BALANCE DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO Propuesta CIUDADANA

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

Presidenta del Directorio: Molvina Zeballos
Coordinador Ejecutivo: Javier Azpur

BALANCE DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Agosto 2011

Elaboración de contenido: Eduardo Ballón
Adaptación de contenidos: Jorge Rodríguez
Corrección de estilo: León Porocarrero
Diseño y Diagramación: Sonimagenes del Perú
Coordinación de publicación: Nelly Carrasco
Impreso en Lettera Gráfica, Jr. Emilio Althaus N° 460 - Lince
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-10717.

ProParticipación

SER

SPDA 25 Años

care

CON EL APOYO DE

USAID | PERU

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

Grupo Propuesta Ciudadana
Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfs.: 6138313, 6138314 Telefax: 6138315|www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe Grupo Propuesta Ciudadana

A más de 8 años de iniciado el proceso de descentralización, la importancia de los mecanismos de participación es innegable. Sin embargo, un balance objetivo hace necesario registrar su desgaste e identificar aquellos puntos en los que resulta necesario introducir cambios y ajustes para garantizar mejoras en su funcionamiento. La presente cartilla busca alimentar ese esfuerzo y, con ese propósito, ofrece un breve balance de los principales mecanismos de participación: los Consejos de Coordinación, el Presupuesto Participativo, las Mesas de Concertación y los Consejos sectoriales; todo ello en el marco de un esfuerzo de la promoción de la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.[1].

Los Consejos de Coordinación

La elección y el funcionamiento de Gobiernos Regionales constituyen un factor importante para la nueva distribución de poder en el país, al mismo tiempo que devienen en un contrapeso potencial del Gobierno Nacional en la distribución de recursos y en la definición de las orientaciones y las políticas públicas en el país. Las elecciones regionales, en el 2002 y en el 2006, cambiaron la fisonomía electoral del país, evidenciando la búsqueda de representación de los pobladores del interior, cuanto el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas regionales y locales. Se trata de un cambio significativo en la política nacional, no exento de problemas y aún lejos de ser un proceso homogéneo. En ese contexto, algunas prácticas políticas en varias regiones, destacando claramente el caso de Piura, muestran la fuerza y la importancia del espacio regional para la construcción de acuerdos y consensos.

1 Los contenidos resumen los resultados de los principales estudios en la materia; en especial, el realizado por María Isabel Remy: Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2011.

Las limitaciones del modelo

Desde el inicio de la construcción del ordenamiento descentralista se estableció la futura conformación de los Consejos de Coordinación Regional (CCR), que posteriormente (Ley Orgánica de Municipalidades) se amplió al nivel local con los Consejos de Coordinación Local (CCL). Los Consejos de Coordinación (CC) fueron concebidos como una propuesta orientada a modificar las relaciones entre Estado y sociedad, entre autoridades y representados, favoreciendo la participación de representantes de la sociedad civil en los espacios de toma de decisiones.

Sin embargo, son muchas las limitaciones -de diseño y de funcionamiento- que a partir de la experiencia de implementación de los CC, se ha podido identificar.

- Las funciones de los CC se superponen y compiten con las de las autoridades elegidas y con otros espacios de participación como el Presupuesto Participativo.

- Los CC tienen problemas de diseño relativos a su carácter consultivo, la ausencia de garantías para el cumplimiento de sus acuerdos, una composición con mayoría de representantes del Estado (60%) y el referente territorial del número de provincias para definir el número de miembros en los CCR.

- Un funcionamiento que en la práctica ha privilegiado su naturaleza de mecanismo de articulación entre las autoridades regionales y provinciales (en las regiones), entre las provinciales y distritales (en las provincias), en desmedro de su condición de espacio de concertación entre autoridades y ciudadanos.

- La exigencia de registro público de las organizaciones interesadas en participar[2], que limita la presencia de muchas organizaciones que no cuentan con registro formal pero que de hecho cuentan con una presencia territorial activa y relevante.

- Por último, más allá del modelo legal vigente, existe desconocimiento y visiones distintas sobre el rol y las funciones de los CC, tanto entre autoridades y funcionarios públicos, como entre los propios representantes de la sociedad civil. La falta de voluntad política y de liderazgo en estos espacios de la mayoría de Presidentes Regionales y de muchos Alcaldes, agrava esta situación y limita la adopción de acuerdos y decisiones.

La participación en los Consejos de Coordinación

Al término de la primera administración de los gobiernos regionales, el 2006, muy pocos CCR cumplían con el mínimo de dos reuniones anuales establecido por la norma, dándose casos como el de La Libertad, donde no se produjo ninguna sesión entre el 2004 y el 2008. En la gestión 2007-2011 esta situación cambió, por lo menos formalmente. El número de sesiones de los CCR se ubicó en promedio en 2 al año, aunque algunos Consejos como los de Cusco y Huancavelica llegaron a realizar hasta 4 reuniones. En el caso de los gobiernos locales el proceso fue más lento, al extremo que el 2007 los CCL habían sido electos sólo en el 78.3% de los casos[3], mejorando la situación a partir del 2008.

Se puede afirmar que el interés de las organizaciones sociales fue declinando, como resultado del funcionamiento de los CCR y de la poca atención de los Presidentes Regionales a la implementación de sus limitados acuerdos. La ausencia de Presidentes Regionales en la mayoría de las sesiones podría indicar la voluntad de éstos de mantener cierta autonomía frente a los acuerdos, no estando presentes no se comprometen personalmente con acuerdo alguno. Mientras el 2003 se inscribieron 1,056 organizaciones regionales como votantes y participaron sólo 782, 4 años después, el 2007, lo hicieron 821, votando al final únicamente 392. La inscripción de las organizaciones de la sociedad civil en los registros regionales se redujo en 22.5%, mientras que su participación en las elecciones lo hizo en 49.87%[4]. Esta tendencia se ha mantenido.

Comparativamente, como se observa en el cuadro No.1, la asistencia de los alcaldes provinciales a los CCR se ha incrementado, mientras la de los representantes de la sociedad civil ha disminuido, profundizándose el debilitamiento de este espacio y su pérdida paulatina de sentido. En el caso de los municipios, aunque el 2007 el 83% de ellos contaba con CCL instalado y activo[5], el número de organizaciones sociales involucradas es relativamente bajo en provincias, aunque su importancia crece significativamente en los distritos.

---

2 Sobre los problemas y limitaciones de diseño de los CCR ver, Chirinos, Luis: Participación ciudadana en Gobiernos Regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional; en GPC (editor): La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina, Grupo Propuesta Ciudadana-Participa Perú-OXFAM-SER-CONSODE, Lima, 2004.

3 Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza: Primer informe de monitoreo del Presupuesto Participativo, MCLCP, Lima, 2007.

4 INFOGOB-Observatorio para la Gobernabilidad: Elecciones de los Consejos de Coordinación Regional: Balance y perspectiva, Jurado Nacional de Elecciones, Lima, junio 2008; ver en www.infogob.com.pe

5 Encuesta a 1200 municipalidades, FONCODES, documento interno, Lima, 2007.

Cuadro No. 1
Asistencia de los representantes al CCR por períodos (%)

Representantes	% asistencia reuniones CCR		Variación
	2003-2006	2007-2009	
Alcaldes provinciales	39	62	23
Sociedad civil	63	62	-1

Una explicación a esta situación se encuentra en la combinación de dos lógicas de representación, una territorial a través de los alcaldes (que efectivamente quieren discutir sus particularidades presupuestales) y otra temática de alcance regional asociada a la representación de la sociedad civil. La misma tensión de agendas y lógicas de representación diferentes aparece en las provincias, donde los alcaldes distritales pugnan por discutir el presupuesto provincial para sus localidades o para obras interdistritales.

En el escenario más virtuoso, los CCR se han convertido en una pieza "menor" del ejercicio del presupuesto participativo, como se grafica a continuación:

Gráfico No. 1: Esquema de Presupuesto Participativo (antes de su operativización en "Instructivos")

Si bien sus limitaciones obligan a rediscutir estos espacios, distintas respuestas y prácticas innovadoras muestran su potencialidad y debieran servir para repensarlos como parte de un proceso mayor que analice el conjunto de la arquitectura participativa de la descentralización, a la luz de sus primeros resultados.

Algunas innovaciones interesantes

El CCR de Cusco

El 2006, Cusco fue el primer gobierno regional que modificó la composición del Consejo de Coordinación Regional, en diálogo con sus integrantes; ampliando la participación tanto estatal como social, incorporando a las direcciones regionales, municipalidades distritales, proyectos especiales y nuevos segmentos de la sociedad civil. Además de su involucramiento en el presupuesto participativo y en la planificación concertada del desarrollo, desde su creación, el consejo fue muy activo en otros campos: realizó distintas acciones de sensibilización para la integración Apurímac-Cusco-Madre de Dios, tomando contacto con las organizaciones sociales de los tres departamentos (2005), promovió la presentación del Proyecto Educativo Regional (2007), tomó posición frente al tema del gaseoducto del sur (2008) y emitió opinión sobre el problema limítrofe entre La Convención y Calca (2009). Todo ello como resultado de la historia particular de la descentralización y la participación en la región[6].

6 Sobre el particular ver Alvizuri, Ilse: Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cusco, EED-Asociación Arariwa-Escuela para el Desarrollo-Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2008. Ver también, Llosa, Eleana: Balance de la participación ciudadana regional. Cusco, CCAIJO-MCLCP-COINCIDE, Cusco, mayo 2009.

Prácticas políticas innovadoras

El Acuerdo Regional Piura

En julio del 2007, liderados por el gobierno regional, distintos actores departamentales (4 partidos, 6 asociaciones empresariales, 4 municipios provinciales, 4 distritales, 6 colegios profesionales, 2 universidades y distintos gremios y asociaciones de la sociedad civil) suscribieron el Acuerdo Regional que establece los ejes y lineamientos para el desarrollo regional al 2021. El documento firmado, resultado de un largo proceso participativo y de construcción de consensos, apoyado por la cooperación internacional, define cinco ejes estratégicos: i) ordenamiento territorial y gestión de riesgos, que supone gestión ambiental y acondicionamiento territorial; ii) desarrollo de capacidades, sustentado en un sistema educativo integral y en la articulación de los conocimientos, capacidades y habilidades de la región; iii) gobernabilidad, en base a institucionalidad, participación y vigilancia ciudadana, responsabilidad social y ambiental empresarial, así como una gestión pública eficiente y transparente, basada en el PCDR; iv) desarrollo económico, sostenido en la competitividad regional; v) desarrollo social, para reducir la pobreza.

El Acuerdo incluye los proyectos estratégicos macrorregionales (vgr. el corredor Oceánico Nor Oriental), como proyectos de inversión pública, público-privada y privada, además de los distintos proyectos subregionales priorizados para las distintas zonas (Litoral, Valle del Chira, Medio y Bajo Piura, Alto Piura y Andina). El Acuerdo Regional creó una Comisión de Vigilancia integrada por las universidades y los representantes de las cámaras de comercio, colegios profesionales, organizaciones de productores y de servicios, así como las ONG, que viene funcionando como un órgano autónomo de seguimiento y control de las políticas públicas en esta perspectiva.

Una de las características de nuestra sociedad civil es su fragmentación y la debilidad de la mayoría de sus organizaciones. Ello contribuye a la distancia del CCR con la sociedad civil que, según los distintos estudios de percepciones, se siente ajena a este espacio y lo identifica sólo como un interesante lugar de concertación porque reúne a niveles diversos del gobierno y la sociedad civil[7].

Si bien la idea de representatividad parece alimentar la constitución de los CCR, en realidad a excepción de algunos pocos como las federaciones agrarias o las organizaciones de pueblos indígenas, quienes participan en estos espacios invocan más una legitimidad en su capacidad de propuesta, de deliberación de planes o de buscar lo mejor para la sociedad. Sin negar su importancia (ONG, universidades, colegios profesionales, iglesias, etc.), el peso social, político y mediático que pueden tener puede ser poco relevante y tendrían limitadas capacidades de lograr el cumplimiento de acuerdos o de abrir temas diferentes a aquellos para los que fueron convocados por las autoridades.

Para que los CCR logren eficacia participativa deben tener algún respaldo representativo, y no es claro si las organizaciones que tienen más nítidamente ese carácter están dispuestas a gestionar sus intereses dentro de procesos de concertación de intereses regionales más amplios, que incluyen a otros sectores. Ello, en un contexto en el que simultáneamente se trata de limitar la discrecionalidad de la autoridad y evitar la proliferación de intereses particulares que dificulten acuerdos. La necesidad de lograr acuerdos por consenso y no por mayoría es una exigencia alta, pero no imposible. Responder al desaliento de los agentes participantes obliga a mejorar la eficacia de esta instancia, lo que supone reducir la discrecionalidad de las autoridades, mejorar su representatividad y desarrollar propuestas comunes. Es alrededor de estos cuellos de botella que hay que explorar alternativas de cambio.

7 Societas Consultora de Análisis Social para el Grupo Propuesta Ciudadana: Estudio de percepciones de las y los ciudadanos sobre los procesos participativos a nivel subnacional y sus actitudes acerca del desempeño de las industrias extractivas en las regiones de Ayacucho, Ancash, Cusco, Cajamarca, Junín, Loreto, San Martín y Ucayali, Lima, 2011.

El Presupuesto Participativo

Desde que la Ley de Bases de la Descentralización estableció que los gobiernos descentralizados debían incorporar los PP como instrumentos de gestión pública, y la Ley Marco del Presupuesto Participativo definiera los lineamientos para su operación, este mecanismo ha tenido un desarrollo lento y pequeño, pero siempre en el sentido de su consolidación.

Aunque no existen evaluaciones a profundidad del presupuesto participativo (PP) –dado el tiempo transcurrido, que resulta escaso cuando se trata de procesos de cambio altamente complejos como este– los distintos estudios de percepciones realizados son consistentes[8] al encontrar valoraciones positivas de su rol como mecanismos para alcanzar niveles de concertación en el diseño del presupuesto público. Sobre todo cuando se trata de las percepciones que vienen de los actores de la sociedad civil.

La participación: quiénes y cuánto participan?

Según un estudio reciente, desde el 2004 el promedio anual de agentes participantes en el PP supera los 150,000[9], con una tendencia creciente al implementarse progresivamente estos espacios en provincias y distritos.

La incorporación creciente de la sociedad civil a los equipos técnicos, demuestra el peso de esta corriente. Así, el 2007, sus representantes estuvieron presentes en el 78.2% de equipos distritales, el 70.4% de equipos provinciales y el 90.5% de equipos regionales. No obstante, hay que señalar que el predominio de los funcionarios

del sector público sigue siendo indiscutible (76.5% en distritos, 72.5% en provincias y 75.4% en regiones)[10]. Esta situación, por lo menos a nivel de varios gobiernos regionales, ha venido cambiando. Los equipos técnicos de Junín, Lambayeque, Madre de Dios y Huancavelica, han incrementado significativamente la incorporación de representantes de la sociedad civil y disminuyendo en términos relativos la participación de técnicos del gobierno regional, para el presupuesto participativo 2011[11].

La participación de la sociedad civil se incrementó en los años iniciales del proceso, y lo hizo de manera significativa en los niveles regional y provincial. En el nivel distrital se tuvo una participación alta desde el inicio, que se mantuvo en los mismos términos hasta fines del 2006[12]. Más recientemente (2007-2010), la participación ha disminuido ligeramente en los espacios regionales, lo que probablemente se explica por el ordenamiento de la participación que se ha hecho en muchas regiones (organizaciones de segundo y tercer nivel), y por factores que tienen que ver con la frustración que existe en relación a procesos anteriores.

Cuadro No. 2
Agentes participantes por región* registrados según el MEF

2007	2008	2009	2010	2011
1,507	2,200	3,659	3,217	2,897

Fuente: Portal del MEF, Aplicativo para el seguimiento al desarrollo del PP 2010
* Incluye todos los gobiernos regionales salvo Cajamarca

La composición de los grupos de interés participantes varía de acuerdo a los distintos contextos locales y a la voluntad política de las autoridades involucradas. Mientras en el nivel regional y provincial predominan los actores territo-

8 PRODES: Evaluación rápida del proceso de descentralización: Proceso de Presupuesto Participativo 2004. Informe de Hallazgos, PRODES, Lima, 2004.
Mesa de Concertación Para la Lucha contra la Pobreza: Seguimiento del Presupuesto participativo 2007. I Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del presupuesto participativo, MCLCP, Lima, 2007; Mesa de Concertación Para la Lucha contra la Pobreza: Segundo Informe Nacional de Seguimiento del Presupuesto Participativo. El cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos regionales, MCLCP, Lima, 2008.

9 Banco Mundial: Perú: Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados, Washington D.C., Washington, 2010.

10 Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, 2007; ibid.

11 Portal del MEF: Aplicativo para el seguimiento del desarrollo del presupuesto participativo, 2010

12 Doig, Sandra: Diagnóstico del proceso del Presupuesto Participativo con miras a una mejora del instructivo. Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), Lima, 2008.

riales, 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 en el último tiempo, hay otros, especialmente los empresarios, que tienen una participación escasa. Un estudio reciente basado en un análisis documental sobre una muestra de 80 distritos a nivel nacional, encuentra que el 54% de agentes participantes provienen de organizaciones de base, el 18% del sector público, el 10% de distintos servicios públicos, el 8% son actores económicos, mientras el 9% corresponde a otros (gremios, colegios profesionales, espacios de concertación, ciudadanos individuales, etc.)[13].

La presencia de grupos vulnerables ha mejorado en los últimos años, pero sigue siendo reducida. La participación de las mujeres ha mejorado, alcanzando el 2008 casi el 37% en el nivel distrital y llegando el 2009 a casi el 31% en el nivel regional (Portal del MEF), pero aún es muy limitada. La participación de indígenas, comunidades campesinas o jóvenes es aún menos significativa.

Las limitaciones del proceso

Algunas de las principales limitaciones que enfrenta el proceso son de orden político y normativo.

- Al tratarse de un proceso que afecta los espacios de poder de autoridades electas, enfrenta las resistencias que resultan de una cultura política patrimonialista y clientelar que tiende a dificultarlo y limitarlo a un conjunto de "formas" con las que hay que cumplir, dada su obligatoriedad establecida por ley.

- Muchas autoridades no identifican con claridad los beneficios de impulsar el PP y entienden que su legitimidad se juega más decididamente en otros espacios como la negociación con los grupos de poder local o la ejecución de obras muy visibles.

- La normatividad de los PP al no contemplar incentivos tampoco estimula un proceso de esta naturaleza, que debe apuntar a la vez a romper con una inercia que tiene carácter secular y demostrar eficiencia comparativa en relación a los modelos de gestión presupuestal tradicionales.

- Las inevitables tensiones que siempre existen cuando se combina, en los mismos espacios y momentos, mecanismos de democracia representativa con otros propios de la democracia participativa.

Todo indica que los actores que participan con una agenda determinada son aquellos de carácter territorial (organizaciones barriales, por ejemplo), viéndose afectados aquellos agrupados temáticamente, lo que dificulta las miradas más sectoriales. El poco o ningún incentivo para la participación de los actores sectoriales en el proceso, es un problema especialmente crítico en los niveles provincial y regional. Adicionalmente, los grupos más vulnerables no pueden hacer frente a la complejidad del proceso ni a los costos que demanda su participación.

Al margen de estas dificultades, es innegable que se ha venido generando una importante corriente, especialmente de autoridades locales, pero también algunas regionales, que encuentran en el PP un nuevo camino para relacionarse con su sociedad y desarrollar procesos innovadores[14]. En un número importante de casos, son los alcaldes y regidores quienes lideran el proceso, facilitan la información, promueven y amplían la participación, rinden cuentas regularmente y cumplen con la ejecución de las obras aprobadas.

Los instrumentos del presupuesto participativo

Entre los instrumentos contemplados en el proceso, el más significativo es el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), que teóricamente debe dar fundamento y orientar el PP y su ejecución. Otro instrumento importante es el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo (CVC).

En el caso de los PDC[15], es ostensible la debilidad en las capacidades locales de planificación, ya sea que se trate de las burocracias subnacionales o los representantes de la sociedad civil. Los PDC resultan muchas veces en instrumentos muy amplios, sin metas ni indicadores, que incluyen con poca coherencia muchas de las urgencias y "demandas" más inmediatas que aparecen en los PP. Una carencia adicional, que hace las cosas más difíciles, es la debilidad de las estadísticas regionales. No se cuenta con estadísticas actualizadas que permitan la identificación

13 Baca, Epifanio y Gerardo Castillo: Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Informe Integrado, Grupo Propuesta Ciudadana-Banco Mundial, documento preliminar, Lima, enero 2010.

14 Azpur, Javier: La descentralización y la participación en el proceso de construcción de democracia, en DESCO (editor): Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento, DESCO, Lima, 2006.

15 Leyton, Carlos: La planificación estratégica como instrumento de gestión pública: un balance de cinco casos regionales, en Cuadernos Descentralistas, No.14, Grupo Propuesta Ciudadana-OXFAM, Lima, 2005.

de problemas o la evaluación de resultados a partir de líneas de base de referencia.

No sorprende entonces la existencia de distintas brechas entre los PDC 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. Tampoco sorprende que la debilidad en la articulación entre los niveles regional, provincial y distrital, muchas veces mediatizada por el tipo de relación entre las autoridades, lleve a duplicidad en lo consignado en los PP y a desaprovechar las posibilidades de las economías de escala en la gestión de las inversiones. Sólo unas cuantas regiones han empleado mecanismos de coordinación, destacando los casos de los gobiernos regionales de Lambayeque y Huancavelica, donde el proceso del PP se hizo de manera secuencial, iniciándose en los distritos, para seguir por las provincias y terminar finalmente en la región.

En el caso de los CVC, elegidos por los agentes participantes de la sociedad civil, hasta el 2008 se habían conformado nacionalmente el 96.1% de Comités, según el único monitoreo existente[16]. Sin embargo, su funcionamiento es muy limitado porque no existe una delimitación clara de sus funciones, ni una explicación sobre cómo deben operar, lo que hace que en el 96.3% de los casos las responsabilidades de sus integrantes sean generales (todos hacen todo) o no se precisen.

Adicionalmente, debieron enfrentarse a la voluntad política de las autoridades y a la cultura del silencio de los funcionarios, de cuya información son dependientes en buena cuenta para desempeñar eficazmente una función que no termina de ser clara para todos.

Principales logros del Presupuesto Participativo

La experiencia del PP introdujo mecanismos relativamente abiertos para la presencia de la sociedad civil en la toma de decisiones y procesos más o menos fluidos de información, capacitación, diagnóstico e identificación y análisis técnico de propuestas, contribuyendo 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 y Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

Algunos de los principales logros identificables en la experiencia, son los siguientes:

- La generación de formas y mecanismos de participación ciudadana organizada y no organizada, que están contribuyendo a la democratización paulatina de algunos de los componentes de la gestión pública descentralizada, en una dinámica en la cual la participación deviene en vehículo de empoderamiento de los ciudadanos a través de su intervención. Ello supone una transformación lenta de las relaciones entre Estado y sociedad civil.

- El incremento de los niveles de transparencia en las gestiones regionales, por el mayor flujo de la información que se difunde a través del aplicativo de información del PP del MEF y de los portales de muchos gobiernos subnacionales. Esta situación mejora paulatinamente el acceso a información de los agentes participantes, con efectos positivos sobre la calidad del proceso de participación en su conjunto.

- Las mejoras en la composición y calidad de los equipos técnicos del proceso son otro elemento a destacar. De allí que la calidad de la participación mejore de proceso en proceso y adquiera un carácter más proactivo y cooperante. En ese marco, el Instructivo del MEF ha contribuido a mejorar el proceso y ha ayudado a la todavía insuficiente comprensión de las exigencias técnicas del SNIP para priorizar proyectos y para el mejor uso de los recursos públicos[17].

- El número de gobiernos municipales, especialmente distritales y rurales, que dedica al PP la totalidad de sus recursos de inversión es importante. También lo es la tendencia en las regiones y provincias a respetar los acuerdos concertados en el proceso.

- Distintos informes cuantitativos apoyan la idea de que el mayor porcentaje de los proyectos que resultan priorizados en el PP pueden ser definidos como pro-pobres, es decir, orientados a satisfacer necesidades básicas de educación, salud y saneamiento básico. El cuadro No. 3, da cuenta de esa situación en el PP 2010 de los gobiernos regionales:

16 Azpur, Javier y Eduardo Ballón: Notas de balance del proceso de descentralización peruana, documento interno, Grupo Propuesta Ciudadana

17 De acuerdo a la información disponible (MCLCP, 2008), el porcentaje de proyectos presentados por los agentes participantes de la sociedad civil con un perfil adecuado al SNIP, sigue siendo bajo: 14.5% en distritos, 16,7% en provincias y 42.9% en regiones.

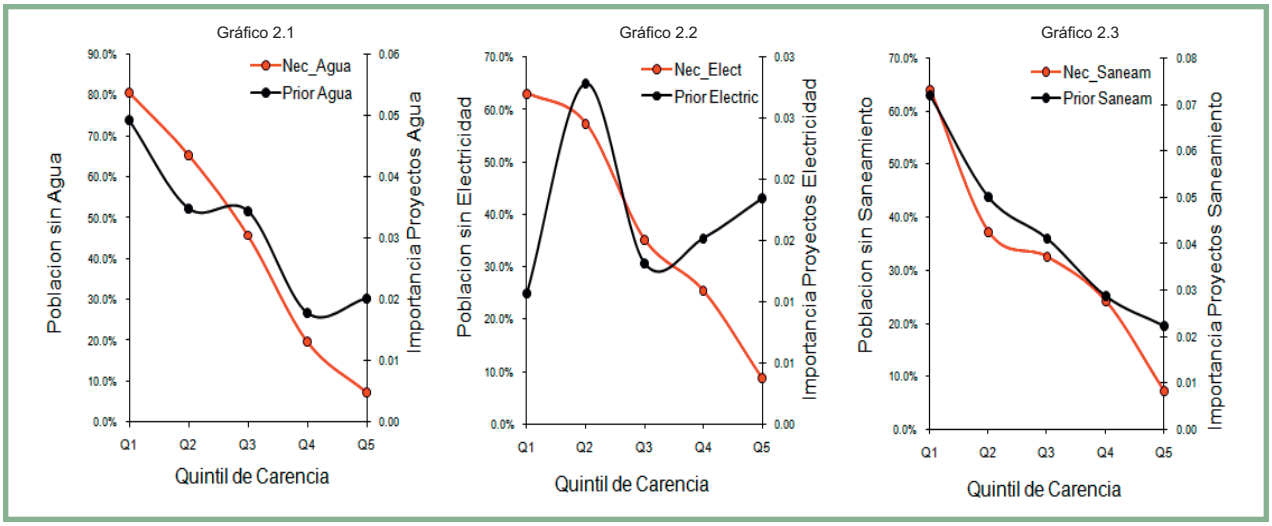
Cuadro No. 3
Porcentaje de proyectos PP en educación, salud y saneamiento básico 2010

Menos de 25%	Entre 25% y 40%	Entre 40% y 55%	Más de 55%
Ancash	Arequipa	Amazonas	Cusco
Ica	Ayacucho	Apurímac	Huancavelica
Pasco	Junín	La Libertad	Huánuco
Tacna	Lima	Loreto	Lambayeque
	Madre de Dios	Piura	Moquegua
	San Martín	Tumbes	Puno
		Ucayali	

Fuente: Portal del MEF, Aplicativo para el seguimiento al desarrollo del P.P., 2010

Un estudio del Banco Mundial ya citado, encuentra que esta correlación es aún más pronunciada, como se evidencia en el gráfico siguiente:

Gráfico No. 2
Importancia relativa de priorización y necesidades en el PP



No obstante, de acuerdo a los testimonios recogidos en los distintos estudios de percepciones, mientras los funcionarios regionales y locales ponen énfasis en las obras de infraestructura mayor, desde los agentes participantes, éste se pone en aquellos proyectos que inciden en la calidad de los servicios básicos y en la capacitación de los actores[18]. 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.

De cara a la ejecución de los proyectos priorizados, las percepciones consignadas en los distintos estudios, 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. Esta situación que al inicio era un tema de tensión especial en muchas provincias y en la mayoría de regiones, ha ido mejorando con los años. Así, en el presupuesto del 2007 fueron 13 los gobiernos regionales que destinaron a proyectos priorizados en el PP porcentajes superiores al 33% de su gasto de inversión, llegando éste a más del 50% en 5 casos[19]. Aunque no hay investigaciones al respecto en las distintas regiones, hay un estudio a profundidad hecho para el caso de La Libertad, que demuestra que el por-

18 Baca, Epifanio y Gerardo Castillo; 2010, Ibíd..
19 Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, 2008; Ibíd..

centaje del PIA priorizado por el PP en esa región, llegó al 67% el año 2009, descendiendo posteriormente con el PIM, cuyos recursos se asignan fuera del PP, al 35%[20]. Ese mismo año, se observaba que de 109 proyectos priorizados en el PP se encontraban en ejecución únicamente 19, lo que se explica parcialmente porque el examen de un solo año para capturar el numero de proyectos del PP es insuficiente, porque en los hechos éstos se ejecutan a lo largo de dos y tres años, además de las dificultades que suponen muchos de los perfiles y expedientes técnicos.

En Piura, por su lado, los gastos comprometidos el 2009 llegaban a 70 millones, mientras el presupuesto para proyectos del PP alcanzaba sólo 47 millones, 60% de los cuales se destinaba a proyectos en ejecución y sólo 40% a los nuevos. A pesar de estas y otras constataciones similares, que aparecen como frustraciones en las percepciones de los agentes participantes, éstos siguen valorando el proceso porque les permite intervenir en la gestión de sus necesidades. Desde muchos técnicos y autoridades de los gobiernos subnacionales, pero también algunos analistas, existe la percepción de que el PP atomiza la inversión pública por la priorización de pequeños 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, lo que obliga a ubicar el análisis de este problema en la propia gestión de los gobiernos subnacionales.

LOS OTROS ESPACIOS DE CONCERTACIÓN

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 fueron alentados por los resultados de experiencias anteriores, entre las que destaca la MCLCP. Posteriormente fueron alentados por el avance del propio proceso de descentralización, que determinó el surgimiento de espacios como el Consejo de Participación Regional en Educación (COPARE) y el Consejo Regional de Salud, donde sociedad civil y gobierno regional toman acuerdos de política sectorial en las regiones. En los últimos años estos espacios se han multiplicado de manera muy significativa, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 4
Espacios de concertación institucionalizados, con alguna actividad al 2010

Número por año	
2004*	2010**
86	181

Fuente: *Chirinos, Luis; ibid. ** Portales y Ordenanzas de los Gobiernos Regionales

Si bien no hay un balance del funcionamiento efectivo de la mayoría de estas instancias (Consejos regionales, comisiones mixtas, mesas permanentes, etc.), indican la voluntad política de los presidentes regionales de crear mecanismos institucionales de participación que van más allá del PP. Varios de estos mecanismos, que funcionan permanentemente y no sólo en el proceso participativo, tienen el potencial de generar propues-

20 Baca, Epifanio y Gerardo Castillo: Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Estudio de caso, Grupo Propuesta Ciudadana-Banco Mundial, versión preliminar, Lima, noviembre 2009.

tas consensuadas de política, pero también otro tipo de iniciativas, lo que 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. Al respecto, es interesante la decisión del gobierno regional de La Libertad que ha incorporado "a la estructura orgánica" (Ordenanza 023) del Gobierno Regional a los 13 órganos consultivos y de coordinación existentes, bajo la denominación de Consejos Regionales Sectoriales.

Es importante 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 (Ayacucho, Cusco, Puno, Huanuco, Junín, Huancavelica y San Martín), de Discapacidad (Lambayeque, San Martín, Huanuco, Piura y Tacna), del Adulto Mayor (Arequipa, Apurímac, La Libertad, Huanuco, Huancavelica, San Martín) o los diversos Consejos de la Mujer (la mayoría de gobiernos regionales) y de jóvenes (Amazonas, Huancavelica y La Libertad). Otros, como los de cambio climático (Apurímac, Cusco, La Libertad y Loreto) o los dedicados al medio ambiente (Arequipa y Huancavelica, por ejemplo), responden a los nuevos desafíos que empiezan a enfrentar las regiones.

La experiencia del COPARE Piura

El Consejo Regional de Educación (COPAREP) nació normado por la Ley de Educación (2003), como instancia de participación, concertación y vigilancia de las políticas públicas educativas, con énfasis en el Proyecto Educativo Regional (PER). Conformado por 37 instituciones públicas y organizaciones sociales, incluye a distintas direcciones regionales (Educación, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Producción, Agricultura, Vivienda y Saneamiento), además de las municipalidades provinciales y distritales, entre otros, incluyendo actores como la Cámara de Comercio, el SUTEP, el Colegio de Profesores y otros colegios profesionales y los medios de comunicación, entre otros.

Después de un período largo de letargo, el Consejo se ha reactivado desde setiembre 2010, a partir del debate sobre la implementación del PER y el papel del COPAREP. Hoy cuenta con su reglamento interno, aprobado por resolución directoral, y un plan de trabajo para el año, centrando sus actividades en el seguimiento a la implementación de las políticas educativas, diseñando un sistema, cuyo primer fruto es ya un reporte sobre el tema. En materia de vigilancia, está siguiendo el cumplimiento de los proyectos de inversión pública y el Programa de Logros de Aprendizaje, habiendo logrado la aprobación de nuevas plazas para educación inicial.

Sus limitaciones mayores están relacionadas a la limitada articulación de actores de la sociedad civil y a sus capacidades para el seguimiento de la implementación de las políticas públicas.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Uno de los avances institucionales más significativos 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 implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el marco de la descentralización, los Gobiernos Regionales implementaron portales de transparencia como el principal mecanismo para hacer visible información relevante sobre su gestión. Los portales de transparencia de los Gobiernos Regionales han ido mejorando significativamente a lo largo de los años, logrando que la calidad de la información que entregan sea largamente superior a la que brindan la mayoría de sectores y organizaciones públicas nacionales.

Cuadro No. 5
Promedio de cumplimiento 2009 de los portales regionales (%)

Defensoría del Pueblo	Vigila Perú	
	2009	2007-2009
68	74	67.1

Fuente: Defensoría del Pueblo, Vigila Perú[21].

De la revisión de los sistemas de monitoreo de la Defensoría del Pueblo y Vigila Perú, queda claro que los rubros con mayor grado de cumplimiento están referidos a los instrumentos de gestión y los acuerdos del Consejo Regional, mientras que las limitaciones mayores se encuentran en los rubros de presupuesto y adquisiciones y contrataciones. En este último caso, el reporte de la Defensoría del Pueblo consigna que 12 gobiernos regionales registraron un nivel de cumplimiento de apenas 33%.

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 de manera importante en los últimos años. Entre el 2007 y el 2010, por lo menos formalmente y de acuerdo a la información que aparece en los portales, todos los Gobiernos Regionales han cumplido con realizar estos eventos. Los mismos, a diferencia del pasado, están mejor difundidos a través de los medios radiales y escritos en todos los casos, a los que se suma la televisión, en los menos. Incluso, algunos, como el Gobierno Regional de Ica, empezaron a invitar formalmente a las principales organizaciones e instituciones. A pesar de ello, la mayoría de participantes son funcionarios públicos, por lo que los esfuerzos en esta materia deben ampliarse.

Aunque en general, el informe lo presenta el presidente, en muchos casos participan los gerentes y directores regionales, los órganos desconcentrados (Arequipa) y otras instancias como el Centro de Planeamiento Estratégico (La Libertad). Los informes se concentran en la ejecución del presupuesto y las inversiones, en la mayoría de los casos, pero paulatinamente se van incorporando otros temas como el banco de proyectos (Ica), el PP (Cajamarca y Lambayeque) y la reestructuración orgánica del Gobierno Regional (Cajamarca). Sin embargo, son pocos los Gobiernos Regionales que entregan el resumen ejecutivo de la rendición de cuentas

con antelación y el tiempo para que los ciudadanos puedan formular sus preguntas resulta muy limitado. En consecuencia, siendo un mecanismo en el que se han producido significativos avances formales, es claro que todavía persisten muchas limitaciones en la convocatoria, información y participación.

...Las limitaciones en síntesis

En términos generales, los mecanismos de participación de la descentralización muestran los límites siguientes:

- Una arquitectura participativa única para los distintos niveles de gobierno que dificulta su vinculación sistémica y su complementariedad.
- Un marco normativo que no contempla las particularidades de cada nivel de gobierno, ni aquellas otras que resultan de la diversidad territorial, cultural y social del país.
- Mecanismos dependientes de la discrecionalidad y de la voluntad política de las autoridades, que simultáneamente tienen que hacer frente a las limitaciones de representatividad de la sociedad.
- Desarticulación a nivel de los instrumentos de gestión contemplados, donde planeamiento, presupuestación y ejecución no dialogan.
- La exclusión práctica de la conflictividad social en los distintos mecanismos.

21 Defensoría del Pueblo: Balance anual 2009: Supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento, Defensoría del Pueblo, Lima, 2010. Vigila Perú: Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional No.18, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2010.