

Los presupuestos participativos en el Perú: una mirada desde la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza¹

Roxana García-Bedoya M.

Perú, julio 2005

La nueva legislación que se ha dado en los últimos cuatro años en el Perú para impulsar el proceso de descentralización, incorporando a éste mecanismos de participación ciudadana, ha llevado a que el proceso de formulación de planes concertados de desarrollo y presupuestos participativos se convierta en política pública, haciendo obligatoria su implementación en todos los niveles subnacionales de gobierno (regiones, provincias y distritos). Ello constituye una experiencia inédita y un cambio importante en la dinámica de la gestión pública regional y municipal.

El concepto básico del Presupuesto Participativo es lograr un balance diferente entre la democracia representativa y la participación ciudadana, de tal suerte que, al darle más peso a la participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones respecto al gasto público y una mayor transparencia y responsabilidad social en la ejecución del mismo, se incrementan tanto la legitimidad de la propia democracia representativa como la gobernabilidad democrática de la misma, creando una nueva institucionalidad y aumentando las capacidades de los sectores más pobres.. Así se supera la falsa dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa.

1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

1.1. Pobreza y centralismo

En el Perú el 54% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 24% en pobreza extrema. En 18 de los 24 departamentos del Perú la incidencia de la pobreza superaba el 50% en el 2002 y en 3 de ellos sobrepasa el 80% (PNUD: 2004). Los niveles de pobreza se han duplicado en el país en los últimos 30 años.

La desigualdad es otra característica de la realidad peruana. Así, el último informe del PNUD sobre Perú, comparando cifras del 2003 con las del 2000, encuentra que el índice de desarrollo humano es ligeramente menor a pesar de los tres años de diferencia, lo que significaría un empeoramiento en la distribución del ingreso (PNUD: 2005), lo que ya es mucho decir para uno de los países más desiguales del continente.

Como lo señala el Informe de seguimiento al cumplimiento de las metas del milenio que realizó el PNUD para el caso del Perú “la intensidad de la pobreza en el Perú está ligada a grandes inequidades en la distribución del ingreso. En este sentido la naturaleza de la exclusión económica de millones de personas en el Perú tiene dos caras. Por un lado, existe una exclusión de tipo absoluto determinada por la incidencia de la pobreza. Por otro, hay una exclusión relativa determinada por la desigualdad. Es en este segundo tipo de exclusión

¹ Ponencia preparada para el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública. Santiago de Chile, Octubre 2005.

donde se generan las percepciones más acendradas de injusticia que acentúan los riesgos de una situación de conflicto social.” (PNUD. 2004)

El Perú se caracteriza además por un fuerte centralismo, lo que hace que los indicadores de desarrollo humano así como los indicadores económicos muestren grandes diferencias entre la capital, Lima, y el resto del país, así como entre los departamentos costeros y aquellos ubicados en los andes y la amazonía, y entre los centros urbanos y las áreas rurales al interior de cada departamento. Los peores indicadores económicos y de desarrollo humano se observan asimismo en las áreas de población mayoritariamente indígena.

Tomando en cuenta el Índice de Desarrollo Humano (PNUD: 2002), 19 de las 194 provincias del país que abarcan al 44% de la población se encuentran en el estrato alto (la provincia de Lima se ubica en el límite superior), mientras 36 de ellas que reúnen al 17% de la población están en el estrato medio alto, y en el estrato medio se encuentran 33 provincias con 10.9% de la población, 54 de ellas con 16.4% de la población en el estrato medio bajo y 52 provincias y 11.3% de la población están en el estrato bajo. Ello constituye una evidencia adicional del centralismo.

El Mapa de Ciudadanía publicado en el año 1997, muestra la misma situación desde una mirada diferente. Casi un tercio de los peruanos que viven en las dos terceras partes de los distritos del país (68.3%) tienen un nivel bajo y muy bajo de ciudadanía, un cuarto de peruanos que vive en un similar porcentaje de distritos ocupa un nivel intermedio, y el 43% de peruanos que vive sólo en 7.8% de distritos (la mayoría de ellos de la capital) alcanzan un nivel relativamente alto de ciudadanía (López, Sinesio: 1997).

Durante el decenio fujimorista el centralismo se acentuó, por lo tanto no es extraño que el retorno a la democracia en el Perú a finales del año 2000 pusiera entre las prioridades de la agenda pública la necesidad de dar pasos firmes para avanzar en el camino hacia la descentralización del país. Así, al asumir el gobierno Alejandro Toledo en julio del 2001 anunció que convocaría a elecciones para Presidentes de Gobiernos Regionales el siguiente año, junto con las elecciones para renovar a las autoridades municipales de todo el país.

Buscando superar las dificultades de anteriores intentos de regionalización, en esta ocasión se planteó que el proceso se iniciara con la elección de gobiernos regionales en los actuales ámbitos departamentales, para posteriormente y mediante referéndum, caminar hacia la integración de varios departamentos en regiones de ámbitos mayores.

La división política del territorio peruano consiste de 24 departamentos y una Provincia Constitucional (con rango departamental), 194 provincias y 1828 distritos. Los alcaldes (tanto provinciales como distritales) son elegidos mediante sufragio directo desde 1980. En el caso de los departamentos hasta el 2002 estuvieron bajo la autoridad de los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional, nombrados por el gobierno central.

Es importante señalar, de otro lado, que el decenio fujimorista se caracterizó también por una relación entre el estado y la sociedad civil marcada por la desconfianza y el autoritarismo, en la medida que este gobierno privilegió una relación directa con la población signada por el clientelismo. En ese sentido, un rasgo importante del gobierno de transición (noviembre 2000 a julio 2001), continuado luego por el gobierno de Toledo, fue la apertura de espacios de participación y diálogo entre estado y sociedad civil. A la demanda de descentralización se

unió también la demanda de participación en las decisiones de políticas públicas, si bien esta reivindicación no tuvo la extensión de la primera, logró incidir en la nueva legislación que se dio en estos últimos años, por lo que el proceso de descentralización está marcado también por la experiencia de participación.

1.2. Experiencias previas de planeamiento concertado y presupuesto participativo a nivel regional y local.

En la década del 80, en algunos distritos y provincias del país, por el impulso de alcaldes y/u organismos no gubernamentales de desarrollo, se llevaron a cabo procesos participativos de formulación de Planes de Desarrollo y de Presupuestos Municipales. En la década del 90, a contracorriente de la política del gobierno fujimorista, estas experiencias se multiplican en el nivel local, adquieren mayor presencia y visibilidad e incorporan a un mayor número y diversidad de actores sociales. Entre las más conocidas están las del distrito de Villa El Salvador en Lima, de la provincia sureña de Ilo, y del distrito rural de Limatambo, Cusco.

Entre los denominadores comunes a estas experiencias innovadoras en materia de gestión local estuvieron elementos como (Arnillas, Federico: 2002):

- El reconocimiento a las organizaciones sociales de la localidad como interlocutores válidos de la autoridad edil.
- El desarrollo de programas municipales que incorporaron a dichas organizaciones en diversas etapas de los mismos.
- La incorporación de una noción de territorio o ámbito de acción compartido.
- La noción de planificación y la preocupación creciente, no siempre exitosa, por vincular gestión con plan.

Sin embargo, a pesar del desarrollo alcanzado, grande en algunas experiencias y menor en otras, no se logró iniciar y menos consolidar procesos de articulación entre las mismas, manteniéndose como procesos separados, ya sea de elaboración de Planes de Desarrollo concertados o de formulación de Presupuestos Participativos. No se logró tampoco desarrollar estas experiencias en el nivel departamental.

Es a partir del año 2001, con la creación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) que esta experiencia da un salto sustantivo al realizarse por primera vez en prácticamente todos los departamentos del país e iniciarse la articulación entre los dos procesos.

La MCLCP es una instancia nacional y descentralizada creada mediante Decreto Supremo durante el gobierno de transición a inicios del 2001, para la coordinación entre el estado y la sociedad civil en función de la lucha contra la pobreza. En el 2002, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales le dio rango de ley al decreto de creación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

Entre los objetivos y funciones señalados en su decreto de creación (modificado meses después por otro decreto) se incluyen los siguientes:

- Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado (3º Objetivo).

- Servir de instancia de consulta para la formulación de planes nacionales, departamentales y locales referidos a políticas de desarrollo y promoción social, así como en la definición de prioridades presupuestales (Función d.)

En ese sentido, desde sus inicios, la MCLCP consideró como parte sustancial de su enfoque sobre la mejor forma de luchar contra la pobreza y por el desarrollo, la necesidad de retomar el planeamiento estratégico en el sector público, abandonado por el gobierno en toda la década del 90, y que éste contara con la participación de la sociedad civil, de manera de llegar a propuestas concertadas que orientaran la acción del conjunto de sectores comprometidos con el desarrollo. Asimismo, la articulación necesaria entre política económica y política social, y la necesidad de asegurar el acceso universal a salud y educación de calidad y a oportunidades de empleo digno. Otro aspecto central de la apuesta de la MCLCP fue el impulso de la descentralización, como forma también para avanzar en la lucha contra la pobreza.

Los consensos a los que fueron llegando los representantes del estado y la sociedad civil en la MCLCP con relación a estos temas se plasmaron, primero en la *Carta Social*, documento aprobado en mayo del 2001 (MCLCP: 2001), y luego en las propuestas que los representantes de la MCLCP llevaron al Foro del Acuerdo Nacional, varias de las cuales quedaron plasmadas en las 29 políticas de estado suscritas por todos sus integrantes en julio del 2002.

El Acuerdo Nacional, es un espacio de diálogo creado por el gobierno de Alejandro Toledo, que reúne a 14 representantes de partidos políticos y sociedad civil, siendo la MCLCP uno de ellos. Las políticas aprobadas que hacen referencia a los temas planteados son las siguientes (Acuerdo Nacional: 2002):

Cuarta política de Estado: Nos comprometemos a fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil (...) Con este objetivo el Estado: a) promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación; b) institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; y c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico.

Octava política de Estado: Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo (...) Con ese objetivo, el Estado: (...) b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas (...)

Décima política de Estado: Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la educación de la desigualdad social (...) Con este objetivo (...) el Estado: (...) e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas (...)

Vigésimo Cuarta política de Estado: Nos comprometemos a construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y sus derechos (...) Con este

objetivo, el Estado: (...) d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno (...)

Desde sus inicios la MCLCP nacional se propuso generar en cada departamento del país, y luego en cada provincia y en los distritos, un espacio similar al existente a nivel nacional, para concertar entre estado y sociedad civil. Una vez instaladas las mesas de concertación departamentales, a lo largo del año 2001 la MCLCP nacional empezó a impulsar las primeras experiencias de formulación de planes departamentales de desarrollo concertado, logrando que 23 de ellos presentaran versiones preliminares a julio de ese año. Sin embargo la intención de que éstos pudieran incidir en las prioridades de asignación presupuestal no fue posible en esta ocasión debido a que no se llegó a tiempo con relación al calendario del sector público.

En el año 2002, con la experiencia conseguida el año anterior, el proceso adquirió una dimensión mayor. La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con la participación de los Consejos Transitorios de Administración Regional, y contando con el apoyo de importantes organizaciones de la sociedad civil, implementó procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo en los ámbitos departamentales de todo el país.

Ello concluyó en junio del 2002 con la presentación de Planes de Desarrollo Departamental Concertados y Programas Multianuales de Inversión 2003-2006 en 22 departamentos del país, nueve de los cuales lograron calificar para participar en la Operación Piloto de Presupuesto Participativo 2003 acordada con el MEF. En esta primera experiencia de presupuesto participativo se pre asignó a estos departamentos 433 millones de soles, de los cuales para gastos de inversión fueron 119 millones para los 164 proyectos declarados viables, monto que fue incorporado en agosto del 2002 al Proyecto de Presupuesto de la República para el ejercicio fiscal 2003. Luego de ello, entre agosto y diciembre, 313 nuevos proyectos por un monto cercano a los 100 millones de soles fueron declarados viables (Shack, Nelson: 2004).

El trabajo impulsado por la Mesa de Concertación en 2001 y 2002 supuso, de un lado, desarrollar metodologías e instrumentos, y de otro, facilitar el acceso a la información necesaria para el desarrollo de estas experiencias, y en base a ello realizar actividades de capacitación a nivel nacional. Ello requirió llegar a acuerdos entre el sector público y la sociedad civil, que se expresaron en un esquema mínimo de contenidos del Plan Departamental de Desarrollo Concertado y en un cronograma básico del proceso a seguir, que ponía énfasis en la participación.

En cuanto a la disponibilidad de información, la Asociación Nacional de Centros, integrante del Comité Ejecutivo de la MCLCP, hizo un aporte importante con la preparación de una evaluación del Presupuesto 2001 desde una mirada departamentalizada del gasto (Sierra, Juan: 2001), lo cual incidió en que el Ministerio de Economía y Finanzas empezara a presentar el presupuesto por departamentos, lo cual hasta la fecha nunca se había hecho.

1.3. La Operación Piloto del 2002

El último trimestre del 2001 y el primero del 2002 estuvieron marcados por tensiones con el Ministerio de la Presidencia, quien no aceptaba “hacer del proceso de planeamiento un terreno de acción conjunta entre el sector público y la sociedad civil comprometiendo desde el inicio del proceso la participación de ambos tipos de actores lo que ponía a la MCLCP como un espacio central del proceso” (Arnillas, Federico: 2002) y pretendía más bien que los Consejos Transitorios de Administración Regional tuvieran la conducción del mismo.

Los acuerdos a los que se fue llegando así como el encuentro en el trabajo práctico en las regiones permitió ir dejando de lado estas tensiones, para ello fue importante el respaldo del Ministerio de Economía y Finanzas, y en particular de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP-MEF) a las posiciones concertadoras y su impulso a la operación piloto de presupuesto participativo. Esta posición se encuentra reflejada en la Directiva emitida por el Ministerio de Economía para orientar este proceso (DNPP-MEF: 2002).

El tema clave de la operación piloto era dar el paso para vincular planeamiento concertado con presupuesto participativo, y sus características fueron también definidas de manera concertada en el marco de la MCLCP. Se plantearon tres disyuntivas básicas (Arnillas, Federico: 2002):

- √ “ *Qué componentes del gasto público deberían entrar a ser objeto del proceso de formulación participativa en la operación piloto: ¿el gasto corriente, el gasto de inversión, ambos? ¿Sólo el que maneja la CTAR o todo el que ejecuta el sector público en el departamento?. El acuerdo fue que el gasto de inversión, pero incluyendo tanto la que ejecutan las CTARs como la que tiene a su cargo el resto del sector público para el departamento.*
- √ *Debía seleccionarse un grupo de departamentos y con ellos llevar adelante el proceso completo o lanzar la iniciativa a la manera de “concurso” convocando a todos los departamentos y seleccionando después a los que cumplieran con ciertos requisitos. La opción adoptada fue esta segunda, lo que permitió dar continuidad a los procesos del 2001, manteniendo el interés de todos los departamentos frente a la posibilidad de ser seleccionado como “caso piloto”.*
- √ *Con qué criterios se haría la selección de los departamentos que integrarían la operación piloto. Entre los temperamentos comunes estuvieron: el nivel de participación y concertación del proceso, la calidad técnica de la propuesta. Una preocupación compartida fue la situación de pobreza de la población del departamento y el impacto de la violencia en su población; esto sin embargo ponía sobre el tapete el tema de la posibilidad que los departamentos en mayor situación de pobreza y más afectados por la violencia no tuviesen los equipos regionales para competir eficazmente”.*

Como señala Arnillas, las respuestas dadas a estas tres disyuntivas marcaron el diseño básico de la operación piloto, y las respuestas dadas a ellas implicaron temas adicionales:

“a) Uno primero fue establecer *los techos de inversión por departamento*. La formulación de la propuesta estuvo a cargo del MEF. La metodología seguida para ello partió de

identificar en el presupuesto 2002 los recursos de inversión asignados a cada departamento y establecer a partir de ello la inversión total proyectada para el año 2002. Proyectar la inversión total para el 2003 y distribuir el monto entre los departamentos utilizando como criterio para ello el índice de severidad de pobreza construido con los resultados de la encuesta de INEI para el cuarto semestre del 2001. Esta metodología fue revisada en el marco de la MCLCP y ratificada.

b) Uno segundo y derivado del anterior fue que, al ponerse sobre el tapete toda la inversión pública regionalizable, se *adelantó un posible problema que el proceso de descentralización plantea inevitablemente: la modificación de la lógica de la negociación presupuestal de lo sectorial a lo territorial.*

c) Uno tercero fue *definir de la manera más objetiva posible el nivel de concertación en el cual se basaba cada plan y la respectiva cartera de proyectos prioritarios para el 2003.* El criterio propuesto por el MEF y aceptado por el conjunto de los sectores representados en el comité ejecutivo de la MCLCP fue *el respaldo expreso que debería tener cada plan de parte de todos los alcaldes provinciales, las direcciones regionales de los sectores, de las organizaciones de sociedad civil participantes en la Mesa de Concertación y que la presentación de los mismos la hiciera el presidente de la CTAR y el coordinador de la respectiva Mesa de Concertación.*

d) El cuarto tema fue *el nivel de desarrollo de la cartera de proyecto.* Para los fines de la inclusión de los mismos en el Presupuesto 2003 y de acuerdo a las normas establecidas en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, se requería que los proyectos contaran con la aprobación de la Oficina de Inversiones (ODI). Este tema fue objeto de un proceso de negociación y concertación tanto al interior del MEF (entre la ODI y la Dirección Nacional de Presupuesto Público) como entre el MEF y las oficinas de inversión de los sectores y las organizaciones de sociedad civil participantes en el comité ejecutivo de la Mesa.

En este tema, un criterio compartido entre las partes fue buscar que los proyectos cumplieran las condiciones de calidad necesarias a una buena inversión pública y con los procedimientos establecidos en la Ley sobre el particular (proyectos inscritos en el banco de proyectos y con dictamen favorable de la oficina de inversiones). Esto sin embargo enfrentaba el proceso a un punto crítico para los nuevos proyectos que fueran identificados como prioritarios a partir del proceso de planeamiento concertado dado lo limitado de los plazos disponibles. El criterio adoptado fue aceptar la inscripción de los proyectos a nivel de "ficha" en el banco de proyectos con el compromiso para los departamentos de desarrollar los respectivos perfiles de los proyectos y para las oficinas de inversiones de concertar esfuerzos en la evaluación de las carteras de proyectos de los departamentos que fueran seleccionados para la operación piloto." (Arnillas, Federico: 2002).

Algunas conclusiones que se desprendieron de esta operación piloto de acuerdo a un estudio realizado a fines del 2002 por Carlos Barrenechea (citado en: Henríquez, Narda: 2005) fueron las siguientes:

a. La participación de la población ha sido masiva, lo cual da cuenta del interés pero dificulta el aprendizaje técnico.

- b. Faltan criterios comunes para la definición de prioridades; éstas obedecen a particularidades regionales. Las reglas de juego tampoco fueron precisas (participación en capacitación y talleres).
- c. Hay un déficit de capacidades técnicas especializadas para elaborar perfiles y para disponer de bancos de proyectos.
- d. Hubo ausencia, en la mayoría de casos, de alcaldes provinciales de la capital de departamento y de parlamentarios de los departamentos.

Esta experiencia permitió sin duda apreciar y valorar el impacto que los mecanismos de participación social tienen en el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad civil y la manera en que propician la generación de nuevos compromisos sociales y la innovación en la gestión pública. La Ley de Bases de Descentralización la reconoce como "experiencia piloto" para lo que sería en el futuro inmediato la gestión descentralizada del Estado y el funcionamiento de los gobiernos regionales de nivel departamental.

2. MARCO NORMATIVO ACTUAL Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO

2.1. Las normas que regulan el proceso participativo

Como hemos señalado, el camino hacia la descentralización iniciado en el país en el 2001 con la reforma de la Constitución, se caracterizó por incorporar en el marco legal la concertación de planes y presupuestos y nuevos mecanismos de participación de la ciudadanía.

Aprobada esta reforma, que establece como competencia de los gobiernos regionales la formulación y aprobación del plan de desarrollo concertado con las municipalidades y la sociedad civil, el Congreso empezó a trabajar la Ley de Bases de Descentralización, la cual señala que están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y precisa que el presupuesto anual de la República es descentralizado y participativo

Posteriormente las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Gobiernos Locales, crean los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL), como órganos de carácter consultivo conformados por los alcaldes provinciales, distritales o de centros poblados menores –según sea el caso- y por representantes de la sociedad civil. Y señala como función de estos órganos emitir opinión consultiva sobre el Plan de Desarrollo Concertado y su Presupuesto Participativo, asimismo proponer prioridades de inversión y la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.

Contando con este marco legal, las experiencias de Presupuesto Participativo se generalizaron en todo el país en el año 2003 con los nuevos Gobiernos Regionales elegidos por primera vez en el país, y con las nuevas autoridades municipales que se instalaron igualmente en enero de ese año. Así, el proyecto de presupuesto que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso en el mes de agosto de ese año, incorporó en distintos grados la participación ciudadana en la priorización de los proyectos de inversión en sus regiones.

Es importante en este momento hacer un paréntesis para señalar que, a diferencia de la operación piloto de presupuesto participativo realizada en el año 2002 que abarcó el conjunto

del presupuesto público de cada región, las nuevas normas restringieron el ámbito del mismo al presupuesto de inversión del gobierno regional, dejando de lado las inversiones del gobierno nacional en las regiones, las cuales superan en mucho los montos de las primeras. Esta constituye una de las principales debilidades de este proceso, al ser muy limitados los recursos sobre los cuales puede decidir la población.

Para complementar el marco legal necesario, a lo largo del 2003 el Congreso de la República empezó a debatir, en consulta con la población, una Ley Marco de Presupuesto Participativo, la cual fue aprobada a fines de setiembre del 2003 y posteriormente el Ministerio de Economía y Finanzas promulgó el Reglamento respectivo.

Mientras ello se completaba, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas, que tuvo también un importante liderazgo en este proceso, emitió en abril de ese año una Directiva orientadora, y a inicios del 2004, dio un nuevo Instructivo para el proceso presupuestario del 2005, lo que se repitió a inicios del 2005 para el proceso presupuestario del 2006. Este segundo instructivo recogió muchas sugerencias surgidas a partir de la experiencia del año anterior así como propuestas de distintas organizaciones de la sociedad civil y de la propia Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, poniendo en evidencia la receptividad de la DNPP y su capacidad para recoger las lecciones aprendidas del proceso vivido.

Una característica de las orientaciones de la DNPP-MEF fue el acento puesto en tratar de articular los presupuestos participativos al desarrollo regional y local y en facilitar la participación. Así desde el primer instructivo se amplía los agentes participantes en el proceso de planeamiento concertado y presupuesto participativo más allá de los miembros de los Consejos de Coordinación Regional y Local, incluyendo a todas aquellas organizaciones que se inscribieran en el registro de participantes que para tal efecto debían abrir el Gobierno Regional o Local.

2.2. Objetivos, características, contenidos, niveles de articulación y fases del Presupuesto Participativo

En las diferentes normas emitidas en el país se han ido precisando los objetivos del Presupuesto Participativo como parte de un proceso permanente. El último Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF-DNPP: 2005) precisa lo que se busca a través de este proceso, en los siguientes términos:

- a) Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertado y los Planes Sectoriales Nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de los acuerdos concertados.
- b) Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utiliza los mecanismos de democracia directa y democracia representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas.
- c) Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.

- d) Fijar prioridades del gasto público, en materia de gastos de inversión, garantizando la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada y estableciendo un orden de prelación para la ejecución de nuevos proyectos que se prioricen y sean declarados viables dentro de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- e) Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y las obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores, en el funcionamiento del Estado y el desarrollo sostenible del territorio en el que habitan.
- f) Crear y desarrollar políticas públicas y condiciones institucionales que promuevan la generación y ejecución de la inversión privada.
- g) Buscar el aumento de la competitividad regional y local, así como la superación de la pobreza, a través de mejoras sustantivas en infraestructura, nivel de educación, cobertura de salud, seguridad jurídica, establecimiento de derechos de propiedad, de adecuada regulación en estándares de calidad y sanidad, entre otros.
- h) Reforzar la transparencia, el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas en el proceso del presupuesto participativo; así como la vigilancia de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para el desarrollo del Presupuesto Participativo.

El mismo dispositivo señala las características del proceso enfatizando que éste debe ser: Participativo, Racional y Coherente, Flexible, Multianual y Concertado.

En cuanto a su contenido, indica que el Presupuesto Participativo está estrechamente vinculado con el Plan de Desarrollo Concertado, de manera de garantizar que los objetivos de mediano plazo sean tomados en cuenta. La articulación se da a partir de la definición de la Visión, Objetivos, Estrategias, Políticas, Programas y Prioridades del Plan de Desarrollo Concertado, que debe orientar las actividades y proyectos del Presupuesto Participativo hacia el logro de los mismos. Asimismo enfatizan que el Presupuesto Participativo debe articularse a los Planes y Presupuestos Institucionales, de manera que los resultados del proceso participativo sean considerados e incorporados de manera efectiva por el Gobierno Regional o Municipal según sea el caso, en estos instrumentos de gestión.

A continuación presentamos algunas de las definiciones incluidas en las normas sobre Presupuesto Participativo:

- El *Plan de Desarrollo Concertado* pertenece a toda la sociedad local, no es el Plan Institucional del Gobierno Regional o Local. Contiene la visión, objetivos estratégicos de mediano y/o largo plazo, así como las acciones de cambio suficientemente sustantivos en la situación de partida para orientar la voluntad de progreso de los actores del territorio.
- El *Plan Institucional Regional o Municipal* se enmarca en el Plan de Desarrollo Concertado y representa el proyecto de desarrollo de una determinada gestión de gobierno regional o municipal; expresa el aporte durante su periodo de gestión al logro de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Concertado.
- El *Presupuesto Participativo* es un espacio y proceso de concertación de la inversión pública y privada, para definir las prioridades de las acciones y proyectos inmediatos (corto plazo) y asignar los recursos públicos y privados correspondientes. Las acciones y proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo deben estar inscritos

en los objetivos estratégicos y la visión compartida de futuro contenidos en el Plan de Desarrollo Concertado.

- El *Presupuesto Institucional*, ya sea regional o municipal, expresa los compromisos de financiamiento asumidos por esta instancia de gobierno para el siguiente ejercicio presupuestal en el marco del Presupuesto Participativo.
- Los *Agentes Participantes*: son los que participan con voz y voto en la discusión y/o toma de decisiones del presupuesto participativo; incluyen tanto a los representantes de la sociedad civil identificados, como a los miembros del Concejo Regional o Municipal, a los miembros del Consejo de Coordinación Regional o Local, a los representantes de las entidades del gobierno nacional que desarrollan sus acciones en el ámbito respectivo y al Equipo Técnico (este último con voz pero sin voto).

En lo que se refiere a las fases del proceso, el último dispositivo del MEF precisa que éstas son ocho:

- a) *Preparación*: los Consejos de Coordinación Regional-CCR y Local-CCL tienen a su cargo esta tarea para difundir y sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de su participación, las normas pertinentes y dar a conocer la información de importancia para el desarrollo del proceso (Plan de Desarrollo Concertado, informe sobre la situación del Plan Estratégico Institucional, de las acciones y proyectos del Presupuesto Participativo del año anterior, de los proyectos ejecutados por el Gobierno Regional, de los compromisos asumidos por la sociedad civil y el sector privado, entre otros).
- b) *Convocatoria*: el Gobierno Regional o Local con la participación de los CCR o CCL convocan al proceso y al registro de los agentes participantes, haciendo uso de los medios de comunicación y debiendo usar las lenguas de mayor habla en su ámbito; asimismo debe elaborar la Ordenanza que define las reglas de juego en cada una de las fases del proceso, los derechos y responsabilidades de los agentes participantes y el cronograma del proceso.
- c) *Identificación de agentes participantes*: se busca la mayor participación y representatividad de la sociedad. Para ello debe disponerse de formas de registro de los agentes participantes, complementarias a las ya existentes, asegurando la mayor presencia de grupos humanos representativos de espacios territoriales, organizaciones temáticas y funcionales, articuladas a los ejes de desarrollo del Plan de Desarrollo Concertado. En esta fase se debe conformar también el Equipo Técnico encargado del proceso, conformado tanto por funcionarios como por especialistas de la sociedad civil.
- d) *Capacitación de agentes participantes*: puede realizarse a través de talleres, asambleas o pequeñas reuniones en las que autoridades y población se informen y comprendan las tareas que involucra el proceso participativo. Tanto los Gobiernos Regionales o Locales con participación de los CCR y CCL como instituciones de la sociedad civil y/o académicas pueden apoyar en esta tarea.
- e) *Talleres de trabajo*: son convocados por los Presidentes Regionales o los Alcaldes y en ellos participan los Agentes Participantes del proceso de Presupuesto Participativo. Su número se ajusta a la realidad de cada lugar, deben estar precedidos de reuniones de actualización de la visión y objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado. El primer acto público debe consistir en la presentación justamente de este Plan actualizado a cargo del Presidente Regional o Alcalde, así como de los avances logrados en su implementación y la rendición de cuentas del presupuesto participativo del año anterior y de los cambios o modificaciones presupuestarias que se pudieran haber realizado. También en este momento los demás actores deben informar sobre el cumplimiento de

los compromisos asumidos. El Equipo Técnico debe informar sobre los recursos de los que se dispone para el presupuesto participativo del siguiente año fiscal, deducidas las obligaciones fijas y componentes inerciales del gasto. Los siguientes talleres que se deben realizar son de dos tipos: de diagnóstico temático y territorial y de definición de criterios y priorización de acciones. Los resultados de estos Talleres son registrados por el Equipo Técnico y forman parte del Acta de Acuerdos y Compromisos del Presupuesto Participativo, así como del documento que debe ser enviado al Ministerio de Economía y Finanzas.

- f) *Evaluación técnica*: esta fase está a cargo del Equipo Técnico y consiste en el análisis y desarrollo técnico y financiero de cada una de las acciones propuestas para poder evaluar su viabilidad. En el caso de que la Municipalidad se encuentre en el ámbito del Sistema de Inversión Pública la evaluación de los proyectos considerará dichas normas; en el caso de las regiones es obligatorio que sea así para todas. Para el financiamiento debe tenerse en cuenta los recursos de todas las formas de financiamiento disponibles (presupuesto institucional, cooperación internacional, sector empresarial, organismos de desarrollo y otros presentes en la localidad). Las propuestas de acciones con sus costos estimados así como su ordenamiento de acuerdo a los criterios de priorización acordados, son resumidos y presentados por el Comité Técnico a los Agentes Participantes para su aprobación. Aquellas acciones que requieran total o parcialmente recursos públicos serán incorporadas en el Presupuesto Institucional, ya sea como Actividades o como Proyectos. Luego de ello el Equipo Técnico procede al perfeccionamiento técnico de los proyectos, si como resultado de ello alguno no resultara viable deberá ser reemplazado por el que le sigue en la escala de prioridades definida.
- g) *Formalización de los acuerdos*: el Equipo Técnico presenta la consolidación de los resultados del proceso en la versión preliminar del "Documento del Presupuesto Participativo para el Alo Fiscal respectivo", el cual es presentado por el Presidente Regional o Alcalde a los Agentes Participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de acuerdos. Las propuestas de modificación deben ser justificadas. Aprobados los acuerdos, todos los Agentes Participantes en general los formalizarán suscribiendo el Acta respectiva. La versión final del documento es elaborado por el Equipo Técnico y aprobado por el Consejo de Coordinación Regional o Local, y el Presidente Regional o Alcalde deben disponer su difusión para conocimiento de la comunidad. Copia del Documento y del Acta de acuerdos y compromisos deben ser presentadas a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Proyecto de Presupuesto Institucional del Gobierno Regional o Local.
- h) *Rendición de cuentas*: constituye el punto de partida para el proceso de presupuesto participativo del año siguiente. A través de ello los Presidentes Regionales y Alcaldes dan a conocer el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso participativo del año anterior y el nivel de avance en la ejecución del presupuesto del año actual, así como el avance en el logro de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado. Este es también espacio apropiado para que los Agentes Participantes, organizaciones de sociedad civil, de la cooperación internacional y del sector privado informen sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron. Los Comités de Vigilancia y Control integrados por un mínimo de cuatro representantes de la sociedad civil inscritos como Agentes Participantes se conforman al inicio del proceso y le dan seguimiento a lo largo de dos años. De encontrar indicios o pruebas de delito, tienen la facultad, así como los ciudadanos en general, de realizar la denuncia correspondiente ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Congreso de la República y la

Defensoría del Pueblo.

3. LA EXPERIENCIA 2003-2005: AVANCES Y LIMITACIONES

3.1. 2003: Completando la nueva normatividad e iniciando una nueva etapa

No hay duda que la experiencia de la operación piloto de Presupuesto Participativo del año 2002 a la que se hizo referencia, contribuyó a reforzar la propuesta de incorporar estos procesos en la legislación referida a la descentralización y permitió, no sin dificultades y limitaciones, que éstos adquirieran estatus de política pública, lo cual marca sin duda una nueva etapa en el desarrollo de esta experiencia.

En enero del 2003 tomaron posesión los 25 Presidentes de los Gobiernos Regionales así como los Alcaldes electos. Las primeras elecciones para los CCR fueron convocadas por los gobiernos regionales a los pocos meses de constituidos en el 2003. Para colaborar con este proceso, tanto la Defensoría del Pueblo como una amplia gama de instituciones y organizaciones de nivel nacional (desde empresariales, pasando por ONGs hasta organizaciones sindicales e incluyendo a la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza) alcanzaron recomendaciones y propuestas de Ordenanzas para que existiera la mayor amplitud de criterios para la elección de los representantes de la sociedad civil a los CCR, propuesta que fue retomada por varios de los Gobiernos Regionales en sus propias Ordenanzas.

En el mes de agosto de 2003 concluyó la primera elección de los representantes de la sociedad civil a los CCR en las 25 regiones junto con la presentación de los primeros Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos a cargo de los gobiernos regionales. A inicios del 2005 se realizó la renovación de estos representantes en la medida que su periodo era de dos años. En cuanto al proceso de constitución de los Consejos de Coordinación Local, éste se fue dando de manera más lenta a lo largo del año 2003 y 2004 en las Provincias y Distritos, en tanto no existía un plazo explícito en la ley. Su renovación deberá darse mayoritariamente en el año 2006.

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, por su parte había buscado prepararse para este momento de manera de prevenir un retroceso en el proceso iniciado, en la medida que muchos de los nuevos gobiernos regionales y locales no habían sido parte de las experiencias desarrolladas en los años anteriores.

Para ello, junto con importantes organizaciones de la sociedad civil, promovieron la suscripción de *Acuerdos de Gobernabilidad* (MCLCP: 2003) entre los principales candidatos tanto regionales como locales, en los que se ratificaba el compromiso con la concertación y el respaldo a los planes concertados de desarrollo. Ello sin embargo no evitó que se produjeran tensiones y que en algunos departamentos no se respetara plenamente la cartera de proyectos de inversión priorizada en la operación piloto.

En este proceso de tránsito la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, así como muchos organismos no gubernamentales, centraron su apoyo en aspectos de capacitación y difusión, y en el desarrollo de metodologías e instrumentos para la participación.

El reconocimiento a la experiencia adquirida por la MCLCP y por un grupo de instituciones y técnicos de la sociedad civil la necesidad de tener que poner pronto en marcha el proceso de presupuesto participativo para el año fiscal 2004, llevó a que, a pesar de las dificultades mencionadas, se fuera dando paulatinamente un acercamiento y trabajo conjunto, inclusive con aquellos gobiernos regionales y locales con los cuales habían existido tensiones.

3.2. 2004: Avanzando en la institucionalización del proceso

En la medida que a lo largo del 2003 recién se fue completando el conjunto de la normatividad que regulaba el presupuesto participativo, el 2004 fue el primer año en que el proceso se realizó con el marco legal completo. A pesar de ello, ciertos aspectos del proceso estaban insuficientemente desarrollados o presentaban imprecisiones. Frente a ello, la MCLCP, cumpliendo con su papel coordinador y concertador, propuso a las principales entidades nacionales, tanto públicas como de sociedad civil, que estaban involucradas en este proceso (Consejo Nacional de Descentralización, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Asociación Nacional de Centros Pro Descentralización, Care, a los que se sumaron luego Propuesta Ciudadana y Red Perú), desarrollar un conjunto de guías que ayudaron en alguna medida a llenar esos vacíos.

De otro lado, en este año se avanzó también en las posibilidades de hacer seguimiento al proceso gracias al aplicativo informático que la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas colocó en su portal, en el que los gobiernos regionales y locales debían dar cuenta de los detalles y resultados del proceso participativo. Una revisión de dicha información para 21 gobiernos regionales con información disponible recoge lo siguiente (López Ricci, José: 2005):

- La suma de los agentes participantes es de 2271, es decir un promedio de 108 por región. En una revisión similar para el año anterior se había encontrado un promedio de 90 por regiones, lo que significa un ligero incremento.
- Los agentes participantes de entidades públicas y de la sociedad civil representan cada uno casi la mitad del total (51% los primeros y 49% los segundos). En el año anterior se había identificado una mayor presencia de representantes estatales (65%).
- Los participantes del sector público son principalmente municipalidades distritales (40%), seguidos de las entidades del gobierno nacional (26%) y con un peso menor los representantes del gobierno regional (15%). Llama la atención que el año anterior la participación de los agentes del gobierno regional había sido mucho mayor.
- En cuanto a los participantes de la sociedad civil, las organizaciones sociales de base (vecinales, alimentarias, campesinas y nativas, educativas, gremios laborales y frentes de defensa, juveniles y mesas de concertaciones) constituyen la mitad del total (50.5%) y los organismos privados (universidades, colegios profesionales, ONG, organizaciones de agentes económicos, medios de comunicación e iglesias) alcanzan al 40%. Desagregando las organizaciones de base se constatan que priman las funcionales (28.7%) sobre las territoriales (20.8%). En estas últimas la participación mayoritaria es de organizaciones de asentamiento urbano y en particular de la capital departamental. A diferencia del año anterior en que fue mayor la presencia de ONGs y mesas de concertación, en el 2004 aumentó la participación de agentes económicos y organizaciones vecinales.

- Se observa una limitada presencia femenina (19%) así como de representantes de organizaciones tradicionalmente excluidas, como las campesinas e indígenas (6.8%), o las de jóvenes (menos de 1%).
- Todos los gobiernos regionales constituyeron su respectivo Equipo Técnico; el número de sus integrantes es muy variado, desde dos hasta 38 miembros. En cuanto a su composición, de los 20 casos que reportan al respecto, en ocho casos se conformaron sin la participación de representantes de la sociedad civil. De los doce casos en que se incorpora a la sociedad civil, las situaciones son igualmente variadas: en cuatro casos el nivel de participación resulta significativo (de 30 a 50% del número total de integrantes del equipo técnico), de éstos la mayor parte son profesionales de ONGs, de universidades y de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Asimismo en nueve casos se incorpora a representantes de otros sectores públicos (municipalidades provinciales y entidades del gobierno nacional).
- Un total de 24 gobiernos regionales reportan información sobre la agenda de actividades desarrollada como parte del proceso participativo. Sólo nueve de ellos señalan haber reglamentado el proceso mediante una ordenanza. Sin embargo información recogida en una sistematización realizada por encargo de la MCLCP (Del Aguila, Irma: 2005) encuentra que fueron 16 las regiones que publicaron sus ordenanzas en el diario El Peruano.
- Todos los gobiernos regionales informan haber realizado actividades de capacitación, sin embargo no queda claro si estuvieron dirigidas a funcionarios públicos o a representantes de la sociedad civil, tampoco se conoce sus características ni su intensidad. Sólo se conoce el lugar en que tuvieron lugar, resultando que si bien la mayoría lo hicieron sólo en la capital departamental, diez regiones las realizaron de manera descentralizada.
- En cuanto a los comités de vigilancia, siete gobiernos regionales informan haberlos constituidos, no se cuenta con información sobre el número de integrantes ni otras características de esta instancia. Sin embargo, el informe anteriormente mencionado publicado por la MCLCP señala que fueron 14 las regiones que lo hicieron, como dos de las que reportaron haberlo hecho en el aplicativo del MEF no están consideradas en esta cuenta, puede concluirse que fueron 16 las que cumplieron con ello.

El mencionado informe de la MCLCP elaborado por Irma Del Aguila presenta en un cuadro consolidado la situación de los 26 gobiernos regionales en cuanto al cumplimiento de los 10 principales requisitos establecidos en el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas, encontrándose que cinco regiones cumplieron con todos ellos, otras cinco cumplieron con casi todos (8 o 9 de los requisitos), once cumplieron con más de la mitad (5 a 7 requisitos), cuatro con menos de la mitad (1 a 4) y una no cumplió con ninguno.

Para complementar una visión evaluativa del proceso, el mismo estudio recogió la apreciación de las 26 mesas regionales sobre tres aspectos de tipo más bien cualitativo: la participación ciudadana en el proceso, el respeto a los acuerdos sobre prioridades de inversión de parte del gobierno regional, y la vinculación entre el presupuesto participativo y los objetivos o ejes de desarrollo del Plan de Desarrollo Concertado. En 18 de las 26 regiones se señala que el proceso ha sido poco o nada satisfactorio en lo que se refiere al respeto de los acuerdos. 17 indican lo mismo con relación a la vinculación con los planes de desarrollo y 15 se muestran insatisfechos con la participación.

Esta visión crítica no desconoce sin embargo los avances logrados con relación al año

anterior y lo significativo del proceso que se está viviendo en el país. En el VII Encuentro Nacional de la MCLCP realizado en enero del 2005, que contó con más de 200 participantes de mesas regionales y provinciales de todo el país, uno de los talleres temáticos estuvo dedicado a revisar esta línea de trabajo. Las principales conclusiones a las que se llegó fueron las siguientes (MCLCP: febrero 2005).

Avances:

- Autoridades más involucradas y abiertas a la concertación y al diálogo.
- Mayor presencia de sociedad civil.
- Las mesas de concertación han cumplido un rol más activo.
- Mayor presencia del enfoque de desarrollo humano.
- Proceso inicial de articulación regional, provincial, distrital.
- Presencia de nuevas prácticas democráticas.
- Avances técnicos en la planificación.
- Conformación de comités de vigilancia.
- Legalización del proceso (marco normativo completo).

Limitaciones:

- Participación aún limitada de sectores más excluidos (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, organizaciones rurales) y de los miembros de los CCR y CCL.
- Falta avanzar mucho todavía en articulación entre plan y presupuesto.
- Débil manejo de conceptos, enfoques programáticos y temáticos, por falta de capacitación.
- Escasa voluntad política y liderazgo de las autoridades.

La MCLCP se había propuesto para el 2004 avanzar en incorporar el enfoque de desarrollo humano en este proceso así como en la participación de los sectores excluidos. Ello sin duda no es un resultado que pueda medirse de un año a otro, ya que supone cambios de largo plazo, sin embargo los participantes concluyeron que se estaba avanzando en este camino.

3.3. 2005: El desafío de la consolidación del proceso

Como resultado de la evaluación anterior se planteó que el 2005 era un año clave para consolidar el proceso, y se precisaron los siguientes desafíos para el proceso de este año (MCLCP: febrero 2005):

- Mayor sensibilización y capacitación a la sociedad civil y autoridades.
- Consolidar e institucionalizar el proceso, formalización de las organizaciones sociales de base para lograr mayor representatividad.
- Implementar un sistema de monitoreo del proceso a nivel nacional.
- Abrir diálogo sobre los planes de desarrollo y los presupuestos participativos con los partidos políticos aprovechando el contexto pre electoral.

A partir de ello, el VII Encuentro Nacional aprobó los lineamientos del Plan de Trabajo de la MCLCP para el 2005, ratificando como uno de sus objetivos específicos que “los procesos participativos y de desarrollo humano avanzan a nivel regional y local, especialmente las experiencias de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, con un mayor inclusión de la población en situación de pobreza. Más adelante se precisaron algunas

metas a alcanzar este año con relación a este objetivo (MCLCP: abril 2005):

- Los procesos de Presupuesto Participativo incorporan a los actores claves particularmente los más excluidos.
- Se incrementa el número de Planes de Desarrollo y Presupuestos Participativos que cumplen con los requisitos establecidos en el Instructivo del MEF.
- Los Planes y Presupuestos regionales y provinciales mejoran en calidad, avanzando en alguno de los siguientes puntos críticos: a) Mejor incorporación de infancia, salud, educación y nutrición; b) Concordancia entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Participativo; c) Articulación nacional-regional-provincial-distrital; d) Incorporación del gasto corriente en el presupuesto participativo.
- Los actores claves de la sociedad civil, particularmente los sectores en situación de pobreza, desarrollan capacidades para mejorar su participación en los procesos de planificación concertada y en las nuevas elecciones de los CCR y CCL que se realizarán en el 2005.

Con este Plan, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, en tanto red nacional, se propone continuar siendo un agente dinámico en el impulso de este proceso de manera de contribuir a su consolidación.

Si bien no es posible todavía conocer cómo ha sido el proceso participativo del presente año en el conjunto de regiones del país (recién se están cumpliendo los plazos para remitir la información al Ministerio de Economía y Finanzas), un reciente informe de una de ellas, Cusco, destaca avances importantes significativo con relación al año anterior así como en función a las metas anteriormente planteadas (MCLCP-Cusco: julio 2005):

- Mayor difusión de la convocatoria a los agentes participantes.
- Flexibilización de los requisitos para inscripción de los agentes participantes.
- Propuesta de lineamientos de política y criterios para la priorización de proyectos de parte del Comité Técnico recogidos por el gobierno regional.
- Propuesta previa de metodología, temas, contenidos y otros aspectos, para la realización de los talleres, de parte del Comité Técnico.
- Realización de talleres con el Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional, los medios de comunicación y con un grupo de facilitadores, para compartir visión y objetivos estratégicos, analizar problemas y potencialidades, y recibir sugerencias para el mejor desarrollo del proceso de presupuesto participativo.
- Mayor interés y participación de mujeres y jóvenes.
- Adaptación de aspectos normativos a las realidades locales.
- Mayor transparencia y debate propositivo en la deliberación y priorización de proyectos. Gobierno Regional presentó sus propuestas en los talleres. Revisión en cada caso de su viabilidad técnica, su correspondencia con el plan de desarrollo y su ámbito de envergadura regional.
- Importante participación de las provincias y distritos.
- Incorporación de los recursos provenientes del canon para la definición de su destino en el proceso participativo.
- Montos significativos asignados a proyectos vinculados a desarrollo humano (factor humano y condiciones de vida).

Si bien la experiencia de Cusco es una de las más avanzadas y no puede esperarse que similares logros se den en la mayoría de regiones, las coincidencias en las evaluaciones del proceso del 2004 permiten avizorar que se van a dar pasos en el 2005 hacia la consolidación del proceso.

4. BALANCE DEL PROCESO Y RECOMENDACIONES

4.1. Fortalezas y Debilidades, Logros y Dificultades del proceso, desde la experiencia de la MCLCP

A partir de la sistematización de la experiencia del año 2004, Del Aguila (2005) resalta lo siguiente:

Fortalezas:

- Mesas de Concertación instaladas en todo el país y con experiencia en estos procesos desde el 2001.
- Gobiernos regionales y locales instalados desde el primero de enero del 2003 con mandato político que introducen elementos de democracia deliberativa en el modelo representativo; y Consejos de Coordinación Regional y Local instalados por lo menos a nivel regional y provincial.
- Nuevo marco legal facilita la participación de la sociedad civil e institucionaliza la concertación, plantea articular los presupuestos participativos a los planes de desarrollo y el nivel regional con el provincial y distrital, permite transparencia en la priorización de los proyectos de inversión pública y hace obligatoria la rendición de cuentas.
- Planeamiento concertado y presupuesto participativo como procesos nacionales institucionalizados y como instrumentos asociados al planeamiento estratégico y la gestión pública de gobiernos regionales y locales.
- Consolidación de instancias de diálogo y trabajo conjunto entre la MCLCP y los Gobiernos Regionales y Locales.
- Funcionamiento de mesas temáticas y de diálogo que aportan a los procesos participativos y concertados.
- Mayor experiencia y desarrollo de capacidades ciudadanas en los procesos participativos.

Debilidades:

- Escenario de movilizaciones y “desbordes” sociales.
- Marco legal que restringe la participación ciudadana, con respecto a las demandas y expectativas de la sociedad civil.
- Resistencia a la participación ciudadana al interior de los gobiernos regionales y locales.
- Consejos de Coordinación Regional y Local mayoritariamente inactivos o pocos activos.
- Limitada presencia de sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional y Local.

Logros:

De orden político-participativo:

- Mayor voluntad de concertación entre gobiernos regionales, Mesas de Concertación y sociedad civil.
- Mayor voluntad de concertación entre gobiernos regionales y locales.
- Autonomía relativa de ciertos equipos técnicos regionales.
- Mayor transparencia en el trabajo de priorización de los proyectos de inversión.
- Mayor difusión del proceso de presupuesto participativo y los planes concertados de desarrollo a través de los medios de comunicación.
- Mayor participación ciudadana.
- Mayor compromiso e información sobre los procesos por parte de los agentes participantes.
- “Empoderamiento” de organizaciones sociales de base y de liderazgos al interior de sociedad civil.

De orden técnico:

- Equipos técnicos instalados en las 26 regiones.
- Número creciente de equipos técnicos regionales con participación de las Mesas de Concertación y representantes de sociedad civil.
- Aportes a las propuestas metodológicas de priorización de proyectos de inversión por las mesas regionales.
- Tendencia a reducir la “municipalización” del gasto en el presupuesto regional.
- Inclusión de la dimensión de desarrollo humano.
- Cumplimiento formal de las fases del proceso de presupuesto participativo en la mayoría de los procesos regionales.
- Creciente número de Comités de Vigilancia instalados.
- Actualización de Planes de Desarrollo Concertado al inicio del proceso.
- Vinculación entre Plan y Presupuesto en algunos procesos y documentos regionales.

Dificultades:

De orden político-participativo:

- Las fases del proceso participativo si bien se cumplieron formalmente se hicieron, en muchos casos, de forma apresurada y “saltando etapas”.
- Algunos procesos todavía están marcados por la falta de voluntad concertadora entre gobiernos regionales, Mesas de Concertación y sociedad civil.
- Algunos procesos todavía están marcados por falta de voluntad concertadora entre gobiernos regionales y locales.
- Algunos procesos todavía están marcados por el incumplimiento de los acuerdos por parte de los gobiernos regionales.
- Pobre o nula participación de los Consejos Regionales y Consejos de Coordinación Regional en los procesos.
- Cansancio o escepticismo en el proceso por parte de un sector de la ciudadanía.
- Pobre o insuficiente capacitación de agentes participantes.
- Ausencia o muy limitada participación de partidos políticos y agentes claves de

sociedad civil (sectores empresariales, universidades, grupos de mujeres, indígenas, etc.)

- Débil representatividad de líderes de sociedad civil.
- Ausencia o muy limitada participación de directores regionales de los sectores y/o jefes de organismos públicos descentralizados.
- Débil o insuficiente participación de sociedad civil en acciones de seguimiento de los procesos.
- Persistencia del “hábito” político en ciertas autoridades y funcionarios de pensar el documento del Plan de Desarrollo Concertado como trabajo de gabinete.

De orden técnico:

- Problemas de orden logístico y financiero.
- Persistencia de sesgo “obrista” en algunos procesos regionales.
- Persistencia de tendencia a “atomizar” el gasto con criterio exclusivamente territorial.
- Falta de vinculación entre PDC y PP en algunos procesos regionales.

4.2. Resultados, mitos y realidades, la visión del Ministerio de Economía y Finanzas

La Dirección Nacional de Presupuesto Público destaca los siguientes resultados cuantitativos del proceso del 2004 (DNPP: junio 2005):

- 1488 proyectos priorizados en el nivel de Gobiernos Regionales.
- 10985 proyectos priorizados en el nivel de Gobiernos Locales.
- Más de 2,600 millones de soles involucrados.
- Más de 30 mil agentes participantes.

Las principales limitantes del proceso que se señalan en ese informe son las siguientes:

- Incumplimiento de acuerdos por parte de autoridades.
- Aplicación inadecuada de metodología para la toma de decisiones.
- Desconocimiento de autoridades sobre los fundamentos del presupuesto participativo. Escaso compromiso con el mismo.
- Limitada representatividad de agentes participantes. Participación limitada a grupos de interés tradicionales (escasa difusión). Población no enterada ni capacitada (ilusión fiscal).
- Presión de grupos de interés en regresar o mantener el status quo en la manera de asignar el gasto en el nivel subnacional.

Esta evaluación resulta interesante además porque analiza algunos “mitos” en torno al presupuesto participativo, precisando lo siguiente:

Mito 1: a) el presupuesto participativo atomiza el gasto en los gobiernos regionales:

- 58% del valor total de proyectos tiene un valor de más de 1 millón de soles.
- 2.3% del valor se orienta a proyectos de menos de 100 mil soles.
- La existencia de proyectos “minúsculos” en el nivel del Gobierno Regional parece ser endémico y responde a: equidad vertical y negociación/política.

Mito 1: b) el presupuesto participativo atomiza el gasto en los gobiernos locales:

- El presupuesto está atomizado estructuralmente, en el nivel local, por la cantidad de municipios existentes en relación con los recursos disponibles (73% municipios tienen un presupuesto total menor a 2 millones de soles, 76% de municipios tienen un presupuesto de inversiones menor a 1 millón de soles).
- El presupuesto participativo ayuda a “descentralizar” el gasto de inversión de los cascos “urbanos” a favor de la periferia generalmente más pobre.
- El presupuesto participativo eleva el nivel de coparticipación/cofinanciamiento tanto entre organismos estatales como por parte de la población organizada. Ayuda por tanto a hacer más eficiente la ejecución de los proyectos al reducir la carga para el Estado.

Mito 2: la inclusión de la participación en la toma de decisiones en torno a la asignación de recursos públicos contribuye a la ingobernabilidad y al cuestionamiento de la autoridad política:

- El presupuesto participativo, adecuadamente implementado, contribuye a una mejor relación entre la autoridad política y la población.

Mito 3: el presupuesto participativo desinstitucionaliza lo ya normado en cuanto a los niveles de decisión y participación (Consejos de Coordinación y Consejos Regionales y Locales:

- El presupuesto participativo ha dado viabilidad a las iniciativas locales de organización, garantizando la representatividad de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.
El Instructivo del MEF le otorga a los CCR un rol protagónico, llegando sus atribuciones hasta la aprobación de los acuerdos finales, resultantes del proceso participativo. El Consejo Regional o Local, es el responsable de aprobar el presupuesto participativo en su rol normativo.

4.3. Evaluación de los presupuestos participativos, una síntesis de la Defensoría del Pueblo

A partir de una revisión de las evaluaciones realizadas por distintas instituciones, en particular de la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo presenta una síntesis de las principales dificultades observadas (Defensoría del Pueblo, Programa de Descentralización y Buen Gobierno: febrero 2005):

a) En lo normativo:

- La institucionalidad de las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y de los Consejos de Coordinación regionales y locales es dejada de lado por la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento, al establecer quiénes pueden ser agentes participantes y su participación asambleísta.
- Se desnaturaliza el carácter consultivo de los CCR por parte de la Ley, Reglamento e Instructivo al regular la séptima fase de Formalización de Acuerdos.
- Existe una imprecisión normativa respecto a la naturaleza de los acuerdos que se toman en el proceso.
- Poca publicidad de las Ordenanzas Regionales que regulan la convocatoria a los

agentes participantes y la no obligatoriedad de ello por los Gobiernos Locales.

- Emisión de Ordenanzas imprecisas o que van más allá de lo establecido por la Ley Marco de Presupuesto Participativo y su Reglamento.

b) En lo presupuestal:

- Se abre el proceso a la participación de los funcionarios de los sectores del Gobierno Central presentes en la localidad, pero no se incluye los presupuestos de estos sectores en el proceso participativo local o regional.
- Los procesos participativos tienen un impacto limitado, considerando que la mayor parte de los recursos se destinan al gasto corriente y gran parte del escaso gasto de inversión es inercial.
- Riesgo de pulverización del presupuesto ante la tendencia a su distribución “equitativa” entre territorios para cubrir gastos de infraestructura. Son pocos los proyectos conjuntos que trascienden las obras de infraestructura y que guardan relación con el Plan de Desarrollo Concertado.

c) En lo institucional:

- Los aparatos burocráticos de los Gobiernos Locales y Regionales no se encuentran preparados para insertar adecuadamente las decisiones colectivas adoptadas de maneja concertada y convertirlas en acciones concretas.
- Capacidad limitada de recursos humanos –funcionarios de gobierno- para encaminar estos procesos.
- La informalidad y lentitud de la instalación de los Consejos de Coordinación, especialmente de los locales, repercute en la validez jurídica de los planes de desarrollo y presupuestos concertados en su seno.
- Incumplimiento de los plazos establecidos.
- Limitada capacidad de formulación de nuevos perfiles de proyectos.
- El plan concertado y el presupuesto participativo no se han convertido aún en un tema de agenda pública.

d) En lo social:

- Debilidad en la participación y representación de la sociedad.
- Pérdida de confianza de la población en los procesos de concertación.
- Ausencia de criterios acertados para la priorización.
- Falta de información y capacitación.
- Ausencia del sector privado.
- Falta de seguimiento al proceso y a la ejecución de los proyectos concertados.

En la parte final del documento la Defensoría del Pueblo señala que la revisión del Instructivo del MEF para el Presupuesto Participativo 2006, permite verificar que se ha avanzado en su perfeccionamiento, contribuyendo a superar algunas de las deficiencias de la Ley Marco y su Reglamento, por ejemplo al hacer referencia al Plan de Desarrollo Concertado y la necesidad de que sea elaborado o actualizado previamente al proceso, o cuando hace mención a la participación de la sociedad civil y elimina la frase “sociedad civil no organizada”. Sin embargo señala también que existen todavía algunos aspectos que podrían considerarse para el mejor desarrollo del proceso.

4.4. Recomendaciones y agenda pendiente

Distintos documentos de sistematización y evaluación del proceso coinciden en algunas recomendaciones para abordar en una agenda de corto plazo, la más exhaustiva es la que presenta Pro Descentralización (PRODES: diciembre 2004) que las agrupa en cinco rubros:

- a) En cuanto a la dimensión política del proceso:
 - Fortalecer y consolidar el presupuesto participativo como proceso para la identificación concertada del uso de los recursos públicos y como escenario para construir una relación más democrática entre autoridades y ciudadanía.
 - Promover cultura ciudadano de compromiso con el desarrollo.
 - Promover compromiso de las autoridades.

- b) En cuanto a la participación ciudadana:
 - Modificar el marco normativo de los CCR y CCL, para que se constituyan en verdaderos espacios de concertación de los presupuestos participativos, incrementando la participación de la sociedad civil en ellos y ampliando sus funciones en el proceso.
 - Garantizar la representatividad de los miembros de sociedad civil en los CCR y CCL, estableciendo mecanismos para que recojan opinión de la sociedad civil y le rindan cuentas.
 - Establecer el carácter vinculante del proceso de formulación del Presupuesto Participativo de manera que los acuerdos sean recogidos en los presupuestos institucionales de los Gobiernos Regionales y Locales.
 - Garantizar la difusión amplia y oportuna de los procesos de presupuesto participativo y flexibilizar los requisitos para los agentes participantes.
 - Promover medidas de acción afirmativa de parte de los Gobiernos Regionales y Locales para garantizar la participación de sectores excluidos.

- c) En cuanto a la capacitación e información:
 - Promover desarrollo de capacidades para concertar, formular planes de desarrollo y presupuestos participativos, formular proyectos de inversión, resolver conflictos y gestionar nuevas competencias, entre otros.
 - Dada la heterogeneidad de actores deben emplearse estrategias diferenciada de acuerdo a las necesidades, utilizando distintos mecanismos de educación no formal.
 - Poner énfasis en el desarrollo de la capacidad propositiva de los actores, en especial para formular proyectos de desarrollo humano y no necesariamente de infraestructura.
 - En el caso de los equipos técnicos debe enfatizarse también el desarrollo de capacidades en metodologías participativas y de concertación.
 - Se debe promover el liderazgo de los gobiernos regionales en el desarrollo de capacidades de los otros niveles de gobierno y de los representantes de la sociedad civil.
 - Brindar información sobre políticas nacionales y planes de desarrollo en un lenguaje sencillo y comprensible, adecuados a las distintas realidades locales.
 - Desarrollar campañas informativas sobre el proceso de descentralización, los planes de desarrollo y presupuestos participativos.
 - Promover redes locales de soporte informativo y de capacitación.

- Capacitar técnicamente a los representantes de sociedad civil para que puedan participar en el momento de evaluación de posproyectos en función de los criterios de priorización.
- d) En relación al diseño y desarrollo del proceso:
- Promover la coherencia entre las políticas nacionales y los planes de desarrollo y presupuestos participativos de los Gobiernos Regionales y Locales. El Instructivo debería incluir un anexo con las políticas nacionales relevantes.
 - Promover la articulación y complementación entre los planes de desarrollo regionales, provinciales y distritales, estableciendo una metodología para tal fin, así como un cronograma que lo permita.
 - Promover la articulación entre los Planes de Desarrollo y los Presupuestos Participativos, exigiendo que se establezca la relación entre cada propuesta de proyecto y los objetivos estratégicos del plan y disponiendo que los criterios de priorización respondan a ellos. Revisar aquellos con poca legitimidad por haber sido formulados en gabinete.
 - Precisar qué competencias y tipo de proyectos corresponden a cada nivel de gobierno; dar ejemplos al respecto en el Instructivo.
 - Promover la inclusión de proyectos que no sean de infraestructura; sugerir en el Instructivo proyectos de otra naturaleza.
 - Restringir (señalando un porcentaje máximo) o prohibir la partición del presupuesto entre las unidades geográficas del distrito, provincia o región, dejando la mayor parte del presupuesto para proyectos del nivel al que corresponde el gobierno respectivo.
- e) Sobre la rendición de cuentas:
- Brindar orientaciones a las autoridades y sociedad civil sobre cómo debe desarrollarse un proceso de rendición de cuentas: rol de los actores, información que debe presentar la autoridad, uso de un lenguaje claro y directo.
 - Se recomienda concebir a la rendición de cuentas como un proceso de aprendizaje de las autoridades y la sociedad civil, en el que la población puede visualizar claramente los ingresos y los gastos, así como la programación y ejecución de los mismos; y también como una oportunidad en que la población y las organizaciones dan cuenta del cumplimiento de los compromisos asumidos.
 - Difundir experiencias de rendición de cuentas que hayan servido para legitimar a autoridades, de manera que constituyan un estímulo para aquellas que tienen resistencia a estos procesos.
 - Establecer en norma con rango de ley la obligatoriedad de que los Gobiernos Locales, al igual que sucede con los Gobiernos Regionales, realicen audiencias de rendición de cuentas.
 - Brindar orientaciones sobre las funciones de los Comités de Vigilancia y la forma en que éstos podrían operar. Enfatizar su rol de anticipación y propuesta para una mejor gestión y fortalecimiento de los gobiernos locales.

Algunas recomendaciones expresadas por Carlos Leyton (2005) en una publicación del Grupo Propuesta Ciudadana nos parecen igualmente importantes de considerar para continuar avanzando en la consolidación de este proceso:

- La pertinencia que las entidades del gobierno central o nacional también estén

inmersas en el concepto de presupuesto participativo y transparencia, en la medida que manejan una mayor cantidad de recursos presupuestales y realizan actividades en el ámbito regional e incluso local.

- La necesidad de incluir en el marco normativo incentivos a las instituciones que logren culminar con éxito sus propuestas concertadas y que éstas se reflejen en los planes de desarrollo y en las acciones acodadas con el sector privado.
- La necesidad de ampliar la referencia al planeamiento estratégico como marco del presupuesto participativo, para evitar el sesgo presupuestal del proceso, y para entenderlo como herramienta permanente de gestión.
- El imperativo de conseguir la participación de los partidos políticos y movimientos regionales en estos procesos, superando su inactividad en los periodos no electorales.
- La necesidad de superar la tendencia a la burocratización o rutinización del proceso, fortaleciendo el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y la transparencia en la gestión pública.

5. CONCLUSIONES

Los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo son todavía muy recientes en el país, sin embargo las experiencias desarrolladas por algunos Gobiernos Regionales y Municipalidades en el Perú, así como experiencias de otros países de América Latina, muestran que son un buen instrumento para:

- Avanzar en una reforma del Estado que mejore la eficiencia y eficacia del gasto público e incentive la contribución de la población para la ejecución de inversiones en beneficio de la comunidad.
- Recuperar la confianza de la población hacia sus autoridades y un sentido de corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil.
- Fortalecer el liderazgo democrático de las autoridades favoreciendo el diálogo con la población, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.
- Luchar contra la pobreza y promover la descentralización.

Desde ese punto de vista, el impacto de los presupuestos participativos sobre el proceso democrático es importante en tanto que:

- Generan nuevos espacios para canalizar conflictos y demandas sociales que antes no estaban presentes. Es una nueva manera priorizar las demandas sociales.
- Crean o recrean marcos institucionales en la relación Estado y sociedad. En ese sentido, ayudan a un proceso de modernización más integral.
- Fortalecen a la sociedad civil tanto en organización como en el desarrollo de sus capacidades.
- Plantean nuevas alternativas de participación política frente a la crisis, o agotamiento, de los partidos como nexos entre la sociedad, el Estado, la política y el poder.
- Incrementan la gobernabilidad en la medida que, al descentralizar las decisiones, mayores sectores se sienten representados.
- Ayudan al proceso de inclusión social y de lucha contra la pobreza.

Incidan sobre el proceso de reforma del Estado en la medida que:

- Legitiman al Estado como espacio de concertación entre las diversas fuerzas.
- Aproximan al ciudadano al Estado.
- La reforma del Estado incorpora no solo el aspecto administrativo sino también el problema de la distribución del poder, aspecto clave en todo proceso de reforma del Estado.
- Democratizan al Estado.
- Incrementan el consenso respecto a las políticas públicas.
- Incrementan la legitimidad de las autoridades locales.

Permiten ampliar el concepto de política y modificar los patrones de interacción política con la población:

- Las autoridades políticas locales, por lo general, perciben que la forma en que se legitiman es haciendo obras de infraestructura, porque son resultados rápidamente visibles, lo que da pie, muchas veces, para el desarrollo del clientelismo. Ello consolida a su vez un tipo de autoridad autoritaria, valga la redundancia, que no ayuda ni a democratizar el poder ni tampoco a la sociedad.
- Los presupuestos participativos, en cambio, al involucrar a la sociedad y a la propia autoridad permiten no sólo establecer nuevos vínculos entre ambos sectores (empoderamiento, rendición de cuentas, transparencia, etc) sino que también terminan por poner en cuestión las fórmulas tradicionales de hacer política (clientelismo, autoritarismo, poco transparencia, etc).

Contribuyen a promover la descentralización de las inversiones y a reducir la pobreza e inequidad:

- La llamada atomización de la inversión que generan los procesos de presupuesto participativo en una primera etapa (que según el Ministerio de Economía y Finanzas tampoco es tan real en el nivel regional) es un factor que permite que no sólo la capital regional, provincial o distrital se beneficie con las inversiones, y puede más bien ayudar a distribuir de manera más equitativa la inversión.
- Por lo tanto, si bien en un sentido más racional y de eficiencia, ello puede ser negativo, no necesariamente lo es para aquellos pueblos y comunidades más pequeños y alejados, que, de otra manera, difícilmente recibirían algún tipo de apoyo. Más aún, si tenemos en cuenta que las grandes inversiones públicas no han demostrado, en la mayoría de los casos, tener incidencia en la mejora de la situación de la población más pobre.
- Al promover la participación organizada en la toma de decisiones sobre las prioridades de inversión pública, constituye una oportunidad para el fortalecimiento de las organizaciones de la población en mayor situación de pobreza, para que éstas puedan expresar sus necesidades con la posibilidad de que sean por lo menos parcialmente atendidas, lo que podría redundar en una mejora efectiva, aunque paulatina, de sus condiciones de vida.
- La participación, con el tiempo, y de mediar acciones de capacitación y seguimiento adecuadas, puede permitir que los planes de desarrollo local y los presupuestos participativos, cambien sus prioridades, dejando de poner en primer lugar necesariamente las obras de infraestructura, seguidas de proyectos productivos o de

emprendimiento económico. Y haciendo que los proyectos o programas sociales en aspectos de salud, educación, alimentación, equidad de género o seguridad de las personas, que aparecen muy débilmente y, generalmente, cuando aparecen, lo hacen atendiendo sólo problemas de infraestructura como construcción de postas, escuelas y otros, cobren mayor relevancia. Lo cual contribuye a la lucha contra la pobreza.

- En el actual contexto de la descentralización, los Gobiernos Locales, están ampliando aún más sus competencias de gobierno y deben ir asumiendo responsabilidades importantes en el campo de las políticas y los programas sociales, creándose nuevas condiciones para que, desde las localidades, se manejen orientaciones más integrales del desarrollo. Ello se ve favorecido por los procesos de presupuesto participativo.

Al plantear la necesidad de la articulación del Presupuesto Participativo de una región o localidad con el Plan de Desarrollo Concertado de dicha jurisdicción, se intenta superar la visión de corto plazo del presupuesto anual enmarcándolo en una programación multianual que responda a la definición de la visión del desarrollo y de los objetivos estratégicos que se hayan concertado en el plan de desarrollo de la jurisdicción.

El desafío está hoy en día en, además de consolidar ambos procesos, lograr que se vinculen de forma más directa, de manera que los presupuestos participativos respondan a objetivos estratégicos de desarrollo y a determinadas prioridades de política nacional y que permitan lograr un incremento de las asignaciones presupuestales dirigidas a estos fines.

De otra parte, el Presupuesto Participativo permite que las demandas sociales no sólo encuentren un cauce institucional que ayuda a profundizar la democracia sino también que sean priorizadas de manera distinta al ser objeto de negociación con el poder político. Si se quiere, se sientan las bases para pasar de una democracia gobernada por los políticos a otra gobernada por los ciudadanos. Este es un aspecto medular de los presupuestos participativos, más aún, si se tiene en cuenta, por ejemplo, las actuales crisis políticas en la región andina.

Por ello, un desafío fundamental de estos procesos es que contribuyan efectivamente a fortalecer y recrear la institucionalidad de la propia democracia representativa. Este fortalecimiento, con seguridad, ayudará, como plantea el reciente informe del PNUD sobre la democracia en América Latina, a transitar de una democracia electoral a otra ciudadana, que es lo que tanto necesita el Perú.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional (2002). *29 Políticas de Estado*. Lima, Perú. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Arnillas, Federico (2002). Planes Concertados y Presupuesto Participativo. Documento de Trabajo. Lima, Perú. Mimeo.
- Arnillas, Federico (2003). *Guía metodológica para apoyar el diseño del Taller de inicio de planeamiento concertado del desarrollo local centrado en la persona humana*. Lima, Perú. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza;
- Defensoría del Pueblo, Programa Descentralización y Buen Gobierno (febrero 2005). Análisis y aportes sobre el presupuesto participativo. Lima, Perú. Mimeo.
- Defensoría del Pueblo, Programa Descentralización y Buen Gobierno (marzo 2005). Criterios y recomendaciones para la participación en la formulación del presupuesto de los gobiernos regionales y locales. Año fiscal 2006. Lima, Perú. Mimeo.

- Del Aguila, Irma (2005). *Procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo 2005*. Lima, Perú. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.
- Henríquez, Narda. *Red de redes para la concertación, la experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*. MCLCP, Perú 2005.
- Leyton Muñoz, Carlos (2005). La planificación estratégica como instrumento de gestión pública: un balance de cinco casos regionales. En: *Cuadernos Descentralistas N° 14. Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo 2004-2005. Avances y desafíos a tomar en cuenta*. Lima Perú. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Llona, Mariana y Soria, Laura (2005). Presupuesto participativo. Alcances y límites de una política pública. Lima, Perú. Mimeo.
- López Ricci, José (2005). Planeamiento y presupuesto participativo: tendencias generales analizadas a partir del portal MEF. En: *Cuadernos Descentralistas N° 14. Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo 2004-2005. Avances y desafíos a tomar en cuenta*. Lima Perú. Grupo Propuesta Ciudadana.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima, Perú. Instituto de Diálogo y Propuesta.
- MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público (2002). Instructivo N° 001-2002. Pautas para el desarrollo de la Operación Piloto: Planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión. Lima, Perú. Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público (2003). Presupuesto Participativo. Instructivo N° 001-2003. Lima, Perú. Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público (2004). Presupuesto Participativo. Instructivo N° 001-2004. Lima, Perú. Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público (2005). Presupuesto Participativo. Instructivo N° 001-2005. Lima, Perú. Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público (junio 2005). El presupuesto público en el Perú: Lecciones aprendidas. Lima, Perú. Mimeo.
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2001). *Carta Social*. Lima, Perú. MCLCP.
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2003). *Acuerdos de Gobernabilidad*. Lima, Perú. MCLCP.
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (febrero 2005). Memoria del VII Encuentro Nacional, enero del 2005. Lima, Perú. Mimeo.
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (abril 2005). Plan de Trabajo 2005. Lima, Perú. Mimeo.
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza-Cusco (julio 2005). Informe Memoria del Proceso de Presupuesto Participativo Regional 2006. Cusco, Perú. Mimeo.
- PRODES (2004). *Evaluación rápida del proceso de descentralización. Proceso de presupuesto participativo 2004. Informe de Hallazgos*. Lima, Perú. PRODES.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2002. Aprovechando las potencialidades*. Lima, Perú. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú*. Lima, Perú. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima, Perú. PNUD.
- Shack, Nelson (2004). El Presupuesto Participativo en el Perú. Exposición en el Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público, Diciembre 2004. Lima, Perú. Mimeo.
- Sierra, Juan (2001). Presupuesto 2001 por departamentos. Lima, Perú. Mimeo.

RESEÑA BIOGRAFICA

Roxana García-Bedoya Maguiña.

Dirección: Av. Benavides 1155, Lima 18. Perú.

Telefax: 447-2006

Correo electrónico: rgarciabedoya@mesadeconcertacion.org.pe

Página web: www.mesadeconcertacion.org.pe

Actualmente ejerce el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, el cual ocupa desde el año 2001.

Anteriormente se desempeñó en el Area de Planeamiento Estratégico y Cooperación Internacional de la Defensoría del Pueblo y en la dirección de la ONG Servicios Educativos Rurales. Editora de la Revista Andenes entre 1980 y 1997.

Licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Administración de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados-ESAN. Con cursos de especialización en Planeamiento Estratégico y Gerencia Social.

Conocimiento y experiencia de largos años en temas de políticas sociales y lucha contra la pobreza; derechos humanos; planificación, monitoreo y evaluación de proyectos; y promoción del desarrollo rural.