

PROCESOS DE PLANEAMIENTO CONCERTADO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005

INFORME DE SISTEMATIZACION Y EVALUACION

**ELABORADO POR
MG. IRMA DEL AGUILA PERALTA**

**MESA DE CONCERTACION DE LUCHA CONTRA
LA POBREZA**

NOVIEMBRE DEL 2004

INDICE

	Página
INTRODUCCION	3
I. LOS PROCESOS DE PLANEAMIENTO CONCERTADO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL 2004	7
1. <i>Los procesos de planeamiento concertado en el 2004</i>	7
2. <i>Los procesos de Presupuesto Participativo 2005</i>	9
3. <i>La constitución de CCR y CCL y su participación en los procesos de presupuesto participativo y actualización del plan</i>	15
4. <i>Evaluación cualitativa del proceso de Presupuesto Participativo 2005</i>	18
II. BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO	20
1. <i>Fortalezas</i>	22
2. <i>Debilidades</i>	38
3. <i>Logros</i>	47
4. <i>Dificultades</i>	56
III. RETOS	63
IV. CONCLUSIONES	66
BIBLIOGRAFIA	72
ANEXOS	74
A. <i>Planes de Desarrollo regional vigentes al 2004</i>	75
B. <i>Los documentos Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo</i>	77
C. <i>Contenido de los PDC vigentes</i>	102

INTRODUCCION

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza viene impulsando la formulación y actualización de planes concertados de desarrollo y presupuestos participativos desde el año 2001 y esa experiencia le ha permitido constatar los avances y limitaciones que enfrentan estos procesos así como los retos que tienen por delante en las distintas regiones del país y a nivel nacional.

El siguiente informe da cuenta de los procesos de Presupuesto Participativo (PP) 2005 y de actualización de los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) llevados a cabo a lo largo del 2004, en el ámbito regional y provincial. Construir esta visión nacional del curso de estos procesos se ha hecho, fundamentalmente, a partir de la información proporcionada por las 26 Mesas regionales, las que ha su vez, cuentan con una amplia red de “informantes”, partícipes de los procesos regionales y locales (gobiernos regionales y locales, Mesas provinciales, organismos e instituciones de sociedad civil, ONGS etc.).

Este es, probablemente, uno de los mayores esfuerzos hasta ahora desplegados de sistematización y evaluación de los procesos de PP y PDC y que abarca las 26 regiones y 194 provincias del país. El reconocimiento a las Mesas regionales y colaboradores por su valiosa contribución.

El 2004 es el primero en el que los procesos de PP regionales y locales tienen lugar bajo el nuevo marco legal que los norma (Ley Marco del Presupuesto Participativo, Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo) y los procesos de PDC regionales y locales se enmarcan dentro del Instructivo respectivo (No. 001-2004-EF/76.01), que orienta su desarrollo en términos gruesos.

Al momento de la redacción de este informe, los procesos de PP han concluido, o debieran haber concluido, con los siguientes momentos identificados en el Instructivo 001-2004-EF/76.01 :

- 1. Preparación*
- 2. Convocatoria*
- 3. Identificación de los Agentes*
- 4. Capacitación de los Agentes Participantes*
- 5. Desarrollo de los Talleres de Trabajo*
- 6. Evaluación Técnica de Prioridades*
- 7. Formalización de los Acuerdos*

La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza apuesta por la consolidación de estos espacios de participación y concertación entre Estado y Sociedad Civil. La mclcp entiende que los PP y PDC son, por un lado, instancias de ejercicio de democracia deliberativa y de “empoderamiento” ciudadano y, por otro, instrumentos que, tomados en su conjunto, están orientados a articular de forma consistente la programación del gasto con el planeamiento de una estrategia de desarrollo que asume, entre sus lineamientos de política centrales, la lucha contra la pobreza.

Por todo lo dicho, la importancia creciente de estos procesos no puede soslayarse.

Metodología de Trabajo.

Como ya señaláramos, el presente informe se ha confeccionado, fundamentalmente, a partir de la información proporcionada por la Mesa nacional y los coordinadores y/o secretarios ejecutivos de las 26 Mesas regionales, entre agosto y noviembre de este año. Las primeras 13 tablas que se consignan a continuación así como una versión preliminar de este informe, han sido objeto de una última actualización por parte de las Mesas regionales y nacional, en el mes de noviembre.

Adicionalmente, una tabla de evaluación cualitativa de los procesos regionales de Presupuesto Participativo 2005 (tabla No. 14) ha sido incluida, sobre la base de las respuestas brindadas por las Mesas regionales en el mes de noviembre. Esta tabla contrasta la información sobre el cumplimiento formal de las exigencias legales propias de los procesos de participación y proporcionada por las tablas previas (No1-No13), con la apreciación general que las Mesas regionales se han formado al final de dichos procesos.

También se ha echado mano de los informes semestrales confeccionadas por las Mesas regionales y correspondientes al periodo enero-junio del 2004.

El informe ha sido estructurado en las siguiente partes fundamentales:

- 1. Las tablas que son un consolidado de la información recabada en torno a los procesos de ámbito regional y provincial.*
- 2. El análisis del Balance y Perspectivas del Proceso (Fortalezas, Debilidades, Logros y Dificultades).*
- 3. Los retos pendientes identificados en el análisis y a tener en cuenta en los próximos procesos.*
- 4. Las conclusiones generales.*

1. Las tablas *relativas al desarrollo de los procesos de Presupuesto Participativo 2005 y de actualización de los Planes de Desarrollo Concertado en el ámbito regional y provincial son consolidados de las tablas entregadas por las 26 Mesas regionales, entre agosto y noviembre del 2004. Posteriormente, han sido objeto de una revisión final por parte de las 26 Mesas regionales y nacional.*

Las tablas que presentamos en el informe, en número de 14, ponen énfasis en los siguientes aspectos:

- a. La amplitud de los procesos de PP y PDC regionales y provinciales. Dicha amplitud es medida en términos numéricos (cuántas regiones y provincias) y geográficos (qué regiones y provincias).*
- b. El cumplimiento de los principales momentos del proceso de PP regional (inscripción de los agentes, capacitación de los agentes, talleres de trabajo, rendición de cuentas, etc.).*
- c. El desempeño de los actores de los procesos de PP y PDC, fundamentalmente de: los gobiernos regionales y locales y los CCR y CCL, aunque también se hecha una mirada general a los equipos técnicos regionales y locales y a las Mesas de Concertación regionales.*
- d. La evaluación cualitativa de los procesos de Presupuesto Participativo regional.*

La Tabla No. 7 ofrece, a partir de la consolidación del resto de tablas, una propuesta de estándares mínimos que nos permita evaluar, en términos formales, los procesos de PP y PDC regionales. Los criterios de evaluación formal tienen que ver con los aspectos reseñados arriba.

De una lectura de las tablas, se puede comprobar inmediatamente que la información correspondiente a los procesos regionales es mucho más cualitativa y detallada que la información correspondiente a los procesos provinciales, que es fundamentalmente cuantitativa. Esto es comprensible, teniendo en cuenta que el mayor volumen de información ha sido generado por las Mesas regionales.

Una observación adicional: las tablas elaboradas con fines de evaluación formal de procesos, plantean algunas preguntas cerradas (Sí/ No). A veces, responder en esos términos ha sido difícil, sobretodo tratándose de situaciones complejas y que evolucionan con el transcurso del tiempo. Con frecuencia una Mesa regional ha respondido afirmativamente a una pregunta expresando sin embargo, sus reservas (“sí, pero...”). Así por ejemplo, en la tabla No.6 sobre “Procesos Regionales que han Cumplido con Organizar Talleres de Trabajo de Diagnóstico y de Formulación de Criterios de Priorización de Proyectos de Inversión” se incluyen reservas formuladas por las Mesas regionales de Huánuco y Puno. Estas están referidas a que, en el primer caso, los Talleres de Trabajo fueron de convocatoria restringida pues solo asistieron los alcaldes provinciales y en el segundo, los talleres se limitaron a dos sesiones de trabajo.

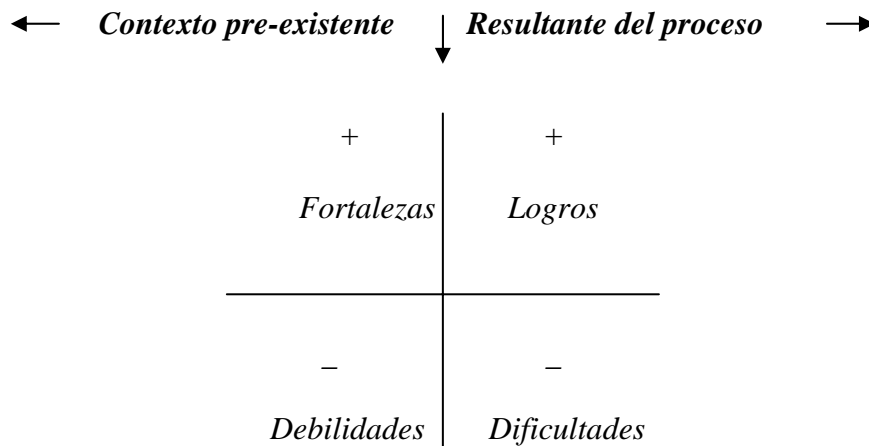
En definitiva, se ha intentado registrar las observaciones planteadas, introduciendo notas a pie de páginas y formulando comentarios que relativicen los resultados formales arrojados por las tablas.

Por lo demás, la Tabla No. 14 es útil para contrastar los datos formales de los procesos PP regionales con la apreciación que las Mesas regionales tienen de los mismos, en términos de una evaluación del grado de “participación ciudadana”, “respeto de los acuerdos de priorización de inversiones” y “vinculación entre PP y PDC regionales”. Las variables consideradas en este caso son: “nada satisfactoria”, “poco satisfactoria”, “satisfactoria” y “muy satisfactoria”.

2. Para el análisis de los procesos de PP y PDC hemos recurrido a una herramienta analítica que examine, por un lado, el balance y por otro, las perspectivas que ofrecen.

- a. El Balance tiene que ver con el análisis de una situación, en que se comparan sus extremos favorables (fortalezas) y desfavorables (debilidades). Con respecto a los procesos participativos y de concertación llevados a cabo en el 2004, tiene que ver con el análisis del contexto pre-existentes encontradas al inicio, “heredadas” de procesos anteriores.
- b. Las Perspectivas tienen que ver con el análisis de la situación resultante de los procesos de participación y concertación (logros y dificultades). Con respecto a los procesos participativos y de concertación llevados a cabo en el 2004, tienen que ver con el análisis de las condiciones creadas, favorables o desfavorables, en el curso de dichos procesos y que se convertirán en condiciones pre-existentes en los procesos a llevarse a cabo en el 2005.

Procesos 2004



El análisis de los Logros y Dificultades persistentes de los procesos participativo y de concertación toma en cuenta dos dimensiones:

- a. La político-participativa*
- b. La técnica*

El análisis de Balance y Perspectivas recoge y contrasta la información consolidada de las Mesas regionales, contenida en las tablas No.1-13. Adicionalmente, toma en cuenta los informes semestrales producidos por las Mesas regionales entre enero-junio del 2004. A lo largo del informe, las afirmaciones o supuestos se ven respaldados por casos registrados por las Mesas y otras fuentes relevantes (ONGS, Defensoría del Pueblo, ONPE, MEF, etc.) en las diferentes regiones. Cabe destacar sin embargo, que estos casos no constituyen un recuento sistemáticos de las experiencias regionales. Son manejados a modo de ejemplos ilustrativos.

3. Los retos pendientes son identificados a partir del análisis de Balance y Perspectivas. Constituyen desafíos a ser asumidos por las Mesas regionales y locales pero también por sociedad civil y el Estado comprometidos en la consolidación de los procesos. Algunos retos tienen una dimensión política-participativa y otros, a una dimensión de orden técnico.

4. Las conclusiones generales que arrojan los procesos de presupuesto y concertación llevados a cabo en el 2004. Son las afirmaciones o proposiciones fundamentales que se desprenden de la lectura del conjunto del informe. Las conclusiones también han sido organizadas de acuerdo a sus dimensiones de orden político-participativa y técnica.

I. LOS PROCESOS DE PLANEAMIENTO CONCERTADO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

1. LOS PROCESOS DE PLANEAMIENTO CONCERTADO EN EL 2004

(Información proporcionada por las 26 mesas regionales al 25 de agosto y actualizada en noviembre 2004)

1.1. Planes De Desarrollo Concertado Regional (Actualización al 2004)

Si bien la cifra de 26 regiones que cuentan actualmente con sus Planes de Desarrollo Concertado, no da cuenta de la calidad de los procesos de planeamiento ni de la calidad del documento PDC como instrumento de gestión estratégica local, hay que resaltar el avance notable con respecto al escenario anterior al 2002.

Dicho esto, cabe señalar que 16 han cumplido con actualizarlos al 2005. De acuerdo a la información proporcionada por las Mesas regionales, de dichas 16 regiones 14 lo han hecho de forma participativa (la excepción está dada por el Callao y Tacna).

Tabla No. 1

26 Regiones	Número de regiones con PDC	¿El PDC ha sido actualizado en el 2004?	¿El proceso de actualización ha sido participativo?
Sí	26 ¹	16	14
No	0	10	2

Tabla No. 2

REGION	PDC actualizados en el 2004	Proceso de actualización ha sido participativo
Amazonas		
Ancash	X	X
Apurímac		
Arequipa		
Ayacucho		
Cajamarca	X	X
Callao	X	
Cusco	X	X
Huancavelica	X	X
Huanuco		
Ica		
Junín	X	X
La Libertad	X	X

¹ Esta cifra no da cuenta ni de la calidad del documento como instrumento de planeamiento estratégico ni de la calidad concertadora del proceso de elaboración del mismo.

Lambayeque	X	X
Lima Metropolitana		
Lima Provincias		
Loreto	X	X
Madre de Dios		
Moquegua	X	X
Pasco	X	X
Piura	X	X
Puno		
San Martín	X	X
Tacna	X	
Tumbes	X	X
Ucayali	X	X

1.2. Planes de Desarrollo Concertado Provinciales.

Otro avance notable con respecto al escenario reciente es la abrumadora mayoría de provincias que al 2005 cuentan con Planes de Desarrollo Concertado: 180, es decir, el 92.8 % de las provincias del país.

Una vez más, esta cifra no da cuenta de la calidad de los procesos de planeamiento ni de la calidad de los documentos PDC provinciales como instrumentos de gestión estratégica local.

Tabla No. 3

26 Regiones	Número de provincias que cuentan con PDCL	Número total de provincias	Porcentaje de provincias que cuentan con PDCL
	180	194	92.8

2. LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005

(Información proporcionada por las 26 mesas regionales al 25 de agosto y actualizada en noviembre 2004)

2.1. Proceso de Programación y Formulación del Presupuesto Participativo Regional 2005

La siguiente tabla da cuenta de algunas condiciones relevantes para el inicio y desarrollo del proceso participativo hasta la fase de realización de los Talleres de Trabajo (Diagnóstico y Criterios de Priorización de Proyectos de Inversión).

Puede verse que el nivel de cumplimiento formal de cada una de estas variables es relativamente elevado: más de la mitad de regiones, a excepción de la variable “constitución de los Comités de Vigilancia Ciudadana” (14/26).

Tabla No. 4

26 Regiones	Al 25 de agosto, ¿Se inició el proceso?	¿Se ha inscrito a los agentes?	¿Se ha capacitado a los agentes en talleres?	¿Se ha constituido el equipo técnico de la región?	¿La MCLCP ha sido invitada a participar en los equipos técnicos?	¿Han tenido lugar los talleres de trabajo? I.Diagnóstico II.Priorización de Proyectos de Inversión	¿El gobierno regional ha informado sobre los avances en la ejecución del Presupuesto Participativo 2004?	¿Se ha constituido el CVC?
Sí	25	25	23	26	17	21	20	14
No	1 ²	1	3	0	9	5	6	12

² El Municipio de Lima Metropolitana convocó al proceso participativo por medio de una ordenanza del 20 de septiembre del 2004. Cabe destacar que el Instructivo No 001-2004 –EF/ 76.01 para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo conmina a programar los Talleres de Trabajo antes del 30 de junio, habida cuenta de los plazos legales otorgados a los gobiernos regionales y locales para la presentación y aprobación de sus respectivos Presupuestos Institucionales.

2.2. Conformación de los Equipos Técnicos regionales.

El Reglamento de la Ley del Presupuesto Participativo contempla la posibilidad de constituir equipos técnicos ampliados para dar soporte técnico en el desarrollo del proceso así como cumplir con la evaluación de los proyectos o ideas de proyectos priorizados en los Talleres de Trabajo³.

En la tabla a continuación, se identifican 19 regiones donde se han constituido equipos técnicos ampliados, de los cuales 17 cuentan con participación de miembros de la Mesa de Concertación.

Tabla No. 5

EQUIPOS TECNICOS	EQUIPOS TÉCNICOS RESTRINGIDOS (Solo Gobierno Regional)	EQUIPOS TÉCNICOS AMPLIADOS	
		Sin MCLCP	Con MCLP
Amazonas			X
Ancash			X
Apurímac			X
Arequipa	X		
Ayacucho			X
Cajamarca			X
Callao	X		
Cusco			X
Huancavelica			X
Huanuco	X		
Ica			X
Junín			X
La Libertad			X ⁴
Lambayeque			X
Lima Metropolitana	X		
Lima Provincias			X
Loreto			X
Madre de Dios			X
Moquegua			X
Pasco			X
Piura	X		
Puno	X		
San Martín		X	
Tacna		X	
Tumbes	X		
Ucayali			X

³ Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Título I, capítulo 1, inciso H.

⁴ Nunca se le convocó.

2.3. Procesos Regionales que han cumplido con organizar talleres de trabajo de diagnóstico y de formulación de criterios de priorización de proyectos de inversión.

La tabla No. 6 da cuenta de las regiones donde se ha cumplido con la exigencia formal que, de acuerdo a Ley, recae sobre los gobiernos regionales o locales (según el caso), de convocar a los Talleres de Trabajo.

Es preocupante apreciar que en 5 regiones no se habrían desarrollado estos talleres, a pesar del mandato legal. En Lima Metropolitana, por ejemplo, se habría convocado a un proceso de recojo de “opiniones” ciudadanas vía web. Y la ordenanza municipal que regula el proceso y programación del PP 2005 fue emitido el 20/09/04, es decir, de forma extemporánea.

La cifra que registra el número de regiones donde han tenido lugar los Talleres de Trabajo no da cuenta, sin embargo, de la calidad del proceso.

Tabla No. 6

REGION	SI HAN TENIDO LUGAR LOS TALLERES DE TRABAJO	NO HAN TENIDO LUGAR LOS TALLERES DE TRABAJO
Amazonas	X	
Ancash	X	
Apurímac	X	
Arequipa		X
Ayacucho		X
Cajamarca	X	
Callao	X	
Cusco	X	
Huancavelica	X	
Huanuco ⁵	X	
Ica		X
Junín	X	
La Libertad	X	
Lambayeque	X	
Lima Metropolitana		X
Lima Provincias	X	
Loreto	X	
Madre de Dios		X
Moquegua	X	
Pasco	X	
Piura	X	
Puno ⁶	X	
San Martín	X	
Tacna	X	
Tumbes	X	
Ucayali	X	

⁵ Talleres de Trabajo de convocatoria restringida pues solo asistieron alcaldes provinciales.

⁶ Limitado a dos sesiones de trabajo y sólo con asistencia de miembros del CCR.

2.4. Estándares Formales Mínimos para evaluar procesos regionales.

La tabla No.7 da cuenta de estándares formales mínimos para evaluar los procesos de presupuesto participativo y de concertación de ámbito regional. En esta tabla se ha puesto hincapié en el rol jugado por los gobiernos regionales en dichos procesos y que inciden en su afincamiento institucional.

En la tabla se han seleccionado diez (10) estándares formales:

1. Actualización concertada del PDC
2. El gobierno regional ha emitido ordenanzas regionales para reglamentar la participación ciudadana
3. El gobierno regional cumplió con inscribir a los agentes
4. El gobierno regional apoyó la capacitación de los agentes
5. El gobierno regional convocó y desarrolló talleres de diagnóstico y de criterios de priorización
6. Se constituyó el equipo regional ampliado
7. El gobierno regional cumplió con informar sobre los avances en la ejecución del PP 2004
8. Se constituyó el CVC regional
9. El CCR apoyó el proceso de PP 2005
10. El CCR apoyó el proceso de actualización del PDC

Las regiones han sido clasificadas en cinco grupos, de acuerdo al grado de cumplimiento de los estándares formales:

- a. Regiones que cumplieron con todos los estándares formales (10)
- b. Regiones que cumplieron con casi todos los estándares formales (8 o 9)
- c. Regiones que cumplieron con al menos al mitad de los estándares formales (5-7)
- d. Regiones que cumplieron con menos de la mitad de los estándares formales (1-4)
- e. Regiones que no cumplieron con ninguno de los estándares formales (0)

Es de resaltar que existen cinco regiones que, de acuerdo a los informes de sus respectivas mesas, han cumplido con los diez estándares formales. Estas son: Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Ucayali. En el extremo, está la región Arequipa que no habría cumplido con ninguno de los estándares formales. La región Lima Metropolitana le sigue muy de cerca, cumpliendo con apenas un estándar y medio (1 ½): es decir, que la región cumplió solo con inscribir a los agentes y se emitió la ordenanza de participación ciudadana, aunque de forma extemporánea.

La tabla No. 7 es más adelante contrastada con la tabla No. 14 que constituye una evaluación cualitativa de dichos procesos.

Tabla No. 7

ESTANDARES FORMALES MINIMOS PARA EVALUAR PROCESOS REGIONALES (cumplimiento al 31 de julio 2004)

Región	Se actualizó el PDC de forma concertada en el 2004	El gobierno regional emitió Ordenanzas Regionales para reglamentar participación de Sociedad Civil	El gobierno regional cumplió con inscribir a los agentes	El gobierno regional apoyó la capacitación de los agentes participantes del proceso	El gobierno regional convocó y desarrolló talleres de diagnóstico y de criterios de priorización de proyectos	Se constituyó el equipo técnico regional ampliado	El gobierno regional cumplió con informar sobre los avances en la ejecución del PP 2004	Se constituyó el CVC Regional	CCR ha apoyado proceso PP 2005	CCR ha apoyado actualización del PDC en el 2004
Amazonas			X	X	X	X	X		X	
Ancash	X	X	X	X	X	X	X			
Apurímac		X ¹	X	X	X	X		X	X	
Arequipa										
Ayacucho			X	X		X				
Cajamarca	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Callao		X	X	X	X		X	X	X	
Cusco	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Huancavelica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Huanuco		X	X	X	X ²		X	X	X	
Ica			X	X		X	X	X		
Junín	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
La Libertad	X	X	X	X	X	X ³		X	X	X
Lambayeque	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Lima Metrop.		X ⁴	X							
Lima Prov.			X	X	X	X	X		X	X
Loreto	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Madre de Dios			X	X		X	X			
Moquegua	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Pasco	X		X	X	X	X	X		X	
Piura	X	X ⁵	X	X	X		X	X	X	
Puno		X ⁶			X ⁷				X	
San Martín	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Tacna		X	X	X	X	X	X			
Tumbes	X		X	X	X		X			
Ucayali	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

¹ Existe un acuerdo pero no se emitió ordenanza.

² Talleres de Trabajo de convocatoria restringida. Sólo asistieron alcaldes provinciales.

³ Nunca se convocó al equipo técnico ampliado.

⁴ La ordenanza de Lima Metropolitana fue emitida el 20 de sept. del 2004, es decir completamente extemporánea.

⁵ La ordenanza de la región Piura fue emitida el 25 de agosto del 2004, es decir, de forma extemporánea.

⁶ Existe un acuerdo pero no se emitió ordenanza.

⁷ Sólo participaron miembros del CCR y otros agentes no inscritos

	No cumplieron con <u>ninguno</u> de los estándares seleccionados (0)
	Cumplieron con <u>menos de la mitad</u> de los estándares seleccionados (1-4)
	Cumplieron con <u>al menos la mitad</u> de los estándares seleccionados (5-7)
	Cumplieron con <u>casi todos</u> los estándares seleccionados (8 o 9)
	Cumplieron con <u>todos</u> los estándares seleccionados (10)

2.5. Proceso de Programación y Formulación de Presupuestos Participativos Locales para el 2005.

De forma similar a lo señalado para los procesos de planeamiento de desarrollo concertado locales, cabe destacar el elevado número de provincias que no solo han aprobado sus Presupuestos Participativos (182/ 192) sino, de acuerdo a información de las Mesas regionales, lo han hecho de acuerdo a estándares mínimos de participación ciudadana, es decir, convocando y realizando talleres de trabajo de diagnóstico y priorización de criterios de inversión (171/ 192).

Otro aspecto importante a destacar es la constitución de equipos técnicos provinciales (183 / 192) que tienen por rol brindar un indispensable soporte técnico al proceso participativo y evaluar los proyectos o ideas de proyectos priorizados en los Talleres de Trabajo.

Tabla No. 8

26 Regiones	Número de provincias con PP aprobados	Número de provincias que han realizado talleres de trabajo de diagnóstico y priorización de proyectos	Número de provincias con equipos técnicos constituidos
	182	171	183

Tabla No. 9

REGION	Número de provincias con PP aprobados	Número de provincias que han realizado talleres de trabajo de diagnóstico y priorización de proyectos	Número de provincias con equipos técnicos constituidos	Número total de provincias por región
Amazonas	7	7	7	7
Ancash	19	19	19	20
Apurímac	7	7	7	7
Arequipa	5	5	5	8
Ayacucho	11	11	11	11
Cajamarca	12	12	12	13
Callao	1	1	1	1
Cusco	13	13	13	13
Huancavelica	7	7	7	7
Huanuco	11	11	11	11
Ica	4	4	4	5
Junín	9	9	9	9
La Libertad	12	6	12	12
Lambayeque	3	3	3	3
Lima Metrop.	1	0	1	1
Lima Provincias	9	5	9	9
Loreto	5	6	6	6
Madre de Dios	2	1	2	3
Moquegua	3	3	3	3
Pasco	3	3	3	3
Piura	8	8	8	8
Puno	10	10	10	13
San Martín	10	10	10	10
Tacna	4	4	4	4
Tumbes	2	2	2	3
Ucayali	4	4	4	4

3. LA CONSTITUCION DE CCR Y CCL Y SU PARTICIPACIÓN EN PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y ACTUALIZACION DEL PLAN

(Información proporcionada por las 26 mesas regionales al 25 de agosto y actualizada en noviembre 2004)

3.1. Constitución de los Comités de Coordinación Regional y su participación en el Presupuesto Participativo y actualización del Plan.

En las tablas No. 10 y 11 se da cuenta de la presencia de los Consejos de Coordinación Regionales (CCR) en los procesos de presupuesto participativo y planeamiento concertado.

Cabe destacar, en primer lugar, que los 26 CCR ya han sido elegidos y constituidos formalmente. La participación de los CCR en los procesos de PP regionales es, en términos formales, mayoritaria (16/26), y aunque esto es un dato positivo, hay que resaltar que no da cuenta de los términos de dicha presencia. Así, algunas Mesas regionales han expresado sus reservas con respecto al rol desempeñado por los CCR, lejos del papel activo, de concertación y coordinación que le asignan la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley No. 28056) y la Ley que modifica la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y establece los Consejos de Coordinación Regional (Ley No. 28013), entre otras. Este es el caso de los CCR de las regiones del Callao, La Libertad, Huánuco, Piura y Puno.

El apoyo que los CCR han brindado al proceso de actualización del PDC es todavía muy discreto (11/26). El hecho de que apenas algo más de las mitad de las regiones (16/26) haya procedido a actualizar sus PDC y que un número menor lo haya hecho a través de procesos concertados (14/26), nos da una idea del interés relativamente “marginal” que suscita la actualización de los PDC, en instancias de gobierno y organismos consultivos de las regiones.

Tabla No. 10

26 Regiones	Número de CCR elegidos y constituidos en las regiones	¿El CCR ha apoyado el proceso de Presupuesto Participativo 2005 de la región?	¿El CCR ha apoyado el proceso de actualización del PDC?
Sí	26 ⁷	16 ⁸	11
No	0	10	15

⁷ Se incluyen los 25 CCR y la Asamblea Metropolitana para Lima Metropolitana.

⁸ Sin embargo, en dos regiones (Callao y La Libertad) la participación de los CCR era más en calidad de “invitado” del proceso de presupuesto participativo, antes que participe. Y en otras tres regiones (Huánuco, Piura y Puno), las Mesas regionales expresaron sus reservas, pues los CCR no cumplieron cabalmente con los roles que les asisten en este proceso.

Tabla No. 11

REGION	CCR ha apoyado el proceso de Presupuesto Participativo 2005	CCR ha apoyado el proceso de actualización del PDC 2004
Amazonas	X	
Ancash		
Apurímac	X	
Arequipa		
Ayacucho		
Cajamarca		X
Callao	X	
Cusco	X	X
Huancavelica	X	X
Huanuco	X	
Ica		
Junín	X	X
La Libertad	X	X
Lambayeque	X	X
Lima Metropolitana		
Lima Provincias	X	X
Loreto		X
Madre de Dios		
Moquegua	X	X
Pasco	X	
Piura	X	
Puno	X	
San Martín	X	X
Tacna		
Tumbes		
Ucayali	X	X

3.2. Constitución de Comités de Coordinación Local Provinciales.

La gran mayoría de CCL provinciales ya se encuentran instalados en el 2004: 159, es decir, en el 81.9% de las provincias del país. Este dato constituye un avance importante con respecto al escenario registrado en años anteriores.

Una vez más, esta cifra, siendo relevante por sí misma, no da cuenta de la actuación de los CCL provinciales en los procesos que nos incumben.

Tabla No. 12

26 Regiones	¿Cuántos CCL provinciales están instalados?	Número total de provincias	Porcentaje de provincias que cuentan con CCL
	159	194	81.9

Tabla No. 13

REGION	CCL provinciales instalados	Número total de provincias por región
Amazonas	2	7
Ancash	20	20
Apurímac	7	7
Arequipa	8	8
Ayacucho	10	11
Cajamarca	8	13
Callao	0	1
Cusco	6	13
Huancavelica	7	7
Huanuco	11	11
Ica	4	5
Junín	9	9
La Libertad	12	12
Lambayeque	3	3
Lima Metropolitana	0	1
Lima Provincias	5	9
Loreto	6	6
Madre de Dios	2	3
Moquegua	3	3
Pasco	3	3
Piura	6	8
Puno	8	13
San Martín	10	10
Tacna	3	4
Tumbes	2	3
Ucayali	4	4

4. EVALUACION CUALITATIVA DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005

Esta última tabla ofrece la oportunidad de ponderar los resultados de las tablas anteriores, que ponen énfasis en los resultados formales de los procesos de Presupuesto Participativo 2005.

La tabla No. 14 constituye una evaluación cualitativa del proceso de PP 2005 de ámbito regional. Se ha pedido a las Mesas regionales que opinen sobre su apreciación de dichos procesos, teniendo en cuenta el grado de satisfacción con respecto a: 1. la “participación” ciudadana en el proceso; 2. el “respeto de los acuerdos sobre prioridades de inversión” y, 3. la “coherencia” entre el Presupuesto Participativo 2005 y los ejes de desarrollo aprobados en el Plan de Desarrollo Concertado.

Del cruce de la información que presentan los cuadros No.7 (sobre estándares mínimos formales) y No.14 puede concluirse que las regiones que habrían desarrollado un mejor proceso (empleando términos de evaluación cuantitativos y cualitativos) son: Cusco, Lambayeque y Huancavelica, seguidos de Moquegua y San Martín; y por el contrario, aquellas donde el proceso fue más deficiente serían: Arequipa y Lima Metropolitana, seguidas de Ayacucho, Madre de Dios y Huánuco.

La región Arequipa que no alcanzó a cumplir con ninguno de los estándares formales señalados, en la tabla No. 14 tiene, por parte de la Mesa regional, una apreciación “poco satisfactoria” del proceso. De forma similar, las regiones de Lima Metropolitana, Ayacucho y Madre de Dios que cumplieron solo con 1 ½, 3 y 4 de los estándares formales respectivamente, merecieron por parte de sus Mesas regionales una opinión “nada satisfactoria” con respecto al grado de participación de sociedad civil en los procesos regionales.

Un elemento especialmente preocupante es que en 18 de las 26 regiones se señala que el proceso ha sido “nada” o “poco satisfactorio” en lo que se refiere al respeto de los acuerdos sobre prioridades de inversión aprobados en la versión final del Presupuesto 2005. Las futuras acciones de vigilancia ciudadana deberían incidir en el monitoreo del respeto de dichos acuerdos.

A este respecto, cabe señalar que las variables “respeto de los acuerdos” y “coherencia entre PP y PDC” no son reflejadas en las tablas sobre estándares formales⁹.

⁹ Al momento de confección de las 13 tablas que la preceden, la mayoría de los procesos de PP venían de concluir sus Talleres de Trabajo y estaban en evaluación de las prioridades aprobadas, por parte de los equipos técnicos. Es decir, que el “respeto de los acuerdos” todavía no era materia de verificación.

Tabla No. 14
EVALUACION CUALITATIVA DEL PROCESO DE PP 2005 A NIVEL REGIONAL REALIZADA POR LAS MESAS.

Región	Su apreciación general sobre el proceso del PP 2005 con relación a la participación	Su apreciación general sobre el proceso del PP 2005 con relación al respeto de los acuerdos sobre prioridades de inversión	Su apreciación general sobre la vinculación entre el PP 2005 y los objetivos o ejes de desarrollo del PDC
Amazonas	Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Satisfactorio
Ancash	Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Apurímac	Poco Satisfactorio	Nada Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Arequipa	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Ayacucho	Nada Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Cajamarca	Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Callao	Poco Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Cusco	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Huancavelica	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Huanuco	Nada Satisfactorio	Nada Satisfactorio	Nada Satisfactorio
Ica	Poco satisfactorio	Nada Satisfactorio	Nada Satisfactorio
Junín	Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
La Libertad	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Lambayeque	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Lima Metropolitana	Nada Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Lima Provincias	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Satisfactorio
Loreto	Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Madre de Dios	Nada Satisfactorio	Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Moquegua	Muy Satisfactoria	Poco Satisfactorio	Satisfactorio
Pasco	Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
Piura	Poco Satisfactorio	Satisfactoria	Nada Satisfactoria
Puno	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio
San Martín	Satisfactoria	Satisfactoria	Satisfactoria
Tacna	Poco Satisfactorio	Poco satisfactoria	Poco satisfactoria.
Tumbes	Poco Satisfactorio	Poco Satisfactorio	Satisfactorio
Ucayali	Poco Satisfactorio	Satisfactorio	Poco Satisfactorio

II. BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO

FORTALEZAS

DEBILIDADES



1. FORTALEZAS

- 1.1. Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza instaladas y consolidadas en todas las regiones.
- 1.2. Nuevo marco legal que promueve la participación ciudadana
 - 1.2.1 Participación ciudadana y de sociedad civil.
 - 1.2.2 Normatividad e institucionalidad de los procesos concertados.
 - 1.2.3 Articulación entre PDC y PP.
 - 1.2.4 Articulación inter-jurisdiccional.
 - 1.2.5 Transparencia en el trabajo de priorización de proyectos de inversión.
 - 1.2.6 Rendición de cuentas.
- 1.3. Gobiernos Regionales y Locales instalados desde el primero de enero del 2003, emanados de la voluntad popular.
 - 1.3.1 Mandato político introduce elementos de democracia deliberativa en los gobiernos regionales y locales.
 - 1.3.2 CCR y CCL instalados en las 26 regiones y 159 provincias.
 - 1.3.3 Planeamiento concertado y PP devienen en procesos nacionales e institucionalizados.
 - 1.3.4 Planeamiento concertado y PP devienen en instrumentos asociados al planeamiento estratégico y la gestión pública de gobiernos regionales y locales.
- 1.4. Consolidación de algunas instancias de diálogo y trabajo entre MCLCP y Gobiernos Regionales y Locales.
- 1.5. Aporte de las Mesas Temáticas a los procesos participativos y concertados.
- 1.6. Mayor experiencia y capacidades ciudadanas en los procesos participativos

2. DEBILIDADES

- 2.1 Escenario de movilizaciones y “desbordes” sociales.**
- 2.2 Pasivo de una sociedad de intereses fragmentados.**
- 2.3 Pasivo del régimen Fujimorista.**
- 2.4 Marco legal no está a la altura de las expectativas de participación ciudadana formuladas por la Sociedad Civil.**
- 2.5 Resistencias a la participación ciudadana por parte de sectores al interior de gobiernos regionales y locales.**
- 2.6 CCR y CCL mayoritariamente inactivos.**
- 2.7 Limitada presencia de sociedad civil en los CCR y CCL**

1. FORTALEZAS DE LOS PROCESOS DE PLANEAMIENTO CONCERTADO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2004.

Mirando retrospectivamente las experiencias participativas del 2002 al 2004, advertimos un recorrido, a lo largo del cual se consolidan procesos de concertación, se afianzan principios de buen gobierno como el de transparencia y rendición de cuentas y se van formando generaciones de líderes sociales en una práctica de planeamiento y gestión participativa, entre otros aspectos positivos.

El proceso participativo del 2004 se configura en un escenario nacional con los siguientes elementos a resaltar:

1.1. Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza instaladas en el ámbito nacional.

Se han ido instalando en los 26 departamentos entre los años 2001-2002 y con presencia en la casi totalidad de provincias y más de la mitad de distritos del país¹⁰.

MESAS DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL AMBITO NACIONAL

DEPARTAMENTOS	Mesas instaladas		Distribución política	
	Provincias	Distritos	Provincias	Distritos
Amazonas	7	58	7	83
Ancash	20	72	20	166
Apurímac	7	62	7	80
Arequipa	7	56	8	109
Ayacucho	11	38	11	111
Cajamarca	13	70	13	127
Callao	1	6	1	6
Cusco	11	39	13	108
Huancavelica	6	92	7	94
Huanuco	10	37	11	77
Ica	5	32	5	43
Junín	9	78	9	123
La Libertad	12	34	12	83
Lambayeque	3	19	3	38
Lima Metropolitana	1	5	1	43
Lima Provincias	9	35	9	128
Loreto	5	32	6	49
Madre de Dios	3	8	3	11
Moquegua	3	17	3	20
Pasco	3	26	3	28
Piura	6	64	8	64
Puno	13	32	13	108
San Martín	10	69	10	77
Tacna	4	25	4	27
Tumbes	3	10	3	12
Ucayali	3	14	4	14
Total	182	1030	194	1829

TOTAL DE MESAS:
(Regiones, Provincias y Distritos)

1,238

¹⁰ Página web de la MCLCP.

Los espacios de concertación –MCLCP pero también las mesas de diálogo, mesas temáticas, foros, etc.-, abiertos en un contexto de transición democrática (2001), se consolidan institucionalmente del 2003 en adelante. Las Mesas se van afirmando y ganan en legitimidad como instancias de diálogo y concertación entre Estado y sociedad civil en torno a políticas sociales y buscando imprimirles a éstas un enfoque de desarrollo humano. Adicionalmente, estos espacios reivindican el principio de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, tradicionalmente privativo del aparato estatal.

Desde fines del 2002 hasta fines del 2003, “las mesas logran mayor organicidad, se reafirman las orientaciones programáticas sobre el desarrollo humano y retoman las visiones de futuro”¹¹. El momento actual es de fortalecimiento institucional y de posicionamiento de las Mesas respecto del mediano plazo.

“A pesar de las tensiones las mesas han continuado y sus niveles ejecutivos nacional, departamental (ahora regional) y provincial entran en un período de consolidación. Hay dudas sobre la efectividad de la concertación y el futuro de las mesas, pero también hay reafirmación sobre la necesidad de las mesas en un país de alta conflictividad”¹².

1.2 Un nuevo marco legal.

Un nuevo marco legal que emerge de la mano del proceso de descentralización (Reforma Constitucional, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, etc.) y de procesos previos de concertación y participación ciudadana como experiencias exitosas en diferentes zonas del país, no se limita a normar la progresiva desconcentración de funciones, atribuciones y recursos centrales a los gobiernos locales sino que además afirma el principio de participación del ciudadano local.

1.2.1 Participación ciudadana y sociedad civil en la normativa actual

El marco legal actual enuncia y garantiza el derecho de acceso a la información pública, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas de la gestión pública¹³.

Así, los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos cuentan con un respaldo legal que los sanciona como instrumentos insoslayables del planeamiento y la gestión pública moderna, transparente, inclusiva, eficiente, eficaz y de rendición de cuentas¹⁴.

El marco legal vigente abre un resquicio en el modelo representativo, introduciendo una distinción primordial entre sociedad civil y estado. A

¹¹ “Mesa de Concertación Para La Lucha contra La Pobreza: Situación Actual y Principales Procesos”. Informe Final. Narda Enríquez, Agosto, 2004. p. 7.

¹² Idem.

¹³ Ley de Bases de la Descentralización, Título III.

¹⁴ Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, Título VII. Los Planes de Desarrollo Concertados y los Órganos de Coordinación. Artículo 97, Plan de Desarrollo Municipal Concertado.

diferencia de la Ley de Bases y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades que identifican “ciudadanos” y “población” como agentes de la sociedad, la Ley Marco de Presupuesto Participativo, el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y el Instructivo para los Procesos de Planeamiento Concertado y Presupuesto Participativo (No.1-2004-EF/76.01), incluyen además de estas “personas jurídicas” a la “sociedad civil”. Y plantean como un fin político en sí mismo una relación de diálogo y entendimiento entre sociedad civil y estado. La Ley Marco señala a este respecto que

“El proceso de presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones de estado-sociedad civil”¹⁵.

El Reglamento de la Ley Marco además refuerza la idea del compromiso de la sociedad organizada para el logro de los objetivos de desarrollo regional o local.

c) Presupuesto Participativo: El Presupuesto Participativo es un proceso que fortalece las relaciones Estados-Sociedad Civil, mediante la cual se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de Gobierno Regional o Local, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos”¹⁶.

Tan insoslayable resulta la irrupción de la sociedad civil como agente de los procesos de concertación, que el Reglamento incluye una definición de la misma, o más bien una demarcación de la misma, comprendiendo “a las organizaciones sociales de base territorial o temática así como a Organismos e Instituciones Privadas dentro del ámbito regional o local”¹⁷.

Definimos a la sociedad civil como aquella instancia de ciudadanos organizados con fines de mejorar la calidad del desarrollo humano y social, y que para el efecto, se movilizan, laboran y discuten y conciertan acuerdos en la esfera pública (audiencias, comités de gestión, foros, manifestaciones, etc.).

El filósofo Jürgen Habermas analiza a la sociedad civil como un producto histórico del capital, cuando “se hizo posible reconocer a la sociedad en las relaciones y organizaciones creadas para el sustento de la vida y llevar esto a discusión pública y/ o a la acción del estado”¹⁸. La sociedad civil se interpone entre el estado y el hombre de a pie y se erige en el intermediario o vocero de las aspiraciones y reivindicaciones de éste último.

En contraposición, el sistema de partidos que desplaza al parlamentarismo británico desde inicio del siglo XIX, abrigaba el ideal de la representación absoluta: los partidos encarnaban el pulso de la opinión pública. De hecho, las divisiones electorales coincidirían con las divisiones al interior de la opinión

¹⁵ Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley No. 28056. Capítulo I, Disposiciones Generales, artículo 1, Definición.

¹⁶ Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Título I, artículo 1, inciso c.

¹⁷ Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Título I, artículo 1, inciso e.

¹⁸ Introduction: Habermas and the Public Sphere, C. Calhoun, p. 9, en: “Habermas and the Public Sphere”, ed. C. Calhoun. MIT Press, Cambridge, MA 1992. 500 p.

pública¹⁹. Los ciudadanos no hablan por sí mismos, sino a través de la intermediación de los partidos políticos. “No tienen otra voz que la del partido y sus organizaciones afiliadas”²⁰.

La sociedad civil entonces se contrapone al estado al existir desde y para la irrupción de un espacio crítico de la autoridad pública en lo que respecta a decisiones que afectan el “interés general”. La esfera pública es el espacio donde estas cuestiones eran debatidas, echando mano de las capacidades discursivas crítico-rationales de los ciudadanos.

En adelante, los espacios de concertación y participación ciudadana reclaman no solo una legalidad manifiesta sino, y tan importante como eso, una legitimidad política, interponiendo un ideal normativo de ejercicio de la ciudadanía. Así, en el uso común de la gente en estos últimos tiempos el calificativo de “democrático” con respecto a una decisión de política pública, tiene que ver no solo con el trámite legal de la iniciativa, sino con el hecho de haber sido “concertado” con la sociedad.

La irrupción del concepto de “sociedad civil” en el marco legal va a arrastrar una redefinición del concepto de “representación” política, ejercida por los “representantes” del estado, elegidos por sufragio universal y directo. El sistema de democracia deliberativa conlleva el reconocimiento de la concertación y la rendición de cuentas como “virtudes públicas” (al menos, en el plano formal) y como parte del vocabulario que define al ejercicio democrático.

1.2.2 Normatividad e institucionalización de los procesos participativos y concertados

A la fecha, el marco legal sobre descentralización y participación ciudadana incluye los siguientes instrumentos²¹:

Norma	Qué contiene	Fecha
Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales	Regula la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos de gobiernos regionales y locales, a través del Sistema de Acreditación.	(09.07.04)
Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo	Fases de identificación de agentes participantes, capacitación, desarrollo de talleres, priorización de proyectos y formalización de acuerdos para la inversión pública en el ámbito de gobiernos locales y regionales.	(04.03.04)
Reglamento de la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo	Reglamenta y define instancias y fases del presupuesto participativo, con énfasis en las fases de identificación y capacitación de agentes participantes, desarrollo de talleres de trabajo, evaluación técnica de prioridades, formalización de acuerdos y rendición de cuentas.	(26.11.03)

¹⁹ “Los Principios del Gobierno Representativo”, Bernard Manin. Alianza Editorial,

²⁰ Idem., p. 263-264.

²¹ “Marco Legal sobre Participación y Transparencia Ciudadana. Información Legal Sumillada y Seleccionada”, ANC. Lima, 2004. p. 7.

Constituyen la Mesa de Trabajo por la Descentralización	Constituye la Mesa de Trabajo por la Descentralización, como órgano consultivo y de concertación del MIMDES, integrada por la Ministra o su representante, quien lo presidirá, y un representante del Grupo de Iniciativa de CONADES, la Asociación Nacional de Centros, la Secretaría Ejecutiva de la MCLCP y la Coordinadora Departamental Lima, de Propuesta Ciudadana, la RED PERU, APEMYPE, FEMOCCPAALC, AMPE, CONFIEP, CONFECAMARAS, ADEX, la Asociación de Clubes de Madres, la Coordinadora Nacional de Clubes de Madres y dos representantes del MEF.	(28.08.03)
Ley Marco del Presupuesto Participativo	Establece disposiciones que aseguren una efectiva participación de sociedad civil en procesos de programación participativa del presupuesto público, en armonía con los PDC de los gobiernos regionales y locales.	(08.08.03)
Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la información	Regula las obligaciones de autoridades y funcionarios responsables de entregar información pública.	(07.08.03)
Ley que modifica la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y establece los Consejos de Coordinación Regional	Señala que dentro de los primeros 60 días naturales del año se realizará la elección de representantes de sociedad civil e instalación de CCR. Asimismo, para el 2003, el plazo máximo para instalar los CCR será el 30.06.03. Los representantes de sociedad civil culminarán su mandato con la elección de nuevos representantes a los CCR que se realice en los plazos establecidos.	(27.06.03)
Reglamento de conformación, instalación y funcionamiento de la Asamblea Metropolitana de Lima	Aprueba Reglamento de Conformación, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Metropolitana de Lima, que hace las veces de CCR, la cual se encuentra integrada por el Alcalde Metropolitano, quien lo preside, los 42 Alcaldes Distritales y 29 representantes de Sociedad Civil teniendo como función emitir opinión sobre el PDC y el PP	(22.06.03)
Ley Orgánica de Municipalidades	Regula el objeto y alcances de la Ley Orgánica de Municipalidades; clases de municipalidades, organización de gobiernos locales, actos administrativos y de administración de municipalidades, régimen económico municipal, competencias y funciones específicas de gobiernos locales, uso de la propiedad en armonía con el bien común, los PDC municipales y órganos de coordinación, derechos de participación y control vecinal, relaciones interinstitucionales y conflictos de competencias, municipalidades de centros poblados y fronteras, promoción del desarrollo municipal en zonas rurales, transparencia fiscal y neutralidad política y régimen de la Municipalidad de Lima Metropolitana.	(27.05.03)
Texto Único ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Regula el portal de transparencia, el acceso a la información pública del Estado, la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, especialmente la transparencia fiscal en el presupuesto, el marco macroeconómico y la rendición de cuentas.	(24.04.03)
Ley que modifica la Ley Orgánica de gobiernos regionales para regular	Creación del CCR, como órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades. Estará integrado por los Alcaldes Provinciales (60%) y por representantes de sociedad civil	(01.01.03)

participación de la sociedad civil	(40%). La gerencia de Planeamiento del Gobierno Regional actuara como secretaría técnica. Al menos 1/3 de representantes de la sociedad civil corresponderá a instituciones de empresarios y productores.	
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Establece y norma la estructura, organización, competencia y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y la Ley de Bases de la Regionalización.	(18.11.02)
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Regula los principios, la publicación del Portal de Transparencia, condiciones para el acceso a la información y excepciones a este derecho; transparencia en el manejo de las finanzas públicas, presupuesto, marco macroeconómico y rendición de cuentas.	(23.08.02)
Ley de Bases de la Descentralización	Regula la estructura y organización del Estado en forma descentralizada y desconcentrada correspondiente al Gobierno Nacional, Regionales y Locales; establece normas sobre descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Norma los principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula conformación de regiones y municipalidades; fija competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de gobiernos regionales y locales, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles, así como los procesos de PP.	(20.07.02)
Ley de Elecciones Regionales	Regula la organización y ejecución de las elecciones regionales, normando lo relativo a la elección del Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo Regional, el proceso de inscripciones de listas de candidatos, requisitos, impedimentos e incompatibilidades para ser candidatos, franja electoral, entre otras normas.	(15.03.02)
Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización	Modifica el Capítulo XIV del Título VI de la Constitución (desde el artículo 188° hasta 199°), estableciendo la forma de división del territorio nacional, la conformación de regiones y gobiernos regionales, sus competencias, sus bienes y rentas, la estructura de las municipalidades, sus competencias, sus bienes y rentas, el tratamiento de la Capital de la República y los mecanismos de fiscalización.	(07.03.02)
Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos	Regula el ejercicio de derechos de participación y control ciudadanos. Especialmente, el de iniciativa de Reforma Constitucional, iniciativa en formación de leyes, referéndum, iniciativa en formación de dispositivos municipales y regionales.	(03.05.94) ²²

Como se aprecia, los procesos de programación y formulación de los presupuestos participativos cuentan desde el 2003 con instrumentos legales²³ que los norman y reglamentan. En contraposición, los procesos participativos llevados a cabo en el 2002 y el 2003, gestados mayormente desde la sociedad civil y las instancias de concertación, constituyeron espacios relativamente

²² Restituida su vigencia por Ley 27529, publicada el 26.09.2001.

²³ Ley Marco del Presupuesto Participativo aprobado en agosto y Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, aprobado en noviembre del mismo año.

“abiertos” y heterogéneos en cuanto a las metodologías de trabajo y procedimientos internos. Algunos procesos echaron mano de los instructivos y directivas del MEF aprobados en el 2003²⁴ que brindaron algunas orientaciones aunque sin tener un carácter vinculante; otros confeccionaron o adoptaron guías metodológicas elaboradas para el efecto, principalmente por organismos no gubernamentales o de cooperación internacional.

Una mirada rápida a la tabla que da cuenta de la normativa relativa a la descentralización y participación ciudadana pone de manifiesto que el grueso de la misma ha sido constituida del 2003 en adelante. Esto quiere decir que los presupuestos participativos del 2003 y 2004 tienden a ser “ordenados” o, si se prefiere, institucionalizados. Como consecuencia de ello, se delimitan las funciones y responsabilidades de los diversos actores, incluyendo a los funcionarios y representantes públicos.

1.2.3 Articulación entre los PDC y los presupuestos participativos

La articulación entre los PDC y los presupuestos participativos se dan como un principio regulador y abarca no sólo la armonización de los contenidos de ambos documentos sino que alcanza a la vinculación y consistencia entre las fases de ambos procesos.

La articulación entre ambos productos y procesos tiene el propósito coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de desarrollo, “amarrando” la estrategia con la programación del gasto.

1.2.4 Articulación Inter-Jurisdiccional

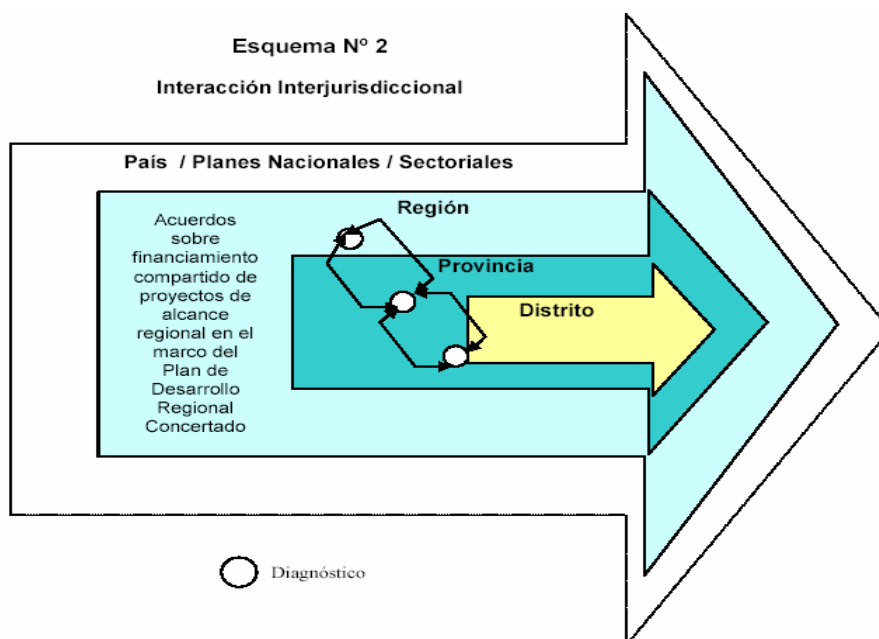
La articulación entre los gobiernos subnacional de ámbitos geográficos dependientes, constituye otro principio regulador de los procesos de presupuesto participativo. El Instructivo No. 001-2004-EF/76.01 señala que los gobiernos regionales deben asumir el liderazgo de estas iniciativas de articulación con los procesos provinciales y distritales. Esto permite, “la retroalimentación de las procesos particulares, tanto del a Región a la Provincia y de la Provincia al Distrito como a la inversa”²⁵.

El siguiente gráfico sintetiza esta armonización de contenidos (Visión, Objetivos Estratégicos, Diagnósticos, etc.) de los documentos PP de distinto ámbito geográfico como de los procesos de PP²⁶. A este respecto, cabe observar que la fase regional de discusión y actualización de la Visión y los Objetivos estratégicos preceden a la fase similar de ámbito provincial y ésta a la distrital. Sin embargo, la fase de programación de inversión pública debería iniciarse en los ámbitos menores y concluir en el ámbito regional.

²⁴ Instructivo No 002-2003-EF/76.01 y Directiva No009-2003-EF/76.01, principalmente.

²⁵ Instructivo No. 001-2004-EF/76.01, Capítulo III, Articulación Interjurisdiccional, título 3.1.

²⁶ Instructivo No. 001-2004-EF/76.01, Esquema No. 2.



1.2.5 Transparencia en el trabajo de priorización de los proyectos de inversión pública

Las decisiones que se toman con respecto a la priorización de los proyectos de inversión pública son de carácter público y participativo. Los acuerdos son consignados en las actas de los talleres de trabajo, las mismas que son firmadas por los agentes participantes, en un acto de validación y, a la vez, de respaldo y compromiso político con las decisiones tomadas.

El Instructivo para el Proceso de Planeamiento de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo (No. 001-2004-EF/76.01) propone un modelo de Acta de Acuerdo y Compromiso del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, donde se deja constancia de los resultados y acuerdos respecto, por un lado, de la Visión y los Objetivos Estratégicos y por otro, de las acciones priorizadas, los recursos necesarios y los responsables de la ejecución de las mismas, en función de los compromisos asumidos.

Asimismo, el Instructivo se señala que los miembros del taller se comprometen “a respaldar como única iniciativa de gasto para la Región, Provincia o Distrito, las acciones, traducidas en Actividades o Proyectos, que han sido definidos a través de los Talleres de Trabajo...”²⁷

1.2.6 Rendición de Cuentas en la normativa actual

A este respecto, cabe resaltar el instructivo vigente emitido por el MEF en marzo del 2004 para el “Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo” (No.001-2004-EF/76.01), que puntualiza el principio de rendición de cuentas. En el primer momento del desarrollo de los Talleres de Trabajo, señala el instructivo, el presidente regional/ alcalde

²⁷ Instructivo No. 001-2004-EF/76.01, Anexo.

“...entrega la información correspondiente a la rendición de cuentas pública de los resultados del Proceso Participativo del año previo, si es que se realizó o sobre la ejecución de su presupuesto institucional, en caso contrario”²⁸.

Menciona además la obligación de informar sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores públicos y privados del proceso participativo.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo (No 28056) se enuncia en un sentido similar,

“Los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales están obligados a rendir cuenta de manera periódica, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad”²⁹.

Es decir, que la obligación de rendir cuentas se extiende sobre el presupuesto público, y abarca tanto la información en torno a los montos de los techos presupuestarios y de los pliegos presupuestarios como a los montos de ejecución del gasto por actividades y proyectos.

Es importante resaltar cómo la rendición de cuentas, enunciada en las Leyes de Bases como principio rector del ejercicio público, es incorporada como mandato en los actos que deriven de los acuerdos tomados en los procesos participativos. Nótese el avance registrado con respecto al instructivo que orientó el proceso participativo del 2003, en el que se enunciaría que

“Asimismo, con finés informativos, el Presidente Regional o Alcalde, según corresponda, presenta una síntesis de la gestión presupuestal durante el primer trimestre del año 2003”³⁰.

La presentación de la “síntesis de la gestión presupuestal” tendría aquí un sentido de orden meramente “práctico” pues dicha información orientaría y facilitaría las decisiones que se tomen en el proceso, pero no constituye necesariamente un atributo que define normativamente el ejercicio del poder político.

1.3. Gobiernos Regionales y Locales instalados desde el primero de enero del 2003.

Los Gobiernos Regionales reemplazan a los Consejos Transitorios de Administración Regional. A diferencia de los CTAR, el mandato de los gobiernos regionales y locales

²⁸ Instructivo No. 001-2004-EF/76.01. Capítulo IV, Desarrollo del Proceso Participativo, Título 5, Desarrollo de los Talleres de Trabajo.

²⁹ Ley 28065, artículo 11.

³⁰ Instructivo No. 002-2003-EF/76.01. Capítulo II, Conceptualización del Proceso de Programación Participativo. Título 2.3.2 Taller Informativo y Organizativo.

emana del ejercicio del voto universal y secreto y queda definido en el marco legal vigente.

1.3.1 Mandato político de los gobiernos regionales y locales introduce elementos de democracia deliberativa en el modelo tradicional de democracia representativa.

Como señaláramos anteriormente, el mandato político que reciben los gobiernos regionales y locales conlleva, más allá de las obligaciones y atribuciones consignadas en la norma, un compromiso político distinto entre ciudadanía y estado, fundamentalmente en lo que se refiere al sistema de representación de la “voluntad popular”. Mientras la Constitución Política del Perú y los poderes centrales del estado (ejecutivo y legislativo) están definidos de acuerdo al modelo de “democracia representativa” o también llamada “democracia de partidos políticos”, la reforma constitucional y el marco legal de los procesos de concertación, matiza el modelo, introduciendo con fuerza la figura de la participación ciudadana, que se enmarca dentro del modelo de “democracia deliberativa”.

1.3.2 CCR y CCL instalados en las 26 regiones y en 159 provincias

A lo largo del 2003 (entre el 23 de marzo y el 17 de agosto) se instalaron los 26 Consejos de Coordinación Regional. De acuerdo a informe de la Defensoría del Pueblo³¹, 24 de las 25 regiones llamadas a constituir sus CCR³², cumplieron con aprobar las ordenanzas y/ o resoluciones que regulan el proceso de inscripción de organizaciones y elección de representantes sociales ante los CCR. La excepción en este proceso fue la región Arequipa que no aprobó ninguna norma para regular el proceso.

Por otro lado, las regiones de Junín e Ica aplicaron reglamentos elaborados por los Consejos Regionales pero que no fueron debidamente aprobados.

³¹ “Actores para el Buen Gobierno. Reporte del Proceso de Constitución de los Consejos de Coordinación Regional a Nivel Nacional”. Defensoría del Pueblo. Lima, octubre del 2003. p. 6.

³² Se excluye a Lima Metropolitana que constituye su Asamblea Metropolitana.

Normas regionales que regulan la constitución de los Consejos de Coordinación Regional

GOBIERNO REGIONAL	Normas	Fecha de aprobación
Amazonas	Resolución Ejecutiva Regional N° 217	11 de abril
Ancash	Resolución Ejecutiva Regional N° 0160-2003-	12 de junio
	Resolución Ejecutiva Regional N° 208 – 2003, modifica cronograma de actividades	18 de junio
	Resolución Ejecutiva Regional N° 222 – 2003, establece plazos definitivos para elección	26 de junio
Apurímac	Ordenanza Regional N° 004-2003-GR/CR	29 de mayo
Arequipa	No aprobó norma específica	
Ayacucho	Ordenanza Regional N° 03.03 GRA/PRES	03 de mayo
Cajamarca	Directiva 01-2003 –RECAJ/ST – CCR	16 de enero
Callao	Ordenanza Regional 003 –2003-CR/RC	29 de mayo
Cuzco	Ordenanza Regional 003-2003-GRC/ CRC	31 de marzo
Huancavelica	Resolución Ejecutiva N° 215-2003GRHVCA/PR	16 de mayo
Huánuco	Ordenanza Regional N° 004 – 2003 – CRH	14 de mayo
	Res.Ej.Reg. N° 248-2003-GR-HVCA/PR, modifica Ordenanza 004	09 de junio
Ica	Directiva no aprobada formalmente	
Junín	Reglamento no aprobado formalmente	
Lambayeque	Ordenanza Regional 003-2003-GR.LAM/PR	11 de abril
	Ordenanza Regional N° 008 – 2003 – GR. LAM/PR, regula la participación de los miembros invitados al CCR	05 de junio
La Libertad	Ordenanza Regional N° 006-2003-CR/RLL	27 de mayo
Lima	Resolución Ejecutiva Regional N° 100-2003-PRES	20 de mayo
Loreto	Resolución Ejecutiva N° 256 –2003 – GRL.P	20 de marzo
Madre de Dios	Resolución Presidencial Regional 096-2003-GOB-MDD	01 de abril
Moquegua	Ordenanza Regional N° 004-2003-CR/GRM	20 de mayo
Pasco	Ordenanza Regional 005-2003	25 de marzo
	Ordenanza Regional 006-2003, modificatoria	08 de mayo
Piura	Acuerdo del Consejo 057	08 de mayo
	Acuerdo del Consejo 070, modificatoria	27 de mayo
	Acuerdo del Consejo 073, reprograma fechas	12 de junio
Puno	Resolución Ejecutiva Regional N° 200-2003-PR-GR PUNO	15 de mayo
San Martín	Ordenanza Regional 004-2003-GRSM/CR	16 de mayo
Tacna	Ordenanza Regional 006-2003-CR/G.R. Tacna	15 de mayo
Tumbes	Ordenanza Regional -2003-GR-Tumbes	10 de abril
Ucayali	Ordenanza Regional 004-2003-GRU/CR	13 de junio

Elaboración: Defensoría del Pueblo

33

Por otro lado, los Consejos de Coordinación Local (provinciales) se han constituido, de acuerdo a informes de las Mesas regionales, en 159 de las 194 provincias o, lo que es lo mismo, en el 81.9% del total de provincias del país.

Tabla No. 12 : CONSTITUCIÓN DE CCL PROVINCIALES³⁴

26 Regiones	¿Cuántos CCL provinciales están instalados?	Número total de provincias	Porcentaje de provincias que cuentan con CCL
	159	194	81.9

³³Observación a la Tabla confeccionada por la Defensoría: Huancavelica, proceso regulado por Resolución Ejecutiva Regional No 297-2003-GR-HVCA/PR del 27 de junio del 2003.

³⁴ Información proporcionada por las Mesas regionales.

Los Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local son consagrados por ley como órganos consultivos y de coordinación de los gobiernos subnacionales. Los CCR y CCL tienen entre sus atribuciones emitir opinión consultiva y concertar sobre:

- ✓ Los Planes de Desarrollo Concertado
- ✓ Los Presupuestos Participativos
- ✓ El Plan Anual
- ✓ Otros que encargue o solicite el Consejo Regional³⁵

Aun más, los CCR y CCL se constituyen en los espacios de concertación para la discusión y formalización de los acuerdos finales del Ante Proyecto de Cartera de los Proyectos de Inversión Pública de la región o localidad.

1.3.3 El Planeamiento Concertado y el Presupuesto Participativo devienen en procesos nacionales institucionalizados.

La calidad de los procesos de Presupuesto Participativo del 2004 difiere en cada caso. Sin duda, el escenario local de respaldo o rivalidades políticas, la voluntad o capacidad de los gobiernos para construir alianzas, tienen que ver con la marcha abierta y dialogante del proceso, tanto como la capacidad técnica de sus cuadros administrativos o el compromiso alcanzado por los agentes de la sociedad civil y las Mesas de Concertación.

Dicho esto, cabe resaltar el cumplimiento formal de las disposiciones generales de la Ley Marco del Presupuesto Participativo por parte de la amplia mayoría de los gobiernos regionales y locales.

Una vez más, está por ver la calidad de dichos procesos de planeamiento y presupuesto, pero lo cierto es que el mandato de convocar a la sociedad civil es además una suerte de “vuelta de llave” impuesta a los gobiernos regionales y locales: es una “certificación” de buen gobierno y que “abre las puertas” a la aprobación de la Cartera de Proyectos por parte del MEF (en el caso que no exista delegación de facultades), a las transferencias de programa sociales por parte del MIMDES, a ciertos convenios de cooperación con ONGS y organismos internacionales, etc.

Sirva para ilustrar lo dicho, el hecho que 16 de los 26 gobiernos regionales cumplieron con emitir las ordenanzas regionales reglamentando la participación de la sociedad civil en los procesos de planeamiento de desarrollo concertado y de presupuesto participativo de ámbito regional³⁶.

³⁵ “Actores para el Buen Gobierno. Reporte del Proceso de Constitución de los Consejos de Coordinación Regional a Nivel Nacional”. Defensoría del Pueblo. Lima, octubre del 2003. p. 3.

³⁶ “Marco Legal sobre Participación y Transparencia Ciudadana. Información Legal Sumillada y Seleccionada”. ANC. Lima, octubre 2004. p., 31-32.

REGLAMENTACION DE LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO CONCERTADO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO A NIVEL REGIONAL³⁷	
REGION	ORDENANZAS REGIONALES
CUSCO	Ordenanza Regional N° 014-2004-CRC/GRC.- Aprueba implementación del Proceso del Presupuesto Participativo 2005 y la identificación de los agentes participantes en la Región Cusco. (27/03/2004)
SAN MARTIN	Ordenanza Regional N° 005-2004-GRSM/CR.- Aprueba Programación del Presupuesto Participativo Regional del Gobierno Regional de San Martín correspondiente al año 2005. (16/04/2004)
UCAYALI	Ordenanza Regional N° 003-2004-GRU/GR.- Aprueba Programación del Presupuesto Participativo Regional del Gobierno Regional de Ucayali correspondiente al año 2005. (16/04/2004) ³⁸
HUANCAVELICA	Ordenanza Regional N° 009-2004-HVCA.- Dispone iniciar Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de Huancavelica para el año fiscal 2005. Reglamentó la participación de los Agentes Participantes y conforma el Equipo Técnico Regional con participación de la Sociedad Civil. (23/04/2004)
LORETO	Ordenanza N° 009-2004-CR/GRL.- Aprueba el Reglamento del Proceso de Identificación y Acreditación de los Agentes Participantes en el Presupuesto Participativo de la Región Loreto. (02/05/2004) Ordenanza N° 010-2004-CR/GRL.- Aprueba el Reglamento de Conformación del Equipo Técnico para la Formulación, Evaluación y Asesoría en el Proceso del Presupuesto Participativo de la Región Loreto. (02/05/2004) Acuerdo N° 065-2004-SO-GRL.- Aprueba el Informe Final del Proceso de Planeamiento Concertado y Presupuesto Participativo 2005 del Gobierno Regional de Loreto. (21/09/2004)
CAJAMARCA	Ordenanza N° 004-2004-GRAJ-CR.- Aprueba Reglamento que norma la Identificación y Acreditación de Agentes Participantes en el proceso del Presupuesto Participativo 2005, para el Gobierno Regional de Cajamarca. (07/05/2004)
MOQUEGUA	Ordenanza N° 002-2004-CR/GRM.- Aprueba Reglamento para el Proceso Participativo de la Región Moquegua 2005. (11/05/2004)
JUNIN	Ordenanza N° 007-2004-GRJ/CR.- Aprueba Reglamento para la Identificación y Acreditación de los Agentes Participantes en el Proceso de Ajustes del Plan de Desarrollo Regional Concertado y Programación del Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de Junín. (13/05/2004)
ANCASH	Ordenanza N° 004-2004-GRA/CR.- Aprueba Reglamento para la Identificación y Acreditación de Agentes Participantes en el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de Ancash. (14/05/2004)
LAMBAYEQUE	Ordenanza N° 004-2004-GR.LAMB./CR.- Aprueba el Reglamento de Identificación y Acreditación de los Agentes Participantes de la Sociedad Civil para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo para el Año 2005 de la Región Lambayeque. (18/05/2004)

³⁷ Ordenanzas publicadas en el diario “El Peruano”. Los gobiernos regionales están obligados a publicar las ordenanzas del proceso participativo en el diario oficial para darle efecto legal.

³⁸ La información relativa a Ucayali, proporcionada por su Mesa regional, no estaba registrada en la tabla proporcionada por el documento “Marco Legal sobre Participación y Transparencia Ciudadana. Información Legal Sumillada y Seleccionada” y ha sido adicionada en este informe.

CALLAO	Ordenanza N° 009-2004-REGIÓN CALLAO-CR.- Aprueba Reglamento del Proceso de Identificación y Acreditación de los Agentes Participantes en el Proceso de Programación Participativa del Presupuesto del Gobierno Regional del Callao para el año 2005. (27/05/2004)
LA LIBERTAD	Ordenanza N° 006-2004-CR/RLL.- Aprueban inicio del proceso de Formulación del Presupuesto Participativo del Gobierno Regional para el año 2005. (04/06/2004)
HUANUCO	Ordenanza N° 011-2004-CR-GRH.- Aprueban Reglamento para la Identificación y Acreditación de los Agentes Participantes en el Presupuesto Participativo 2005 del Gobierno Regional. (12/06/2004)
TACNA	Ordenanza N° 010-2004-CR/GOB.REG.TACNA.- Aprueba Reglamento de Identificación y acreditación de agentes participantes de la Sociedad Civil para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo del año 2005. (12/06/2004)
PIURA	Ordenanza N° 045-2004/GRP-CR.- Aprueba Reglamento del Proceso de Identificación y Acreditación de Agentes Participantes, las responsabilidades de dichos Agentes y el Cronograma para el desarrollo de acciones del Proceso de Presupuesto Participativo del año 2005 del Gobierno Regional de Piura. (25/08/2004)
LIMA METROPOLITANA	Ordenanza N° 691-2004-MML.- Establece proceso y programación del presupuesto participativo municipal y regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima correspondiente al año 2005. (20/09/2004)

1.3.4 El Planeamiento Concertado y el Presupuesto Participativo devienen en instrumentos asociados al planeamiento estratégico y a la gestión pública de los gobiernos regionales y locales.

Los Planes de Desarrollo Concertado son considerados casi unánimemente, tanto por sociedad civil como por la administración pública y autoridades instrumentos indispensables del planeamiento y la gestión pública moderna, eficiente y eficaz. Los Planes pueden haberse confeccionado siguiendo diferentes rutas (reales o meramente formales) de concertación, sin embargo, debe resaltarse como un hecho notable la existencia de dicho planes en las 26 regiones y en 180 de las 192 provincias del país³⁹.

Esto indudablemente, a pesar de las deficiencias, permite suponer, en el mediano plazo, una apuesta por la consolidación progresiva de la cultura del planeamiento, sobretudo al interior de la administración pública, remplazando a la cultura tradicional de la ejecución del gasto y cumplimiento de procedimientos formales.

El proceso de planeamiento supone, bien encaminado, una ruta de aprendizaje institucional y colectivo para identificar y superar las viejas trabas sociales, políticas, económicas o simplemente de liderazgos que se interponen para alcanzar un trabajo concertado que encamine hacia el cumplimiento de metas. Asimismo, la posibilidad de reconocer las posibilidades que otorga el entorno regional y local y la apuesta por la creación de ventajas competitivas para posicionarse en mejores términos ante el desafío del bienestar económico y humano.

³⁹ Información proporcionada por las 26 Mesas Regionales.

A diferencia del contexto del 2002, en el presente hay condiciones favorables para afianzar la existencia institucional de los PDC y Presupuestos Participativos y poner fin a los procesos paralelos de trabajo de los documentos de Planeamiento y Presupuesto. Así, el MIPRE (Ministerio de la Presidencia), el mega-ministerio creado por el ex presidente Fujimori, ha sido desactivado y con él, la “competencia” política a los antiguos CTAR y las decisiones de crear procesos paralelos con fines de imponer una agenda política propia.

1.4. Consolidación de instancias de diálogo y trabajo conjunto entre MCLCP y Gobiernos Regionales y Locales.

La dinámica de trabajo en el desarrollo de las fases de los procesos participativos y concertados han evidenciado la necesidad de contar con equipos técnicos de carácter multi-institucional encargados de la preparación técnica y participativa de cada fase, de las acciones de seguimiento, de evaluación, etc. De esta manera, en un vasto número de regiones, provincias y distritos del país, se abrieron -muchas veces forzados ante la premura de los plazos-, canales de diálogo entre Mesas de Concertación y gobiernos regionales o locales que posteriormente, dieron paso a la institucionalización de Comités Técnicos, Equipos Estrategas, Comisiones Mixtas, Comisiones Ejecutivas, etc., integradas por miembros de la Mesa, de los gobiernos regionales o locales (principalmente por funcionarios de la gerencias de planeamiento), direcciones sectoriales, organizaciones sociales de base, asociaciones de productores, iglesias, organismos de cooperación, etc.

Con el tiempo, estos equipos de trabajo se han consolidado como grupos permanentes en algunas regiones y localidades, constituyendo una experiencia rica y beneficiosa de aprendizaje y coordinación inter-institucional y una buena oportunidad para traer abajo viejos recelos o rivalidades, algunas nacidas de la falta de diálogo y trato institucional o interpersonal.

1.5. Aporte de las Mesas Temáticas y de Diálogo a los procesos participativos y concertados.

Del 2001 al 2004, las Mesas Temáticas han permitido no solo la discusión profunda, técnica y profesional de determinados temas (educación, salud, medio ambiente), sino la generación de acuerdos en el ámbito regional, meso o local, académico o profesional en torno a diagnósticos y propuestas. Los trabajos de las Mesas Temáticas han servido de insumo valiosísimo en el desarrollo de algunos Talleres de Diagnóstico y Temáticos de los Presupuestos Participativos del 2004.

Otra experiencia a rescatar fueron las Mesas de Diálogo en diferentes departamentos del país e insertas dentro de una lógica de negociación de conflictos. Estas Mesas se incrementaron en número, sobretodo a partir del 2002 y algunas de ellas tuvieron como actores principales a los Frentes Regionales. Tanto las Mesas como los Frentes levantaron fundamentalmente demandas reivindicativas, tales como ejecución de

proyectos de infraestructura, aplicación de políticas sectoriales (en salud, educación, etc.), tratamientos especiales en materia arancelaria, políticas de promoción de la inversión privada, conflictos con empresas extractivas (fundamentalmente minería, gas, madereras), etc.

Lo importante a resaltar aquí es la construcción de espacios de diálogo que, por la temática de sus agendas, se acercaban a los espacios de concertación abiertos por la MCLCP. Sin embargo, la negociación tiene aquí una dimensión específica y distinta de la concertación: la primera constituye un proceso entre actores de intereses contrapuestos y, en términos de la teoría de los juegos, la negociación introduce una manera de manejar situaciones equivalentes a las que plantea un juego de suma cero; la concertación en cambio, presume actores con intereses diferentes pero no contrapuestos y, en términos de la teoría de los juegos, plantea una manera de manejar situaciones equivalentes a las que plantea un juego de suma distinta a cero⁴⁰.

1.6. Mayor experiencia y capacidades ciudadanas en los procesos participativos.

Del 2001 al 2004, se ha ido formando una generación de líderes de sociedad civil, quienes han acumulado una experiencia en manejo de la metodología y procedimientos de participación y aportes en los distintos procesos.

El apoyo y la asistencia técnica brindada por las Mesas pero también por ONGS y organismos de cooperación contribuyeron no solo a capacitar a los agentes de sociedad civil sino también a compartir las experiencias de diversos ámbitos locales y regionales y a generar una corriente de reflexión en torno a los procesos participativos y a la calidad y consistencia de los productos finales (documentos PDC y Presupuesto Público Participativo).

Cabe resaltar en este proceso de acumulación de experiencias y competencias en procesos participativos, el hito marcado por la operación piloto de programación y formulación del PDC-Presupuesto Participativo 2003, definida de forma concertada entre el Estado y la sociedad civil en el marco de la MCLCP⁴¹.

El esfuerzo de concertación entre Estado y sociedad civil se plasmó en acuerdos formales en torno al diseño básico de la operación piloto, particularmente en torno a temas relativos a los contenidos mínimos del documento, a saber: 1. la metodología para determinar los techos de inversión por departamento; 2. la decisión de incluir en el presupuesto participativo toda la inversión “regionalizable” (gastos de inversión de la CTAR y del sector público del departamento); 3. la definición de la forma de expresar y sancionar los acuerdos y el respaldo político al Plan y PP por parte de los agentes participantes.; 4. Decisión en torno al nivel de desarrollo de los proyectos y de la cartera de proyectos.

⁴⁰ “Sistematización de la formulación de los Planes Concertados y Presupuestos Participativos Departamentales. ANC. Lima, 2003. Copia mimeografiada .

⁴¹ “Sistematización de la formulación de los Planes Concertados y Presupuestos Participativos Departamentales. ANC. Lima, 2003. Copia mimeografiada .

2. DEBILIDADES

2.1 Escenario de movilizaciones y “desbordes” sociales.

Movilizaciones y desbordes marcados, en parte, por los retos y promesas pendientes del periodo de transición democrática, iniciado en noviembre del 2001 y del que todavía damos cuenta.

Los dramáticos sucesos en Ilave que desencadenaron el asesinato del alcalde Cirilo Robles en abril del 2004, ponen en evidencia, por un lado, conflictos latentes de honda complejidad económica, social y étnica y por otro, un estado incapaz de hacer frente a una irrupción de violencia local y crisis de gobernabilidad.

Ilave, localidad predominantemente aymara, se encuentra, por así decirlo, en la “periferia” del estado peruano. Siglos de postergación estatal han alimentado un sentimiento de desarraigo con respecto a la comunidad nacional y de fuerte descrédito del ejercicio de la autoridad estatal. El proceso de descentralización y de desconcentración de poderes no ha revertido esta situación y, si cabe, ha exacerbado algunos elementos de inestabilidad, al arrastrar un reacomodo y pugna entre las elites locales por el liderazgo político y el control de recursos públicos.

A esto se suma el problema del contrabando y del narcotráfico que enrarecen todavía más el escenario político.

“Se dice que los móviles son múltiples. La zona es un corredor de contrabando y del narcotráfico, es un punto estratégico para el ilegal comercio que para prosperar tiene que evadir no sólo el control policial sino también el control municipal. Se ha comprobado que la producción de la hoja de coca se ha incrementado, que rebasa geométricamente el consumo tradicional y la diferencia es convertida en clorhidrato de cocaína”⁴².

El Estado (gobierno central, pero también Congreso Nacional, gobierno regional, municipios, etc.) ha mostrado una incapacidad institucional y de liderazgo político para responder al estallido de violencia en Ilave.

“A todo esto sumamos la inacción del gobierno con escasa dotación policial, dando la impresión que el Estado está paralizado. Este desmoronamiento se inicia con el gobierno municipal, seguido del fracaso de la experiencia regional motivado por la falta de legitimidad de sus autoridades poco transparentes sumado a la falta de recursos, las expectativas frustradas de los ciudadanos”⁴³.

Fuera de Ilave han brotado otros conflictos entre la población y representantes y funcionarios de los gobiernos locales y regionales. Estos conflictos locales son registrados periódicamente por la Defensoría del Pueblo. En un reporte reciente⁴⁴ de la

⁴² Rocío Timaná, Instituto Peruano de Publicidad.

⁴³ Rocío Timaná, Instituto Peruano de Publicidad.

⁴⁴ Reporte No3. Defensoría del Pueblo, 15 de junio del 2004.

Defensoría se contabilizan cincuenta y seis casos en lo que va del año y que conllevan un cuestionamiento a 74 autoridades y funcionarios públicos. De éstos, el 71.6% de los casos se refieren expresamente a alcaldes provinciales y distritales.

Por otro lado, la ONPE registró 166 distritos donde se realizaron consultas para decidir sobre la revocatoria de sus autoridades locales⁴⁵, fijadas para el 17 de octubre. En ellas, se puso a consulta ciudadana la revocatoria de 186 alcaldes y 689 regidores⁴⁶.

Cifras preliminares manejadas por la ONPE arrojan un total de 24 alcaldes y 101 regidores que serían removidos de sus cargos luego de que más de la mitad más uno de los electores que figuran en los padrones votaran por sus revocatorias.

En 19 distritos se habría decidido la revocatoria de más de un tercio de las autoridades puestas en consulta, con lo cual se procedería a la revocatoria de todo el consejo municipal. Por lo tanto, en estos distritos se convocarían a elecciones el próximo año:

- **En Ancash:** Huacllán, Bambas y Catac.
- **En Apurímac:** Huanipaca y Turpay.
- **En Arequipa:** Cabanaconde, Coporaque y Cahuacho.
- **En Cajamarca:** Jorge Chávez y Tantarica.
- **En Huancavelica:** Aurahua, Acraquia y Nahuimpuquio.
- **En Junín:** Chongos Bajo.
- **En La Libertad:** Chao.
- **En Huaral, departamento de Lima:** Veintisiete de Noviembre.
- **En Puno:** Tilali.
- **En Tacna:** Sama y Cairani.

Cabe destacar que los motivos de las revocatorias esgrimidos por grupos ciudadanos son diversos y van desde serias acusaciones de “múltiples irregularidades” y “malversación de fondos” hasta recriminaciones por “no realizar obras debidas” y “no cumplir con sus promesas” que resultan difícilmente contrastables.

La crisis de representación, la fragmentación social, la fragilidad institucional, la corrupción en la práctica política, pero también la descentralización y la desconcentración de poderes que arrastra un reacomodo o pugna entre elites locales (por el liderazgo político y el control de recursos públicos), estarían detrás de este escenario marcado por componentes de inestabilidad social y política.

“Las mesas al lado de otros esfuerzos de concertación se inscriben en este contexto complejo. Por ello no debe sorprender que su experiencia esté en el centro de tensiones y debates respecto de la participación / representación, conflicto / concertación”⁴⁷.

⁴⁵ Diario Perú.21, 29 de abril del 2004.

⁴⁶ Portal web de la ONPE.

⁴⁷ Mesa De Concertación para la Lucha contra la Pobreza: Situación Actual y Principales Procesos. Informe Final. Agosto, 2004, p. 93.

2.2 Pasivo de una sociedad de intereses fragmentados.

Estos “desbordes” sociales no tienen, necesariamente, un correlato en el robustecimiento de los respectivos espacios públicos locales, entendida éstos como esferas de razonamiento político y de discusión “simétrica, recíproca y reflexiva”⁴⁸. En cierto sentido y paradójicamente, ciertos “desbordes” sociales constituirían una evidencia del debilitamiento de los espacios públicos y de sus funciones críticas y dialogantes.

Aún más, estos “desbordes” evidenciarían por un lado, ciertos trazos de continuidad con las “democracias plebiscitarias” o “representativas” actuales, donde la expansión de la esfera pública en una sociedad de la información masificada configura identidades ciudadanas desvinculadas de lo “político”, es decir, de un “interés general”. El espacio público y social se fragmenta en una pluralidad de espacios públicos que bien podrían compararse con un mosaico de intereses particulares, corporativos y/ o comunitarios. La democracia es “ejercida” más y más a través de los medios, limitando la “participación” ciudadana en los asuntos públicos, a los actos de consentimiento (voto) o de aclamación⁴⁹ (encuestas y “audiencias” televisivas).

2.3 Pasivo del régimen fujimorista.

Por otro lado, el debilitamiento de la sociedad civil y de la acción política concertada también debe mucho al régimen autoritario del ex presidente Fujimori, quien privilegió relaciones de clientelismo y de propaganda con el público. El proyecto político del fujimorismo pasaba por socavar la intermediación de la sociedad civil, los partidos políticos y en un sentido más amplio, la institucionalidad democrática, y afirmar, en su lugar, a la autoridad política central y personal (figura presidencial) como la intérprete de la “voluntad general”.

Este modelo de acción “política” se contrapone a aquella emanada de una “democracia deliberativa”. En ella, el espacio público juega un rol político central en la “generación comunicativa de poder legítimo”⁵⁰. La opinión pública que es el producto de esta acción comunicativa ya no se entiende como una suma de opiniones (“registradas” en las encuestas o en las movilizaciones de la calle), sino como el reflejo de consensos y acuerdos sociales.

En el modelo de democracia deliberativa, la sociedad civil y el estado son actores centrales llamados a ocupar y ejercer la acción comunicativa en una esfera pública robustecida. Y este es precisamente uno de los retos mayores de las Mesas de Concertación. A los espacios de concertación abiertos en los últimos años, se contraponen y conviven escenarios fragmentados, legado político o pasivo del régimen anterior y rasgo marcado de la sociedad de información y de consumo, en los que la práctica política local no logra desligarse o vislumbrarse más allá de una racionalidad “práctica”, reactiva o inmediateista, dominada por rasgos clientelísticos, reivindicativos y/ o corporativos.

⁴⁸ Pepi Patrón, *Lo Viejo y lo Nuevo de los Espacios Públicos en el Perú*, en: “Ciudadanía de la Sociedad de la Información”, eds. Miguel Giusti, María Isabel Merino. Fondo Editorial PUCP. Lima, 1999.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem. p. 50

Las Mesas de Concertación constituyen, en la práctica, espacios “de afirmación de valores y de producción de ideas, de intercambio de propuestas y búsqueda de alternativas”⁵¹. Bajo la óptica de los escenarios fragmentados, la construcción de consensos, donde se invierten esfuerzos que se extienden al mediano o largo plazo, puede percibirse como algo muy “lejano”. La concertación implica, por lo demás, la afirmación del “interés general” (desarrollo local, integración regional, alianzas estratégicas macroregionales, etc.), enfrentando el desafío de integrar esos espacios públicos disociados.

De aquí se vislumbra la necesidad de contar con partidos políticos sólidos y de alcance nacional y regional capaces de construir y empujar agendas comunes. La crisis de los partidos, acarrea también el problema de liderazgo de las elites locales tradicionales, vinculadas a esos partidos de alcance regional o nacional. La autoridad que ejercen se ha visto socavada ante la dificultad que plantea integrar los intereses particulares en una esfera institucional que responda a ese “interés general”, cada vez más contestado.

2.4 Marco legal restringe la participación ciudadana (con respecto a las demandas y expectativas de Sociedad Civil).

El marco legal vigente es el producto de intensos debates parlamentarios, consultas ciudadanas⁵², foros de discusión al interior de ONGS, organizaciones sociales, gobiernos locales, organismos públicos, etc. A lo largo de este proceso abierto, quedó manifiesta la voz dominante de Organizaciones sociales, ONGS y ciudadanos, destacando los de origen “provinciano”, que pugnaban claramente por consolidar el principio de participación ciudadana, encontrando resistencias por parte de sectores parlamentarios y autoridades locales y regionales.

Los alegatos de ciertos representantes del legislativo se levantaban en torno a la idea de la autosuficiencia del sistema de representación, desconociendo no solo la crisis manifiesta de la representación política sino el derecho ciudadano a fiscalizar y comprometerse en los actos de gestión pública de su colectividad. “El pueblo nos ha elegido” suele ser la réplica ante este tipo de irrupción ciudadana. Aquí hay una comprensión tradicional, decimonónica de lo que es o debiera ser la representación política emanada del voto, como única depositaria de la “voluntad general”, a la que ya nos referimos líneas arriba y que debería ser actualizada por nuestra clase política, por el bien del sistema democrático y por razones de subsistencia política.

En los textos normativos votados por el Congreso Nacional se aprecia, a pesar de los avances manifiestos, una reticencia a “abrir la caja de Pandora” y por el contrario, de restringir la composición de sociedad civil en los órganos del poder y concertación local o regional. Tal es el caso, de los Consejos de Coordinación Regional y Local. Aquí, la Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la

⁵¹ Mesa De Concertación para la Lucha contra la Pobreza: Situación Actual y Principales Procesos. Informe Final. Agosto, 2004.

⁵² A este respecto, cabe resaltar las consultas ciudadanas en torno a la Ley Marco del Presupuesto Participativo y el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, promovidas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso con el apoyo técnico de la ANC.

Participación de la Sociedad Civil, Ley No. 27902 (en vigencia a partir del 01.01.03), sancionó una representación proporcional de los CCR, colocando a los miembros de sociedad civil en minoría absoluta ante la representación de los alcaldes provinciales (40%-60%). Además, los requisitos de inscripción de los agentes de sociedad civil en los procesos electorarios tanto para los CCR como para los CCL fueron excesivamente engorrosos y costosos, colocando la “varilla” de la participación a una altura difícil de alcanzar.

Los Talleres de Trabajo de programación del Presupuesto Participativo tienen, bajo el marco legal vigente, un alcance menor a las funciones que ejercían en muchas experiencias locales previas. Así, en el Instructivo 001-2004-EF 76/01, la deliberación ciudadana en talleres se detiene en la discusión y definición de los criterios de priorización de las acciones a ejecutar⁵³. Dejando en manos del Equipo Técnico Regional o Local la responsabilidad de, aplicando los criterios aprobados, efectuar la priorización final de acciones y proyectos.

Aunque debe decirse también que la fortaleza y consolidación de ciertos procesos participativos locales y regionales ha respetado la práctica, ya legitimada, de incluir en las deliberaciones de los talleres de trabajo la priorización participativa de las acciones y proyectos de inversión. Los equipos técnicos en consecuencia, reciben una lista jerarquizada de acciones y proyectos, cuya viabilidad técnica y presupuestaria se encargarán de evaluar.

2.5 Resistencias a la participación ciudadana al interior de gobiernos regionales y locales.

El representante público suele ver a los agentes participantes de los procesos participativos como una suerte de “competidores” políticos. Se entiende mal la intervención ciudadana, como una “intromisión” en las funciones de los representantes y del funcionario público. Pero además, las coyunturas electorales y las crisis de gobernabilidad han producido, en muchos casos, un recelo por el perfil político concertador de potenciales rivales.

De hecho, Narda Henríquez señala que la descentralización ha desencadenado, paradójicamente, una tendencia marcada a la inhibición de ciertas autoridades locales y regionales de intervenir en los espacios de concertación, ante un sentimiento de amenaza por el ejercicio del liderazgo local.

“Luego de la descentralización encuentran resistencia en las autoridades elegidas y los niveles de participación e interlocución previos se ven interrumpidos, se vuelven más interlocutores que agentes participantes de las mesas”.

Los procesos de concertación regionales y locales no están exentos de pugnas reales entre sociedad civil y Mesas de un lado y gobiernos regionales y locales de otro, por la definición de la agenda política, provocando un rechazo e incompreensión por parte de los últimos. De acuerdo al sistema tradicional de representación, se concibe que el ejercicio de la autoridad goza de cierta autonomía con respecto al electorado, una vez que es reconocido depositario del mandato popular. Por consiguiente esta “ingerencia” ciudadana es percibida por algunos, como una amenaza desestabilizadora pues

⁵³ Instructivo No. 001-2004-EF/ 76.01. Capítulo IV, Desarrollo del Proceso Participativo.

socavaría el modelo y lo encaminaría hacia una suerte de ilegalidad manifiesta (“co-gobierno”), caos político y entorpecimiento de la gestión pública. Volveremos sobre este punto más adelante.

2.6 CCR mayoritariamente inactivos.

A un año de la instalación de los Consejos de Coordinación Regional, la mayoría de éstos no han podido consolidarse en las funciones de coordinación y concertación que les consagra el marco legal vigente. Participa Perú ha realizado un seguimiento del trabajo de 14 CCR, entre enero y junio del 2004 (Junín, Ancash, Piura, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Ayacucho, Huanuco, Cuzco, Huancavelica, Ica, Ucayali, San Martín y Pasco)⁵⁴.

Entre enero y junio solo han sesionado 3 CCR y en una sola oportunidad (Junín, Ancash, Piura). Cifra preocupante si se considera el rol gravitante que tienen o deberían tener a lo largo de los procesos de concertación y participativo.

Dicho esto, cabe destacar que algunos CCR han tenido un momento de participación de carácter formal y puntual en los procesos de presupuesto participativo y, en menor medida, en los procesos de planeamiento de desarrollo concertado. Esta participación se hizo más notoria entre los meses de junio y julio, cuando los presupuestos participativos son, de acuerdo a ley, discutidos en los Talleres de Trabajo, evaluados por el Equipo Técnico y posteriormente discutidos en la instancia de concertación regional (CCR), la que emite y formaliza un acuerdo final.

En el cuadro siguiente, cabe señalar, en primer lugar, las reservas manifestadas por las Mesas regionales por la calidad del aporte de los CCR en los procesos de presupuesto participativo. Además, la discreta participación de CCR en los procesos de actualización de los PDC (11 de 26 CCR).

Tabla No. 10

26 Regiones	Número de CCR elegidos y constituidos en las regiones	¿El CCR ha apoyado el proceso de Presupuesto Participativo 2005 de la región?	¿El CCR ha apoyado el proceso de actualización del PDC?
Sí	26 ⁵⁵	16 ⁵⁶	11
No	0	10	15

2.7 Limitada presencia de sociedad civil en los CCR y CCL.

Como ya mencionáramos líneas arriba, la representación de sociedad civil en estos órganos de coordinación y concertación es reducida, encontrándose en minoría absoluta

⁵⁴ Participa Perú No. 18. Lima, agosto 2004. p., 5.

⁵⁵ Se incluyen los 25 CCR y la Asamblea Metropolitana para Lima Metropolitana.

⁵⁶ Sin embargo, en dos regiones (Callao y La Libertad) la participación de los CCR era más en calidad de “invitado” del proceso de presupuesto participativo, antes que participe. Y en otras tres regiones (Huánuco, Piura y Puno), las Mesas regionales expresaron sus reservas, pues los CCR no cumplieron cabalmente con los roles que les asisten en este proceso.

con respecto a los alcaldes provinciales. Esta limitada presencia afecta y explica, en parte, la inactividad de muchos CCR. En minoría absoluta, los representantes de sociedad civil se ven en muchos casos impedidos de desarrollar una agenda local o regional, ante la inactividad impuesta por la ausencia o desinterés de las autoridades locales.

La Defensoría del Pueblo propuso, para el caso de regiones con menos de 7 provincias, invitar, al menos, a un alcalde distrital por cada provincia. Esta recomendación fue finalmente acogida por 11 gobiernos regionales⁵⁷, ampliando sus Consejos de Coordinación Regional: Amazonas, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Tacna y Ucayali.

La conformación de los CCR quedó de la siguiente manera:

Composición de los Consejos de Coordinación Regional

GOBIERNO REGIONAL	CONSEJO DE COORDINACION REGIONAL		
	Alcaldes Provinciales	Alcaldes Distritales	Representantes Sociales
Amazonas	7	7	10
Ancash	20		13
Apurimac	7		5
Arequipa	8		5
Avacucho	11		7
Cajamarca	13	8	14
Callao	1	5	4
Cusco	13		9
Huancavelica	7	7	10
Huanuco	11		7
Ica	5		4
Junin	9	9	12
La Libertad	12		8
Lambayeque	3	3	4
Lima	9		6
Loreto ⁵⁷	6	6	8
Madre de Dios	3		2
Moquegua	3	3	4
Pasco	3	3	4
Piura	8		5
Puno	13		9
San Martin	10		7
Tacna	4	23	18
Tumbes	3		2
Ucayali	4	1	3
Total	193	75	180

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁵⁷ En el caso de Cajamarca y Junín, regiones con más de 7 provincias.

LOGROS**DIFICULTADES****3. LOGROS****3.1 Logros de orden político-participativo**

- 3.1.1 Mayor voluntad de concertación entre gobiernos regionales y Mesas.**
- 3.1.2 Mayor voluntad de concertación entre gobiernos regionales y gobiernos locales.**
- 3.1.3 Autonomía relativas de ciertos equipos técnicos regionales**
- 3.1.4 Mayor transparencia en el trabajo de priorización de los proyectos de inversión.**
- 3.1.5 Mayor difusión del proceso de PP y PDC a través de los medios de comunicación.**
- 3.1.6 Mayor participación ciudadana.**
- 3.1.7 Mayor comprensión e información sobre los procesos por parte de los agentes participantes.**
- 3.1.8 “Empoderamiento” de organizaciones sociales de base y de liderazgos al interior de sociedad civil.**

3.2 Logros de orden técnico

- 3.2.1 Equipos técnicos instalados en las 26 regiones**
- 3.2.2 Número creciente de equipos técnicos regionales con participación de las Mesas y de representantes de sociedad civil.**
- 3.2.3 Aportes a las propuestas metodológicas de priorización de proyectos de inversión por parte de Mesas regionales.**
- 3.2.4 Tendencia creciente a evitar la “municipalización” del gasto en el presupuesto regional.**
- 3.2.5 Inclusión de la dimensión de desarrollo humano.**
- 3.2.6 Cumplimiento formal de las fases del proceso de presupuesto participativo en la mayoría de los procesos regionales y de acuerdo a ley.**
- 3.2.7 Creciente número de Comités de Vigilancia Ciudadana instalados.**
- 3.2.8 Actualización de PDC regionales.**
- 3.2.9 Vinculación entre Plan y PP en algunos procesos y documentos regionales**

4.DIFICULTADES

4.1 Dificultades de orden político-participativo

- 4.1.1 Las fases del proceso PP si bien se cumplieron formalmente se hicieron, en muchos casos, de forma apresurada y “saltando etapas”.**
- 4.1.2 Algunos procesos todavía marcados por la falta de voluntad concertadora entre gobiernos regionales y Mesas.**
- 4.1.3 Algunos procesos todavía marcados por la falta de voluntad concertadora entre gobiernos regionales y locales.**
- 4.1.4 Algunos procesos todavía marcados por el incumplimiento de los acuerdos por parte de gobiernos regionales.**
- 4.1.5 Pobre o nula participación de los CCR y Consejos Regionales en los procesos de PP y planeamiento.**
- 4.1.6 Cansancio o escepticismo en el proceso por parte de un sector de la ciudadanía.**
- 4.1.7 Pobre o insuficiente capacitación de los agentes participantes.**
- 4.1.8 Ausencia o muy limitada participación de partidos políticos y agentes clave de sociedad civil (sectores empresariales, universidades, grupos de mujeres, indígenas, etc.)**
- 4.1.9 Débil representatividad de líderes de Sociedad Civil**
- 4.1.10 Ausencia o muy limitada participación de directores regionales de los sectores y/ o jefes de OPD.**
- 4.1.11 Débil o insuficiente participación de sociedad civil en acciones de seguimiento y monitoreo de los procesos.**
- 4.1.12 Persistencia del “hábito” político en ciertas autoridades y funcionarios de pensar el documento de PDC como trabajo de gabinete.**

4.2 Dificultades de orden técnico

- 4.2.1 Problemas de orden logístico y financiero.**
- 4.2.2 Persistencia del sesgo “obrista” en algunos procesos regionales.**
- 4.2.3 Persiste la tendencia a “atomizar” el gasto con criterio exclusivamente territorial.**
- 4.2.4 Falta de vinculación entre PDC y PP en algunos procesos regionales.**

3. LOGROS

El año 2004 ha sido el primero con un marco legal que norma el proceso de programación y formulación del Presupuesto Participativo (Ley Marco, Reglamento, Instructivos) y, en general, que regula el derecho a la participación de sociedad civil y la ciudadanía en instancias de toma de decisiones, así como a la transparencia y al acceso a la información pública (v. título 1.2.2 Normatividad e institucionalización de los procesos participativos y concertados). El Plan de Desarrollo Concertado de otro lado, no cuenta aun con una Ley Marco pero sí con Instructivos que orientan a los agentes en la metodología y procedimientos a seguir.

Bajo este contexto, se señalan a continuación los logros principales alcanzados con respecto a los años anteriores, en términos de productos que mostrar como ganancia o avance en la calidad del proceso. Los logros consignados por las Mesas Regionales son registrados considerando su naturaleza política o predominantemente técnica.

3.1 Logros de orden político-participativo.

Estos logros tienen que ver con voluntades políticas, iniciativas de diálogo y concertación entre Estado y sociedad civil y, en general, con iniciativas y decisiones políticas que contribuyen a que el proceso tome un curso óptimo.

3.1.1 Voluntad de concertación entre gobiernos regionales y Mesas de Concertación

Tanto los Presupuestos Participativos como los Planes de Desarrollo Concertado se consolidan como procesos institucionales indisociables de una buena gestión pública. Son cada más los gobiernos regionales y locales que asumen esta idea como propia al interior de sus equipos técnicos, sea con fines de generar mejores instrumentos de gestión; sea por la necesidad de construir consensos en torno a contenidos de los planes (visión, objetivos estratégicos de desarrollo) o a decisiones relacionadas al gasto público (priorización participativa de proyectos de inversión); o simplemente con propósitos de orden instrumental: el afán de construir una imagen política “concertadora”.

Lambayeque es una región donde la concertación entre el gobierno regional y la Mesa de Concertación se tradujo en reuniones de trabajo regulares con el fin de discutir elementos sensibles del proceso de Presupuesto Participativo (conformación del Equipo Técnico, posibles criterios de priorización de proyectos de inversión, etc). Adicionalmente, se organizó un Forum con la participación del gobierno regional, la Mesa y representantes de sociedad civil ante el CCR con el propósito de dar a conocer ante la sociedad lambayecana los avances del trabajo de evaluación de proyectos, por parte del Equipo Técnico.

En la Región Lima, a partir del diálogo entre gobierno regional y Mesa de Concertación se inició la coordinación con la Gerencia de Planeamiento y conformación del Equipo Técnico Ampliado. Se realizaron Talleres Provinciales que fueron coordinados con los alcaldes en reunión del CCR. En estos talleres se eligieron delegados provinciales de Sociedad Civil y representantes de alcaldes

distritales para participar en los Talleres Regionales. Es de resaltar el importante rol jugado por las Mesas Provinciales, en particular las de Barranca y Cajatambo.

El trabajo concertado por el cumplimiento de estos objetivos conjuntos de sociedad civil y gobiernos regionales y locales, han terminado acercando a las instituciones públicas con las organizaciones de sociedad civil y las Mesas de Concertación. En Ucayali, de la interacción entre sociedad civil y gobierno regional ha resultado una ganancia relativa en términos de cierta confianza mutua y la pérdida de algunos prejuicios negativos, nacidos de la distancia y la desconfianza tanto personal como institucional.

3.1.2 Voluntad de concertación entre gobierno regional y gobiernos locales

Un aspecto crítico de la programación de los talleres de trabajo es lograr la interacción y coordinación inter-gubernamental (p.e. entre los lineamientos de los Planes Nacionales y Sectoriales con los Planes Regionales y éstos con los Planes Provinciales y Distritales). Es necesaria una consistencia y complementariedad en el trabajo por el cumplimiento de objetivos de gestión entre éstos ámbitos de gobierno.

A esto respecto, se han registrado avances, aunque no todavía con la agilidad ni envergadura necesarias. Un caso a registrar es el de la región Cusco, donde a lo largo del proceso de Presupuesto Participativo 2004 se evidenciaron esfuerzos por diseñar un orden de ejecución de los Talleres de Trabajo de acuerdo al ámbito geográfico, comenzando por los distritos y terminando con la región, dando ocasión de vincular cada proceso con el precedente en lo que respecta a la construcción de la visión y los objetivos estratégicos pero también a las orientaciones del gasto en la región.

3.1.3 Autonomía relativa de los equipos técnicos regionales para evaluar los proyectos de inversión pública

Los equipos técnicos, respaldados por un marco legal que norma los procesos participativos, adquieren una autonomía relativa con respecto a “iniciativas” políticas de autoridades regionales o locales, inclinados en algunos casos a intentar “saltarse” los acuerdos de los Talleres.

A este factor se suma la composición mixta de muchos equipos técnicos regionales. Además de los funcionarios del gobierno regional, los equipos técnicos se ven reforzados con la presencia de directores sectoriales, representantes de OPD, miembros de las MCCLP, asociaciones y organizaciones de sociedad civil, etc. , contribuyendo a que los equipos desarrollen un perfil propio.

A este respecto, cabe destacar que la MCLCP tiene presencia en 18 de los 26 equipos técnicos instalados.

3.1.4 Mayor transparencia en el trabajo de priorización de los proyectos de inversión pública

Logro consignado por la mayoría de la Mesas Regionales, al menos, como tendencia dominante y en términos relativos con respecto a los procesos de años anteriores. A este respecto, cabe destacar el importante aporte brindado por el portal del MEF (www.mef.gob.pe). A partir de este año, el portal incluye una ventana denominada “Presupuesto Participativo” (<http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/Dnpp2/mef/PParticipativo/entrada.jsp>) de libre acceso a la ciudadanía y donde se actualiza y publica regularmente la información con respecto a los procesos participativos de los tres ámbitos subnacionales. En él se da cuenta de: proyectos de inversión aprobados y priorizados en los talleres de trabajo, los agentes participantes, los miembros de los equipos técnicos, la agenda del proceso así como la visión y los objetivos estratégicos.

3.1.5 Mayor difusión del proceso a través de los medios de comunicación

Es innegable la cada vez mayor cobertura que alcanzan los procesos de programación de los presupuestos participativos y de elaboración de los planes en los medios de comunicación locales. Esto tiene que ver con el interés creciente que suscitan estos procesos entre la población.

La Región La Libertad consigna una amplia y más variada cobertura de medios para difundir el proceso del 2004 con respecto a los procesos anteriores. Esto incluye las radios y diarios locales pero también las emisiones televisivas. Localidades rurales o con exiguos recursos van optado por canales de difusión no menos efectivos como el afiche de las ordenanzas y reglamento de registro y participación de actores de sociedad civil en las fachadas de las iglesias, puestos de salud, etc.; el “volanteo” de documentación informativa (trípticos, brochures) o, el perifoneo por la zona, convocando a la población.

3.1.6 Mayor participación ciudadana

Lo dicho anteriormente sobre la cobertura de medios tiene que ver con una mayor participación de la ciudadanía organizada y no organizada en las experiencias participativas del ámbito más inmediato (distritales) y de los otros, de mayor amplitud geográfica (provinciales, regionales).

La voluntad política mostrada por algunas autoridades regionales y locales por convocar a un proceso amplio y participativo también tiene que ver con la creciente participación de la población. Aspectos sensibles que evidencian una real voluntad de sacar adelante las experiencias participativas son la temprana y amplia difusión de la convocatoria y la redacción y aprobación por el Consejo de un reglamento de registro y participación de los agentes de sociedad civil formulada en los términos menos restrictivos posibles.

A este respecto, basta echar una mirada a las ordenanzas regionales que reglamentan la participación de la sociedad civil en los procesos de Presupuesto Participativo 2005 para verificar las fechas de emisión de las mismas y darse una idea de cuán oportunas y amplias pudieron ser las convocatorias en las distintas regiones:

LOS PRIMEROS GOBIERNOS REGIONALES EN EMITIR LAS ORDENANZAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA⁵⁸

REGION	ORDENANZAS REGIONALES
CUSCO	Ordenanza Regional N° 014-2004-CRC/GRC.- Aprueba implementación del Proceso del Presupuesto Participativo 2005 y la identificación de los agentes participantes en la Región Cusco. (27/03/2004)
SAN MARTÍN	Ordenanza Regional N° 005-2004-GRSM/CR.- Aprueba Programación del Presupuesto Participativo Regional del Gobierno Regional de San Martín correspondiente al año 2005. (16/04/2004)
UCAYALI	Ordenanza Regional N° 003-2004-GRU/GR.- Aprueba Programación del Presupuesto Participativo Regional del Gobierno Regional de Ucayali correspondiente al año 2005. (16/04/2004) ⁵⁹
HUANCAVELICA	Ordenanza Regional N° 009-2004-HVCA.- Dispone iniciar Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de Huancavelica para el año fiscal 2005. Reglamentó la participación de los Agentes Participantes y conforma el Equipo Técnico Regional con participación de la Sociedad Civil (23/04/2004)
LORETO	Ordenanza N° 009-2004-CR/GRL.- Aprueba el Reglamento del Proceso de Identificación y Acreditación de los Agentes Participantes en el Presupuesto Participativo de la Región Loreto. (02/05/2004) Ordenanza N° 010-2004-CR/GRL.- Aprueba el Reglamento de Conformación del Equipo Técnico para la Formulación, Evaluación y Asesoría en el Proceso del Presupuesto Participativo de la Región Loreto. (02/05/2004) Acuerdo N° 065-2004-SO-GRL.- Aprueba el Informe Final del Proceso de Planeamiento Concertado y Presupuesto Participativo 2005 del Gobierno Regional de Loreto. (21/09/2004)
CAJAMARCA	Ordenanza N° 004-2004-GRCJAJ-CR.- Aprueba Reglamento que norma la Identificación y Acreditación de Agentes Participantes en el proceso del Presupuesto Participativo 2005, para el Gobierno Regional de Cajamarca. (07/05/2004)

3.1.7 Mayor comprensión e información sobre los procesos por parte de los agentes participantes

La Ley Marco del Presupuesto Participativo aprobada en agosto del 2003 introduce en el proceso del 2004 la fase de capacitación tanto de líderes de sociedad civil como de funcionarios y representantes públicos en temas de “programación y presupuesto regional y municipal, procesos de planeamiento y concertación, inversión pública y otros que se consideren necesarios”⁶⁰.

A este respecto, las Mesas regionales han informado que en el proceso PP 2005, veintidós de los veintiséis gobiernos regionales han cumplido con promover la capacitación de los agentes participantes, sobretudo los de sociedad civil.

⁵⁸ “Marco Legal sobre Participación y Transparencia Ciudadana. Información Legal Sumillada y Seleccionada”. ANC. Lima, octubre 2004. p., 31-32.

⁵⁹ La información relativa a Ucayali, proporcionada por su Mesa regional, no estaba registrada en la tabla proporcionada por el documento “Marco Legal sobre Participación y Transparencia Ciudadana. Información Legal Sumillada y Seleccionada” y ha sido adicionada en este informe.

⁶⁰ Ley Marco del Presupuesto Participativo, Título II, artículo 6.

Autoridades y funcionarios han sido informados a través de los canales administrativos, de los nuevos dispositivos legales que acompañan las fases de los procesos de planeamiento y de presupuesto participativo. Los procesos programados y formulados en el 2004 se iniciaron cuando los instrumentos legales esenciales (Ley Marco, Reglamento) ya habían sido debidamente aprobados y publicados (agosto y noviembre del 2003 respectivamente).

Si bien es cierto que el Instructivo para el Planeamiento Concertado y el Presupuesto Participativo fue publicado en el diario oficial en marzo del 2004, existía un Instructivo previo aprobado en el 2003 y que orientó el curso inicial de los procesos.

Por otro lado, cabe destacar la formación de una generación de representantes y funcionarios público así como de líderes de sociedad civil en los métodos y procedimientos de los procesos participativos, sobretodo a partir del 2002 (experiencia piloto) en adelante (ver título 1.6).

3.1.8 “Empoderamiento” de organizaciones sociales de base

Las organizaciones sociales de base adquieren no solo experiencia y capacidades a través de su participación en los talleres de trabajo sino que esto mismo las coloca en mejor posición para aportar en los procesos participativos.

Las organizaciones sociales de base perciben cada vez con mayor nitidez que el hacer llegar su voz en estos talleres de trabajo los hace partícipes de decisiones que afectan de un modo u otro su destino como colectivo y como individuos.

Por otro lado, se consolidan liderazgos al interior de sociedad civil y de la mano con estos procesos. Estos liderazgos están ligados a los nuevos enfoques y principios de gestión moderna, transparente y de rendición de cuentas y al planeamiento estratégico, diferenciándose de los líderes tradicionales que levantan su voz por causas exclusivamente reivindicativas.

3.2 Logros de orden técnico.

El apoyo técnico brindado por las Mesas de Concertación, ONGS y organismos de cooperación pero también la voluntad política evidenciada por algunos gobiernos regionales han permitido registrar importantes logros de orden técnico en la experiencia participativa del 2004.

3.2.1 Equipos técnicos instalados

Todos los procesos regionales de Presupuesto Participativo llevados a cabo en el 2004 han contando con equipos técnicos instalados⁶¹, brindando soporte técnico y trabajando en la evaluación de los proyectos de inversión pública, funciones a las que hace mención el artículo 8 del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

⁶¹ Información brindada por las 26 Mesas Regionales.

Tabla No. 5

EQUIPOS TECNICOS	EQUIPOS TÉCNICOS RESTRINGIDOS (Solo Gobierno Regional)	EQUIPOS TÉCNICOS AMPLIADOS	
		Sin MCLCP	Con MCLP
Amazonas			X
Ancash			X
Apurímac			X
Arequipa	X		
Ayacucho			X
Cajamarca			X
Callao	X		
Cusco			X
Huancavelica			X
Huanuco	X		
Ica			X
Junín			X
La Libertad			X
Lambayeque			X
Lima Metropolitana	X		
Lima Provincias			X
Loreto			X
Madre de Dios			X
Moquegua			X
Pasco			X
Piura	X		
Puno	X		
San Martín		X	
Tacna		X	
Tumbes	X		
Ucayali			X

3.2.2 Equipos técnicos ampliados con participación de instituciones del sector público, sociedad civil y de las Mesas

Como se puede apreciar en la Tabla No. 5., 19 de los 26 procesos regionales cuentan con equipos técnicos ampliados en los que se han incorporado a miembros de las Mesas de Concertación y/ o representantes de sociedad civil, además de instituciones del sector público, tal como sugiere el artículo 1, inciso c del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Entre las instituciones públicas incorporadas en los equipos técnicos ampliados regionales se encuentran (la lista no es exhaustiva):

- a. Direcciones regionales de ministerios: MIMDES, Salud, Educación, Trabajo, Comercio Exterior, Producción, Transporte.
- b. Direcciones regionales de instituciones públicas descentralizadas: PROVIAS, FONCODES, INEI.

Además:

- c. Municipalidades provinciales.

3.2.3 Aportes a la propuesta metodológica de priorización de proyectos de inversión

En algunas regiones como Cusco y Tacna, las Mesas de Concertación contribuyeron a optimizar la metodología de priorización de proyectos. En Tacna precisamente, la Mesa hizo aportes específicos a nivel provincial, manteniendo reuniones con alcaldes provinciales y la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto, con el propósito de discutir y llegar a consensos con respecto a los aportes metodológicos necesarios.

3.2.4 Una tendencia creciente a evitar la “municipalización” del gasto en el presupuesto regional

Un problema registrado desde el inicio de la programación participativa del gasto de inversión es la presión de la población por destinar los recursos públicos exclusivamente a “obras” de envergadura local, atomizando los presupuestos. Esto tiene que ver con una asociación muy de sentido común en nuestro país que equipara cemento con “progreso” y “desarrollo”.

Sin embargo, en departamentos como Amazonas y Pasco, líderes de sociedad civil y Mesas de Concertación han apoyando con éxito a los gobiernos regionales en su intento de dar prioridad a los proyectos de inversión pública de envergadura inter-provincial e incluso, inter-regional, a ser incluidos en el presupuesto público de la región. Esto permitirá que el gasto guarde consistencia y contribuya efectivamente al logro de los objetivos estratégicos de desarrollo planteados en los planes concertados.

Proyectos de ámbito regional	8	S/. 8,477,763	68.77%
Proyectos de ámbito provincial	7	S/1,855,056	15.05%
Proyectos de ámbito distrital-urbano	5	S/. 1,994,007	16.18%
TOTAL	20	S/. 12,326,826	100%

Ámbito del Proyecto Num. Proyectos Monto Acumulado Porcentaje

Así, el presupuesto participativo 2005 de la región Pasco muestra una predominancia en proyectos de envergadura provincial y regional tanto en monto como en números absolutos. En el siguiente cuadro se reseñan los primeros veinte proyectos priorizados en los talleres de trabajo⁶².

3.2.5 Inclusión de la dimensión de desarrollo humano

Así mismo, debe resaltarse la dimensión de desarrollo humano que es discutida cada vez más al interior de los Talleres de Trabajo. Se abre paso la idea de que el desarrollo es un proceso cualitativo que no se limita a obras de “cemento y ladrillo” (infraestructura) sino y, fundamentalmente, tiene que ver con ciertas condiciones de objetivos vinculadas al capital humano. En ese sentido, la necesaria “inversión” social en capacidades humanas es debatida con creciente interés en el momento de la priorización de proyectos de inversión pública.

⁶² Portal del MEF.

La región Ica ofrece un ejemplo de este tipo. Nótese sin embargo, la importancia marginal de los montos de inversión en capacidades humanas (0.7%), con respecto al monto del presupuesto público total.

Región Ica

Nombre del proyectos	Monto (S/.)	Ámbito	Participación porcentual en el presupuesto regional
Desarrollando Capacidades, Potencialidades Humanas con Enfoque de Género	1'450,000	Regional	0.4%
Proyecto de Comunicación Alternativa y de Sensibilización	700,000	Regional	0.2%
Mejoramiento del Servicios Educativo Integrado ⁶³	402,905	Distrital-urbano	0.1%
Sub-total	2,552,905		0.7%
Presupuesto total	362,549,324		100%

3.2.6 Cumplimiento de las fases del proceso participativo y de planeamiento concertado, de acuerdo a ley

De la lectura de las tablas mostradas al inicio, sobretodo de la tabla No.7 sobre “Estándares Formales Mínimos para Evaluar los Procesos Regional” podemos concluir que la mayoría de las regiones han cumplido con convocar y organizar las siete fases del presupuesto participativo, de acuerdo a la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Si bien es cierto que esto no equivale a avalar necesariamente la calidad de los proceso, debe destacarse el esfuerzo desplegado por llegar a cumplir con ciertos parámetros, de acuerdo a ley.

La Ley Marco en su artículo 6 no solo consigna las siete fases del proceso sino que además determina la responsabilidad del titular del pliego de llevar adelante cada una de ellas y de acuerdo a los mecanismos que se establecen en el marco legal. Además de llevar un acta del proceso.

Si es cierto que la administración sólo “se mueve con las normas al costado”, entonces la vigencia de la Ley Marco y del Reglamento ayuda a decidir el compromiso formal de la burocracia estatal.

⁶³ Distinto del mejoramiento de la infraestructura física educativa.

3.2.7 Comités de Vigilancia Ciudadana instalados en más del 50% de las regiones

Catorce de las veintiséis regiones cuentan, en estos momentos, con Comités de Vigilancia Ciudadana (CVC) instalados (v. tabla No.7) y cumpliendo, en diverso grado, sus funciones de seguimiento y verificación del respeto a los acuerdos tomados en los Talleres de Trabajo, sobretodo en lo que se refiere al trabajo de evaluación de los equipos técnicos y la confección final del Anteproyecto de Cartera de Proyectos.

Las Mesas no solo han contribuido a la constitución de los CVC en departamentos como en el caso de Loreto, sino que además, han sido invitadas a integrarlos, como en el caso de La Libertad.

3.2.8 Actualización de los Planes de Desarrollos Concertados de las Regiones

Otro notable avance registrado este año es el creciente número de planes concertados regionales que son revisados y actualizados. De acuerdo a reportes de las Mesas Regionales, 17 de los 26 regiones que cuentan con Planes de Desarrollo Concertado han actualizado sus planes al 2004 y 15 lo habrían hecho de forma participativa, dando lugar a un documento actualizado.

3.2.9 Vinculación entre Plan y Presupuesto Participativo (priorización de proyectos son consistentes con los ejes estratégicos)

El Plan y el presupuesto participativo, como documentos orientadores de la “inversión, asignación y ejecución de recursos”⁶⁴ y de gestión pública, deben guardar mutua consistencia. A este respecto, la Ley y la experiencia de este año en algunos departamentos han marcado la necesidad de incluir en los Talleres de Diagnóstico Temático y Territorial, la Visión y los Objetivos Estratégicos de Desarrollo identificados en los Planes de Desarrollo Concertado y de vincular la priorización de los proyectos de inversión pública con dichos ejes estratégicos.

El portal del MEF que consigna los acuerdos tomados en torno a los Presupuestos Participativos 2005 de las regiones, provincias y distritos del país, incluye la Visión y Objetivos Estratégicos trazados en cada caso y que orientarían o deberían orientar las decisiones y prioridades de inversión de los PP.

⁶⁴ Ley Marco del Presupuesto Participativo, Capítulo II, artículo 6.

4. DIFICULTADES.

4.1 Dificultades de orden político-participativo.

Existen inconvenientes de orden político-participativo que se configuran como elementos constantes que perturban el desarrollo de los procesos participativos y concertados y algunos, se vienen “embalsando” desde el inicio de estas experiencias, en el año 2001.

4.1.1 Las fases del proceso PP si bien se cumplieron formalmente se hicieron, en muchos casos, de forma apresurada y “saltando etapas”.

A pesar de lo auspicioso del hecho de que las fases del Presupuesto Participativo se cumplieron en la mayoría de los procesos regionales⁶⁵, se debe señalar que no todas han sido desarrolladas adecuadamente.

De las 16 ordenanzas regionales que aprobaron la implementación del proceso de Presupuesto Participativo y reglamentaron la participación de sociedad civil, 12 fueron aprobadas después del 2 de mayo. Esto quiere decir que contaron con menos de 8 semanas para la identificación de los agentes participantes; la capacitación de los mismos y, el desarrollo de los Talleres de Trabajo (Diagnóstico y de Priorización de Criterios).

En Huánuco y Tacna, el plazo formal fue de apenas algo más de 15 días. Esto considerando el 30 de junio como fecha límite sugerido por el Instructivo 001-2004. Los procesos locales no parecen haberse realizado con mayor anticipación.

Esto ha llevado a que algunos Talleres de Trabajo se realicen apresuradamente, “quemando etapas”, es decir, sin dar tiempo a que los participantes tengan el tiempo para generar propuestas sólidas y debidamente concertadas. O sin dar tiempo a que los agentes de las zonas más apartadas de los centros poblados, se registren e incorporen al proceso.

En otros casos, los Talleres de Trabajo, de Diagnóstico y de Priorización de Criterios de convirtieron en uno. Aquí, la proximidad de los plazos, hizo que algunos de estos talleres se convirtieron en asambleas “aclamativas” antes que “participativas” y “deliberativas”.

4.1.2 Falta de voluntad concertadora entre gobierno regional y sociedad civil

A pesar de la sanción de la Ley Marco y del Reglamento, en algunas regiones todavía se percibe una resistencia a “abrir” el proceso a la sociedad civil por parte de gobiernos regionales. Al interior de algunos gobiernos regionales como en el de Puno se han encontrado trabas a la convocatoria de los procesos participativos y de concertación, que se expresan, por ejemplo, en demoras en el inicio del proceso, lo que obliga a caminar “a marchas forzadas”, perdiéndose en algunos casos las cualidades concertadoras y deliberativas de los Talleres de Trabajo.

⁶⁵ Ver Tabla No. 4.

LOS ULTIMOS GOBIERNOS REGIONALES EN EMITIR LAS ORDENANZAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA⁶⁶

REGION	ORDENANZAS REGIONALES
LA LIBERTAD	Ordenanza N° 006-2004-CR/RLL.- Aprueban inicio del proceso de Formulación del Presupuesto Participativo del Gobierno Regional para el año 2005. (04/06/2004)
HUANUCO	Ordenanza N° 011-2004-CR-GRH.- Aprueban Reglamento para la Identificación y Acreditación de los Agentes Participantes en el Presupuesto Participativo 2005 del Gobierno Regional. (12/06/2004)
TACNA	Ordenanza N° 010-2004-CR/GOB.REG.TACNA.- Aprueba Reglamento de Identificación y acreditación de agentes participantes de la Sociedad Civil para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo del año 2005. (12/06/2004)
PIURA	Ordenanza N° 045-2004/GRP-CR.- Aprueba Reglamento del Proceso de Identificación y Acreditación de Agentes Participantes, las responsabilidades de dichos Agentes y el Cronograma para el desarrollo de acciones del Proceso de Presupuesto Participativo del año 2005 del Gobierno Regional de Piura. (25/08/2004)
LIMA METROPOLITANA	Ordenanza N° 691-2004-MML.- Establece proceso y programación del presupuesto participativo municipal y regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima correspondiente al año 2005. (20/09/2004)

Hasta el 30 de setiembre del 2004

A esto hay que agregar a los gobiernos regionales que habiendo iniciado el proceso nunca emitieron ordenanzas para normar el proceso, tal es el caso de Apurímac y Madre de Dios, entre otras.

Los avances concertadores registrados en regiones como el Cusco (primero en aprobar las ordenanzas de convocatoria del proceso participativo 2005) o Lambayeque (que emitió una ordenanza complementaria al reglamento de elección de miembros de sociedad civil al CCR, ampliando su participación) no son todavía la norma en el país.

Por otro lado, la decisión política tomada por las Mesas de empujar los procesos participativos ha originado tensiones y distanciamientos entre éstas y algunos gobiernos regionales. En Loreto estas relaciones se vieron algo dañadas a raíz del apoyo decidido que la Mesa brindó para la conformación e instalación del Comité de Vigilancia Ciudadana, considerado como un elemento “perturbador” de la gestión pública.

4.1.3 Falta de voluntad concertadora entre algunos gobiernos regionales con sus gobiernos locales

Los avances registrados en este sentido en regiones como Cusco distan de ser iniciativas generalizadas. El escenario más común es el de cada instancia de gobierno (región, provincia, distrito) organizando los procesos por su cuenta, con escaso o insuficiente grado de coordinación en términos de cronograma y metodología de trabajo. Al parecer tampoco se percibe en toda su dimensión, la importancia que tiene la consistencia entre los contenidos de los Talleres de

⁶⁶ Marco Legal sobre Participación y Transparencia Ciudadana. Información Legal Sumillada y Seleccionada. ANC. Lima, octubre 2004. p., 31-32.

Trabajo de los tres ámbitos geográficos, sobretodo en lo que respeta a las decisiones de inversión pública dentro de una lógica de uso eficiente y eficaz de los escasos recursos disponibles.

4.1.4 No respeto a los acuerdos por parte de algunos gobiernos regionales

Tampoco se ha desterrado la tentación de intervenir “políticamente”, modificando los acuerdos obtenidos en los Talleres de Trabajo, sobretodo en lo que respeta a la priorización de los proyectos de inversión. En esos casos, parecen pesar más las promesas electorales que los compromisos adquiridos en el proceso participativo y refrendado por las actas.

Esto se traduce en presiones políticas ejercidas por la presidencia regional, miembros de los Consejos Regionales, CCR u otras autoridades sobre el Equipo Técnico Municipal para perturbar el trabajo de evaluación e imponer “prioridades” de índole extra-técnico.

4.1.5 Limitada participación de CCR en proceso participativos y de concertación.

Los Consejos Regionales y los Consejos de Coordinación Regional son, de acuerdo a la normativa vigente, las instancias encargadas de “coordinar, concertar, liderar, monitorear y garantizar el desarrollo de los procesos de los presupuestos participativos” dentro del ámbito de su competencia⁶⁷.

Ambas instancias tienen roles centrales en los procesos participativos, particularmente en la fase de la formalización de los acuerdos, donde el CCR y los Agentes Participantes son llamados a suscribir los acuerdos que luego serán remitidos a los Consejos para su aprobación.

Por esto mismo, un reto pendiente es lograr, en el corto plazo, el compromiso de los CCR/ CCL ausentes en los procesos participativos, particularmente de los primeros que ya se encuentran formalmente constituidos en las veintiséis regiones del país⁶⁸. En 10 regiones del país, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Ica, Lima Metropolitana, Loreto, Madre de Dios, Tacna y Tumbes, los CCR habrían estado ausentes del proceso, a pesar de lo que dispone la norma. En otros casos, los CCR presentes en el proceso de PP 2005 tuvieron una presencia más formal que activa, como en el Callao, La Libertad, Puno y Piura.

La ausencia de los CCR se ha traducido en el hecho de tener que prescindir de una instancia llamada a concertar y legitimar los acuerdos armonizados y presentados por el equipo técnico.

4.1.6 Cansancio o escepticismo en el proceso por parte de un sector de la ciudadanía

La falta de voluntad política concertadora y de respeto a los acuerdos por parte de ciertos gobiernos y administraciones regionales y locales, además de las dificultades propias del proceso (logísticas, financieras, técnicas, etc.), la limitada información manejada por el ciudadano medio y la falta de coordinación entre las convocatorias de los tres ámbitos geográficos de una

⁶⁷ Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, artículo 4.

⁶⁸ Incluyendo la Asamblea Metropolitana en la región Lima Metropolitana.

misma región, han dado como consecuencia un cierto desgaste e, incluso, un escepticismo por parte de un sector de la ciudadanía con respecto a este tipo de experiencias. Estos aspectos han sido particularmente señalados por las mesas de las regiones de Apurímac, La Libertad, Madre de Dios y Ucayali.

4.1.7 Pobre o insuficiente capacitación de los agentes (sociedad civil, equipo técnico y autoridades)

En procesos regionales como los llevados a cabo en La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Piura y San Martín, se ha concluido que la capacitación de los agentes, sobretodo de representantes de sociedad civil resultó ser, en términos generales, pobre o insuficiente. Esto se expresó, por ejemplo, en la dificultad que tuvieron algunos agentes en comprender y manejar la metodología de trabajo y de toma de decisiones en los Talleres de Trabajo.

Algunas Mesas regionales también han subrayado el desconocimiento del marco normativo actual por parte de un sector importante de Sociedad Civil, incluyendo a líderes sociales participantes y protagonistas de Talleres de Trabajo.

4.1.8 Ausencia o muy limitada participación de partidos políticos y agentes claves de sociedad civil (sectores empresariales, grupos marginales, etc.)

Los partidos políticos, salvo excepciones, siguen siendo los grandes ausentes del proceso participativo. Todo parece indicar que los Presupuestos Participativos y los Planes Concertados no se encuentran aun en las agendas de las agrupaciones políticas. Existe en algunos una concepción tradicional de la idea de representación política, que los coloca como únicos intermediarios de la población ante el Estado y por esto mismo, se mantiene cierta incompreensión o distancia frente a los espacios de concertación en los que la sociedad civil se convierte en la interlocutora y gestora de su propia agenda.

Por otro lado, los sectores empresariales también están, en términos generales, ausentes de la mayoría de las experiencias regionales y locales. Esto puede deberse, por un lado, a la falta de información del ciudadano medio y, por otro, a la falta de “reflejos” del sector empresarial, no acostumbrado a intervenir en instancias de concertación ciudadana.

A pesar de los esfuerzos desplegados por las Mesas, todavía existen sectores de sociedad civil marginados o insuficientemente representados en los procesos, tal es el caso, por ejemplo, de organizaciones sociales de base en general, asociaciones de discapacitados, de mujeres, de campesinos alto andinos, etc. en la región Moquegua. Ahí, la Mesa de Concertación registra que en los procesos de los tres ámbitos geográficos, existe una sobre-representación de los sectores urbanos, en detrimento de la población campesina alto andina, usualmente relegada de las instancias de toma de decisiones de la administración pública.

De forma similar, los agentes de los ámbitos geográficos menores (distritos con respecto a provincias y provincias con respecto a las regiones), tienden a ser marginados o insuficientemente representados en los procesos llevados a cabo en los ámbitos geográficos mayores.

Es decir, que los procesos participativos tienen un carácter fuertemente centralizado hacia las capitales locales y regionales.

4.1.9 Débil representatividad de líderes de Sociedad Civil

La falta de legitimidad, liderazgo y representatividad no solo afecta a las autoridades del Estado sino también a líderes de sociedad civil. Algunas Mesas regionales han señalado que representantes de sociedad civil llegan al proceso, particularmente a los Talleres de Trabajo, sin propuestas, previamente levantadas en sus localidades u organizaciones de base. En muchos casos, se limitan a apoyar “obras” para sus localidades o grupos de interés. Y en esos casos, contribuyen a la “atomización” del gasto público, sin criterio estratégico o al desarrollo de alianzas inter-jurisdiccionales.

4.1.10 Ausencia o muy limitada participación de los directores regionales de los sectores y/ o jefes de Organismos Públicos Descentralizados

El aporte de las direcciones sectoriales y de los OPDS es todavía limitado en procesos regionales. Esto, a pesar de la mención que hace el Instructivo para los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo que define a “los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la Región, Provincia o Distrito”⁶⁹ como agentes participantes de los procesos de planeamiento y presupuesto participativo.

4.1.11 Débil participación de la sociedad civil en acciones de seguimiento (CVC)

Las tareas de seguimiento son quizás las más difíciles de asumir por parte de sociedad civil, pues implican una capacitación para manejar procedimientos e instrumentos de acceso a la información pública (página web, solicitudes) propios del sector público. Además requiere conocer cuáles son las potestades y restricciones legales en torno al acceso a la información pública.

Por otro lado, demandan una presencia constante a lo largo de todo el proceso participativo, es decir, más allá de la convocatoria y participación en los Talleres de Trabajo, y esto significa contar con organizaciones sociales institucionalmente sólidas.

En este momento, como ya se señalara anteriormente, solo 14 CVC se encuentran instalados en las 26 regiones del país. Faltando por evaluar el aporte real de estos CVC instalados, es decir, si sesionan periódicamente, si han adoptado un plan de trabajo, si han llegado a determinados acuerdos, etc.

4.1.12 Algunos Planes de Desarrollo Concertado todavía son elaborados en gabinete

Existe todavía la idea, por parte de algunas autoridades y administraciones regionales y locales, de que se puede reemplazar el proceso de concertación con el trabajo de un buen proyectista que “mida el pulso” a la realidad regional/local. No se entiende, en toda su magnitud, la importancia de la reflexión inter-institucional para generar conocimientos valiosos para el planeamiento estratégico. Tampoco se aprecia la dimensión de la concertación como espacios

⁶⁹ Instructivo 001-2004-EF/76.01, anexo 5, inciso h.

que otorgan legitimidad y por lo tanto, “sostenibilidad” a los diagnósticos y acuerdos tomados.

4. 2. Dificultades de orden técnico

Las dificultades de orden técnico nos remiten, por un lado, a las insuficientes capacidades y recursos de las instituciones públicas y privadas involucradas en los procesos de planeamiento y presupuesto y, por otro, a la incapacidad de vincular el gasto público regional y local con una visión de desarrollo estratégico de largo plazo.

4.2.1 Problemas de orden logístico y financiero

Las Mesas y los representantes de sociedad civil tuvieron, con frecuencia, que enfrentar problemas de orden logístico y financiero, sin contar, en algunos casos, con el apoyo suficiente de los gobiernos regionales/ locales. Cabe recordar que el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo señala que los gobiernos regionales o locales “deberán considerar los costos que irroguen los procesos de presupuesto participativo, sin perjuicio de los aportes que se obtengan de los organismos e instituciones privadas promotoras del desarrollo y/ o la cooperación técnica internacional”⁷⁰.

Así por ejemplo, los costos de desplazamiento y estadía están entre los más sensibles para líderes de sociedad civil venidos de zonas rurales, incidiendo esta dificultad de gasto en la marginación de estos sectores de los procesos participativos y, sobretodo, de los ámbitos geográficos mayores (regionales y provinciales). Esto significa su alejamiento de las esferas de toma de decisiones.

4.2.2 Sesgo “obrista” de algunos procesos regionales y locales

Persiste la idea muy arraigada y de sentido común entre autoridades, funcionarios y población, de asociar “progreso” y “desarrollo” con la acumulación de “obras” de cemento y material noble (plazuelas, lozas deportivas, bustos, etc.). Este sesgo “obrista” ha sido identificado de manera particularmente sensible en procesos regionales como los de Madre de Dios, Piura, San Martín y Ucayali, entre otros.

4.2.3 Persiste la tendencia a “atomizar” el gasto con criterio exclusivamente territorial.

Consistente con esta visión, señalamos anteriormente el “reflejo” de corto plazo que aun predomina entre autoridades y administraciones regionales y locales, pero también en la sociedad en su conjunto, llevando a relegar, en el proceso regional y local, inversiones de envergadura inter-provincial e incluso, inter-regional.

Esta lógica produce la atomización del gasto público, convirtiendo el presupuesto regional, en una suerte de presupuesto municipal. Y en general, no pocos presupuestos públicos regionales y locales son divididos con criterio exclusivamente territorial, “haciendo una operación simple, sin considerar propuestas de carácter estratégico que realmente generen desarrollo socioeconómico”⁷¹.

⁷⁰ Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Disposiciones Finales. Segunda.

⁷¹ MCLCP Piura.

4.2.4 Ausencia de vinculación entre algunos documentos regionales de Planes y Presupuesto Participativos

Como consecuencia de lo anterior, persiste la dificultad, manifiesta en algunos procesos regionales y locales, por reorientar el gasto público en función de los objetivos estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo, aprobados y consensuados en los Planes. Muchas veces, la “inercia” política lleva a tomar decisiones de gasto en función de los “anhelos” de las autoridades y de la población, que están identificados frecuentemente con un sesgo “obrista” (ver primera parte del presente informe).

III. PRINCIPALES RETOS DEL PROCESO

Los retos pendientes son identificados a partir del análisis de Balance y Perspectivas. Constituyen desafíos a ser asumidos por las Mesas regionales y locales pero también por las organizaciones de sociedad civil e instituciones del Estado comprometidos en la consolidación de los procesos del presupuesto participativo y de planeamiento del desarrollo concertado.

Hemos organizado los retos pendientes a partir de su dimensión:

- a. Político-participativo
- b. Técnico

5.1 Principales retos político-participativos.

Algunos de los retos de orden político-participativo identificados son:

5.1.1 Consolidar la presencia de las MCLCP en el ámbito nacional, particularmente en los ámbitos subnacionales menores (provincias y distritos) donde todavía no se han instalado estos espacios de concertación.

5.1.2 Consolidar la presencia de las MCLCP como agente de los procesos de PP y PDC. Uno de los desafíos pendiente es el fortalecimiento de los espacios de coordinación y trabajo conjunto con los gobiernos regionales y locales. Dichos espacios, llamados Comités, Equipos Mixtos, Equipos Estrategas, etc., se hacen cargo de la organización y desarrollo de los eventos (capacitación, talleres de trabajo), así como de la convocatoria y constitución de las instancias y grupos de trabajo (CCR/CCL, equipos técnicos ampliados, etc.), ligados al desarrollo de dichos procesos

5.1.3 Consolidar la fase de capacitación e información de los procesos de presupuesto participativo y de actualización de los PDC. A este respecto, el Instructivo en discusión y a ser aprobado por el MEF para el año 2005, debería tener en cuenta un cronograma que propusiera el inicio de esta fase con más antelación: enero o febrero, a más tardar.

Otra sugerencia sería centralizar las iniciativas de capacitación desde el MEF y con participación de los gobiernos regionales y locales. De este modo, se podría brindar una formación homogénea de los agentes participantes, particularmente en lo que respecta a los conceptos y contenidos básicos, así como del manejo de las metodologías y procedimientos a seguir en el curso de los Talleres de Trabajo.

5.1.4 Apoyo a las instancias de CCR y CCL de modo que se constituyan efectivamente en las instancias de coordinación y concertación de los gobiernos regionales y locales. Los equipos de trabajo conjunto Mesas-gobiernos regionales y locales, constituidos para la coordinación y organización de los

procesos, deberían prever la convocatoria de los CCR y CCL por parte de los gobiernos regional y locales con la debida antelación. Asimismo, la convocatoria debería incluir una agenda de trabajo pertinente, de acuerdo a sus funciones.

5.1.5 Incorporación de agentes claves de sociedad civil así como de partidos políticos. Poner énfasis en que la reglamentación del proceso de identificación y acreditación de los agentes participantes, se haga con la debida antelación y en los términos más amplios posibles, de modo que favorezcan la incorporación de sectores crecientes de Sociedad Civil, hasta ahora marginales al proceso de PP, tales como empresarios, universidades, asociaciones agrarias, etc.

Por otro lado, la lógica organizacional de los partidos políticos nos hace suponer que la inhibición de la mayoría de estas agrupaciones de los procesos de PP y PDC obedece a una decisión tomada. La valorización de los espacios de concertación y participación de Sociedad Civil por parte de partidos políticos, sobretudo por parte de aquellos que mantienen un vínculo tradicional (de representación) con la ciudadanía, debería darse a medida que se consoliden los procesos en el ámbito regional y local y que se abran canales de diálogo con su representantes.

5.2 Principales retos de orden técnico.

Algunos de los retos de orden técnico identificados son :

5.2.1 Vinculación entre los Planes de Desarrollo Concertado y los Presupuesto Participativos. Uno de los puntos más sensibles de los procesos de planeamiento concertado y de planeamiento institucional es la necesaria vinculación entre la perspectiva del largo y mediano plazo (estrategia) y la programación anual del gasto.

Los documentos del Presupuesto Participativo deberían ir construyendo una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo (identificación de una Visión, Ejes de Desarrollo y Propósitos Estratégicos) y, más importante aún, una propuesta metodológica de articulación con la dimensión de mediano y corto plazo (Objetivos Generales y Específicos, Metas, Programas y Proyectos).

Esta consistencia formal entre Plan de Desarrollo y Presupuesto Participativo tiene, sin embargo, que contrastarse con los contenidos de la programación de la inversión. La Visión y los Objetivos pueden quedar reducidos a la condición de enunciados de buenos propósitos, si no se trabaja su consistencia programática y operativa con las decisiones de asignación y ejecución del gasto. Esto permitiría trazar una línea recta y continua entre ejes estratégicos-objetivos estratégicos-objetivos específicos-acciones prioritarias.

Desafortunadamente, todavía son muchos los documentos de Presupuesto Participativos que dejan a los proyectos prioritarios “colgando” sin soporte, es decir, sin que quede claro qué objetivos y metas persiguen los proyectos de

inversión aprobados. Sería útil desarrollar una metodología que permita esta necesaria vinculación entre medios y fines.

Otra tarea pendiente es la conciliación del documento PP con los parámetros de formulación del gasto empleados por la administración pública. Es decir, que el Programa contenido en el PP necesita ser reformulado en el “lenguaje” del Clasificador Funcional Programático (CFP) que ofrece un “mapa temático” de todo lo que el Estado puede incluir como gasto.

Por último, sería oportuno plantear explícitamente en el Instructivo del 2005, la necesaria actualización de los PDC, al inicio de los procesos participativos.

5.2.2 Vinculación inter-jurisdiccional

La articulación entre los gobiernos subnacionales de ámbitos geográficos dependientes, constituye otro reto pendiente para los procesos futuros. Es de primer orden el ejercicio de un liderazgo por parte del gobierno regional en quien recae la responsabilidad de las iniciativas de articulación con los procesos provinciales y distritales.

De esta articulación debe producirse una necesaria concatenación de los tres ámbitos, permitiendo “la retroalimentación de las procesos particulares, tanto de la Región a la Provincia y de la Provincia al Distrito como a la inversa”⁷².

Los equipos de trabajo conjunto Mesas-gobiernos regionales y locales pueden contribuir a afianzar esta vinculación, coordinando con los equipos similares de los ámbitos provinciales y distritales, un cronograma único que articule coherentemente los tiempos de los distintos procesos de PP: la fase regional de discusión y actualización de la Visión y los Objetivos estratégicos debería preceder a la fase similar de ámbito provincial y ésta a la distrital. Y sin embargo, la fase de programación de inversión pública debería iniciarse en los ámbitos menores y concluir en el ámbito regional.

⁷² Instructivo No. 001-2004-EF/76.01, Capítulo III, Articulación Interjurisdiccional, título 3.1.

IV. CONCLUSIONES

Hemos organizado las conclusiones finales a partir de su dimensión:

- a. Político-participativa.
- b. Técnica.

6.1 Conclusiones del proceso: dimensión político-participativa.

6.1.1. El Perú vive un proceso de transición democrática, iniciado en noviembre del 2001. Las promesas formuladas al inicio del proceso (reforma del estado, descentralización política y económica, consolidación de ciudadanía política, erradicación de la pobreza, etc.) se encuentran en gran medida pendientes.

Uno de los anhelos mayores, la descentralización y desconcentración de poderes se inició bajo la Transición. Un nuevo marco legal consistente con la nueva orientación y estructura estatal ya se encuentra vigente. Gobiernos regionales y locales, elegidos por voto universal y secreto, se encuentran instalados desde el 1ro. de enero del 2003, reemplazando a los Consejos de Transición Administrativa Regional (CTAR), designados por el gobierno central.

6.1.2 El Perú vive bajo un escenario de movilizaciones y “desbordes” sociales (Arequipa, Ilave) marcados, en parte, por esos retos y promesas pendientes del periodo de transición democrática. Los dramáticos sucesos en Ilave que desencadenaron el asesinato del alcalde Cirilo Robles en abril del 2004, ponen en evidencia, por un lado, conflictos latentes de honda complejidad económica, social y étnica y por otro, un estado incapaz de hacer frente a una irrupción de violencia local y crisis de gobernabilidad.

La Defensoría del Pueblo da cuenta en un reporte reciente⁷³ de cincuenta y seis casos en lo que va del año y que conllevan un cuestionamiento a 74 autoridades y funcionarios públicos. De éstos, el 71.6% de los casos se refieren expresamente a alcaldes provinciales y distritales.

A esto se suman los procesos de revocatoria de autoridades locales, que en referendums llevados a cabo el 17 de octubre del 2004 dieron lugar a que, según cifras manejadas por la ONPE, un total de 24 alcaldes y 101 regidores que fueran removidos de sus cargos luego de que más de la mitad más uno de los electores que figuran en los padrones votaran por sus revocatorias.

6.1.3 Un nuevo marco legal emerge de la mano del proceso de descentralización (Reforma Constitucional, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de

⁷³ Reporte No3. Defensoría del Pueblo, 15 de junio del 2004.

Municipalidades, etc.) y que no se limita a normar la progresiva desconcentración de funciones, atribuciones y recursos centrales a los gobiernos locales sino que además afirma el principio de participación del ciudadano local.

6.1.4. La Mesa de Concertación se viene consolidando, del 2001 en adelante, como un espacio de concertación y diálogo entre Estado y Sociedad Civil.

Las Mesas se han instalado en los 26 departamentos entre los años 2001-2002 y actualmente tienen presencia en la casi totalidad de provincias y en más de la mitad de distritos del país. El momento actual es de fortalecimiento institucional y de posicionamiento de las Mesas respecto del mediano plazo.

En el escenario actual de transición democrática, de crecientes movilizaciones e “irrupciones” sociales y de desprestigio del sistema político, existe un amplio consenso en torno a “la necesidad de las mesas en un país de alta conflictividad”⁷⁴.

6.1.5 Consolidación de instancias de diálogo y equipos de trabajo conjunto entre MCLCP y Gobiernos Regionales y Locales.

Los retos de trabajo planteados en el desarrollo de las fases de los procesos participativos y concertados han evidenciado la necesidad de contar con equipos técnicos de carácter multi-institucional, encargados de la preparación técnica y participativa de cada fase, de las acciones de seguimiento, de evaluación, etc. De esta manera, en un vasto número de regiones y provincias del país, se abrieron canales de diálogo entre Mesas de Concertación y gobiernos regionales o locales que posteriormente, dieron paso a la institucionalización de equipos de trabajo conjunto, integradas por miembros de la Mesa, de los gobiernos regionales o locales (principalmente por funcionarios de la gerencias de planeamiento), direcciones sectoriales, organizaciones sociales de base, asociaciones de productores, iglesias, organismos de cooperación, etc.

6.1.6 En el 2004, los procesos de Presupuesto Participativo son los primeros llevados a cabo bajo un marco legal enteramente sancionado.

En ese sentido, los procesos parecen más “ordenados” que los precedentes, limitando fases y estableciendo instancias y responsabilidades de los actores. Este marco legal consagra el principio de participación ciudadana y matiza el modelo tradicional de democracia representativa introduciendo elementos propios del modelo de democracia deliberativa.

6.1.7 Los procesos de presupuesto participativo han tenido lugar en las 26 regiones y en la mayoría de provincias del país.

Aunque los resultados sean dispares en términos de la calidad de los procesos y del documento producido al final del mismo, el avance registrado en términos de su desarrollo en la amplia mayoría de ámbitos de los gobiernos subnacionales, constituye un aspecto favorable.

Por lo demás, las mayoría de regiones han cumplido con los requisitos formales del proceso: inscripción de agentes participantes, aprobación de ordenanzas normando el registro y la participación de los agentes, la convocatoria y desarrollo de los Talleres de Trabajo, etc.

⁷⁴ Idem.

Dicho esto, cabe señalar, sin embargo, que existen regiones que registran niveles muy bajos de cumplimiento de estándares formales que exige el proceso. Así, por ejemplo, la región Arequipa no habría cumplido con ninguno de los estándares formales y Lima Metropolitana con apenas uno y medio. Esto es preocupante, habida cuenta de la importancia de estas regiones en el escenario nacional y, por que expresarían la presencia de sectores tradicionales al interior de estas instancias de gobierno, reacios al ejercicio de derechos ciudadanos consagrados en el nuevo marco legal.

Las Mesas regionales han comprobado que, en el ámbito provincial, el proceso de Presupuesto Participativo ha sido mayoritario (182/194) así como la constitución de los equipos técnicos (183/194). En cuanto a la calidad participativa de los Talleres de Trabajo, un número menor, pero importante, de provincias (171/194) habrían cumplido con expectativas mínimas en este sentido.

6.1.8 Las 26 regiones y la mayoría de las provincias cuentan actualmente con Planes de Desarrollo Concertado. Nuevamente, aunque pueden expresarse reservas en cuanto a la calidad concertadora de algunos de los procesos, el hecho que vaya tomando fuerza la idea de que los PDC son instrumentos de una gestión estratégica moderna puede considerarse un avance notable con respecto al pasado reciente.

6.1.9 Sin embargo, solo 17 de las 26 regiones han actualizado sus PDC en el 2004. La importancia de revisar los PDC anualmente no parece haberse entendido en toda su dimensión por parte de algunos gobiernos regionales e, incluso, en ciertos casos, por parte de actores de Sociedad Civil. El PDC es un instrumento de planeamiento de desarrollo estratégico que necesita ser actualizado con el fin de “afinarlo” y optimizar su uso.

6.1.10 Una mayoría de regiones han constituido equipos técnicos ampliados, incorporando a las Mesas de Concertación y organismos e instituciones de Sociedad Civil. Esto expresaría, al menos en términos formales, una progresiva aceptación de la necesidad de concertar las decisiones de gestión pública y de incorporar a miembros de Sociedad Civil en mayores instancias de toma de decisiones, particularmente aquellas de ámbito técnico deliberativo, usualmente más esquivas al ojo público.

6.1.11 Las 26 regiones cuentan con Consejos de Coordinación Regional-CCR (Asamblea Metropolitana para Lima Metropolitana), de acuerdo a Ley. Sin embargo, los CCR y la Asamblea Metropolitana se han mostrado mayoritariamente inactivos durante los primeros seis meses del 2004. Este es un denominador común a muchos CCR y tiene que ver, entre otros factores, con su desvinculación de una agenda local. Los CCR tienen, de acuerdo a ley, una representación mayoritaria de alcaldes provinciales (60%) vs. una representación minoritaria de Sociedad Civil (40%). Esto quiere decir que los primeros pueden, por decisión política, incompreensión o desinterés, condenar a los CCR a la inactividad, ya que se requiere de la mayoría de miembros para convocarloS.

Durante las fases finales de los procesos de programación y formulación de los Presupuestos Participativos regionales, las Mesas regionales han reportado que una mayoría de los CCR (16/26) han tenido algún tipo de participación (junio y julio). A pesar de ello, es necesario puntualizar que algunas Mesas han formulado reservas con respecto a la participación de los CCR: pobre (muy esporádica), limitada (solo en la fase de formalización de los acuerdos) y/o restringida (algunos miembros del CCR) , etc.

6.1.12 Líderes de Sociedad Civil vienen participando en los procesos de PP y PDC acumulando valiosas experiencias, capacitándose en el manejo de metodologías y procedimientos y, en definitiva, “empoderándose”, haciendo llegar sus voces y formulando propuestas en instancias de toma de decisiones en Talleres de Trabajo, equipos técnicos ampliados, Consejos de Coordinación, etc. Esta ruta de capacitación y “empoderamiento” aunque se prolonga en el tiempo, está en sus inicios y todavía es mucho lo que falta por recorrer. Las Mesas regionales coinciden en la necesidad de concentrar y concertar esfuerzos para mejorar los contenidos y alcances de los talleres de capacitación, previo al inicio de los procesos, sobretodo a los de programación y formulación del Presupuesto Participativo.

6.1.13 La incorporación de agentes claveS de Sociedad Civil y los partidos políticos es todavía una tarea pendiente. Los partidos políticos, salvo excepciones, siguen siendo los grandes ausentes del proceso participativo. Todo parece indicar que los Presupuestos Participativos y los Planes Concertados no se encuentran aun en las agendas de las agrupaciones políticas.

Por otro lado, sectores empresariales, universidades, agrupaciones de índole rural, etc. también se encuentran, en términos generales, ausentes de la mayoría de las experiencias regionales y locales. Esto puede deberse, por un lado, a la falta de información o interés del ciudadano medio y, por otro, a la carga onerosa y la inversión de tiempo que conlleva desplazarse a los lugares de desarrollo de los Talleres de Trabajo.

A este respecto, la motivación del ciudadano medio así como la descentralización efectiva de los Talleres de Trabajo y la asistencia técnica y financiera a los sectores de sociedad civil marginalizados de los procesos, es una tarea pendiente.

6.2 Conclusiones del proceso: dimensión técnica.

6.2.1 Los equipos técnicos y los equipos técnicos ampliados constituyen un valioso “activo de capital”, indispensable para brindar el soporte técnico necesarios en los procesos de PP y PDC. Cabe destacar el creciente número de equipos técnicos regionales ampliados (20/26), en la mayoría de los cuales la Mesa de Concertación tiene representación efectiva (18/19).

6.2.2 Los PP y PDC constituyen instrumentos de gestión moderna y eficiente así como de planeamiento estratégico, orientados al logro de metas de

desarrollo sostenible, inclusivo y de erradicación de las raíces sociales, culturales y económicas de la pobreza. El planeamiento estratégico y la programación del gasto, bajo esta perspectiva, implican la identificación de prioridades de gasto, de acuerdo a una capacidad de anticipación (escenarios futuros) y, dentro de una lógica de intervención distinta del enfoque de gestión tradicional. En el planeamiento estratégico no se trata tanto de gastar “hasta donde alcance”⁷⁵ (ejecución del gasto), sino del manejo del gasto como inversión, es decir, en un uso racional de los fondos públicos (eficiente, eficaz) y de acuerdo al cumplimiento de objetivos.

6.2.3 Los procesos de PP se han orientado dentro del marco legal que establece una vinculación formal entre los PDC y PP. La articulación entre Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo está señalada en la Ley Marco de Presupuesto Participativo, el Reglamento de la Ley Marco y el Instructivo respectivo.

La Ley Marco consigna en su Título I, artículo 1º, inciso f:

“... El proceso de Presupuesto Participativo se desarrolla en el marco de las orientaciones, aportes y prioridades establecidas en los planes de desarrollo concertado a nivel regional y local...”

6.2.4 La mayoría de documentos de PP muestran una vinculación formal y explícita entre PP y PDC. Los documentos de Presupuesto Participativo de los gobiernos regionales y locales son publicados, a partir de este año, en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas⁷⁶. Con la excepción de unas pocas regiones, provincias y distritos, se recogen la visión y los objetivos estratégicos trabajados y acordados en los Planes de Desarrollo Concertado. Además, se incluye en el portal la relación de actores que participaron en el proceso participativo, la relación de los miembros del equipo técnico y la agenda del proceso.

6.2.5 Sin embargo, se hace necesario trabajar una consistencia mayor entre los acuerdos del gasto y los lineamientos de política y ejes estratégicos aprobados en los PDC. El desarrollo de una metodología que permita construir esta vinculación entre la dimensión estratégica y la operativa es un reto pendiente.

6.2.6 La vinculación entre PP y los clasificadores funcionales programáticos es otro de los retos pendientes (referidos ampliamente líneas arriba). Esta vinculación permitiría “amarrar” consistentemente la programación del Presupuesto Participativo con la formulación del Presupuesto Público Institucional.

6.2.7 La vinculación inter-jurisdiccional entre los PP está sancionado por el marco legal y viene siendo trabajado en distintas regiones, con resultados variados. La articulación entre los gobiernos subnacionales de ámbitos

⁷⁵ Serie “Caja de Herramientas”, volumen 2, fascículo 1.

⁷⁶ Icono de Presupuesto Participativo en el portal del MEF: www.mef.gob.pe

geográficos dependientes (regional, provincial y distrital), constituye otro principio regulador de los procesos de presupuesto participativo. El Instructivo No. 001-2004-EF/76.01 señala que los gobiernos regionales deben asumir el liderazgo de estas iniciativas de articulación con los procesos provinciales y distritales. Esto permite, “la retroalimentación de las procesos particulares, tanto de la Región a la Provincia y de la Provincia al Distrito como a la inversa”⁷⁷.

Algunas regiones, como el Cusco, han evidenciado esfuerzos en este sentido, estableciendo coordinaciones entre los tres ámbitos de gobierno subnacional, para la armonización de contenidos entre los PDC y el establecimiento de un calendario con una programación escalonada del gasto (primero los PP distritales, luego los provinciales y al final el regional).

6.2.8 Se evidencia una preocupación creciente por incorporar la dimensión de desarrollo humano en la agenda de la programación de los PP y la actualización de los PDC. Sin embargo, aunque algunas regiones empiezan a discutir esta dimensión en los Talleres de Trabajo, esta preocupación resulta todavía marginal pues no se refleja de manera importante en las decisiones de programación del gasto público. Las Mesas de Concertación y agentes de Sociedad Civil siguen apostando por promover esta dimensión de inversión social que se inserta dentro de una concepción integral y sostenible de desarrollo.

6.2.9 A este respecto, los PP regionales y provinciales enfrentan la concepción tradicional de “desarrollo” ligado a la instalación de “obras” de cemento y, con énfasis en proyectos de infraestructura (carreteras, postas médicas, escuelas, lozas deportivas, locales comunales). Algunas de estas “obras” no tienen un impacto real en el desarrollo local o regional y tampoco están vinculadas a una estrategia de desarrollo diseñada a partir de los PDC. Es fácil suponer que algunas de estas “obras”, objeto de demandas sociales, son aprobadas por razones de índole “político” antes que responder a una evaluación técnica del gasto. En el caso de los PP regionales, esta idea de sentido común conlleva imponer un rol a los gobiernos regionales que no les corresponde (“municipalización” del gasto), descuidando su rol promotor del desarrollo humano, social y económico.

Afortunadamente, cada vez son más los gobiernos regionales que toman partido por una orientación del gasto consistente con los lineamientos y ejes estratégicos de desarrollo, aprobados en sus PDC. Los procesos participativos de ámbito regional tienden, cada vez más, a aprobar y priorizar proyectos de inversión pública en función de su impacto regional o inter provincial.

⁷⁷ Instructivo No. 001-2004-EF/76.01, Capítulo III, Articulación Interjurisdiccional, título 3.1.

BIBLIOGRAFÍA

Marco Legal

- Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley No. 28056.
- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.
- Instructivo No. 001-2004-EF/ 76.01 para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.
- Ley de Bases de la Descentralización, Ley No. 27783.
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No. 27972.

Reportes, Informes y Guías Metodológicas

- “Actores para el Buen Gobierno. Reporte del Proceso de Constitución de los Consejos de Coordinación Regional a Nivel Nacional”. Defensoría del Pueblo. Lima, 2003.
- “Conflictos entre la Población y sus Autoridades”. Reporte No. 3. Defensoría del Pueblo. www.onpe.gob.pe. Junio, 2004.
- Informes de la Mesas Regionales sobre Procesos de Presupuesto Participativo y actualización de los Planes de Desarrollo Concertado de ámbitos regional y provincial. 2004.
- Informes semestrales de las Mesas Regionales de Concertación de Lucha contra la Pobreza, correspondiente al periodo enero-junio del 2004.
- Serie “Caja de Herramientas”. Convenio ANC-MEF-MCLCP. Lima, 2004. Copia Mimeográfica.
- “Sistematización de la Formulación de los Planes Concertados y Presupuesto Participativos Departamentales”. ANC. Lima, 2003. Copia mimeografiada.

Portales Web

- Portal de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, www.mclcp.org.pe
- Portal de la ONPE. www.onpe.gob.pe
- Participa Perú No. 18. Lima, agosto del 2004. www.participaperu.org.pe
- Portal del Ministerio de Economía y Finanzas. www.mef.gob.pe

Periódicos

- Diario Perú 21. 29 de abril del 2004.

Autores

- CALHOUN, C. Introduction: Habermas and the Public Sphere, en: “Habermas and the Public Sphere, ed. C. Calhoun. MIT Press. Cambridge. MA, 1992.
- CASTILLO, Luis. “Marco Legal sobre Participación y Transparencia Ciudadana. Información Legal Sumillada y Seleccionada”. ANC. Lima, 2004.

- HENRÍQUEZ, Narda. “Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza: Situación Actual y Principales Procesos”. Informe final. Agosto, 2004.
- MANIN, Bernard. “Los Principios del Gobierno Representativo”. Alianza Editorial.
- PATRÓN, Pepi. Lo Viejo y lo Nuevo de los Espacios Públicos en el Perú, en: “Ciudadanía de la Sociedad de la Información”, eds. Miguel Giusti, María Isabel Merino. Fondo Editorial PUCP. Lima, 1999.
- TIMANÁ, Rocío. Instituto Peruano de Publicidad. Información de la web.