

Implicancias del uso de las tecnologías de la información y comunicación en municipios rurales. Un estudio de caso en Ayacucho, Perú¹

Laura León Kanashiro

Instituto de Estudios Peruanos

Esta investigación fue llevada a cabo por iniciativa y financiamiento de la Red Científica Peruana, RCP.

I. Introducción

El presente artículo explora los usos actuales de funcionarios de dos municipios rurales en Ayacucho, Perú. El análisis es guiado por el modelo de la cadena de información (Heeks, 2005), a través del cual se identifican diversos recursos que hacen efectivas algunas cadenas: dinero, tecnología, motivación, conocimiento, capital social. Se destaca que el acceso a estos recursos es de carácter eminentemente individual. Asimismo se considera a los documentos físicos como recurso de acción clave y que muchas veces sean elemento crítico para la ineficiencia de la cadena.

II. Contexto de la investigación

a. Antecedentes

Desde la década de los noventa, gracias al impulso a la descentralización, los municipios distritales han adquirido especial importancia. La Constitución de 1993 homogeniza las funciones de los municipios distritales y los provinciales, lo cual genera un debilitamiento de estos últimos, definiendo el protagonismo de los primeros. Además, la creación de Foncomún (Fondo de Compensación Municipal) determina un mayor flujo de transferencias a estos municipios.

Las municipalidades en áreas rurales fueron reconocidas bajo la categoría de “rural” en la Ley Orgánica de Municipalidades (2003). Contando con recursos económicos crecientes (Foncomún, cánon, sobrecanon y regalías), estas han convertido en promotores del desarrollo local: “En el mundo rural están emprendiendo acciones orientadas al desarrollo institucional y productivo del ámbito territorial que gobiernan y administran: planeamiento concertado, institucionalización del proceso de asignación colectiva de los recursos, arreglos institucionales que propician una gestión concertada, alianzas estratégicas con otras instituciones, asociatividad, iniciativas de desarrollo económico local y de articulación con el mercado regional, lo que implica vialidad, conectividad, competitividad y desarrollo de capacidades” (Trivelli et al. 2009:136).

Los municipios rurales se han convertido en actores relevantes para el desarrollo rural. Así, es fundamental entenderlos desde las perspectivas de la ‘nueva ruralidad’ las cuales “remiten a un modo de pensar el espacio rural en interconexión con otros espacios, a una lectura que va más allá del pensamiento tradicional sobre lo rural: no existe lo rural sin lo urbano” (Trivelli et al. 2009:132).

El contar con mayores recursos económicos genera dos consecuencias. Por un lado, la necesidad de tener un aparato administrativo municipal más grande, que posibilite el manejo de dichos recursos. Por otro lado, la necesidad de un mayor control y fiscalización del gasto de los recursos públicos por parte, específicamente, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Surgen así los sistemas electrónicos en línea como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)².

b. El distrito de Quinua

¹ A ser presentado (13/12/2010) en el panel Nuevas Perspectivas desde América Latina en TIC para el Desarrollo de ICTD London 2010 gracias al apoyo del Amy Mahan Research Fellowship Program to Assess the Impact of Public Access to ICTs del Centro Internacional de Investigación para el desarrollo (CIID) de Ottawa, Canadá, con el apoyo administrativo de la Universidad Pompeu Fabra (UPF), Barcelona, España, el apoyo técnico de la UPF, ICTD2010-UNESCO y el Instituto de Estudios Peruanos, IEP.

² Para mayor información sobre los sistemas informáticos ver el anexo 1.

Quinua se ubica en la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, a 33 Km. de la ciudad de Ayacucho (a una hora en transporte público). Su territorio se divide administrativamente en 9 caseríos, 26 anexos, 1 villa, 13 unidades agropecuarias y 3 cooperativas agrarias de producción. En total, tiene 6,115 habitantes, de los cuales el 61.73 por ciento vive en el área rural y el 38.26 por ciento, en el área urbana. Presenta un alto nivel de pobreza, considerando que más del 80 por ciento de la población se encuentra en esta situación.

El distrito de Quinua cuenta con diversos servicios de telecomunicaciones. En cuanto a telefonía, 65 de sus localidades tienen cobertura celular por parte de las empresas Claro y Movistar. Asimismo, dispone de telefonía pública rural, obtenida a través de FIDEL, en cuatro localidades³. En cuanto a Internet, el distrito cuenta con una cabina pública (cibercafé) con conexión ADSL a través del servicio Speedy, de Telefónica del Perú.

La municipalidad de Quinua

A nivel presupuestal, la municipalidad de Quinua tiene un nivel de ingresos menor al del promedio de distritos del departamento de Ayacucho. El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) asignado a la Municipalidad Distrital de Quinua para el 2009 ascendió a 1,586,130 nuevos soles, y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) fue de 3,278,452 nuevos soles⁴. El nivel de ejecución fue del 84.33 por ciento del PIM⁵. Es de notar que los ingresos que percibe este gobierno local incluyen 59,584.94 nuevos soles por concepto de canon minero.

En lo relativo a medios de comunicación y TIC, la municipalidad tiene telefonía fija y fax local (a toda la provincia de Ayacucho). Al igual que en la localidad, el local municipal cuenta con el servicio Speedy. A pesar de ser una conexión ADSL, una funcionaria nos comentó que el servicio es muy lento para trabajar con el SEACE. Por su cercanía a la ciudad de Ayacucho y el bajo presupuesto que manejan, el municipio no dispone de una oficina de enlace.

Nos llamó la atención el promedio de edad de los funcionarios de la municipalidad, quienes tienen entre 28 y 32 años de edad. Si bien estos son bastante jóvenes, a su vez todos los entrevistados tienen cierta trayectoria profesional acumulada en gestión municipal. La jefe de abastecimiento lleva ya 10 años trabajando en gobiernos locales (gobierno regional y municipios distritales), la gerente municipal lleva 6 años y el secretario general 3 años. Sin embargo, el tiempo que tienen laborando en la municipalidad de Quinua es muy corto: 10 meses; 6 meses; y 1 año y 5 meses, respectivamente.

cc. El distrito de Vinchos

Vinchos se encuentra ubicado en la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, a 53 Km. de la ciudad de Ayacucho (a poco más de una hora en transporte público). Su territorio se subdivide en 1 pueblo, 21 caseríos, 60 anexos, 39 unidades agropecuarias y 26 comunidades campesinas; en los cuales reside un total de 15,787 habitantes. La mayoría de su población se encuentra en situación de pobreza (90.2 por ciento). Asimismo, el 96 por ciento aproximadamente vive en áreas rurales del distrito.

Dada la difícil geografía de su territorio, los pobladores de Vinchos tienen un restringido acceso a TIC. El distrito no cuenta con cobertura móvil⁶ y tampoco tiene centros de acceso público a Internet. Por otro lado, sí disponen del servicio de telefonía pública rural en 12 localidades, vía el financiamiento provisto por el FIDEL (GILAT y Telefónica del Perú).

La municipalidad de Vinchos

A diferencia del caso de Quinua, los ingresos de la municipalidad de Vinchos están por encima del promedio de distritos del departamento de Ayacucho. El PIA (6,707,884 nuevos soles) equivale a casi el triple del promedio del distrito, y el PIM (11,119,692 nuevos soles) a más del doble del promedio. Parte de los ingresos percibidos por el gobierno local corresponden al canon minero (150,927.21 nuevos soles). Al 2009, la Municipalidad Distrital de Vinchos ejecutó el 75.38 por ciento de su presupuesto (PIM devengado equivalente a 8,382,264 nuevos soles).

³ Chacco, Moya, Quinua y Suso.

⁴ El PIM incluye proyectos obtenidos por la gestión municipal como por ejemplo, “Agua para Todos” del Ministerio de Vivienda, y presupuestos para otras obras del Gobierno Regional y el Fondo Ítalo Peruano, todos estos para el 2010.

⁵ En nuevos soles equivale a 2,764,587.

⁶ Las empresas de telefonía móvil consideran improbable que en cinco años puedan recuperar la inversión que harían en equipos para llevar la telefonía móvil a Vinchos. Tampoco están dispuestos a llevar telefonía fija. Por ello el distrito aún no cuenta con dichos servicios.

En lo referente a medios de comunicación y TIC, el municipio también tiene bastantes limitaciones. Desde hace dos años que tienen el teléfono fijo averiado (servicio prestado por la empresa GILAT) y por lo tanto, el servicio no está activo. Tienen conexión satelital a Internet sólo para cuatro computadoras, las cuales están ubicadas en las áreas de abastecimiento, tesorería, planificación y administración. Hasta el 2008 contaban con una oficina de enlace en la ciudad de Huamanga, la cual clausuraron a partir de la disponibilidad de Internet en la localidad.

d. Realidad de las municipalidades de Quinua y Vinchos

A partir de las conversaciones sostenidas con funcionarios de ambas municipalidades rurales y expertos en el tema, además de lo recogido en las mesas de discusión organizadas por la RCP, podemos afirmar que hay ciertas características comunes a las municipalidades rurales y que normalmente son compartidas con muchas otras.

Por su condición de municipios rurales se encuentran alejados de los centros urbanos. Sin embargo, podríamos decir que tanto Quinua como Vinchos se encuentran relativamente cerca de la ciudad de Ayacucho, haciendo más fácil su relación con dicha ciudad. Otros municipios rurales se encuentran mucho más distantes⁷.

Debido al bajo presupuesto que manejan estos municipios, las remuneraciones de sus funcionarios son también bajas (entre ochocientos y mil quinientos soles aproximadamente). Además, muchos de estos tienen que desempeñar más de un cargo dadas las limitaciones para contratar más personal. En la Municipalidad de Quinua, por ejemplo, la jefa de abastecimiento es también la encargada del Programa Vaso de Leche, y el jefe de obras cumple funciones de unidad de infraestructura, proyectos, catastro y rentas.

Por esta misma razón, la capacidad institucional de retención de los profesionales en su cargo es baja, siendo alta la rotación de personal. La mitad de los funcionarios entrevistados en ambos municipios tenían menos de seis meses en su cargo. Sin embargo, tenemos que destacar a su vez que dichos profesionales tienen una relativa experiencia en gestión municipal, sea distrital o provincial: la media de los años de permanencia vinculados a este tipo de labor es de 5 y 6 años.

Para las municipalidades rurales es difícil poder acceder a profesionales de calidad, con experiencia y contactos. Éstos residen normalmente en las ciudades⁸ y es una incomodidad para ellos el tener que desplazarse hasta las localidades rurales día a día para trabajar en estos municipios. Además, sus pretensiones salariales son más altas que las que los municipios rurales pueden ofrecer. No obstante, el contar con una oficina de enlace en la ciudad hace un poco más fácil el acceder a profesionales de este tipo, pues hace que los funcionarios no tengan que trasladarse hasta la localidad alejada⁹.

Una característica de la labor de estos funcionarios es la movilidad: sus funciones están divididas entre la oficina municipal en la capital del distrito, las visitas de campo a las comunidades de su jurisdicción y los trámites en la capital provincial. Así, invierten buena parte de su tiempo desplazándose, entre estos tres espacios, por medio de transporte público y hasta a pie. Dependiendo de sus funciones, gran parte de sus tareas debe ser desarrollada en la ciudad de Ayacucho: trámites, coordinaciones, conseguir cotizaciones y proveedores, presentar propuestas a organismos de cooperación internacional u obtener proyectos y así, trasladar presupuesto del gobierno central a sus instituciones. Por otro lado, en las comunidades visitan las obras que se están ejecutando, visitan comunidades o inspeccionan daños producidos por una emergencia.

Por la diversidad de funciones a su cargo y los muchos desplazamientos que tienen que hacer, los funcionarios disponen de poco tiempo para desarrollar sus labores y para la atención a la población.

III. Marco analítico¹⁰

La perspectiva teórica que guiará el estudio es el de la cadena de información o Information Chain (Heeks, 2005; Heeks y León, 2009), graficada en la figura 1. Esta se nutre de la disciplina de los

⁷ Por ejemplo los distritos de Chunguï y de Sarhua, los cuales se encuentran a siete y cinco horas de la ciudad de Ayacucho, respectivamente.

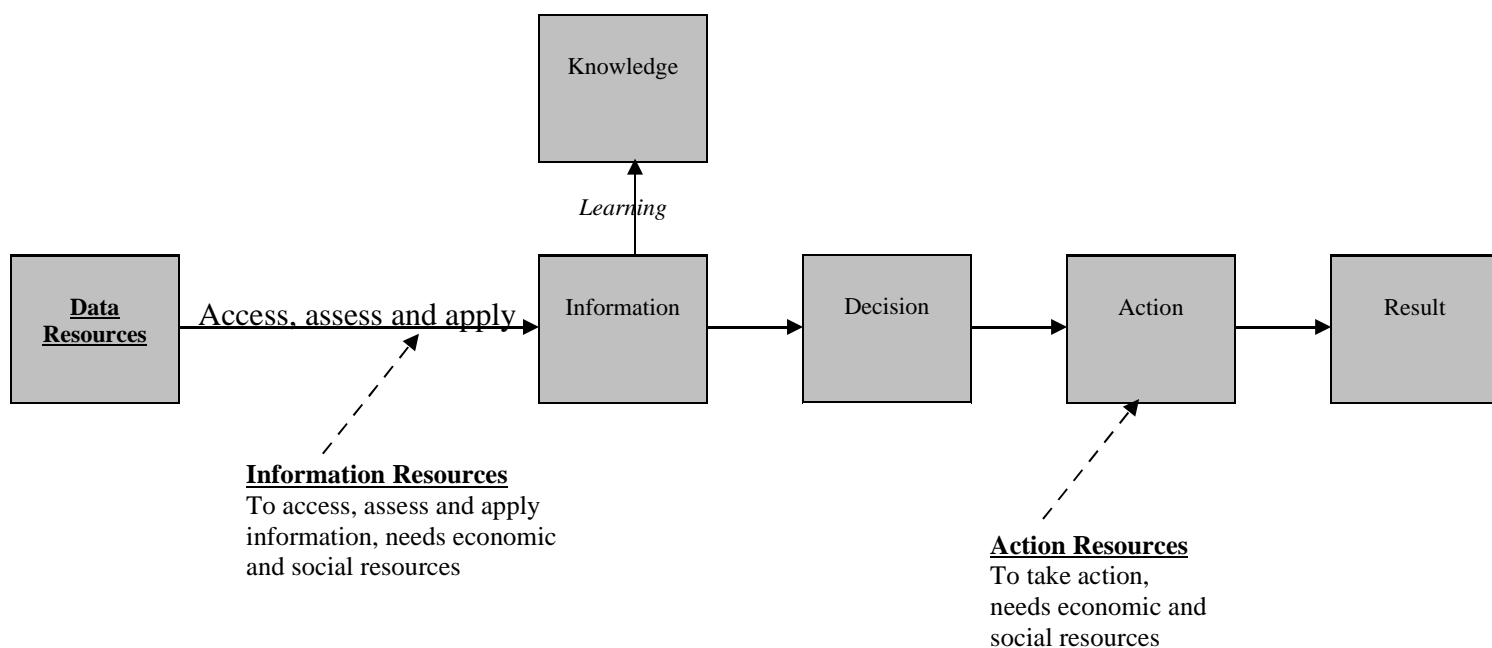
⁸ La mayoría de los funcionarios de Quinua y Vinchos entrevistados residen en la ciudad de Ayacucho y se desplazan diariamente a la localidad rural.

⁹ En una de las oficinas de enlace que contactamos, varios de los funcionarios presentes no conocían la localidad. Nos comentaron que en varias de las oficinas de enlace la situación era la misma.

¹⁰ Adaptado de Bossio, Bossio y León (2009).

sistemas de la información (Ward y Peppard, 2002), el enfoque relativo a los medios de vida sostenibles -sustainable livelihoods- (DFID, 1999) en el marco mayor de los estudios de desarrollo, y las nociones de literacidad TIC de Warschauer (2002), desde la educación.

Figura 1: La cadena de información



Fuente: Adaptado de Heeks (2005) y Heeks y León (2009).

El modelo de la cadena de información se centra en la manera en que la información contribuye a la consecución de objetivos de desarrollo. Aplicándolo al caso de los municipios rurales, éstos necesitan información de distintos tipos y niveles, para el cumplimiento de sus funciones y el logro de sus objetivos. Para ello, el acceso a Internet y el uso de móviles pueden ser un punto importante para la entrada a dicha información.

Sin embargo, no sólo es necesario poder acceder a la información, sino también evaluar su relevancia y poder emplearla para la toma de decisiones (Heeks, 2005). De todo esto se puede notar la relevancia del modelo: el análisis está centrado en la información, haciendo énfasis en los componentes y factores necesarios para poder producir resultados e impacto de desarrollo.

Así, la cadena de información funcionará si y sólo si existen las condiciones y recursos necesarios (Heeks y León, 2009; Heeks, 2005):

- Recursos para la información: éstos son necesarios para acceder, evaluar y aplicar la información. Son recursos de naturaleza económica (dinero, habilidades y tecnología) y social (motivación, confianza en sí mismo y conocimiento).
- Recursos para la acción: son los necesarios para implementar la decisión tomada y pueden ser de tipo económico (materiales) o social (empoderamiento).

IV. Metodología

La metodología utilizada fue enteramente cualitativa. Se desarrolló un estudio de caso, y para el trabajo de campo se visitó las municipalidades distritales de Quinua y Vinchos (provincia de Huamanga), en los cuales se realizaron entrevistas a profundidad a cuatro funcionarios por cada localidad. Para elegir a los colaboradores o participantes de la investigación se identificó a aquellos funcionarios que hacen uso de los sistemas electrónicos en línea del MEF (SIAF, SEACE y/o SNIP), y otros que usan Internet para sus labores municipales más allá de estos sistemas. Bajo estos criterios, en Quinua se entrevistó a la gerenta municipal, a la jefa de abastecimiento, al jefe de obras y al secretario general. En Vinchos se entrevistó al administrador, la jefa de planificación, al jefe de adquisiciones y a la sub-gerenta de desarrollo urbano-comunal.

Adicionalmente se realizaron entrevistas en las oficinas de enlace de los distritos de Iguafn (Huanta), Chungui (La Mar), Sarhua (Víctor Fajardo) y Ocros (Huamanga), todas ellas instaladas en la ciudad de Ayacucho, para recoger información de apoyo.

Finalmente se entrevistó a funcionarios públicos en Lima relacionados con la implementación de los sistemas electrónicos en línea: se realizó entrevistas con personal de la Oficina General de Informática y Estadística (Capacitación e Implantación de Sistemas) y en la Dirección General de Programación Multianual (DGPM), ambas del MEF; y en la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI).

V. Uso de TIC por funcionarios municipales rurales

Las TIC son herramientas usadas intensivamente para las labores cotidianas de los funcionarios municipales. Los principales usos son: (i) gestión y envío de información a través de los sistemas electrónicos en línea, (ii) búsqueda de información para la gestión municipal, (iii) comunicación institucional, (iv) coordinación interna, y (v) comunicación con la población.

Gestión y envío de información a través de los sistemas electrónicos en línea

Los sistemas electrónicos en línea implementados por el MEF, tales como el SIAF, SEACE y SNIP, son de uso obligatorio por parte de todos los municipios del país. En general, la mayoría de aquellos funcionarios municipales que fueron entrevistados y que utilizan dichos sistemas comprenden que estos son necesarios para el control de fondos públicos, por parte del Estado. Es en este sentido que se establece una mejor relación con el Estado, desde el mayor control. La gran mayoría de los entrevistados muestra una gran conciencia de estar trabajando en una entidad pública, donde los procesos deben ser transparentes, y donde la ejecución del tesoro público debe ser controlado. Tres entrevistados mencionan que los procesos de control del gasto antes de la implementación de los sistemas electrónicos eran nulos, donde los pagos se realizaban sin documentación alguna.

"Para control está muy bien, por lo general es un sistema controlado, en lo regular el uso de los fondos públicos sean adecuados ¿no? Antes qué pasaba: (...) venía el alcalde se cobraba y en una manta se cargaba y así caminaba y donde quería se gastaba, ahora no es así, ahora necesita autorización y una serie de requisitos para que puedas girar un cheque" (Funcionario de Vinchos)

Sobre el SEACE, un funcionario de Vinchos comenta que este sistema permite una pluralidad de postores, y "porque hay, al menos hay una opción de llamar a mayor cantidad de proveedores a nivel nacional". Una funcionaria de Quinua afirma que "antes se podía comprar a la empresa que te gustaba. Ahora es más competitivo, es público". Una funcionaria de Iguafn comenta que "anteriormente cuando no había SEACE había que cotizar, hacer las invitaciones, ahora tú haces una convocatoria en el SEACE y se presentan varios postulantes, incluso hay convocatoria de menor cuantía que se puede hacer la participación vía electrónica y no es necesario presentar los papeles, es fijo por el sistema. Por eso ya uno va avanzando".

Desde la perspectiva del funcionario municipal, dichos sistemas permiten una mayor rapidez y orden en sus labores cotidianas. Por ejemplo, respecto al SIAF, una de las funcionarias de Vinchos señala que es más rápido para hacer las planillas, pues antes las realizaba usando una máquina de escribir. Además, le permite recabar información de manera más rápida. Sobre el mismo sistema, un funcionario

de la Municipalidad de Ocros comenta: "ya no hay un trabajo engorroso en la parte de contabilidad, porque ya todo como un sistema funciona".

En cuanto al SNIP, un funcionario de Quinua considera que es una herramienta muy útil para él, para evaluar si un proyecto es viable o no:

"para mí es un filtro incluso (...) por ejemplo para poder ver si un proyecto es factible o no es factible, tiene que pasar por procesos, procesos por ejemplo de pre inversión, de inversión y ejecución. Todos tienen que pasar por inversión y justamente el área es muy específico la aprobación de un proyecto en la fase de pre inversión, de actividad, pre actividad para pasar por ese proceso y recién declararse si es viable y recién elaborar su expediente técnico y su presupuesto de ejecución" (Funcionario del municipio de Quinua)

Por último, una funcionaria afirmó que dichos sistemas reemplazan las aplicaciones (software) que muchas veces se diseñan ad hoc para los municipios.

Existen sin embargo, algunos comentarios desfavorables, sobre todo con respecto al SEACE. Tanto en Vinchos como en Quinua, los funcionarios afirman que el sistema ha sido diseñado desde una perspectiva urbana: "No toman en cuenta que en zonas rurales todo cuesta más caro que en Lima. Entonces, bloquean las contrataciones" (funcionaria del municipio de Quinua). En efecto, los precios en áreas rurales son mayores debido a que los materiales deben ser entregados en el mismo lugar de la obra:

"Nosotros no podemos utilizar un costo de comparación de lo que hacen a nivel de Lima, por ejemplo (...) porque como le digo el precio a Vinchos de un material es totalmente diferente a un precio para Apaccha, por ejemplo, que está de acá a 40 minutos, o para un precio de Corazón de Ñaupes que está más allá, y el acceso es aún más accidentado (...). Entonces, a nivel de eso nosotros no podemos manejar ese costo como lo que es a nivel de Lima ¿no? (...) o a nivel de lo que es la municipalidad provincial (...), entonces, lo que nosotros hacemos es solamente utilizar el valor referencial como un medio y simplemente jalamos del sistema algunos costos para compararlos con ellos también" (Funcionario del municipio de Vinchos)

Siendo la comparación de precios una funcionalidad básica del SEACE, los municipios rurales la pierden en su uso.

Otra dificultad que es mencionada reiteradamente es la lenta atención que prestan las instituciones administradoras de los sistemas para la absolución de consultas o problemas en torno al uso de estos aplicativos.

"Los ministerios deberían de mejorar y... este... la demora es que te pasan de operadora tras operadora y ahí se demora. Si tienes una tarjeta agarras un teléfono móvil se gasta ¿no? Una tarjeta como mínimo tres minutos te pasan, te pasan. Lo que debería tener el ministerio es una dedicación exclusiva para los gobiernos locales y no tener las dificultades" (Funcionaria del municipio de Quinua)

En cuanto a las condiciones necesarias para el acceso y uso adecuado de los sistemas electrónicos en línea, el ancho de banda y la energía eléctrica siguen siendo un asunto a tomar en cuenta. Si bien la capital de distrito de Vinchos cuenta con energía eléctrica, ésta tiene oscilaciones, las cuales interrumpen el envío de información a través de los sistemas. Cuando esto sucede, la única solución es la de contactar a los residentes y solucionar el envío de datos. Es de considerar que la no disponibilidad de fluido eléctrico es una característica que comparten diversos distritos rurales de Ayacucho (por ejemplo Sarhua).

Asimismo, fenómenos naturales como lluvia fuerte, en Ayacucho produce cortes en la línea de Internet. Durante nuestra estadía en la ciudad de Ayacucho estuvimos toda una tarde sin conectividad ni señal celular debido a lluvias.

Por otro lado, tanto en el municipio de Vinchos (todos los usuarios) como en el de Quinua (sólo una usuaria) refirieron que el ancho de banda con que cuentan es insuficiente para cargar información en los sistemas electrónicos del MEF. El municipio de Vinchos, que cuenta con conexión satelital¹¹, sobrelleva esta dificultad estoicamente.

¹¹ Es importante notar que buena parte de las localidades que cuentan con Internet a través de los programas FITEL son a través de conexiones satelitales.

“(…) tenemos dificultades (…) con el SEACE y el SIAF porque jalan fuerte la línea. Por eso ahorita más problemas hemos tenido este mes. Por ejemplo, cuando pasa una oscilación en la línea de Internet implica que la información se quede en tránsito, o sea en el camino, es como si es que tú estás enviando a la MEF y se queda por Pisco, entonces prácticamente esa información no llega. Ahora, para solucionar ese problema tenemos que viajar a Huamanga y solicitar a la residente que nos solucione porque el residente tiene que pedir autorización a Lima para que pueda ver ese archivo que está mal; prácticamente ya está dañado ese archivo (...). Pero a pesar de todo ello nosotros seguimos trabajando. (...) pasa (muy a menudo), pero ya nos hemos acostumbrado y lo sobrellevamos” (Funcionario del municipio de Vinchos)

En el municipio de Quinua, aún teniendo una línea ADSL, una de las funcionarias mencionó que el envío de un documento de texto de 200 hojas a través del SEACE demoró una hora.

Desde la perspectiva del MEF, la capacitación de los funcionarios ha sido la labor más complicada y extensa para la implementación de los sistemas electrónicos. Desde el punto de vista del gobierno central, la principal dificultad es la rotación de personal en los municipios, que los obliga a estar al tanto de los cambios de funcionarios y llevar de forma sistemática las capacitaciones.

No tanto así es un problema la conectividad, sorprendentemente. Desde su punto de vista, el hecho de que casi la totalidad de las municipalidades utilicen el SIAF es prueba de esto. Reconocen que al inicio fue difícil para las municipalidades y que muchas no tienen conexión; pero que se las ingenian al final. En la ONGEI también sostienen que no es un problema de infraestructura sino de información, pues no conocen lo que es el gobierno electrónico.

El SIAF es obligatorio para todos los municipios y ha tenido éxito en términos de cobertura pero no tienen en cuenta que para las municipalidades con menos recursos es más costoso acceder al sistema. A su vez, habría que tener en cuenta que todas las municipalidades han ganado utilizando este sistema: han ordenado sus finanzas. En el caso de los municipios con menores recursos que la pregunta por responder ¿son mayores los costos que asumen para acceder al sistema o los beneficios que obtienen?

Búsqueda de información para la gestión municipal

Los portales web de las entidades públicas son una de las principales fuentes de información para los funcionarios de municipalidades rurales. Los más mencionados son el Ministerio de Economía y Finanzas, la entidad recaudadora de impuestos (SUNAT), la Contraloría, la Presidencia de Consejo de Ministros, entre otras. En los portales web de dichas instituciones encuentran información necesaria para sus labores cotidianas, como normas, directivas y leyes, además de nueva normativa.

“Por ejemplo la MEF, todos conocen, todo es con la MEF, prácticamente de ahí se sacan las directivas, los clasificadores, todo es con la MEF, algunas resoluciones que sacan, algunas actualizaciones, todo; es lo mismo con la página del SEACE ¿no?, que es la OSCE, que es la principal, ahí igualito sacan las directivas, los pronunciamientos. Lo mismo con la MEF, las actualizaciones, las nuevas versiones que están saliendo, todo eso pues. Por ejemplo, queremos revisar la Ley del Presupuesto, está ahí; la ley de contrataciones, está en la página del OSCE; o quieres ver los pronunciamientos que está sacando la OSCE, ahí lo puedes encontrar también” (Funcionario del municipio de Vinchos)

Una herramienta usada para encontrar información es el buscador Google, la cual fue mencionada por la mitad de los entrevistados. Sin embargo, cuando la información buscada no es encontrada rápidamente en Internet, los funcionarios recurren a su red de contactos. Sus redes de contacto –que también pueden ser conceptualizadas como capital social- están conformadas por amigos, ex compañeros de trabajo, ex compañeros de estudio, residentes del MEF a quienes conocen y están vinculados desde algún tiempo atrás, entre otros, que están relacionados a gobiernos locales. Así, la base de las redes de contacto es la amistad y la relación personal. En este sentido, las consultas interinstitucionales entre municipalidades no resultan para encontrar información o tener asesoría.

“... a veces (consulta) a compañeros de estudio que están en otras municipalidades pero sí conocidos” (Funcionaria del municipio de Iguain)

“... de institución, de gerente a gerente, rarísimo que encuentres (...) porque uno, se establece el celo profesional. Si me apoyan, me apoyan personas de otros municipios que están en otros cargos, pero de gerente a gerente difícil es. No lo vas a encontrar...” (Funcionaria del municipio de Quinua)

La comunicación entre los funcionarios y sus redes de contacto es mayormente intensa. Para interactuar utilizan, en primer lugar los móviles; en segundo lugar la mensajería instantánea; y en tercer lugar, el correo electrónico. A través de estas redes de contacto los funcionarios superan la falta de capacitación y de actualización, y el escaso apoyo brindado por las entidades encargadas de los sistemas electrónicos del Estado.

“... dentro de la administración pública es delicado el manejo de dinero nada más, y el manejo de dinero es en proyectos. Y hay muchas cositas simples y muchas cositas delicadas que necesitan hacerse mediante proceso administrativo, mediante normas, y hay que conocerlo. Y hay muchas cositas que no tengo a la mano y a veces no sé como buscarlos ni dónde buscarlo. Sé que existe y es por eso que en Internet alguien más experimentado que yo puede saber dónde está. Justamente la pregunta lo hago por Internet” (Funcionario del municipio de Quinua)

Podemos notar la gran importancia del establecimiento de relaciones interpersonales, donde para poder comunicarse eficientemente a través de TIC con funcionarios de otras instituciones, públicas o privadas, es necesario tener una relación personal. Esto les evitaría tener que viajar para monitorear gestiones presencialmente. En otras palabras, de faltar la relación personal, es necesario la presencia física para obtener información o realizar trámites.

“Cuando tú vas a esas instituciones ellos nunca te van a contestar el celular. Siempre lo van a tener ocupado, o si no, te llaman y te dicen ‘acérquese a la oficina’. Jamás te van a atender por celular o por internet. A veces tienes que ir con un juguito, una gaseosita, ver la forma de cómo haces una amistad ahí para que tú puedas encajar y decir con mayor confianza. Y sólo así a veces te facilita su número de celular y mediante eso vas insistiendo, esa es la forma que hacemos para buscar relaciones” (Funcionaria del municipio de Quinua)

Comunicación institucional

La comunicación institucional, tanto con otras instancias de gobierno, como con organizaciones privadas, se da por varias vías, siendo una de los más eficientes, el correo electrónico. A través de este medio se reciben y envían información y documentación que por el correo postal demoran aproximadamente treinta días. Aunque la comunicación es de carácter institucional, (se intercambia información referido al quehacer de la municipalidad), tanto los funcionarios como el municipio usan cuentas de correo de servidores gratuitos, específicamente Hotmail.

Coordinación interna

La mayoría de funcionarios cuenta con un terminal móvil, aunque no haya cobertura en su localidad de trabajo o residencia. La falta de cobertura en las localidades rurales no es impedimento para no poseer terminales móviles: hay pequeñas zonas donde se capta señal (en lo alto de cerros, por ejemplo).

El celular es usado intensivamente para coordinación interna, tanto entre el equipo municipal, como para la comunicación con el personal contratado (residentes de obra o ingenieros, por ejemplo). La telefonía móvil responde a la naturaleza de un equipo cuyos miembros se encuentran constantemente en movimiento y por tiempo prolongado: en la ciudad de Ayacucho, en las comunidades de la localidad, o en la ciudad de Lima.

Dependiendo del municipio, de su política y presupuesto, los terminales pueden pertenecer a la institución o pueden ser de propiedad del funcionario. Tanto en el caso de Quinua y Vinchos, los funcionarios entrevistados usaban para comunicaciones oficiales su propio terminal, cuya tarifa mensual es pagada por el propio funcionario. Ellos prefieren, para vencer la brecha de asequibilidad (Galperin, 2009), suscribirse a las redes privadas de las empresas de telecomunicaciones (Red Privada Claro-RPC o Red Privada Movistar-RPM). Así, tienen un número de minutos de comunicación por una tarifa fija, o comunicación ilimitada. De todas formas, el servicio es percibido como caro.

Otro servicio que es usado para la coordinación interna es la mensajería instantánea. En algunos casos es utilizado intensivamente (específicamente el MSN Messenger), sin embargo, otros funcionarios lo usan muy limitadamente pues consideran que “interrumpe el trabajo” (funcionario de Quinua), o que es una “pérdida de tiempo” (Funcionarias de Iguain y Vinchos).

En Vinchos, donde no hay cobertura celular, el municipio utiliza la mensajería instantánea para comunicarse con los funcionarios de su propio municipio que se encuentran en ese momento en la ciudad. Les sirve para cualquier coordinación, a falta de celular, por ejemplo, con ingenieros. Incluso en Vinchos, algunos de los residentes del MEF (los que ya tienen tiempo en su cargo y conocen a los

funcionarios de Vinchos) están entre los contactos de mensajería instantánea de los funcionarios municipales y se comunican a través de ese medio para absolver problemas y consultas referentes a los sistemas electrónicos en línea.

Comunicación con la población

Debido al constante crecimiento de la cobertura celular en poblaciones rurales del Perú, son muchos ciudadanos que ya cuentan con teléfonos celulares. En el trabajo de campo se encontró que, en Quinua, la mayoría de los presidentes de las comunidades poseen un terminal móvil, el cual es utilizado también para comunicarse con el municipio en casos de desastres o emergencias para pedir ayuda. Los funcionarios del municipio de Quinua aprovechan este medio para coordinar visitas a las comunidades o para informar a los pobladores cuando se está desarrollando obras en sus comunidades.

Hubo una abrumadora preferencia de nuestros entrevistados por la comunicación de voz en vez de la mensajería de texto a través de los teléfonos móviles. Una explicación que nos ofrecen "es porque da flojera ya escribir" (funcionaria de Quinua) y también por la inmediatez de la comunicación, sobre todo en emergencias, además de las limitaciones en lectoescritura de la población:

"Es que a veces tenemos, imagínate, una duda. Sabes que se ha quemado una casa (... en) una de las comunidades y entonces hay que comunicarse con el presidente comunal. Pero tú te das cuenta que a veces el presidente comunal a veces ni sabe leer ni escribir, sólo sabe comunicarse. Si tú le mandas un mensaje nunca te vas a enterar cómo está la situación en ese lugar (...). Tiene que ser rápido (...) y hasta que estés mandando mensaje de textos, y estás perdiendo tiempo buscando las letras, como que no. El celular es inmediato: agarras tu teléfono para solucionar los problemas de inmediato" (Funcionaria del municipio de Quinua)

El municipio de Quinua es participante del proyecto Comun@s¹², por el cual tiene un módulo (computadora conectada a Internet) para facilitar el acceso al ciudadano a información pública desde la sede del municipio rural. Sin embargo, en nuestras visitas pudimos notar que el módulo no era usado.

"Información (al ciudadano), ahí estamos un poco débiles, reconozco. Tenemos el módulo del ciudadano que todavía no lo estamos explotando como deberíamos de hacer. Nos falta un poquito capacitarnos para ingresar información y al menos hacer conocer a la población qué es lo que nosotros estamos haciendo como municipio. Es lo que nos falta" (Funcionaria del municipio de Quinua)

A pesar de todo, la comunicación con la población en general es mayormente presencial. Por un lado, los pobladores visitan cotidianamente el municipio para pedir información o conversar con los funcionarios o el alcalde. La información se emite verbalmente o impresa. Por otro lado, la rendición de cuentas se da en audiencias o reuniones, como por ejemplo, las reuniones en el marco del presupuesto participativo.

d. La constante necesidad de lo físico y presencial

Información física

Aunque un municipio rural se encuentre a una o dos horas de distancia de la capital provincial, la documentación llega siempre con bastante retraso a la localidad. En Vinchos por ejemplo, los documentos pueden tomar 30 días en llegar a la mesa de partes del municipio, en la localidad. Esto hace que muchas comunicaciones lleguen cuando ya no sirven de nada, es el caso de invitaciones o convocatorias a cursos de capacitación, por ejemplo.

La información llega antes vía correo electrónico, comunicación por voz a través del celular, o por la publicación en una página web, sin embargo, las municipalidades necesitan aún documentos físicos, como cartas, oficios, solicitudes, invitaciones, entre otros, para poder proceder formalmente y otorgar, por ejemplo, reembolso por viáticos. Así, las redes de contactos, a través de las redes de comunicación (teléfonos e Internet) circulan la información de forma eficiente, de manera que llega antes que los documentos físicos oficiales, pero la información no sirve de nada sin el documento físico.

"Hay invitaciones que nos remiten y lo tramitan bajo esa vía, te pondría un ejemplo, hay un curso taller que se va a realizar en la ciudad de Lima o en Ayacucho mismo y están invitando, remiten por ejemplo con 15 de febrero y de repente el curso es el día de hoy 10 de marzo, pero ese documento recién te va a llegar el 15 de marzo, osea cuando ya no

¹² <http://comunass.pe/>

tiene una validez, entonces a nivel de eso tal vez una desventaja para nosotros, para las entidades que estamos acá en el mismo distrito, cosa que si estas en Huamanga mismo tiene su oficina de enlace te la entregan ahí en el día, entonces si remiten ayer hoy día te la estan entregando pero si estan así en distrito esperan que haya un acumulado de siquiera 50 ó 60 documentos para que te lo puedan transportar, pero dentro de eso ya tus documentos ya no tienen una validez, a nivel de eso la comunicación es una desventaja para nosotros" (Funcionario del municipio de Vinchos)

Viajes

El desplazamiento físico es una actividad común en la cotidianeidad de los funcionarios de las municipalidades estudiadas. Los jefes de adquisiciones viajan constantemente para tener contacto con los proveedores en la capital provincial y hacer las compras, dado que no hay oferta en el distrito. Otra razón es que los proveedores no usan Internet para contactarse con sus clientes. En Quinua, la jefa de adquisiciones también tiene que viajar hasta la capital del departamento para hacer el contacto con las ferreterías, quienes luego envían sus cotizaciones por Internet o vía courier. Sin embargo, son los proveedores grandes los que sí reciben pedidos por Internet:

"Porque, más que nada, los proveedores no estan utilizando ese medio de comunicación, más que nada en material de ferretería. Pero a nivel de lo que es la adquisición para maquinarias, o puestos para maquinarias eso sí lo utilizamos, porque cotizamos de Lima, cotizamos de Huamanga, entonces ahí sí es manejo vía internet (...). Por ejemplo, a nivel de Lima, tenemos lo que es el CAT que es una sola marca, KOMATSU, que son las grandes distribuidoras" (Funcionario de Vinchos)

Otra labor que exige el traslado a la capital de departamento es el seguimiento de trámites y documentos en oficinas del gobierno central o instituciones de cooperación internacional. De estos trámites se encargan el gerente municipal o el mismo alcalde, y en su mayoría persiguen obtener financiamiento o la implementación de proyectos en la localidad:

"por decir en el gobierno regional de Ayacucho vas en la mañana te citan a las 8 y un seguimiento de un oficio ha pasado a tal oficina: hacer un seguimiento a tal oficina. Tal oficina, haz un seguimiento... ya son las 11 de la mañana y sigues siguiendo, en que has quedado en la oficina, ya es las 11, ya es las 12, ya ha pasado el tiempo y no has hecho nada, o a veces ya no va a venir hasta la tarde, y si vas en la tarde igual vas en la tarde y así pasas días sin hacer nada y a veces logras entrevistar con el señor y te dice para mañana y mañana tienes que estar atrás, atrás y si lo dejas tampoco continúa" (Funcionaria del municipio de Quinua)

Los gerentes de obras o infraestructura también están en constante traslado, no sólo a la capital de la provincia sino también a lo que ellos denominan "campo", visitando las obras de la municipalidad.

"la verdad es que cuando uno trabaja en el área de infraestructura es netamente administrativo, yo diría así 50% administrativo y 50% en obras la mayor parte de la oficina me paso más en el campo que en la oficina esa es mi dinámica propia mía y una parte, dos días le dedico a la parte administrativa y generalmente cuando hay concursos, convocatorias para proyectos puede ser ... FONCODES y muchos más, eso sí me aboco completamente para poder presentar un proyector perfil" (Funcionario del municipio de Quinua)

Finalmente, cuando las municipalidades rurales no tienen teléfono fijo, como es el caso de Vinchos, las llamadas telefónicas largas se deben hacer desde la ciudad de Ayacucho. Por ejemplo, las consultas o reportes de problema sobre sistemas informáticos, donde cada llamada puede extenderse hasta por media hora.

Oficinas de enlace

Es en respuesta a la necesidad de documentos físicos y del traslado constante de la localidad a las ciudades que surge la idea de las oficinas de enlace como estrategia para enfrentar la lejanía de los municipios rurales. Sus funciones son la recepción de documentación y correspondencia, hacer el seguimiento de trámites y documentos en instituciones públicas, prestar un espacio físico para que algunos funcionarios puedan acceder a los sistemas electrónicos en línea, brindar un espacio físico para realizar reuniones de trabajo, entre otras.

A la fecha no existen estudios ni sistematizaciones sobre la situación de las oficinas de enlace. Sin

embargo, se sospecha que es un fenómeno masivo en los municipios distritales de Ayacucho.

Si bien algunas personas atribuyen la creación de oficinas de enlace a la obligatoriedad del uso de los sistemas electrónicos en línea, ese es un fenómeno previo.

En algunas localidades, como Iguaín, el municipio cuenta con el servicio de Internet en la localidad. Sin embargo, debido a la baja velocidad de la línea, el municipio no puede hacer uso de los sistemas del MEF. Así, los funcionarios municipales que utilizan dichos sistemas deben hacerlo en la oficina de enlace, en la ciudad de Ayacucho.

VI. Análisis y conclusiones

Las cadenas de información en municipios rurales funcionan gracias a que existen los recursos necesarios. En primer lugar, disponibilidad de datos, que aunque no necesariamente fáciles de encontrar, es información publicada en portales del Estado. En segundo lugar, recursos de información de tipo económico y social:

- Tecnología: Internet y telefonía celular, para poder acceder a la información y al capital social.
- Dinero: para poder pagar el costo mensual del teléfono móvil, subvencionando al municipio. Sin esta subvención, el funcionario no tendría acceso a recursos para lograr coordinación interna, datos o capital social.
- Motivación: la cual hace que usen más intensivamente una tecnología (teléfono celular) que otra (Internet) para comunicarse en determinadas situaciones.
- Conocimiento: del marco legal más amplio -la gestión municipal-, que hace posible la evaluación de los datos a los que se tiene acceso y la capacidad de la aplicación de la información. En este mismo rubro se puede incluir las habilidades para el manejo de los dispositivos tecnológicos (computadoras y móviles) y la literacidad necesarias para encontrar información.
- Capital social: el acceso a redes de personas ligadas al mundo de la gestión municipal que tienen información y conocimiento para transformar los datos en información.

Básicamente, las cadenas de información funcionan gracias a recursos gestados por el propio funcionario municipal, y donde destaca el capital social, como se muestra en la siguiente cita:

"cuando tú vas a esas instituciones ellos nunca te van a contestar el celular siempre lo van a tener ocupado o sino te llaman y te dicen 'acérquese a la oficina'. Jamás te van a atender por celular o por Internet a veces tienes que ir con un juguito una gaseosita, ver la forma de cómo haces una amistad ahí para que tú puedas encajar y decir con mayor confianza y solo así a veces te facilita su número de celular y mediante eso vas insistiendo, esa es la forma que hacemos para buscar relaciones" (Funcionaria de municipio de Quinua).

Con la creciente disponibilidad tanto de Internet como de cobertura móvil en las áreas rurales se asume que las TIC acortan distancias, pero en el caso de estos municipios no es siempre así. En primer lugar, en el caso de la no disponibilidad de datos: las ferreterías no se contactan con sus clientes (los municipios) a través de las TIC. En segundo lugar, en el caso de ausencia de recursos de capital social: cuando el funcionario público de la capital no es un contacto cercano del funcionario de municipio rural. En tercer lugar, en el caso de ausencia de tecnología: cuando en la localidad no se dispone de Internet o de cobertura móvil, donde se opta por establecer una oficina de enlace para acceder a los sistemas electrónicos en línea, o cuando es necesario viajar constantemente al campo, por ejemplo. En todos estos casos, la distancia se hace presente en el desplazamiento del funcionario a la capital o a las comunidades de la localidad.

Los documentos físicos –como una invitación oficial a una capacitación– podrían ser considerados un recurso de acción, que cuando estos faltan se hace imposible tomar acción, y por lo tanto, no se logra conseguir un objetivo de desarrollo, como lo sería, por ejemplo, el fortalecimiento de la capacitación, a través de la asistencia al taller. Muchas veces, la cadena no se echa a andar por este recurso faltante.

Finalmente, el hecho que la información llegue antes que la documentación física, gracias a las redes de contacto y a la instantaneidad de la comunicación a través de las TIC, no significa que la cadena de

información haya funcionado: es necesario que esta información posibilite la acción y la consecución de resultados concretos.

Referencias

- Bossio, J., Bossio, J.F. y León, L. (2009) *Programa de Becas de Investigación Amy Mahan para evaluar el impacto del Acceso Público a las TICs. Solicitud de beca*. Documento no publicado.
- DFID (1999). *Sustainable livelihoods guidance sheets*. Section 2. London, UK: Department for international development, 1999.
- Heeks, Richard. (2005). Foundation of ICTs in development: The information chain. *eDevelopment Briefing*, 3(1), 1-2.
- Heeks, R. and León, Laura (2009). *Remoteness, Exclusion and Telecentres in Mountain Regions: Analysing ICT-Based "Information Chains" in Pazos, Peru*. Manchester Centre for Development Informatics Working Paper 38
http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/di/documents/di_wp38.pdf
- Trivelli, C., Escobal, J. y Revesz, B. (2009) *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*, 356 p. Lima: CIPCA, GRADE, IEP, CIES.
- Ward, J and Peppard, J. (2002). *Strategic planning for information systems*. Chichester, UK, John Wiley.
- Warschauer, M. (2002). Reconceptualizing the digital divide. *First Monday*, 7 (7).

Anexo 1

Descripción de los sistemas electrónicos en línea.

Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP

Tomado de: http://www.mef.gob.pe/DGPM/pre_es_snip_nuevo.htm y de <http://www.mef.gob.pe/DGPM/index.php>

El SNIP es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP). Con ello se busca: (i) eficiencia en la utilización de recursos de inversión, (ii) sostenibilidad en la mejora de la calidad o ampliación de la provisión de los servicios públicos intervenidos por los proyectos, y (iii) mayor impacto socio-económico, es decir, un mayor bienestar para la población.

La inversión pública debe estar orientada a mejorar la capacidad prestadora de servicios públicos del Estado de forma que éstos se brinden a los ciudadanos de manera oportuna y eficaz. La mejora de la calidad de la inversión debe orientarse a lograr que cada nuevo sol invertido produzca el mayor bienestar social. Esto se consigue con proyectos sostenibles, que operen y brinden servicios a la comunidad ininterrumpidamente.

Hay diferentes actores en el SNIP y cada uno de ellos es responsable de cumplir determinadas funciones a lo largo de la preparación, evaluación ex ante, priorización, ejecución y evaluación ex post de un proyecto.

Conforman el SNIP: el Órgano Resolutivo o más alta autoridad ejecutiva de la entidad, (Alcaldes, Presidentes de Gobiernos Regionales, Ministros, etc.), las Unidades Formuladoras (UF) u órganos responsables de la formulación de los estudios de preinversión, las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) encargadas de la evaluación y declaración de viabilidad de los PIP y las Unidades Ejecutoras (UE) responsables de la ejecución, operación y mantenimiento y evaluación ex post de los PIP en las diferentes entidades públicas de todos los niveles de Gobierno.

Las disposiciones del SNIP se aplican a más de 1980 Unidades Formuladoras (UF) y más de 920 Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) de alrededor de 850 entidades sujetas al sistema entre Ministerios, Institutos, Escuelas Nacionales, Universidades Nacionales, Empresas de FONAFE, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Empresas de Tratamiento Empresarial, etc.

Su aplicación se enmarca bajo la Ley N° 27293: Ley de Creación del Sistema Nacional de Inversión Pública, que establece como objetivos del SNIP: (i) fomentar la aplicación del Ciclo de Proyectos de Inversión Pública (perfil, prefactibilidad, factibilidad y expediente técnico, ejecución y evaluación expost); (ii) fortalecer la capacidad de planeación del Sector Público; y (iii) crear las condiciones para elaborar planes de inversión pública multianuales de más de tres años. El organismo rector del sistema es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Programación Multianual (DGPM), y los órganos de apoyo son la Oficina de Inversiones, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

En tal sentido, a través del portal, las entidades sujetas al SNIP registran los proyectos que formulan, los someten a evaluación, aprobación y declaración de viabilidad, y realizan el seguimiento de su ejecución. De este modo, se garantiza la transparencia del proceso de aplicación del Ciclo de Proyectos y la gestión eficiente de los recursos.

En el caso de un gobierno local o municipalidad distrital, el flujo del proceso que sigue en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública es:

(i) Formulación por parte de un proyecto de inversión (PIP) la Gerencia de Proyectos o cualquier otra de las gerencias, subgerencias u oficinas que componen la estructura orgánica de la entidad (Gerencia de Proyectos, Subgerencia de Ingeniería, etc.). En esta parte del proceso, el portal es aplicado para la inscripción del proyecto de inversión pública en el Banco de Proyectos del MEF.

(ii) Evaluación, aprobación y declaración de viabilidad por parte de la Oficina de Programación de Inversiones Municipal (OPI), que suele estar circunscrita a la Gerencia de Planeamiento de la entidad. Las OPI son órganos técnicos que, a nivel de los gobiernos locales, cuentan con aprobación de la DGPM para otorgar la declaración de viabilidad de un proyecto. La viabilidad del proyecto puede, también, gestionarse a través de las OPI de otros gobiernos subnacionales o entidades del Estado.

- (iii) Con el PIP viable, la Unidad Ejecutora del proyecto convoca al desarrollo del Estudio Definitivo.
- (iv) De acuerdo a los resultados del Estudio Definitivo, dependiendo de si el presupuesto calculado para el proyecto ha sufrido una variación menor al 10%, menor o igual al 30%, o mayor al 30%, la declaratoria de viabilidad del PIP puede ser aprobada, verificada o reformulada.
- (v) De ser aprobado el Estudio Definitivo, la Unidad Ejecutora del proyecto procede a la convocatoria de obra y da inicio a la etapa de ejecución del proyecto.
- (vi) Lo que apreciamos es que a nivel del gobierno local, el portal se emplea como una herramienta de transparencia en la gestión, en tanto se deben registrar los proyectos formulados y aprobados, así como informar sobre el estado de su ejecución. Cabe resaltar que esta información está a disposición tanto de las autoridades o funcionarios públicos, como del público general.

El portal incluye, además, aplicativos de ayuda como: (i) principales estadísticas del SNIP, (ii) marco jurídico o normativo en el cual se enmarca el SNIP, (iii) guías de ayuda para la formulación de PIP, (iv) registro de especialistas en PIP, entre otros.

Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, SIAF

Tomado de <http://www.mef.gob.pe/siaf/default.html>

Tal como lo dice su nombre, el SIAF es un sistema que permite registrar los gastos realizados por las Unidades Ejecutoras (UEs) de los gobiernos subnacionales y otras entidades del Estado. De esta forma, se tiene un registro contable de los ingresos y gastos que percibe cada institución (presupuesto asignado y ejecutado, respectivamente), que permite contrastar el nivel de ejecución presupuestal de cada institución pública. En esa misma línea, el SIAF también permite conocer información referente a:

Concepto	Término Presupuestal	Niveles disponibles en consulta SIAF
¿Cuál es el presupuesto?	Marco Presupuestal, Asignación Trimestral	Calendario de Compromisos /techo mensual por Fuente de Financiamiento, Genérica de Gasto y Función/Programa)
¿Quién gasta?	Cadena Institucional	Sector / Pliego /Unidades Ejecutoras
¿En qué se gasta?	Cadenas de Gasto	Categoría / Grupo Genérico de Gasto
¿Para qué se gasta?	Cadenas Funcionales	Funciones / Programas
¿Con qué fuente se financian gastos?	Fuente de Financiamiento	Gastos por cada Fuente de Financiamiento
¿Cuánto se gasta?	Ciclo de Gasto incluye Fases de Ejecución	Fases de Compromiso, Devengado, Girado y Pagado

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

Luego de registrarse estas operaciones de ingresos y gastos de las UEs, la información es enviada al MEF para su verificación y aprobación. De esta forma, el SIAF permite la fiscalización de la ejecución presupuestal, así como la transparencia en el proceso de ejecución del presupuesto, al poner la información al alcance no sólo de las autoridades, sino de la población en general.

El flujo de información desde el gobierno local sigue el siguiente proceso:

- (i) Las UEs reciben un Calendario de Compromisos de parte de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP).
- (ii) Cada UE registra sus operaciones de ingresos y gastos en el portal, de la siguiente manera: (i) en el caso de los gastos, se registra por monto comprometido, monto devengado o ejecutado y monto girado. El monto girado es autorizado previamente por la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) y enviado a través del Banco de la Nación a nombre de los proveedores. El sistema actualiza el giro y el pago realizado en base a los reportes emitidos por el banco; y (ii) en el caso de los ingresos, se incluyen los fondos determinados según la Ley del Presupuesto Anual que emite el Estado anualmente y los fondos recaudados por cada entidad.
- (iii) Los registros son enviados al MEF para su verificación y aprobación.
- (iv) Se obtienen reportes de estados financieros y presupuestarios para la Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP).
- (v) La información queda disponible tanto para las entidades públicas que requieran de la información, como para el público en general.

Elaborado por el Proyecto SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas

Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado SEACE

Tomado de: <http://www.seace.gob.pe/>

Este portal permite que las entidades públicas registren la información referente a los procesos de contrataciones bienes, servicios y obras que planificaron y ejecutaron durante el año, específicamente: el Plan Anual de Contrataciones (PAC), los procesos de selección, los contratos y su ejecución, y otros que requieran ser publicados, según lo señala la Ley de Contrataciones del Estado (D.L. N° 1017).

El SEACE busca, entre otras cosas: (i) simplificar el proceso de contratación; (ii) promover la libre competencia; (iii) proveer información transparente a los proveedores y funcionarios a cargo de la logística, así como al público en general; (iii) reducir los costos asociados a los procesos de contratación; (iv) generar confianza en el proceso. Para alcanzar estos objetivos, se requiere la participación de la contraparte de los procesos de contratación, los proveedores, quienes acceden a las

ofertas registradas en el portal del SEACE a través de otro instrumento de gestión denominado Registro Nacional de Proveedores (RNP). Luego, el RNP y el SEACE facilitan la contratación vía electrónica entre proveedores y entidades públicas.

Los gobiernos locales, al igual que el resto de entidades acreditadas por el SEACE, para hacer sus operaciones en forma electrónica, deben:

1. Publicar/actualizar su PAC según los montos estimados para su presupuesto institucional.
2. Publicar avisos (convocatorias, reprogramaciones, fe de erratas, buena pro, declaración de desierto, etc.)
3. Publicar las bases de los procesos de selección
4. Publicar el pliego de absolucón de consultas y observaciones
5. Registrar el acta de apertura electrónica de sobres (propuestas técnicas y económicas)
6. Publicar el acta de Buena Pro y Cuadro de evaluación técnica y económica
7. Registrar el resumen de contratos
8. Pre-publicar las bases para procesos complejos
9. Evaluar el desempeño del proveedor una vez ejecutado el contrato

El postor o proveedor, por su parte, deberá:

1. Registrar sus datos en el Registro Nacional de Proveedores (RNP)
2. Validar sus certificados y/o constancias
3. Validar sus antecedentes con RENIEC, SUNAT y SUNARP
4. Presentar su propuesta técnica y económica ante las ofertas de su interés
5. Celebrar el contrato con la entidad contratante en caso haber sido seleccionado
6. Otorgar garantías como muestra de seriedad y fiel cumplimiento del contrato
7. Entregar el bien o servicio contratado y, en caso de obra, entregar el acta de liquidación de la misma
8. Corregir los desajustes presentados en caso de incumplimiento de las condiciones pactadas
9. Cumplir con las sanciones que se le impongan en caso de incumplimiento

El proceso de contratación entre proveedores y las entidades públicas se desarrolla en base a las siguientes fases:

Fase 1: Programación y actos preparatorios. Se desarrolla dentro de cada institución pública y requiere, en principio, de la coordinación entre las unidades de la misma para establecer los requerimientos logísticos (de bienes, servicios y obras) que serán registrados en el PAC. Luego, la entidad procede a la elaboración del expediente de contratación, que incluye todos los documentos relacionados con la formulación de requerimientos hasta el pago al proveedor una vez ejecutado su contrato. En esta fase, también, la entidad debe designar a un Comité Especial a cargo de la selección del mejor postor en función a las reglas establecidas en las bases para la contratación.

Fase 2: Proceso de selección. Esta fase corresponde al proceso de competencia entre proveedores para la selección de aquel que proveerá el bien, obra o servicio. Las entidades públicas, en esta fase, desarrollan: (i) convocatoria para la presentación de ofertas de los proveedores; (ii) el registro de participantes; (iii) recepción de consultas y observaciones; (iv) absolucón de consultas y, de ser el caso, publicación de una segunda versión de las bases incluyendo las observaciones y consultas resueltas; (v) recepción de propuestas técnicas y económicas; (vi) evaluación y calificación de las propuestas presentadas; y (vii) adjudicación de la buena pro a la propuesta con mayor puntaje.

Fase 3: Ejecución contractual. Finalmente, en esta fase, se suscribe el contrato con el postor seleccionado y se espera a la culminación del contrato.

Todos estos procesos se desarrollan a través del portal del SEACE, de tal manera que esta herramienta debería permitir la simplificación de los trámites y del tiempo en que se desarrollan los procesos de contratación.

