

# AGENDA DESCENTRALISTA

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCENTRALIZACIÓN

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS NORTE



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Instituto de Estudios Peruanos - IEP

## PROYECTO PROPARTICIPACIÓN



## CON EL APOYO DE



## AGENDA DESCENTRALISTA

Cartilla N° 2 | Marzo 2011

PRESIDENTA DEL DIRECTORIO: **Molvina Zeballos**

COORDINADOR EJECUTIVO: **Javier Azpur**

ELABORACIÓN DE CONTENIDO: **Eduardo Ballón**

COORDINACIÓN: **José Carlos Vera**

CORRECCIÓN DE ESTILO: **Juana Iglesias**

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

TELÉFOS.: 6138313, 6138314 TELEFAX: 6138315 | [www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

[propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe) Grupo Propuesta Ciudadana

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista de USAID.

# INTRODUCCIÓN

La Constitución del Perú define un conjunto de elementos que constituyen el régimen de participación de la ciudadanía en las decisiones de las autoridades políticas y la gestión del Estado. En el marco de la democracia representativa, el ordenamiento así establecido contempla un conjunto de derechos de participación y distintos mecanismos para hacerla posible: los directos (referéndum, revocatoria y remoción de autoridades), los de concertación con la ciudadanía (planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación regional y local, y presupuesto participativo [PP]) y los de control y proposición (derecho al acceso a la información pública, rendición de cuentas e iniciativa legislativa). Aunque su importancia es innegable, su complejidad y profusión supera en nuestro país a la que puede tener en cualquier otro de la región. Otro problema son los límites estructurales que la participación ciudadana tiene en el Perú<sup>1</sup> (por ejemplo, los altos niveles de pobreza y exclusión, que restringen la construcción del interés público; la ausencia de élites regionales y la precariedad de los partidos políticos, que alientan la fragmentación local; y las clásicas tensiones entre democracia representativa y democracia participativa).

La relación entre descentralización y participación se expresó ya desde un inicio en las primeras propuestas legales sobre el tema. Posteriormente, la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización (ley 27680) estableció el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y definió un conjunto de criterios iniciales. Este dispositivo legal, como la Ley de Bases de la Descentralización, encuentra dos de los pilares básicos de la reforma en el PP y en los planes de desarrollo concertados (PDC). La conformación de gobiernos regionales y su origen en el voto popular (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) fue un avance decisivo en esta dirección, pero se vio marcada permanentemente por la difícil relación que existe entre las instituciones de una democracia representativa deficitaria (inexistencia de partidos políticos, debilidad institucional y fragmentación de las organizaciones sociales) y espacios de participación con problemas de diseño institucional. Evidentemente, esta situación hace difícil la complementariedad entre representación y participación.

1 Sobre este tema véase BALLÓN, Eduardo. «Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización peruano». En: Alberto Adrián Merino y otros. El Estado en debate: múltiples miradas. Lima: PNUD Perú, 2010.

## Las instancias intermedias de gobierno y el CCR

La elección directa y el funcionamiento de las instancias intermedias de gobierno de base departamental constituyen un factor importante para la nueva distribución del poder en el país. Los gobiernos regionales son potencialmente un contrapeso del gobierno nacional en la puja por la distribución de recursos, pero también en la definición de las orientaciones y las políticas públicas en el país. Las elecciones regionales (2002 y 2006) cambiaron la fisonomía electoral del país, y ello evidenció, en medio de la crisis del sistema nacional de partidos, tanto la búsqueda de representación del interior cuanto el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas regionales y locales. Se trata de un cambio significativo en la política nacional, pero que no se halla exento de problemas y que está lejos de ser un proceso homogéneo.

Desde el inicio de la construcción del marco de la descentralización, se estableció la conformación de los consejos de coordinación regionales (CCR), que posteriormente se ampliaron a los gobiernos locales. Se trató de un proceso conflictivo, lleno de marchas y contramarchas, en el que se estableció un modelo normativo con problemas que se arrastran hasta hoy día y en el que la distorsión del modelo representativo —se define el número de representantes de la sociedad civil en función al número de alcaldes provinciales— no es menor. Sin embargo, más allá de sus limitaciones, los consejos de coordinación regional y local (CCR y CCL) son parte de la estructura de los gobiernos regionales y municipales; y, por lo tanto, son instituciones orientadas a modificar el sistema político. La participación de «representantes» de la sociedad civil en estos espacios supone una nueva manera de establecer las relaciones entre Estado y sociedad, entre autoridades y representados.

La movilización de distintas organizaciones sociales es importante en sí misma, aunque, evidentemente, el problema de fondo es que sus funciones se superponen y compiten con las de las autoridades elegidas y con las posibilidades de instancias como el PP. Como se sabe, los CCR y CCL tienen importantes problemas de diseño, entre los que destacan su carácter consultivo, la ausencia de garantías para el cumplimiento de sus acuerdos, el número limitado de sus sesiones anuales, su falta de

recursos, la superposición de sus funciones con las de los agentes participantes del PP (de las Juntas Vecinales también en el caso de los CCL), así como la exigencia de contar con registro público que se hace a las organizaciones participantes.<sup>2</sup> No obstante su importancia declarada, su funcionamiento ha privilegiado, en la práctica, su naturaleza de mecanismo de articulación entre las autoridades regionales y provinciales en las regiones, así como entre las provinciales y distritales en las provincias, en desmedro de su carácter de espacio de concertación entre las autoridades y los ciudadanos. Posiblemente, este hecho explica su limitación de origen.

Aunque la composición de los distintos CCR y CCL es muy desigual, en todos los casos se mantiene el criterio que consagra un 60% de representantes del Estado y un 40% de representantes de la sociedad civil. Se puede afirmar que el interés de las organizaciones sociales en estas instancias declinó como resultado de la lógica misma de los consejos y de la poca atención de los presidentes regionales y alcaldes a su funcionamiento y a la implementación de sus limitados acuerdos. Comparativamente, la asistencia de los alcaldes provinciales a los CCR a lo largo de los años ha aumentado, mientras que la de los representantes de la sociedad civil ha disminuido, con lo que se ha profundizado el proceso que hemos señalando. Esta situación ha hecho que se debilite el espacio de ambos consejos y comience a perder sentido. En el caso de los municipios, aunque el 83% de ellos cuenta con CCL instalado y activo,<sup>3</sup> el número de organizaciones sociales involucradas es relativamente bajo en las provincias. No obstante, su importancia crece significativamente en los distritos.

Un estudio reciente muestra que, a la base de esta situación, se encuentran distintos factores.<sup>4</sup> Más allá del modelo legal vigente, existe desconocimiento y visiones distintas sobre el rol y las funciones de estos consejos,

2 Sobre los problemas y limitaciones de diseño de los CCR véase CHIRINOS, Luis. «Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los consejos de coordinación regional». En *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Ser, Oxfam, Consode y Participa Perú, 2004, pp. 189-222.

3 FONCODES. «Encuesta a 1200 municipalidades». Documento interno. Lima: Foncodes, 2007.

4 PRODES. *Participación y descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas*. Lima: Prodes-Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 2010.

tanto entre las autoridades y funcionarios públicos, como entre los propios representantes de la sociedad civil. Por otro lado, la falta de voluntad política y de liderazgo de la mayoría de presidentes regionales y de muchos alcaldes agrava esta situación y limita la adopción de acuerdos y decisiones. De igual manera, el propio carácter consultivo de los CCR y los CCL, así como la falta de recursos mínimos, conspiran contra su funcionamiento. Finalmente, sus integrantes tienen problemas de representatividad que se han hecho cada vez más evidentes con el paso del tiempo: elegidos por distintas organizaciones sociales, sin un mandato ni propuestas claras, sin un referente organizativo en el cual apoyarse, los representantes de la sociedad civil terminan actuando en buena cuenta en términos individuales.

## El PP y la concertación en la gestión pública

Desde que la Ley de Bases de la Descentralización estableciera que los gobiernos descentralizados debían incorporar a los presupuestos participativos como instrumentos de gestión pública y, posteriormente, la Ley Marco del Presupuesto Participativo definiera sus aspectos centrales, el desarrollo de este mecanismo ha resultado relativamente exitoso, al extremo que los agentes participantes han superado, al año 2008, los 320.000 (incluyendo regiones, provincias y distritos),<sup>5</sup> hecho que da cuenta de la masividad que ha adquirido. Tras una experiencia de casi seis años, todos los balances subrayan su estado de proceso, lo que supone la expectativa de que su funcionamiento mejore en el tiempo, en la medida en que los actores participantes desarrollen capacidades para su interacción productiva, las reglas del juego se perfeccionen con la experiencia, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno se agilice y se construyan confianzas entre los agentes involucrados. El PP es el mecanismo más exitoso y consolidado en la gestión local y regional, hecho que contrasta con sus limitaciones de diseño (participación restringida de las organizaciones por la exigencia de personería jurídica, ausencia de garantías, falta de recursos para funcionar, falta de mandatos claros para los «representantes», etc.) y funcionamiento (socie-

dad civil débil y fragmentada, y falta de voluntad política) que han debido enfrentar y tratar de superar los consejos de coordinación local y regional, cuyo papel se hace difuso ante la figura de los agentes participantes como los actores neurálgicos del PP. Esta situación se da porque el PP introduce los procedimientos más abiertos para la presencia de la sociedad en la toma de decisiones, al no exigir la formalización de las organizaciones para su representación y contar, además, con un proceso relativamente fluido de información, capacitación, diagnóstico, definición de prioridades e identificación y análisis técnico de las propuestas.

Claramente, un proceso que afecta la gestión y el poder de las autoridades electas enfrenta las resistencias que resultan de una cultura política patrimonialista y clientelista, que tiende a dificultar el proceso y a limitarlo a un conjunto de «formas» con las que hay que cumplir dada su obligatoriedad establecida por ley. Muchas autoridades no identifican los beneficios de impulsar PP y entienden que su legitimidad se juega más decididamente en otros espacios como en la negociación con los grupos de poder local o en la ejecución de obras muy visibles; y la normatividad, al no contemplar incentivos, tampoco estimula esta dimensión. A pesar de estas dificultades se ha venido generando una importante corriente de autoridades locales y algunas regionales, que encuentran en el PP un camino para relacionarse con su sociedad y desarrollar procesos innovadores.<sup>6</sup> La incorporación creciente de la sociedad civil a los equipos técnicos demuestra el peso de esta corriente. No obstante, hay que señalar que, en tales espacios, el predominio de los funcionarios del sector público siguió siendo indiscutible (76,5% en los distritos, 72,5% en las provincias y 75,4% en las regiones).<sup>7</sup>

Los grupos de interés participantes varían de acuerdo con los distintos contextos locales y con la voluntad política de las autoridades involucradas. Mientras que en los ámbitos regional y provincial predominan los actores territoriales, es decir, aquellos con intereses locales, en los distritos, la situación se equilibra. Aunque algunos sectores que inicialmente no se involucraron —gremios, universidades y colegios profesionales— lo vienen haciendo lentamente, es claro que hay otros, especialmente los empresarios, que por lo general muestran una participación escasa. En lo que se refiere a los grupos más vulnerables, si bien la participación de las mujeres ha mejorado, con casi el 37% en el ámbito distrital al año 2008 y casi el 31% en el ámbito regional al año 2009, este todavía es muy bajo, aunque mayor que el de la de los indígenas y las comunidades campesinas, que sigue siendo poco significativa.

5 Según los datos del Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

6 AZPUR, Javier. «La descentralización y la participación en el proceso de construcción de democracia». En: DESCO (ed.). Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento. Lima: Desco, 2006.

7 Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2007, Primer Informe de Monitoreo del Presupuesto Participativo, Lima: MCLP, 2007.

Entre los instrumentos contemplados en el proceso, el más significativo es el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), que debe orientar el PP y la inversión, y complementarse con otras herramientas como el Plan de Desarrollo Institucional. Para que el PP impacte en la calidad del gasto público se requiere de presupuestos por objetivos (definidos teóricamente en los planes), pero, en la realidad, esta condición se incumple. A las debilidades de los PDC, que muchas veces son instrumentos muy amplios, sin metas y sin indicadores, se suman las limitaciones de las burocracias subnacionales y las «demandas» más inmediatas de los PP, cuyos agentes desconocen, muchas veces, los planes. No sorprende, entonces, la existencia de distintas brechas entre el plan concertado y los planes institucionales, entre el planeamiento estratégico y el operativo, entre el PP y el institucional, y, obviamente, entre los planes operativos y los presupuestos institucionales. Adicionalmente, la articulación entre el gobierno regional y la municipalidad provincial, y entre esta y las distritales en el proceso del PP, es bastante débil y, frecuentemente, resulta mediatizada por el tipo de relación que existe entre las autoridades.

La información, tanto cuantitativa como cualitativa, de la que se dispone, apoya la idea de que el mayor porcentaje de los proyectos que resultan priorizados puede ser definido como «pro-pobre», es decir, como orientados a satisfacer necesidades básicas de educación, salud y saneamiento. Así, en el PP 2010, más del 40% de los proyectos aprobados en 13 regiones respondió a esta orientación. De acuerdo con los testimonios recogidos en los distintos estudios de percepciones, mientras los funcionarios regionales y locales ponen énfasis en las obras de infraestructura mayor, los agentes participantes lo hacen en aquellos proyectos que inciden en la calidad de los servicios básicos y en la capacitación de los actores. En el caso de varios gobiernos regionales (Arequipa, La Libertad y Huancavelica, entre otros), este comportamiento pro-pobre se explica por la decisión de las autoridades de atender a las poblaciones más pobres y por cierta tendencia a concentrarse en obras de infraestructura social.

## Los comités de vigilancia

En el caso de la vigilancia social, el principal mecanismo es el de los comités de vigilancia y control del PP, elegidos por los agentes participantes de la sociedad civil. Aunque su situación inicial, que era bastante pobre, había mejorado ostensiblemente para el año 2008,<sup>8</sup> su funcionamiento era muy limitado porque no existía, ni

existe, una delimitación clara de sus funciones, ni una explicación sobre su funcionamiento. Este hecho implica que, en el 96,3% de los casos, las responsabilidades de sus integrantes sean generales (todos hacen todo) o no se precisen. Adicionalmente, estos comités deben enfrentar la voluntad política de las autoridades y la cultura del silencio de los funcionarios, de cuya información y disposición son dependientes en buena cuenta. En general, su funcionamiento debe superar problemas de representatividad territorial y sectorial, y de soporte institucional; así como limitaciones técnicas y dificultades de costos y de acceso a la información para desempeñar eficazmente una función que no termina de estar clara para todos. Esta es una de las dimensiones del PP que supone los riesgos más altos en términos de la posible frustración de los participantes.

## Principales logros y restricciones del PP

La experiencia del PP introduce mecanismos relativamente abiertos para la presencia de la sociedad civil en la toma de decisiones y un proceso relativamente fluido de información, capacitación, diagnóstico, priorización e identificación y análisis técnico de propuestas. De este modo, contribuye tanto a ampliar la ciudadanía como la transparencia en la gestión pública. Aunque la participación es aún minoritaria en muchos lugares del país por la debilidad de la convocatoria y la organización de los procesos, es innegable que ha ido mejorando con el aporte de la sociedad civil y de espacios como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP). El proceso ha permitido la generación de formas y mecanismos de participación ciudadana organizada y no organizada, que contribuyen a la democratización paulatina de algunos de los componentes de la gestión pública descentralizada. Este desarrollo se ha dado en una dinámica en la cual la participación deviene en vehículo de empoderamiento de los ciudadanos a través de su intervención, pero también en mecanismo de fortalecimiento de sus gobiernos territoriales. Evidentemente, lo anterior supone una transformación lenta de las relaciones entre Estado y sociedad civil.

El número de gobiernos municipales, especialmente distritales y rurales, que dedica al PP la totalidad de sus recursos de inversión es importante, mientras que la tendencia a respetar los acuerdos concertados en las regio-

<sup>8</sup> El 96,1% de comités se había conformado nacionalmente según el único monitoreo existente.

nes y las provincias también lo es. Al mismo tiempo, la transparencia en las gestiones regionales se incrementa por la mayor información que se difunde a través del aplicativo de información del PP del MEF y de los portales de muchos gobiernos subnacionales. Por otro lado, esta facilidad hace que la información de los agentes participantes sea mayor, aunque todavía insuficiente. Las mejoras en la composición y calidad de los equipos técnicos del proceso son otro elemento a destacar. De ello depende que la calidad de la participación mejore y adquiera un carácter más proactivo y cooperante. En este sentido, un instructivo del MEF ha contribuido al proceso y ayuda a la paulatina comprensión de las exigencias técnicas del SNIP para la priorización de proyectos viables y de calidad, y para el mejor uso de los recursos públicos.<sup>9</sup>

A pesar de los logros registrados, subsisten distintos problemas, de los que conviene resaltar los más evidentes. En términos de su diseño, como hemos dicho, el PP mantiene distintas limitaciones, desde su carácter no vinculante y algunas barreras para la participación (v. g., el sistema de registro de las organizaciones), hasta su carácter anual, que genera frecuente incertidumbre y dificulta la capacidad de su seguimiento. A ello se debe añadir el carácter inercial que se mantiene en la distribución de los recursos comprometidos y que contribuye a profundizar la desigualdad que caracteriza a nuestro país. En lo que hace a su funcionamiento, las dificultades mayores radican, además de en el carácter «único» que tiene el proceso en realidades muy diversas, en las dificultades para acceder información; y en las múltiples brechas que se observan entre el plan concertado y los planes institucionales, entre el presupuesto participativo y el plan institucional, y entre la planificación estratégica y el planeamiento operativo. A ellas hay que añadir las que se observan en la formulación de los expedientes técnicos de los proyectos sociales y el hecho de que el sector público, especialmente en los espacios distritales y provinciales, actúa frecuentemente como un demandante de recursos.

## La importancia de otros espacios de concertación

Prácticamente desde el inicio de su gestión, los gobiernos regionales impulsaron la creación de distintos espacios de concertación, los más de ellos desvinculados del marco normativo vigente. Inicialmente lo hicieron alentados por los resultados de experiencias anteriores, entre las que destaca la de la MCLCP; posteriormente, empujados por el avance del propio proceso de descentralización que determinó el surgimiento de varios espacios como el Consejo de Participación Regional en Educación y el Consejo Regional de Salud, donde la sociedad civil y el gobierno regional toman acuerdos de política sectorial en las regiones. En los últimos años, este tipo de espacios se han multiplicado de manera muy significativa y han llegado a ser más de 210 en el año 2010. Aunque no hay un balance de su funcionamiento efectivo, es relevante mencionarlos porque indican la voluntad política de las autoridades subnacionales de crear mecanismos institucionales que vayan más allá del presupuesto participativo. Varios de estos mecanismos, que funcionan permanentemente y no solo en el proceso participativo, tienen el potencial de generar propuestas consensuadas de política, pero también otro tipo de iniciativas, y eso, de alguna manera, contribuye a ordenar las demandas de la sociedad civil y a orientar la inversión a la mejora de los servicios y el desarrollo social.

Se debe señalar que muchos de estos espacios responden a la preocupación de distintos gobiernos regionales por acercar el Estado a los grupos más vulnerables y débiles, con la perspectiva de lograr su inclusión. Esos son los casos, por ejemplo, de los distintos consejos regionales de reparaciones y reconciliación, de discapacidad y del adulto mayor, o los diversos consejos de la mujer y de los jóvenes. Otros, como los de cambio climático o los dedicados al medio ambiente, responden a los nuevos desafíos que empiezan a enfrentar las regiones.

## La transparencia y el acceso a información pública

Uno de los avances institucionales de los últimos años en el país ha sido la incorporación de un conjunto de normas que favorecen la transparencia y el acceso a la información como criterios de actuación de las entidades públicas. A partir de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en el marco del proceso de

9 De acuerdo con la información disponible (MCLCP, 2008), el porcentaje de proyectos con un perfil adecuado presentados por los agentes participantes de la sociedad civil al SNIP sigue siendo bajo: 14,5% en los distritos, 16,7% en las provincias y 42,9% en las regiones. Al respecto ver, MCLCP: Segundo Informe Nacional de Seguimiento del Presupuesto Participativo. El cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos regionales, Lima: MCLCP, 2008.

descentralización, los gobiernos regionales implementaron diversos mecanismos que les permiten hacer visible la información relevante sobre su gestión. Los portales de transparencia, que son el principal instrumento público de información de la gestión de aquellos, han mejorado significativamente a lo largo de los años, a pesar de las dificultades y limitaciones que aún subsisten. Monitoreados por la Defensoría del Pueblo y por grupos especializados como Vigila Perú, han logrado que la calidad de la información que entregan sea largamente superior a la que brindan la mayoría de sectores y organizaciones públicas nacionales. La atención a los pedidos de información de la ciudadanía es también crecientemente atendida. De acuerdo con la última información de la que se dispone, 21 gobiernos regionales reportaron, al año 2008, haber recibido 2.590 pedidos, de los que se atendieron 2.451. La transparencia adquirida, sin duda, es una fortaleza de las gestiones subnacionales, que se encuentra en proceso de consolidación.

En general, existen distintos temas polémicos sobre los avances de la participación en el país. El primero de ellos se relaciona con los límites estructurales que tiene. En sentido estricto, si bien es cierto que los mismos dificultan sus alcances y su calidad, no es menos cierto que no la tornan inviable. Lo que sí hay que señalar es que muchos de esos límites se hacen más evidentes por fallas en el diseño de los mecanismos y por el afán reglamentarista y uniformizador de las normas que los regulan. Por esta vía, por ejemplo, en un contexto como el nuestro, con fuerte predominio de prácticas de cooptación y clientelismo, la participación que se implementa tiende a legitimar a quienes siguen las «pautas» y los «carriles»<sup>11</sup> establecidos y a excluir, en nombre de la concertación, la conflictividad social y, con ella, las posibilidades de transformación que tiene la participación,<sup>12</sup> cuya despolitización termina alentándose. En un escenario como el nuestro, con un sistema político bastante desestructurado y fuerte fragmentación social, este asunto tiene enorme significación.

Una segunda observación sobre la participación se refiere al presupuesto participativo. Muchos técnicos y autoridades de los gobiernos subnacionales, pero también algunos analistas, tienen la percepción de que el PP atomiza la inversión pública por priorizar pequeños

## La rendición de cuentas

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que estas instancias realicen como mínimo dos audiencias públicas anuales de rendición de cuentas y presentación de los logros y avances de su gestión. Esta, que fue una práctica frecuentemente incumplida y plagada de dificultades de acceso e información para los participantes durante el período 2003-2006, ha mejorado, por lo menos formalmente y de manera importante en los últimos años. Entre los años 2007 y 2009, todos los gobiernos regionales han cumplido, según la información que aparece en los portales y al menos formalmente, con realizar estos eventos, que están mejor difundidos a través de la prensa radial y escrita en todos los casos.<sup>10</sup> Sin embargo, persisten todavía muchas limitaciones en la convocatoria, información y participación, para que sea un mecanismo realmente útil y permita una mayor y mejor interacción entre los gobiernos regionales y los ciudadanos.

## LOS TEMAS CONTROVERSIALES

proyectos; sin embargo, la información recogida por la MCLCP en su Segundo Informe Nacional de Seguimiento al Proceso Participativo 2007 demuestra que los montos de dichos proyectos no son menores a los de aquellos otros aprobados por los gobiernos regionales por fuera del proceso. Este dato obliga a ubicar el análisis de este problema en la propia gestión de los gobiernos subnacionales. A la misma conclusión apunta un estudio de caso sobre el Cusco.<sup>13</sup>

En tercer lugar, las percepciones de los agentes participantes en relación con la ejecución de los proyectos priorizados, consignadas en los distintos estudios de percepciones, indican que, conforme se avanza en el ciclo presupuestario de los gobiernos regionales y locales, el peso de los proyectos priorizados en el PP disminuye.

10 La televisión solo le da difusión en algunos casos.

11 Sobre el particular véase REMY, María Isabel. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

12 Sobre este elemento véase GROMPONE, Romeo. «Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores». En: Patricia Zárate Ardela (ed.). Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

13 LLOSA, Eleana: Balance de la participación ciudadana regional. Cusco, Cusco: CCAIJO-COINCIDE-MCLCP, 2009

Esta situación, que al inicio era un tema de tensión en muchas provincias y en la mayoría de regiones, ha ido mejorando con los años. En el presupuesto de 2007 fueron 13 los gobiernos regionales que destinaron recursos a proyectos priorizados en el PP en un porcentaje superior al 33% de su gasto de inversión. De hecho, este llegó a más del 50% en cinco casos.<sup>14</sup>

Más recientemente está planteado el desafío de la coexistencia del PP y el presupuesto por resultados (PpR), que plantea distintas dificultades. El primero es un ejercicio anual, que fortalece una línea de responsabilidad hacia

abajo, se organiza por productos y prioriza territorialmente; el segundo, por su lado, es parte de una estrategia de largo plazo, su línea de responsabilidad es «hacia arriba», se organiza por resultados y prioriza multisectorialmente. Más allá del reto, es claro que este no podrá resolverse adecuadamente —y es importante hacerlo para que la estrategia presupuestaria incorpore la participación— mientras que el presupuesto participativo no eluda sistemáticamente los PDC y cuente con herramientas para la elaboración del presupuesto por resultados. Evidentemente, ello supone, también, que el MEF involucre a los gobiernos locales en el PpR.

## PROPUESTAS DE POLÍTICA

### Sobre la participación ciudadana

Inicialmente se requiere de un programa de fortalecimiento de capacidades para la formulación de políticas públicas con participación, dirigido a las autoridades y funcionarios subnacionales. Este debe ser responsabilidad compartida de las secretarías de Descentralización y Gestión Pública de la PCM y debe incorporar a organizaciones especializadas de la sociedad civil. Por otro lado, los gobiernos subnacionales deben contar con recursos disponibles para asumir los costos básicos de la participación y simultáneamente deben «ordenar» y priorizar claramente los distintos procesos de participación y concertación que se han multiplicado en sus territorios, diferenciándolos claramente por su carácter, su rol y sus alcances para no generar nuevas frustraciones. En esta perspectiva, resulta fundamental repensar el rol de los CCR y su articulación con los procesos de planificación regional, provincial y distrital, y asignarle eventualmente un carácter de coordinación intergubernamental. Ello supone pensarlo como la institución política que delibere y defina, de manera vinculante, el desarrollo regional, presidido por el presidente regional e integrado por los alcaldes provinciales y representantes de los «grupos de interés», propuestos desde los espacios de concertación regional y local, y nominados mediante un sistema mixto de elección e invitación.

### Sobre el PP

El proceso debe institucionalizarse más claramente, y eso supone, en el corto plazo, asegurar su articulación con los planes de desarrollo concertado, así como el conocimiento previo de los montos reales involucrados en el

ejercicio que, en el plano regional, debiera ser multianual para superar varias de las deficiencias que se observan hoy día. Se debe pensar en articular el proceso desde lo distrital hasta lo regional, y eso implica calendarios diferenciados y en secuencia, y una revisión de las formas de representación. La figura de los agentes participantes es buena en el plano distrital y provincial, pero debe repensarse en una escala mayor, así como, también, deben buscarse mecanismos más fáciles y amistosos de acceso a la información. El MEF y los gobiernos regionales deberían llevar adelante un programa masivo de difusión y capacitación en el uso del SIAF y del aplicativo del presupuesto participativo. De esta forma, se buscaría, al mismo tiempo, mejorar las competencias técnicas, la capacidad operativa y los mecanismos de control del comité de vigilancia, así como facilitar su acceso a la información y su funcionamiento operativo.

### Sobre la transparencia y la rendición de cuentas

La rendición de cuentas debe ampliarse a los gobiernos locales para garantizar que, en todos los ámbitos, el resumen ejecutivo de la presentación sea distribuido previamente entre todas las organizaciones inscritas para elegir al CCR y entre los agentes participantes. Mientras no se resuelvan los límites de accesibilidad, los portales de transparencia deben ser complementados con otros medios creativos y baratos como los que usan muchos municipios rurales para facilitar la información, cuyos contenidos deberían estandarizarse.

14 Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2008; *Ibíd.*