

2

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- ¿Qué entendemos por participación ciudadana?
- Preguntas frecuentes
- Recomendaciones prácticas para el proceso de Presupuesto Participativo 2005

Guías para una Planificación Concertada



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EN LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO LOCAL

Alcanzar el desarrollo local, regional y nacional requiere el esfuerzo organizado y sostenido en el tiempo de las instituciones públicas así como de la sociedad en su conjunto, representada por sus organizaciones sociales, empresariales, políticas, sus instituciones y la ciudadanía en general.

¿Qué entendemos por participación ciudadana?

Llamamos participación ciudadana a la intervención activa y organizada de la sociedad civil y de la ciudadanía en general en los procesos de desarrollo de sus municipios, en conjunto con sus autoridades públicas, mediante el ejercicio democrático y en el marco de la legislación vigente sobre la materia.

Si bien no siempre es fácil visualizar anticipadamente los beneficios de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo, la experiencia acumulada de varios años de algunos de nuestros municipios muestra que el ejercicio de la participación ciudadana genera confianza y entendimiento entre las autoridades municipales y la sociedad civil; permite lograr consensos de cambio que hagan factible el desarrollo local en el marco de visiones compartidas de futuro, con igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas; compromete el esfuerzo colectivo de todos y todas en el logro de los resultados de desarrollo esperados y, a través de ello, aporta a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

La participación ciudadana compromete tanto a la sociedad civil como a las autoridades y funcionarios públicos e implica derechos y responsabilidades para todos ellos. Contribuye así a la construcción de capital social y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país.

La participación ciudadana comprende diversos derechos y prácticas específicas reconocidas por la legislación nacional, tales como la elección y remoción de autoridades, la iniciativa ciudadana para la formulación de normas, la participación en la planificación y en la gestión, el derecho a la información, a la fiscalización y a la vigilancia social, la

transparencia, la rendición de cuentas, etc.

Esta guía se concentra en el ejercicio de la participación ciudadana en los procesos de planeamiento del desarrollo y de formulación del presupuesto público local, y busca aportar algunas recomendaciones útiles para las autoridades públicas y los representantes ciudadanos, a fin de facilitar y hacer más eficaces esos procesos.

Para el propósito de esta guía, los productos de la participación ciudadana son el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.

El Plan de Desarrollo Concertado contiene la visión, los objetivos, las estrategias y las acciones que establecen, de común acuerdo, las autoridades locales con la sociedad civil, para el desarrollo de su municipio con perspectiva de mediano o largo plazo, y las responsabilidades que las partes asumen para su realización.

El Presupuesto Participativo es el proceso mediante el cual se definen, de manera concertada entre los representantes públicos y sociales de un municipio y con base en las orientaciones del Plan de Desarrollo Concertado, las prioridades de asignación de recursos, las acciones que se llevarán a cabo y los resultados que se alcanzarán en determinado ejercicio presupuestal anual.

PREGUNTAS FRECUENTES

A continuación daremos respuesta a algunas preguntas frecuentes con relación a la participación ciudadana en los procesos de Planificación del Desarrollo y Presupuesto Participativo:

¿Tiene la población derecho a participar en la planificación del desarrollo, en los presupuestos públicos y en la gestión del desarrollo local?

SI. Las normas vigentes reconocen en diversos artículos el derecho de participación y las responsabilidades de los gobiernos locales para asegurar su ejercicio efectivo.

El artículo 17° de la Ley N° 27783 de Bases de Descentralización señala que:

17.1. Los gobiernos regionales y locales 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. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

17.2. Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

La participación es el primer principio rector citado por la Ley Marco de Presupuesto Participativo. De acuerdo a esta norma, "los gobiernos regionales y gobiernos locales **promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil**, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados; así como, en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos."

La finalidad de esta Ley señalada en su artículo 3°, es "recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlas en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo, optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado proceso de control social en las acciones públicas."

¿Quiénes tienen el derecho a participar en el planeamiento concertado y en el presupuesto participativo?

La participación es un derecho inherente a la persona y se ejerce de manera individual o asociada a través de diversos mecanismos e instancias de participación.

¿Qué diferencia hay entre una instancia y un mecanismo de participación?, ¿qué instancias y qué mecanismos hay para participar en los presupuestos participativos?

LAS INSTANCIAS

Hablamos de una instancia de participación cuando mediante Ley, Decreto Supremo, Ordenanza Regional o Municipal se constituye un espacio orgánico en el que están representados las autoridades y/o funcionarios del gobierno regional o local y los ciudadanos y ciudadanas de la jurisdicción, de manera directa o a través de sus organizaciones. Es el caso de los Consejos de Coordinación Local (CCL), las Juntas de Delegados Vecinales, los comités de gestión, las mesas de concertación y otros espacios de participación existentes que han sido creados o reconocidos mediante norma explícita.

La Ley Marco de Presupuesto Participativo en concordancia con las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales establece que:

Artículo 4° .- De las Instancias del Presupuesto Participativo.

Constituyen instancias de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto, en concordancia con las disposiciones legales vigentes:

- El Consejo de Coordinación Regional
- El Consejo de Coordinación Local Provincial
- El Consejo de Coordinación Local Distrital

LOS MECANISMOS

Hablamos de un mecanismo de participación para referirnos a un conjunto de procedimientos a través de los cuales se ejerce y garantiza el derecho de participación y los derechos asociados a él como

el de acceso a la información. Ejemplos de mecanismos de participación son el voto para elegir y revocar representantes y autoridades, el referéndum, los talleres de trabajo participativo, etc.

La Ley Marco de Presupuesto Participativo enuncia en sus artículos 6° y 7° diversos mecanismos de participación como son, entre otros:

- La identificación y el registro de agentes participantes
- El desarrollo de talleres de trabajo
- La formalización de los acuerdos

También considera los "Mecanismos de Vigilancia Participativa", a los que dedica todo el capítulo IV de la Ley.

¿Cuál es el rol de los CCL y cómo se da inicio al proceso?

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, en sus artículos 98° y 102°, crea respectivamente los Consejos de Coordinación Local Provincial y Distrital, como espacios institucionalizados y obligatorios de coordinación y concertación de las autoridades de un nivel de gobierno local con representantes de la sociedad civil de su jurisdicción y con las autoridades municipales del nivel local inmediatamente siguiente.

Así, el CCL Provincial está formado por el Alcalde Provincial, sus regidores, los Alcaldes Distritales de la provincia y representantes elegidos de organizaciones, instituciones, asociaciones, comunidades campesinas, nativas y cualquier otra forma de organización de nivel provincial de la sociedad civil. El CCL Distrital está formado por el Alcalde Distrital, sus regidores, los Alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado existentes en el distrito y representantes elegidos de organizaciones, instituciones, asociaciones, comunidades campesinas, nativas y cualquier otra forma de organización de nivel distrital de la sociedad civil.

Los representantes de la sociedad civil son elegidos por un periodo de dos años y su elección debe ser regulada mediante Ordenanza Provincial o Distrital según corresponda, en el marco del mandato que la Constitución confiere a las municipalidades de promover,

apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local, y de las normas que sobre la materia establece la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

Entre otras, la LOM asigna a los CCL como la primera de sus funciones la de coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo del ámbito local correspondiente. De acuerdo al calendario presupuestal, para que ello sea posible en el presente año, es recomendable que el respectivo CCL esté conformado y en funciones a más tardar al 30 de junio, de modo que el Presupuesto Participativo para el ejercicio 2005 pueda ser concertado en su seno de acuerdo a ley.

Para iniciar el proceso de Presupuesto Participativo, el respectivo Concejo Provincial o Distrital aprueba mediante ordenanza un plan de trabajo y, de ser necesario, un reglamento para el proceso, que precise las actividades, fechas, responsabilidades y otros aspectos específicos del mismo, en el marco de las normas vigentes (la Ley Marco y su Reglamento) y orientaciones (el Instructivo del MEF N°001-2004-EF/76.01) sobre la materia que expidan las instancias nacionales. Según lo disponga el Concejo Municipal, el plan de trabajo y/o reglamento pueden elaborarse a propuesta del CCL o en consulta con éste.

Entre los aspectos específicos que deben precisarse están, entre otros:

- Los requisitos y procedimientos de registro y acreditación de los agentes participantes
- La organización del proceso y de los talleres participativos
- Los mecanismos para garantizar una participación con igualdad de oportunidades, incluida la de ciudadanos y ciudadanas no organizados
- Los procedimientos de toma de decisiones, aprobación de acuerdos y solución de controversias

También pueden precisarse asignaciones referenciales de recursos para los distintos ámbitos territoriales que componen el municipio, así como criterios de priorización de acciones adecuados a las particularidades locales o a las políticas de gestión para el ejercicio.

¿Quiénes son los "agentes participantes" del proceso de Presupuesto Participativo?

Son todos los actores públicos y privados, representantes de organizaciones, ciudadanos y ciudadanas, cuya colaboración es importante o relevante para el desarrollo de la localidad o región, siempre y cuando estén dispuestos a participar en el proceso de acuerdo con las normas que lo rigen.

Entre ellos están los miembros del Consejo de Coordinación Local, los representantes de la sociedad civil, los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la provincia o distrito, y los miembros del Equipo Técnico designado para fines y tareas específicas, así como la población no organizada que quiere ejercer su derecho a participar en el proceso.

La sociedad civil comprende a los ciudadanos y a las organizaciones que los representan tales como organizaciones sociales de base territorial o sectorial, representantes de las principales actividades económicas de la región o municipio, organismos e instituciones privadas promotoras del desarrollo y otras organizaciones representativas del municipio.

¿Cómo asegurar que las diversas realidades existentes en la provincia y distrito sean tomadas en cuenta en los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo?

En un distrito no siempre las necesidades y prioridades de la población de la capital distrital van a ser similares a las de la población de las comunidades, caseríos y anexos. Es probable que el CCL distrital no incluya una representación homogénea de estas diversas necesidades y prioridades. En el caso de una provincia, igualmente, las prioridades para atender los asuntos de nivel interdistrital que requiere el desarrollo local, serán seguramente diferentes de las prioridades de la población del distrito capital de la provincia.

Las autoridades municipales y los CCL, como instancias reconocidas por ley para los procesos de Planeamiento Concertado y Presupuesto Participativo, deben asegurarse que en dichos procesos

estén adecuadamente representados esos diversos tipos de prioridades. Ello permitirá que los CCL recojan la síntesis de procesos de participación ciudadana efectiva e inclusiva, organizados social y territorialmente según las características del municipio.

Para ello pueden recurrir a diversos mecanismos de participación, principalmente a talleres de planificación y programación participativas organizados territorialmente (de acuerdo a los ámbitos territoriales de características diferenciadas que componen el municipio) o funcionalmente (reuniendo a organizaciones sociales con intereses similares o a representantes de las principales actividades económicas del municipio); incluso pueden organizar encuestas para recoger las prioridades de los ciudadanos no organizados.

La práctica de municipalidades experimentadas en Presupuesto Participativo muestra que para ello también puede ser una ayuda la definición previa de prioridades referenciales en la asignación de recursos, antes de iniciar la priorización de acciones específicas. Por ejemplo, preasignar porcentajes presupuestales referenciales para proyectos interdistritales, para la capital provincial o distrital según sea el caso, y para los otros ámbitos territoriales del municipio. También se pueden preasignar porcentajes presupuestales en función de ejes de desarrollo priorizados en el Plan de Desarrollo Concertado.

Estas asignaciones previas las puede definir el Concejo Municipal como parte de su política para el ejercicio fiscal, las puede consultar en el CCL o, como es el caso de algunos gobiernos locales experimentados en el Presupuesto Participativo, puede ser la primera definición que se pone a concertación, antes de iniciar el debate de prioridades específicas; cuál opción es la más apropiada dependerá de las condicionantes de cada municipio.

¿Y cómo hacer para que la población más pobre esté representada?

Los sectores más pobres de la población, por su propia situación, muchas veces no están en posibilidades de organizarse y actuar conjuntamente. Por ello es importante comenzar preguntándonos quiénes no están representados en los procesos participativos y

reflexionar sobre las dificultades que impiden la participación de estos sectores.

A partir de ello podremos desarrollar mecanismos específicos para recoger sus puntos de vista y sus demandas, así como plantear estrategias de acción que les permitan recuperar o desarrollar, de ser el caso, capacidad de organización y acción en conjunto.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS PARA EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005

A continuación se presentan diversas acciones, que de acuerdo a la experiencia, es bueno tener en cuenta y realizar para tener un buen proceso de programación participativa del presupuesto público local:

a) Armar un buen plan de trabajo para el proceso según lo establecido en la Ley Marco de Presupuesto Participativo, su reglamento y en el instructivo del MEF; revisarlo y aprobarlo en el CCL. De ser necesario, formular las ordenanzas y reglamentos complementarios. En el caso de requerirlo, puede ser bueno apoyarse en instituciones de asesoría u otras como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, que tienen experiencia en estos procesos.

b) Organizar el equipo técnico. Ellos son el soporte del proceso. Es recomendable incluir en el equipo técnico no sólo a funcionarios del gobierno local sino también de otras instancias o niveles de gobierno con presencia en el municipio y por cierto a miembros calificados de la sociedad civil. Aunque sea necesario recurrir a asesoramiento especializado, es indispensable constituir un equipo técnico en base a las capacidades locales que, producto del proceso, se fortalecerán.

c) Hacer la convocatoria pública al proceso. Darle la debida publicidad y reforzar con cartas de información e invitación a los agentes participantes claves que se requiera comprometer para el desarrollo del municipio. Como parte de la convocatoria se pueden hacer reuniones de sensibilización a determinados actores claves o

grupos de actores cuya participación en el proceso se considera relevante. Todas las acciones de convocatoria deben estar presididas personalmente por la máxima autoridad local a fin de otorgar respaldo político claro al proceso.

d) Sectorizar el municipio. Si la localidad tiene una población numerosa, si ésta está muy dispersa en el territorio, y/o hay muchas diferencias internas, puede ser bueno hacer una delimitación de "sectores" o "zonas" que permita llegar a los diversos puntos y facilitar la consulta y la participación ciudadana.

e) Abrir el registro de agentes participantes. Tener en cuenta que este registro debe ser más amplio que el que se haya usado para la elección de representantes a los CCL, debiendo permitir la participación de todos los ciudadanos que quieran hacerlo, en el marco de las normas y procedimientos aplicables. El gobierno local debe hacer un esfuerzo explícito de promoción para buscar que se incorporen al proceso los actores sociales, económicos e institucionales más importantes para el desarrollo regional o local.

f) Capacitar a los agentes participantes que lo requieran, en especial a los representantes de las organizaciones de base de la jurisdicción.

g) Poner toda la información disponible a disposición de los agentes participantes, particularmente la que se refiere a la evaluación de resultados del proceso anterior y las razones que permitieron o no alcanzarlos. Toda la información se puede y debe conocer. No se gana nada positivo dificultando el acceso a ella; por el contrario aumentan los celos y suspicacias.

h) Registrar y documentar el proceso. Garantizar que existan cargos de las invitaciones y copias de los avisos y anuncios hechos. Tener las listas de los asistentes debidamente suscritas por ellos; dejar actas de los acuerdos; fotos y grabaciones nunca están demás.

BASE LEGAL

Existe una amplia legislación que define y fundamenta el derecho a la participación ciudadana en el proceso de descentralización. Las normas más importantes sobre la materia son:

- La Ley de Reforma Constitucional que abre el proceso de descentralización
- La Ley de Bases de Descentralización
- Las Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias,
- La Ley Orgánica de Municipalidades
- La Ley Marco de Presupuesto Participativo y su reglamento.
- La Ley de Modernización del Estado
- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A ellas debemos de sumar:

- La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos N° 26300

GUÍAS PARA UNA PLANIFICACIÓN CONCERTADA es un esfuerzo conjunto del Consejo Nacional de Descentralización CND, el Ministerio de Economía y Finanzas MEF, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza MCLCP, la Asociación Nacional de Centros ANC, CARE Perú y el Programa Pro Descentralización PRODES. El objetivo de la presente publicación es contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización brindando información importante a los gobiernos locales y a la ciudadanía en general, sobre temas claves de la gestión local relacionados con dicho proceso, particularmente para la elaboración de sus Planes de Desarrollo Concertados y la formulación y ejecución de sus Presupuestos Participativos.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de USAID Perú. El contenido de la misma corresponde a los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de la agencia.

EN EL PRÓXIMO NÚMERO

ARTICULACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y EL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL CON EL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO