

## **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ALCANCES Y LÍMITES DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

*Mariana Llona, Laura Soria*

*La democracia es, antes que nada, y sobre todo, un ideal. (...). Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas.*

**Giovanni Sartori**

### **Presentación**

El nuevo proceso de descentralización en el país, trajo consigo un marco normativo que incorpora la participación ciudadana en la toma de decisiones para la gestión local. Esta presencia se da a través de los procesos de planificación concertada del desarrollo (Planes estratégicos y operativos) y la programación del presupuesto público (Presupuesto Participativo). Para lograrlo se han modificado y promulgado nuevas leyes nacionales. Después de una reforma constitucional y la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización, se ha dado forma al marco general necesario para avanzar en este proceso tanto en el terreno político como fiscal e institucional.

El antecedente inmediato del desarrollo de los procesos participativos a mayor escala han sido las experiencias de gestión local participativa de los años 80 y 90s en el ámbito de local, que contaron con el apoyo de los organismos no gubernamentales de desarrollo y de las agencias de cooperación internacional.

Incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones en la gestión local y regional y convertirla en política de estado significa vencer aún muchas resistencias de diversos actores y en varios ámbitos donde ello es visto como un riesgo para la eficiencia y eficacia de la democracia. En el debate está la aparente contradicción entre la representatividad y la participación universal.

No es muy largo el camino recorrido desde que el tema de la descentralización y la participación ciudadana se convirtiera en parte de la agenda pública. Sin embargo consideramos que es tiempo suficiente para detenernos un momento y realizar un pequeño balance de las acciones realizadas, revisando nuestros viejos supuestos y planteando nuevas miradas que contribuyan al mejor desarrollo de los procesos en curso.

El presente artículo reflexiona sobre los alcances y límites del proceso del presupuesto participativo en nuestro país, y lo enfoca desde dos entradas centrales: la primera, referida a los marcos interpretativos que orientan el proceso

y la segunda, sobre experiencias concretas desarrolladas en distintas localidades del país. Es decir, elementos conceptuales de un lado y elementos de aplicación de otro.

El artículo está subdividido en cinco secciones: 1) *El proceso de descentralización en el país*, donde se presentan los aspectos más relevantes del contexto y las características principales que debieran estar presentes, 2) *los antecedentes del proceso del presupuesto participativo*, donde se presentan las experiencias previas a la promulgación de la ley del presupuesto participativo, 3) *el marco interpretativo*, donde se presenta un análisis general de los conceptos que están considerados como elementos centrales de este proceso participativo, 4) *la revisión de algunas hipótesis a la luz de esta información*, y 5) *los comentarios finales*.

## **1. El proceso de descentralización en el país**

El Perú es uno de los países más centralizados de la Región. A pesar de poseer más de 2,000 gobiernos municipales, éstos apenas manejan el 5% del presupuesto de la república. El gobierno central concentraba, en el año 2000, el 87% de los ingresos públicos después de las transferencias de ley, frente al 65% en promedio de gobiernos de países medianos y grandes de la Región y 54% en países desarrollados. A nivel del gasto público se daba el mismo comportamiento, para el mismo año, los gobiernos locales, fueron responsables del 12% del gasto total, frente al 34% en América Latina y al 43% en los países desarrollados.

El retorno de nuestro país a los cauces democráticos trajo consigo una ambiciosa política de democratización y reforma del Estado que pretendía desde la independencia del Poder Judicial y del Poder Legislativo, hasta la modernización del Poder Ejecutivo, pasando por el ansiado proceso de descentralización, reclamo permanente de las poblaciones del interior del país que ningún político que asumiera el gobierno podía dejar de atender.

Un amplio espectro de fuerzas políticas y sociales del país sumaron voluntades para que se avanzara en esta línea. La firma del Acuerdo Nacional suscrito, en julio del 2001, por todos los partidos políticos, después de una intensa consulta con la sociedad civil, sella esta primera etapa de intención de trabajar todos por la reorganización del Estado.

Y ello se produce en un contexto que no ofrecía las mejores condiciones. El país venía, además de una crisis política, de un período de paralización económica. Luego de casi cuatro años de estancamiento en los que la tasa de crecimiento promedio fue inferior al 1%, la economía peruana empezó a recuperarse en el último trimestre del 2001 con un incremento del PBI de orden del 3% y del 5,3% en el segundo semestre del 2002. Las resistencias a iniciar el proceso de descentralización por parte de algunos sectores tenía que ver también con el

temor respecto a que se diera un proceso desordenado que tuviera como corolario un descontrol de nuestro débil sistema financiero[1].

Este nuevo intento por la descentralización del país, tiene como antecedente inmediato la experiencia desarrollada a fines de los 80s (1985-1990). En este período se desarrolló un proceso que presentó graves problemas de diseño: el primero de ellos tiene que ver con una creación compulsiva de 12 regiones en las que se aglomeraron los 25 departamentos existentes históricamente, generándose pugnas por la influencia política y el reparto presupuestario entre éstos en el seno de los gobiernos regionales; y el segundo está asociado al régimen fiscal desordenado e inconsistente con las responsabilidades transferidas. En 1992 este proceso fue revertido suspendiendo las administraciones regionales y sustituyéndolas por un sistema de administración desconcentrada del gobierno central en cada departamento: los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

El Estado peruano presenta, actualmente, cuatro niveles de gobierno: i) el *gobierno central* con jurisdicción nacional, ii) *25 gobiernos regionales* con sede en los departamentos, que a su vez comprenden, iii) *194 municipalidades provinciales*, que se subdividen en iv) *1,864 municipalidades distritales*[2]. Estos cuatro niveles de gobierno mantienen muy poca articulación entre ellos[3], lo cual hace inviable cualquier proyecto de desarrollo nacional. La fragmentación del aparato institucional del Estado, en el que coexisten diversos regímenes de organización y funcionamiento, presenta obstáculos serios de coordinación.

El Estado peruano también ha presentado a lo largo de su historia un grado muy bajo de rendición de cuentas debido a las deficiencias de las instituciones democráticas. Poca transparencia y lentitud para atender a los ciudadanos y para facilitar la comunicación interna de la administración nacional. Los costos de transacción podrían disminuir con la introducción de tecnologías de información y comunicación, al mismo tiempo que aumentarían significativamente la transparencia del gobierno[4]. A fines de los noventa, los mecanismos de control y la democracia se vieron seriamente afectados por una década de violencia política y otra década de autoritarismo y corrupción generalizada. Nunca se logró percibir un Estado al servicio de sus ciudadanas y ciudadanos, que promueva la igualdad de oportunidades entre todos los sectores de su población, que viera a las peruanas y peruanos, sin exclusión alguna, como individuos con derechos.

Esta deformación del Estado se vio reflejada también en el deterioro de capacidades institucionales de la administración pública. Las reformas de modernización y descentralización se truncaron definitivamente a mediados de los noventa, producto de la falta de voluntad política del gobierno fujimorista. Hacia fines de los noventa se dieron algunos avances, especialmente en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que entre otras acciones implantó un sistema

integrado de administración financiera (SIAF) en todos los organismos del gobierno central.

En el período fujimorista también se concentró, de manera excesiva, el gasto público en el Ministerio de la Presidencia (MIPRE)[5] lo cual produjo un claro debilitamiento de los demás ministerios a los que no sólo les restó capacidad operativa, sino también influencia real en la producción de políticas públicas.

El Congreso ratifica, en marzo del 2002, una reforma constitucional en la que se crean los gobiernos regionales (esta vez con base en los departamentos), se define su estructura política básica, se prevé la transferencia gradual de funciones a estos niveles de la administración y se establece el principio de diseño de presupuesto públicos participativos, entre otros temas.

Para que la transferencia de funciones y recursos se realice de manera exitosa, estas administraciones deben contar con recursos humanos adecuados, capacidad institucional y herramientas gerenciales para fortalecerse institucionalmente. El Consejo Nacional de la Descentralización previó un Plan de Capacitación que no ha avanzado hasta el día de hoy en su efectiva aplicación.

Los gobiernos municipales, cada vez más debilitados, aún se rigen por reglas de funcionamiento que no estimulan la recaudación tributaria propia[6] y que restringen su autonomía gerencial. Hay evidencias claras de escasa capacidad de gerencia en muchos gobiernos locales, así como la falta de herramientas necesarias para una adecuada prestación de servicios. Especialmente los distritos, por su tamaño, tienen en muchas ocasiones carencias notorias de capacidad de gestión. Debido a su escasa fortaleza institucional y financiera, las municipalidades tienen un campo real de actuación mucho menor del que les asigna la legislación vigente. Existe alguna evidencia de que el endeudamiento interno de varios municipios puede ser considerable, debido principalmente a sus pasivos en jubilaciones y prestaciones sociales no bien documentados y carentes de respaldo financiero.

Estas instancias locales de gobierno muestran una marcada debilidad estructural, de manera específica en la capacidad de impulsar un desarrollo económico territorial y en la gestión de los recursos con los que cuentan, haciéndoles imposible enfrentar problemas serios como los del desempleo, la pobreza y el desarrollo de las localidades.

No han estado exentas de denuncias de casos de corrupción y precariedad financiera, toma de decisiones en muchos casos de manera arbitraria, falta de transparencia en las gestiones, reflejo de niveles de ineficiencia e ineficacia. El diagnóstico general[7] de estas instancias de gobierno nos hablan, en primer lugar de la ausencia de recursos humanos calificados así como de una tensión entre las autoridades y la población local.

La necesidad de modernizar el Estado y articular las políticas a las necesidades sociales es una demanda urgente. Este constituye un reto no sólo de carácter técnico sino sobretodo un asunto político que no es percibido por gran parte de nuestra cada vez más deteriorada clase política.

Es en este contexto, - donde por un lado tenemos una fuerte demanda por una real descentralización y regionalización del país, de modernización y democratización del Estado, y por otro lado nos enfrentamos a una serie de debilidades institucionales de larga data, - que se diseñan mecanismos de participación ciudadana que buscan influir en la toma de decisiones sobre la gestión de las regiones, provincias y distritos.

Tres elementos se van delineando entonces como fundamentales si queremos configurar un escenario donde la participación ciudadana sea posible: a) el derecho a la ciudadanía, empoderando a la población, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil para lograr un mejor equilibrio de poderes en la toma de decisiones sobre las cuestiones públicas, b) la construcción de políticas de manera concertada, con la convicción que las políticas públicas no sólo son responsabilidad del Estado, y c) la transparencia y la vigilancia ciudadana en la gestión pública, institucionalizando mecanismos para asegurar que estos procesos se desarrollen independientemente de voluntades particulares.

## **2. Antecedentes del proceso del presupuesto participativo**

Varios factores han influido en la incorporación de la participación ciudadana en el marco de las políticas públicas. El primero de ellos está relacionado con el proceso de descentralización del país y con el interés, por parte del gobierno central, de racionalizar el gasto evitando poner en riesgo la disciplina fiscal. El segundo tiene que ver con una tendencia en la comunidad internacional de promover procesos de democratización de los Estados acercando la ciudadanía a los asuntos públicos[8]. Y, finalmente, un tercero tiene que ver con experiencias locales de participación en la gestión del territorio que han demostrado un relativo éxito y que incorporan en sus actividades la planificación concertada y la programación participativa del presupuesto público.

En el caso peruano, las experiencias desarrolladas en torno a los presupuestos participativos, tienen algunas características comunes. Estas son: a) *un radio de influencia a escala local* [9], los recursos económicos puestos a disposición para la discusión han sido los de la municipalidad. En muy pocos casos se influyó en las decisiones de inversión de las instancias de gobierno provincial o regional (antes departamental), pese a que se contó con la participación activa de funcionarios de estas instituciones en la etapa de planificación; b) *una voluntad política expresa*, que asumió el liderazgo del proceso; sin embargo, en muy pocos casos, Villa El Salvador es uno de ellos, se contó con un marco normativo[10] que brindara

garantías a la continuidad del proceso independientemente de quien asuma la siguiente gestión; c) *contaron con el apoyo de agentes externos*, organizaciones no gubernamentales que canalizaron recursos financieros de la cooperación internacional y facilitaron el proceso brindando asesoría técnica y d) *muestran una marcada dificultad para articular el presupuesto participativo a los planes de desarrollo*, salvo excepciones en la mayoría de los casos están guiados por objetivos generales y una visión de largo plazo haciendo evidente la brecha entre el nivel estratégico y el operativo.

Revisaremos, en este acápite, tres casos concretos de manera sucinta: Villa El Salvador (Cono Sur de Lima), Limatambo (Cusco) y el Proyecto Piloto de Presupuesto Participativo que fuera desarrollado a nivel de 9 regiones promovida por el Gobierno y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Todos estos procesos tienen como particularidad el haber empezado antes de la promulgación de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y por tanto el haber contribuido a que este instrumento de gestión se convierta en una política de Estado. Regresar a los conceptos iniciales que motivaron los procesos nos permitirá analizar de mejor forma los alcances y limitaciones de la actual política pública.

### **La experiencia del distrito de Villa El Salvador[11]**

La capacidad organizativa de la población es una de las cualidades que identifica al distrito de Villa El Salvador. La autogestión, la solidaridad y búsqueda de justicia son valores socialmente reconocidos sobre los cuales se funda esta comunidad. La opinión de la comunidad organizada ha sido, desde siempre, un elemento que se ha tomado en cuenta para la gestión de la ciudad. Sobre el ordenamiento territorial se sostuvo, por mucho tiempo, la organización social de tipo piramidal: representantes de manzana, de grupos residenciales, de sector y de distrito[12]. Espacios de representación política ocupados, en su mayoría, por los dirigentes varones de la comunidad.

La ciudad de Lima concentra un tercio de la población de Perú, alrededor de 8 millones de habitantes, lo cual la coloca como la séptima ciudad más poblada del Continente Americano. Presenta una evidente segregación territorial que configura los mayores contrastes económicos del país. En la zona sur de la ciudad (Cono Sur) se encuentran las familias más pobres de la metrópoli, cuyo ingreso promedio es de US\$ 227 al mes por familia. Villa El Salvador es uno de los 42 distritos que tiene Lima Metropolitana.

Villa El Salvador alberga más de 300,000 habitantes, entre varones y mujeres. De acuerdo al Censo Poblacional de 1993, este distrito contaba con el 48% de sus viviendas cuentan con características físicas inadecuadas y 18% en condición de hacinamiento. Cerca del 29% de los niños de primaria sufrían de desnutrición crónica.

En las últimas décadas las organizaciones sociales fueron perdiendo representatividad y niveles de articulación. Influyó en ello los años de violencia política vivida en el país, el clientelismo de la década fujimorista, la poca permeabilidad de las organizaciones a la rotación de los cargos y el que las necesidades básicas estuvieran medianamente satisfechas.

Este era el panorama hacia el año 1999. Las necesidades de la ciudad a puertas del año 2000 habían cambiado y reclamaban otras lógicas de gestión, comprometiendo nuevas formas de participación de la comunidad en la toma de decisiones. Así se inicia la formulación participativa del tercer Plan Integral de Desarrollo en este distrito y se implementa el presupuesto participativo como instrumento de gestión del Plan. La visión de desarrollo del distrito y los objetivos estratégicos fueron aprobados por la comunidad en una Consulta Ciudadana, realizada en octubre de 1999, con el voto de 48,000 ciudadanas y ciudadanos. En toda la etapa de planificación, la participación de la población y en especial de las mujeres y de los jóvenes es muy importante. Luego se verá que no ocurrirá lo mismo cuando se trata de decidir sobre el destino de los recursos públicos.

Villa El Salvador fue probablemente el único distrito que contó con un marco normativo local (Ordenanza y Reglamento Municipal) para institucionalizar el proceso. Este marco definió las fases del presupuesto participativo, el monto de asignación presupuestal, la organización de la comunidad para ello, la subdivisión del distrito para este fin, los tiempos, etc. En este marco normativo se determinó que la población no organizada también estuviera presente en el proceso; sin embargo, ello fue algo que fue difícil de operacionalizar.

Al implementarse el proceso de toma de decisiones sobre la inversión pública, las mujeres y jóvenes dejan de tener el mismo nivel de participación alcanzado en la etapa de planificación.

Este alejamiento encuentra una primera explicación en el hecho de que el proceso del presupuesto participativo se sostiene en primer lugar en organizaciones territoriales, que son lideradas por los varones adultos de la comunidad, no teniendo claro el rol que debieran asumir las organizaciones funcionales (comedores populares, vaso de leche, entre otras) y temáticas (mesas de concertación de género, medio ambiente, educación, entre otras) en tal proceso.

La voluntad política de los actores sociales: gobierno local y sociedad civil, estuvo comprometida con llevar adelante el proceso. Los pedidos por iniciar procesos de revocatoria del Alcalde quedaron en el camino, en tanto se entendía que este proceso de participación ciudadana en la gestión de la ciudad, resultaba importante para el devenir de Villa El Salvador.

El primer presupuesto participativo lo realizan en el año 2000. Hasta la fecha esta comunidad ha desarrollado cuatro procesos de presupuesto participativo. El monto del presupuesto municipal asignado para tal fin ha sido el 35% del FONCOMUN, es decir, 2 millones de nuevos soles.

La ordenanza también definió la necesidad de subdividir el territorio en 8 zonas en las que a su vez se subdividía el presupuesto. En cada una de ellas se establecerían los Comités de Desarrollo Territorial (CDTs) que serían las instancias sobre las cuales recaería la función de gestionar el presupuesto participativo en su territorio. La CUAVES, organización tradicional de VES, sintió que se le restaba poder y desde la municipalidad se creaban organizaciones paralelas. En definitiva, ello fue cierto. Los CDTs han terminado siendo en muchas zonas los nuevos espacios a través de los cuales no sólo se discute la priorización de los proyectos sino donde además se canalizan las demandas barriales.

Algunos mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso fueron incluidos a partir del primer año de la experiencia. Los resultados no fueron muy alentadores. Se llegó a la conclusión que el presupuesto participativo no estaba respondiendo adecuadamente a los lineamientos generales del Plan de desarrollo. Pero se consideró valioso el proceso en tanto fortalecía prácticas ciudadanas y promovía la vigilancia social. Técnicos municipales tuvieron que “aprender” a dialogar con los representantes de la población, quienes a su vez iban asumiendo un rol más activo, no sólo vigilando sus derechos, sino tomando conciencia de sus deberes.

Una nueva gestión municipal fue asumida en las nuevas elecciones del 2003. En un país carente de institucionalidad como el nuestro, siempre quedó la duda si la nueva gestión continuaría el rumbo adoptado de planificación concertada y del presupuesto participativo. Hasta ahora ha reconocido que el proceso de definición de la visión de desarrollo del distrito ha sido suficientemente validada a través de la Consulta Ciudadana, lo que ha permitido continuar con los grandes objetivos estratégicos. Por Ley, ya es obligatorio que los gobiernos locales presenten al Ministerio de Economía y Finanzas presupuestos que hayan sido discutidos con la población. Ello ha favorecido el hecho que se continuara con el proceso de presupuesto participativo en el distrito. Sin embargo, empieza a surgir la necesidad de la culminación del plan de desarrollo (hasta los programas y proyectos) y la tentación de realizar todo el proceso de nuevo siempre resulta atractiva.

### **La experiencia rural de Limatambo en el Cusco[13]**

El gobierno municipal instalado en 1993 comprende tres gestiones consecutivas[14] y logra marcar un cambio sustancial en Limatambo que se caracteriza por la apertura a la participación de la población campesina y por el reconocimiento de los derechos ciudadanos de sus pobladores. Pero sobretodo, y en ello radica el mayor valor de esta experiencia, llega a suprimir las relaciones de

corte feudal entre los antiguos gamonales o señores de la zona con los campesinos y campesinas de la misma.

Este distrito desarrolla también procesos de planificación estratégica donde definen los objetivos de desarrollo y la visión que desean alcanzar. Instala el Consejo Comunal y Vecinal (CCV), concebido como un espacio de colaboración institucionalizada entre una organización no estatal y la municipalidad distrital, junto con las demás instituciones públicas. Asimismo, se dan procesos de rendición de cuentas y prácticas de programación presupuestal participativa.

Limatambo, distrito de la provincia de Anta, en el departamento del Cusco, en la sierra sur del Perú, cuenta con un territorio de 428 km<sup>2</sup>, con una geografía que comprende valles ubicados a una altitud de 2.300 a 4.200 metros, integrados a la cuenca del río Apurímac y está conformada por 33 comunidades campesinas. Su población total está cerca de 48,000 habitantes, 38 mil de ellos se comunican en quechua antes que en castellano y el nivel de analfabetismo es alto: 4 de cada 10 personas son analfabetas. Contaba con 1,742 viviendas, donde la mayoría (1,172) tenían como fuente de agua para consumo doméstico los ríos o acequias, carecían de servicios higiénicos (1,639) y no contaban con alumbrado eléctrico domiciliario (1,539).

Antes de la Reforma Agraria el área se encontraba dominada por un sistema de haciendas basado en el mantenimiento de relaciones de servidumbre. El hacendado disponía los usos de sus parcelas y determinaba las condiciones de acceso a ellas, que consideraban la entrega de productos e incluían prestaciones no dinerarias que facilitaban la extracción de importantes excedentes campesinos a su favor.

Pese a la Reforma Agraria, algunos antiguos hacendados permanecieron en el lugar debido a las bondades del valle. Los antiguos hacendados mantuvieron las prácticas sociales de abuso, racismo y discriminación contra los comuneros. Los cargos públicos quedaron también bajo su dominio y, cuando no los detentaban directamente, se cuidaban de mantener el poder necesario para influenciar sobre las autoridades. De igual modo ocurría con los funcionarios de educación, salud, administración de justicia y policía, que formaban parte de un círculo temido por los campesinos.

En 1979 se creó la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo. En ese mismo año se formó también el Comité de Pequeños Productores de Tomate de Limatambo. En este mismo período se reconoce el derecho a voto de los analfabetos; así miles de campesinos de Limatambo tuvieron la oportunidad de iniciarse en la vida política local.

Las prácticas de relacionamiento vertical, que obligaban la sumisión, hacía que los servicios de la municipalidad fuera dada a libre discreción de los señores que se

hacían cargo de ella. Así el Programa de Vaso de Leche se quedaba en la zona urbana, no llegando este suplemento alimentario hacia los niños campesinos pobres. Del mismo modo, resulta difícil que la población conociera los recursos económicos de la municipalidad y el uso que se daba al mismo. El paternalismo y clientelaje eran las formas de relación entre la municipalidad y los ciudadanos. Más aún parte de esta relación significaba la obligatoriedad de entrega de cuotas de licor por parte de los campesinos para las fiestas patronales, así como la entrega de jornadas de trabajo gratuito.

Nuevos actores entraron al gobierno local en 1993: los propios representantes de los comuneros. El manejo de la municipalidad resultó ser nueva y abrumadora para sus impulsores, pero seguían motivados por conseguir un gobierno que tomara en cuenta la voz de la población, que imprimiera transparencia a los actos de gobierno y ordenara sus acciones.

Wilbert Rozas fue alcalde por nueve años (1993 a 2002). Era un joven promotor que trabajaba con la Confederación Campesina del Perú y estaba ligado a una organización no gubernamental (ONG) promotora del desarrollo rural. Su candidatura no se apoyaba en un partido político específico; ofrecía la trayectoria profesional y comprometida de un conocido dirigente cristiano de izquierda que lideraba un movimiento independiente.

La situación de las municipalidades rurales en el Perú es sumamente precaria: carecen de recursos económicos suficientes para cumplir sus funciones, albergan a la población más pobre del país, insuficiente infraestructura para brindar servicios a la comunidad, no poseen el personal necesario y/o actualizado, entre otras.

Al inicio de la gestión, se constituyó el Consejo Comunal y Vecinal (CCV), que se reunía en asamblea y sesionaba cada mes, para tomar acuerdos y asumir compromisos. El alcalde y los regidores debían sustentar sus posiciones y tratar de que los delegados comunales se adhirieran a ellas. Los demás participantes tenían igual derecho a formular y sustentar sus propuestas. Este procedimiento, más que cuestionar el poder de las autoridades elegidas, permitía un profundo intercambio de opiniones, a la vez que creaba en la autoridad la necesidad de informar y educar para lograr resultados adecuados.

El CCV tenía como atribuciones la *planificación*, por medio de la cual se identificó las causas de los problemas de la comunidad y se estableció el orden de importancia de los mismos y determinar los ejes de desarrollo y elaborar los planes operativos anuales; *gestión*, que ayuda a definir las formas de ejecución que la municipalidad implementará y *fiscalización*, donde se rendía cuentas a las ciudadanas y ciudadanos por parte de las autoridades respecto al uso de los recursos municipales e incluye la evaluación de la conducta de los funcionarios y el cumplimiento de la ejecución de las obras[15].

Antes de las sesiones deliberativas del CCV, se debía desarrollar en cada comunidad (33 en total), una asamblea previa en la que definían sus prioridades y determinaban la obra que consideraban prioritaria para ser ejecutada al siguiente año, cada obra debía estar inserta en algún eje de desarrollo que el CCV establecía. Se elegían 6 delegados (3 mujeres[16] y 3 varones) para que participaran en el CCV con derecho a voz y voto.

En este proceso se propició el empoderamiento de las organizaciones sociales y la aceleración de los procesos internos de crecimiento y democratización. Al igual que en el caso de Villa El Salvador, el voluntarismo inicial, en el afán de hacerlo todo en un tiempo breve, hizo que el primer año fuese particularmente difícil y el cumplimiento de los compromisos se vieran retrasados.

El plan de desarrollo de Limatambo nunca fue escrito. Sin embargo, todos conocen los contenidos de la propuesta, se han recurrido a mecanismos culturales que han permitido una mejor transmisión de ideas y compromisos, tomando en cuenta además que la cultura andina se caracteriza por ser esencialmente oral.

La organización de las acciones en torno a los ejes objetivos[17] permitió construir la idea de desarrollo; es decir, de lo que se puede lograr a partir de un proceso progresivo que requiere la unidad permanente de los actores. La imagen del progreso posible es un logro significativo en un medio antes abatido por la pobreza y la dominación social.

Esta experiencia no logró producir un marco normativo local que brindara garantías de continuidad al proceso. El nuevo alcalde distrital (2003-2006) intentó desconocer los logros y procedimientos anteriores, lo que motivó la inmediata reacción de los comuneros. Finalmente, ellos han logrado que se respete el CCV como espacio de gobierno concertado, convirtiéndose ahora en el Consejo de Coordinación Local, que prevee la ley.

### **La Operación Piloto del planeamiento y programación participativa del presupuesto público 2003[18]**

Un año antes de elegirse los nuevos gobiernos regionales el Ministerio de Economía y Finanzas, específicamente la Dirección Nacional del Presupuesto Público, implementa la Operación Piloto del Planeamiento y Programación Participativa del Presupuesto 2003, ingresando a él sólo 9 departamentos: Amazonas, Huanuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín. Los resultados fueron muy importantes, se logró monitorear los inconvenientes y las posibilidades que este mecanismo ofrecía para la gestión del presupuesto público. Pero sobre todo se logró ver de manera clara *cómo metodologías inclusivas en el proceso de toma de decisiones pueden fortalecer*

*plenamente la relación Estado-Sociedad, propiciando la generación de nuevos compromisos sociales[19].*

La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), creada en el gobierno de Valentín Paniagua, tiene una participación importante en este proceso. Esta es una instancia de coordinación que convoca a la diversidad de actores locales: representantes de la sociedad civil y de las diversas instituciones públicas presentes en la región. En esta etapa ellas fueron las encargadas de promover la formulación de Planes Concertado de Desarrollo y de apoyar a las CTARes en la formulación de los presupuestos participativos.

Esta experiencia piloto significó un paso importante para el país. Los procesos de planificación y presupuesto participativo fueron considerados desde instancias del gobierno peruano y representantes de la sociedad civil como instrumentos que debían ser adoptados en el proceso de descentralización y regionalización del país.

Los actores centrales de este proceso fueron el MEF y la Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), que en coordinación con las CTARs llevaron acabo la implementación de la experiencia.

Cabe mencionar que la sustentación de la implementación de esta operación piloto presentada en el instructivo[20] de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, enmarca el proceso en *criterios de eficiencia, eficacia, equidad, transparencia y descentralización, contribuyendo así al fortalecimiento del proceso democrático del país* y reconoce como importante la participación de los actores sociales *a fin de incorporar más apropiadamente las aspiraciones de los grupos representativos de la sociedad respecto a las prioridades del gasto público en materia de inversiones.*

Así se menciona que alimentó ese proceso consideraciones como control social de las acciones públicas, productividad de los recursos públicos, estimular una ciudadanía activa y responsable (moderar expectativas sociales y ordenar demandas de gasto) e incorporación de grupos excluidos al ejercicio pleno de la ciudadanía

De este modo, los Planes Concertados que las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza habían empezado a elaborar pudieron contar con la inclusión del presupuesto que sería hecho de modo participativo. Sin embargo, la directiva no decía que debía sólo hacerse sobre la base del presupuesto con que contaba la CTAR. Sólo se llevó a discusión el presupuesto público que transfiere el gobierno central a las regiones y no se incorporó los presupuestos de los demás sectores públicos (educación , salud, trabajo, entre otros) e incluso de instituciones privadas (organismos no gubernamentales, iglesias, entre otros).

De los 22 departamentos que presentaron su Plan de Desarrollo Departamental Concertado (PDDC), sólo 9 regiones calificaron para la experiencia piloto de presupuesto participativo. Estas demostraron madurez democrática y de concertación al acompañar a su PDDC las firmas de todos los actores. Este número sobrepasó las expectativas del MEF que había considerado en primera instancia que sólo se llevaría a cabo en 3 regiones. La calificación no fue en función de la calidad del Plan sino por la **capacidad de concertación** demostrada.

Así se establecieron los techos presupuestarios de los recursos correspondientes a cada región considerando los niveles de pobreza y se realizaron talleres para la determinación final de las prioridades de inversión teniendo en cuenta las restricciones fiscales y la viabilidad técnica de los proyectos.

Las presidencias de las MCLCP fueron designaciones realizadas desde la coordinación central en Lima, y aunque en muchos casos no se equivocaron, estas presidencias carecieron de liderazgos legítimamente reconocidos por el conjunto de actores. Estos presidentes tuvieron que dedicar esfuerzo en construir liderazgos medianamente válidos al mismo tiempo que construían procesos de concertación.

Legitimar las MCLCP no fue fácil, más aún si tomamos en cuenta que en muchos lugares del país existían instancias de concertación que venían trabajando con anterioridad, por ejemplo la MECODEH en Huancavelica. La diferencia radicaba en que en las MCLCP era imperativa la participación de los representantes públicos de los sectores y de las CTARs y de los diversos alcaldes.

Recordemos que el contexto político de ese momento estaba influenciado por las elecciones a gobiernos regionales y locales. Esto hizo que los candidatos-alcaldes tuvieran una presencia menos activa y se integraran en la etapa final llevando bajo el brazo una cartera de proyectos que les permitiría continuar en la carrera electoral.

Dos grandes actores estuvieron ausentes: los partidos políticos y el sector empresarial, principalmente la gran empresa. Por ejemplo, en Huancavelica no participaron del proceso de planificación las empresas mineras; lo mismo ocurrió en Piura y en San Martín, los canales de acción de este sector siguieron siendo por fuera de los espacios regionales.

A través de esta sucinta revisión de estas experiencias podemos destacar en primer lugar, el papel esencial que juega la voluntad política de las autoridades para el desarrollo de los procesos participativos. Lo que significa que se asumen con responsabilidad los riesgos y los compromisos que devienen del proceso. En la Operación Piloto, esta situación no se da de la misma forma, la participación de la ciudadanía es un acto imperativo que resta en las posibilidades de concertación,

intercambio y negociación en un proceso de este tipo, perdiéndose en algunos casos el carácter educador del proceso y de democratización de las relaciones que se establecen en el territorio.

Este tipo de procesos depende de la complejidad social, cultural, económica y política del espacio social donde se desenvuelven y de las dinámicas internas que ahí se establezcan, de los tipos de actores que se encuentren involucrados, de las relaciones que se constituyan intra y extra local. Pero deben tener como punto de partida el desear revertir las relaciones verticales en las que no se tomen en cuenta los derechos y deberes de las y los ciudadanos, como es el caso de la experiencia de Limatambo.

Del mismo modo, en todos estos casos el presupuesto sobre el que se discute sigue aún siendo el que proviene de la transferencia del gobierno central a las instancias locales de gobierno, dejando de lado la discusión sobre el presupuesto total de la localidad, en el que se encuentra las acciones que realizan los diversos sectores (educación, salud, seguridad, trabajo, entre otros) y de las propias instituciones privadas (organizaciones no gubernamentales, iglesias, empresas, etc.). La inclusión de estos presupuestos pondrán sobre la mesa de discusión el carácter de las propias instituciones en función del objetivo de desarrollo de la localidad y a reflexionar sobre las principales actividades que ellas deban desarrollar para lograr este objetivo.

Otro aspecto que también es posible rescatar de estas experiencias es el de la debilidad institucionalidad existente en el país, lo que da lugar a que los avances que se obtienen en los procesos no sean muchas veces respetados por las gestiones posteriores, volviendo en muchos casos al punto de inicio.

Ahora bien, la construcción de planes concertados de desarrollo y la formulación, gestión y vigilancia de los presupuestos participativos deben ser pensados como un **proceso**. Ello quiere decir que no existen fórmulas de aplicación simple. Se basan en la **construcción continua de errores y aciertos**, en la capacidad de una innovación constante y de responder permanentemente a las demandas que se produzcan en el camino.

### **3. Marcos Interpretativos del Presupuesto Participativo**

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de gestión que permite la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones de la inversión pública. Es un proceso político y técnico a la vez. Tiende a modificarse dependiendo del nivel de madurez política de los actores, de las características del territorio, del nivel de consolidación de las instituciones, entre otras. Por medio de esta herramienta de gestión se acerca la ciudadanía al gobierno de la ciudad.

El Presupuesto Participativo es en definitiva un instrumento por medio del cual se garantiza la presencia del interés colectivo en la priorización del gasto público, dejándose de lado un interés particular individual en las decisiones referidas a la inversión pública. Y se ha convertido ya en una política pública en nuestro país.

Tal como lo señalan Araujo, Guzmán y Mauro[21], los *problemas públicos no existen por sí mismos como meros fenómenos objetivos, sino que son construidos por actores que se mueven en distintos escenarios, intercambiando y confrontando discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados*. Para el caso del Presupuesto Participativo han existido de igual forma diversos marcos interpretativos que han sido sostenidos por los disímiles actores sociales, la revisión de los mismos será el objetivo de esta sección.

Estas mismas autoras señalan que el ciclo ideal de la formulación de una política pública se presenta del siguiente modo: a) tematización y problematización de una experiencia por distintos actores que la conciben como inaceptable; b) elaboración del tema como problema público, lo cual implica: definición del problema, hipótesis de sus posibles causas y adelanto de soluciones; c) incorporación del tema en la agenda institucional, lo que significa la traducción a distintas lógicas político-institucionales y d) construcción de normativas legales.

Sobre esta cadena de pasos, debemos señalar que el presupuesto participativo, no resulta de una iniciativa de la ciudadanía, es decir no surge de una demanda expresa por convertir ello en *el modo de hacer las cosas*, y es ahí donde radica su principal debilidad. Este proceso surge de oportunidades políticas que se presentan a la luz del nuevo proceso de descentralización y de prácticas locales previas con relativo éxito cuyos resultados favorables son llevados a la mesa por los operadores del desarrollo a fin de influir en los espacios de decisión. Muchos de estos organismos no gubernamentales y de sus profesionales brindan apoyo técnico al proceso, apoyo que - como veremos más adelante - se mantiene aún en los espacios de toma de decisión.

El no tener como punto de partida una iniciativa de la sociedad civil, hace que el proceso tenga como primer inconveniente un alto nivel de desconfianza de la ciudadanía sobre el sistema mismo y sobre sus representantes. Esta barrera se encuentra al inicio de casi todos los procesos que se inician producto de la obligatoriedad de la ley.

En la búsqueda del acercamiento entre Estado y la Sociedad Civil sigue primando una lectura más técnica que política. Esto trae como consecuencia la burocratización de las mismas organizaciones sociales de base al especializarse en temas del presupuesto. Y de otro lado, la orientación de la inversión es dejada a la construcción de las propias organizaciones que responden en primer término a sus necesidades específicas e inmediatas y ello se ve reflejado en una pulverización del limitado presupuesto público.

Antes de pasar a revisar el marco interpretativo que se expresa en el conjunto de leyes producidas, presentaremos el punto de vista desde el cual entendemos este proceso. Esta mirada particular nos sugiere tres elementos centrales que procesos de este tipo deben permitir:

#### **a. Gestión Local Participativa**

Una gestión local participativa implica la **socialización del poder, la inclusión social y el aumento de eficiencia y eficacia del gasto público**. Esto lleva a generar mecanismos innovadores de gestión y participación ciudadana, romper con el control político de élites locales y con formas burocráticas corruptas y clientelares, recuperar la capacidad de interrelación de los ciudadanos en tanto actores colectivos y el poder público como regulador de la vida social con vistas a afirmar un predominio del interés público sobre intereses privados y corporativos.

Significa también una modificación del diseño de las instituciones y su funcionamiento para impulsar el proceso de cambio social de modo de atender las múltiples dinámicas de la sociedad en una perspectiva de construir ciudades justas, democráticas y sostenibles. Una institución pública que demuestre que al gestionar democráticamente el territorio, en función de un interés público, incrementa su eficiencia en la prestación de servicios y ello repercute en la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de los segmentos poblacionales más vulnerables.

Como vemos, este modo de gestionar el territorio contiene dos ámbitos indisolubles:

a. Participación ciudadana. Que debe partir de considerar nuevas formas de inclusión, consulta y/o movilización con el fin de informar y ejercer influencia sobre instituciones y políticas de alto nivel. Esto demanda una sociedad civil activa y comprometida, con capacidad de expresar demandas de la ciudadanía, que contribuya al fortalecimiento del tejido social e incorporar en agenda la legitimidad de los representantes. Una sociedad civil propiciadora de espacios de concertación entre la población y las autoridades en el co-gobierno del territorio.

b. Diseño institucional y adecuación de las estructuras de gobierno. Construir aparatos burocráticos preparados para incorporar las decisiones colectivas y convertirlas en acciones y estructuras acondicionadas para hacer efectiva una gestión transparente (rendición de cuentas). Esto implica también establecer lazos de comunicación e información permanente con los ciudadanos.

Entendido así, el vínculo entre el ciudadano y el Estado debe tener como base la participación y la inclusión. Una gestión participativa impulsa la creación de

esferas públicas no estatales, autónomas cuyas actividades estarán referidos a las diversas direcciones del ente del gobierno.

### **b. Ciudadanía**

Entendida no sólo como la igualdad de los individuos ante la ley[22], que contempla un conjunto de derechos y responsabilidades otorgado por el estado a sus ciudadanos, sino también como el derecho a participar en la toma de decisiones relacionados con la vida social, económica, cultural y política. Es decir, **participar en las decisiones que afectan sus vidas**. Dejar de lado una actitud pasiva donde la acción de ciudadanía se reduce al cumplimiento de votar.

Estos procesos participativos pretenden fortalecer a la sociedad civil y alimentar un aprendizaje continuo y dinámico, donde se promueva la deliberación y la negociación y se constituyan nuevos incentivos y espacios para la acción colectiva. Al mismo tiempo que se renuevan los liderazgos locales y se fortalecen las identidades a partir de compartir una visión de conjunto sobre el futuro esperado para el territorio.

### **c. Desarrollo sostenible**

- Pero estos procesos participativos además, deben abonar en el desarrollo sostenible del territorio al dirigir sus acciones para reducir de un lado las desigualdades sociales y económicas del territorio, y de otro, la segregación espacial y social.

La clave aquí es la suma de esfuerzos en buscar la eficiencia de la inversión que permita dirigir acciones a cambiar las condiciones de desigualdad de nuestras ciudades y elevar la calidad de vida de sus habitantes. Velar por lograr que los escasos recursos económicos con que cuenta nuestro país sean bien invertidos[23].

El desarrollo sostenido del país pasa necesariamente por una acción pública nacional, regional y local articulada a planes de desarrollo que recojan las iniciativas locales de desarrollo y se ejecute sobre la base de la coordinación local, constituyéndose así en el sustento de una nueva estrategia de desarrollo integral de largo plazo en el país.

Se trata de generar condiciones locales de desarrollo y establecer acuerdos políticos básicos. La inclusión de todos los actores resulta necesaria, pero no pensemos sólo de los segmentos poblacionales menos favorecidos económicamente o no siempre representados, sino también de las fuerzas económicas regionales (sector empresarial: gran y mediana empresa) que deben articularse al trabajo por lograr desarrollos sostenibles y sustentables de nuestras regiones.

## Marco normativo

Ahora bien, la Ley de Bases de Descentralización define los principios que rigen el proceso, entre los que destacan: a) la distribución de servicios y competencias de los tres niveles de gobierno, y b) los mecanismos de transferencias e ingresos fiscales, y el Consejo Nacional de Descentralización (CND) creado como un ente intergubernamental rector del proceso de descentralización, integrado por representantes del Gobierno Nacional (PCM y MEF), de los gobiernos regionales y locales, y presidido por un Ministerio sin cartera designado por el Presidente de la República. Esta entidad es responsable del apoyo al fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales, la canalización de la asistencia técnica internacional, el diseño de los planes de transferencia de recursos y competencias a los gobiernos regionales y locales y el manejo de un sistema de información para el monitoreo del proceso de descentralización, entre otras funciones.

Se suma a este proceso un nuevo agente, que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, consigna y se trata de los Consejos de Coordinación Regional y Local (a nivel provincial y distrital). Estos consejos son espacios de coordinación y consulta entre las autoridades y la sociedad civil y sus actividades están en relación al plan de desarrollo y al proceso de presupuesto participativo. Los representantes de la sociedad civil en estos espacios no debe exceder al 40% del total y deben ser elegidos en procesos electorales locales entre la variedad de organizaciones sociales de base que se presentan[24].

La Ley Marco del Presupuesto Participativo tiene como principios rectores: a) la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto en concordancia con sus planes de desarrollo, b) la transparencia del presupuesto público, que la población pueda acceder a él, c) la igualdad, en tanto *las organizaciones de la sociedad tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin discriminaciones de carácter político, ideológico, religioso, racial o de otra naturaleza, en los procesos de planificación y presupuesto participativo*, d) la tolerancia, e) la eficiencia y la eficacia, f) la equidad, *las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional y local, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos de sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial*, g) la competitividad y finalmente, h) el respecto a los acuerdos.

Define el presupuesto participativo como un *mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil.*

El Reglamento de la Ley Marco avanza un poco más en la definición y le reconoce su carácter de proceso: *es un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el 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. Convierte en vinculante las decisiones o acuerdos que adopten sobre las acciones de gobierno y además, señala que la participación de la población será por medio de la representación de los dirigentes de las organizaciones sociales de la localidad. No ponderando ninguna de ellas y brindándoles igual peso entre sí.*

Define como Agentes Participantes como quienes *participan, con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del presupuesto participativo. Están integrados por los miembros del **Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local**, los miembros de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, los representantes de la Sociedad Civil identificados para este propósito según lo señalado en el artículo 5 del Reglamento y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y designados para tales fines, integran también los Agentes Participantes un Equipo Técnico de soporte del proceso que participa con voz, pero sin voto en el proceso. Y en este caso coloca en el mismo nivel los representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Regional y Local que los delegados de las organizaciones sociales para el proceso del presupuesto participativo.*

Siguiendo con el Reglamento, éste comprende a la Sociedad Civil como *las organizaciones sociales de base territorial o temática así como a organismos e instituciones privadas dentro del ámbito regional o local. Nótese aquí que se retira aquí a las organizaciones funcionales, aquellas que tienen que ver con problema de atención los de autosubsistencia, y que son los pocos espacios organizaciones donde la presencia de la mujer es importante. No se está señalando con ello que el presupuesto necesariamente deba estar orientado a resolver los problemas específicos de estas organizaciones (talleres productivos, capacitación, etc.), sino mas bien que la inclusión de éstas deba enmarcarse en la relación mujer-ciudad.*

Los objetivos son: a) mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertado, b) reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad, c) comprometer a la Sociedad Civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan; d) fijar prioridades en la inversión pública; y, e) reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión.

El último documento que ordena el proceso es el Instructivo<sup>[25]</sup> que produce de manera conjunta el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), específicamente la Dirección Nacional del Presupuesto Público, y el Consejo Nacional de Descentralización (CND), que resulta ser el documento referencial para las instancias de gobierno para la implementación de estos procesos en el territorio.

Este Instructivo se caracteriza principalmente por su carácter técnico y de gestión del proceso.

Tiene por objetivo ordenar el proceso de programación participativa del presupuesto público, articulando las diversas instancias de gobierno: regional, provincial y local. Así como orientar la vinculación con los distintos planes de desarrollo concertado. Pero además, busca influir en la reorientación de los propios gobiernos regionales y locales hacia el logro de la visión y objetivos de desarrollo aprobados de manera concertada por la comunidad, que deben estar presentes en los propios Planes Estratégicos Institucionales. Un cuadro al final del instructivo presenta los criterios propuestos para la priorización de los proyectos que deberán presentarse en este proceso.

Este instructivo curiosamente incorpora a la población no organizada en el proceso del presupuesto participativo. Y además, contempla la necesidad de establecer un marco legal local, a través de la promulgación de ordenanzas locales o regionales que orden el proceso.

Es decir, conforme se va avanza en la formulación del marco normativo del proceso, el perfil técnico del presupuesto participativo va ganando espacio, perdiendo su carácter político de lograr no sólo la democratización del Estado sino de la misma sociedad y de las relaciones interpersonales. La inclusión de los segmentos poblacionales, especialmente de las poblaciones casi siempre marginadas, resulta siempre ser difícil de operacionalizar. Y se espera que ello sea resuelto en los espacios locales y/o regionales, lo que debido a la debilidad de estas poblaciones no siempre llega a darse.

#### **4. Revisión de hipótesis**

**Hipótesis 1. Los planes de desarrollo concertados deben estar articulados en los diferentes niveles de gobierno y con los distintos procesos de participación ciudadana para alcanzar el desarrollo de una localidad determinada.**

En la práctica los planes concertados de desarrollo vienen siendo, antes que instrumentos de gestión, el nuevo pacto social que se establece en el territorio. Las visiones de desarrollo y las líneas estratégicas terminan concentrando las voluntades sobre el cómo debiera ser el territorio. Suman posiciones y todas deben verse incluidas en ella. Sin embargo, en muchos casos dista de ser un instrumento desagregado a niveles tales que incluyan los programas, proyectos e indicadores de medición que permitan un seguimiento y evaluación de los resultados, no sólo por parte de las instancias de gobierno sino de las demás instituciones existentes en el territorio, públicas o privadas.

En la construcción de estos planes de desarrollo se han visto comprometidas las organizaciones sociales de base, pero han estado ausentes los que precisamente pueden ayudar a impulsar el desarrollo local como es el caso del sector empresarial. Adicionalmente, tampoco han estado presentes los representantes de los sectores que implementan acciones en el territorio como educación, salud, agricultura, entre otros.

Las organizaciones sociales han avanzado significativamente en lograr expresar sus expectativas de desarrollo. Pero han sido los gobiernos locales quienes debieron lograr mayores niveles de tecnificación que permitan operacionalizar dichas expectativas y expresarlas en un plan. Estos planes no siempre han sido formulados de forma precisa para fijar el rumbo y la visión estratégica a largo plazo de la región, provincia y/o distrito y se constituyen en el marco para la acción a mediano y corto plazo. La debilidad institucional, en términos de recursos humanos, ha sido hasta ahora uno de los principales cuellos de botella en estos procesos.

La ausencia de un sistema nacional de planificación que establezca criterios básicos y metodologías estándares hace que las metodologías de construcción utilizadas fueran disímiles entre sí y la consistencia técnica de los mismos (enfoque, calidad y uso de instrumentos, entre otros) fuera bastante débil.

Debe sumarse además, lo difícil que resulta la articulación entre los diferentes niveles de gobierno: regional, provincial y distrital. En la mayoría de los casos existe poca articulación entre los planes distritales y regionales y en otros simplemente no existe.

**Hipótesis 2. El presupuesto participativo constituye un instrumento para la gestión de los Planes de desarrollo concertados, con el cual se garantiza el cumplimiento de los objetivos trazados.**

Sin embargo, son pocos los casos donde la priorización de obras del presupuesto participativo guarda una relación estrecha con el plan concertado. La priorización casi siempre termina siendo un "listado de obras pequeñas" [26] que expresan de un lado, la búsqueda por la justicia en la distribución de los recursos y de otro lado, la débil capacidad local para expresar una visión estratégica de desarrollo.

El tema de discusión a la hora de definir las priorizaciones de los proyectos son las necesidades inmediatas: veredas, parques, locales comunales, etc. La evaluación de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Villa El Salvador en el 2003, se centraba en los costos de mantenimiento que no estaban previstos al momento de ejecutar las obras, costos que después deben ser recargados a los escasos recursos municipales. Además, muchas de las obras que se priorizaron como parques o áreas verdes no incluyeron los costos de mantenimiento posteriores, perdiéndose incluso esa inversión.

Las obras barriales en el caso de los distritos de Villa María, Lurín, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador, puede ser que encuentren mejor eco en los presupuestos participativos, pero ello debe seguir siendo impulsado por la gestión con una visión de desarrollo y eso constituye un trabajo de más largo plazo que no pasa únicamente por la construcción del plan. Si la sociedad civil ya puso en la mesa lo que desea lograr en su distrito, ahora es un asunto de la capacidad de la gestión local para lograr mejores resultados y eso está relacionado con la voluntad política del gobierno central en aumentar las transferencias hacia los gobiernos regionales y municipales.

**Hipótesis 3. El proceso del presupuesto participativo corre el riesgo de “pulverizar” el presupuesto público a la vez que deja de lado en la agenda política el debate sobre los grandes problemas de la localidad, centrando la mirada en el corto plazo.**

Las poblaciones que participan en estos procesos se encuentran más preocupadas por la obra que deberán priorizar que por definir las líneas de desarrollo de la localidad. Las miradas de los actores se sigue centrando en los barrios, antes que la ciudad, la provincia, la región o el país.

Al llevar al ámbito local las grandes discusiones y ante la ausencia de posturas políticas (y la debilidad del sistema de partidos) las discusiones siguen siendo territorializadas y los temas de debate siguen centrándose en los problemas del barrio, del entorno inmediato.

El presupuesto sobre el cual se discute tiende aún a ser muy bajo. Del presupuesto público el gasto corriente, incluyendo la deuda pública representa el 90,2% y el gasto de capital 9,8%. La inversión estatal llega al 79% y el 21% está destinado a las regiones (635,6 millones de nuevos soles).

El gobierno central sigue controlando más de las  $\frac{3}{4}$  partes del presupuesto total. Del 2002 al 2004 los gobiernos regionales y los gobiernos locales han aumentado su participación solamente del 13 al 15% y del 5 al 8% del total nacional, respectivamente.

Un porcentaje ínfimo del presupuesto general que es sometido a los procesos de concertación y planificación participativa. A esto debemos sumar la fragmentación del tejido social, la persistencia de una cultura basada en una relación clientelista con el Estado, tanto de las organizaciones populares como de los sectores empresariales, incluso, de las propias estructuras partidarias.

**Hipótesis 4: La debilidad institucional de los gobiernos regionales y locales y la limitada capacidad de los funcionarios perjudica el desarrollo de este proceso.**

Uno de los principales “cuellos de botella” es la capacidad técnica de las regiones para la formulación de proyectos. No cuentan con recursos humanos calificados para enfrentar esta tarea. Los esfuerzos por capacitar personal ad hoc no siempre tienen los resultados esperados, dado lo poco sistemático de los procesos de formación y por el hecho que este tipo de personal tiende a ser removido de su cargo con frecuencia.

Esto pone en peligro la credibilidad y la continuidad de procesos de este tipo. Es difícil fortalecer los procesos de participación ciudadana si no se resuelven este tipo de “cuellos de botella” que pueden terminar por minar la confianza en procesos de concertación.

Esto requiere de una reingeniería interna a nivel de las instancias de gobierno regional y municipal y una coordinación intrainstitucional de las diferentes gerencias. Para el caso de la Municipalidad de Villa María del Triunfo las acciones del aparato administrativo estuvieron orientadas a facilitar el desempeño del proceso[27]. Así las gerencias como Planificación y Presupuesto, Lucha contra la Pobreza, Participación Vecinal y Desarrollo Urbano conformaron el Equipo Técnico Municipal que coordinó las acciones durante todo el proceso del presupuesto participativo. Se debe resaltar también la labor comprometida que asumieron algunos Regidores Municipales, cuya presencia, incluso en los espacios mismos de capacitación, fue muy importante para el desarrollo del proceso.

Los procesos participativos del distrito son liderados por el Gobierno Local, representado por el Alcalde. El Instructivo del MEF, señala la importancia de contar y presentar la siguiente información: i) plan de desarrollo concertado, ii) plan de desarrollo institucional del gobierno local, iii) presupuesto participativo 2004 – detalle de acciones, avances en la ejecución, etc.-, iv) relación de los proyectos ejecutados por el gobierno local concluidos y sus costos de mantenimiento, v) detalle de los recursos totales que el gobierno local asignará para la ejecución de acciones resultantes del proceso, vi) informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y el sector privado en procesos participativos previos y su nivel de cumplimiento y vii) informe de los avances en mejoras de competitividad: infraestructura, educación, salud, seguridad, entre otros.

En términos generales, los gobiernos locales hicieron algún esfuerzo por contar con información oportuna para proporcionar a la población a la hora de tener que tomar decisiones sobre la priorización de obras. Sin embargo, contar con información de este tipo requiere de un mayor nivel de organización interna municipal que centralice y analice los datos que diversas oficinas pueden aportar. Los gobiernos regionales y locales no tienen sistematizada la información básica de su región o distrito, y a pesar del avance en algunas localidades, esto sigue

siendo una de las principales limitaciones para los procesos de toma de decisiones y de vigilancia ciudadana.

**Hipótesis 5. Los procesos participativos permiten el ejercicio de la ciudadanía de la población.**

Para ello debemos preguntarnos quiénes vienen participando hasta ahora de este tipo de procesos. La escasez de información y la poca difusión existente dan lugar a que sean las organizaciones tradicionales las que manejan la poca información existente y mantienen una débil comunicación con sus bases, no cuentan con procesos de alternancia de cargos, transparencia en su gestión, etc.

Uno de los principales problemas que se tuvo que vencer en uno de los distritos fue garantizar que las obras a ser presentadas en las asambleas deliberativas provengan necesariamente de consensos previos en la comunidad. Hasta ahora se ha avanzado en garantizar que los delegados cuenten con el respaldo de sus organizaciones[28].

Otro ejemplo es el proceso del presupuesto participativo en Villa El Salvador. Para la priorización de obras se realizan asambleas a nivel de las ocho zonas en que ha sido dividido territorialmente el distrito donde pueden participar (y votar a favor de algún proyecto) todos los habitantes mayores de 16 años, organizados o no. Esto es, aparentemente, una combinación de democracia representativa con democracia directa. Pero en la práctica este espacio termina siendo una amalgama de pobladores, entre los que podemos encontrar los que sólo se representan a sí mismos, quienes sí representan a alguna asociación, y aquellos que dicen representar a una organización que en realidad ya no sigue vigente. El tema de la representatividad se convierte en un problema a la hora de la toma de decisiones en espacios democráticos. Los sectores sociales tienen ahora el reto de renovar sus liderazgos, desarrollando capacidades para concertar con el Estado a partir de sus intereses. Esto implica resolver los conflictos existentes y avanzar en términos de su representación.

**Hipótesis 6. Los procesos participativos permiten la inclusión de los actores locales casi siempre excluidos de la toma de decisiones, como las mujeres y las poblaciones indígenas.**

En los ámbitos locales se reproduce la misma estructura nacional. La presencia de la voz de las mujeres en los Consejos de Coordinación es limitada. A nivel regional sólo el 22% de los representantes son mujeres. El número de organizaciones inscritas para participar en el reciente proceso de elección de los Consejos de Coordinación Regional ha sido de 1,118 en todo el país[29].

Los gobiernos regionales que optaron por cuotas para mujeres fueron 11: Callao, Cusco, Huancavelica, Huanuco, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín,

Tacna y Ucvalali. Es decir, menos de la mitad de los gobiernos regionales existentes en el país. Y aquellas que optaron por cuotas para indígenas fueron 6: Cajamarca, Cusco, Huanuco, Pasco, San Martín y Ucayali.

Los representantes sociales ante el Consejo de Coordinación Regional[30] por tipo de organización fueron: organizaciones de empresarios y productores (30.6%), organizaciones agrarias, laborales y vecinales (20.6%), colegios profesionales (12.4%), organizaciones de mujeres (8.2%), ONG (8.2%), universidades e institutos superiores (8.2%), organizaciones de comunidades campesinas y nativas (7.7%). Sumando las organizaciones de mujeres y las de comunidades campesinas y nativas ellas constituyen solamente el 15.9% del total.

El número de representantes de la sociedad civil en el presupuesto participativo 2004[31] las ONG (27%), MCLCP (13.5%), Colegios Profesionales (8.1%), Organización de productores, empresas particulares (8.4%), organizaciones sociales de base (8.1%), Universidades (6.1%). “Las ONGs, la MCLCP, algunas universidades y colegios profesionales asumieron un rol técnico y propositivo. Del otro, las organizaciones sociales de base mostraron un rol demandante de sus requerimientos particulares y localizados, haciéndose notorio un problema de capacidades para este ejercicio de planificación del desarrollo y priorización de la inversión regional”. Limitada fue la presencia de las universidades, los empresarios y los partidos políticos.

**El balance de lo avanzado en la descentralización señala que no se ha logrado aún transformar el paradigma centralista que excluye a los grupos culturales no dominantes y que –por el contrario- éste se reproduce en los ámbitos regionales y locales.**

La participación de los representantes de organizaciones sociales de base expresa con claridad cómo las mujeres y los jóvenes tienen mayor presencia en los espacios de sensibilización y/o capacitación y mucho menor presencia en los espacios deliberativos, donde la participación masculina sigue siendo mayor: 70%. Esto se encuentra asociado a carácter territorial del proceso del presupuesto participativo y su vinculación con convertir todo en proyectos de infraestructura urbana.

## **5. Comentarios finales**

El Presupuesto Participativo en sí mismo no es un proceso de ciudadanía. Es un instrumento que puede alimentar la noción de ciudadanía, pero que requiere ser adecuadamente orientado para lograr ese fin.

Los instrumentos por sí solos no garantizan la democracia. Se trata de crear mecanismos que eviten cuotas de poder y concentración de los mismos. Se requiere de una evaluación permanente y retroalimentar de manera continua el proceso a fin de ir monitoreando los problemas y soluciones que se van planteando. Sin embargo, estos instrumentos aún imperfectos sirven para crear una práctica, para ejercitar a la población en sus derechos y responsabilidades como ciudadanos y a participar de las decisiones que influyen en sus vidas.

Lograr institucionalizar este proceso en todos los niveles de gobierno constituye aún un reto. La institucionalidad de los procesos de planificación y presupuesto participativo iniciados, son un requisito fundamental para la sostenibilidad de los mismos. Un marco legal puede darle institucionalidad, pero por sí sólo no es suficiente: una ordenanza puede ser derogada por la siguiente gestión local. Esto nos muestra que generar instituciones es más complejo que la sola voluntad política. Supone que todos los actores reconozcan un mismo espacio como **legítimo** y que por tanto constituya el canal privilegiado a la hora de definir objetivos y priorizar recursos: pueden no haber leyes y sí una práctica sancionada como válida por la comunidad. Esa es la institución que necesitamos cuando apostamos a procesos concertados.

Sólo así no dependeremos de una voluntad política de quien lidere el proceso, ello se habrá convertido en una práctica, en una costumbre, en el modo de hacer las cosas.

El último Informe sobre Democracia del PNUD muestra la tensión existente entre la opción por el desarrollo económico y la democracia en nuestros países. Los ciudadanos valoran el desarrollo por encima de la democracia e incluso restarían su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.

Y son estas personas, las que provienen de sectores con menores oportunidades de educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en períodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y en los políticos. Asimismo, las personas con mayor tendencia a apoyar la democracia, no se expresan a través de las organizaciones políticas.

El Informe planeta que el punto de partida para fortalecer la democracia pasa por revalorizar el contenido y la relevancia de la política, argumenta que las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas, y encuentra que debe recuperarse un papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad.

La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los excluidos mejoren su posicionamiento político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos de desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad.

Si bien experimentaron importantes cambios, los sistemas de partidos tienden a ser instrumentales y operativos, mientras que lo que necesitan es fortalecer para ampliar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad. Los partidos políticos tendrían que comprender mejor los cambios en las sociedades contemporáneas, proponer nuevos proyectos de sociedad y promover debates públicos.

Resulta fundamental promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y su articulación con el Estado y los partidos políticos. Procesos como los del presupuesto participativo nos brindan elementos para la búsqueda de formas alternativas de representación social y política, para recrear mecanismos de vigilancia ciudadana que constituyan una forma efectiva de monitorear y evaluar los procesos, y para recuperar la confianza mutua entre el estado y la sociedad civil abogando por la transparencia en las relaciones y en los actos de gobierno.

[laura@urbano.org.pe](mailto:laura@urbano.org.pe)  
[mllona@desco.org.pe](mailto:mllona@desco.org.pe)

**Desco**

- 
- [1] La preocupación central de este período tenía que ver con las expectativas en cumplir con las metas del déficit fiscal logrando un proceso de descentralización de manera controlada y fiscalmente responsable. ¿Cómo lograr que el incremento de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales se realice en coordinación con el traspaso de la responsabilidad en la provisión de servicios públicos, y que el efecto que se produzca sea neutro en las finanzas nacionales?.
  - [2] El gobierno central sigue concentrando, al año de iniciado el proceso de descentralización, el mayor porcentaje del presupuesto nacional (74%) incluye en ellos los diversos sectores, ministerios, pago a pensionistas, a trabajadores del poder judicial, deuda pública, entre otros. Mientras que el 22% se designa a los gobiernos regionales y un 4% a los gobiernos locales.
  - [3] Pero el nivel de desarticulación no sólo se da entre instancias de gobierno diversas sino también dentro del mismo aparato administrativo central. Hasta hace poco se contaba con 16 ministerios, 63 Organismos Públicos Descentralizados (OPD), 25 Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) con jurisdicción en los departamentos, 11 organismos reguladores, 120 empresas públicas y un gran número de programas especiales, que en muchos casos duplicaban funciones y reglamentaban sobre los mismos ámbitos temáticos.
  - [4] Otras deficiencias que impiden la coordinación y el flujo de información entre las diversas instancias no hacen más que impedir contar con un Estado al servicio de sus ciudadanos: baja disponibilidad de servicios públicos accesibles en línea, sistema de gobierno aislado y poco integrado entre sí y falta de

funcionarios de más alto nivel que se muestren sensibilizados y capacitados para dar respuesta estos temas, entre otros.

- [5] En el años 2001, el MIPRE ejecutó el 17% del presupuesto, cifra inferior sólo a la del MEF (37%, incluyendo el servicio de la deuda), y superior a la del sector de educación (7%), salud (5%) o transporte y comunicaciones (4%).
- [6] Los niveles de morosidad en el pago de impuestos son altos en los distritos. Por ejemplo, la Municipalidad de Lurín tiene como tasa de morosidad distrital 60.2%. El impuesto de parques y jardines llega al 90% de morosidad y el de la limpieza pública al 80%, mientras que el Impuesto Predial al 47%.
- [7] "Plan Nacional de Capacitación para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales". Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica. Lima, 2002.
- [8] La participación de la ciudadanía empieza a ser vista internacionalmente como una forma de operacionalizar y legitimar social y políticamente las propuestas desarrollistas vigentes, en 1996 el Banco Mundial publica el libro sobre participación y en 1997 el Banco Interamericano de Desarrollo hace lo mismo. En este mismo período de tiempo la GTZ introduce y masifica el método ZOPP y desde el mundo anglosajón se introduce y difunde el marco lógico.
- [9] Estas experiencias previas aunque sumamente valiosas, han sido generalmente casos aislados. Fueron pocos los espacios de intercambio que permitieran retroalimentar los proceso aprendiendo de los errores y aciertos de los otros. Tampoco se dio una apropiación de este proceso por parte de algún partido político que lo convirtiera en parte de su agenda partidaria, como sí ocurrió con el PT en Brasil.
- [10] El proceso de formulación de la ordenanza y reglamento también contó con la participación de la población.
- [11] Basado en: Llona, Mariana; Soria, Laura; Zolezzi, Mario. *Sistematización del Plan Integral de Villa El Salvador*. ALOP, 2002
- [12] Esta es la base de la organización tradicional de Villa El Salvador: CUAVES, Comunidad Urbana Autogestionario de Villa El Salvador.
- [13] Basado en: Quedena, Enrique. *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*. Red de Municipalidades Rurales en el Perú (REMURPE). DFID – OXFAM. Agosto, 2003. Lima – Perú.
- [14] 1993-1995, 1996-1998 y 1999-2002.
- [15] La población pudo comprobar cómo en 1993, se logró que 68% del presupuesto municipal se invirtiera en obras. El 91% de este presupuesto provenía del FONCOMUN.
- [16] Insertar a las mujeres en los espacios tradicionalmente reservados para los varones ha permitido reformar las relaciones sociales y revalorar el papel de éstas en el mundo andino.
- [17] Por ejemplo, el eje objetivo *vial* (integración vial de las comunidades con el centro urbano) fue una de las metas cumplidas con creces, lográndose incluso la construcción de carreteras de conexión intercomunal; este objetivo fue priorizado en 1994.
- [18] Llona, Mariana; Riofrío, Gustavo; Soria, Laura. *Planes concertados y presupuestos participativos. Balance de tres experiencias regionales*. Cuadernos Descentralistas N° 10. Grupo Propuesta Ciudadana – EED. Diciembre, 2003. Lima - Perú.
- [19] Reglamento de la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo.
- [20] Instructivo N° 001-2002-EF/76.01. 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.
- [21] Araujo, Katia; Guzmán, Virginia; Mauro, Amalia. *El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*. Revista de la CEPAL 70. Abril, 2000.

- [22] En nuestro país ya sería bastante si nos reconociéramos como individuos iguales ante la ley.
- [23] Una cuantificación hecha por el MEF (Marco Macroeconómico Multianual 2002-2004) señala que se requiere en más de US\$ 12 mil millones por año la cantidad de recursos necesarios para el adecuado desarrollo de las actividades y proyectos del gobierno central y regional, sin embargo, sólo se dispone de la mitad de los recursos.
- [24] El Consejo de Coordinación Local (CCL) no ha estado presente o no ha tenido el peso que debiera en el Presupuesto Participativo 2005. No todos los distritos realizaron las elecciones respectivas de estos representantes de la sociedad civil o las y los elegidos aún no han logrado establecer un plan de trabajo que les oriente en la labor para los que han sido elegidos.
- [25] Instructivo N°001-2004-EF/76.01
- [26] En el caso del distrito de Lurín, se ha destinado cerca de millón y medio de soles a obras de este tipo; es decir, US\$ 7 *per cápita*, para la construcción de locales comunales multiusos, campos deportivos, enripiado, proyectos de agua y desagüe, cerco perimétrico, etc.
- [27] La organización del Taller Distrital de Capacitación de Agentes Participantes permitió que el proceso fuera dado de la mejor forma posible: 33 funcionarios municipales, entre personal técnico y promotor, facilitaron el desarrollo del taller, que contó con un total de 165 asistentes.
- [28] La Ordenanza Municipal de Villa María del Triunfo define como uno de los requisitos para la inscripción como Agente Participante la copia del acta de designación Y7o elección del representante de la organización social.
- [29] Las regiones con menor participación fueron: Pasco (9), Tumbes (17), Ayacucho (19), Ucayali (19), Amazonas (22) e Ica (24).
- [30] Fuente: Defensoría del Pueblo.
- [31] Basándose en el seguimiento del proceso en 11 regiones: Piura, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Ucayali, san Martín, Junín, Huancavelica, Ica, Arequipa y Cusco. Revista Participa Perú N° 15 Junio – 2004. Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo 2003-2004.