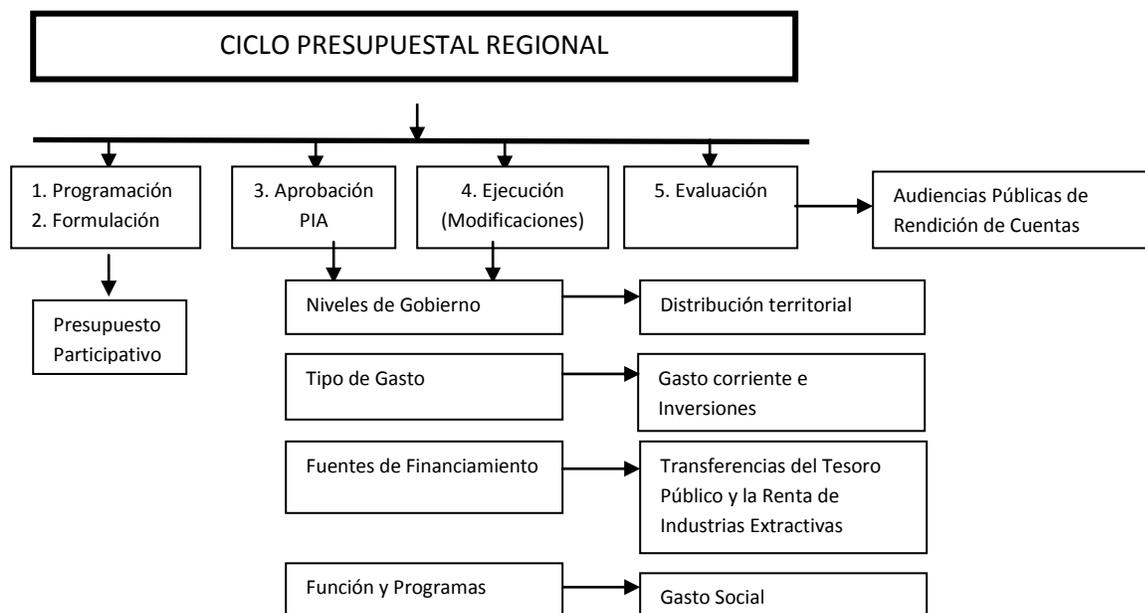
Los indicadores utilizados permiten analizar la gestión de los gobiernos regionales y también de los sectores del gobierno nacional; en el caso de las municipalidades se utilizan datos agregados de estas por departamentos y también se realiza evaluaciones de municipalidades seleccionadas. Para ello, actualmente el sistema de vigilancia se basa sobre todo en la información que se publica a través de la Consulta Amigable del SIAF (antes de 2008 dependíamos más de las solicitudes de información); para asegurar la consistencia de los datos realizamos reuniones de validación con funcionarios públicos.

Los temas e indicadores responden a objetivos institucionales que se sitúan en un contexto político-económico y se basan en las fuentes de información disponibles. Por ello, es necesario ubicar el análisis de la gestión presupuestal de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización en marcha que transfiere funciones y competencias a los gobiernos subnacionales; en un período caracterizado por el incremento de los presupuestos regionales para inversión, producto de la participación en la renta estatal de las industrias extractivas; así como, más recientemente, en el proceso de implementación de un enfoque de presupuesto por resultados.

El trabajo de seguimiento se localiza principalmente en la fase de ejecución del presupuesto público, por ser esta información la que concita la atención de los ciudadanos y está disponible a través del portal de transparencia económica del MEF. La información disponible para la discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso es más agregada y restringida.

A manera de ilustración, en el siguiente esquema se puede visualizar los temas que se abordan en los reportes de vigilancia en el marco del ciclo presupuestal regional, el cual está inmerso en el ciclo presupuestal nacional. En el Perú los gobiernos regionales (y las municipalidades) deben implementar espacios de participación ciudadana en la formulación del presupuesto de inversión (presupuesto participativo) y en la evaluación de la gestión presupuestal (audiencias públicas de rendición de cuentas). Ambos temas tienen sus propios indicadores de evaluación y corresponden a un análisis más cualitativo de la participación ciudadana para dar cuenta de los logros y dificultades en la implementación de estos mecanismos (este tema es tratado en el capítulo 4). (Ver gráfico 7).

Grafico 7: El ciclo presupuestal regional



Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

A continuación se describe los temas abordados por los indicadores, cómo han evolucionado estos indicadores a partir del aprendizaje acumulado, de los cambios normativos y también de las fuentes de información disponibles y su evolución y finalmente se presentan desafíos y recomendaciones para mejorar la transparencia presupuestal que facilite el trabajo de vigilancia ciudadana realizado tanto por los comités de vigilancia del presupuesto participativo como por organizaciones ciudadanas de diverso tipo.

3.2.1. Temas e indicadores abordados entre 2003 y 2009

Al iniciar con la implementación del sistema de vigilancia de la descentralización el año 2003, los temas definidos para la vigilancia del presupuesto público eran dos: gestión del presupuesto y gasto social (educación y salud). En el primero se tenía indicadores para analizar la distribución del presupuesto entre niveles de gobierno, describir el presupuesto del gobierno regional mirando las fuentes de financiamiento, el tipo de gasto y el destino del gasto; asimismo teníamos indicadores para dar seguimiento a la ejecución del gasto, poniendo especial atención en las inversiones. El tema de las modificaciones crecientes al presupuesto inicial y el de la descentralización de las inversiones fueron tomando importancia conforme crecía el presupuesto público a partir del 2004 y 2005.

Mirando en retrospectiva los cambios más significativos en el tratamiento de los temas se dieron: a) en el 2007 decidimos profundizar el tema de la gestión de las inversiones debido al problema de los saldos presupuestales crecientes en los gobiernos regionales (y en las municipalidades y el gobierno nacional) que demandaba explicaciones y propuestas; b) la inclusión del tema de las contrataciones públicas que tuvo origen en la búsqueda de explicaciones a la lenta ejecución de las inversiones; c) la inclusión de los gobiernos locales en el análisis facilitada por la publicación del SIAF Local el año 2008⁵⁵, en paralelo también incluimos en el tema del gasto social los programas estratégicos del presupuesto para resultados. Para mayor detalle ver el cuadro de temas e indicadores siguiente. (Ver cuadro 12).

⁵⁵ Antes de esta fecha incluíamos en los reportes datos sobre los gobiernos locales obtenidos sea mediante solicitudes al MEF o en base a la ley del presupuesto, pero eran datos bastante agregados comparados con los que ofrece el SIAF.

Cuadro 12: Temas e indicadores de vigilancia de la gestión presupuestal

Temas	Objetivo	Indicadores del período 2003-2006	Indicadores del período 2007-2010
<p>GESTION DEL PRESUPUESTO:</p> <p>Descentralización del presupuesto.</p> <p>Presupuesto tipo de gasto y fuente de financiamiento.</p> <p>Modificaciones al presupuesto</p> <p>Avance en la ejecución del gasto</p>	<p>Evaluar el avance en la descentralización del presupuesto público hacia los gobiernos subnacionales.</p> <p>Describir las principales características del presupuesto público de los gobiernos regionales (y del gobierno nacional y las municipalidades).</p> <p>Evaluar el desempeño de los gobiernos regionales (más gobierno nacional y municipalidades) en la ejecución del gasto.</p>	<p>Distribución del presupuesto por niveles de gobierno</p> <p>Distribución del presupuesto por fuente de financiamiento, por grupo de gasto y por función.</p> <p>Modificaciones al Presupuesto Institucional de Apertura en gobiernos regionales y el nacional.</p> <p>Avance en la ejecución del gasto público total.</p> <p>Composición del gasto corriente en los gobiernos regionales.</p>	<p>Distribución del presupuesto por niveles de gobierno y su evolución.</p> <p>Grado de descentralización de las inversiones</p> <p>Modificaciones al Presupuesto Institucional de Apertura por fuente de financiamiento, tipo de gasto y función, en los tres niveles de gobierno.</p> <p>Gestión del Presupuesto de los sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.</p> <p>Brechas presupuestales entre gobiernos regionales de zonas mineras y no mineras</p> <p>Presupuesto per cápita por departamento</p>
<p>GESTION DE LA INVERSION PUBLICA</p>	<p>Evaluar el desempeño del gobierno regional (y municipalidades) en la ejecución del gasto de inversión.</p> <p>Analizar los factores determinantes para el avance de las inversiones y generar recomendaciones.</p>	<p>Avance en la ejecución del gasto de capital en gobiernos regionales y gobierno nacional</p> <p>Características de los proyectos declarados viables en los gobiernos regionales.</p>	<p>Evolución de las inversiones programadas y ejecutadas en los gobiernos regionales y el gobierno nacional.</p> <p>Desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones.</p> <p>El presupuesto de inversiones por departamento y por nivel de gobierno.</p> <p>Destino de las inversiones en los gobiernos regionales, gobierno nacional y municipalidades seleccionadas.</p> <p>Capacidad de generar proyectos de inversión viables en gobiernos regionales.</p>

			Ejecución de las inversiones por nivel de gobierno, destino. Nuevas modalidades para el financiamiento de inversiones
GASTO SOCIAL	<p>Evaluar el presupuesto de los sectores educación y salud en el marco de la descentralización.</p> <p>Analizar el presupuesto destinado a la lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población.</p>	<p>Distribución del presupuesto por niveles de pobreza</p> <p>Distribución y ejecución del presupuesto en la función Educación y Cultura; Salud y Saneamiento; y Asistencia y previsión social.</p> <p>Avance de ejecución de las inversiones en los sectores de Educación y Salud</p>	<p>Programas Estratégicos del Presupuesto para Resultados:</p> <p>Materno Neonatal Logros de Aprendizaje Articulado Nutricional Acceso de la Población a la Identidad Acceso a Servicios Básicos y Oportunidades de Mercado</p>
CONTRATACIONES PUBLICAS	<p>Analizar los procesos de contrataciones y adquisiciones que se realizan en los gobiernos regionales.</p>		<p>La programación de los procesos del sector público.</p> <p>La programación de los procesos en los gobiernos regionales</p> <p>Características de los programas de contrataciones de los gobiernos regionales</p> <p>Avance en la convocatoria de los procesos de selección</p> <p>Contrataciones por convenios de cooperación internacional.</p>

En lo que sigue realizamos una descripción de los principales cambios que ha procesado, en cuanto a temas e indicadores, el trabajo de vigilancia a la gestión presupuestal de los gobiernos regionales, en comparación con el gobierno nacional y las municipalidades.

3.2.1.1. Gestión del presupuesto.

En los primeros reportes de vigilancia se analizaba básicamente el indicador de distribución del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) entre los tres niveles de gobierno, con la finalidad de dar cuenta del avance en la descentralización del presupuesto hacia los gobiernos subnacionales. Con este indicador mostramos que la descentralización del presupuesto avanzaba muy lentamente hasta 2006 y que dicho avance no estaba asociado a la transferencia de funciones.

Otro indicador analizaba la composición del presupuesto por tipo de gasto de los gobiernos regionales, toda vez que al iniciar su funcionamiento (en 2003) el peso del gasto corriente bordeaba el 90% del total, lo cual generaba cuestionamientos de la opinión pública; los reportes de vigilancia ayudaron a clarificar que esta situación se explicaba por los gastos de personal de los profesores y del personal de salud que constituían gastos fijos, y que la autoridad regional no podía cambiar.

El análisis de la composición del presupuesto por fuentes de financiamiento nos permitió comprender el peso determinante que tenían al inicio en los gobiernos regionales los Recursos Ordinarios transferidos por el gobierno central y la importancia que fue adquiriendo la fuente Canon y regalías en aquellas regiones con importante producción de minería o hidrocarburos.

Conforme aumentaban las utilidades de las empresas producto del incremento de los precios de los minerales, los recursos del canon minero – equivalente al 30% del impuesto a la renta de las empresas- fueron aumentando por encima de las cifras proyectadas en el Marco Macroeconómico Multianual, dando lugar a las modificaciones presupuestales mediante los llamados créditos suplementarios emitidos durante el año. En vista que estas modificaciones en el presupuesto inicial alcanzaban magnitudes significativas, el indicador que medía el avance en la ejecución del gasto con el ratio gasto devengado/presupuesto de apertura perdió validez. Ahora era necesario utilizar el presupuesto modificado que al inicio sólo podía obtenerse mediante solicitudes de información en cada gobierno regional y en el MEF, lo que demoraba mucho tiempo. Producto de los reclamos nuestros y de otras organizaciones de la sociedad civil el MEF decidió publicar los datos del presupuesto modificado facilitando el trabajo de vigilancia.

El indicador sobre el seguimiento a la ejecución del presupuesto total y de las inversiones en particular es importante y de mucha utilidad. Ya desde el año 2004 nos fue mostrando la existencia de saldos presupuestales producto de que los gobiernos regionales – por varias razones- no lograban ejecutar en el año la

totalidad del presupuesto disponible. Allí surgió el debate sobre la poca eficacia de los gobiernos regionales (y de las municipalidades y ministerios) en la gestión de las inversiones y las medidas necesarias para mejorar su desempeño; el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es señalado por las autoridades regionales como un obstáculo que requiere ser descentralizado y flexibilizado. Este desafío nos llevó a mirar con más detalle el tema de la gestión de las inversiones y sus factores determinantes. El Reporte Nacional 11 que trae el balance del año 2006 contiene un primer esfuerzo por comprender las causas de la baja ejecución de las inversiones y las posibles soluciones.

A partir del año 2007 el capítulo sobre presupuesto se divide en dos capítulos, uno de los cuales se dedica de manera exclusiva al análisis de la gestión de las inversiones. Para ello incluimos indicadores que, por un lado, midan de mejor manera el desempeño en la ejecución de las inversiones y, por el otro, aborden temas nuevos como la capacidad de generar proyectos de inversión con viabilidad del SNIP, la ejecución de los calendarios autorizados por el MEF, entre otros. Aquí nace la necesidad de incluir el tema de las contrataciones públicas porque era señalada como otro factor que hace lenta la ejecución de las inversiones.

Con la información acumulada por el Sistema, en el Reporte 17 que hace el balance del año 2008 elaboramos un ranking de los gobiernos regionales ganadores y perdedores con la bonanza fiscal del periodo 2004-2008. La matriz elaborada muestra la trayectoria de los presupuestos regionales, en el marco del proceso de descentralización y boom minero, los cuales permiten identificar cuáles gobiernos regionales se beneficiaron más y cuáles menos en este contexto. Asimismo, reportamos indicadores que evalúen la correspondencia entre la asignación de las inversiones por departamentos (inversiones per cápita) y los indicadores de pobreza.

3.2.1.2. Gestión de las inversiones

Como indicamos antes, el aumento constante del presupuesto para inversiones y las dificultades que tenían los gobiernos regionales (y las demás instituciones públicas) en la gestión de estos recursos hizo necesario profundizar la mirada para tener una mejor comprensión del problema y plantear soluciones para el debate público. En ese sentido las líneas de seguimiento y análisis fueron a) la medición del desempeño en la gestión de las inversiones, b) capacidad de generación de proyectos de inversión pública viables, c) el destino de las inversiones públicas.

En el tema del desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones, el indicador inicial de eficacia en el gasto (gasto devengado/PIA) tuvo que ser complementado con otros dos. En primer lugar - dada la heterogeneidad de los gobiernos regionales - incluyendo en el análisis el tamaño de su presupuesto agrupándolos en cuatro grupos, junto a ello realizando el análisis comparando la ejecución del gasto tanto contra el PIA como contra el PIM. Esta manera de analizar los datos permitía identificar a los gobiernos

regionales que realmente tenían baja eficacia, porque su ejecución estaba por debajo del PIA, y evaluar mejor el desempeño de aquellos que no obstante haber aumentado su capacidad de gasto mostraban porcentajes relativamente bajos de ejecución porque tuvieron modificaciones (aumentos) muy grandes en su presupuesto inicial.

<p>Avance de ejecución (%)</p>	$\left\{ \begin{array}{l} = \text{Gasto devengado/PIA} \\ = \text{Gasto devengado/PIM} \end{array} \right.$
---------------------------------------	---

En segundo lugar, incluimos en el análisis la tasa de crecimiento del gasto realizado en los últimos dos años. Este indicador permite ver la trayectoria del gasto del gobierno regional en al menos tres años, lo cual añade un importante criterio de evaluación. El reporte nacional de vigilancia 17 contiene el análisis de la ejecución del gasto con estos indicadores, y la conclusiones a las que llega son diferentes a las de otras instituciones (Cámara de Comercio de Lima, Comisión de seguimiento al presupuesto del Congreso) que utilizan sólo el indicador de avance de ejecución (gasto devengado/PIM). Para éstas los gobiernos regionales son ineficaces porque en promedio ejecutan menos del 60% del presupuesto disponible para inversiones. Nuestros resultados resaltaban el hecho de que entre 2004-2009 el gasto de inversión en los gobiernos regionales creció a una tasa media anual de 39% (comparada con el 6% del gobierno nacional), y que los bajos porcentajes de ejecución se explican, en buena cuenta, porque los ingresos crecieron a una velocidad mayor que el gasto.

Finalmente, cabe señalar aquí que debido a que el SIAF no publica información sobre la ejecución de las metas físicas asociadas a las metas financieras, no es posible diseñar indicadores que midan la eficiencia del gasto, lo cual es un tema pendiente, al menos para cierto tipo de proyectos cuyas metas físicas son fácilmente medibles⁵⁶.

El tema de la capacidad de generación de proyectos de inversión estuvo ligado al de criterios y exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública. Al inicio, entre 2004 y 2005 fue señalado como el principal obstáculo para la ejecución de las inversiones, lo cual generó un amplio debate que llevó, de un lado, a descentralizar el Sistema – asignando a los gobiernos subnacionales poder de decisión para declarar la viabilidad de los proyectos bajo ciertas condiciones – y del otro, a bajar sus exigencias y flexibilizar sus criterios.

La publicación del “Banco de Proyectos” del Sistema Nacional de Inversión Pública permitió el acceso a información detallada de los proyectos de inversión sin la necesidad de enviar solicitudes de información a los gobiernos regionales.

⁵⁶ Tanto las unidades ejecutoras como el Ministerio de Economía y Finanzas cuentan con esta información necesaria para medir la eficiencia del gasto y es probable que lo estimen, lamentablemente no la hacen pública.

Contar con información sobre el costo total proyecto (grande, pequeño o mediano), tipo de proyecto, población beneficiaria, etc. permitió reportar indicadores sobre el tema. La generación de proyectos viables depende en buena cuenta de la capacidad operativa de las Oficinas Formuladoras y de las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI).

A partir del Reporte Nacional 9 - que trae el balance del año 2005 - presentamos dichos indicadores que miden el avance de los gobiernos regionales en la generación de proyectos de inversión. De este modo, estuvimos en capacidad de sostener que a partir de 2007 el déficit de proyectos de inversión había sido superado por la mayor parte de gobiernos regionales, los cuales tenían suficientes proyectos con viabilidad del SNIP; también dimos cuenta que los pequeños proyectos (por menos de S/. 1 millón) estaban siendo gradualmente reemplazados por proyectos de mayor tamaño e impacto.

El tema del destino de las inversiones que realizan los gobiernos regionales fue abordado desde el inicio, pero de manera general. Tanto la publicación del SIAF local como del Banco de Proyectos del SNIP nos permitieron después hacer un análisis más detallado del tema. En el Reporte Nacional 11 presentamos un resultado interesante, mostrando que entre 2003-2006 cerca del 48% de las inversiones que realizaron los gobiernos regionales se destinaron a proyectos de transporte (carreteras principalmente) y de irrigaciones. A partir del 2008 incluimos al análisis a las municipalidades, con lo cual logramos abarcar los tres niveles de gobierno. En los reportes de vigilancia regionales sobre industrias extractivas elaboradas en las regiones mineras se informó sobre el destino de los recursos del canon minero en las municipalidades que más rentas recibían por este concepto.

El seguimiento durante varios años mostró que, de manera general, los gobiernos regionales priorizaron las inversiones en las funciones de transportes, educación e irrigaciones; en el gobierno nacional priorizaron proyectos de Transportes y; en las municipalidades los de Transportes, educación, salud y saneamiento. En promedio en el período 2003-2009, tres cuartas partes de las inversiones se destinaron a las funciones indicadas más la de electrificación. Una característica adicional fue que gran parte de los proyectos son de construcción de infraestructura, observándose pocos proyectos orientados a mejorar la calidad de la salud, educación, a promoción y transferencia de tecnología para el agro, articulación de mercados.

3.2.1.3. Gasto social

Los primeros años de vigilancia se contaba con indicadores para analizar el presupuesto destinado a las funciones de Educación y Salud. Luego se construyeron indicadores que miraban programas de lucha contra la pobreza como el Vaso de Leche o el Sistema Integral de Salud.

A partir del 2008, con la implementación de los Programas estratégicos para una gestión por resultados, se incorporaron indicadores sobre los cinco principales programas estratégicos: Logros de Aprendizaje, Articulado Nutricional, Salud Materno

Neonatal, Acceso a la Población a Identidad y Acceso a Servicios Básicos y Sociales, creados como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza del gobierno nacional.

Reportamos indicadores para analizar el presupuesto asignado a estos principales programas, los incrementos que estos recibieron durante el año y la ejecución al final de este. Lamentablemente, el SIAF no publica la información sobre el avance en las metas establecidas en cada programa estratégico y que internamente si manejan. Por ello, además de los avances en la gestión presupuestal, hemos reportado también información sobre las dificultades y desafíos que enfrentan las instituciones encargadas de implementar esta nueva estrategia. Entre las más importantes: el poco entendimiento y capacitación de los operadores en este tipo de gestión, el sesgo centralista de la implementación, la escasa coordinación interinstitucional en la aplicación, por ejemplo, del Programa Articulado Nutricional.

3.2.1.4. Contrataciones públicas

A fines del año 2007, se comenzó a utilizar la información del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) para elaborar indicadores que midieran la eficacia de las entidades para programar, convocar y adjudicar sus contrataciones públicas de bienes, obras y servicios.

Así, primero se realizaron análisis de los Planes Anuales de Contrataciones (PAC) de los gobiernos regionales a partir de la información publicada en el SEACE. Se identificaron los tipos de procesos de selección programados, el valor estimado de los procesos de selección y los tipos de objeto que se adquirirán (bien, servicio u obra).

Para evaluar la ejecución de las contrataciones públicas se comenzó a medir el avance en la programación de los procesos de selección (PAC) a partir de los recursos disponibles en el presupuesto institucional modificado (PIM). Para ello, se utilizó el indicador que relaciona el valor estimado total del PAC de un gobierno regional y su presupuesto institucional modificado del grupo de gasto de bienes y servicios más el grupo de gasto de inversiones.

Avance en la Programación de proceso de selección = $[PAC / (PIM \text{ bienes y servicios} + PIM \text{ Inversiones})]$

Luego, se midió el avance de la convocatoria de los procesos de selección programados en el PAC en su versión final al 31 de diciembre. Como se dijo anteriormente, los procesos programados están contenidos en el PAC. La convocatoria es el momento en que el proceso de selección se pone en marcha, se publican las bases y se reciben las ofertas de los postores.

Avance en la Convocatoria = $\text{Monto procesos convocados PAC (última versión)} / \text{Monto procesos programados en el PAC (última versión)}$

Un indicador final es medir el avance de la adjudicación de los procesos de selección programados en el PAC en su versión final al 31 de diciembre. Sin embargo este indicador tiene dificultades en su implementación debido a que el SEACE no ofrece esta información de manera agregada y por ello su operatividad es lenta.

Avance en la Adjudicación = $\text{Monto procesos adjudicados PAC (última versión)} / \text{Monto procesos programados en el PAC (última versión)}$

3.2.2. Evolución de las fuentes de información

Las fuentes de información utilizadas para el análisis presupuestal son de tres tipos: portales de transparencia, solicitudes de información y entrevistas a los funcionarios.

- 1) Desde el inicio de sus actividades el Sistema Vigila Perú utilizó el mecanismo de solicitud de información pública a los gobiernos regionales e instituciones del Gobierno Central, amparados en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En ese momento las fuentes virtuales como la ventana amigable del SIAF o el SEACE aún no se encontraban completamente instaladas o no contaban con información suficiente. A pesar que el mecanismo de la solicitud de información presenta deficiencias en el cumplimiento de los plazos por parte de las entidades estatales, sirve para solicitar cualquier tipo de información pública y no se limita al contenido de los portales de transparencia. Por ejemplo: bases de datos completas del presupuesto público en formato Excel.
- 2) Conforme los portales de transparencia fueron mejorando en su implementación se convirtieron en la principal fuente de información oficial. Entre ellos los más importantes son los del Ministerio de Economía y Finanzas (SIAF- Consulta Amigable, SIAF Transferencias, Banco de Proyectos del SNIP, Presupuesto Participativo, Presupuesto por Resultados, leyes, directivas y decretos supremos), el Congreso de la República, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaria de Descentralización, Consucode (SEACE).
- 3) Una fuente complementaria de información cualitativa son las entrevistas a funcionarios y especialistas. Las reuniones de validación de datos con funcionarios y autoridades de los gobiernos regionales y del Gobierno Central, han sido de gran utilidad no sólo para asegurar la consistencia de la información que publicamos, sino también para establecer y desarrollar vínculos de colaboración con ellos.

A continuación se presentan los principales portales del Gobierno Central, que difunden información de los gobiernos de los tres niveles de gobierno.

Consulta Amigable SIAF - Presupuesto

El Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en particular la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), presenta información presupuestal actualizada día a día de las entidades de los tres niveles de gobierno a través del sistema de registro SIAF.

En este portal se puede encontrar todos los gastos del sector público, incluyendo los ministerios, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los organismos que están a su cargo. Además, otros datos relacionados al gasto como el mes en que se realizó el gasto, en qué se gastó, con qué dinero se pagó y a qué actividad o proyecto corresponde el gasto. Se puede conocer también la ubicación territorial del gasto, es decir, cuánto gastó el Estado en un determinado o provincia y cuánto de ese gasto lo hizo el gobierno regional, el gobierno central o las

municipalidades. Con toda la información obtenida de esta fuente, los equipos regionales y el equipo central se encargan de recopilar, organizar, procesar y analizar datos de la matriz de indicadores que permiten hacer comparaciones entre niveles de gobierno, comparaciones entre distintos momentos del año y diferentes años.

En la primera versión de la Consulta Amigable del SIAF se contaba con información del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) aprobado en la Ley de Presupuesto Público para cada entidad pública. De otro lado, cada vez que una entidad realizaba una compra para una actividad y lo registraba en el SIAF (de uso interno), automáticamente esta información aparecía en la Consulta Amigable (de uso público) de tal manera que se tenía acceso a la información sobre la ejecución, la fuente de financiamiento, el tipo de gasto, la función y el programa. De esta manera, las políticas y programas de sectores importantes como Educación, Salud, y Defensa podían ser monitoreados por la ciudadanía para comprobar si una actividad o proyecto prevista fue o no ejecutada.

En 2003 la cobertura del sistema se había ampliado a varias entidades públicas del nivel nacional, incluyendo a los sectores Defensa e Interior que se resistían a salir a la luz para transparentar su información presupuestal. Desde entonces, el registro virtual de los ingresos y gastos comenzó a realizarse progresivamente lográndose una mayor cobertura de entidades públicas, aunque el grueso de las entidades locales del país todavía se encontraba fuera del sistema, registrando su información en instrumentos obsoletos como los diskettes.

Entre las mejoras que este sistema ha tenido, está la incorporación del Módulo de Formulación Presupuestal del SIAF-GL en el 2003, al cual estaban registradas inicialmente un porcentaje pequeño de municipalidades que transmitían información presupuestal a la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Al finalizar el año 2006 sólo 739 de 1831 municipalidades registraban sus operaciones en el sistema, mientras que el resto no estaba en condiciones de hacerlo⁵⁷. Un avance importante logrado en el 2007 como resultado de los reclamos de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo del presupuesto, fue la publicación de la información de las municipalidades en la Consulta Amigable, aunque este año no se contaba con información de todas las municipalidades. Recién a partir del 2009 se cuenta con información de casi el 100% de las municipalidades del país, lo cual es importante porque ahora se tiene acceso a la información presupuestal de los tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Otro avance se dio en el año 2005 con la inclusión de los datos sobre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en la Consulta Amigable del SIAF. La importancia de este dato radica en que, producto del crecimiento de la economía y el boom minero, la recaudación de ingresos en el período 2004-2009 era superior a la proyectada por el MEF, con lo cual el presupuesto inicial sufría modificaciones sustanciales por la incorporación de los recursos adicionales. En

⁵⁷ Debido a su lejanía, economía y su resistencia al cambio no contaban con electricidad o conectividad

consecuencia, ya no se podía calcular el avance de la ejecución del gasto teniendo como referencia el presupuesto de apertura, se necesitaba el presupuesto modificado. Con la incorporación del PIM, se facilitó el trabajo de vigilancia ciudadana porque permitía un acceso más oportuno a los datos para estimar el indicador de avance de ejecución del gasto, mejorando los plazos de obtención de la información requerida antes por vía de las solicitudes de información.

Algunas sugerencias para que el SIAF presente información más completa y detallada en la presentación presupuestal por fuentes de financiamiento. Se propone que: a) la fuente Donaciones y Transferencias diferencie los recursos que provienen del exterior de aquellas que se producen entre instituciones públicas y las que provienen de las transferencias del remanente del Fondo empleo; b) dentro de la fuente de Recursos ordinarios, diferenciar lo que viene por FONCOR del resto del Tesoro Público; c) se debe brindar información de lo realmente recaudado por el pliego; y d) la fuente Canon y sobrecanon, debe brindar información de las “transferencias efectivas” a la cuenta del pliego dado que algunos GR mencionan que los montos que figuran en el MEF no coinciden con lo transferido. El rubro 18, Canon, regalías, participaciones, debido a la inclusión de recursos de naturaleza distinta como el FONIPREL, FIDEICOMISOS, está convirtiéndose en un “cajón de sastre” con la pérdida de transparencia correspondiente.

Pero también, vale destacar la inclusión en el año 2010 de dos bases de datos importantes. La que permite visualizar a los proveedores del estado en todos los niveles de gobierno y la de ejecución de los ingresos que permite ver los ingresos que efectivamente recibieron las instituciones por transferencias o por ingresos propios.

En suma, el SIAF es uno de los instrumentos más importantes en materia de transparencia presupuestal, pero es cierto también que después de una década de creación necesita ajustes e innovaciones, para mejorar e incrementar la oferta de información disponible en el MEF y en las entidades públicas, pues sólo mejorando la calidad y cantidad de la información la fiscalización y participación de la ciudadanía será cada vez más exigente e informada.

SIAF - Transferencias a gobiernos regionales y locales

Este portal, a cargo del MEF, cuenta con información de las transferencias del gobierno central para los gobiernos locales desde el año 1995 y para los gobiernos regionales desde el año 2004. En este portal se registra información importante como las transferencias que el gobierno realiza a todos los gobiernos locales por diversos conceptos que van desde el impuesto de promoción municipal, pasando por los distintos tipos de Canon, regalías, participaciones, hasta el vaso de leche. Con esta información se puede hacer seguimiento de cuánto estaba presupuestado y cuánto se va transfiriendo mes a mes por estos

tipos de conceptos⁵⁸. Esta fuente ha sido importante en este período de boom minero donde las transferencias provenientes de los recursos de las industrias extractivas se incrementaron fuertemente en los gobiernos subnacionales.

Banco de Proyectos – Inversiones

Conforme el presupuesto se iba incrementando, sobre todo el gasto destinado a inversiones, se hacía más urgente la vigilancia de los proyectos las obras que los gobiernos regionales iban planificando para mejorar la infraestructura productiva y social. A través del Banco de Proyectos, administrado por el MEF, se puede acceder a información sobre los proyectos que los gobiernos regionales tienen en cartera, en qué fase del proceso están y cuál es el estado de los mismos. Con la información que brinda esta herramienta se puede evaluar la capacidad de elaboración de proyectos de las entidades públicas y si los retrasos en la ejecución se deben por dificultades en la etapa de elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad o del estudio de factibilidad. Con el pasar del tiempo el Banco de Proyectos ha ido presentando cada vez información más detallada de los proyectos, estadísticas de viabilidad por niveles de gobiernos y entidades públicas a lo largo de estos diez años.

SEACE – Compras Públicas

El Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) está a cargo del Organismo Supervisor de Contrataciones Públicas (OSCE). En este portal se puede encontrar información sobre la etapa de los procesos de selección de compra de cada entidad, las normas sobre el sistema de contrataciones y adquisiciones, las transacciones electrónicas entre proveedores y las entidades, bases estandarizadas para los procesos de selección, planes anuales de adquisiciones y contrataciones de más de 2,446 entidades públicas, las convocatorias de los procesos de selección, actas de resultados, adjudicaciones y contratos, estadísticas de las contrataciones de las entidades del Estado entre otras. Sin duda se debe mejorar la poca amigabilidad de la información, pues contiene términos técnicos que no permiten al ciudadano comprender de manera sencilla los procesos de contrataciones. Asimismo, muchas veces la calidad de la información no es confiable debido a que no pasa por una revisión o filtro de verificación de los encargados.

3.2.3. Desafíos y recomendaciones para mejorar las fuentes de información

Recapitulando. En los primeros años la información proporcionada por el Sistema de Integración de Información Financiera del Sector Público (SIAF-SP) a través del Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas era muy limitada en las fases de la *aprobación* y *ejecución* del presupuesto regional. No se difundía información sobre las modificaciones presupuestarias durante el año fiscal, el presupuesto de las municipalidades, el avance físico de los proyectos de inversión pública, la ejecución presupuestal de las inversiones que realizan los

⁵⁸ El SIAF... ¿Qué es? Y ¿Cómo usarlo?. CND, MEF, MIMDES, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, ANC, CARE, Grupo Propuesta Ciudadana, PRODES.

sectores del gobierno nacional en los departamentos. Por ello era necesario solicitar esta información a los gobiernos regionales y al MEF vía solicitudes de información.

Otro desafío fue el de la cobertura de las instituciones. Felizmente, a la fecha el SIAF ya cuenta con información financiera de casi el 100% de las entidades públicas existentes en todo el país, salvo un pequeño porcentaje de municipalidades alejadas que deben cargar sus presupuestos a las municipalidades provinciales más cercanas a su área. Tampoco se encuentra entidades públicas del gobierno central como el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), las reguladoras como Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y minería (OSINERG), Essalud, las Empresas de Tratamiento Empresarial ni las del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). La información del presupuesto público total estaría más completa si las incorporaran todas dentro de la base de la Consulta Amigable del SIAF que contiene la información del presupuesto público.

Actualmente el desafío es la falta de transparencia en las etapas de *programación, formulación y evaluación* del ciclo presupuestal. Hasta la fecha no ha sido posible acceder a información completa, producida por las Unidades Ejecutoras (UE) durante las dos primeras etapas debido a que los documentos trabajados por ellas son discutidas internamente entre los técnicos de las UE y la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Sólo un porcentaje del presupuesto para inversiones es publicado por los funcionarios de los gobiernos regionales al momento de llevar a cabo el proceso del Presupuesto Participativo que se desarrolla en estas dos primeras etapas. Otra etapa a la cual tampoco se tiene acceso es la *evaluación*, la cual también es trabajada internamente por las oficinas de presupuesto de cada Unidad Ejecutora, la DNPP y la Contraloría General de la República. Muchas veces los informes producidos en esta etapa no son publicados ni por las propias instituciones ni por las entidades que regulan esta etapa. Algunos resultados se informan a la población en las audiencias públicas de rendición de cuentas. La información de esta etapa es importante para la transparencia de la gestión pública ya que aquí se evalúan los resultados de la gestión, es decir, si se cumplieron los avances físicos con los recursos financieros programados en el presupuesto.

Por otro lado, la información contenida en la versión amigable del SIAF acerca de la ejecución presupuestal podría complementarse añadiendo información sobre la eficacia en la ejecución de las metas físicas, con lo cual se puede hacer seguimiento a la eficiencia de las instituciones.

Un tema pendiente es la falta de control de la calidad de la información que se registra en el SIAF y el SEACE. Se ha identificado casos de duplicación de información así como errores de digitación. Es necesario que se establezca algún mecanismo para controlar la calidad de la información que ingresa a los sistemas. Un asunto que debe ser puesto en la agenda de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) es el problema de la doble contabilidad que se registra en el SIAF. Algunos ejemplos, los ministerios cuentan con presupuesto

para ciertos programas que son ejecutados por los gobiernos regionales o locales a través de transferencias (“ejecución por encargo”). El problema surge cuando el ministerio una vez transferido el dinero lo contabiliza también como ejecución del ministerio.

Debiera subsanarse también la falta de acceso que tienen los gobiernos regionales a la gestión de sus Unidades Ejecutoras y de los otros niveles de gobiernos en el departamento. En general, todas las unidades ejecutoras de un pliego reportan sus gastos directa e individualmente al SIAF, por lo cual algunos pliegos, por ejemplo los Gobiernos Regionales, no cuentan con información en línea del gasto detallado e integrado de todas sus unidades ejecutoras. Esta limitación genera problemas para que los pliegos realicen eficientemente labores de monitoreo y control de su gestión presupuestal, aspecto clave para Gobiernos Regionales que están a cargo de unidades territoriales amplias. Se propone que el SIAF genere una plataforma informática por cada Región que consolide la información en línea del gasto de todas sus unidades ejecutoras. Cada Gobierno Regional, a través de su administración central, deberá tener acceso en línea a su respectiva plataforma.

Un aspecto clave para mejorar el gasto público es la integración entre el sistema presupuestal y el sistema de contrataciones públicas, así como la integración de los sistemas de gestión e información presupuestal y administrativo. Sería importante, tanto para la gestión interna y planificación de las inversiones de los gobiernos regionales y locales como para los procesos de vigilancia ciudadana, la integración del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y Sistema Electrónico de Administración de las Contrataciones del Estado (SEACE), de tal forma que pueda seguirse la historia del gasto de un proyecto desde su aprobación hasta su conclusión.

En el caso de la integración del SIAF con el SNIP el problema central consiste en que la denominación numérica y agrupación de los proyectos en el Sistema (código SNIP), no coincide con la codificación de los proyectos en la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP). Esta falta de coincidencia dificulta la tarea de identificar clara y rápidamente las características técnicas con las que fueron aprobados los proyectos en ejecución, por ejemplo, el monto total del proyecto, sus objetivos, las metas físicas, ubicación, su alcance y cobertura territorial, los beneficiarios, etc.

4. Demandas de información de la sociedad civil. Tres estudios de caso en gobiernos regionales

Se realizaron tres estudios de caso en los departamentos donde actualmente el Grupo Propuesta Ciudadana tiene cobertura. En cada uno de los departamentos se realizaron las siguientes actividades:

- 1) Una observación del taller de rendición de cuentas del presupuesto participativo 2011 (en el cual se informa sobre el PP del año anterior)
- 2) Asesorías al comité de vigilancia del presupuesto participativo
- 3) Un taller de trabajo con líderes de la sociedad civil, potencialmente usuarios de los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas del presupuesto participativo, y con funcionarios regionales responsables de la implementación de estos mecanismos
- 4) Solicitudes de información sobre presupuesto al gobierno regional a través de ciudadanos “de a pie”.
- 5) Entrevistas a funcionarios regionales encargados de la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

El objetivo de los estudios de caso fue:

- 1) Identificar y explicar las ofertas de información presupuestal ofrecidas por los gobiernos regionales, a través de diferentes mecanismos como el portal de transparencia, la solicitud de información y la rendición de cuentas del presupuesto participativo.
- 2) Identificar y fortalecer las demandas de información pública de la sociedad civil, en especial los requerimientos de información de los comités de vigilancia del presupuesto participativo.
- 3) A partir de este diagnóstico ofrecer recomendaciones para ajustar los indicadores de vigilancia del presupuesto participativo.
- 4) Ofrecer balances de la transparencia presupuestal del Gobierno Regional.

A continuación se presentan los tres estudios de caso llevados a cabo por los socios del Grupo Propuesta Ciudadana en los departamentos de Piura, Cusco y Lambayeque.

4.1. Gobierno Regional de Piura

El estudio de caso referido al Gobierno Regional Piura (GRP) recoge la experiencia de Vigila Perú desarrollada a lo largo de 6 años bajo responsabilidad del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), socio fundador de Propuesta Ciudadana, el cual desde 2003 ha elaborado 18 reportes y 4 boletines especializados.

4.1.1. Acceso a la información, transparencia presupuestal y rendición de cuentas

Para efectos del presente estudio de caso, entendemos por acceso a la información, al procedimiento por el cual, las personas pueden solicitar información pública mediante un pedido escrito, ya sea en físico o de manera virtual, y éste es respondido por la entidad pública en los plazos establecidos en la norma. Sin embargo, como parte del procedimiento es necesario tomar en cuenta dos aspectos observados entre el 2003 y el 2010 en el Gobierno Regional Piura: la rotación de los responsables y el partido de gobierno que ha asumido la conducción de esta instancia.

Los responsables de brindar la información pública fueron cambiados hasta en cuatro oportunidades en el periodo 2004-2010, como a continuación se puede apreciar:

- Tulio Guido Vignolo Díaz. 2003
- Ruby María Landa Rivera y Marco Olivares Luna. Agosto del 2004.
- José R. Seminario San Martín, 16 Noviembre 2004. RER- 0861-2004.
- Jorge Cabellos Pozo. 15 de setiembre de 2008. RER- 563-2008/GOB-REG-PR

Ninguno de los cuatro tuvo experiencia previa con respecto al proceso de entrega de información bajo la norma y, además, en el caso de los dos últimos, paralelamente, desarrollaron la función de Secretaría General. Asimismo, debe observarse que los cambios no contribuyeron a mejorar el proceso de respuesta, sino más bien en el ingreso de personal dedicado a hacer seguimiento a las solicitudes de información, como se observa en el 2009.

Respecto a la conducción política del Gobierno Regional, entre el 2003 y el 2010, el gobierno estuvo en manos del Partido Aprista, teniendo como presidente reelecto al odontólogo César Trelles Lara. Sin embargo, eso no implica que haya contado con el respaldo de la mayor parte de la población (obtuvo el 28% en el 2002 y 25% en el 2006).

4.1.1.1. Solicitud de información pública

Una de las formas para acceder a información pública establecidas por la norma es la solicitud. El GRP ha designado para ello, a un responsable quien a su vez ejerce la labor de Secretario General, especialmente, en los dos últimos casos. Esto limita el accionar del responsable, por lo cual, contaban con un asesor legal, pero éste a su vez asumió otras tareas. Es así como actualmente, se ha designado la tarea de hacer seguimiento a las solicitudes a un trabajador contratado.

Respuesta del Gobierno Regional a las solicitudes.

La respuesta a las solicitudes del Gobierno Regional desde el 2004 ha sido calificada de buena⁵⁹, en cuanto a la información político normativa, pero el Programa de Inversiones, Plan Anual de Contrataciones, la ejecución presupuestal y el Presupuesto Institucional Modificado son informaciones que el GRP no entrega oportunamente en los plazos establecidos en la ley, dependiendo del periodo del año en que se solicite.

Por ejemplo, si se solicita la ejecución presupuestal y el Presupuesto Institucional Modificado a fines de cada año, amparados en la directiva del Ministerio de Economía y Finanzas que les otorga como plazo de cierre de año fiscal hasta marzo, no la entregan o lo hacen con retraso.⁶⁰ Este comportamiento se ha observado desde el 2004 hasta la fecha, puesto que el personal del GRP no actualiza ni entrega la información bajo el supuesto que se puede interpretar erróneamente.

Asimismo, debe anotarse que la contratación de personal también es un área opaca, pues pese a los reiterados pedidos de información, hasta ahora no se conoce el número exacto ni si las personas que ingresan bajo modalidades como servicios no personales responden al perfil profesional requerido.

Actualmente, se puede identificar el área donde se presentan las dificultades para responder a las solicitudes de información presentadas ante el GRP⁶¹, debido a que se realiza un seguimiento del pedido y se remiten documentos reiterando que se debe cumplir con responder.⁶²

Según el reporte remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros por el GRP, en el año 2007 se presentaron 116 solicitudes; en el 2008 fueron sólo 54 solicitudes y en el 2009,

⁵⁹ Reporte Regional 11, 14 y 17 de Vigila Perú

⁶⁰ Reporte Regional Balance 11, 14 y 17 de Vigila Perú.

⁶¹ El responsable de acceso a la información pública, Ing. Jorge Cabellos Pozo, delega esta tarea en un trabajador –CPC Julio Morocho- quien ingresó al área en enero de 2009. Cuenta con el soporte del asesor legal, Jorge Ayón, para responder las solicitudes de información. Se observó el cambio a través de las solicitudes de información presentadas por otros proyectos del CIPCA que obtuvieron respuesta en los plazos previstos por la norma.

⁶² Por ejemplo, el pedido de información del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2009 fue presentado el 22 de marzo de 2010. El documento pasó el 24 de marzo a la Gerencia Regional de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, se registran dos documentos reiterando la necesidad de cumplir con dar respuesta al pedido. Finalmente, el 21 de abril remiten la respuesta a la Secretaría General y el 22 se notifica al interesado que puede acercarse a recoger la información y debe pagar el costo de las fotocopias.

119 lo cual es un indicio del desconocimiento de la norma por parte de la ciudadanía en una región de más de un millón y medio de habitantes.

En el año 2007, fueron 17 las organizaciones de la sociedad civil que formularon peticiones de información mientras que el 2008 fueron 8 y el 2009, 7. Si bien en todos los casos, los reportes remitidos a la PCM indican que todas las solicitudes se respondieron, en el 2009, Vigila Perú pidió información referida al Proyecto Agua Bayóvar que no fue respondida. En ese sentido, se hace necesario que estos reportes sean difundidos para que la colectividad confirme si realmente le respondieron la información solicitada, si esas son todas las solicitudes o faltan otras.

Principales logros y dificultades para el funcionamiento del mecanismo de entrega de información.

a) Logros

Uno de los logros presentados entre el 2009 y 2010, es que actualmente las solicitudes van directamente al responsable de Acceso a la Información, antes también era posible que pasaran a las oficinas, donde se traspapelaban y no se respondían⁶³. El correctivo se logró al capacitar al personal de Trámite Documentario⁶⁴, aunque aún, debido al desconocimiento de la población, dirigen sus pedidos al presidente regional y terminan en este despacho, de donde se derivan a la oficina correspondiente. Asimismo, formularon una directiva interna, sencilla, sobre el proceso y coordinaron con el personal de Trámite Documentario.

Actualmente, las solicitudes de información presentan un sello rojo de “Muy Urgente” y son derivadas por la Secretaría General con un documento indicando la importancia de responder en los plazos establecidos en la norma, y que en caso contrario, tendrán las sanciones correspondientes.

Entre el 2004 y 2008 se observó que el GRP no cumplía con pedir el plazo de prórroga que otorga la norma⁶⁵. Aún se mantienen las dificultades con respecto a las funciones que cumple el personal responsable de responder las solicitudes de información en cada área, pues adicionalmente deben cumplir con otras tareas.

⁶³ Reporte 11, 14 y 17 Vigila Perú.

⁶⁴ Taller de Propuesta Ciudadana, Seminario Internacional de Acceso a la Información (Defensoría) y Congreso de Acceso a la Información (IPYS).

⁶⁵ Reporte Vigila Perú No. 11

El segundo logro es que, al emitirse documentos reiterando la necesidad de responder las solicitudes de información, se ejerce presión sobre las áreas y se contesta, aún cuando se encuentren fuera de los plazos.

Un tercer aspecto es que se aplica el acceso directo al documento, aunque de una manera incipiente aún, puesto que para lograrlo la persona encargada del seguimiento debe acompañar al ciudadano al área donde se encuentra la información para que le faciliten la lectura.

Finalmente, la capacitación del responsable del seguimiento ha resultado clave para mejorar el proceso de respuesta, puesto que esta fue una de las observaciones constantes en los reportes balance de Vigila Perú (números 11,14 y 17).

b) Dificultades

El desconocimiento de la población al momento de dirigir sus solicitudes sobre la forma y la persona a quien deben dirigirla es una de las dificultades registradas por el GRP en el mecanismo de entrega de información.

Un segundo aspecto en este sentido, es que otras entidades públicas solicitan información al amparo de la ley, cuando la norma no es aplicable para ellas, sino que los datos públicos son compartidos entre instancias del Estado⁶⁶

Se requiere definir con claridad, las sanciones. Este es un “tema abierto”⁶⁷, puesto que en la Ley no se especifica las sanciones para funcionarios o servidores que no cumplen con entregar la información, pese a que el responsable de acceso a la información puede tener la mejor disposición de entregarla.

4.1.1.2. Portal de transparencia

Desde el 2003 fue designado como responsable del portal del Gobierno Regional (www.regionpiura.gob.pe) el ingeniero Omar Rivera Calle, quien además era el jefe de la Oficina de Tecnología de la Información. A partir del 12 de mayo del presente año, asumió el cargo José Pereyra Gil.

⁶⁶ Entrevista a Julio Morocho.

⁶⁷ Ibidem

Para la actualización y manejo del portal web, el GRP cuenta con un equipo conformado por Walter Odicio como web máster y, Norberto Recarte Romero y Omayra Sifuentes como soporte web. Los dos primeros se mantienen en el área desde el 2003.

Para Vigila Perú, esta área ha sido la que ha recogido las sugerencias formuladas en sus reportes y con la cual se realizaron hasta tres talleres de capacitación de funcionarios por propia iniciativa de la Oficina de Tecnologías de la Información.

Implementación y actualización del portal de transparencia del Gobierno Regional.

El portal del gobierno regional de Piura ha mostrado desde el 2004 una evolución favorable. Inicialmente, alquilaba el servidor, luego en 2005 logró contar con un dominio propio.

El 2005, sin embargo, el GRP no mostró una buena evaluación pese a que mediante Resolución Ejecutiva Regional 066-2005/GRP-PR se había aprobado el documento denominado Normas Generales para la Administración de la Información Vía Portal Electrónico del Gobierno Regional⁶⁸. Este documento estableció el procedimiento y las responsabilidades de las gerencias y oficinas encargadas de preparar y entregar información periódica para el portal.

Un segundo documento interno, la directiva 04 designa coordinadores en cada área para que se responsabilicen de la actualización mensualmente, sin embargo, existen aspectos que escapan al manejo de los coordinadores que tienen relación con el carácter técnico.

Debe anotarse que el portal cambió de diseño en varias oportunidades, de las cuales se deben resaltar dos: la del 10 de junio de 2005 que con la intención de mostrar los atractivos turísticos de Piura, promover la región y que cualquier entidad extranjera que desee contactar con el gobierno regional puede obtener datos sobre la institución y la zona. Asimismo, se incluyó un link de seguimiento a los documentos que se presentan ante esta instancia, con sólo ingresar el código del expediente y otro sobre Gestión Presidencial, los cuales se mantienen hasta ahora.⁶⁹

⁶⁸ 7 de febrero de 2005

⁶⁹ Reporte Balance No. 11

En 2007, el personal encargado de actualizar el portal fue capacitado a través de los talleres realizados por organizaciones no gubernamentales⁷⁰, lo cual lo impulsa a investigar y estudiar la norma.

Una segunda modificación a destacar es que en 2009 se incorporó un link denominado seguimiento de obras a través del cual se puede conocer el estado actual de una construcción, acceder a la ficha técnica, la hoja de vida del supervisor, observa fotografías de los trabajos realizados así como el avance físico-financiero⁷¹

Principales logros y dificultades del Gobierno Regional en la implementación del portal de transparencia.

a) Logros

La apertura del equipo para implementar sugerencias es uno de los principales logros en Transparencia, puesto que constantemente recogen las recomendaciones de los colectivos y organizaciones no gubernamentales para mejorar el portal.⁷² Entre el 2004 y el 2010, han logrado un soporte en la capacitación por parte de organizaciones no gubernamentales Propuesta Ciudadana y otros colectivos así como de la PCM⁷³

Cuentan con la voluntad política de la alta dirección del GRP lo cual ha permitido que, actualmente, el equipo esté trabajando una serie de iniciativas para llegar a la amigabilidad del portal. Buscan que los usuarios que no sean técnicos, tengan un fácil acceso, asimilar y digerir la información que se presenta⁷⁴ La apertura de un link de seguimiento de las obras ha dado lugar a que la alta dirección pueda monitorear el trabajo de los funcionarios, especialmente, en cuanto a la ejecución de obras y ha suscitado el interés de la ciudadanía.⁷⁵

b) Dificultades

La actualización de información sensible, por ejemplo, la ejecución presupuestal, obras y de personal, es un aspecto a superar, pues pese a que el equipo señala que actualmente

⁷⁰ Observa, Transparencia, Defensoría del Pueblo, Propuesta Ciudadana y Cipca realizados entre el 2009 y 2010.

⁷¹ Boletín 3 Vigila Perú Enero-Octubre 2009

⁷² Reporte 11, 14 y 17

⁷³ Setiembre 2009 ingresa para capacitar sobre los lineamientos generales de los portales y acceso a la información pública (directiva)

⁷⁴ Entrevista a responsable de Transparencia y jefe de la Oficina de Tecnologías, José Pereyra Gil y al soporte web, Norberto Recarte Romero

⁷⁵ Taller de demandas de información al GRP, 28 de mayo de 2010.

se cuenta con la buena disposición de los coordinadores para realizar el trabajo, también consideran conveniente contar con soporte legal para exigir su cumplimiento.⁷⁶

La amigabilidad es un segundo aspecto, puesto que si bien puede encontrarse información en documentos PDF, al momento de imprimirse son ilegibles, se encuentran en una letra muy pequeña. A ello se suman observaciones como la dificultad para leer la información de la página principal por las ventanas flotantes y el audio del video⁷⁷, por lo cual se han propuesto realizar un reordenamiento de la información, que incluya una base de datos que permita tomar decisiones de gestión pública.

El factor técnico también se constituye en un reto para la Oficina de Tecnologías, donde trabaja el responsable de Transparencia del GRP, puesto que las unidades ejecutoras no cuentan con portal propio y actualmente se encuentran en la elaboración de un proyecto para superar este inconveniente. Debe anotarse que el servidor web de la sede, maneja información de varias páginas administrables entre las cuales se encuentra la ventana de transparencia.

La difusión del contenido del portal es una urgencia, debido a que pocas personas conocen de él haciendo que se expresen opiniones adversas. Para ello se requiere la planificación de actividades informativas públicas. Sin embargo, un favor adverso para esta tarea es la brecha digital, puesto que quienes están interesados en el seguimiento de la labor del GRP son personas mayores de 40 años, que en muchos casos, no tienen acceso a internet o lo utilizan ocasionalmente.

Finalmente se observa la ausencia de documentos de lineamiento de política sectorial como el Proyecto Educativo Regional, por lo cual se requiere un link que facilite el acceso a ellos.

4.1.1.3. Rendición de cuentas del presupuesto participativo

Una gestión moderna y la rendición de cuentas es el tercer principio rector de los Gobiernos Regionales, según su Ley Orgánica. Esta norma considera que la Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño.

⁷⁶ Solicitarán que se incluya en el contrato del personal, por ejemplo, de obras, la obligatoriedad de actualizar la información del sistema de seguimiento de obras. Entrevista a Pereyra y Recarte.

⁷⁷ Taller de demandas de información al GRP, 28 de mayo de 2010.

Sin embargo, se observa que el Presupuesto Participativo en el nivel regional no logra consolidarse como un mecanismo de participación y concertación,⁷⁸ en particular, porque la información que se presenta en la etapa de rendición de cuentas, no es completa y tiende a confundir a los agentes participantes.⁷⁹ Se cuestiona que sea un listado de obras con porcentajes de ejecución, pero se desconoce a qué se refiere, si a una meta o a todo el proyecto y cuál es el impacto de estas obras (si tienen relación con los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional Concertado o con el Acuerdo Regional).

El material de trabajo no se entrega oportunamente y además son fotocopias ilegibles⁸⁰, lo cual genera malestar en los agentes participantes, quienes no pueden analizarla y presentar sus observaciones o preguntas.

Se trata de jornadas maratónicas donde no se muestran las dificultades ni las soluciones o rectificaciones realizadas en el camino, pero donde además se reduce el tiempo debido a que se inician con retraso. Asimismo, es evidente la falta de voluntad política de concertar, puesto que el presidente regional siempre está ausente y delega esta actividad del Presupuesto Participativo en su vicepresidente.

Con respecto a los compromisos asumidos por los actores del proceso, sólo se trata lo concerniente al Gobierno Regional Piura. Se observa la ausencia de participación de la inversión privada y también, del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2010. Cabe indicar que el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2009 presentó reportes en el 2009: uno referido al proceso, otro en cuanto al avance y el tercero, con la evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos al término del año fiscal 2009.

En cuanto a las ausencias, resulta preocupante la inasistencia de los agentes participantes en pleno así como de la ciudadanía en general y de los alcaldes, puesto que se trata de la Rendición de Cuentas del Gobierno Regional Piura e implica por lo tanto, conocer los avances, dificultades y retrocesos existentes en la gestión.

Los colegios profesionales, las universidades y los empresarios tampoco participan, lo cual puede implicar la existencia de procesos de negociación diferentes, poco transparentes o en los cuales se ponen en juego intereses como los políticos y los económicos. Asimismo, se observa la ausencia de sectores como Educación y Salud,

⁷⁸ Reportes 11, 14 y 17 Vigila Perú

⁷⁹ Informe del Comité de Vigilancia Ciudadana CVC 2009.

⁸⁰ Letra muy pequeña y en otros casos, por el uso de fotografías o fondos oscuros, no se leen los textos.

que son claves para promover el desarrollo regional y tienen relación directa con los Programas Estratégicos Nacionales priorizados.

4.1.2. Demandas de información de la ciudadanía

4.1.2.1. Demandas informativas de la sociedad civil

Dos aspectos resultan claves en las demandas de información de la sociedad civil: la información referida a espacios de concertación y aquella que facilite la fiscalización de la gestión pública.⁸¹

En ese sentido, se exige la existencia, por ejemplo, en el portal de transparencia, de enlaces con información sobre los espacios de concertación, por ejemplo, el Consejo de Coordinación Regional, la Asamblea de Delegados y los consejos regionales (actualmente son 16). También se reclama una actualización más rápida de la información que allí se contiene en particular, la referida a presupuesto y a obras.

Precisamente, este último aspecto también se hace evidente en las solicitudes de información presentadas al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso, puesto que las referidas al tema presupuestal ocupan el primer lugar en el reporte remitido por el GRP a la Presidencia del Consejo de Ministros en el año 2009, por ejemplo.

Conocimiento ciudadano de la normatividad y uso de los mecanismos para acceder a la información

Se observa que si bien se conoce la existencia de la Ley de Transparencia y Acceso a información, no todos la han aplicado y reconocido los procedimientos y mecanismos que allí se implementan, tanto en el caso de solicitudes de acceso como en cuanto a los portales y la información que allí debe contenerse.

Visitan los portales pero de manera superficial, no se exploran los enlaces ni se conocen aquellas páginas web que puedan facilitar la labor de vigilancia ciudadana como el Sistema Integrado de Administración Financiera, por ejemplo.

Esta desinformación sobre el contenido del portal ha dado lugar a que soliciten la publicación de datos que ya existen en la web del GRP a lo cual se suman aspectos como que no toda la población tiene internet y tampoco accede a este medio de

⁸¹ Taller de Demandas de Información

comunicación en busca de información sino que sólo lo utiliza para conversar o enviar mensajes electrónicos o no saben usar internet.⁸²

Principales demandas de información

En el Cuadro No. 1, se observa la demanda informativa presentada por los ciudadanos, pero también se confirma que no hay una mayor indagación por estos datos, puesto que en el caso de ordenanzas y acuerdos, éstos se encuentran en el portal del GRP.

Una segunda confirmación es que la población desea comunicarse con su gobernante, puesto que al no existir espacio consolidados de diálogo, existe preocupación por conocer qué está sucediendo. Si bien existen 16 consejos regionales, de ellos, sólo dos registran vida activa reconocida en los medios: el Consejo Regional de la Mujer y el Consejo Regional de Desarrollo Agrario.

La vigilancia ciudadana y la fiscalización entonces se convierten en un instrumento de la población para obtener respuesta a sus preocupaciones y como tal, se evidencia en la demanda informativa. (Ver cuadro 13).

Cuadro 13: Demandas información al Gobierno regional de Piura

TEMA	SEGMENTO	SOLICITUD
Gestión pública	Gremio	Información sobre las labores de los consejeros: ordenanzas propuestas, gestiones realizadas, etc.
		Verificación de los datos contenidos en el sistema de seguimiento de trámite documentario
	Colegio profesional	Proyectos de mayor impacto a desarrollar en la región y su articulación con los ejes de desarrollo provincial y regional.
	Educación	Documentos de lineamiento de política sectorial como el Proyecto Educativo Regional y el diseño curricular regional
		Enlaces con los sectores públicos (direcciones regionales, ministerios, etc.)
		Estadística actualizada (demográfica, educativa, salud, etc.)
		Ordenanzas
		Acuerdos
	Universidad	Información sobre financiamiento de investigación y link con Instituto de Ciencia e Investigación
	Periodistas	Información actualizada en el portal
Espacios de concertación y participación	Gremio	Espacio de chat con el presidente regional
		Información sobre la asamblea de delegados de la sociedad civil

⁸² Taller de demandas de información al GRP, 28 de mayo de 2010.

ciudadana		Link para opiniones ciudadanas sin temática definida
	Colegio Profesional	Rendición de Cuentas del Consejo de Coordinación Regional
	Educación	Seguimiento de las actividades de los órganos de participación

Fuente: Taller de demandas de información al GRP, 28 de mayo de 2010.
Elaboración: CIPCA

4.1.2.2. Demandas de los comités de vigilancia del presupuesto participativo

Para este estudio de caso se trabajó sólo con el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2009 (CVC2009) elegido al final del proceso, el 1 de julio de 2008, debido a que el correspondiente al 2010 está inactivo y el 2011 no ha iniciado sus actividades. Sin embargo, debe anotarse que de los cinco miembros, sólo uno llegó hasta el final, con la presentación de los tres informes que se propusieron elaborar: Antenor Sihuyay y Enrique Carrasco. (Ver cuadro 14).

Cuadro 14: Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2009

INSTITUCIÓN	NOMBRE
Asociación Comisión de Regantes “Valle de los Incas” – San Lorenzo	César Augusto Benites Laureano
Asociación para la Investigación y Desarrollo Social	Cristhian Mera Cherre
Federación de Trabajadores en Construcción Civil Región Grau-Piura	Antenor Feliciano Sihuyay Vílchez
Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Servicios Industriales, Comerciales y Artesanales del departamento de Piura - APEMIPE	Enrique Alberto Carrasco Morales
Junta de Usuarios del Distrito de Riego “San Lorenzo”	Alexander Pasapera Villegas

Elaboración: CIPCA

Información solicitada

Los miembros del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2009 (CVC2009) conocen su derecho a acceder a información pública y utilizan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la cual obtuvieron los datos y documentos necesarios para sus informes, así como también visitaron los portales de transparencia del Gobierno Regional Piura y el Ministerio de Economía y Finanzas, especialmente el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

La información más demandada es el Presupuesto Institucional Modificado, especialmente en el rubro Inversiones, puesto que al producirse variaciones por las ampliaciones presupuestales, requieren conocer su destino o el incremento o reducción

de los recursos destinados a las obras. Esta información no es fácil ni rápidamente proporcionada por el Gobierno Regional de Piura.

En segundo lugar, se encuentran el avance presupuestal y los expedientes técnicos, en particular, al proyecto Mejoramiento de la capacidad operativa de los Servicios Básicos del establecimiento de Salud I-4 Bellavista. Microred Bellavista, Red Sullana.

De los cuatro miembros del CVC 2009, dos de ellos se encargaron de presentar las solicitudes de información ante del Gobierno Regional de Piura y también les hicieron seguimiento (Antenor Sihuay y Enrique Carrasco).

Información utilizada en sus reportes

Para la elaboración de sus tres reportes, los miembros del CVC 2009 utilizaron la información obtenida a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como de las visitas a los portales. Por ello, han desarrollado la capacidad de identificar los estados de las obras, establecer el avance presupuestal, búsqueda de información en el SIAF y el SNIP utilizando los códigos de las obras, lo cual les permite contrastar los datos proporcionados por el Gobierno Regional Piura o se encuentran en su portal de transparencia.

Asimismo, conocen el procedimiento de gestión para la aprobación de una obra así como algunas de las normas que rigen las inversiones públicas.

Sin embargo, consideran que aún cuando la información sea proporcionada al amparo de la Ley se trata de una fuente de información: el GRP y se requiere de una segunda fuente para contrastar, en este caso, plantean la conformación de los Comités de Obra, lo cual les permitiría obtener datos que confirmarían o cuestionarían aquellos proporcionados oficialmente.

Acciones de fortalecimiento a los comités de vigilancia 2009 para el acceso y uso de la información presupuestal

El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) ha sido la institución que ha trabajado desde su conformación con el CVC 2009. Durante el periodo de ejecución de la consultoría, sus integrantes han sido invitados a participar en los talleres de formación de Propuesta Ciudadana (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como Presupuesto Público), por ejemplo.

También les ha brindado asesoría permanente y asistencia (asesoría y logística) para la formulación de sus reportes, en particular, para la elaboración del tercero y último, han sostenido tres reuniones de trabajo (6 y 29 de mayo y, 29 de junio). La validación del tercer reporte se realizó con el apoyo de CIPCA, el pasado 26 de junio en la Biblioteca de la institución.

4.1.3. Conclusiones y Recomendaciones

4.1.3.1. Conclusiones

- a) Se requiere voluntad política para transparentar la información y asignar presupuesto para la promoción y cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como en la rendición de cuentas.
- b) La respuesta a las solicitudes de información entre el 2003 y 2010 ha tenido la calificación de buena en el GRP aunque se observa reticencia en la entrega de documentos, especialmente, presupuestales.
- c) Se hace necesario un deslinde entre la norma y las directivas que obstaculizan el acceso a la información pública.
- d) Los responsables o coordinadores de las áreas encargados de responder las solicitudes de información o de actualizar los datos del portal realizan otras tareas, lo cual los obliga a priorizar sus actividades.
- e) La voluntad de una sola persona puede contribuir a la mejora del proceso de respuesta, pero se requiere que el sistema funcione por convicción de quienes forman parte de él.
- f) Aún no se ha definido las sanciones para los funcionarios públicos que obstaculicen o no entreguen información pública.
- g) Las demandas ciudadanas de información pública se centran particularmente en dos aspectos: gestión pública y espacios de concertación y participación ciudadana.
- h) Las rendiciones de cuenta se realizan sin una adecuada preparación y se han convertido en un recuento de obras y no en una explicación de las decisiones tomadas en la gestión. Tampoco se toman en cuenta los objetivos estratégicos regionales.
- i) Los Comités de Vigilancia Ciudadana, salvo el correspondiente al Presupuesto Participativo 2009, no han logrado consolidarse con espacios de fiscalización de la gestión pública.

4.1.3.2. Recomendaciones

- a) Continuar con la sensibilización de los funcionarios y trabajadores, y particularmente, de incidencia pública para que la voluntad política se vea obligada a trabajar estas áreas, que redundarían en su propio beneficio, al corregir deficiencias en la gestión.
- b) Iniciar una sostenida campaña de información sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- c) Los Comités de Vigilancia Ciudadana requieren de un mayor acompañamiento y preparación para realizar sus actividades previstas a ser ejecutadas durante el año de funcionamiento.
- d) Realizar una campaña de información sobre el contenido del portal del GRP a fin que los ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a ella y emitir una opinión informada.
- e) Se requiere de la unión de esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales para fortalecer las áreas responsables de Transparencia así como de Acceso a la Información Pública.

4.2. Gobierno Regional de Cusco

En el marco del Sistema Vigila Perú, el Centro de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas y la Asociación ARARIWA, asumimos la tarea de realizar las acciones de Vigilancia del Gobierno Regional del Cusco mediante la producción y difusión de reportes periódicos. Uno de los temas que tuvo atención fue la vigilancia a los mecanismos de acceso y transparencia implementados en el marco del proceso descentralista.

4.2.1. Acceso a la información, transparencia presupuestal y rendición de cuentas en el Gobierno Regional de Cusco.

4.2.1.1. Solicitud de información pública

Respuesta del Gobierno Regional a las solicitudes.

Al inicio del 2003 los mecanismos de entrega de información eran elementos nuevos en la gestión regional, razón por la cual la respuesta a las solicitudes realizadas no se llevó a cabo en los tiempos esperados y de la manera adecuada. La implementación del Texto

único de procedimientos administrativos (TUPA), que en el 2007 fue actualizado mediante OR N°029-2007-CRC/GRC, ha permitido dar una mejor atención a los ciudadanos que solicitan información.

En el período 2003 – 2010) en que se realizó el seguimiento a los mecanismos de solicitud de información al Gobierno Regional del Cusco, los resultados son favorables para el ciudadano. Sin embargo, los resultados son diferenciados en función a los temas solicitados (normas, presupuestos, presupuesto participativo, plan de adquisición y contratación, gestión del Consejo Regional, entre otros).

Para abordar el tema de la transparencia, la autoridad regional dispuso la Resolución Ejecutiva Regional N°058-2010-GR CUSCO/PR, ordenando la designación de los funcionarios responsables de la elaboración y actualización del portal de transparencia de la Sede del Gobierno Regional Cusco, considerando dentro de ellos al Gerente General Regional, al Sub Gerente de Planeamiento y al responsable de la Oficina Funcional Informática, asimismo designar también al funcionario responsable de Acceso a la Información Pública de la Sede del Gobierno Regional Cusco y que recaer en el Secretario General.

Es cierto que el GRC ha mostrado cambios favorables para mejorar el portal de transparencia. Asimismo, ha designado a un mayor número de funcionarios (Gerente General y Sub Gerente de Planeamiento) como responsables de la elaboración y actualización del portal medida que favorece en la mejora del sistema de difusión y alcance de la información pública.

En ésta oportunidad se ha realizado solicitudes de información por diversos mecanismos que oferta el Gobierno Regional.

- a) Entrega de solicitud de información por un “ciudadano de a pié” a través de la ventanilla de Control Documentario, dirigida al Presidente del Gobierno Regional del Cusco, el ingreso fue registrado con el Exp. N° 6414 con fecha del 10/06/2010.

La información solicitada se consigna de la siguiente manera:

- a. Relación de proyectos priorizados en el proceso del presupuesto participativo del Gobierno Regional de Cusco para el año fiscal 2010 incluyendo montos aproximados de cada uno, orden de prioridad, estado del proyecto y agente participante que presentó el proyecto.
- b. Programa presupuestal de inversiones especificando los proyectos que fueron priorizados en el presupuesto participativo 2010. Especificar los nombres de

cada uno de estos proyectos, su código SNIP, los montos totales de cada proyecto y la ejecución al primer trimestre.

El siguiente paso fue el ingreso de la solicitud a la Gerencia de Planeamiento el día 11 de junio. El día 25 de junio se comunican con el ciudadano de a pié mediante el correo electrónico para hacerle conocer que la información esta lista. Finalmente ésta ha sido alcanzada al interesado; la respuesta ha sido entregada en copia en disco compacto. Contiene el Programa de Inversiones 2010, en este caso el orden de prioridad ha sido otorgado por el GRC, la 2ª información comprende las fichas de programación multianual 2008 -2012 donde esta especificado por nombre cada proyecto y la ejecución de cada uno, lo que no se ha consignado ha sido el código SNIP.

- b) La segunda solicitud fue dirigida al Secretario General del GRC y funcionario responsable de brindar información sobre el reporte de solicitudes de acceso a información que fueron remitidas a la Presidencia del Consejo de Ministros – formatos 1al 6 en el año 2009.

La respuesta ha sido alcanzada seis días después de haber sido ingresada por Mesa de Partes, adjuntando las copias de los formatos remitidos, dentro de lo cual precisan una recomendación realizada hace más de tres años y que señalan con la necesidad de contar con una infraestructura adecuada para el Archivo Central de la Sede del Gobierno Regional para lograr una adecuada administración documentaria (actualmente se cuenta con locales dispersos).

En general no se ha presentado mayores dificultades para lograr la información. Solamente cuando se llamo para saber si el documento estaba listo, ellos afirmaron que si habían enviado, al contrastar con la información, se tuvo que ir a recoger personalmente lo solicitado.

- c) La tercera modalidad se realizó utilizando el formulario de solicitud de acceso a la información del portal informático del GRC. En esta oportunidad se solicitó información sobre el Informe de Rendición de Cuentas que se llevó a cabo en el taller del presupuesto participativo del 2010, así como la lista de participantes del taller.

La respuesta ha sido alcanzada en los tres días posteriores al ingreso por mesa de partes. Esta información ha sido entregada en disco compacto en lo que respecta al informe de rendición de cuentas, adicionando también las otras presentaciones que fueron realizadas en el taller de ese día y en físico en lo que corresponde al listado de asistencia.

Principales logros y dificultades del mecanismo de entrega de información.

Logros:

- Los tiempos de entrega de la información han sido menores a los que se acostumbraba anteriormente (hace más de cuatro años antes).
- Información solicitada es completa en su gran mayoría.
- El mecanismo se agiliza porque permite la entrega por distintos medios (digital y/o fotocopia simple).

Dificultades:

- Todavía no se ha logrado que la información sea alcanzada directamente a los interesados, sino por interés básicamente del solicitante.

4.2.1.2. Portal de transparencia

Implementación y actualización del portal de transparencia del Gobierno Regional

Según la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el portal de transparencia debe de difundir lo siguiente:

- ✓ Datos generales de la entidad de la administración pública
- ✓ Información presupuestal
- ✓ Adquisiciones y servicios que realicen
- ✓ Actividades oficiales.
- ✓ Información adicional que la entidad considere pertinente

El Reporte Nacional N°11 de balance que elaboramos, muestra la evolución del portal del GRC entre 2003-2006, reflejando mejoras en la implementación del mismo. El desempeño va desde regular a bueno, con algunos descensos temáticos en presupuesto y los aspectos normativos. En la actualidad se observa mejoras sustanciales

considerando que la información proporcionada es más actualizada y da la posibilidad al ciudadano para solicitar mediante el formato electrónico.

Según Resolución 058-2010-GRCusco/PR, del 18 de enero del 2010, se resuelve la designación de funcionarios responsables de la elaboración y actualización del portal de transparencia, recayendo en los siguientes funcionarios: Gerente General, Sub Gerente de Planeamiento, Responsable de la Oficina Funcional Informática. Cabe mencionar que la decisión de incorporar al Gerente General a este equipo responsable viene de hace dos años.

Principales logros y dificultades del Gobierno Regional para el funcionamiento del portal de transparencia

Para brindar un mejor servicio a través del portal informático el GRC ha dispuesto mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 037-2010-GRCusco/PR la aprobación de la directiva N° 603-2010-GR Cusco/PR, sobre las normas para la administración, publicación y actualización de la información en el portal de transparencia del GRC. Esta Directiva tiene como finalidad normar la correcta y eficiente administración, publicación y actualización de la información en el portal de transparencia del GRC, entre los cuales hace constar en las disposiciones generales los tipos de información que debe contener, señalando entre ellos lo referente a los presupuestos públicos y las contrataciones. Señala también que se debe considerar la información general sobre instrumentos de gestión (Planes, cuadros de asignación de personal, entre otros). Hace el señalamiento sobre cómo organizar el sistema para lograr la adecuada administración y funcionamiento del portal. En cuanto a las disposiciones específicas, refiere las responsabilidades y obligaciones de los responsables de la Oficina Funcional de Informática, del portal de transparencia institucional y de los proveedores de información. Detalla también como se deben de dar los procedimientos de publicación y actualización de la información pública, de las responsabilidades y sanciones y de la seguridad de la información.

Uno de los principales logros en el portal es la mejora en el acceso a la información, la cual es más amigable y accesible. Se ha organizado mejor la oferta de información por lo que el usuario tiene algo más de claridad cuando ingresa a la página virtual.

La creación de un formato de solicitud de información facilita al ciudadano el mecanismo de acceso a información. Así también es posible la solicitud electrónica de información.

Una de las novedades consiste en la firma de Convenio con el Gobierno Regional de Lambayeque que tiene mayor experiencia en este tema. Este punto tiene relación con el proyecto de implementación de la plataforma (mejorar el ancho de banda e implementar con servidores) y la implementación con un software gratuito – SIGA – Sistema Integrado de Gestión Administrativa que permitiría un mejor servicio para los ciudadanos.

En cuanto a las dificultades existentes, los técnicos han señalado que el manejador de contenidos no tiene la función de crear roles y permisos a los usuarios/funcionarios y de esa manera se pueda garantizar la integridad de la información, es decir, que a nivel de organización interna los responsables de proveer información no pueden acceder directamente para colgar información y hacer más directo el mecanismo de actualización.

También se ha señalado que hay limitaciones en la capacidad de la banda ancha que posee el GRC. La banda ancha asignado al servidor de aplicaciones es de 256 kbps (infointernet); por lo que el acceso a la página institucional y la descarga de los archivos es todavía lenta.

En cuanto a la organización de la información se ha designado a ocho funcionarios para que provean información especializada-temática, pero que existe un incumplimiento con el cronograma, lo que crea dificultades para la actualización deseada. Por ello se ha visto que el mecanismo más apropiado para asegurar la información a tiempo es creando usuarios para el personal acreditado y otorgar permisos para acceder al sistema de actualización; así también se prevé implementar un sistema de comunicación.

Uno de los desafíos que viene trabajando el Gobierno Regional es la implementación de un nuevo portal que permita la mejora del acceso a información. Se considera que son tres los criterios que se necesitan en la implementación del portal: accesibilidad, seguridad y optimización en el tiempo de carga.

4.2.1.3. Rendición de cuentas del presupuesto participativo

La Rendición de Cuentas constituye el mecanismo de corresponsabilidad entre la Autoridad y la Sociedad Civil para evaluar el desarrollo del proceso y dar cuenta de los compromisos asumidos participativamente. En el GRC esta etapa se ha llevado a cabo como parte del presupuesto participativo 2011. Se realizó el 15 de junio del 2010 en el Auditorio de la sede del Gobierno Regional del Cusco. Contó con la participación de 189

participantes, distinguiéndose a los representantes del Estado en número de 130 personas y por parte de la Sociedad Civil 59.

En este espacio el taller fue dirigido por el Gerente de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial y el Sub Gerente de Planeamiento. El evento contó con la presencia de los representantes de organizaciones de base, ONGs, Municipalidades, Direcciones sectoriales, proyectos especiales, servidores del Gobierno Regional, entre otras más. Lo resaltante ha sido que muchos titulares de las Direcciones, proyectos especiales, Gerentes y Consejeros Regionales brillaron por su ausencia.

El informe de Rendición de Cuentas ha estado a cargo del Eco. Víctor Samaniego - Gerente de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. El Gerente de Planificación dio inicio a su exposición, felicitando la presentación de los miembros del Comité de Vigilancia que lo antecedieron y destacando además la crítica y la autocrítica en este tipo de procesos.

Los contenidos de la exposición se centraron en hacer conocer los lineamientos del desarrollo regional, la visión de desarrollo al 2021; en un segundo momento hizo conocer el comportamiento del marco presupuestal 2009, por grupo genérico de gasto, explicando cuales han sido los niveles de ejecución y saldos respectivos en el 2009. No se ha explicado de manera clara y detallada los logros importantes del presupuesto participativo anterior, ni tampoco que poblaciones han sido las beneficiadas con ello. Es decir se ha dado una explicación orientada con mayor énfasis a los montos aprobados, modificados y ejecutados de manera general de todo el presupuesto del Gobierno Regional y no explicando las dificultades y logros de los compromisos asumidos en el presupuesto participativo.

En la fase de preguntas con los asistentes el representante del Colegio de Ingenieros, señaló que si no se cuenta con los suficientes recursos se debería replantear el presupuesto participativo, “parece que solo nos reunimos para cumplir la formalidad, pero resultados no existen” puntualizó. El representante del Comité de Vigilancia propuso evaluar el cumplimiento de los objetivos y resultados establecidos en el plan de desarrollo al 2012. Una representante de organizaciones de mujeres, señaló que si no estamos “asistiendo para un saludo a la bandera”, no hay avances, no se cumplen los planes de desarrollo. También reclamaron por la ausencia del presidente regional en la reunión como responsable del pliego.

Finalmente, el Gerente de Planeamiento manifestó que se han alcanzado logros y que las críticas deben ser acompañadas con propuestas; evidentemente hay problemas como el caso de J&S (proyecto de mejoramiento de carreteras) y otros; los mismos que están judicializados.

4.2.2. Demandas de información de la ciudadanía

4.2.2.1. Demandas informativas de la sociedad civil

Conocimiento ciudadano de la normatividad y uso de los mecanismos para acceder a la información.

Si bien no todos los ciudadanos conocen los alcances de la ley de transparencia y acceso a información, hay muchos otros que conocen que es un derecho acceder a información pública. Los temas de mayor demanda están relacionados al tema presupuestal (ejecución, proyectos de inversión y presupuesto participativo), normativo y de personal.

Hay un segmento de población que accede a información mediante el portal informático, cuando ésta no se encuentra es que se recurre a la solicitud física. Generalmente por la limitada capacidad de almacenamiento de información, no siempre se puede acceder a información precisa de algunos años atrás.

Principales demandas informativas

El proceso de descentralización ha promovido la difusión de información sobre la gestión pública del gobierno regional, por lo que la demanda de información es mayor desde hace más de siete años. Según los sondeos realizados los temas de mayor demanda informativa son: presupuesto participativo, presupuestos aprobados, modificados, ejecutados, proyectos de inversión en la región, normativa regional, concursos de plazas y documentos de gestión como el Plan de Desarrollo.

4.2.2.2. Demandas de los comités de vigilancia del presupuesto participativo.

Información solicitada

El comité de Vigilancia del GRC ha tenido dos períodos de vigencia (2009 – 2010). La composición es de 13 miembros, siendo los más activos cuatro de ellos, dos de ellos son designados como Coordinador y un Sub Coordinador.

Para elaborar el informe que se presenta cada año es necesario contar con información cualitativa y cuantitativa que permita dar cuenta de los acuerdos y compromisos llevados a cabo en la elaboración del presupuesto. Para obtener dicha información se presentó una solicitud dirigida al Presidente del Gobierno Regional del Cusco, con fecha 03 de mayo, solicitando información presupuestal, los cronogramas de inversión de los proyectos priorizados, el presupuesto institucional de apertura y el modificado, la ejecución de los proyectos de inversión correspondiente al año de seguimiento (2010).

Transcurrido los plazos de ley no se tuvo respuesta a la solicitud presentada, por lo que faltando días para el taller del presupuesto participativo (15/06/10) se hizo el contacto con la Gerencia de Planeamiento, la cual entregó la información de manera directa en formato digital e impreso sobre los avances presupuestales 2010, no hubo documento formal de entrega.

Información utilizada en sus reportes

La información utilizada hace referencia a las fases del proceso participativo, como son: la preparación, convocatoria, identificación y registro de participantes y capacitación de agentes participantes. En un segundo momento se ha presentado el presupuesto institucional de apertura y el modificado, los avances en la ejecución del presupuesto a junio. Se ha mencionado el avance en la ejecución presupuestal (28.4%) y la incorporación importante de recursos presupuestales.

Parte de esa información también ha sido obtenida en el portal electrónico del GRC y en el del Ministerio de Economía y Finanzas.

Acciones de fortalecimiento a los comités de vigilancia 2009 y 2010 para el acceso y uso de la información presupuestal.

Desde el año 2009, se ha realizado actividades de apoyo al Comité de Vigilancia. Uno de ello ha sido la realización de talleres informativos sobre roles, funciones y el reglamento, así como también el manejo de herramientas informáticas para acceder al portal informático del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los niveles de capacitación han sido dados por un conjunto de instituciones que facilitaron herramientas y materiales para el conjunto de participantes del Comité. En lo que respecta al tema presupuestal se ha incidido en la búsqueda e interpretación del presupuesto regional, con énfasis en el tema de inversiones. También se ha capacitado en temas relacionados al Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) y el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones (SEACE), donde pueden acceder a los planes de adquisición y contratación de bienes y servicios.

Estas capacitaciones han sido efectuadas por el Centro Bartolomé de las Casas, la Asociación Civil Transparencia, Defensoría del Pueblo, PRISMA y la Asociación Arariwa. La ONG CCAIJO, ha capacitado en temas organizativos, normatividad como marco legal de la vigilancia, herramientas de recojo de información, presupuestos ejecutados y las contrataciones públicas. Por otra parte, se ha proveído de información relacionada al Presupuesto Participativo 2010 que fue publicado en el Boletín N°2 sobre el Presupuesto Participativo 2010 del GRC, como insumo para el desarrollo del informe.

4.2.3. Conclusiones y Recomendaciones

4.2.3.1. Conclusiones

- a) El proceso de descentralización ha contribuido a generar una cultura de transparencia en la gestión pública del Gobierno Regional del Cusco. Por una parte la voluntad de las autoridades representativas para brindar los mecanismos de acceso a información y por otra a los ciudadanos organizados para demandar información. Sin embargo todavía existen dificultades al respecto; una de ellas relacionada al portal electrónico del Gobierno Regional que es utilizada como el mecanismo de difusión de la gestión pública del GRC, pero que hay limitaciones de orden técnico (se tiene una banda ancha de 256 kbps) que impiden que el sistema sea ágil para obtener información. Es de señalar que las modificaciones que se han implementado desde hace más de cuatro años han mejorado en cuanto a disponibilidad y acceso a la información presentada, se brinda la posibilidad de solicitud electrónica al ciudadano.

- b) En cuanto al mecanismo de acceso a información a través de las solicitudes por mesa de partes no llega a ser eficiente para el solicitante, pues la respuesta depende del interés del solicitante y no del proceso formal que deba cumplir una

vez ingresado al GRC. Es notorio que los funcionarios del GRC conocen de mejor manera los alcances de la ley de transparencia y acceso a la información, debido a las respuestas que se han obtenido al solicitar información. Hay avances notorios para mejorar sus sistemas, uno de ellos ha sido con la dación de la Directivas que norman la administración publicación y actualización del portal de transparencia del GRC.

- c) En lo que respecta a las demandas ciudadanas de información, se ha señalado que hay conocimiento de los alcances de la ley de transparencia, que les permite demandar información al Gobierno Regional en temas presupuestales, de presupuesto participativo, de normatividad regional y plan de desarrollo; pero que sin embargo reconocen también que el sistema electrónico no les permite acceder a la información de forma rápida y amigable.
- d) En cuanto a la participación ciudadana en el espacio de Rendición de Cuentas, se puede afirmar que no se ha logrado hacer conocer los alcances a los cuales se había comprometido el año anterior, es decir no se han precisado de manera clara los avances de los proyectos priorizados, cual ha sido la población beneficiada y que problemas se ha resuelto, tampoco se ha hecho clara mención a las dificultades para el mejor resultado. Es relevante en estos últimos años que el Presidente del Gobierno Regional este ausente en estos procesos, lo que le resta algo de legitimidad a su gestión.
- e) El Comité de Vigilancia del Gobierno Regional, tiene todavía limitaciones para cumplir claramente su rol de vigilante. A pesar de tener capacitaciones no se ve con claridad su contribución al proceso participativo. No hay compromisos cívicos de todos los elegidos para ejercer de mejor manera sus funciones. Se han logrado capacitaciones por los organismos no gubernamentales en temas organizativos, elaboración de reglamento, búsqueda de información a través de portales informáticos del MEF, Gobierno Regional del Cusco, SEACE y OCSE, normatividad, pero que todavía no logra afianzar éste Comité de Vigilancia.

4.2.3.2. Recomendaciones

- a) Se recomienda al Gobierno Regional de Cusco, el mejor control de los mecanismos de respuesta frente a la demanda de información de los ciudadanos, de esa manera su eficiencia sería notoria en este aspecto.

- b) Fortalecer las capacidades de los responsables de remitir información para el portal informático, de manera tal que sus roles promuevan una información actualizada y de difunda de manera ágil los avances de la gestión pública del GRC.

4.3. Gobierno Regional de Lambayeque

En el documento se presentan recomendaciones que pueden ser de utilidad para mejorar y consolidar los mecanismos de la vigilancia social del mencionado proceso participativo y esperamos que el estudio aporte a que el Gobierno Regional, los Comités de Vigilancia y la Sociedad civil en general para que tomen decisiones y realicen acciones que contribuyan a fortalecer la vigencia real y efectiva de la información.

4.3.1. Acceso a la información, transparencia presupuestal y rendición de cuentas en el Gobierno Regional de Lambayeque

El acceso a la información, la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas, constituyen mecanismos de corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad civil ya que permite evaluar el desarrollo del proceso gubernamental y generar elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de las acciones trazadas de manera participativa, lo cual está basado en un derecho que permite el acceso a la información pública y a la vigilancia social, asentado en las leyes que amparan la transparencia, basado en el proceso de los diferentes sectores sociales para influir en los proyectos, en los programas y en las políticas que les afectan, implicándose en la toma de decisiones y en la gestión de sus recursos.

4.3.1.1. Solicitud de información pública

Respuesta del Gobierno Regional a las solicitudes - Ciudadano de a pie:

A fin de establecer si no hay diferencia de trato en el acceso a la información, cuando se trata de un ciudadano común y corriente, es decir “un ciudadano de a pie”, respecto a algún representante de alguna institución (como puede ser el integrante de alguna representación gubernamental), que en principio tienen capacidad para hacerse escuchar (conocimiento de leyes, difusión en medios, etc.). Para esto las solicitudes de información fueron presentadas físicamente por la División de Gestión Documentaria de la Región el día 9 de junio de 2010.

Las dos solicitudes fueron dirigidas al Responsable del Acceso a la Información Pública del Gobierno Regional de Lambayeque, Dr. Elías Daniel Pinglo Risco. La primera⁸³ a nombre de la ciudadana Danitza Lizbeth Carrasco Delgado, identificada con DNI N° 42896371, con domicilio en la calle Pardo y Miguel N°353 Urb. Latina – Distrito de JLO, donde le requiere:

- a) Relación de proyectos priorizados en el proceso del presupuesto participativo del Gobierno Regional de Lambayeque, para el año fiscal 2010 incluyendo montos aproximados de cada uno, orden de prioridad, estado del proyecto y agente participante que presentó el proyecto.
- b) Programa presupuestal de inversiones especificando los proyectos que fueron priorizados en el presupuesto participativo (2010 o años anteriores). Especificar los nombres de cada uno de estos proyectos, su código SNIP, los montos totales de cada proyecto y los montos ejecutados a la fecha.

La respuesta de parte del Responsable fue a través de la dirección de correo electrónico un día después de dirigir la solicitud y fue la siguiente: “Le comunicamos que la relación de proyectos de inversión con el avance de su ejecución puede ser visualizada en nuestro web. Ver transparencia pública. Gracias por su atención”. Enviando adjunto el Acta Final del PP Acuerdos y Compromisos Asumidos en la Asamblea de Agentes Participantes del PP 2010. En la lista no se encuentra al Agente Participante que presentó el proyecto ya que esta por sector y por distrito.

Y la segunda solicitud se hizo a nombre del ciudadano Marco Antonio Díaz Suárez, identificado con DNI N° 09534499, con domicilio en los Amautas N° 765 Distrito de la Victoria, para solicitarle la siguiente información:

Resumen ejecutivo de la Rendición de cuentas del presupuesto participativo 2011. Incluir como anexos: agenda, presentaciones y lista de asistentes.

El mismo 9 de junio el responsable del Acceso a la Información respondió lo siguiente: “Le comunicamos que los datos solicitados están en nuestra página web y lo referente a la lista de asistentes se lo enviaremos el día de mañana”

Enviándome en el mismo mail, la información que se la requería al Ing. Marco Callirgos: mcallirgos@regionlambayeque.gob.pe “estimado ingeniero, se necesita la lista de

⁸³ Anexo 5 – copia de solicitud / Relación de proyectos y Programa presupuestal

participantes que asistieron a la exposición de la rendición de cuentas del participativo. Tengo entendido que fue el día 8 de mayo. Por favor pasármela para informar al ciudadano”.

El responsable envió un adjunto en PDF con la relación de asistentes al Taller de Rendición de cuentas (Consejo de Coordinación Regional, Consejeros Regionales, Agentes Participantes, Equipo Técnico, Directores Regionales, Gerentes Regionales, Municipalidades y de los invitados.

La ponencia del resumen ejecutivo de la Presidenta Regional Nery Saldarriaga de Kroll, la agenda y las presentaciones de los Directores Regionales: Ing. María Estrada de Silva (DR Transportes y Comunicaciones), Dr. Víctor Hugo Echeandía Arellano (DR Salud), Ing. Leoncio Navarrete Moreno (DR Agricultura), y la presentación del Ing. Enrique Salazar Torres (Gerente del Proyecto Especial Olmos Tinajones – PEOT). Se encuentran colgadas en el Link de Transparencia Pública del Portal Web del GRL, tal como lo indico el responsable en la respuesta enviada al mail del ciudadano de a pie.

Principales logros y dificultades para el funcionamiento del mecanismo de entrega de información

El Gobierno Regional de Lambayeque en el tema de la oferta informativa, ha servido como una suerte de piloto para las demás regiones (gracias a las evaluaciones de instituciones como el Grupo Propuesta Ciudadana), y ha servido de ejemplo para otras gestiones regionales al establecer condiciones de transparencia y de acceso a la información pública hacia la ciudadanía, comprometiendo a otras regiones, a establecer una suerte de competencia saludable en cuanto a este rubro.

Uno de los logros del funcionamiento del mecanismo de entrega de información es la Cooperación con otros gobiernos regionales ya que se ha transferido el soporte tecnológico como el SISGEDO (Sistema de Gestión Documentaria), ya que se ha creado para facilitar el acceso a la información y a los sistemas de Información de Remuneraciones. Todo ese tipo de métodos han sido socializados con otros gobiernos regionales y los municipios que lo han requerido, el cual ha sido entregado sin costo alguno, entre ellos están:

- GR de Lima Provincias,
- GR de Cajamarca,
- GR de Junín,

- GR de Arequipa,
- GR de Huánuco,
- GR de Amazonas,
- GR de Apurímac,
- GR de Ancash,
- GR de Huancavelica,
- GR de La Libertad,
- GR de Cuzco,
- GR de Ica.

Estos GR tienen instalados los sistemas del Gobierno Regional de Lambayeque, lo único que se les ha pedido para instalarlos ha sido la implementación de los servidores con la capacidad y de hacer las compras de los materiales informáticos. Los técnicos del GR de Lambayeque no han cobrado ningún centavo en la instalación, lo único que les han dado son sus viáticos de permanencia para poder comunicar, difundir y ayudar en la instalación. Igual ha sido con los municipios y algunas instituciones más.

Existen municipalidades con las cuáles se mantienen un convenio para transferir el soporte tecnológico, por ejemplo: (con la Municipalidad de Ciudad Eten, Municipalidad de Ilo, Municipalidad de Ilave, Municipalidad de Puno, Municipalidad de Ucayali, Municipalidad de San Martín, con los cuales se comparte el SISGEDO). En todas estas situaciones se siente el aporte, ya que se ha entregando la herramienta necesaria para implementar una política de transparencia.

El SIGA (Sistema de Gestión Administrativa) viene a ser un sistema integrado que incluye 17 módulos informáticos y que viene funcionando desde el año 2007, tiene un escalafón: (misión de plazos, gestión presupuestal remuneraciones, planillas, control de recaudaciones, logística y almacén, tesorería, informática, contabilidad, transparencia pública, proyectos, gestión educativa, etc.). Por ejemplo transparencia pública es un módulo y la base de datos lleva la información hacia este patrón, siendo de esta manera un lugar donde se establecen los reportes. El SIGA se comparte sólo con Cajamarca y una parte de Amazonas, ya que este sistema ayuda a mejorar el desempeño en el portal de transparencia.

Una de las grandes debilidades del portal web de GRL, es que no está difundido. Hay más avances en la oferta del portal que en la demanda del mismo. Una de las propuestas es que la difusión del portal se debería de iniciar en la escuela porque los jóvenes están más involucrados con temas como el del internet.

Otro de los problemas es la rotación de los responsables de subir la información en el portal web, los actores tienen la debilidad contractual lo cual significa que son recursos que tienen un Contrato Administrativo de Servicios (CAS), que es una forma muy pobre que el estado tiene para pagarle a sus trabajadores a diferencia de los CAS de algunas otras regiones donde estos son muy bien pagados por que pertenecen mayormente al entorno político de los presidentes regionales y los contratan con tal para pagarles mucho más de lo que gana un empleado de carrera, en el caso de Lambayeque a los CAS se les paga poco y como son gente joven tiende a emigrar.

La debilidad institucional siempre sigue siendo una materia de preocupación ya que la rotación electoral pone en peligro la transparencia, siendo necesario afianzarla como política de Estado, a pesar de que existe una ley nacional el propio congreso de la República no es transparente. Hay un contrasentido entre la política y la Norma por que estas no valen nada si es que hay una política decidida a no acatarlas.

La gente del campo no tiene manejo, ni cultura de la información, son temas paradigmáticos que no sólo afecta a este tipo de población, también existen problemas con las personas mayores a las cuales también les cuesta manejar la información desde una computadora. Estos dos temas tienen que ser enfrentados con soluciones alternativas para reducir la brecha existente entre tecnología y el acceso a la misma.

Otro de los retos importantes a enfrentar es que las Organizaciones de la Sociedad Civil que están inmersos en temas como el de transparencia deben de ser un nexo entre los que aún no manejan este tipo de alternativas para lograr una conexión común y se pueda entablar un vínculo entre los que ejercen sus derechos a través de las leyes y entre los que no lo hacen (capacitaciones promocionando este tipo de leyes).

4.3.1.2. Portal de transparencia

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública indica que los portales de transparencia deben publicar la siguiente información: datos generales de la entidad, la información presupuestal, las adquisiciones de bienes y servicios así como las actividades oficiales de los altos funcionarios. En datos generales, el portal debe incluir disposiciones y comunicados emitidos, la organización, el organigrama, los procedimientos, el marco legal que regula su funcionamiento y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Con respecto a información presupuestal deben considerarse por ejemplo, presupuestos ejecutados, proyectos de inversión partidas salariales y los beneficios así como las remuneraciones del personal. En cuanto a

adquisiciones de bienes y servicios, la convocatoria y el otorgamiento de la buena pro debe incluir el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de los bienes y servicios adquiridos.

Si bien es cierto el portal de transparencia no es el único medio capaz de difundir la información de la gestión en la región, constituye un enlace importante ya que a través de éste, ejercitamos nuestro derecho a la vigilancia y a la información.

Implementación y actualización del portal de transparencia del Gobierno Regional.

En la evolución del portal de transparencia de la región Lambayeque se ha encontrado un progreso importante, no obstante la información necesita ser mejorada en algunos aspectos como por ejemplo el Presupuesto Anual Modificado y el programa de inversiones. Los mejores niveles de difusión corresponden a los acuerdos, actas y ordenanzas siendo estas sumamente importantes para la sociedad civil que recurre a estos para la verificación de las normas. Punto aparte es la mención de los mecanismos de comunicación que se tiene para con la ciudadanía entre ellos se puede resaltar las encuestas de opinión y los correos de contacto. Existe dentro de la misma un foro pero lamentablemente no ha existido una actualización constante ni la estimulación de parte de la región para que este prevalezca como un espacio virtual en el tiempo.

Existe un formato de solicitud de derecho a la información, para facilita a las personas que deseen hacer uso de este a través del Sistema de Gestión Documentaria.

Principales logros y dificultades del Gobierno Regional para el funcionamiento del portal de transparencia

El acceso al portal del GRL es rápido, en este se pueden encontrar registradas las actas, ordenanzas y acuerdos del Consejo Regional que durante todo el año fueron actualizadas y se tuvo fácil acceso a estos documentos.

4.3.1.3. Rendición de cuentas del presupuesto participativo

La rendición de cuentas constituye un mecanismo de corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad civil. Permite evaluar el desarrollo del proceso y generar elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de las acciones trazadas de manera participativa.

El Taller de Rendición de Cuentas se efectuó el día 8 de mayo del presente año en las instalaciones de la sede central del Gobierno Regional de Lambayeque desde las 9 de a.m. hasta la 1:30 p.m. con un promedio de 45 participantes.

La presencia en la mesa central estuvo encabezada por la Presidenta Regional Lic. Nery Saldarriaga de Kroll, la consejera delegada Soc. Adela Saavedra Díaz, el Gerente General Ing. Marco Cardoso Montoya, el Gerente de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial Ing. Luis Ponce Ayala, el coordinador de la Asamblea de Delegados de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Además de la presencia de los Directores Regionales Sectoriales sector .

La moderación del Taller estuvo a cargo del Prof. Francisco Pretell Burga quién aclaró en su primera intervención que desea que se solucione la poca presencia de la sociedad, a pesar de todos los esfuerzos que se están realizando para solucionar este tipo de impases ya que se vienen dando con frecuencia, por eso se hace un llamado de atención a la asamblea de delegados para que pueda corregirse dada la importancia de este proceso, no solamente para la Región Lambayeque, sino también porque es un proceso que se ha fortalecido y es referencia para los procesos en otras regiones.

Se presentaron las normas de convivencia que son los acuerdos tomados para el desarrollo del proceso del PP 2010 en esta asamblea, siendo los siguientes:

- ✓ Respecto a los acuerdos tomados por la Asamblea de Agentes Participantes.
- ✓ Asistencia, puntualidad y permanencia de todas y todos los AP durante todo el proceso de 09:00 a 13:00 horas.
- ✓ Escuchara atentamente todas las intervenciones demostrando respeto y tolerancia por las ideas vertidas.
- ✓ Tratar las discrepancias adecuadamente, primando las razones y no las emociones.
- ✓ Intervenir en forma ordenada, respetando los turnos y tiempos asignados para cada participación oral.

Luego de saludar a las madres por su día, la presidenta saludo a la mesa central y al público asistente, la presidenta regional hizo hincapié en el tema de la puntualidad para poder corregirla ya que esta es una virtud que debemos aplicar siempre. Luego de ello comenzó con la exposición del taller de rendición de cuentas del año fiscal 2009.

Con el acuerdo regional N° 090-2008-GR.LAMB, se aprobó el presupuesto de inversión participativo y concertado – año fiscal 2009 del GR de Lambayeque por la suma de 59'182,558. Con oficio circular N° 004-2008-EF/11,01. El Vice Ministro de hacienda comunica la asignación presupuestaria para el GR de Lambayeque destinado al programa ordinario de inversiones para el año 2009, por un monto de S/. 24'251,764.00, provenientes del FONCOR. La Sociedad Civil recuerda perfectamente que esto significó una falta de respeto a la asamblea de delegados que había aprobado los proyectos de acuerdo a ese techo presupuestal de S/. 59'182,558 y que tuvo luego que reducir los proyectos aprobados.

Por primera vez para el departamento de Lambayeque se destinaron S/. 4 millones para la elaboración y culminación de Expedientes técnicos de proyectos S/. 498 mil para la ejecución de 02 proyectos en beneficio de la institución educativa Pedro Abel Labarthe y S/. 4'535,668 para la ejecución de 13 proyectos de prevención ante una eventual presencia del fenómeno del Niño.

Durante el transcurso del año el PP ha sufrido modificaciones por la reprogramación en la ejecución de los proyectos, es por ello que se han anulado 04 proyectos de inversión que correspondían a los sectores de Educación, Saneamiento Básico y Transportes. Con el presupuesto de estos proyectos se incorporaron 7 nuevos proyectos de inversión pública, orientados a mejorar la calidad de vida de los pobladores del ámbito departamental. Es por ello que Lambayeque no devuelve ningún sol al erario nacional ya que todo se ejecuta.

En los proyectos correspondientes a Comercio, Agricultura, Pesca, Energía, Medio Ambiente, Saneamiento, Vivienda, Salud y Multisectorial, ha tenido una ejecución superior al 95%. En los sectores de Turismo, Transporte, Educación y cultura el avance de ejecución se encuentra entre el 68.2% y 88.18%.

Por otra parte durante el año 2009 como resultado del concurso al Fondo Nacional de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), el GRL obtuvo recursos para el financiamiento de dos proyectos.

Posteriormente el Gerente General del PEOT (Proyecto especial Olmos Tinajones) Enrique Salazar Torres le siguió en rendición cuentas de su gestión, el cual presentó una serie de diapositivas impresas para seguirle en la exposición.

El Director Regional de Salud Dr. Víctor Echeandía adelantó su exposición ya que tenía que participar en la entrega de una ambulancia en el Distrito de Puerto Eten. En su

exposición afirmó que la Dirección Regional de Salud cuenta en la actualidad con 175 establecimientos, 48 centros de salud, 125 puestos de salud y 2 hospitales los mismos que se ubican en las 3 provincias del departamento. La infraestructura física sanitaria se ha venido incrementando y mejorando desde el año 2004 a la fecha. Un problema grave que se tiene en salud es el de los recursos humanos y el de los equipos desfasados o malogrados en los Centros de salud, a veces se tiene un solo personal técnico que a veces se ausenta del centro por diferentes motivos.

4.3.2. Demandas de información de la ciudadanía

4.3.3. Recomendaciones

En relación con la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública y del portal de transparencia del GRL, se han tomado algunos puntos bases como sugerencias para ofrecer una buena información al alcance de la mano y con un mejor acceso al portal:

En víspera de las elecciones regionales debería de haber una continuidad política en cuanto a la transparencia, para ello debería de plantearse la suscripción de un compromiso entre los líderes de los movimientos políticos que participen en los próximos comicios electorales.

Los acuerdos tomados por la sociedad civil deben de cumplirse en su totalidad.

El Gobierno Regional de Lambayeque debería tratar de mejorar los portales de Educación y Salud, ya que estos son los menos transparentes en la región.

Clasificar las Ordenanzas y Acuerdos Regionales por temas.

Número de fuentes de cooperación internacional que cooperan con el desarrollo de Lambayeque e inclusión del monto enviado.

Entrega de información a la ciudadanía.

Actualización y mejora del portal de transparencia.

4.4. Conclusiones y recomendaciones a partir de los estudios de casos

La información más demandada por la población, en los talleres de encuentro entre la sociedad civil y los gobiernos regionales realizados para este estudio, es la financiera (presupuesto, proyectos de inversión, contrataciones públicas).

Se recomienda difundir información que permita hacer un seguimiento a las actividades de los Consejeros Regionales⁸⁴; información sobre los planes regionales sectoriales (educación, salud) y su implementación; estadísticas regional y nacional actualizadas; investigaciones realizadas por las universidades; espacios de comunicación con las autoridades; así como las fuentes de financiamiento que provienen de la cooperación internacional.

En los talleres y en entrevistas, los comités de vigilancia han valorado la capacitación recibida por instituciones de la sociedad civil acerca del proceso del presupuesto participativo y las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Este acompañamiento ha sido realizado principalmente por instituciones locales que son socias del Grupo Propuesta Ciudadana. Las informaciones más solicitadas por el comité de vigilancia aparte de las que están difundidas en los portales son los expedientes técnicos de los proyectos más importantes y el cronograma de ejecución de proyectos de inversión pública.

Se recomienda que la información sobre la rendición de cuentas del presupuesto participativo siga lo establecido en el Instructivo para el Presupuesto Participativo, en particular se recomienda dar cuenta de los impactos de las obras concluidas y si tienen relación con los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional Concertado, distinguir el porcentaje de avance físico del presupuestal y establecer si el porcentaje de avance corresponde a todo el proyecto o solo es anual; así mismo se recomienda difundir información sobre el proceso de aprobación de un proyecto de inversión pública, priorizado en el presupuesto participativo, para su ejecución.

Los balances de la transparencia presupuestal del Gobierno Regional en los tres estudios de caso señalan que para mejorar la oferta de la información hace falta la conjunción de diversos factores:

- a) Autoridades. La implementación exitosa de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas requiere de la voluntad política y el compromiso de los Presidentes Regionales.
- b) Funcionarios responsables. El cargo de funcionario responsable del portal de transparencia o del mecanismo de acceso a la información requiere de experiencia, dedicación exclusiva y capacitación.

Se recomienda evitar la rotación del cargo, visibilizar la función del funcionario responsable en el Reglamento Orgánico de Funciones (ROF) y contar un equipo que se encargue de las tareas necesarias para el eficaz funcionamiento del flujo de información.

⁸⁴ Normas propuestas por el consejero regional por ejemplo.

- c) Normatividad interna y flujo de información. En los algunos gobiernos regionales se ha aprobado una normativa interna para regular el flujo de solicitud y entrega de información.

Se recomienda regular el procedimiento de acceso a la información contenido en el Texto Único de procedimientos Administrativos (TUPA) de acuerdo a los plazos y costos de reproducción establecidos en la Ley de Transparencia y acceso a la información; reglamentar y difundir en el TUPA y en la mesa de partes el mecanismo de acceso directo⁸⁵ a la documentación que obra en poder del Gobierno Regional; establecer y difundir un flujo de solicitud y entrega de información, apoyado en una norma interna, que establezca el proceso de inicio a fin y que asigne responsables en cada etapa, incluido los proveedores de información; establecer incentivos y sanciones para promover el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades y los funcionarios regionales; implementar un sistema de archivos y de gestión de la información que facilite la consolidación y administración de la información; realizar evaluaciones de los mecanismos de transparencia y acceso a la información.

Sobre el mecanismo de solicitud de información, se atendieron las solicitudes realizadas por los ciudadanos “de apie”, la oportunidad de la atención se dio en la medida en que el solicitante hizo seguimiento a su requerimiento.

Sobre el portal de transparencia, los gobiernos regionales han implementado una serie de iniciativas como el mecanismo electrónico de solicitud de información y han realizado convenios entre sí para mejorar su gestión de la información⁸⁶. Se recomienda establecer mecanismos para mejorar la capacidad de la banda ancha del portal y así tener una mayor velocidad para cargar la información, validar la información difundida a través de los diferentes portales⁸⁷ para hacerla más confiable, establecer medios y mecanismos en el portal para recoger las demandas ciudadanas de información y para que los ciudadanos puedan hacer seguimiento a sus solicitudes de información y la ejecución física de las obras; se recomienda cuidar que la presentación de la información en el portal sea “amigable”, es decir que la información sea hallada rápidamente, comprendida fácilmente y esté en un formato que permita su análisis sin necesidad de transcribirla⁸⁸; implementar y difundir en el portal de transparencia portales de las Gerencias y Direcciones Regionales, lo cual implica una mayor coordinación entre los responsables de los portales.

Sobre la rendición de cuentas del presupuesto participativo se recomienda una mayor difusión del evento pues la asistencia fue muy limitada; la presencia obligatoria del Presidente regional; puntualidad y cumplimiento del programa; brindar la información con mayor anticipación y en formatos “amigables” que permitan una fácil comprensión y eventualmente procesar la información; facilitar diversos mecanismos para que la población haga llegar sus preguntas; así mismo, brindar una evaluación del proceso.

⁸⁵ “...las entidades de la Administración Pública permitirán a los solicitantes el acceso directo y de manera inmediata a la información pública durante las horas de atención al público.” (Art. 4º. TUPA de la Ley 27806.

⁸⁶ El Gobierno Regional de Lambayeque ha establecido un convenio con municipalidades y gobiernos regionales, entre ellos el de Cusco para el uso de su Sistema de Gestión Documentaria (SISGEDO) y el Sistema de gestión Administrativa (SIGA). Estas entidades han logrado mejorar las versiones que recibieron.

⁸⁷ Portal de transparencia, presupuesto participativo, SIAF, SEACE, etc.

⁸⁸ Excel y no PDF.

La oferta de información brindada por los gobiernos regionales no será aprovechada y reconocida si es que no existe demanda de información de parte de la sociedad civil. La implementación exitosa de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas requiere que los ciudadanos y las instituciones y organizaciones de la sociedad civil hagan uso de estos mecanismos y demanden información pública. Se recomienda difundir entre los ciudadanos y los funcionarios públicos la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los mecanismos que permiten el ejercicio efectivo del derecho ciudadano de acceso a la información; capacitar en las escuelas, universidades, proceso de presupuesto participativo y organizaciones sociales en el uso de herramientas informáticas y los mecanismos de acceso a la información, según los requisitos y plazos establecidos en la Ley y en el TUPA del Gobierno Regional. Se debe promover el uso de portales que contienen información integrada de alcance nacional como la Consulta Amigable del SIAF y el SEACE. Se recomienda promover entre la ciudadanía una cultura de vigilancia de la gestión pública de manera individual u organizada, así como la participación en los eventos de rendición de cuentas.

5. Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

Desde 2003, el Grupo Propuesta Ciudadana ha logrado diseñar, desarrollar y aplicar con éxito estándares sobre la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas y la participación en los gobiernos regionales de Perú, en el marco del sistema de vigilancia del proceso de descentralización que cuenta con el reconocimiento de las entidades públicas vigiladas y la opinión pública regional y nacional vinculada a este proceso.

Los estándares referidos a los indicadores consolidados abarcan principalmente dos campos: el acceso ciudadano a la información pública (Portales de transparencia/acceso a la información) y la gestión presupuestal de los gobiernos regionales (presupuesto/inversiones/contrataciones públicas). Los estándares son evaluados periódicamente a través de indicadores cuantitativos.

Portales de transparencia/acceso a la información

Los estándares de acceso ciudadano evalúan que los portales de transparencia publiquen información completa y actualizada sobre las finanzas de 25 gobiernos regionales y que el procedimiento de atención a las solicitudes cumpla con la entrega de la información en forma completa y en los plazos de ley.

En el caso de los portales se evalúa que se difunda información mínima establecida por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública sobre aspectos como el presupuesto, las inversiones, las remuneraciones, y las contrataciones públicas, así como las iniciativas de buen gobierno para difundir mayor información o incluir nuevos temas como el del presupuesto participativo. Los resultados son publicados en forma de rankings que permiten identificar los gobiernos regionales según su desempeño alcanzado y el tipo de información que necesitan mejorarlo. Estos resultados de los

gobiernos regionales son comparados con los que obtienen los ministerios del gobierno nacional.

En el caso de las solicitudes de información se evalúa la entrega de información sobre el presupuesto, las inversiones y las contrataciones públicas en las regiones donde GPC cuenta con instituciones socias.

Presupuesto/contrataciones públicas

Los estándares de gestión presupuestal evalúan la distribución y la eficacia en la ejecución del presupuesto regional, desde una perspectiva comparada entre ellos y frente a la gestión presupuestal del Gobierno Nacional y los gobiernos locales. Se evalúa también la planificación, convocatoria y adjudicación de los procesos de selección de las contrataciones públicas. Los indicadores utilizados han evolucionado de acuerdo a los objetivos institucionales y la experiencia ganada en el proceso por GPC, el contexto político, económico y normativo de la descentralización y las fuentes de información disponibles. Sobre este último tema, los indicadores han ido tomando progresivamente como fuente de información principal los portales de transparencia del MEF y el OSCE: la Consulta Amigable del Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE), los cuales han ido incorporando mayor información sobre el presupuesto y las contrataciones públicas, respectivamente.

Logros de GPC, incidencia

La vigilancia realizada por GPC, debido a su rigor e imparcialidad, ha logrado el reconocimiento de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación en las regiones y a nivel nacional, incluso de las entidades públicas vigiladas como los gobiernos regionales y los ministerios⁸⁹. La aplicación y difusión de estos estándares ha logrado mejorar la actualización de los contenidos de los portales de transparencia regionales, ha contribuido a mejorar los contenidos de la Consulta Amigable del SIAF y el SEACE. La difusión de los reportes de balance anual ha contribuido al debate informado sobre el desempeño de los gobiernos regionales en la gestión de las inversiones y, en ese sentido, han permitido un mejor seguimiento al proceso de descentralización.

Logros de los GR en transparencia

Desde su creación, y en forma progresiva la mayoría de los gobiernos regionales han logrado implementar y mantener actualizados sus portales de transparencia en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Los avances logrados han sido mantenidos y mejorados gracias a la voluntad política de los presidentes regionales, la experiencia obtenida por los funcionarios responsables del portal, la institucionalización de procedimientos administrativos; las acciones de seguimiento y las demandas de información de organizaciones e instituciones de la sociedad civil han aportado a dicho proceso. Los gobiernos regionales, junto con los ministerios, han asumido una posición de liderazgo en materia de transparencia frente a los gobiernos locales y muchas entidades del gobierno central.

Logros de los GR en presupuesto

⁸⁹ Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerios de Energía y Minas

Se ha puesto en la agenda pública los problemas y desafíos que enfrentan los gobiernos regionales en la gestión de su presupuesto. Vigila Perú a través de la difusión de sus reportes de vigilancia ha contribuido a crear una corriente de opinión pública que exigía mejores resultados de los gobiernos regionales. A través del Análisis del Proyecto de Ley del Presupuesto Público de cada año, en alianza con las asociaciones de municipalidades (AMPE y REMURPE) y con la Asamblea nacional de gobiernos regionales ANGR, se ha logrado incidir para que las autoridades de gobierno mantengan los avances en la descentralización del presupuesto.

Comunicación de resultados y capacitación

Estos resultados se han logrado gracias a una estrategia que combinó: a) poner temas de discusión en la agenda pública nacional/regional referidos a la transparencia presupuestal, y realizar acciones de cooperación; b) brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales para identificar los puntos de mejora en los portales y capacitar a los funcionarios regionales; c) fortalecer las capacidades de los comités de vigilancia regionales para hacer seguimiento a la gestión presupuestal de los gobiernos regionales, en particular al cumplimiento de los compromisos del presupuesto participativo.

Factores. Normativo, político, económico

Las acciones de vigilancia de GPC han sido posibles gracias a que en el Perú existe un marco normativo nacional - y específico ligado al proceso de descentralización - que ha impulsado la implementación de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en la gestión de los gobiernos regionales desde su instalación en 2003. Así mismo ha favorecido la participación y vigilancia ciudadanas de la gestión del gobierno regional, con énfasis en el tema presupuestal. Cada año, en la etapa de programación se realiza el proceso del presupuesto participativo y en la etapa de evaluación la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas de la gestión regional y también la rendición de cuentas del presupuesto participativo. Respecto a las reuniones de rendición de cuentas cabe señalar que éstas se realizan más para cumplir con la norma que por el real compromiso de la autoridad con la obligación de rendir cuentas de su gestión a los ciudadanos.

5.2 Recomendaciones

1. Sobre el procedimiento de solicitud de información, desde el Estado y la sociedad civil se debe hacer un mayor seguimiento a su funcionamiento. En ese sentido recomendamos: a) incorporar en los indicadores la información demanda por los comités de vigilancia del presupuesto participativo; b) regular el procedimiento de acceso a la información contenido en el Texto Único de procedimientos Administrativos (TUPA) de acuerdo a los plazos y costos de reproducción establecidos por ley.
2. Sobre los portales de transparencia, se recomienda: a) introducir para la evaluación indicadores sobre la “amigabilidad” del portal, que evalúan si la información es hallada rápidamente, comprendida fácilmente y está en un formato que permite su análisis sin necesidad de transcribirla; b) alcanzar mayor detalle en la información del presupuesto participativo (los expedientes técnicos de los proyectos más importantes y el cronograma de ejecución de proyectos de inversión pública); c) implementar y difundir en el portal de

transparencia de la sede central del Gobierno Regional los portales de las direcciones y gerencias regionales sectoriales; d) mayor difusión del portal de transparencia del Gobierno regional pues mucha de la información demandada por la ciudadanía ya se encuentra publicada en el portal y se ignora este hecho; e) promover el uso de portales de alcance nacional como la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema Electrónico de Administración de las Contrataciones del Estado (SEACE). Finalmente, se debería evaluar qué espacios de comunicación e identificación de demandas ciudadanas de información existen en los portales.

3. Sobre la Consulta Amigable del SIAF, se recomienda al MEF: a) brindar mayor información sobre las etapas de programación, formulación y evaluación del ciclo del presupuesto nacional; b) mejorar su amigabilidad del SIAF pensando en los ciudadanos no entendidos en el tema presupuestal; c) incorporar información sobre la ejecución de las metas físicas asociadas a las metas financieras; d) implementar mecanismos para el control de la calidad (verificar la consistencia) de la información en particular de las municipalidades; e) integración del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el SIAF y el SEACE, de tal forma que se pueda seguir la ruta del gasto de un proyecto desde su aprobación hasta su conclusión.

4. Sobre el SEACE, a la Oficina de contrataciones del Estado se recomienda: a) mejorar su amigabilidad del portal e instalar mecanismos de control de la calidad de la información; b) incorporar información sobre las convocatorias y adjudicaciones realizadas por cada gobierno regional en forma agregada y no solo por cada proceso de selección.

5. Sobre el taller de rendición de cuentas del presupuesto participativo, a los presidentes regionales se recomienda: a) mayor y mejor difusión del evento incluyendo la entrega de información en formatos amigables y con anticipación; b) puntualidad y cumplimiento del programa y facilitar los medios para que la población haga llegar sus preguntas; c) brindar información sobre los resultados de las obras concluidas y la relación de estas con los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional Concertado; d) difundir información sobre el proceso de aprobación y el cronograma de ejecución de los proyectos de inversión pública priorizados en el presupuesto participativo. Finalmente hay un reclamo unánime por la presencia del Presidente regional – como responsable del pliego- en el taller de rendición de cuentas

6. El buen desempeño de los mecanismos de transparencia depende de la voluntad política y el compromiso de los Presidentes Regionales para la implementación de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Para poner en marcha dicho compromiso la autoridad debería: a) nombrar como responsables a funcionarios con experiencia y dedicación exclusiva, capacitarlos, visibilizar su función en el Reglamento Orgánico de Funciones (ROF) y asignarle los recursos básicos para que el eficaz funcionamiento del flujo de información; b) establecer en el Gobierno Regional un flujo de solicitud y entrega de información, apoyado en una norma interna, que establezca el proceso de inicio a fin y que asigne responsables en cada etapa; c) así mismo, implementar un sistema de archivos y de gestión de la información que facilita la consolidación y administración de la información.

7. Al Gobierno central se recomienda establecer mecanismos de incentivo y sanciones para promover el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades y los funcionarios regionales con la Ley de transparencia; asimismo realizar evaluaciones de los mecanismos de transparencia y acceso a la información, por ejemplo para validar la información difundida a través de los diferentes portales y hacerla más confiable.

8. Con la finalidad de que la ciudadanía ejerza su derecho a demandar información y vigilar la gestión pública, se recomienda al Ministerio de la Presidencia, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo, difundir ampliamente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la información que se ofrece actualmente los portales de transparencia del Estado peruano. La información y capacitación en los derechos ciudadanos de acceso a la información pública, de vigilar la gestión pública y pedir rendición de cuentas, debería empezar desde la escuela, colegios y universidades. Es decir, promover entre la ciudadanía una cultura de vigilancia de la gestión pública de manera individual u organizada, en función a sus necesidades más sentidas o de objetivos más amplios que buscan el bien común.

5.3 Indicadores propuestos

En los anexos 1 al 6 se presentan los indicadores de evaluación de la gestión de los gobiernos regionales en diferentes aspectos.

Los primeros cuatro anexos contienen los indicadores cuantitativos para los temas de: portales de transparencia (anexo 1), mecanismo de acceso a la información (anexo 2), presupuesto e inversiones (anexo 3) y contrataciones públicas (anexo 4). Los más consolidados son los indicadores de portales de transparencia y de presupuesto e inversiones.

Estos indicadores permiten establecer comparaciones entre gobiernos regionales y entre niveles de gobierno. Por ello es que incluyen referencias al desempeño del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales, aunque en este último caso en forma agregada. Los indicadores cuantitativos permiten también establecer la evolución del desempeño de la institución vigilada en el tiempo, cada trimestre o tomando un período de 3 o 4 años. Los reportes de Vigila Perú tienen una periodicidad cuatrimestral, con balances anuales y balances de gestión regional.

Los anexos contienen también indicadores que cubren otros aspectos de la gestión de los gobiernos regionales referidos a la participación ciudadana en el proceso del presupuesto participativo y la rendición de cuentas. En el Perú, la gestión pública subnacional debe ser no sólo transparente, sino debe implementar mecanismos de participación ciudadana en la asignación de los recursos, facilitar la vigilancia ciudadana y rendir cuentas dos veces por año.

En el caso del presupuesto participativo, se recogen los indicadores utilizados para hacer el seguimiento al proceso, según las fases y criterios establecidos por el Instructivo para el Presupuesto Participativo aprobado por el MEF. Los estudios de caso (Piura, Lambayeque y Cusco) incorporan indicadores que dan cuenta del funcionamiento del

taller de rendición de cuentas. Ese aspecto de la vigilancia del presupuesto participativo debe ser incorporado en los indicadores que aquí se adjuntan.

En el caso de los indicadores sobre Audiencias públicas, se debe indicar que estos indicadores son elementales, porque la legislación sobre este asunto es bastante escueta. Por ello, lo que hacemos es el seguimiento a las iniciativas de buen gobierno que implementan los gobiernos regionales, guiados por recomendaciones de la Defensoría del Pueblo y de instituciones de la sociedad civil.

ANEXOS

1. Indicadores para evaluar los portales de transparencia de los gobiernos regionales

Rubro	Puntaje Máximo Indicador	Indicador	Detalle
Presupuesto (actualizado a junio 2010)	2	Ingresos 2010	Ingresos corrientes
			Ingresos de capital
			Transferencias
			Financiamiento
	1	Gastos presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2010	Gastos corrientes
			Gastos de capital
			Servicio de la deuda
	0.5	Ejecución de gastos PIM 2010	Ejecución de los gastos
	0.5	Gastos Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2010	PIA Gastos
	1.5	Fuentes de financiamiento PIM 2010	1. Recursos Ordinarios
2. Recursos Directamente Recaudados			
3. Recursos por Operaciones de Crédito			
4. Donaciones y Transferencias			
5. Recursos determinados			
0.5	Fuentes de financiamiento PIA 2010	PIA Fuentes de financiamiento	
Proyectos de inversión pública (actualizado a junio 2010)	1.5	Proyectos de inversión pública PIM 2010 (listado)	Proyectos Presupuesto 2009
	0.5	Ejecución presupuestal de los proyectos	Ejecución de los proyectos
Personal (actualizado a junio 2010)	2	Remuneraciones del personal	Nombre
			Cargo / Categoría
			Sueldo total
Contrataciones públicas (actualizado a junio 2010)	1	Plan Anual de Contrataciones (PAC) 2010	Descripción del proceso (calidad)
			Tipo de proceso
			Valor estimado
			Fecha probable de convocatoria
	1	Convocatorias de procesos de selección 2010	Código de proceso convocado
			Valor referencial
			Bases (LP, CP y AD)
	2	Adjudicaciones de los procesos 2010: Valor adjudicado	Adjudicaciones de los procesos: Valor adjudicado
2	Adjudicaciones de los procesos 2010: Nombre del postor ganador	Adjudicaciones de los procesos: Nombre del postor ganador	
		Contrato y su valor final (liquidación)	
Instrumentos de gestión	1	Plan Estratégico Institucional (PEI)	Plan Estratégico Institucional (vigente y actualizado a partir de 2007)
	1	Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC)	Plan Regional de Desarrollo Concertado (vigente y actualizado a partir de 2007)
	0.25	Organigrama	
	0.25	Cuadro de Asignación de Personal (CAP)	

	0.25	Reglamento de Organización y Funciones (ROF)	
	0.25	Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)	
	1	Plan Operativo Institucional 2010	
Actividades oficiales del Presidente Regional	1	Hasta junio 2010	
	1	hasta agosto 2010	
Normatividad regional	0.5	Actas de sesiones del Consejo Regional a marzo 2010	
	1.5	Actas de sesiones del Consejo Regional a junio 2010	
	0.5	Ordenanzas Regionales emitidas a marzo 2010	
	1.5	Ordenanzas Regionales emitidas a junio 2010	
	1	Acuerdos Regionales emitidos a junio 2010	
	1	Resoluciones Ejecutivas Regionales (RER) a junio 2010	
Participación Ciudadana	2	Presupuesto Participativo 2010	Agentes participantes acreditados (listado con nombre y organización) (0.5 puntos)
			Proyectos priorizados (listado con nombre y valor del proyecto) (0.5 puntos)
			Ordenanza
			Cronograma
			Reglamento
			Acta de Taller de Rendición de Cuentas (0.5 puntos)
			Acta del Taller de Diagnóstico
			Acta del Taller de Priorización de Proyectos
			Acta de la Formalización de Acuerdos
			Miembros del Equipo técnico (listado con nombre y organización)
			Miembros de Comité de vigilancia (listado con nombre y organización)
			Monto asignado al PP
			Banco de proyectos
			Resumen ejecutivo del Informe de rendición de cuentas (incluyendo cumplimiento de los acuerdos y ejecución de los proyectos) (0.5 puntos)
			Matriz de criterios de priorización de proyectos
			Acta o informe de reuniones de coordinación entre las autoridades
2	Presupuesto Participativo 2011	Agentes participantes acreditados (listado con nombre y organización) (0.5 puntos)	
		Proyectos priorizados (listado con nombre y valor del proyecto) (0.5 puntos)	
		Ordenanza	
		Cronograma	
		Reglamento	
		Acta de Taller de Rendición de Cuentas (0.5 puntos)	
		Acta del Taller de Diagnóstico	
		Acta del Taller de Priorización de Proyectos	

			Acta de la Formalización de Acuerdos
			Miembros del Equipo técnico (listado con nombre y organización)
			Miembros de Comité de vigilancia (listado con nombre y organización)
			Monto asignado al PP
			Banco de proyectos
			Resumen ejecutivo del Informe de rendición de cuentas (incluyendo cumplimiento de los acuerdos y ejecución de los proyectos) (0.5 puntos)
			Matriz de criterios de priorización de proyectos
			Acta o informe de reuniones de coordinación entre las autoridades
			1
Actas de Sesiones del Consejo de Coordinación Regional 2009: 2da sesión	Actas de Sesiones del Consejo de Coordinación Regional 2009: 2da sesión (0.5 puntos)		
1	Informe de las Audiencias públicas de rendición de cuentas 2009: 1ra audiencia	Informe de Audiencias públicas de rendición de cuentas 2009: 1ra audiencia (0.25 puntos)	
		Resumen ejecutivo del Informe de rendición de cuentas (0.25 puntos)	
	Informe de las Audiencias públicas de rendición de cuentas 2009: 2da audiencia	Informe de Audiencias públicas de rendición de cuentas 2009: 2da audiencia (0.25 puntos)	
		Resumen ejecutivo del Informe de rendición de cuentas (0.25 puntos)	
Nombramiento del responsable de la actualización del portal	0.5	Nombre del responsable	
	0.25	Número Resolución Ejecutiva Regional (RER) que lo nombra	
	0.25	Link a la Resolución Ejecutiva Regional	
	0.5	Formato de solicitud de Acceso a la Información	
	0.5	Solicitud electrónica de información	
Total	36		

1.1. Propuesta de Información a incluir en los portales de transparencia sobre el presupuesto participativo

Presentación. Reseña breve y sencilla sobre la naturaleza e importancia del proceso de presupuesto participativo.

Marco legal. Normas de carácter nacional y regional que regulan el proceso de presupuesto participativo.

Coordinación entre las autoridades. Actas o informes de reuniones de coordinación realizadas entre autoridades de los niveles de gobierno regional, provincial y distrital para llevar adelante el proceso de presupuesto participativo.

Equipo técnico.

-Norma por la cual se constituye el Equipo Técnico.

-Integrantes del Equipo Técnico. Incluye nombres e institución a la que representan.

Convocatoria. Documento de convocatoria al proceso de presupuesto participativo.

Cronograma

Agentes participantes. Listado de agentes participantes acreditados. Incluye nombre, organización, lugar de procedencia y género.

Monto referencial

-Monto total del presupuesto anual del Gobierno Regional.

-Monto asignado al proceso de presupuesto participativo.

-Cálculo del monto asignado según Anexo 2 del instructivo de Presupuesto Participativo (aprobado por Resolución Directoral W 021-2008-EF/76.01).

Banco de Proyectos. Proyectos de inversión pública que cuentan con un perfil elaborado y registrado en el Banco de Proyectos del SNIP.

Talleres. Actas de los talleres realizados, incluye lista de asistencia.

Diagnostico

-Acta de taller de diagnostico

-Revisión del Plan de Desarrollo Concertado. Incluye indicadores, brechas, ejes estratégicos.

Priorización de Proyectos y Formalización de Acuerdos

-Acta de taller de priorización de proyectos.

-Matriz de criterios de priorización de proyectos.

-Acta de taller de formalización de acuerdos.

-Proyectos priorizados.

Rendición de cuentas

-Acta de taller de rendición de cuentas.

- Resumen Ejecutivo del Informe de Rendición de Cuentas. Incluye cumplimiento de los acuerdos, ejecución presupuestal y física de los proyectos anual y total, impacto de las obras concluidas y su relación con los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.
- Cronograma de ejecución de proyectos de inversión pública. Incluye información sobre el proceso de aprobación de un proyecto priorizado para su ejecución.
- Expedientes técnicos de los proyectos con mayor valor presupuestal

Comité de vigilancia

- Norma por la cual se constituye el Comité de Vigilancia.
- Integrantes del Comité de Vigilancia: nombres y organización a la que representan.

2. Indicadores para evaluar el mecanismo de solicitud y entrega de información pública

Índice

- 2.1. Desempeño del Gobierno Regional en acceso a la información. Por trimestre
- 2.2. Evolución anual del desempeño del Gobierno Regional en acceso a la información
- 2.3. Organización del Gobierno Regional para implementar el Mecanismo de acceso a la información

2.1. Desempeño del gobierno regional en acceso a la información. Por trimestre

Objetivo: Medir el grado de cumplimiento del mecanismo de acceso a la información, definido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos de si la información es entregada en forma completa y en los plazos de ley para los diferentes rubros solicitados: presupuesto, adquisiciones, Consejo Regional y Consejo de Coordinación Regional.

Fuente: Solicitud de información al Gobierno Regional

Forma de Registro

Acceso a la información	Respuesta a la solicitud (*)	Observación
Presupuesto		
Programa de Inversiones 2009		
Ejecución presupuestal 2009		
Presupuesto Institucional Modificado 2009		
Contrataciones públicas		
Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones 2009		
Convocatoria de procesos de selección 2009		
Procesos de selección adjudicados 2009		
Consejo Regional		
Actas del Consejo Regional 2009		
Ordenanzas del Consejo Regional 2009		
Acuerdos del Consejo Regional 2009		
CCR (**)		
Actas del CCR 2008		
Acuerdos del CCR 2008		

* Elegir una de las siguientes: Completa dentro de los plazos (CP); Completa fuera de los plazos (CF); Incompleta dentro de los plazos (IP); Incompleta fuera de los plazos (IF); No entregó al cierre (NE)

** Si el CCR no ha sesionado indicarlo: NO HA SESIONADO

Nota: la fecha de actualización de la información debe ser un mes después del trimestre anual

Procedimiento de recolección:

- Se debe presentar una solicitud dirigida al funcionario responsable de acceso a la información, para cada rubro de información (presupuesto, adquisiciones, Consejo Regional y Consejo de Coordinación Regional). El formato de solicitud debe ser acorde con el del anexo al Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que contiene: nombre y apellidos completos del solicitante, documento de identidad; N° de teléfono y correo electrónico; firma o huella dactilar, el pedido de información y la forma en que se desea recibir la información (fotocopia, CD, correo electrónico). Pedir la información en CD o correo electrónico.
- Consignar en el reporte el día de la entrega de las solicitudes a mesa de partes.
- Registrar el tiempo que demora la respuesta. Cuando se entrega dentro del plazo de 7 días útiles (5 días adicionales, si justifica la prórroga) se considera **en los plazos de ley**. Se documentará el procedimiento seguido.
- Recuerde que una respuesta posible puede ser que la información se encuentra en el portal; en este caso, y solo después de recibir la respuesta formal, verifique en el portal que dicha información es completa y actualizada hasta la fecha solicitada.

2.2. Evolución anual del desempeño del gobierno regional en acceso a la información

Objetivo: Reportar la evolución anual del procedimiento de acceso a la información, en términos de entrega de información completa sobre los rubros: presupuesto, adquisiciones y Consejo Regional.

Identificar el estado del mecanismo de solicitud y entrega de información al final de año, señalando si hubo una mejora, desmejora o una constancia del desempeño. Identificar los rubros en los cuales es más fácil o más difícil encontrar información. Comparar el desempeño y evolución del mecanismo de acceso a la información frente a otros gobiernos regionales.

Fuente: Reportes regionales y data brindada por el equipo central

Forma de registro

		Enero-abril	Mayo-agosto	Setiembre-diciembre	Promedio anual	Subtotal por rubros
Presupuesto	Presupuesto Institucional Modificado					
	Ejecución presupuestal					
	Programa de inversiones					
Adquisiciones	Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones					

	Convocatorias de procesos de selección					
	Adjudicación de procesos de selección					
Consejo Regional	Actas					
	Ordenanzas					
	Acuerdos					
	Promedio					

Nota metodológica:

Para llenar los cuadros se siguen los siguientes pasos:

- 1) La información de los descriptores (CP, CF, IP, IF, NE) se convierte en una calificación numérica a fin de poder elaborar promedios

	Descripción	Puntaje
CP	Entrega completa y en los plazos de Ley	4
CF	Entrega completa pero fuera de los plazos de Ley	2
IP	Entrega incompleta pero en los plazos de Ley	2
IF	Entrega incompleta y fuera de los plazos de Ley	1
NE	No entregó nada	0

- 2) Los promedios de la calificación numérica se convierten en descripciones cualitativas (MB, B, R, D)

Puntaje	Calificación	Descripción
4.	Muy Bueno	Entrega la información completa y en los plazos de Ley.
Entre menos de 4 y más de 3.	Bueno	Entrega la información por lo general de manera completa y en los plazos de Ley.
Entre 3 y 2 (incluido ambos)	Regular	Entrega la información incompleta o fuera de los plazos de Ley.
Entre menos de 2 y 0	Deficiente	No entrega la información.

2.3. Organización del gobierno regional para implementar el mecanismo de acceso a la información

Objetivo: Explicar el desempeño del gobierno regional en acceso a la información, a partir de la descripción del diseño institucional y normativo para atender las solicitudes de información.

Fuente: Entrevista a funcionarios regionales, observación y solicitud de información de la relación de solicitudes de información recibidas y atendidas (este documento es reportado por el responsable a la PCM).

Forma de registro

Rubros	Información
Funcionario responsable	
Nombre y cargo	
Nº de la RER que lo nombra	
Experiencia y formación previas del funcionario responsable	
Acciones de capacitación realizadas en el 2008 al funcionario responsable (distinguir capacitación general como funcionario regional, de la capacitación como funcionario responsable de acceso)	
Acciones de coordinación con las diferentes unidades orgánicas, poseedoras de la información.	
Nº de solicitudes de atención recibidas y atendidas	
Vínculo organizativo entre los responsables de Transparencia y Acceso a la Información.	
Procedimiento de solicitud	
El TUPA Incorpora el procedimiento de acceso a la información	
No se cobra un derecho de trámite	
El procedimiento o el TUPA se difunden en un lugar visible (sede institucional, portal de transparencia, etc.)	
Se pone a disposición el formato de requerimiento de información	
Descripción del flujo interno que se sigue, desde el momento que se solicita la información hasta que es entregada al ciudadano	
Normas	
Sobre el acceso a la información	
Sobre el vínculo organizativo entre transparencia y acceso a la información	
Acciones de difusión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información entre funcionarios y ciudadanía	

3. Indicadores para la recolección y análisis de la información presupuestal

Índice

- I. **Gestión presupuestal**
 1. Gestión del Gobierno regional
 2. Gestión presupuestal de los gobiernos locales
- II. **Gestión de las inversiones en el departamento**
 1. Participación de cada nivel de gobierno en las inversiones del departamento
 2. Destino de las inversiones en el departamento
 3. Nuevas modalidades de financiamiento de la inversión regional y local
- III. **Programas sociales: programas del presupuesto por resultados**
 1. Montos asignados al programa Logros de aprendizaje
 2. Montos asignados al programa Articulado nutricional infantil
 3. Montos asignados al programa salud materno neonatal por programas
 4. Montos asignados al programa Acceso a servicios sociales y básicos y oportunidades de mercado
 5. Montos asignados al programa Identidad

I. GESTIÓN PRESUPUESTAL

1.1 Gestión del Gobierno Regional

1.1.1 Presupuesto del Gobierno Regional

Objetivo: Mostrar y analizar el presupuesto del gobierno regional por fuente de financiamiento y grupo de gasto 2008-2009.

Fuente de Financiamiento	2008				2009			
	PIA	PIM	Variación		PIA	PIM	Variación	
			PIA-PIM				PIA-PIM	
monto	%	monto	%	monto	%			
Recursos Ordinarios								
Recursos Determinados								
-Canon								
-Participaciones								
-Foniprel								
-Fideicomisos								
Recursos Directamente Recaudados								
Donaciones y								

Transferencias								
Recursos por Operaciones de Crédito								
TOTAL								

Grupo de Gasto	2008				2009			
	PIA	PIM	Variación		PIA	PIM	Variación	
			PIA-PIM				PIA-PIM	
			monto	%			monto	%
Gastos Corrientes								
Personal y obligaciones Sociales								
Obligaciones Previsionales								
Bienes y Servicios								
Otros gastos corrientes								
Gastos de capital								
Inversiones								
Inversiones Financiera								
Otros gastos de capital								
Servicio de Deuda								
Amortización de la Deuda								
Intereses y Cargos de la Deuda								
Total								

1.1.2 Avance en la ejecución presupuestal del Gobierno Regional

Objetivo: Medir la eficacia del gobierno regional en la ejecución del presupuesto según cada una de las funciones y grupo de gasto en el año 2008-2009; para resaltar los atrasos o avances.

Datos requeridos: El presupuesto ejecutado (gasto realizado), en la fase *devengado* por función y grupo de gasto.

Fuentes: Portal de Transparencia Económica del MEF para el presupuesto ejecutado.

Por funciones:

Funciones	2008			2009		
	PIM	Ejec.	Avance %	PIM	Ejec.	Avance %
Educación y Cultura						
Salud y Saneamiento						
Protección y Previsión Social						
Transporte						
Agraria						
Administración y Planeamiento						
Energía y Recursos Minerales						
Otros						
Total						

Ejecución del Presupuesto 2009 (En millones de soles y porcentajes)

Grupo Gasto / Fuente de Financiamiento	Presupuestos Institucional Modificado 2009 (En millones)						Presupuesto Ejecutado 2009 (En porcentajes)					
	Recursos Ordinarios	Canon y Sobrecanon y Regalías	Donaciones y transferencias	Recursos Directamente Recaudado	Otros	Total	Recursos Ordinarios	Canon y Sobrecanon y Regalías	Donaciones y transferencias	Recursos Directamente Recaudado	Otros	Total
Gastos Corrientes												
Personal y obliga. Sociales												
Bienes y Servicios												
Otros gastos corrientes												
Gastos de capital												
Inversiones												
Inversiones Financiera												
Otros gastos de capital												
Gastos Provisionales												
Total												

1.2 Gestión Presupuestal de los Gobiernos Locales

1.2.1 Composición y Modificaciones del presupuesto de los Gobiernos Locales por fuente de financiamiento y grupo de gasto

Objetivo: Presentar los cambios en el presupuesto de los gobiernos locales del departamento por fuente de financiamiento y grupo de gasto, en el año 2008-2009.

Datos Requeridos: PIA y PIM al 31 diciembre

Fuentes: Portal de Transparencia Económica SIAF -MEF. Tener como referencia la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Por Fuente de Financiamiento

Fuente de Financiamiento	2008				2009			
	PIA	PIM	Variación		PIA	PIM	Variación	
			PIA-PIM				PIA-PIM	
monto	%	monto	%					
Recursos Ordinarios								
Foncomun								
Canon, sobrecanon, regalías, renta de adunas, participaciones y foniprel								
Impuestos Municipales								
Recursos Directamente Recaudados								
Donaciones y Transferencias								
Recursos por Operaciones de Crédito								
TOTAL								

Por grupo de gasto

Grupo de Gasto	2008				2009			
	PIA	PIM	Variación		PIA	PIM	Variación	
			PIA-PIM				PIA-PIM	
monto	%	monto	%					
Gastos Corrientes								
Personal y obligaciones Sociales								
Obligaciones Previsionales								

Bienes y Servicios								
Otros gastos corrientes								
Gastos de capital								
Inversiones								
Inversiones Financiera								
Otros gastos de capital								
Servicio de Deuda								
Amortización de la Deuda								
Intereses y Cargos de la Deuda								
Total								

1.2.2 Avance en la ejecución presupuestal de los Gobierno Locales por función y fuente de financiamiento

Objetivo: Medir la eficacia de los gobiernos locales en la ejecución del presupuesto según cada una de las funciones y por fuente de financiamiento en el año 2008-2009; para resaltar los atrasos o avances.

Datos requeridos: PIM y ejecución (fase devengado) 2008 - 2009 según fuente de financiamiento, grupos de gasto.

Por Funciones

Funciones	2008			2009		
	PIM	Ejec.	Avance %	PIM	Ejec.	Avance %
Educación y Cultura						
Salud y Saneamiento						
Protección y Previsión Social						
Transporte						
Agraria						
Administración y Planeamiento						
Energía y Recursos Minerales						
Otros						
Total						

Ejecución del Presupuesto 2009 (En millones de soles y porcentajes)

Grupo Gasto / Fuente de Financiamiento	Presupuestos Institucional Modificado 2009 (En millones)						Presupuesto Ejecutado 2009 (En porcentajes)					
	Recursos Ordinarios	Canon y Sobrecanon y Regalías	Donaciones y transferencias	Recursos Directamente Recaudado	Otros	Total	Recursos Ordinarios	Canon y Sobrecanon y Regalías	Donaciones y transferencias	Recursos Directamente Recaudado	Otros	Total
Gastos Corrientes												
Personal y obliga. Sociales												
Bienes y Servicios												
Otros gastos corrientes												
Gastos de capital												
Inversiones												
Inversiones Financiera												
Otros gastos de capital												
Gastos Provisionales												
Total												

II. Gestión de las Inversiones en el Departamento

2.1 Participación de cada nivel de gobierno en las inversiones del Departamento

Objetivo: Mostrar la participación de cada nivel de gobierno en las inversiones del Departamento, las variaciones y ejecución en el año 2008-2009.

Nivel de Gobierno	2008				2009			
	PIA	%	PIM	%	PIA	%	PIM	%
Gobierno Nacional								
Gobierno Regional								
Gobiernos Locales								
TOTAL		100%		100%		100%		100%

2.2 Destino de las inversiones en el Departamento

Objetivo: Presentar y analizar la distribución de las inversiones realizadas por el gobierno nacional, el gobierno regional y local en las funciones más importantes del departamento.

Datos Requeridos: Presupuesto de inversiones (PIM y ejecutado de cada nivel de gobierno en las funciones más importantes del departamento.

Forma de registro y presentación:

Funciones	2008			2009		
	PIM	Ejec.	Avance %	PIM	Ejec.	Avance %
Gobierno Nacional						
Transportes						
Vivienda						
Energía y Minas						
Educación						
Salud						
Universidades						
Otros						
Subtotal						

Gobierno Regional						
Transportes						
Vivienda						
Energía y Minas						
Educación						
Salud						
Otros						
Subtotal						
Gobiernos Locales						
Transportes						
Vivienda						
Energía y Minas						
Educación						
Salud						
Otros						
Subtotal						
TOTAL						

Sugerencias de Análisis:

- Al interior de cada nivel de gobierno identificar las funciones que concentran los mayores niveles de inversión.
- Tomar en cuenta que el cuadro no sea muy grande, utilizar el renglón de otros para sectores o unidades ejecutoras con pocos recursos.
- Mencionar los proyectos del Plan de Estímulo Económico que se vienen ejecutando en la región

2.3 Nuevas modalidades de financiamiento de la Inversión regional y local

2.3.1 Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local

Objetivo: Determinar montos de cofinanciamiento ganados por cada entidad de la región en el Foniprel, la transferencia y la ejecución al 31 de diciembre de 2009.

Fuente: Para identificar los proyectos ganados y los montos de cofinanciamiento revisamos la base de datos del Foniprel <http://www.mef.gob.pe/DGPM/foniprel.php>

Para identificar la transferencia realizada por Foniprel al Gobierno Regional y/o Municipalidad revisamos la base de datos de Transferencias de la Consulta Amigable

<http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

Para identificar la ejecución de los proyectos por esta fuente revisamos la Consulta Amigable del SIAF, entramos al presupuesto de la entidad que hemos identificado ha ganado recursos del Foniprel, filtramos inversiones, fuente de financiamiento, Recursos Determinados, rubros y encontramos la ejecución del Foniprel.

<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>

Proyectos del Foniprel ganados

Entidad	Proyectos	Concurso	Monto de cofinanciamiento	Monto Transferido	Monto Ejecutado	Avance de Ejecución
Gobierno Regional	Proyecto 1					
	Proyecto 2					
	Proyecto 3					
Subtotal						
Municipalidad 1	Proyecto 1					
	Proyecto 2					
	Proyecto 3					
Subtotal						
Municipalidad 2	Proyecto 1					
	Proyecto 2					
	Proyecto 3					
Subtotal						
Municipalidad 3	Proyecto 1					
	Proyecto 2					
	Proyecto 3					
Subtotal						
Municipalidad 4	Proyecto 1					
	Proyecto 2					
	Proyecto 3					
Subtotal						
Municipalidad 5	Proyecto 1					
	Proyecto 2					
	Proyecto 3					
Subtotal						

Total						
-------	--	--	--	--	--	--

2.3.2 Fideicomisos Regionales

Objetivo: Determinar montos asignados para cada proyecto del gobierno regional por la modalidad de fideicomiso, la transferencia y la ejecución al 31 de diciembre de 2009.

Fuente: Para identificar los proyectos que cuentan con financiamiento proveniente de los fideicomisos revisamos http://www.mef.gob.pe/ESPEC/mercado/bonos_regionales/

Para identificar la transferencia por fideicomiso realizada al Gobierno Regional y/o Municipalidad revisamos la base de datos de Transferencias de la Consulta Amigable <http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

Para identificar la ejecución de los proyectos por esta fuente revisamos la Consulta Amigable del SIAF, entramos al presupuesto del Gobierno Regional que ha recibido recursos por Fideicomisos, filtramos inversiones, fuente de financiamiento, Recursos Determinados, rubros y encontramos la ejecución de fideicomisos.

<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>

Monto de los fideicomisos del Gobierno Regional

Fideicomisos Regionales	Asignado total 2009-2010	Transferido total 2009
TOTAL		

Monto por proyecto

Fideicomisos Regionales	Asignado	Ejecución	Avance % (ejecutado/asignado)
Proyecto 1			
Proyecto 2			
Proyecto 2			
Proyecto 3			
....			
Otros			
TOTAL			

III. Programas Sociales: Programas del presupuesto por resultados

Objetivo: Presentar y analizar el presupuesto del gobierno nacional y regional destinado al presupuesto por resultados orientado a luchar contra la pobreza, así como los resultados obtenidos al primer año de su ejecución.

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable del SIAF), Portal del Presupuesto por Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas (http://www.mef.gob.pe/DNPP/ppto_por_resultados.php), Estadísticas del INEI.

Reporta: La parte presupuestal es reportada por el Equipo Regional y la parte de los indicadores y resultados es reportada por el equipo central

3.1 Montos asignados al programa Logros de Aprendizaje

Programa	2008						2009					
	Gobierno Nacional			Gobierno Regional			Gobierno Nacional			Gobierno Regional		
	PIA	PIM	Ejec.									
Gestión educativa orientada al logro de aprendizajes.												
Incremento en el acceso a educación inicial												
Desarrollo de Modelos Pedagógicos articulados entre el II y III ciclo de la EBR												
Docentes con competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje en el nivel inicial												
Docentes de 1º y 2º eficaces para el logro de aprendizaje en comunicación integral y lógico matemático.												
Atención integral de infraestructura educativa en inicial y primaria												
Otros												

Total												
--------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

3.2 Montos asignados al Programa Articulado Nutricional Infantil

Programa	2008						2009					
	Gobierno Nacional			Gobierno Regional			Gobierno Nacional			Gobierno Regional		
	PIA	PIM	Ejec.									
Conducción de la estrategia												
Mejorar la alimentación y nutrición del menor de 36 meses												
Mejorar la alimentación y nutrición del niño mayor a 36 meses												
Reducción de la morbilidad en IRA, EDA y otras enfermedades prevalentes												
Reducir la incidencia de bajo peso al nacer												
Promoción del acceso a la atención Pública												
Otros												
Total												

3.3 Montos asignados al programa Salud Materno Neonatal por programas

Programa	2008						2009					
	Gobierno Nacional			Gobierno Regional			Gobierno Nacional			Gobierno Regional		
	PIA	PIM	Ejec.									
Conducción de la estrategia												
Población con conocimientos en salud sexual y reproductiva y que accede a métodos de planificación familiar												
Reducción de la morbilidad y mortalidad materna												
Reducción de la morbilidad y mortalidad neonatal												
Otros												
Total												

3.4 Montos asignados al Programa Acceso a Servicios sociales y básicos y oportunidades de mercado

Programa	2008						2009					
	Gobierno Nacional			Gobierno Regional			Gobierno Nacional			Gobierno Regional		
	PIA	PIM	Ejec.									
Mejoramiento de caminos												
Rehabilitación de Caminos												

Conservación de caminos													
Total													

3.5 Montos asignados al programa Identidad

Programa	2008						2009					
	Gobierno Nacional			Gobierno Regional			Gobierno Nacional			Gobierno Regional		
	PIA	PIM	Ejec.									
Acceso de recién nacido a la identidad en áreas urbanas y rurales												
Acceso al DNI de niños, niñas y adultos en áreas urbanas y rurales												
Mejorar la capacidad de gestión de la estrategia												
Total												

4. Indicadores para la recolección y análisis de la información sobre contrataciones públicas

Índice

- 1) Nivel de programación de los procesos de selección a partir de los recursos disponibles
- 2) Número y monto de los tipos de procesos de selección programados en el Plan Anual de Contrataciones (PAC) 2009
- 3) Nivel de avance en la ejecución (convocatoria) del PAC
- 4) Vigilancia a una Licitación 2009
- 5) Vigilancia a una licitación por encargo (convenio internacional) 2009

1) Nivel de programación de los Procesos de selección a partir de los recursos disponibles

Objetivo: Medir el nivel de eficacia del GR para programar en el Plan Anual de Contrataciones 2009, parte del *presupuesto potencialmente programable*. Es decir cuánto programa en el PAC 2009 de lo que puede programar del Presupuesto; diferenciado por sus diferentes Unidades Ejecutoras.

Fuente: Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) y Portal de Transparencia Económica. La descarga debe realizarse en la segunda semana de enero 2010. La actualización del PIM y del PAC es al 31 de diciembre de 2009.

Proceso: Primero estimar el PIM de bienes, servicios y obras, lo cual puede ser considerado potencialmente programable en el PAC, por las distintas unidades ejecutoras. Luego compararlo con el PAC y estimar el ratio (medido en porcentaje).

Nota metodológica: Tomar en cuenta que no todo lo que se presupuesta está en el Plan. Por varias posibles explicaciones: 1) Elementos de una obra o proyecto por ejecución directa (por ejemplo la carga de personal); 2) Obras o proyectos licitados y adjudicados el año anterior y que se encuentran en ejecución; 3) Gastos en servicios fijos que no pasan por licitación (como electricidad y agua potable); 4) Recursos presupuestados que finalmente no son ejecutados; 5) Proceso menores a 3 UIT no son materia de ser programados en el PAC.

Forma de registro

Num.	Unidad Ejecutora del GR	Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones	
		Nº de Procesos	Valor Soles
1. Propias del Gobierno Regional			
a)	Sede central		
b)	Sub sedes		
2. Proyectos Especiales			
a)			

3. Unidades en Salud			
a)			
4. Unidades en Educación.			
a)			
5. Otras unidades ejecutoras			
a)			
	Total		

Forma de presentación:

Num.	Unidad Ejecutora del GR	Presupuesto Institucional Modificado			Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones	
		Bienes y Servicios	Inversiones	Total (A)	Monto (B)	Ratio Plan (B) /Presupuesto (A)
1. Propias Gobierno Regional						
a)	Sede central					
b)	Sub sedes					
2. Proyectos Especiales						
a)						
3. Unidades en Salud						
a)						
4. Unidades en Educación.						
a)						
5. Otras unidades ejecutoras						
a)						
	Total					

Sugerencias de Análisis: Resaltar las Unidades Ejecutoras de mayor importancia, por el número de procesos, los montos implicados y el volumen de presupuesto que tienen. La principal, sabemos, es la sede central.

2) Número y monto de los tipos de procesos programados en el PAC 2009

Objetivo: Identificar el número y monto de los tipos de procesos de selección programados en el PAC.

Fuente: Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)

Forma de presentación (para cada unidad ejecutora):

	Tipo de Proceso		Valor	
	Número	%	Monto	%
Licitación Pública (LP)				
Concurso Pública (CP)				
Adjudicación Directa Selectiva (ADS)				
Adjudicación Directa Pública (ADP)				
Menor Cuantía (MC)				
Proyectos por el Fenómeno El Niño (PFN)				
Concurso Público				
Otros				
Total				

Sugerencias de Análisis:

- Prestar atención a cuánto representa la participación de los procesos de menor cuantía, en términos de número y monto, pues se trata de procesos con un mayor nivel de discrecionalidad para los gobiernos regionales.
- Los gobiernos regionales tienen la potestad de no incluir los procesos de menor cuantía en sus PAC; compare la información con la recibida por solicitud de información.

3) Nivel de avance en la ejecución (convocatoria) del Plan Anual de Contrataciones

Objetivo: Identificar el avance (monto) de los procesos de selección programados en el PAAC que efectivamente se han convocado.

Fuente: Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE), solicitud de información al CONSUCODE (equipo central) y solicitud de información al gobierno regional (equipo regional) del monto total de los procesos de selección adjudicados por el gobierno regional.

Forma de presentación (por unidad ejecutora):

Gobierno Regional	Valor en soles		
	Programado en el PAAC (A)	Convocado (B)	(B) / (A) %
1. Propias Gobierno Regional			
a) Sede central			
b) Sub sedes			
2. Proyectos Especiales			
a)			
3. Unidades en Salud			

a)			
4. Unidades en Educación.			
a)			
5. Otras unidades ejecutoras			
a)			
Total			

Sugerencias de Análisis:

- Identificar el grupo de unidades ejecutoras con mayores y menores porcentajes de ejecución (convocatoria) de PAC
- Explicar las diferencias en los niveles de ejecución de los diferentes grupos de unidades ejecutoras.
- Presentar un cuadro consolidado de la ejecución (convocatoria), en conjunto, que ha realizado el gobierno regional de sus PAC, añadiendo una columna que indique cuánto de lo convocado finalmente se adjudicó. Comparar este resultado con el desempeño global del conjunto de los gobiernos regionales:

Forma de registro

	Valor en soles		
	Programado en el PAAC (A)	Convocado (B)	Adjudicado (C)
Gobierno Regional X			
Promedio nacional de los gobiernos regionales			

4) Vigilancia a una licitación en particular 2009⁹⁰

Objetivo: Realizar una vigilancia exhaustiva a un proceso de selección (se recomienda elegir una licitación pública) ya adjudicado, en cada departamento. La vigilancia consiste en describir las etapas, por las que ha ido pasando el proceso de selección, y el examen de si se han respetado los procedimientos establecidos por CONSUCODE y la normatividad general sobre adquisiciones.

Nota metodológica: Los principales criterios para identificar dichos procesos son dos: el monto económico convocado y la repercusión social que pueda tener para la ciudadanía. Los equipos regionales serán los responsables de la elección del proceso de selección, en coordinación con el equipo central.

⁹⁰ Los siguientes dos indicadores ya tienen un proceso previo de elaboración en los meses de Noviembre y Diciembre.

Se trabajará con una licitación que haya sido **programada y licitada en el 2009**.

Fuente: Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE); y Solicitud de acceso a información pública al gobierno regional.

Se solicitarán los siguientes documentos:

- Nombre, profesión, cargo y experiencia de los funcionarios del **Comité Especial** de dicha licitación en la temática determinada.
- Informes requeridos por el Comité Especial al área usuaria u otra pertinente.
- Estudio de mercado, que ampara la determinación del **valor referencial**
- “Acta de Recepción y Conformidad”

Sugerencias de análisis:

- Verificar si las personas responsables de realizar la evaluación técnica y económica están **capacitados profesionalmente o cuentan con la experiencia** para dicha labor. Esto de acuerdo al Reglamento que establece que en el caso de procesos de selección para bienes sofisticados, servicios especializados u obras; el Comité Especial deberá estar conformado por uno o más especialistas en el objeto de la convocatoria, de la misma u otra Entidad, pudiendo ser un experto independiente.
- Con la finalidad de comprobar el **trabajo transparente, imparcial y profesional del Comité Especial**, se deberá verificar si requirió informes, al área usuaria u otra pertinente; esto es una facultad y no una obligación del Comité Especial pero el que involucre a los beneficiarios del objeto de la contratación da muestra del desarrollo del proceso.
- Verificar si efectivamente el valor referencial ha sido determinado en base a un **estudio serio** o simplemente se ha tomado algún valor referencial de un proceso de selección similar o anterior.
- Para el caso de adquisiciones de bienes, contrastar el “Acta de Recepción y Conformidad” con las especificaciones técnicas establecidas en las Bases; en muchas ocasiones el adjudicatario de la Buena Pro con la finalidad de cumplir con los plazos establecidos en las Bases, entrega **bienes con características técnicas** distintas que no cumplen con el objeto de la contratación.

5) Vigilancia a una licitación por encargo (Convenio Internacional) 2009

Objetivo: Realizar una vigilancia exhaustiva a un proceso de selección por encargo (Convenio Internacional) **ya adjudicado**, en cada departamento. La vigilancia consiste en describir las etapas, por las que ha ido pasando el proceso de selección.

Nota metodológica: Los principales criterios para identificar dichos procesos son dos: el monto económico convocado y la repercusión social que pueda tener para la ciudadanía. Los equipos regionales serán los responsables de la elección del proceso de selección, en coordinación con el equipo central.

Se trabajará con una licitación que haya sido **programada y licitada en el 2009**.

Fuente: Portales Web de UNOPS, OEI y OIM.

5. Indicadores para la evaluación cualitativa del proceso del presupuesto participativo

1) Cumplimiento del cronograma de las principales fases del proceso pp 2010

Objetivos: Reportar el cumplimiento de las fases del presupuesto participativo 2010 de acuerdo al cronograma establecido.

Fuente: Solicitud de información al gobierno regional del cronograma del presupuesto participativo. El portal de transparencia tiene la información del documento del presupuesto participativo 2010 (ordenanzas, Reglamento, cronograma, talleres).

Forma de registro.

Fases del Proceso	Fecha en Cronograma Regional	Fechas en que se realizó
Preparación	Llenar	Llenar
Convocatoria		
Identificación y registro de agentes participantes		
Capacitación de agentes participantes		
Taller de Rendición de Cuentas y Plan de Desarrollo Concertado		
Taller de Diagnóstico, Definición de Criterios de Priorización e Identificación de Acciones y Proyectos		
Taller de Evaluación Técnica y Priorización de Proyectos y Acciones.		
Formalización de Acuerdos y Compromisos		

2) Descripción de las principales actividades de las fases del presupuesto participativo 2010

Objetivos: Reportar que se realicen y difundan las principales actividades del proceso del proceso del presupuesto participativo.

Fuente: Solicitud de información al gobierno regional del documento del presupuesto participativo 2010 con sus anexos. El portal de transparencia tiene la información del documento del presupuesto participativo 2010 (ordenanzas, Reglamento, cronograma, talleres). Entrevistas.

Actividades	Descripción
Reunión de coordinación GR y alcaldes	¿Participan todas las autoridades previstas?
Aprobación y difusión de la Ordenanza	El Reglamento tiene alguna modificación significativa respecto al Instructivo

Conformación del Equipo Técnico	¿Quién elige a los miembros representantes de la sociedad civil?
Acciones de capacitación	¿Quiénes las realizan? ¿Sobre qué temas?
Taller de Rendición de Cuentas y Plan de Desarrollo Concertado	¿Se presenta la información completa de acuerdo al Instructivo (a-e)? ¿Se ajustan los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado?
Priorización de Proyectos	¿Qué agentes participan?
Formalización de Acuerdos y Compromisos	¿Qué agentes participan?

3) Composición de los agentes participantes de los procesos de PP 2009 – PP 2010

Objetivo: Dar cuenta de la composición de los agentes participantes acreditados.

Fuente: Solicitud de información al gobierno regional de la lista de agentes participantes acreditados en los presupuestos participativos 2009 y 2010. La información puede estar en el portal de transparencia también.

Forma de registro y presentación

Rubros	Tipo	Número	
		PP 2009	PP 2010
Estado	Gobiernos Locales		
	Gobierno Regional		
	Gobierno Nacional		
	Total		
Sociedad civil	Organizaciones sociales		
	Organizaciones no Gubernamentales		
	Consejo de Coordinación Regional		
	Representantes de Iglesia		

	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza		
	Universidades		
	Colegios profesionales		
	Gremios empresariales		
	Gremios de trabajadores		
	Otros		
	Total		
Otros	Partidos políticos		
	Empresas privadas		
	Total		
Total general			

Sugerencias de análisis:

- Identificar a los agentes participantes con mayor iniciativa e incidencia. Anexar sus datos.
- ¿Participan espacios de concertación (CCR, COPARE, CRS)?
- Se puede, adicionalmente, mirar la composición de los agentes participantes tomando otras categorías, tales como: género, procedencia urbana o rural, procedencia de la capital o del interior, etc.
- Si es posible, comparar la lista de agentes inscritos con la lista de asistentes al taller de priorización. ¿Los asistentes, pero no acreditados, tienen voz y voto?
- Comparar el crecimiento (decrecimiento) del número de agentes participantes.

4) Composición y funcionamiento del Equipo Técnico del PP 2010

Objetivo: describir la composición y las acciones del equipo técnico del presupuesto participativo 2010

Fuente: Solicitud de información al gobierno regional, entrevistas a los miembros del equipo técnico.

Forma de registro y presentación

Integrante	Organización a la que representa
1.	
2.	
3.	

Sugerencia de análisis. Describir las principales acciones del equipo técnico, poniendo atención a su capacidad técnica y concertadora.

5) Acuerdos del Presupuesto Participativo 2010

Objetivo: Describir los principales acuerdos, en términos de proyectos seleccionados y nivel de prioridad de cada uno en el proceso de presupuesto participativo.

Fuente: Documento del Proceso de Presupuesto Participativo y/o actas de acuerdos del Procesos de Presupuesto Participativo. Entrevistas.

Forma de registro y presentación

Eje / Provincia	Nombre	Prioridad	Estado / Nivel de preparación	Monto
Eje /Provincia 1	Proyecto 1			
	Proyecto 2			
	Total			
Eje /Provincia 2	Proyecto 1			
	Proyecto 2			

	Total			
Eje /Provincia 3	Proyecto 1			
	Total			
Total general				

6) Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2009

Objetivos: Describir el grado de funcionamiento del comités de vigilancia.

Fuente: Entrevistas a los miembros del comité de vigilancia.

Forma de registro y presentación

	Descripción
Fecha de conformación	
Fecha de acreditación	
Fecha de instalación	
Número de reuniones en el año 2008	
Principales acciones	
Principales problemas	

Sugerencia de análisis:

- Presente la relación de integrantes y las organizaciones a las que pertenecen.
- Describir si han realizado reportes respecto al cumplimiento de acuerdos.
- ¿Con qué capacidades y apoyo institucional han contado?

- Recoger sus apreciaciones sobre qué porcentaje de los proyectos acordados se están ejecutando y los motivos que explican eso.
- ¿Cuáles son las principales dificultades que afrontan?

7) Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2010

Objetivos: Describir el grado de funcionamiento del Comités de vigilancia.

Fuente: Entrevistas a los miembros del comité de vigilancia.

Forma de registro y presentación

	Información
Fecha de conformación	
Fecha de acreditación	
Fecha de instalación	
Número de reuniones en el 2007 y en el 2008 (hasta el mes de agosto)	
Principales acciones	
Principales problemas	

Sugerencia de análisis:

- Elabore una lista de los integrantes elegidos del comité de vigilancia e identifique las organizaciones a la que pertenecen.
- ¿Con qué capacidades y apoyo institucional cuentan?
- ¿Cuáles han sido las principales acciones realizadas hasta el momento (organización, coordinación con el gobierno regional, vigilancia, etc.)?
- ¿Cuáles son las principales dificultades que afronta?

8) Cumplimiento de los acuerdos del PP 2009 (priorizados en el año 2008)

Identificar qué proyectos priorizados (en el último proceso y anteriores) son introducidos en el presupuesto institucional. Establecer qué monto representa del total del presupuesto.

Alternativa: Identificar dos proyectos que involucren altos montos y hayan sido

priorizados en los primeros lugares. Hacer el seguimiento en el Aplicativo, SNIP y SIAF.

Fuente. DPP, lista de proyectos priorizados y formalizados por el CCR, PIA 2009 y PIM (actualizado a la fecha). Aplicativo del presupuesto participativo, lista de proyectos priorizados.

9) Ejecución de los proyectos priorizados en PP 2009

Identificar el nivel de avance en la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión (priorizados en el presupuesto participativo).

Alternativa: Identificar dos proyectos que involucren altos montos y hayan sido priorizados en los primeros lugares. Hacer el seguimiento en el Aplicativo, SEACE y SIAF.

Revisar los procesos de selección (bienes, servicios, obras) asociados a los proyectos de inversión que son materia de vigilancia.

Fuente. SIAF, Portal de transparencia del GR, ejecución de los proyectos de inversión. Entrevista al Gerente de Planificación.

10) Proyectos que **NO** fueron introducidos al presupuesto institucional 2009

Identificar proyectos que han sido priorizados en el proceso participativo y declarados viables pero que no fueron introducidos en el presupuesto institucional.

Sugerencia de análisis: Explicar las razones

Fuente. Lista de proyectos priorizados. SNIP. Entrevista al Gerente de Planificación, miembro del equipo técnico (sociedad civil) y Consejero Delegado.

11) Balance del Proceso desde su implementación (Año 2004)

Objetivo: Elaborar un balance del proceso del presupuesto participativo en la región y presentar un análisis de las principales normas que han sido aprobadas.

Fuente: Documentos balance de la Institución socia. DS 142-2009-EF. Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, DS 097-2009-EF. Precisan criterios para delimitar proyectos de impacto regional.

6. Indicadores para la evaluación cualitativa de las audiencias públicas de rendición de cuentas

Implementación de las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas

Objetivo: Describir el diseño y la forma de realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas

Fuente: Reglamento de la audiencia, resumen ejecutivo de la audiencia, solicitud de información al gobierno regional y portal de transparencia.

Forma de registro

		Audiencia 1	Audiencia 2	...
Fecha				
Lugar				
Convocatoria	Fecha			
	Medio (*)			
Difusión de la agenda	Fecha			
Difusión del Resumen ejecutivo del informe de rendición de cuentas	Fecha			
	Medio (*)			
Número participantes (**)				
Observaciones				

* Los medios de convocatoria pueden ser: (1) Invitaciones, (2) Prensa escrita regional y (3) Radio y TV.

** Señalar la fuente de información

Sugerencia de análisis:

- En caso se haya modificado el Reglamento de organización de las Audiencias, especificar las modificaciones realizadas y el número de norma que lo aprobó. Identificar si el Reglamento fue aprobado por el presidente regional, el Consejo Regional o el CCR y resaltar cuáles son los mecanismos de participación previstos durante la audiencia.
- Identificar si se realizaron dos audiencias este año, como señala la ley; resaltar el tiempo de distancia entre las audiencias. Además identificar que una de las audiencias se realice fuera de la capital
- Identificar si la convocatoria se realizó con suficiente anticipación (más de 7 días)
- Identificar los temas incluidos en el Informe de rendición de Cuentas y analizar su relevancia, se debe revisar el documento entregado.

6.1. Modificaciones sugeridas a los indicadores de evaluación de las audiencias públicas

Reglamento	(indicar número de la norma que lo aprueba)
Convocatoria y agenda	Medios de la convocatoria
	Temas y expositores (indicar los temas)
	Fecha y lugar
	Mecanismos para proponer sugerencias en la agenda
	Cronograma
Resumen Ejecutivo de la rendición de Cuentas	(indicar si es un power point o un texto y si contiene cifras y

	datos)
Informe de la Audiencia	Evaluación
	Lista de participantes (autoridades, funcionarios, ciudadanos)
	Preguntas y respuestas

7. Instrumentos utilizados para la realización de los estudios de caso:

A. Términos de referencia de los estudios de caso

TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL EN EL GOBIERNO REGIONAL DE XXX

ANTECEDENTES

El International Budget Partnership (IBP) le ha encargado al Grupo Propuesta Ciudadana desarrollar un estudio que sistematice la experiencia sobre la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas en los gobiernos regionales. Estudios como este se realizarán en un total de 15 países con la idea de desarrollar a partir de ellos estándares sobre la transparencia presupuestal a nivel subnacional. En el caso del Perú, el estudio implica sistematizar la experiencia del Sistema Vigila Perú (2003-2009) en la vigilancia a la transparencia y rendición de cuentas presupuestal en los gobiernos regionales.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASO (Piura, Cusco y Lambayeque)

- Identificar y explicar las ofertas de información presupuestal ofrecidas por el Gobierno Regional de XXX, a través de diferentes mecanismos como el portal de transparencia, la solicitud de información y la rendición de cuentas del presupuesto participativo.
- Identificar y fortalecer las demandas de información pública de la sociedad civil en XXX, en especial los requerimientos de información de los comités de vigilancia del presupuesto participativo.

ACTIVIDADES

- 1) Una observación minuciosa al taller de rendición de cuentas del presupuesto participativo 2011 (en el cual se informa sobre el PP del año anterior) para evaluar si son efectivos espacios de rendición de cuentas en los cuales se ofrece la información de los proyectos priorizados en el proceso del año anterior y que ingresaron al presupuesto institucional 2010, cuáles se vienen ejecutando y las razones por las cuales otros proyectos no ingresaron al presupuesto institucional o si ingresaron no vienen siendo ejecutados.
- 2) Asesoría al comité de vigilancia del presupuesto participativo a fin de identificar y fortalecer sus demandas de información, los mecanismos que utiliza para acceder a información y el uso que hace de esta información para el cumplimiento de sus funciones de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos. Se reportará la experiencia del Comité de Vigilancia (CV) 2009 que ya ha elaborado reportes y las acciones de capacitación que ya viene brindando la organización socia a los CV, con énfasis en el acceso y uso a la información presupuestal. Respecto al CV regional 2010, se señalarán los resultados de sus primeras actividades o, de ser el caso, las dificultades que tiene el comité para cumplir con sus funciones.

- 3) Un taller de trabajo con líderes de la sociedad civil, potencialmente usuarios de los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas del presupuesto participativo, y con funcionarios regionales responsables de la implementación de estos mecanismos, para obtener información sobre la demanda ciudadana de transparencia presupuestal y su opinión sobre la información disponible actualmente. Se espera identificar las demandas de información presupuestal de parte de los comités de vigilancia, colegios profesionales, periodistas, estudiantes universitarios, y líderes sociales.
- 4) Realizar solicitudes de información sobre presupuesto al gobierno regional. Se realizarán a través de ciudadanos “de a pie”. La idea es evaluar la respuesta a las solicitudes de información realizadas por la organización social y ciudadanos comunes y corrientes, sin pertenecía a ninguna organización. Se tiene previsto acompañar los resultados de la evaluación con una entrevista al funcionario responsable para identificar la demanda de información solicitada por la ciudadanía, así como medir y explicar los avances o desafíos en la respuesta a las solicitudes de información.
- 5) Entrevistas a funcionarios regionales encargados de la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (de las audiencias públicas y del presupuesto participativo) para una identificación de los avances y limitaciones en transparencia y rendición de cuentas presupuestal y una explicación de los factores que explican el mayor o menor acceso a la información presupuestal por parte de la ciudadanía a través de los diferentes procesos y mecanismos que pone en marcha el Gobierno Regional de XXX, es decir, el funcionamiento de la oferta de información a través de los portales de transparencia, las solicitudes de información, así como la información que se brinda a los ciudadanos que participan en el presupuesto participativo regional (PP) y al comité de vigilancia que tiene la función de vigilar el cumplimiento de los acuerdos del PP.

El desarrollo de cada actividad implica la elaboración de guías de observación y entrevistas, las cuales estarán a cargo del Equipo central de Vigila Perú en coordinación con el responsable del estudio de caso.

PRODUCTO ESPERADOS

- A) Informes Parciales:
 - Actividad 1: Informe de la observación del taller (Rendición de cuentas)
 - Actividad 2: Informe de seguimiento al CV (PP 2009, 2010).
 - Actividad 3: Informe del taller sobre demandas de información
 - Actividad 4: Informe de la atención a las solicitudes de información
 - Actividad 5: Grabación de las entrevistas a los funcionarios regionales.
- B) Informe final (25 páginas como máximo)

CRONOGRAMA GENERAL Y PLAZOS DE ENTREGA (Actualizado)

Actividades	Mayo	Junio
1. Rendición de cuentas PP 2011		
Observación Taller Rendición de cuentas PP2011	x	
Observación Informe del CVPP2010/2009	x	
Observación Informe Asignación presupuestal PP2011	x	
Observación Informe de resultados del PP2010		x
Informe Observaciones (Rendición de cuentas)	x	x
Incorporación de observaciones al informe		x
2. Seguimiento PP-Comité de vigilancia. PP 2010 y PP		

2009		
Entrevista a CV 2010 y CV 2009 sobre fuentes y mecanismos de información utilizados y capacidades para el uso de la información.	x	
Acompañamiento y asesoría a los CV	x	
Informe de seguimiento al CV 2010	x	x
Incorporación de observaciones al informe		x
3. Taller sociedad civil-GR Demanda ciudadana de información		
Envío de invitaciones a los participantes	x	
Preparación del taller	x	
Realización del taller	x	
Informe del taller sobre demandas de información	x	x
Incorporación de observaciones al informe		x
4. Atención a las demandas de información		
Envío y seguimiento a solicitudes de información	x	
Entrevista a los funcionarios regionales (funcionarios responsables del portal, de la entrega de información vía solicitud y funcionarios miembros del equipo técnico del PP	x	
Informe de la solicitud y entrega de información	x	x
Incorporación de observaciones al informe		x

Informes

- 1) Informes parciales. Fecha de entrega: 7 de junio. El plazo fue extendido hasta el 30 de junio.
- 2) Informe final de estudio de caso. Fecha de entrega: 21 de junio. El plazo fue extendido hasta el lunes 12 de julio.

B. Actividad 1. Reporte de la Observación del taller de rendición de cuentas del presupuesto participativo (PP)

Guía de contenidos del Reporte

Datos generales:

- 1) Fecha y lugar de realización
- 2) Número de asistentes (distinguir entre sociedad civil y Estado (regional/local)).
- 3) Actores (Presidencia regional, gerencias/direcciones) que rinden informes. ¿Presentó el comité de vigilancia algún informe u otros espacios de participación ciudadana (CCR)? ¿Por qué?
- 4) Relación de actores que presentan información por escrito
- 5) ¿Se cumple con el programa (horarios, exposiciones)?
- 6) ¿Se graba el taller? ¿Se difunde el contenido del taller por algún medio oficial del GR?

Rendición de cuentas

- 1) Calidad de la información. ¿Se presenta la información en forma anticipada? ¿Está completa?
- 2) Amigabilidad de la información. ¿El lenguaje es accesible?

- 3) ¿Cumple con ser una rendición de cuentas?
 - a. ¿Se ofrece una evaluación sobre el desarrollo del proceso del presupuesto participativo a lo largo de las diferentes exposiciones? Señalar las principales conclusiones.
 - b. ¿Se informa sobre la programación, el nivel de ejecución y los resultados (población beneficiaria y problemas resueltos) de los proyectos priorizados en el PP anterior?
 - c. ¿Se sustentan los cambios efectuados a los proyectos priorizados en el PP anterior y a las modificaciones presupuestarias realizadas?
 - d. ¿Se informa sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por los actores del proceso (público y privado)
 - e. Se informa sobre el PIA 2010
 - f. ¿Informan las autoridades sobre los resultados de su gestión en 2009, a nivel de actividades, proyectos y logro de los objetivos estratégicos del PRDC?
 - g. ¿Se publica en el portal de transparencia el resumen ejecutivo de la rendición de cuentas, elaborado por el equipo técnico?
- 4) Principales características de las exposiciones: ¿están articuladas entre sí y con el logro de los objetivos estratégicos del PRDC? ¿Se ofrece información de otros procesos del PP, además del PP 2010? ¿Se distinguen los proyectos de inversión provenientes del PP o se rinde cuentas de todos los proyectos en general?
- 5) Preguntas de los asistentes. ¿Cuál fue el mecanismo para recolectar las preguntas a las exposiciones (papelitos, web, oral)? ¿Quiénes son los que hacen las preguntas (municipalidades, sociedad civil)? ¿Los asistentes evidenciaron manejo de información técnica? ¿Sobre qué temas tratan las preguntas, cuáles son las demandas de información? ¿Se respondieron después de cada exposición o al final del taller? ¿Fueron respondidas todas las preguntas? ¿Quedaron satisfechos los que preguntaron con las respuestas?
- 6) ¿Cuál fue la percepción de los asistentes al final del taller? ¿Se cumplió con las expectativas?
- 7) ¿Se presentó algún problema durante el desarrollo del taller? Especificar.
- 8) Comentarios finales del observador

Anexos

- 1) Agenda del taller
- 2) Copia de hoja de registro de asistencia
- 3) Copia presentaciones Power Point de los expositores

C. Actividad 2. Reporte del Acompañamiento al comité de vigilancia del presupuesto participativo 2009 y 2010.

Guía de contenidos del Reporte

Una de las actividades (actividad 2) del estudio⁹¹ del IBP es la asesoría al comité de vigilancia del presupuesto participativo (CV):

“Asesoría al comité de vigilancia del presupuesto participativo. De manera especial se efectuará un acompañamiento a los comités de vigilancia del presupuesto participativo a fin de identificar y fortalecer sus demandas de información, los mecanismos que utiliza para acceder a información y el uso que hace de esta información para el cumplimiento de sus funciones de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos. Se reportará la experiencia del Comité de Vigilancia (CV) 2009 que ya ha elaborado reportes y las acciones de capacitación que ya viene brindando la organización social a los CV, con énfasis en el acceso y uso a la información presupuestal. Respecto al CV regional 2010, se señalarán las dificultades que tiene el comité para cumplir con sus funciones.”

El producto a entregar de esta actividad es un Informe de seguimiento al CV (PP 2009, 2010), cuya fecha inicial de entrega estaba prevista para el lunes 7 de junio. En vista de que

⁹¹ El conjunto completo de las actividades, y sus reportes, del estudio están detalladas en el TDR del estudio de caso: Observación del taller (Rendición de cuentas), seguimiento al CV (PP 2009, 2010), taller sobre demandas de información, atención a las solicitudes de información y entrevistas a los funcionarios regionales (portal y acceso a la información).

dependemos para esta actividad en parte de las iniciativas mostradas por los CV el plazo de acompañamiento y presentación del Informe se extenderá hasta el miércoles 30 de junio como fecha final y definitiva.

La actividad consiste en dos sub-actividades. A continuación se señalan los contenidos que debe contener el informe:

- a) Una continuación del taller de identificación de demandas ciudadanas de información. En ese sentido se trata de:
 - 1) Identificar las demandas de información que de hecho realizan los CV (2009 y 2010)
 - 2) Identificar los instrumentos y medios que usan para conseguir la información (solicitud, portal de transparencia, SIAF, SEACE, aplicativo del PP-MEF, etc.)
 - 3) Identificar cómo usan esta información para elaborar sus reportes de vigilancia y seguimiento al cumplimiento de los acuerdos del PP.

Podrán usarse para ese fin entrevistas.

- b) Ello da como resultado un diagnóstico de las capacidades de los CV que necesitan ser fortalecidas a través de una asesoría. Esto puede consistir en charlas, talleres, reuniones de trabajo, etc. Pueden ser realizadas por la Institución a cargo del estudio de caso o en coordinación con otras instituciones y redes.

Si los CV han trabajado antes con otras instituciones se debe reportar y documentar lo sucedido con anterioridad en estos temas (acceso y uso de información) a nuestra intervención.

Si los CV no funcionan se debe explicar las razones y trabajar con uno de los CV. Si ninguna funciona se debe trabajar con otros agentes participantes del PP regional que realicen labores de vigilancia.

El informe de esta actividad dará cuenta de ambos aspectos, las demandas de información solicitadas y usadas por los CC y las acciones de la Institución responsable para fortalecerlas.

Guía de entrevista inicial a los CV

Se trabajarán con dos CV regionales. El CV 2009 ya terminó su función de vigilar el cumplimiento de los acuerdos y el CV 2010 lo tiene que hacer este año. Para ello se debe realizar una primera entrevista a los principales miembros de los CV (adicionalmente se puede entrevistar y así establecer un primer contacto con las ONG que trabajan con ellos)

Información solicitada para cada CV (entrevistas a un miembro del CV y a un miembro de una ONG que los acompañe):

1. ¿Se han realizado informes? Solicitar una copia digital de estos informes. ¿Se han difundido?
2. Directorio de cada CV. Indicar cargos
3. Principales acciones realizadas por el CV
 - a) ¿Se han logrado reunir? ¿Cuántas veces al año? ¿Cuál ha sido el porcentaje de asistencia?
 - b) ¿Han tenido acciones de capacitación? ¿En qué temas? ¿Quién brindó la capacitación? ¿Qué habilidades y contenidos se han aprendido?
 - c) ¿Se han llevado a cabo acciones de vigilancia? ¿En qué temas? ¿Cuál es el balance?

4. ¿Con qué capacidades cuenta el CV para conseguir información: conocimiento de sus derechos, uso de correo, internet, portales de transparencia, solicitud de información, contactos en el gobierno regional? ¿Qué información es la más demandada por el CV: expedientes técnicos, pim de inversiones, etc.? ¿Qué fuentes utiliza para conseguir esta información: siaf, seace, aplicativo del presupuesto participativo, portal del gobierno regional, etc.? ¿Quiénes se encargan de solicitar o buscar esta información: los mismos miembros del CV, el presidente, otros?
5. ¿Con qué capacidades cuenta el CV para utilizar la información conseguida en su función de vigilancia: manejo de información presupuestal, conocimiento de las normas y procedimientos de gestión, etc.? ¿Qué acciones de capacitación son las más solicitadas, a quiénes? ¿Son cubiertas por las ONG que los apoyan?
6. ¿Cuentan con el apoyo de alguna ONG? ¿En qué consiste este apoyo: es logístico, en capacitación, etc.? ¿Qué acciones de acompañamiento necesita el CV?

D. Actividad 3: Reporte del taller de identificación de demandas de información al Gobierno Regional

Guía de contenidos del Reporte

Datos generales:

1. Fecha y lugar de realización
2. Número de asistentes: (distinguir entre segmentos de la sociedad civil)

Realización del taller

Sobre el GR

1. ¿Qué mecanismos de comunicación con la ciudadanía se han implementado?
2. ¿Cuáles son los principales logros de su oferta informativa?
3. ¿Cuáles son los principales problemas y desafíos que enfrentan?

Sobre la sociedad civil

4. ¿Conocen los asistentes la Ley de Transparencia y Acceso a la Información?
5. ¿Conocen los diversos mecanismos que se han implementado: portales de transparencia, solicitud de información, portales del MEF y OSCE, audiencias públicas de rendición de cuentas, etc.?
6. ¿Han utilizado antes el mecanismo de solicitud de información o han visitado el portal de transparencia?
7. ¿Cuál fue la reacción luego de conocer las normas y los mecanismos que se han implementado a favor de la transparencia y el acceso a la información?

8. ¿Cuáles son las demandas de información de la sociedad civil (distinguir la respuesta por segmentos: periodistas, universidad, gremios empresarios, gremios trabajadores, sectores (salud, educación, agricultura), colegios profesionales, etc.? Explicar
9. ¿Cuáles han sido los principales acuerdos para mejorar el acceso a la información? Explicar.
10. ¿Cuáles han sido las principales sugerencias para mejorar el acceso a la información? Explicar.
11. ¿Se cumplieron con los objetivos del taller?
12. Comentarios finales

Anexos del Reporte del taller de identificación de demandas de información al Gobierno Regional

1. Agenda del taller
2. Copia de hoja de registro de asistencia
3. Copia presentaciones Power Point de la exposición del GR
4. Copia respuesta a las encuestas

E. Actividad 4. Reporte de la Evaluación del mecanismo de entrega de información al ciudadano que no pertenece a ninguna organización

Guía de contenidos del Reporte

Solicitud de información

Señalar para cada una de las solicitudes 1 y 2 (los modelos están al final del texto):

- 1) Fecha de entrega de las solicitudes
- 2) Fecha de respuesta a las solicitudes de información
- 3) ¿Solicitó el responsable regional un plazo extraordinario? ¿Explicó las razones del plazo extraordinario?
- 4) Señalar si la información fue entregada por el medio solicitado
- 5) Señalar si la información estaba completa
- 6) Anotar las ocurrencias relevantes

Entrevista al funcionario responsable de acceso a la información

Una vez terminado el plazo de entrega de la información deben realizar una entrevista al funcionario responsable para la entrega de información para:

- 1) Explicar el buen/regular/deficiente desempeño de mecanismo de entrega de información por parte del GR. ¿Qué factores favorecen o dificultan el funcionamiento del mecanismo?
- 2) Solicitarles como institución el archivo digital de solicitudes atendidas y no atendidas 2009 del GR (el mismo que enviaron a la PCM)

Modelos de solicitud

1) Solicitud 1

Sumilla: Requiere información sobre

- a) Relación de proyectos priorizados en el proceso del presupuesto participativo del Gobierno Regional de _____ para el año fiscal 2010 incluyendo montos aproximados de cada uno, orden de prioridad, estado del proyecto y agente participante que presentó el proyecto.
- b) Programa presupuestal de inversiones especificando los proyectos que fueron priorizados en el presupuesto participativo (2010 o años anteriores). Especificar los nombres de cada uno de estos proyectos, su código SNIP, los montos totales de cada proyecto y los montos ejecutados a la fecha.

SR:

Funcionario Responsable de Acceso a la Información

GOBIERNO REGIONAL DE _____

Yo _____, identificado con DNI _____, con domicilio en _____, ante usted se presenta con el objeto de solicitar la siguiente información:

Al amparo de nuestro derecho constitucional de acceso a la información, reconocido por el artículo 2º Numeral 5 de la Constitución Política del Estado, según el cual, como ciudadano tenemos el derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo de Ley; a excepción de aquellas informaciones que afecten la intimidad personal o las que expresamente hayan sido excluidas por la Ley o por razones de seguridad nacional; así como a la regulación contenida en el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM; así como al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Gobierno Regional de _____ cumplimos con solicitarte se sirva entregarnos la información y documentación referida a la materia de:

- a) Relación de proyectos priorizados en el proceso del presupuesto participativo del Gobierno Regional de _____ para el año fiscal 2010 incluyendo montos aproximados de cada uno, orden de prioridad, estado del proyecto y agente participante que presentó el proyecto.
- b) Programa presupuestal de inversiones especificando los proyectos que fueron priorizados en el presupuesto participativo (2010 o años anteriores). Especificar los nombres de cada uno de estos proyectos, su código SNIP, los montos totales de cada proyecto y los montos ejecutados a la fecha.

Como se advierte, entendemos que la información y documentación requerida no afecta la intimidad personal de persona natural ni jurídica alguna, ni mucho menos se encuentra excluida expresamente de las materias susceptibles de ser solicitadas ejerciendo el derecho acceso a la información; así como tampoco afecta en modo alguno la seguridad nacional.

Siendo así, en aplicación del Principio de Publicidad establecido expresamente en el artículo 3º del TUO de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública, la información y documentación solicitada se presume pública, y en correspondencia con ello, no existe razón ni fundamento alguno para no disponer la entrega de la misma solicitud.

Para contactarnos, favor de comunicarnos al siguiente mail: nombre@cualquiermail.com o a los teléfonos _____ o _____.

Sírvase hacer llegar la información específicamente solicitada por correo electrónico a la dirección nombre@cualquiermail.com en caso la información se encuentre digitalizada, caso contrario fotocopias, para lo cual seguiré lo estipulado en el TUPA del Gobierno Regional.

POR LO TANTO:

Sírvase acceder a la solicitud y proveer con arreglo a Ley.

(Firma)

(Nombre)

(DNI)

2) Solicitud 2

Sumilla: Requiere información sobre

- a) Resumen ejecutivo de la Rendición de cuentas del presupuesto participativo 2011. Incluir como anexos: agenda, presentaciones y lista de asistentes

SR:

Funcionario Responsable de Acceso a la Información

GOBIERNO REGIONAL DE _____

Yo _____, identificado con DNI _____, con domicilio en _____, ante usted se presenta con el objeto de solicitar la siguiente información:

Al amparo de nuestro derecho constitucional de acceso a la información, reconocido por el artículo 2º Numeral 5 de la Constitución Política del Estado, según el cual, como ciudadano tenemos el derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo de Ley; a excepción de aquellas informaciones que afecten la intimidad personal o las que expresamente hayan sido excluidas por la Ley o por razones de seguridad nacional; así como a la regulación contenida en el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM; así como al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Gobierno Regional de _____ cumplimos con solicitarte se sirva entregarnos la información y documentación referida a la materia de:

- a) Resumen ejecutivo de la Rendición de cuentas del presupuesto participativo 2011. Incluir como anexos: agenda, presentaciones y lista de asistentes.

Como se advierte, entendemos que la información y documentación requerida no afecta la intimidad personal de persona natural ni jurídica alguna, ni mucho menos se encuentra excluida expresamente de las materias susceptibles de ser solicitadas ejerciendo el derecho acceso a la información; así como tampoco afecta en modo alguno la seguridad nacional.

Siendo así, en aplicación del Principio de Publicidad establecido expresamente en el artículo 3º del TUO de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública, la información y documentación solicitada se presume pública, y en correspondencia con ello, no existe razón ni fundamento alguno para no disponer la entrega de la misma solicitud.

Para contactarnos, favor de comunicarnos al siguiente mail: nombre@cualquiermail.com o a los teléfonos _____ o _____.

Sírvase hacer llegar la información específicamente solicitada por correo electrónico a la dirección nombre@cualquiermail.com en caso la información se encuentre digitalizada, caso contrario fotocopias, para lo cual seguiré lo estipulado en el TUPA del Gobierno Regional.

POR LO TANTO:

Sírvase acceder a la solicitud y proveer con arreglo a Ley.

(Firma)

(Nombre)

(DNI)

Anexos del Reporte de la evaluación del mecanismo de entrega de información al ciudadano que no pertenece a ninguna organización

- 1) Solicitudes de información enviadas (escaneado con sello de recepción)

- 2) Carta de respuesta del funcionario regional
- 3) Formato de solicitudes atendidas y no atendidas 2009 que el funcionario responsable envió a la PCM en enero de 2010.

F. Índice del Estudio de caso

Título: Transparencia presupuestal en el Gobierno Regional de XXX. Estudio de caso.

Introducción

- 1) Acceso a la información, transparencia presupuestal y rendición de cuentas en el Gobierno Regional de XXX
 - 1.1) Solicitud de información pública
 - 1.1.1) Respuesta del Gobierno Regional a las solicitudes. Balance (incluir la actividad 4 y el balance de los reportes nacional/regionales realizados).
 - 1.1.2) Principales logros y dificultades para el funcionamiento del mecanismo de entrega de información
 - 1.2) Portal de transparencia
 - 1.2.1) Implementación y actualización del portal de transparencia del Gobierno Regional. Balance (usar como insumo los reportes nacional/regionales y las evaluaciones de transparencia).
 - 1.2.2) Principales logros y dificultades del Gobierno Regional para el funcionamiento del portal de transparencia
 - 1.3) Rendición de cuentas del presupuesto participativo
- 2) Demandas de información de la ciudadanía
 - 2.1) Demandas informativas de la sociedad civil
 - 2.1.1) Conocimiento ciudadano de la normatividad y uso de los mecanismos para acceder a la información
 - 2.1.2) Principales demandas informativas
 - 2.2) Demandas de los comités de vigilancia del presupuesto participativo

2.2.1) Información solicitada

2.2.2) Información utilizada en sus reportes

2.3) Acciones de fortalecimiento a los comités de vigilancia 2009 y 2010 para el acceso y uso de la información presupuestal

Conclusiones y recomendaciones

