

DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL DE GASTOS A TRAVÉS DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN: experiencias de dos municipios rurales



Laura León*

Desde la década de 1990, gracias al impulso a la descentralización, los municipios distritales han adquirido especial importancia. La Constitución de 1993 homogeneiza las funciones de los municipios distritales y los provinciales, lo cual genera un debilitamiento de estos últimos y define el protagonismo de los primeros.

Debido a que los municipios cuentan con recursos económicos crecientes (Foncomún, canon, sobre canon y regalías), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene la necesidad de un mayor control y fiscalización de sus gastos. Para ello surgen los sistemas de información y control en línea: 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).

Con la introducción obligatoria de Internet en el quehacer municipal se abre un amplio campo para la investigación, hasta ahora poco explorado, en torno a la adopción de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) por parte de los funcionarios públicos en municipios distritales rurales. El presente artículo se basa en un trabajo de campo de tipo cualitativo desarrollado en el año 2010 en los distritos rurales de Quinua y Vinchos (aunque también en otros distritos rurales de Ayacucho). Se analiza a continuación las ventajas y dificultades en el uso de dichos sistemas de información.

VENTAJAS: RAPIDEZ, ORDEN, CONTROL Y TRANSPARENCIA

La mayoría de los funcionarios entrevistados que utilizan dichos sistemas comprenden que estos son necesarios para el control de los fondos públicos

* Comunicadora, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. El artículo se basa en el artículo "Implicancias del uso de las tecnologías de la información y comunicación en municipios rurales. Un estudio de caso en Ayacucho, Perú". Disponible en: http://www.upf.edu/amymahan/_pdf/101105_ponencia_LEON.pdf

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 la ejecución del tesoro público debe ser controlada. Tres entrevistados mencionan que los procesos de control del gasto antes de la implementación de los sistemas de información y control eran nulos, y los pagos se realizaban sin documentación alguna.

Para control está muy bien, por lo general es un sistema controlado, [para que] en lo regular el uso de los fondos públicos sean adecuados, ¿no? Antes qué pasaba: [...] venía el, 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 "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 Iguain 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 convocatorias 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 permite hacer más rápido las planillas, pues antes las realizaban usando una máquina de escribir. Además, les 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, tiene que pasar por procesos, procesos, por ejemplo, de preinversión, de inversión y ejecución. Todos tienen que pasar por inversión, y justamente [en] el área es muy específico la aprobación de un proyecto en la fase de preinversión, de actividad, preactividad, 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.

DIFICULTADES: DISEÑO PENSADO EN ÁREAS URBANAS, LENTA ATENCIÓN A CONSULTAS, LIMITADA INFRAESTRUCTURA

Los entrevistados también comentaron sobre las desventajas de dichos sistemas de información, 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 las 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... 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

Si bien la capital de distrito de Vinchos cuenta con energía eléctrica, esta tiene oscilaciones, las cuales interrumpen el envío de información a través de los sistemas. Cuando esto sucede, la única solución es contactar a los residentes y solucionar el envío de datos.

En cuanto a las condiciones necesarias para el acceso y uso oportuno de los sistemas de información y control 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, esta tiene oscilaciones, las cuales interrumpen el envío de información a través de los sistemas. Cuando esto sucede, la única solución es contactar a los residentes y solucionar el envío de datos. Es de considerar que la restricción de fluido eléctrico es una característica que comparten diversos distritos rurales de Ayacucho.

Asimismo, fenómenos naturales como lluvias fuertes producen en Ayacucho 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 las lluvias.

Por otro lado, tanto en el municipio de Vinchos como en el de Quinua refirieron que el ancho de banda con que cuentan es insuficiente para cargar información en los sistemas de información y control del MEF. El municipio de Vinchos, que tiene conexión satelital,¹ sobrelleva esta dificultad estoicamente.

[...] 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 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, aun 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.

Aunque la falta de acceso es una gran limitación para el uso de dichos sistemas, el MEF y otras dependencias del Gobierno central no las consideran

¹ Es importante notar que buena parte de las localidades se conectan a Internet a través de los programas Fitel mediante conexiones satelitales.

importantes.² Mencionan que al inicio fue difícil, sobre todo para aquellas que no tienen conexión; pero que al final se las ingenian para poder acceder y cumplir con este requerimiento. No se toma en cuenta que para las municipalidades con menos recursos resulta más costoso acceder al sistema.

LA RELACIÓN ENTRE LAS OFICINAS DE ENLACE Y EL ACCESO A INTERNET

Las oficinas de enlace son una estrategia para enfrentar la lejanía de los municipios rurales. Estas son implementadas en las capitales provinciales o departamentales para tener una mejor coordinación y vinculación con las oficinas públicas situadas en dichas ciudades³ y de organismos de financiamiento privado (cooperación internacional). En efecto, sus funciones son la recepción de documentación y correspondencia, hacer el seguimiento de trámites y documentos en instituciones públicas, el contar con un espacio físico, infraestructura y conectividad para que algunos funcionarios puedan acceder a los sistemas de información y control en línea, y también para realizar reuniones de trabajo.

Sin embargo, la existencia de las oficinas de enlace se ha convertido en un asunto complejo y controvertido. A pesar de que sus objetivos son aceptables, estas tienen una imagen negativa frente a la sociedad: es común escuchar que los alcaldes abandonan sus localidades, y viven en la ciudad

² Se realizaron entrevistas a funcionarios del MEF (Oficina General de Informática y Estadística-Capacitación e Implantación de Sistemas, en la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) y en la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (Ongei).

³ En el caso de Iguain, por ejemplo, la oficina de enlace se estableció en 2008, a pedido del gobierno regional a propósito de un proyecto de riego presurizado, en aras de una mejor coordinación y para supervisar el desarrollo del proyecto a nivel financiero.

una vida cómoda y alejada de la población, traicionando los compromisos por los que fueron elegidos (Chirre 2009, Trujillo, 2009). Durante el trabajo de campo pudimos recoger impresiones de este tipo, lo cual corrobora la animadversión de la población para con las oficinas de enlace.

Si bien los sistemas en línea no son necesariamente la razón principal para la creación de oficinas de enlace, sí son un motivo para trasladar más funciones a estas, y así fortalecerlas.

Uno de los mayores problemas es el traslado del grueso de las oficinas municipales a las oficinas de enlace. En efecto, supimos de casos en que solo se dejó la mesa de partes y el registro civil en la localidad, lo que genera el debilitamiento de la relación del municipio con la población. Así, para obtener información o ayuda, los comuneros debían viajar hasta la ciudad con el fin de interactuar con el municipio de su propia localidad, pues en el local municipal las principales áreas no funcionaban más.⁴ Cabe preguntarse entonces si la pretendida descentralización está causando otro tipo de centralización, al nivel de estos municipios y sus oficinas de enlace.

¿Antes [cuando Vinchos tenía oficina de enlace en Ayacucho] cómo era? Todas las comunidades bajaban a la oficina de enlace, ahí era la atención, los comuneros ahí, los

⁴ Los funcionarios de las oficinas de enlace entrevistados negaron que los pobladores acudieran a dichas oficinas para interactuar con el municipio. Es de notar que al visitar dos oficinas de enlace observamos a varias personas, aparentemente agricultores, esperando que los atendieran. Sospechamos que posiblemente eran pobladores de la localidad del municipio.

proveedores ahí, los trabajadores ahí [...]. Por ejemplo todas las municipalidades que tienen oficinas de enlace atienden ahí. Por ejemplo, ¿qué pasa si un comunero necesita acá la programación del carro. [Esto] lo hace el área de abastecimiento [...] ¿dónde está el área? En la oficina de enlace. Necesariamente ellos tienen que ir ahí. O necesitan saber cómo va la entrega de materiales o de repente algún proveedor ha entregado algún faltante de materiales o hay faltante de materiales. Quieren ir a consultar qué ha pasado: necesariamente tienen que ir a la oficina de enlace, esa es la desventaja. Funcionario del municipio de Vinchos

En general, en el discurso de los funcionarios municipales, son dos las justificaciones que llevan a las municipalidades a abrir dichas oficinas. La primera es la gestión de trámites que deben hacerse en la ciudad. La segunda es el uso de los sistemas de información y control del MEF, para lo cual la conexión a Internet es una necesidad. En otras palabras, se atribuye a la necesidad de acceso a Internet el establecimiento de las oficinas de enlace.

Ahora todas las municipalidades [...] trabajan con el MEF con el SIAF o una serie de sistemas, y como allá no tenemos sistemas eléctricos no puede funcionar esos sistemas. Por lo tanto, estamos obligados a estar aquí, esa es la razón. Funcionario del municipio de Chungui

Por un lado, por la obligatoriedad del uso de los sistemas de información y control en línea, existe la necesidad real del acceso a Internet por parte de los municipios rurales.

Si no tenemos Internet, no podemos mover prácticamente la municipalidad, no podría

haber movimiento económico [...]. Si no hay Internet, toda la municipalidad se paraliza. Funcionario del municipio de Vinchos

No obstante, no consideramos que en todos los casos exista la necesidad de una oficina de enlace. Hemos podido identificar tres escenarios diferentes a partir de lo observado en Ayacucho, los cuales son descritos a continuación.

El primer escenario lo conforman los municipios con un nivel mínimo de ingresos, quienes pueden eventualmente llevar Internet a la localidad, y no necesitarían una oficina de enlace para el uso de los sistemas de información. Un ejemplo es el municipio de Vinchos. En este distrito, la oficina de enlace se crea por la efectiva necesidad de acceso a Internet. Sin embargo, apenas lograron la conectividad en la localidad, aunque sea satelital (con velocidad mínima para el funcionamiento de los sistemas en línea), la oficina de enlace fue desinstalada. Este sería un caso modélico, en el que el llevar Internet al distrito traería como consecuencia la clausura de la oficina de enlace.

Un segundo escenario son los municipios más pobres, los que usualmente no tienen la infraestructura necesaria para llevar Internet a la localidad (por ejemplo, carecen de fluido eléctrico constante) o no cuentan con presupuesto para costear la conectividad. En estos casos se hace necesaria la oficina de enlace. Sin embargo, dicha oficina significa un gran gasto para su bajo presupuesto. Lo descrito nos hace considerar que puede existir una relación entre las oficinas de enlace y las TIC, sobre todo en aquellos municipios pobres, mientras que se sospecha que en los municipios de mayores ingresos no existiría dicha relación. Hemos visto también el establecimiento de estrategias alternativas para el acceso a Internet, como,

por ejemplo, la contratación de consultores, que tienen entre sus labores el envío de la información desde cualquier punto de acceso público.

Un tercer caso son las municipalidades que ya cuentan con servicio de Internet en la localidad, pero por el insuficiente ancho de banda necesitan una conexión más rápida. Este tipo de situaciones son difíciles de analizar por el carácter exploratorio del presente estudio. Ahora bien, el caso de Vinchos cuestiona estos casos, donde, aunque contando con una conexión satelital, los funcionarios sí pueden usar los sistemas en línea desde la localidad.

Con todo, en algunos casos, la creación de las oficinas de enlace se dio antes de la existencia u obligatoriedad del uso de los sistemas de información y control en línea. Un ejemplo es el municipio de Ocros, que desde hace diez años tienen una oficina de enlace en la ciudad de Ayacucho, donde solo trabajaba una persona. La necesidad de Internet en los últimos años llevó a trasladar más áreas a la oficina de enlace. Actualmente, en su oficina de enlace funcionan seis áreas: planificación, contabilidad, formulación de proyectos, obras, tesorería y abastecimiento. Esto podría sugerir que si bien los sistemas en línea no son necesariamente la razón principal para la creación de oficinas de enlace, sí son un motivo para trasladar más funciones a estas, y así fortalecerlas.

CONCLUSIONES

Son numerosos los beneficios del uso de los sistemas de información y control del MEF. Estos permiten una mayor eficiencia en el control del gasto público de los municipios, y hacen la gestión pública más transparente. Por otro lado, existen también desventajas, las cuales llaman la atención a la consideración de las barreras que tienen dichos

municipios para el acceso a Internet para cumplir con el requisito del envío de información.

Finalmente, podemos sugerir que el uso de los sistemas de información y control en línea no son necesariamente la causa para la creación de oficinas de enlace en todos los municipios rurales. Lo que va quedando más claro es que esta necesidad de acceso y uso de sistemas en línea lleva en algunos casos a trasladar más áreas de la municipalidad de la localidad a las oficinas de enlace, lo que las fortalece. Sin embargo, es necesario un conocimiento más profundo de esta realidad para poder delimitar la relación entre dichas instancias y el acceso a Internet. □

— Sobre las zonas de estudio

Quinua y Vinchos se ubican en la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho. Ambos son distritos rurales, y presentan también un alto nivel de pobreza, considerando que más del 80% de su población se encuentra en esta situación.

En cuanto a los servicios de telecomunicación, Quinua cuenta con telefonía celular (65 localidades tienen cobertura celular de las empresas Claro y Movistar) y telefonía pública rural, obtenida a través del Fitel, en cuatro localidades.⁵ También disponen de Internet a través de una cabina pública con conexión ADSL por medio del servicio Speedy, de Telefónica del Perú.

En el momento del trabajo de campo, Vinchos tenía un panorama más restringido de acceso a telecomunicaciones: dada la difícil geografía de

su territorio, el distrito no contaba con cobertura móvil y tampoco con centros de acceso público a Internet, solo tenían telefonía pública rural en 12 localidades. El municipio sí tenía acceso a Internet a través de conectividad satelital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chirre, A. (27 de julio, 2009). "Huamanga, la ciudad de los 33 alcaldes". *La Voz de Huamanga*. Disponible en <http://www.diariolavozdehuamanga.com/noticias/opinion/805-huamanga-la-ciudad-de-los-33-alcaldes.html> (última consulta: 24/02/10).

Galperin, H. (2009). "Tarifas y brecha de asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina y el Caribe, Red Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información, DIRSI". Disponible en http://dirsi.net/sites/default/files/DIRSI-ITIC-10-asequibilidad-movil-v1.1_3.pdf (última consulta: 20/07/10).

Trivelli, C., J. Escobal y Revesz, B. (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: CIPCA, GRADE, IEP, CIES.

Trujillo, J. (24 de noviembre de 2009). "Alcaldes con enlaces". *Correo Huánuco*. Disponible en http://www.correoperu.com.pe/correo/columnistas.php?txtEdi_id=28&txtSecci_parent=&txtSecci_id=82&txtNota_id=225436 (última consulta: 10/09/10).

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

León, Laura "Descentralización y control de gastos a través de sistemas de información: experiencias de dos municipios rurales". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revis-targumentos.org.pe/descentralizacion_y_control.html ISSN 2076-7722