

Presupuesto Participativo 11 años después:

¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?

José López Ricci

Presupuesto Participativo 11 años después:

¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?

José López Ricci
Consultor

Octubre del 2014

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



cedep

Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



ASOCIACION
ARARIWA

Asociación ARARIWA

dbc

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



ceder

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER



cedepas
centro ecuménico de
promoción y acción social norte

Centro Ecuménico de
Promoción y Acción
Social - CEDEPAS



alternativa
Centro de Investigación Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

Melvina Zeballos
Presidenta del Directorio

Eduardo Ballón
Coordinador Ejecutivo

Esta publicación ha sido posible gracias
al auspicio de

Brot
für die Welt

CUADERNOS DESCENTRALISTAS N° 30

© **Grupo Propuesta Ciudadana**
León de la Fuente 110 Magdalena
Teléfono: 613 8313
Telefax: 613 8315
Email: propuest@desco.org.pe

Autor:
José López Ricci

Cuidado de edición:
Nelly Carrasco
Alvaro Campana

Diseño y diagramación:
Mario Popuche

Impresión:
SINCO Editores
Jr. Huaraz 449 - Breña / Teléfono: 433-5974
sincoeditores@yahoo.com

Primera edición
Lima-Perú. Octubre del 2014
Tiraje: 500 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-14980

Índice

Introducción	5
I. Situación de los partidos nacionales y movimientos regionales	9
II. Contexto regional y los principales agentes económicos	19
III. La sociedad civil en las regiones y provincias	27
IV. Gobiernos subnacionales y los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana	37
V. Los términos de la implementación del PP	47
VI. Presupuesto Participativo: nudos críticos y desafíos	63
Bibliografía	73

INTRODUCCIÓN

El presente informe está basado en los reportes que han trabajado consultores regionales sobre la experiencia del Presupuesto Participativo (PP) realizado en el año 2013 en siete regiones (Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, La Libertad y Piura) y dos provincias (Acomayo –Cusco– y Chepén –La Libertad–) de nuestro país.

Si bien la información de la que se dispone está centrada en lo ocurrido el año pasado, intentaremos, hasta donde sea posible, realizar una revisión de lo actuado respecto a un mecanismo de participación que ya tiene 11 años de implementación continua por los gobiernos subnacionales. Buscaremos además, y con información muy referencial y descriptiva, relacionar el proceso participativo con el contexto territorial, en cuanto a las situaciones, intereses y voluntades de los principales actores involucrados, directa e indirectamente, con el devenir de esta política pública: partidos políticos, agentes económicos, sociedad civil y las instancias de gobierno subnacionales como tales. De igual modo analizaremos el papel que, por acción u omisión, viene asumiendo el gobierno nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ente rector de lo que es el presupuesto público. Adelantando opinión, podemos afirmar que la actual situación en la que se encuentra el PP corresponde a la conjugación entre el cómo han asumido este proceso los distintos actores y el marco institucional del sector público en el que se desenvuelve este mecanismo oficializado de participación.

Es importante recalcar que debemos ser uno de los pocos países en el mundo, sino el único, en desarrollar un marco normativo nacional y específico para el PP, cuya implementación es de obligatoriedad para todos los gobiernos regionales y locales (provinciales y distritales). El PP en el Perú se enmarca en el proceso de descentralización, el noveno en nuestra historia republicana, y es parte del impulso democratizador que se abrió paso luego de la caída del régimen fujimorista. Una correlación política congresal favorable a este tipo de reformas, con un grupo importante de congresistas con experiencia previa de gestión municipal, aprobó un copioso marco normativo descentralista. Ese esfuerzo a favor de la descentralización, en algunos casos, como con el PP y otros mecanismos de participación y concertación, se vio favorecido, además de la correlación de fuerzas y la experiencia, con una gran cuota de voluntarismo y con supuestos optimistas para producir cambios significativos –y garantizar su sostenibilidad– en el funcionamiento del Estado, en particular sobre el planeamiento estratégico y la programación presupuestal, así como para implementarlos en realidades muy heterogéneas y de diversa complejidad en lo territorial, institucionalidad pública y densidad poblacional.

Como lo sugiere el Banco Mundial, esta normatividad evidencia cierta inflexibilidad y no se origina en el consenso de los actores sociales¹. La experiencia peruana se puede ubicar más bien como parte del modelo de diseño y metodología de presupuestos participativos de tipo más liberal o consultivo, a diferencia de experiencias más deliberativas y con resultados originados en la movilización social².

1 Unidad de Desarrollo Social - Departamento de Desarrollo Sostenible América Latina y el Caribe. *Perú: Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados* (documento resumen). Lima: Banco Mundial, 2011.

2 Montecinos, Egon. *El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?* Revista del CLAD Reforma y Democracia n° 44. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2009.

Lo novedoso de la introducción del PP en el Perú tiene que ver con el afianzamiento de una orientación democratizadora del Estado y la sociedad, aunque entremezclada con formas de participación institucionalizada, tutelada y reglamentarista, tal como lo sostiene María Isabel Remy³. Por tanto, se concibió limitada a los canales que el Estado y sus administradores temporales consideran conveniente de mantener, y dejando de lado formas organizativas y espacios desde la sociedad que han creado sus propias formas de participación, donde la debilidad de las diversas expresiones de sociedad civil no han ensanchado ni hecho más fluido y efectivos los mismos.

Hay que considerar que todo ejercicio de presupuestación pública, en general, es un proceso de negociación en el que participan, de manera formal e informal, un conjunto de actores públicos y privados. Y el PP es también una arena política, en donde la priorización del presupuesto público favorece demandas e intereses de unos y no de otros.

Este proceso participativo ha contado con una propuesta metodológica formulada por el MEF, que desde el año 2003 ha venido emitiendo instructivos anuales del PP (hasta el año 2010), que recomienda un conjunto de pasos y pautas de aplicación, estableciendo principios, objetivos, actores del proceso (agentes participantes), fases del proceso participativo, articulaciones y procesos técnicos, etc. Este instructivo fue incluyendo modificaciones y recogiendo recomendaciones de la sociedad civil que apuntaban a su mejoramiento. A partir del 2008 se define multianual (Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo R.D N° 021-2008-EF/76.01.20). Ese mismo año se da la ley N° 2929821, que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo, donde se precisa el alcance territorial de los proyectos a priorizar. Igualmente el año 2009 se publicó el D.S. N° 142-2009-EF22 aprobando un nuevo reglamento de la ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo. Finalmente, el año 2010, se aprobó el Instructivo que promueve un PP basado en resultados, de acuerdo con la orientación de la gestión estratégica y el Presupuesto por Resultados (PpR). Este ha sido, al parecer, el último esfuerzo del MEF por encausar este mecanismo de asignación presupuestal de inversión social con participación ciudadana en su priorización.

En cuanto a sus objetivos formalmente planteados, de acuerdo a la Ley Marco del Presupuesto Participativo, se establece que:

“El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos” (Art. 1).

En esta misma norma se señala que la finalidad del proceso de PP es:

“(…) recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas” (Art. 3).

3 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 (IEP), 2005.

Objetivos importantes y de trascendencia los planteados para el PP, vigentes y pertinentes en la actualidad. ¿Ha logrado ser el PP un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos?, ¿se ha fortalecido las relaciones Estado - sociedad civil?, ¿se ha recogido las principales aspiraciones y necesidades de la población?, ¿los proyectos priorizados están encaminados y permitirán alcanzar los objetivos estratégicos del planeamiento concertado?, ¿existe una adecuada y efectiva vigilancia, fiscalización y control social de los recursos y acciones públicas? Después de 11 años de proceso se puede hablar de avances parciales y varios desafíos planteados. Así mismo, cabría preguntarse, finalmente, si las condiciones estaban dadas para alcanzar todos estos propósitos y si los distintos actores y la organización estatal –con sus pasivos y déficit a costas– estaban interesados y con la voluntad para alinearse y comprometerse con dichos objetivos. Lo que nos queda claro es que de mantenerse los términos y las condiciones en el que se viene implementando actualmente el PP, nada o muy poco de nuevo e importante nos espera. Si bien todavía es posible provocar algún cambio de rumbo, este se dará siempre y cuando los distintos actores involucrados decidan poner de su parte, teniendo claro las apuestas y estando dispuestos a liderar y sostener procesos de cambio de a pocos y con resultados progresivos. Todos ellos desafíos muy similares a los que tenemos frente a la descentralización, la reforma del Estado y de nuestro propio régimen democrático.

No obstante el predominio de sus pasivos y el poco interés que despierta en actores claves para su realización efectiva y sustantiva, el PP se sigue expandiendo como una buena práctica de gobierno en más de 50 países en el mundo, desde el pionero Porto Alegre, en Brasil, hasta algunos Estados de los Estados Unidos (EE.UU.), pasando por varias localidades de Europa, Asia, África y América. Incluso algunos destacados líderes internacionales de opinión, como James Robinson, economista y politólogo autor del muy difundido libro *¿Por qué fracasan los países?*, incluyen este proceso recientemente entre sus referentes a seguir para mejorar la calidad de nuestra democracia y de nuestros Estados⁴.

El presente texto debe mucho al esfuerzo realizado por Urbano Corpus (del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación –CEDEP– Áncash); Noel Abarca (del Centro de Estudios para el Desarrollo Regional –CEDER– de Arequipa); Alex Gonzales (del Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social –CEDEPAS– Cajamarca); Soraida Condori y Jesús Candia (de la Asociación Arariwa del Cusco), quienes trabajaron los informes de Cusco y la provincia de Acomayo; Alejandro Arrieta (del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo –DESCO– Huancavelica); Luis Espejo (de CEDEPAS La Libertad), que trabajó los informes de La Libertad y la provincia de Chepén; y a Segundo Obando (de CEDEPAS Piura). Todos ellos trabajaron sus informes con esmero y agudeza. También agradezco el apoyo de Luis Pineda, que con su experiencia y conocimiento en estos temas contribuyó al procesamiento y al análisis de los informes producidos. Por cierto, todos quedan liberados de los errores, vacíos y excesos de mi parte.

4 Garrido, Juan José. *El Estado Peruano es débil e ineficiente* (entrevista a James Robinson). Perú 21, Lima, 14 de junio del 2014.

I. SITUACIÓN DE LOS PARTIDOS NACIONALES Y MOVIMIENTOS REGIONALES

Desde las elecciones de 1979, que erigieron como Presidente de la República al Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, hasta la culminación del actual período de gobierno de Ollanta Humala, tendremos el período más largo (36 años) de continuidad de nuestro régimen de democracia electoral en la historia política del Perú. Si bien durante el fujimorismo hubo un “autogolpe” en el año 1992 que quebró el orden constitucional, podemos hablar de una democracia formal que se ha mantenido con sus más y sus menos y que por lo visto tiene una larga esperanza de vida en un país como el nuestro que, históricamente, se había caracterizado por un movimiento pendular entre democracias de corta duración y los asaltos autoritarios de caudillos militares o civiles.

Desde el año 2002 se eligen paralelamente autoridades regionales y locales, convirtiéndose estos niveles de gobierno en campos de disputa de las diversas fuerzas políticas. Todas estas autoridades electas provienen de un partido político o movimiento regional o local. Puede ser en calidad de militantes o invitados, pero tienen que ser presentados por una agrupación política que tenga su inscripción legal vigente, aquél ‘bien preciado’ que ha resultado ser el kit electoral.

Para el presente informe es importante tener una idea básica del funcionamiento regular de dichas organizaciones políticas y su presencia en la vida pública en los diferentes ámbitos regionales y/o locales, pues serán ellos, una vez electos, a quienes les tocará definir cómo asumen la implementación obligatoria de los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) y del PP, instrumentos concebidos para democratizar y fortalecer la gestión de los go-

biernos subnacionales y promover el desarrollo territorial. Por ello, y en esta ‘bonanza’ democrática, es inevitable analizar, en tono más de ensayo, qué es lo que viene ocurriendo con nuestro régimen democrático y los sistemas políticos regionales.

1.1 Partidos nacionales, movimientos regionales y la desinstitucionalización de la política

En la teoría política y la tradición occidental existen diferentes roles que debieran caracterizar a las organizaciones políticas, tales como: 1) ser alternativas de gobierno, que cuenten con un programa de gobierno y preparen cuadros burocráticos de gobierno; 2) ser canalizadores de demandas e intereses sociales a través de propuestas de políticas públicas; 3) ser mediadores entre estos intereses y los entes decisores tanto públicos como privados; 4) ser orientadores del sentido y gestión de organizaciones y movimientos sociales; y 5) representar políticamente dichos intereses en tanto autoridades electas, que cuenten con una institucionalidad partidaria de soporte y desarrollen entre sus integrantes una carrera política basada en cierta meritocracia.

Con la profundización de la denominada ‘crisis de representación’ de los partidos políticos (léase partidos nacionales) generada desde fines de los años 80’ con la crisis económica e hiperinflación producidas durante el primer gobierno de Alan García y la amenaza de los grupos terroristas (Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru), se abrió paso al surgimiento de los ‘independientes’ y posteriormente a los movimientos regionales

y locales. Con el proceso de descentralización y la instauración de los gobiernos regionales, la presencia de los movimientos regionales se ha visto consolidada. Prueba de ello fue la elección de gobiernos regionales del 2002, en donde los mencionados movimientos tuvieron un debut auspicioso al obtener 8 gobiernos regionales, a pesar de que los partidos políticos de alcance nacional lograron predominar en esta contienda electoral con 17 presidencias regionales. Luego, en las elecciones del año 2006, los partidos nacionales sufrieron un serio revés al obtener solo 7 presidentes regionales, mientras que los otros 18 respondían a los emergentes movimientos regionales. En el último proceso electoral regional del 2010 se incrementó la presencia de los movimientos regionales al obtener 21 presidencias, mientras que los partidos nacionales estuvieron a punto de desaparecer de la escena regional con únicamente 4 gobiernos regionales, de los cuales solo uno de ellos pertenecía a un partido con trayectoria como fue el caso del Partido Aprista Peruano (APRA) en La Libertad.

Tanto en resultados como en cantidad la presencia de los movimientos regionales ha sido ascendente, en desmedro de los partidos nacionales y seguramente profundizando la fragmentación política y electoral. En el proceso electoral regional del 2002 se presentaron 64 movimientos regionales, en el 2006 fueron 76 y en el 2010, incentivados por la literal volteada que le propinaron a los partidos nacionales, entraron en competencia 148. Este incremento en el total de candidaturas regionales ha sido de un 23.3% en 2002, a un 31.6% en 2006, hasta un 49.2% en 2010. A nivel de las elecciones de los municipios provinciales también identificamos un incremento de la presencia de movimientos regionales y locales. Esta pasó de ganar en 68 municipios provinciales (35%) en las elecciones del año 2006 a 109 (56%) en las últimas elecciones del 2010, de un total de 195 provincias, reduciéndose en este nivel de gobierno también la presencia de los partidos nacionales.

Entre las regiones consideradas para este informe, tenemos una mayoritaria presencia de gobiernos regionales administrados por mo-

vimientos regionales. De los siete casos consultados, cinco (Áncash, Arequipa, Cajamarca, Huancavelica y Piura) son administrados por movimientos regionales, uno corresponde a un partido nacional (APRA, en La Libertad) y el otro a una alianza política nacional (Gana Perú, en el Cusco). En el caso de los municipios provinciales considerados para este informe, los dos proceden de partidos nacionales: el APRA, en Chepén, y la alianza Gana Perú, en Acomayo. Al parecer, en varios casos, las autoridades elegidas en el 2006 desarrollaron una gestión aceptable de gobierno, lo que posibilitó su reelección en las elecciones del 2010. Así tenemos que 7 de los 25 gobiernos regionales fueron reelegidos: 6 de ellos provenientes de movimientos regionales (Áncash, Callao, Loreto, San Martín, Tumbes y Ucayali) y uno de un partido nacional (La Libertad).

Las votaciones obtenidas por las autoridades regionales y municipales de los casos analizados pueden considerarse entre regulares y buenas, en comparación con los anteriores promedios registrados. El Congreso de la República, para las elecciones regionales del 2010, incorporó la exigencia de ganar en primera vuelta con no menos del 30% de los votos válidos, caso contrario se pasaría a una segunda vuelta entre los dos más votados. Esto no ocurrió en ninguno de nuestros siete casos, todos pasaron esta exigencia, aunque mayoritariamente raspando la valla puesta. Cabe destacar las altas votaciones de Javier Atkins en Piura, con 46.4%, así como la del electo, por tercera vez consecutiva presidente regional de La Libertad, José Murgía, con 38%.

La consolidación de la opción de los movimientos regionales, como ya ha sido analizado por varios autores (Remy, Meléndez, Barnechea, Vera, Muñoz, entre otros), en gran medida se explica por la creciente desafección con los partidos nacionales, su falta de renovación (organizacional, discursiva y de cuadros) y la carencia de vida regular e influyente en los contextos regionales y locales. En ese sentido, los movimientos regionales han logrado canalizar este amplio y profundo descontento, así como la distancia de los partidos nacionales con los contextos subnacionales.

Cuadro N° 1
Resultados electorales regionales y municipales 2010 en regiones y provincias comprendidas en el estudio

Caso analizado	Tipo de autoridad / nombre	Organización política	Responsabilidad política / experiencia de gobierno	Total electores	Votos validos	Votos obtenidos	
						N°	(%)
Región Áncash	Presidente regional / César Álvarez Aguilar	Movimiento regional: Cuenta Conmigo	Líder y presidente / reelecto	726 901	459 678	150 104	32.6
Región Arequipa	Presidente regional / Juan Manuel Guillen Benavides	Movimiento regional: Arequipa, Tradición y Futuro (Alianza por Arequipa)	Líder y presidente / reelecto	879 176	644 465	203 302	31.5
Región Cajamarca	Presidente regional / Gregorio Santos Guerrero	Movimiento regional: Movimiento de Afirmación Social	Líder y presidente / recién electo	874 695	519 090	159 660	30.7
Región Cusco	Presidente regional / Jorge Acurio Tito*	Alianza nacional: GANA Perú (Gran Alianza Nacionalista Cusco)	Líder / recién electo (e inhabilitado)	763 671	512 078	170 873	33.3
Región Huancavelica	Presidente regional / Maciste Díaz Abad	Movimiento regional: Trabajando Para Todos	Líder y presidente / recién electo	249 077	171 065	52 156	30.4
Región La Libertad	Presidente regional / José Murgía Zannier	Partido nacional: APRA	Líder / electo por tercera vez consecutiva	1 098 318	752 895	286 607	38.0
Región Piura	Presidente regional / Javier Atkins Lerggios	Alianza de movimientos regionales: Unidos Construyendo**	Líder y presidente*** / recién electo	1 086 489	687 873	319 790	46.4
Provincia Acomayo - Cusco	Alcalde provincial / Herbert Luna Fernández	Alianza nacional: GANA Perú (Gran Alianza Nacionalista Cusco)	Alcalde distrital de Sangarará por dos periodos (2003-2006 y 2007-2010)	14 576	9683	3691	38.1
Provincia Chepén - La Libertad	Alcalde provincial / José Lías Ventura	Partido nacional: APRA	Líder / electo por tercera vez consecutiva	55 573	38 626	13 011	33.6

* Inhabilitado en diciembre del 2013 y reemplazado por René Concha Lezama (Resolución N° 1138-2013-JNE).
** Alianza conformada por cuatro movimientos regionales.
*** De uno de los cuatro movimientos regionales de dicha alianza electoral.

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones –JNE– (resultados de elecciones regionales) y Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE– (resultados provinciales). Elaboración propia.

Y si bien los movimientos regionales vienen expresando liderazgos más cercanos y confiables (con lo relativo que significa esta noción para los asuntos electorales en nuestro país), también se han convertido en una plataforma de oportunidades más accesibles y de mayor factibilidad para un conjunto de operadores y activistas políticos y sociales locales con aspiraciones electorales, o que simplemente quieren obtener trabajo (en caso de ganar las elecciones) y/o, a raíz de evidencias últimas, como medio para garantizar futuros negocios con el nivel de gobierno respectivo.

La liviana y cíclica presencia de los agrupamientos políticos en las regiones y provincias consideradas

Los partidos políticos nacionales existen formalmente en las regiones analizadas, cuentan con sus respectivos comités regionales y en muchos casos con locales partidarios. Pero, en su gran mayoría, no funcionan como entidades políticas con vida sostenida y protagónica: gestionando sus agendas propias, generando iniciativas de políticas públicas y/o propuestas normativas, desarrollando actividades de

formación política y divulgación programática, con presencia frecuente en la opinión pública, promoviendo campañas y acciones en función de sus propuestas e iniciativas. En realidad, salvo contados casos, son entidades con dinamismo cíclico, que se activan en períodos electorales y casi parecieran invernar pasadas las elecciones.

En ese sentido, es importante señalar que los informes con que contamos se han formulado a inicios de este año, año electoral, por lo que la creciente liviandad de los partidos nacionales en la vida pública de las regiones y provincias empieza a dinamizarse, no obstante sus diversas tensiones internas. Por ejemplo, el viejo partido de Haya de la Torre comienza a tener cierta presencia en las distintas regiones y provincias consideradas. También se ha activado Fuerza Popular, la nueva denominación del fujimorismo, cuya principal lideresa, Keiko Fujimori, viene recorriendo diferentes regiones. Cabe recalcar, además, que Fuerza Popular tuvo a fines de abril del presente año un congreso nacional donde fue elegido como secretario nacional un representante regional y congresista por Cajamarca, cuyo hermano, a su vez, ya está en plena campaña por la presidencia regional de dicha región.

Sin embargo, son los movimientos regionales los que parecen gozar de buena salud, si de dinamismo y atractivos se trata. Su número se incrementa en todos los casos regionales considerados, no obstante expresar un crecimiento fugaz, variable y muy circunscrito a las aspiraciones y cálculos de su figura principal. Con relativa facilidad unos desaparecen y otros aparecen, o son refundados con otras siglas y colores. En rigor, son fusibles en la racionalidad pragmática y apuesta particular de los caudillos que lo personalizan. Además, su diferenciación con los partidos nacionales los lleva a no asumir, ni plantearse, los roles sustantivos de los mismos. Se podría decir que el afán del caudillo por llegar al poder regional y/o local por la vía electoral no les genera, salvo honrosas excepciones, el compromiso serio y sostenido por construir institucionalidad, programa de gobierno, agenda pública y cuadros de gobierno.

Las agrupaciones políticas regionales y locales reúnen una diversidad de procedencias, como la de ciudadanos independientes, disidentes de los partidos nacionales o, en algunos casos, sirven de fachada a los partidos nacionales para disputar en mejores condiciones en tales arenas electorales. Sus promotores surgen de diversas fuentes: algunos consejeros o ex funcionarios de oposición al gobierno regional de turno, o del propio partido o movimiento regional de gobierno, algunos excongresistas y expresidentes regionales, otros exalcaldes provinciales o incluso distritales, dirigentes de frentes de defensa, y/o aspirantes independientes –crecientemente empresarios con intereses más mundanos que programáticos– con recursos disponibles y oscuros para incursionar (invertir) en la vida pública.

Por el esquema caudillista que estructura los movimientos regionales se han presentado serias dificultades para establecer alianzas, ya sea con partidos nacionales u otros pares. Y cuando estas se concretan, las complicaciones se multiplican si es que llegan a la ansiada meta: el gobierno regional o el municipio local. En el caso de Piura se generó una alianza de cuatro movimientos regionales que obtuvo una de las más altas votaciones a nivel regional en el país (46.4%), pero una vez instalados en la administración regional surgieron diversas desavenencias en la coordinación y negociación política que acabó, al poco tiempo de asumir el gobierno regional, por desmembrar la alianza alcanzada. Así tenemos que la estructural debilidad institucional que caracteriza a estos agrupamientos no garantiza el establecimiento de arreglos institucionales que puedan perdurar o consolidarse en el tiempo (defecto de fábrica que también caracteriza a los llamados partidos nacionales).

Una situación que debiera preocuparnos, por sus implicancias para la mayor precarización de los sistemas políticos regionales, y que podría expandirse a otras regiones y provincias, es lo que ocurre en Huancavelica. En los tres períodos de gobiernos regionales existentes, los movimientos regionales han sido los únicos que han gobernado: el Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales (2003-2006), el

Proyecto Integracionista de Comunidades Organizadas (2007-2010) y el Movimiento Independiente Trabajando Para Todos (2011-2014). En el informe respectivo se señala que en esa región: “no hay presencia de los partidos nacionales durante los cuatro años de gestión del gobierno regional. Sin embargo estos grupos políticos se reactivan en los años preelectorales y electorales con actividades de carácter proselitistas (...)”. Convenga preguntarse si esta ‘hegemonía’ de los movimientos regionales y el ausentismo de los partidos nacionales, en un contexto con altos niveles de pobreza y baja densidad de la presencia del Estado, estén resultando corrosivas para la gestión del desarrollo y la legitimidad de nuestro sistema democrático.

Cabe precisar que la diferenciación entre partidos nacionales y movimientos regionales es sobre todo nominal. En el fondo son parte del mismo problema, la desinstitucionalización de nuestro sistema político, y por ahora –y como están configuradas las cosas– tampoco son parte central de la superación de este problema. Además, en las condiciones actuales, nuestros agrupamientos políticos existentes no nos garantizan el adecuado diseño, implementación y sostenibilidad de políticas de Estado para el desarrollo territorial y la reforma del Estado que requieren de estrategias de largo y mediano plazo.

Elecciones y gobierno: ¿medios sin fin o medio y fin en sí mismo?

Tanto la presencia de los partidos nacionales como la de los movimientos regionales en las regiones y provincias suele ser muy débil y, por lo general, aparecen exclusivamente para la dinámica electoral y/o, en algunos casos, cuando llegan al gobierno. Pareciera que nos estamos acercando a la definición realizada por un importante cientista político planteada hace más de tres décadas y para un contexto más occidental: “(...) un partido es cualquier grupo po-

lítico identificado con una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos”⁵. Un partido como instrumento y medio para llegar al gobierno por la vía electoral, pero ¿qué ocurre cuándo ese *leiv motiv* resulta unidimensional?, ¿qué costos tiene para la cultura política de los ciudadanos y el funcionamiento del Estado?, ¿cómo se cubre o procesa los roles sustantivos y regulares de representación y mediación política?, ¿a dónde nos lleva esta democracia sin agrupamientos políticos?⁶

La existencia formal, más no el funcionamiento real de los comités provinciales y regionales, es un requisito para la inscripción legal de partidos nacionales como movimientos regionales. Estas instancias de la organización política tienden a mantenerse regular u ocasionalmente cuando resultan funcionales a objetivos u actividades del gobierno regional o municipio provincial. En el informe regional de Áncash se indica que: “Solo el Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo tiene presencia en casi todas las provincias, teniendo como soporte a los funcionarios y servidores públicos de las diferentes entidades que dependen del Gobierno Regional”.

Es entonces, en la gran mayoría de casos regionales y municipales, que cuando llegan al gobierno se adelgaza al mínimo la línea divisoria entre gobierno y agrupamiento político. El partido o movimiento regional puede verse diluido en el gobierno, principalmente cuando el limitado número de cuadros políticos con preparación profesional o técnica pasan a ocupar puestos de confianza o son contratados sin tener relevos calificados para garantizar el funcionamiento regular de la estructura partidaria. No encontramos un caso de algún partido o movimiento regional que estando en el gobierno tenga una dinámica propia y una agenda complementaria a la gubernamental. A partir de esta debilidad se suele instrumentalizar algunas instancias –o se

5 Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1980.

6 “Sin duda, varios estudios señalan que el peruano es un sistema democrático sin partidos (Althaus, 2011; Tanaka, 2004; Meléndez, 2011; Levitsky y Cameron, 2003). No porque no existan, sino porque éstos juegan un papel de maquinarias electorales antes que de instancias de representación de demandas sociales” (PNUD - IDEA Internacional, 2012).

crean nuevas— de la estructura organizacional de estos gobiernos subnacionales, con el objetivo principal de buscar establecer cierta ‘base social’ a las acciones de gobierno, ‘portátil’ que le dicen. A su vez, las militancias de unos como de otros, suelen generar distintos mecanismos de presión para obtener algunas prebendas (puesto de trabajo, alguna obra o servicios en sus áreas de influencia) como contraparte para mantener cierto activismo y una lealtad condicionada con la autoridad electa.

La consolidación de los movimientos regionales canaliza y a la vez refuerza el desapego con los partidos nacionales y sus funciones llamadas a desarrollar e institucionalizar: “En los últimos años se tiene la predominancia de movimientos regionales en desmedro de los partidos nacionales, incluso de aquellos partidos políticos con fuerte presencia y tradición en la región como es el caso del partido Aprista y Acción Popular” (informe de Piura). En ese escenario de desinstitucionalización política⁷ lo electoral se ha venido consolidando como una arena que se desnaturaliza y cae presa de un mercantilismo donde no importa mucho el cómo ni para qué llegar al poder regional o local, donde el transfuguismo se naturaliza, haciendo cada vez más precario e ilegítimo nuestro régimen político democrático en sus distintas escalas de gobierno. Estas son las reglas de juego o racionalidad que dominan las actuales formas de hacer política, sobre todo en un contexto electoral, y que no es difícil prever que seguirán teniendo vigencia por un buen tiempo.

En unos y otros también parece consolidarse una tendencia marcada a que la autoridad una vez electa propenda a autonomizarse de su partido o movimiento, incluso llegando al distanciamiento con su propia referencia política⁸. Tampoco identificamos que la llegada al gobierno regional o local, seguramente ocurre lo mismo para el nivel nacional, esté

significando una consolidación de los partidos de gobierno: de sus estructuras, cuadros, posicionamientos y arraigos como institución política. No identificamos partido nacional o movimiento regional que luego de haber sido gobierno regional o local, y no haber sido reelectos, mantenga el todo o parte de lo que fue su funcionamiento (regular o irregular) cuando era partido de gobierno. La experiencia de gobierno no está produciendo, considerando las ventajas u oportunidades que serlo significa, una acumulación política de la institución, salvo la de sus caudillos principales.

¿La gestión de gobierno se ‘come’ al agrupamiento político?, ¿lo electoral se ‘come’ al sistema democrático? Sí, y seguirá sucediendo si es que las distintas formas de agrupamientos políticos, los principales actores de nuestro régimen democrático, no dan la talla y se plantean en serio ser una institución con peso propio y respetable en tanto despliega diversos instrumentos y acciones regulares que le den presencia y protagonismo con los puntos relevantes de la agenda nacional, regional y local. Una de las pocas reacciones conocidas en esa dirección ha sido la de la lideresa del Partido Popular Cristiano (PPC), Lourdes Flores, que en un artículo en pleno contexto de las detenciones preventivas de algunos presidentes regionales y de amplio cuestionamiento a la descentralización, reivindicó la descentralización como medida estratégica y proceso gradual que había que ajustar así como asumir el desafío de los partidos nacionales por arraigarse en las regiones y localidades del país⁹.

Se habla de volatilización del voto en la elección de autoridades, con un mayor énfasis en las regionales y locales, lo que se justifica por lo observado en los últimos procesos electorales. Cabría agregar que esta propensión a lo mudable y variable de los votantes está directamente asociado a la lógica pragmática de lo que tenemos serias duda en llamar “élites

7 La previsibilidad es uno de los principales atributos de la institucionalidad. Su carencia o casi inexistencia hace imprevisible las actuaciones y compromisos de autoridades y agrupamientos políticos.

8 En el caso piurano no solo se rompió la alianza entre cuatro movimientos regionales, también el electo presidente regional marcó distancia con el propio movimiento regional que conformó.

9 Flores Nano, Lourdes: “Agenda pendiente de la descentralización”. El Comercio, Lima, 08 de agosto del 2014.

regionales”, que en su afán de llegar al poder regional o local utilizan el medio que evalúan les resulta más efectivo y menos costoso, puro racionamiento costo-beneficio, recurriendo a franquicias o vientres de alquiler, o siendo parte de un partido nacional o movimiento regional de acuerdo a la ocasión. Incluso en algunos casos el cambio de camiseta se hace con opciones supuestamente antagónicas (de derecha a izquierda o viceversa) sin complicación alguna y cada vez más sin el descrédito público.

Congresistas y autoridades regionales: algunos matices a tomar en cuenta

La suerte de los partidos políticos nacionales es otra cuando se trata de elecciones presidenciales y congresales. El mapa político que se establece les resulta absolutamente favorable ya que son ellos los únicos que pueden participar. Pero, para la mayoría de partidos políticos, el contar con representación congresal no les garantiza un funcionamiento regular y presencia relevante en los temas principales de la agenda regional o local. Ello podría explicarse por la existencia de un buen número de congresistas elegidos que son invitados o militantes de último momento, por no contar con cuadros políticos representativos y activos en las regiones y localidades, en general, o la combinación de ambos factores.

Cuando se junta, en un ámbito regional, la elección de congresistas, presidente regional y alcalde provincial de un mismo partido, como es el caso de La Libertad, se registra cierto dinamismo y funcionamiento regular. A esa conjunción de representantes electos puede llegar una organización como el APRA, por muchos analistas considerado el único, o uno de los muy pocos, que puede ostentar la denominación de partido político en el país. Sin embargo, este partido no está exento de serias tensiones internas, situación que acontece en algunas regiones analizadas como Piura y Áncash, mientras no ocurre lo mismo en Cajamarca. El ‘sólido norte’ confirma algunos indicios de resquebrajamiento de una otrora reconocida institucionalidad, cohesión y preponderancia del “partido de la estrella”.

Otro caso donde identificamos cierto dinamismo es en Cajamarca con Acción Popular, donde en la figura de Mesías Guevara coinciden el secretario nacional del “partido de la lampa” con el congresista por esa región. El congresista Guevara es vocero de la bancada Acción Popular - Frente Amplio (AP-FA), lo que le da cierta visibilización mediática, aunque su máximo interés está en fortalecer y dinamizar la estructura y presencia de su partido (AP) en dicha región.

Esta situación de cierto dinamismo no parece ocurrir en los demás lugares considerados, incluyendo el caso del Cusco, en donde un partido nacional, del Partido Nacionalista Peruano (PNP), pilar de la alianza GANA Perú, obtuvo la presidencia regional y todos los congresistas por la región. En este caso, a pesar de la presencia del PNP tanto en la instancia regional como en la nacional, no se viene expresando algún grado de consolidación institucional del mencionado partido. Peor aún, una de los cinco congresistas de esa bancada se apartó de ella por diferencias políticas, otro congresista también marcó distancia para seguir liderando su movimiento regional de procedencia, mientras que los otros no gozan de ascendencia partidaria ni de protagonismo regional. Cabe recalcar que sumado a estas divisiones internas, está la situación de inhabilitación del presidente regional.

En el caso de Áncash, el movimiento regional liderado por César Álvarez, además de obtener por segunda vez consecutiva la presidencia regional, pudo colocar un congresista, en alianza con Solidaridad Nacional (SN). Dicho congresista, Heriberto Benítez, al parecer ha tenido un rol de protección y agenda compartida con los oscuros intereses que se vienen evidenciando en torno a la gestión regional. También se sindicó el haber cooptado al alcalde provincial de Santa, a funcionarios de los distintos poderes del Estado y algunos medios de comunicación regional y locales a los planes de conservación y usufructo del poder de parte del presidente regional. Desde el poder regional, a su vez, se ha instrumentalizado hasta niveles cuestionables e ilegales el movimiento regional así como la relación con

algunas organizaciones sociales y en particular con el gremio de construcción civil, que en rigor ya no es una organización social sino más bien de naturaleza más delictiva.

En las otras regiones la presencia de congresistas no genera algún dinamismo partidario y se reitera el escaso vínculo entre representantes y electores, que debilita sustantivamente nuestro ya precario sistema político. Lo que sí se mantiene es la dinámica y presencia de la figura personal del congresista, seguramente pensando en la reelección.

1.2 La importancia que le atribuyen al PDC y al PP

Ambos instrumentos no estuvieron como temas importantes en las ofertas electorales del 2010, salvo en muy contados casos. Estos temas han ido perdiendo peso en las propuestas programáticas, tanto para los partidos nacionales como para los movimientos regionales. Tal irrelevancia ha sido progresiva. En los primeros años del proceso de descentralización hubo interés en buena parte de los partidos nacionales y movimientos regionales por asumir ambas herramientas como propuestas innovadoras de gobierno e implementándolas con cierta expectativa una vez en el poder. Hoy en día el PP, u otras formas de participación ciudadana en la gestión pública, no aparecen en la prioridad de las agendas políticas.

La presencia de estas agrupaciones políticas en los espacios de participación y concertación, como en el PDC y el PP, de acuerdo a lo recogido en los informes, y como era previsible, es muy escasa y limitada a eventos específicos, más en calidad de invitados que por iniciativa propia. La única ocurrencia se dio en el caso del PP regional de Áncash.

En la valoración de la mayoría de autoridades subnacionales, los procesos participativos constituyen una herencia que reciben y que deben administrarlos como cualquier otro pasivo de gobiernos anteriores. Por ello, convocan ritualmente –dada su obligatoriedad– a estos procesos participativos, pero sin estar

convencidos de sus objetivos, para luego, una vez establecidos acuerdos y compromisos, buscar eludirlos hasta donde sea posible, salvo que coincidan con propuestas de proyectos del interés u oferta del propio gobierno.

La siguiente apreciación del informe de Piura puede graficar lo ocurrido con la gran mayoría de dirigentes políticos y autoridades electas en las regiones y provincias analizadas:

“Durante el periodo del señor César Trelles se inicia el proceso de presupuesto participativo que en sus inicios tuvo mucha acogida y participación de la sociedad civil alcanzando picos durante los años 2007-2008, pero luego empezó a experimentar pérdida de interés y escasa participación de las organizaciones, motivado principalmente por el incumplimiento de acuerdos y compromisos” (informe de Piura).

Esta inicial apertura a la participación ciudadana y los distintos grados de voluntad política de las autoridades, no se han visto acompañadas por resultados en el tiempo y en la magnitud esperada. Y ello es primordial, en estos tiempos, para los gobernantes de turno que privilegian el impacto inmediato y la acumulación de resultados para la inmediata reelección sobre el programa de gobierno y el proyecto político, si es que ello alguna vez contó en serio. Estos mecanismos de planificación territorial a futuro y de programación presupuestal no se han convertido en canales efectivos de concreción de obras y de impacto importantes que respalden e incentiven la legitimidad y proyección política de la autoridad. Nos queda claro que si las autoridades de esa ‘vaca’ no ‘sacan cuero’, buscarán otras fuentes de reconocimiento y proyección. De ahí, muy probablemente, el creciente desinterés de los partidos nacionales y movimientos regionales sobre este tipo de herramientas.

De los informes revisados encontramos otras posibles explicaciones que más que alternativas podrían ser complementarias a la anterior. El predominio de una visión tradicional de concebir la gestión de gobierno tiende a apre-

ciar como amenaza el sentido innovador y democratizador que potencialmente tienen estos instrumentos de gestión¹⁰. Esta manera de valorar y hacer gestión pública tiene un talante conservador que puede estar arraigado en partidos con distinta orientación ideológica o política, más aún en los movimientos regionales cuyo agrupamiento no tiene que ver necesariamente con dichas referencias doctrinarias y/o filosóficas, lo que los lleva, por lo general, a reproducir estilos de gobierno más patrimonialistas, que se mueven en el corto plazo, con poca transparencia y mucha discrecionalidad.

Otra hipótesis que se desliza es la del desdén y el formalismo frente a estos temas, más allá de la orientación favorable o desfavorable que se tenga sobre la participación ciudadana. En tanto estos mecanismos son obligatorios, se buscará cumplir con las formalidades, de hacerlo por hacer, hasta el envío del informe de lo actuado al lejano y ajeno MEF. En el informe de La Libertad, por ejemplo, tanto comentando la experiencia regional como lo que sucede en la provincia capital de la región (Trujillo), bajo la administración de Alianza Para el Progreso, se señala lo siguiente: "(...) ambos (presidente regional y alcalde provincial, -Nota de Redacción-) señalan que han cumplido con el mandato pero que no creen en estos procesos porque intentan reemplazar a las funciones que les corresponde a cada cual". Una variante de esta manera, casi resignada e incómoda para asumir estos mandatos, es aquella con cierta cuota de cinismo que en el discurso –y de acuerdo al auditorio– suele otorgarle un valor que en la práctica no se condice:

"La opinión de los líderes de los movimientos políticos sobre los procesos de PP y Plan de Desarrollo Concertado Regional (PDCR) es favorable cuando se trata de un discurso político, ante un auditorio en algún foro u evento, donde se sostiene por conveniencia que la decisión para impulsar una inversión requiere de

consensos de los representantes de la sociedad civil y los decisores políticos. Sin embargo, en el ámbito interno de cada movimiento político se tiene un concepto pesimista del proceso en términos de que no está ayudando a priorizar los problemas que realmente necesita la población" (informe de Huancavelica).

Un caso que parece ir a contracorriente es el que viene ocurriendo en la provincia de Acomayo, donde su alcalde, perteneciente a las filas del PNP, pero con experiencia de gestión local con Unión por el Perú (UPP), viene liderando un alineamiento entre proyecto político, políticas públicas, articulación intergubernamental y priorización del PP:

"Su propuesta más importante ha sido el de considerar Acomayo como una provincia eco turística de la región. Los PP lo han implementado tal como indica los instructivos con participación masiva de todos los agentes participantes. Ha presentado como iniciativa de PIP el tema de la Seguridad Alimentaria en coordinación con sus distritos que la integran, actualmente se viene implementando (...)".

Finalmente, encontramos una situación peculiar de un partido nacional en el Cusco, en el caso de Restauración Nacional (RN), que tiene presencia con diversos tipos de actividades en las 13 provincias de la región. En la provincia de Acomayo se maneja con un discurso, y un buen grado de consecuencia en su accionar, que considera al PDC como un valioso instrumento de gestión para el desarrollo de la provincia, así como del propio PP como espacio de toma de decisión en términos presupuestales (informe de Cusco). En este caso en particular el componente religioso evangélico que tiene RN puede estar contando para asumir con dinamismo y compromiso estas posturas de contribuir con el desarrollo de su territorio.

10 "Las agrupaciones políticas que participan en la provincia aún no están predispuestas a la planificación; por eso no están participando de los procesos de Presupuesto Participativo y Plan de Desarrollo" (informe de Chepén).

II. CONTEXTO REGIONAL Y LOS PRINCIPALES AGENTES ECONÓMICOS

2.1. La coyuntura económica nacional y los escenarios regionales

El Perú, se afirma por todos los medios, vive uno de los mejores períodos de su historia económica. En el país se ha producido, en los últimos doce años, un crecimiento sostenido de la economía de modo tal que el Marco Macroeconómico Multianual predice que para los años próximos (2013 - 2016)¹¹, puede mantener su nivel potencial (entre 6.0% y 6.5% por año), situándose entre los países más dinámicos no solo de la región sino del mundo, lo cual será condicional a la recuperación de la economía mundial (particularmente la de China y la de EE.UU.) y se revierta la caída de los precios de materias primas, como principal tendencia externa, y el Estado haga los esfuerzos por incentivar los importantes proyectos de inversión privada y elevar la confianza de los agentes económicos internacionales y nacionales.

De esta tendencia favorable y sostenida, y de un incremento de la productividad y competitividad del país, se han de producir signos alentadores como el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) *per cápita*, que aún se encuentra entre los más bajos de la región, y una mayor consolidación de la tendencia a reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema, en particular en varios departamentos y localidades de predominancia rural. Así también, las políticas fiscales buscan aprovechar la coyuntura favorable pero tratando de mantener el

equilibrio entre gastos e ingresos, lo cual evidencia el impacto de la caída del precio internacional de los minerales por la contracción de la demanda internacional, de modo que los recursos por canon, sobrecanon y regalías para las regiones y localidades han sido reajustados y recortados de manera importante en algunos casos.

Pero esta tendencia al crecimiento de los últimos años empieza a presentar algunos signos de desaceleración. En el Informe de Economía de Perú de junio del presente año, del Centro para la Competitividad y el Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres (USMP)¹², en base a la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se da cuenta de que el indicador mensual de actividad económica se expandió 2.0% en términos interanuales. Esta cifra se ubicó por debajo del consenso de mercado, que esperaba en promedio una expansión de 3.0%. El resultado reflejó la contracción de los sectores Minería y Construcción, así como un crecimiento más sosegado de la Manufactura y el Comercio.

Es necesario señalar que este importante crecimiento de nuestra economía nacional no ha sido uniforme y se ha expresado heterogéneamente en las regiones del país, dada las particularidades respecto a las actividades económicas predominantes como a los factores de la producción y la provisión de recursos, que imprimen dinámicas y resultados

11 Marco Macroeconómico Multianual 2014 - 2016 formulado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y aprobado en sesión de consejo de ministros del 22 de mayo del 2013. Ver en: <http://goo.gl/yje5ns>.

12 <http://goo.gl/ZXjIM7>.

diferentes a lo largo y ancho de nuestro país. En tal sentido, las cifras del crecimiento económico y el desarrollo generado en las siete regiones comprendidas en el estudio confirman impactos diferentes.

A partir de las variaciones del PBI en el período 2001 al 2012 tenemos un primer grupo de regiones que registran un mayor incremento de su PBI *per cápita*, donde destaca nítidamente el Cusco, que alcanzó el 8.4% en el periodo indicado, siendo el de mejor promedio entre todas las regiones del país, seguido por La Libertad, Arequipa y Piura, que tuvieron crecimientos en su PBI *per cápita* de 5.6%, 5.5% y 5.3%, respectivamente. Un segundo grupo son aquellas regiones que obtuvieron un menor crecimiento de este indicador, donde Huancavelica (con 2.1%) registra el más bajo beneficio para sus habitantes, seguido por Cajamarca (2.8%) y Áncash (2.8%), estas dos últimas regiones de fuerte actividad extractiva de la minería.

Esto puede verse también reflejado como diferencias respecto al PBI *per cápita* en nuevos soles, donde destaca Arequipa (con 9699 nuevos soles), seguido de un grupo conformado por Áncash (con 6061 nuevos soles), La Libertad (con 5738 nuevos soles) y Cusco (con 5351 nuevos soles). Un tercer grupo, de menor PBI en nuevos soles, lo integra Piura (con

4812 nuevos soles), Huancavelica (con 3403 nuevos soles) y Cajamarca (con 3383 nuevos soles). Ver el cuadro n° 2.

Tal como vemos, en la mayor parte de los casos hay una variación positiva, es decir, ha crecido el PBI *per cápita* como resultado de la coyuntura económica favorable, el despliegue de la producción y un incremento de las inversiones.

Un segundo indicador que hemos considerado para este estudio es el Índice de Competitividad Regional (INCORE)¹³, que se construye tomando en cuenta diversas variables estructurales que no varían significativamente en el corto plazo y que permiten una lectura sin cambios radicales en las estimaciones anuales y en la posición competitiva de las regiones, con lo que se puede apreciar tendencias que afectan profundamente las posibilidades de desarrollo relativo de las distintas regiones.

De lo encontrado en el INCORE para mayo del 2014, hemos agrupado algunos resultados registrados en las regiones dentro del ámbito de estudio. Así tenemos que Arequipa, seguida de La Libertad, ocupan las primeras posiciones en el grupo de regiones con mayor competitividad global; en tanto Áncash, Cusco y Piura se encuentran en un grupo intermedio; y rezagados en un tercer grupo es-

Cuadro N° 2
Crecimiento promedio del producto *per cápita* real 2001-2012

Regiones	Variación porcentual (%)	Nuevos soles (base 1994)
Áncash	3.8	6061
Arequipa	5.5	9699
Cajamarca	2.8	3383
Cusco	8.4	5351
La Libertad	5.6	5738
Huancavelica	2.1	3403
Piura	5.3	4812

Fuente: Centro de Investigación Empresarial (CIE) - PERUCÁMARAS (a partir del Instituto Nacional de Estadística e Informática).

¹³ Esta metodología es desarrollada por el Instituto Peruano de Economía, que replica la metodología del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. El Índice de Competitividad Regional (INCORE) cuantifica la información de infraestructura, servicios, instituciones y otros factores que afectan la competitividad regional. Este índice evalúa la competitividad de las 24 regiones considerando 41 indicadores agrupados en seis pilares.

Cuadro N° 3
Índice de competitividad regional 2014¹⁴

Regiones	INCORE 2014 Puesto entre 24 regiones	INCORE 2014 Pilar económico	INCORE 2014 Producto bruto interno	INCORE 2014 Producto bruto <i>per cápita</i>	INCORE 2014 Presupuesto público <i>per cápita</i>
Áncash	10	12	0.76	3.38	2.73
Arequipa	3	3	1.11	4.75	3.20
Cajamarca	20	20	0.51	1.16	1.69
Cusco	11	8	0.66	2.31	7.18
La Libertad	8	10	0.97	2.36	0.65
Huancavelica	22	24	0.07	0.71	2.99
Piura	13	9	0.93	2.23	0.45

Fuente: Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional (INCORE) 2014 (abril del 2014).

tán las regiones de Cajamarca y Huancavelica. Desagregando el análisis del INCORE, en el pilar económico que toma en cuenta indicadores como el PBI, el PBI *per cápita*, el gasto por hogar, el presupuesto público *per cápita*, el stock de capital, la disponibilidad de servicios financieros y el acceso a crédito, se deriva que Arequipa, Cusco y Piura tienen una mayor competitividad económica; en un grupo intermedio se encuentran La Libertad y Áncash; y en el grupo de baja competitividad regional se encuentran Cajamarca y Huancavelica. Respecto a sus componentes como el PBI y el PBI *per cápita*, aparece destacando Arequipa, y para el presupuesto público *per cápita*, destaca el Cusco, lo cual evidencia en este último caso que la provisión de recursos públicos permite mejores condiciones de competitividad a este departamento del sur andino. Ver el cuadro n° 3.

En general, puede reconocerse que existen algunas regiones que han alcanzado históricamente un importante nivel de desarrollo económico que se ve reflejado tanto en su PBI como, y sobre todo, en su PBI *per cápita*, lo cual eleva sus posibilidades de captar mayor inversión pública al disponer de mayores recursos. Sin embargo, estos diferentes niveles de competitividad pueden correlacionarse

con otras condiciones sociales y culturales que definen sus características como departamento, con la existencia de actores o agentes económicos que impulsan estratégicamente algunos sectores de producción, o que tienen niveles de compromiso mayor o menor con el desarrollo y la gobernabilidad regional, como veremos a continuación.

2.2. Los principales agentes económicos en las regiones

Hay una gran diversidad y multiplicidad en las actividades económicas de las regiones, al igual que sus procedencias como sus intereses por el desarrollo propio, como por el del territorio donde desenvuelven sus actividades. Y si bien los informes regionales no nos presentan el universo total de rubros y empresas en sus respectivos ámbitos territoriales, lo identificado nos puede dar una aproximación de las dinámicas y agentes económicos con mayor visibilización (ver cuadro n° 4). Dentro de las actividades económicas regionales más importantes, hay algunas muy relevantes por el volumen de inversión y la cadena de servicios que movilizan: la minería, los hidrocarburos y el sector energético, presentes los tres en casi todos los casos regionales considerados.

14 Pastor, Cinthya; Calderón, Carlos; y Mugruza, Vanessa. *INCORE. Índice de Competitividad Regional 2014*. Lima: Instituto Peruano de Economía, 2014.

Cuadro N° 4
Sectores y agentes económicos predominantes según región

Regiones	Agropecuario tradicional	Agroindustria	Minería, hidrocarburos y energía	Industria (manufactura)	Comercio, servicio, turismo
Áncash	X		X		X
Arequipa	X	X	X	X	X
Cajamarca	X	X	X		X
Cusco	X	X	X		X
La Libertad	X	X		X	X
Huancavelica	X		X		
Piura	X	X	X	X	X

Fuente: Informes regionales del PP.

En Áncash tenemos la presencia de empresas mineras como Antamina, Barrick Misquichilca, Milpo, Huallanca, Lincuna, Toma La Mano, Huinac, Shuntur, Caudalosa, etc., en donde el sector terciario de la economía configura la emergencia y el fortalecimiento de agentes económicos ligados al comercio, la industria y el turismo. Un ejemplo de ello es la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Huaraz y Chimbote, que tiene un peso determinante en las decisiones referidas al desarrollo regional. Un sector con dinamismo, que cumple una función integradora y de creciente importancia, está referido al transporte, y particularmente el transporte pesado, como puede encontrarse también en Áncash con la Asociación de Transportistas de Carga Pesada.

En Cajamarca un peso decisivo lo tienen empresas mineras como Lumina Cooper SAC, Angloamerican Michiquillay S.A. o la empresa minera Yanacocha, que han tenido relación con los conflictos socioambientales que estallaron en la región. En esta región destacan también los grandes conglomerados de empresas dedicadas a la producción de alimentos, cuya importancia se encuentra en que son exclusivos compradores de la producción de las cuencas lecheras, como Gloria y Nestlé.

En Piura se ubican empresas de hidrocarburos como Interoil, Savia, Olympic, Graña y Montero, Petrolera Monterrico, Petrobras Energía, etc. Cabe recalcar que en regio-

nes con riqueza ictiológica en sus litorales, como en este caso, aparecen como agentes económicos pujantes las diversas empresas del sector pesquero. Así mismo, la actividad agrícola se ha modernizado en muchas regiones, ligado al empuje del sector agroindustrial que se vienen posicionando en las regiones, como en el caso de Piura donde encontramos empresas como MAPLE Etanol y Caña Brava (dedicadas al cultivo de caña de azúcar y su transformación en etanol), así como Camposol, (dedicada a la producción y exportación de espárragos, pimientos, entre otros). De igual modo, las empresas productoras de uva vienen posicionando a Piura como la primera región productora de uva en el país. Además, las asociaciones de pequeños productores dan lugar a experiencias organizativas, como los productores de banano orgánico (CEPIBO, REPEBAN, etc.) o de producción de café orgánico, panela granulada, cacao, etc. (CEPICAFE en Piura).

En La Libertad destacan aquellas empresas y formas organizativas de corte gremial, como la Cámara de Comercio de La Libertad, que entre sus asociados figura el empresariado tradicional de Trujillo, relacionado al comercio, el transporte, la industria y construcción. Asimismo, debe de mencionarse a las representaciones regionales de la Sociedad Nacional de Industrias. El sector turismo está presente a través de sus agentes operadores o las asociaciones gremiales que los representan, como en La Libertad con la Cámara

de Turismo de Huanchaco, como también la Cámara de las Organizaciones de Turismo de la región La Libertad (CADETUR - La Libertad), que está integrada por las experiencias más destacadas de trabajo turístico de la región. En La Libertad también destacan empresas dedicadas a la agroexportación de productos a distintos mercados internacionales, como en el caso de Sociedad Agrícola Virú (SAVSA), DANPER o las empresas ubicadas en la costa norte de la región, en pleno centro del valle Jequetepeque, como Gandules, Cerro Prieto, etcétera.

En Arequipa la Cámara de Comercio e Industrias de Arequipa tiene un peso importante en las decisiones económicas de la región. Existen empresas mineras con varios años de explotación, como Cerro Verde y Minera Arcata. Esta región tiene también una actividad de manufactura importante, donde destacan las empresas Michell y Cia., Incalpaca y Franky y Ricky. Cabe destacar una industria que ha perdurado en el tiempo, como la cementera Yura.

En el Cusco tiene una importante presencia la minera Xstrata Tintaya y el Consorcio Camisea en la actividad extractiva. En esta región existe una dinámica importante, la Cámara de Turismo, con gran nivel de representación de sus operadores en las principales ciudades del departamento. Similar es el caso de la Cámara de Comercio de Cusco que inclusive forma parte del Consejo de Coordinación Regional (CCR). En el sector turismo destaca Perú Rail, operador férreo del circuito a Macchu Picchu. También debemos considerar a la empresa Incasur, que es productora del cereal Kivigen y del chocolate en taza Sol del Cusco, entre otros productos.

Huancavelica es un ejemplo claro de la importancia de la actividad tradicional en la aparición de los agentes económicos. Así, la actividad pecuaria basada en la crianza de camélidos da cuenta de organizaciones como la Federación Regional de Productores de Camélidos Sudamericanos (FERCAM), la Mesa de Concertación Regional del Sector Alpaquero (MECOALP) y la Asociación de Productores

Alpaqueros (APROAL). Del mismo modo son importantes los productores agrupados en la Asociación Regional Semillaverde, el Consejo Regional de Coordinación del Sector Agrario Huancavelica y los siete comités de gestión agraria provincial. De igual modo, existen asociaciones agropecuarias que también son relevantes por cómo han evolucionado desde las estrategias de cadenas productivas a formas organizativas, como el Consejo Regional de la Palta, el Consejo Regional de la Papa Nativa y el Consejo Regional de la Tara. En esta región también se han abierto otras formas de organización relacionadas con emergentes actividades económicas tales como el Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa de Huancavelica (COREMPYPE), el Comité Ejecutivo Regional Exportador en la Región Huancavelica y el Consejo Regional de la Competitividad. La actividad ligada a los productos culturales y el sector turismo en el caso de Huancavelica se ve representada por organizaciones como el Consejo Regional de Fomento Artesanal.

En el caso de las provincias de estudio, los agentes económicos de la provincia de Chepén tienen una agenda directamente relacionada con el comercio y la agroindustria. Entre las principales instituciones de la zona aparecen la Caja Nuestra Gente (como destacada entidad crediticia) y la Cooperativa Tumán (entre los productores agroindustriales). Cabe mencionar que un sector importante por su peso en la producción agraria son los grandes productores de arroz. Finalmente, en la zona tienen una enorme importancia las numerosas agencias de transporte, pues el principal corredor económico de Chepén está establecido con Trujillo y Chiclayo.

En la provincia de Acomayo tienen mucha importancia los productores, los cuales se encuentran agrupados en la Asociación de Productores de Lácteos, en la Asociación de Criadores de Cuyes, en la Asociación de Productores de Leche y en la Asociación de Engordadores de Ganado Vacuno. Junto a ellos también están la Asociación de Pescadores y los comerciantes del Centro de Abastos de Acomayo.

2.3. Los principales agentes económicos y su participación en el PP y en el PDC

Pese a la enorme y marcada importancia que reviste la actividad de los diversos agentes económicos identificados, que en muchos de los casos es determinante respecto a las orientaciones para el desarrollo regional o local, la presencia de estos actores en los espacios institucionales de participación es limitada o inexistente. La actitud de las autoridades respecto a los agentes económicos, sin excepción, es muy positiva. Están establecidos diversos medios para que estos puedan verse involucrados en la gestión del desarrollo regional y/o local. El crecimiento económico de estos años y la creciente inversión privada no parece tener vínculos explícitos con el desarrollo de los territorios donde operan sus empresas ni con el fortalecimiento de las capacidades estatales para gestionar en esa dirección. No se configuran alianzas estratégicas ni se asumen como socios de un interés general donde los intereses particulares de unos como de otros puedan tener un escenario más favorable para su realización. Pareciera que la relación instalada es la de la negociación bilateral puntual y en función de los requerimientos de la inversión privada. La naturaleza de estas actividades económicas, en particular de las extractivas, no requieren sustantivamente del desarrollo de sus entornos pues son economías de enclaves que no necesitan de la competitividad territorial. Además, potencialmente suelen tener tensiones o conflictos regulares con la población adyacente por las afectaciones ambientales y la reducida posibilidad de generación de empleo para estos entornos poblacionales mayormente rurales y en situación de pobreza.

Seguramente también hay problemas de parte de los gobernantes regionales y/o locales para atraer a los agentes económicos y plantearles programas o proyectos atractivos y de impacto relevantes para sus ámbitos territoriales y el fortalecimiento de la gobernabilidad. O puede ser que la relación bilateral les resulte suficiente si es que no cuentan con un horizonte claro sobre la gestión del desarrollo que les corresponde asumir, prefiriendo la discrecionalidad como esquema de gobierno.

Respecto a los PDC y el PP, las opiniones o posturas de los principales agentes económicos por lo general es de abierta indiferencia o de muy poca confiabilidad, pues estos instrumentos aparecen no traducibles al lenguaje y lógica de la empresa privada, donde estas se manejan con sus propios planes estratégicos. En el mejor de los casos existen otros cauces o mecanismos, más directos, para tratar con las autoridades regionales y municipales, y por tanto para administrar su incidencia y negociaciones de acuerdo a sus fines. Un sector que muestra una mejor disposición a involucrarse en estos mecanismos de concertación y participación son las distintas cámaras de comercio o turismo, gremio que agrupa a empresas locales y en muy pocos casos a las principales empresas de dichos rubros.

En Áncash, por ejemplo, se ha recogido una percepción negativa respecto a estos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Se considera que es un proceso interesante, pero mal implementado desde el inicio, y que por falta de voluntad política de los gobernantes ha perdido la credibilidad de la población. Se les critica lo limitado de sus convocatorias, el muy bajo impacto en la opinión pública y la poca importancia de sus resultados.

En Piura, la Cámara de Comercio y Producción de Piura, en representación del sector empresarial tradicional, se involucra en diversos temas sociales y de vigilancia ciudadana. El resto de las empresas no participan en los procesos de PP ni en el PDC. Consideran que el Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC) implementado de manera adecuada impulsaría el desarrollo sostenible y mitigaría los conflictos sociales, generando una ciudadanía activa, pero perciben a su vez la falta de voluntad política de las autoridades para una implementación efectiva y sostenida del proceso, fortaleciendo las capacidades de los agentes participantes para que sus propuestas y proyectos priorizados sean decididos con criterios técnicos, mejorando igualmente las capacidades de gestión de los gobernantes y funcionarios. Un aspecto interesante recomendado es el desarrollo de

modelos piloto de gestión del territorio, de manera que se pruebe la efectividad de las propuestas aprobadas.

En el caso de La Libertad, la participación es diferenciada, de modo que existe un grupo de actores económicos registrados como agentes participantes en el PP, tales como la Cámara de las Organizaciones de Turismo de la región La Libertad (CADETUR - La Libertad), la Cámara de Turismo de Huanchaco, la Cámara de Comercio de La Libertad y la Sociedad Nacional de Industrias, además de otras empresas pequeñas que acreditaron representantes.

En Arequipa, los agentes económicos ponderan el PDC y el PP como mecanismos de articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para encarar proyectos que den solución a problemas sociales y económicos que afectan al bienestar y desarrollo de la población de menores recursos. Las empresas privadas no se sienten comprometidas con los proyectos o acuerdos que se puedan adoptar, salvo algunas instituciones o gremios que agrupan o representan a las Pequeñas y Medianas Empresa (PYMES) que participan regularmente de los procesos participativos alcanzando propuestas que tienen que ver con su actividad económica, la generación de empleo y el bienestar de la población.

En Cajamarca las opiniones están divididas entre agentes económicos. Las grandes empresas transnacionales no se pronuncian al respecto, en tanto otros agentes consideran que el PRDC es favorable pero que se debe de orientar al proceso de ordenamiento territorial para permitir así que se intensifique la actividad minera, que es, según estos empresarios, la actividad que favorece el crecimiento económico, el aumento del empleo y de los ingresos en la región. Se advierte también que el PRDC no está tomándose como referente para la priorización de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) en el PP y que se está actuando de manera más discrecional de acuerdo a las orientaciones políticas de la actual gestión regional. Sobre el PP las críticas son respecto a que las inversiones públicas no favorecen el

despliegue de la minería, que es la que aporta significativamente al PBI regional.

En el caso de Huancavelica, los agentes económicos consideran el proceso del PP como favorable para tomar decisiones sobre el programa de inversiones regionales. Del mismo modo consideran que el PRDC es un instrumento de planificación muy necesario para el desarrollo. Sin embargo, en los últimos años han asumido una postura un tanto pesimista sobre este proceso pues consideran que es reiterativo (“lo mismo todos los años”), asimismo que los resultados no recogen sus ideas, y si las acogen, estas finalmente son obviadas por la gestión o son manejadas por intereses políticos partidarios. De las 12 organizaciones de agentes económicos a nivel regional solo tres están inscritos como agentes participantes en el proceso del PP. Desde estos sectores se cuestiona el que no se respeten los acuerdos establecidos en las reuniones y que algunos proyectos que se priorizaron concertadamente no estén considerados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del gobierno regional, lo cual desalentaría la participación posterior. Opinión similar a la de varios agentes participantes de sociedad civil al respecto.

Finalmente, entre las regiones, Cusco se distingue por una participación reducida pero firme de instituciones, como la Cámara de Comercio de Cusco que ha participado en la construcción del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) al 2021 y participa en los talleres del PP, siendo integrante dentro del segmento de sociedad civil en el CCR; y la Cámara de turismo, igualmente con un representante en el CCR como uno de los segmentos de la sociedad civil.

Los agentes económicos de la provincia de Chepén poseen una agenda directamente relacionada con el comercio y la agroindustria. Su relación con la gestión municipal no es la deseada pues sienten que el gobierno local está direccionado a otros actores y sectores que no necesariamente son los comerciantes y productores de Chepén. Esto gravita negativamente en la decisión de estos agentes eco-

nómicos respecto a no participar en el PP. Sin embargo, consideran que: “(...) nuestra relación con la comunidad es de otra manera”¹⁵.

En la provincia de Acomayo, los agentes económicos que son directamente representantes de los productores participan de manera más regular y continua debido a que encuentran eco a sus demandas por promoción y mejora de sus actividades económicas a través de los PIP priorizados, pues estos les permiten mejorar sus productos y llegar de mejor manera a los mercados, asimismo porque mejoran la infraestructura para una mejor presentación de los productos en el caso de

los comerciantes del mercado de abastos. Este es el único caso, de las regiones y provincias consideradas, donde hay una relación armónica y de articulación de intereses entre estos instrumentos de gestión pública y los intereses de los agentes económicos locales.

Debemos concluir que los mecanismos de participación ciudadana en la gestión regional y local están siendo obviados por la gran mayoría de agentes económicos porque no toman en cuenta los intereses que estos tienen, pero además porque sus resultados no son significativos ni sus acuerdos están siendo cumplidos con efectividad.

15 Declaración de Tito Suin, empresario local.

III. LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS REGIONES Y PROVINCIAS

Debemos tomar en cuenta las características de las principales organizaciones sociales de las regiones y provincias consideradas, así como las instancias de concertación donde participan los distintos segmentos de sociedad civil. En los supuestos del PRDC y el PP son estos los principales actores a canalizar para que presenten sus propuestas y demandas, las cuales debieran ser objeto de negociación y concertación con las autoridades subnacionales.

Antes de oficializarse estos mecanismos de participación en el marco del proceso de descentralización, lo que venía pasando en lo que ahora denominamos sociedad civil no era nada alentador. El régimen fujimorista y las secuelas de la violencia política le habían pasado, y con todo el rigor posible, la factura a las distintas expresiones de organización social y al sentido de la gestión colectiva de demandas. La reiteración del “triángulo sin base” en la relación entre sociedad y Estado¹⁶, este último personificado en la figura presidencial y autoritaria de Fujimori, generó –y reforzó– fuertes vínculos clientelares entre las poblaciones, y sus debilitadas organizaciones, y el gobierno de entonces a través de sus políticas sociales y la inversión pública. Por su parte, la polarización desatada por el terrorismo y la extensión de su radio de acción hacia las ciudades colocaba literalmente “entre dos fuegos” la acción colectiva de sindicatos, gremios universitarios y diferentes organizaciones sociales. Entre la dependencia y el terror las

diversas organizaciones fueron afectadas seriamente en su funcionamiento y razón de ser, desactivándose algunas y arrinconándose otras hasta la marginalidad.

Pese al desfavorable contexto, no podemos dejar de destacar las contadas pero importantes experiencias de planificación concertada y compromisos presupuestales que se realizaron bajo el liderazgo de autoridades locales (distritales y provinciales). Aprendizajes que fueron posteriormente una referencia relevante en la que se basaron los legisladores que tuvieron a su cargo la formulación del marco normativo descentralista y la incorporación de mecanismos de participación como el PDC y el PP.

3.1 La sociedad civil en las regiones y provincias consideradas

El ‘tejido social’ en las que se desenvuelven los procesos participativos, desde que se iniciaron y por los antecedentes señalados concisamente en párrafos anteriores, era de deficitarios niveles de institucionalidad, representatividad y agregación. A ello habría que añadir el perfil predominante que se ha instalado entre los dirigentes sociales, muchos de los cuales han devenido en interlocutores con cierta autonomía, que tramitan o se convierten en intermediarios de sus propios intereses o de otros sectores sociales diferentes del que provienen¹⁷.

¹⁶ Esta figura, que incluso actualmente no se termina de superar, fue desarrollado por Julio Cotler en su libro *Clase, Estado y Nación*.

¹⁷ Tanaka, Martín: *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES) - Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2001.

De acuerdo a buena parte de los informes, el registro de la situación de sociedad civil, actualmente, sigue siendo deficitario en varios sentidos. Los procesos participativos han sido bastante flexibles respecto a la participación de diferentes actores. Así tenemos que tanto los procesos realizados en la escala regional como en los espacios provinciales no necesariamente se sustentan en organizaciones sociales e instituciones de sociedad civil del nivel de representación territorial requeridos. El acceso a estos espacios e instancias no se han convertido en un incentivo gravitante, salvo en muy pocos casos, para generar expresiones organizativas agregadas en su representación y propuestas. La fragmentación sigue siendo el rasgo predominante de nuestra sociedad y procesos como el PDC y el PP no están concebidos para resolver directamente, ni total ni parcialmente, los problemas respecto a la calidad de la participación de estos diversos actores que tienen que ver con su representación, agregación y eficacia.

La situación de Áncash pareciera reflejar una situación límite. En su informe se afirma sin pestañear que: “No existen organizaciones sociales de carácter regional, excepto la Federación Agraria Departamental de Áncash ‘Atusparia Ucchu Pedro - FADA ÁNCASH’”. Incluso la situación particular de esta única organización social, a la que se le reconoce presencia regional, es bastante acotada, pues cuenta con solo 4 o 5 ligas provinciales de un total de 20 provincias, y al parecer con prácticas cada vez menos gremiales y reivindicativas¹⁸. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), que es una instancia pública de composición mixta, con representantes del sector público como de la sociedad civil, sería la única institución que salvaría el honor de lo

que se identifica como sociedad civil en esta región¹⁹ y que tiene bastante dinamismo, iniciativa y ascendencia.

Arequipa aparece, según el informe respectivo, como otra región donde son escasas las organizaciones de alcance departamental: “(...) la diversidad y mayoría de organizaciones sociales no tienen representatividad regional, son solamente cuatro organizaciones sociales”. Una de ellas es la Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa (AUPA), la cual “ha perdido vigencia y representatividad, por conflictos internos que motivaron su división” (informe de Arequipa). Las tres organizaciones que mantendrían un dinamismo regular son: la Sociedad Agrícola de Arequipa (SADA), la Federación Departamental de Arequipa (FDTA) y el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP). La SADA y la FDTA han participado en el proceso del PP del año 2013 manteniendo una actitud propositiva. En el primer caso, con una propuesta de proyecto dirigido al desarrollo de la infraestructura agrícola y distribución del recurso hídrico, y, en el segundo caso, a la satisfacción de los servicios básicos con proyectos vinculados al saneamiento, la salud y a la educación sanitaria. Diferente es la situación del SUTEP y la AUPA, que no han tenido participación significativa en el proceso del PP.

En Cajamarca encontramos poca presencia de organizaciones sociales de representación regional. Entre ellas se encuentran las organizaciones de rondas campesinas y urbanas, destacando la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú (FEROCA-FENOP)²⁰. También destaca el Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca y su principal dirigente, Wilfredo Saavedra, por el abierto

18 “(...) desde el 2005 a la fecha se ha convertido en una entidad dedicada a defender intereses independientes y puntuales de comunidades, personas u organizaciones que puedan pagar los servicios del presidente y su equipo de colaboradores. Se percibe que ellos exigen a las entidades públicas y privadas, principalmente a las empresas extractivas el otorgamiento de vehículos, maquinarias y otros para luego venderlas y distribuirse con personajes de su entorno el valor de lo vendido (...)” (informe de Áncash).

19 “La única entidad que tiene una representatividad regional es la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Áncash, espacio donde participan instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil” (informe de Áncash). Cabe agregar que en casi todos los otros informes regionales o provinciales se considera a la MCLCP como institución de sociedad civil cuando no lo es. Reflejo compensatorio, se podría decir.

20 “Es la única estructura organizacional en Cajamarca que cuenta con una institucionalidad por años, asumiendo el papel del Estado en procesos de justicia y defensa de los intereses comunales” (informe de Cajamarca).

enfrentamiento con el proyecto minero Conga²¹. Hay un dinamismo importante de instituciones de la sociedad civil en los procesos del PDC y PP, como el asumido principalmente por algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), tales como el Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social (CEDEPAS), el Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES) y la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), que junto a la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca asumen un rol activo como integrantes del equipo técnico regional. De otro lado, se identifica la presencia y el dinamismo de algunas instituciones de la sociedad civil relacionadas con los promotores del proyecto Conga o que han tomado una postura a favor de la misma, como la Asociación Los Andes Cajamarca (ALAC), el Equipo de Desarrollo Agropecuario de Cajamarca –EDAC– (ONG que es parte del CCR) y la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca. Todas estas organizaciones mencionadas han participado en el proceso del PRDC.

Huancavelica es otra región donde el dinamismo y la presencia de la sociedad civil son débiles en el escenario regional. Entre las pocas organizaciones sociales de impacto regional que tienen cierta visibilidad se identifica a la Federación Regional de Víctimas de la Violencia Política y a la Asociación de Productores Alpaqueros de Huancavelica. Entre las instituciones de la sociedad civil, la que se muestra con mayor dinamismo es el Consejo Departamental de Huancavelica del Colegio de Ingenieros del Perú. En los procesos participativos, en particular en el PP del 2013, han tenido una presencia importante diversas ONG (como la Asociación Benéfica PRISMA, CARE, DESCO, el Centro de Desarrollo Andino Sisay y Visión Mundial), la Asociación de Productores Alpaqueros y la Red Nacional de

Promoción de la Mujer. Algunas de las ONG mencionadas fueron parte del equipo técnico regional del PP.

Si bien el caso de la región La Libertad es similar a los anteriores, en el informe regional se resalta una característica particular: la centralización en la capital de la región de los principales y más dinámicos actores de sociedad civil: “La capital de la región es la ciudad de Trujillo, donde se encuentran la mayor cantidad de organizaciones e instituciones de impacto regional que actualmente no son muchas, dada la fragmentación social existente en la región y el país”. Entre las pocas organizaciones e instituciones que se destacan por su presencia regional están la Federación Nacional de Mujeres Líderes y Desarrollo Humano del Perú²² y el Sindicato Único de Trabajadores en la Educación – SUTEP región La Libertad. La primera participa en el presupuesto participativo regional, la segunda, como en la gran mayoría de casos considerado, no participa. De otro lado, y de manera particular en esta región, destaca la participación del Cuerpo General de Bomberos²³.

Cusco tampoco es ajena a la situación deficitaria que se registra en los casos comentados anteriormente: “En la región existe cierta dispersión y crisis de representación social” (informe del Cusco). Se señala que son escasas las organizaciones de alcance regional y que de ellas unas cuantas participan en los procesos participativos²⁴. Existen federaciones que aún mantienen su vigencia, aunque sin el peso e impacto de décadas atrás. Por ejemplo, la Federación Departamental de Trabajadores del Cusco (FDTC), base de la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), sigue promoviendo y organizando acciones de protesta en contra de situaciones que atentan sus derechos. Así mismo, la Federación Departamental

21 “Tiene un rol de planificación y logística de las acciones en contra del proyecto CONGA y la construcción de la represa Chonta” (informe de Cajamarca).

22 “(...) que asume la promoción de los derechos de la mujer en la región La Libertad” (informe de La Libertad).

23 “(...) es una institución muy activa y reconocida” (informe de La Libertad).

24 “(...) en el espacio regional la representación de la sociedad civil es mínima, pues son pocas las organizaciones de nivel regional que se involucran en los procesos participativos como los presupuestos participativos, los procesos de elaboración de los planes concertados o los procesos de vigilancia y de incidencia” (informe de Cusco).

de Campesinos de Cusco (FDCC), afiliada a la Confederación de Campesinos del Perú (CCP) –aunque con diferencias con la orientación de su directiva nacional–, agrupa federaciones en 8 de las 13 provincias de la región y actualmente basa su trabajo en la implementación de la propuesta de Sierra Productiva y del programa Mi Chacra Productiva emprendido por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). Ninguna de estas federaciones tiene una presencia importante en los procesos y espacios de concertación regionales. A diferencia de ellas, la Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru de Cusco (FARTAC), afiliada a la Confederación Nacional Agraria (CNA), con bases en 6 provincias y con participación en procesos de incidencia y de protesta en temas referidos a la actividad minera, el TLC y la ley de recursos hídricos, participa activamente en espacios de concertación como el Consejo Regional Concertación Agraria para la Reactivación y Desarrollo del Sector Agropecuario (CORECA), el CCR y la MCLCP. Cabe recalcar que entre las dos federaciones campesinas, FDCC y FARTAC, se han realizado varios esfuerzos de unificación que no lograron prosperar (informe de Cusco).

No obstante este registro crítico, el informe de Cusco a su vez presenta diversas dinámicas sectoriales, seguramente acotadas y fragmentadas, pero en movimiento. En el sector agropecuario se identifican varias organizaciones de productores de denominación regional que desarrollan la gestión de sus demandas e intereses a través de sus expresiones organizativas, en diferentes actividades como: criadores de cuyes, productores lácteos, criadores de animales mayores (alpaca y llamas) y artesanos. De igual modo lo hace la asociación de comunidades campesinas conservacionistas de vicuña y guanacos. Existen además otros gremios de productores que incluso son parte de una organización nacional, como el Fondo de Fomento de la Ganadería Lechera (FONGAL) y la Asociación Regional de Organizacio-

nes Transformadores y Productores Ecológicos del Cusco (ARPEC). Aunque no está inscrita legalmente, es reconocida también la Asociación Regional de Productores Agropecuarios del Cusco (ARPAC).

Las organizaciones de mujeres no se quedan atrás. Las de mayor presencia son la Federación de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP - Cusco), la Federación Regional de Comedores, la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI), la FEREMOVIDIC, el Comité de Administración de Vaso de Leche Cusco y la Central Nacional de Mujeres Micaela Bastidas²⁵. La primera organización está afiliada a la FEMUCARINAP Nacional y la CONAMOVIDI es una organización nacional con presencia en 15 regiones del país. Otra organización, ya mencionada en el capítulo anterior, es la Cámara de Comercio, Industria, Servicios, Turismo y Producción con participación tanto en el CCR como en algunas plataformas y espacios de concertación.

En la región donde la situación se presenta y percibe distinta es en Piura. Si bien ahí no se resuelven los problemas de representación y agregación que predominan entre los distintos segmentos de la sociedad civil²⁶, el dinamismo y las iniciativas generadas por algunas organizaciones e instituciones las ubican, por lo general, como contrapartes legítimas ante las autoridades regionales. Entre las organizaciones que han participado activamente en los procesos del PDC y el PP en los últimos años se ubican PROGRESO, la Central de Comunidades Campesinas del Bosque Seco de Piura (CECOBOSQUE), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Radio Cutivalú, la Universidad Nacional de Piura, la Federación Regional de Rondas y Comunidades Campesinas de Piura, el Foro Salud Región Piura, el Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social (CEDEPAS) Norte, el Colegio de

25 “Las mujeres de nuestra región vienen conquistando gradualmente espacios políticos, económicos y sociales” (informe de Cusco).

26 “(...) la mayoría de ellos son organizaciones o instituciones de alcance provincial o interdistrital concentradas en la capital de la región (...)” (informe de Piura).

Economistas de Piura, entre otras. Y por cierto, también se incluye a la MCLCP.

En los dos casos provinciales considerados la situación es parecida a la gran mayoría de regiones analizadas. En el informe de la provincia de Chepén, en La Libertad, se ensaya una explicación que valdría la pena contrastar y analizar mejor:

“Chepén es una sociedad agrícola y comercial con presencia de 23 instituciones bancarias y financieras (bancos, cajas de ahorro, etc.); de ahí que el dinamismo local sea más económico que social o político. El comercio es la gran línea económica, impulsada por empresarios locales, trujillanos, chichayanos y cajamarquinos. Ello va a explicar, en parte, la baja influencia de las organizaciones sociales o políticas dentro de la provincia” (informe de Chepén).

En Chepén, las organizaciones de alcance provincial son igual de escasas como en la escala regional, y entre las que tienen mayor presencia están la comisión de regantes de la provincia y el SUTEP. Entre las instituciones existentes, quizá la de mayor impacto es la Coordinadora Agraria del Valle Jequetepeque (COAJE), que actúa en las provincias de Pacasmayo y Chepén. Existen además otras organizaciones como los comedores populares y comités de vaso de leche, que tienen una vida activa pero con un impacto bastante limitado en la provincia. Si bien no todas estas organizaciones e instituciones participan en el PDC²⁷ y el PP, en este último mecanismo se menciona la existencia de una tendencia a la baja en la participación de las organizaciones provinciales por la no ejecución de las propuestas priorizadas. Finalmente, cabe mencionar que al igual que en el nivel regional, en Chepén también tiene presencia en el PP la Compañía de Bomberos.

En la provincia de Acomayo, en Cusco, tampoco hay muchas organizaciones de re-

presentación provincial, aunque las pocas que hay actúan con cierto dinamismo. Entre ellas se identifica a la Liga Agraria de Acomayo, que con su presencia en diferentes distritos, ha participado en la elaboración del PDC provincial al 2021 y en el PP, donde presentó propuestas de PIP, en alianza con los productores agropecuarios de la provincia (proyecto que está en continuidad para el presente año 2014). En Acomayo las mujeres también se han involucrado en los procesos de PDC y PP a través de la Asociación de Mujeres de la Provincia de Acomayo, que en alianza con otras asociaciones distritales de mujeres ha logrado priorizar su propuesta de proyecto sobre seguridad alimentaria de las comunidades campesinas de la provincia, alianza a la que han sumado con efectividad a sus autoridades locales e instituciones (ONG) y que ya se viene ejecutando en un distrito, y pronto en los distritos restantes de la zona.

3.2 Los espacios de concertación: el PDC y el PP

Los espacios de concertación, comisiones de trabajo, mesas sectoriales, grupos promotores, foros u otra denominación, tienen una larga historia en las regiones de nuestro país. Son de naturaleza consultiva y suelen congregarse tanto a entidades gubernamentales como a la sociedad civil, aunque en algunos casos solo participan las organizaciones e instituciones de sociedad civil. La conformación de estos espacios se da en algunos casos por presión y/o reivindicación de organizaciones sociales, otros por incidencia de instituciones de sociedad civil, los menos por voluntad política de la autoridad y algunas por el cumplimiento de alguna normativa nacional o internacional. El espacio de concertación que en todos los casos considerados es resaltado como el de mayor reconocimiento y dinamismo es la MCLCP.

El principal desafío de estas instancias y procesos de concertación para sus participan-

²⁷ “Las organizaciones sociales de la provincia de Chepén han participado muy modestamente en la elaboración del Plan Provincial de Desarrollo Concertado” (informe de Chepén).

tes es el de construir su legitimidad y eficacia en las decisiones del gobierno subnacional. En ese sentido, resulta muy pertinente el comentario recogido en el informe de Cusco, al que ubicamos en condicional: “Las nuevas tendencias de la gestión pública, basados en la concertación y articulación intersectorial e interinstitucional, han permitido que surjan espacios de concertación y mesas temáticas, para los diferentes ejes del desarrollo regional”.

En Piura debemos resaltar la existencia de diversos esfuerzos de articulación y concertación más allá de la MCLCP y de los procesos participativos. En el año 2010 se constituyó un colectivo de incidencia electoral promovido por diversas organizaciones de la sociedad civil con motivo de las elecciones regionales y municipales de ese año, estableciéndose el “Pacto Político por la Gobernabilidad Regional” que contiene 10 prioridades distribuidas en 5 ejes (social, productivo económico, ambiental, gobernabilidad, transparencia y seguridad ciudadana), con fuerte prioridad en temas relacionados a la primera infancia. Luego del proceso electoral, el colectivo de incidencia electoral se convirtió en el “Colectivo por la Gobernabilidad Regional”, que ha venido haciendo seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos en el pacto. Otro importante espacio que congrega a un grupo importante de organizaciones de la sociedad civil es la “Convención de la Sociedad Civil”, que desde hace cinco años realiza un evento anual donde se discute temas de coyuntura. El año pasado (2013) se invitó a las autoridades regionales para que informen de los avances en la implementación del pacto suscrito. En el año 2013 ha sido muy importante el dinamismo adquirido por los representantes de la sociedad civil en el CCR, así como de su asamblea de delegados en pleno, que ha hecho incidencia en la rigurosidad de la formulación de los proyectos priorizados en el PP, en la calidad y profundidad de la rendición de cuentas de parte de las autoridades regionales, en el seguimiento a la calidad de los expedientes

técnicos en concordancia con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), etc. (informe de Piura). Debemos indicar también que hay un grupo importante de instituciones de la sociedad civil, por su compromiso en sostener estas iniciativas, que participan en varias de estas instancias o espacios de concertación regional²⁸.

La MCLCP en Piura, como en las demás regiones donde actúa, cumple un papel importante y dinámico. Tiene una composición que reúne a autoridades regionales y/o locales, entidades públicas, sector privado (mayormente las cámaras de comercio), los gremios laborales, las principales Organizaciones Sociales de Base (OSB), las universidades y las ONG. Su agenda en los últimos años ha privilegiado la atención a la primera infancia. Un gran logro ha sido la implementación del Sistema Regional de Atención Integral a la Primera Infancia en algunas regiones, como Piura. En esta región se han constituido otras instancias de concertación temática e incidencia política y/o pública como la Mesa de Atención y Prevención de la Violencia contra la Mujer, conformada por 16 organizaciones e instituciones de la sociedad civil y el Estado. Estos diversos espacios de concertación han tenido una participación muy activa en los procesos de PP y PDC, aunque no han presentado propuestas de manera directa sino que lo han hecho por medio de sus integrantes, que también son agentes participantes, pero siempre de manera concertada (informe de Piura).

En Cusco los espacios de concertación han ido creciendo en número y en formalización. A las experiencias de la MCLCP y el CCR se le suman los espacios establecidos por ley en sectores como salud, educación, agricultura y turismo. El gobierno regional, además, está impulsando y formalizando espacios temáticos, como en seguridad alimentaria, género, niñez y adolescencia, violencia contra la mujer, etc. Actualmente existen cerca de 20

28 “En cuanto a los principales espacios de concertación existentes en la Región encontramos que están conformados por las mismas organizaciones con pequeñas variaciones, estas organizaciones participantes son las que muestran mayor presencia en los espacios de participación y concertación regional” (informe de Piura).

espacios de concertación constituidos, aunque algunos de ellos solo fueron constituidos por norma, no se han instalado o tienen poca dinámica real.

En el primer grupo de instancias relacionadas con sectores del gobierno nacional están el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) y el Consejo Regional de Salud (CORESA). El COPARE es un espacio de concertación entre los estamentos vinculados con el quehacer educativo cuyo principal objetivo es la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional (PER), y está presidido por el Director Regional de Educación. El CORESA, por su parte, está conformado por entidades del Estado y la sociedad civil que trabajan el tema de salud. Este consejo, bajo la conducción de la Dirección Regional de Salud, promueve la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud y ha elaborado, mediante talleres, el Plan Regional Concertado de Salud (PRECOSA). Actualmente la situación de ambas instancias es de decaimiento, sobre todo el CORESA.

Entre las instancias de concertación promovidas por el gobierno regional, tanto en las anteriores como en la actual gestión, tenemos una experiencia importante y con algunos resultados. Por ejemplo, se tiene el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria, a cargo de la Gerencia Regional de Desarrollo Social del gobierno regional, que cuenta con un reglamento interno, un comité técnico y con reuniones ordinarias mensuales. Este consejo incorpora a representantes de los sectores públicos (de los tres niveles de gobierno) y de la sociedad civil (ONG, organizaciones sociales de base, cooperación internacional). Cabe recalcar, además, que fue reconocido en el marco de la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y de la Estrategia Nacional CRECER. Este consejo regional ha generado la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y se encuentra en proceso de implementación de dicha estrategia a nivel de los gobiernos locales, para lo cual se tiene el modelo de implementación y un plan de incidencia. Otra experiencia a resaltar es

la del Grupo Técnico de Cambio Climático, liderado por la Gerencia Regional de Recursos Naturales, cuyo objetivo fue diseñar la Estrategia Regional frente al Cambio Climático (aprobada ya por el consejo regional). También se está conformando el Consejo Regional frente al Cambio Climático, cuyo reconocimiento se encuentra aún para su aprobación. El mencionado consejo estará integrado por instituciones públicas ligadas al tema y organizaciones no gubernamentales que propiciarán medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático. También está en diseño el plan de implementación de la estrategia, aunque todavía en proceso de validación por el equipo técnico.

Existen también otras instancias bajo responsabilidad funcional del gobierno regional, como el Consejo Regional de Concertación para la Reactivación del Agro (CORECA), coordinado por la Gerencia Regional de Desarrollo Económico del gobierno regional, quien la ha delegado a la Dirección Regional de Agricultura, en donde se trabajó la Agenda Agraria Regional de manera participativa y descentralizada, la misma que se encuentra para su aprobación por el consejo regional. De igual modo se ha conformado la Red Regional por la Primera Infancia, que está diseñando el Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PRANA), el Consejo Ambiental Regional (CAR), instancia transectorial y de coordinación del Estado con la sociedad civil y las empresas para la implementación del Plan de Acción Ambiental al 2021; y los Consejos Ambientales Municipales a nivel local.

Finalmente, también se encuentran en actividad, aunque no tan regulares ni influyentes como años anteriores, espacios conformados solo por entidades de la sociedad civil, como la Red Educativa Regional, constituida por aproximadamente 30 ONG y asociaciones educativas locales, y el Grupo Impulsor por la Descentralización (GID), conformado por más de 50 instituciones y organizaciones de la sociedad civil de la región que promovió de manera coordinada procesos de participación e incidencia en temas relacionados a la descentralización e integración regional.

En Cajamarca no son muchas las instancias de concertación de alcance regional y las mismas no tienen el dinamismo de otras regiones. Aparte de la MCLCP tenemos varios espacios generados por el gobierno regional, como la Comisión Técnica Regional del Proceso de Ordenamiento Territorial, que tiene el encargo de elaborar la metodología y posterior Plan de Ordenamiento Territorial de Cajamarca, considerando que por el momento ya se cuenta con un Plan de Zonificación Económica Ecológica (ZEE). Esta comisión está conducida por el gobierno regional a través de cuatro de sus direcciones (Energía y Minas, Agricultura, Salud, Educación) e integrada por instituciones de sociedad civil (CEDEPAS, SER, GRUFIDES), cooperación internacional (GIZ), la MCLCP, organizaciones agrarias (Convención Nacional del Agro Peruano –CONVEAGRO– y la Asociación Regional de Productores Ecológicos) y la Red de Municipalidades Rurales de Cajamarca (REMURCAJ). Otra instancia es la Coordinadora de Derivados Lácteos de Cajamarca (CODELAC), surgida en el 2012 por iniciativa de algunas ONG y formalizada mediante ordenanza por el gobierno regional en el 2006, que gestionó un logro importante como la denominación de origen del queso mantecoso cajamarquino. Esta coordinadora está impulsada por la Dirección Regional de Agricultura y otras direcciones del gobierno regional (Producción y Salud), e integrada por otras entidades públicas (como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –INDECOPI–, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria –SENASA–, la Dirección General de Salud Ambiental –DIGESA– y la Municipalidad Provincial de Cajamarca), la Cámara de Comercio, organizaciones y empresas de productores, ONG y entidades de enseñanza tecnológica (como el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial –SENATI– y el Centro de Formación Profesional –CEFOP–).

Otras experiencias formalizadas por el gobierno regional son el Consejo Regional de la Mujer (COREMU) y el Consejo Regional de la Juventud (COREJU). El COREMU, formalizado por ordenanza regional el año 2010, está bajo la responsabilidad de la Gerencia Regional de

Desarrollo Social y conformada por la Red de Promotoras de la Mujer Rural Cajamarquina (REPRODEMUC), varias ONG que trabajan el tema (Familia Sana, Asociación Mujer y Familia, CEDEPAS, la Asociación para el Desarrollo Internacional –ADIAR– y GRUFIDES) y gremios laborales (CGTP, SUTEP). El COREJU fue conformado mediante ordenanza regional el 2010 y su finalidad es la de velar por los derechos de los jóvenes y su inclusión en los procesos de desarrollo local y regional. En este caso no se involucra ningún tipo de instancias pública o privada, y está exclusivamente organizado y dirigido por los jóvenes.

Existe una experiencia de articulación de entidades de la sociedad civil (como la Cámara de Comercio de Cajamarca y ALAC) y empresas mineras (como Yanacocha, Lumina Cooper y Angloamerican) que promueven el denominado Colectivo Cajamarca. Este colectivo tiene como figura visible y portavoz a Luis Guerrero, exalcalde provincial de Cajamarca y director de la ONG Equipo de Desarrollo Agropecuario de Cajamarca (EDAC). El tema central de la activación de la organización ha sido, y es, la defensa del proyecto minero Conga.

Ninguno de los espacios de concertación descritos, según el informe regional, ha propuesto proyectos de inversión pública a nivel del PP regional. No obstante, los únicos que siempre se involucran en los procesos de PP y del PRDC son el COREJU y la MCLCP. Por lo general el primero asume un rol de agente participante y el segundo de facilitador del proceso.

En Huancavelica, como en Cusco, hay un gran número de instancias de concertación, en su gran mayoría promovidas por el gobierno regional. Estas son: la Mesa de Concertación Alpaquera (MECOAL), el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (CRSAN), la Comisión Ambiental Regional, la Red Regional Anticorrupción, la Mesa de Diálogo y Concertación por la Educación, el Consejo Regional de Coordinación del Sector Agrario, el Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa (COREMPYPE- Huanca-

velica), el Consejo Regional por la Primera Infancia (CREPI), el Consejo Regional de la Mujer (COREMU), el Consejo Regional del Plan Integral de Reparaciones (COREPIR), la Mesa por la Participación y Desarrollo Inclusivo de las Personas con Discapacidad, el Consejo Regional de las Personas Adultas Mayores (COREPAM), el Comité Directivo Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CDRPETI), el Consejo Regional de la Juventud y el Consejo Regional de Salud. Algunas de estas instancias vienen participando en el PP, a la vez que hicieron aportes en el proceso de actualización del plan regional, actualmente en marcha.

La Libertad registra, al tenor del informe recepcionado, pocas experiencias de espacios de concertación de alcance regional. A la siempre presente y activa MCLCP solo se le suma la Asociación Regional de ONG (AROLIB), que es un espacio para concertar políticas de desarrollo. Además de las ONG esta asociación está integrada por la cooperación internacional.

A nivel provincial tenemos que Acomayo tiene una experiencia muy interesante de concertación y articulación para el desarrollo territorial denominado Comité de Gestión de Acomayo (COMGEA), integrado por todos los actores del sector público de la provincia (Salud, Educación, agencia agraria, gobernación, policía nacional, institutos pedagógicos y técnicos), organizaciones sociales de mujeres, jóvenes, gremios campesinos, comunidades campesinas, productores y organizaciones religiosas, instituciones privadas (ONG). Desde este espacio provincial de concertación se ha definido la orientación y coordinación del PDC y todo el proceso de los PP. Incluso

ha permitido definir PIP para ser llevado al PP regional. Los integrantes del Consejo de Coordinación Local (CCL) provincial, dada su dinámica de solo dos reuniones al año, en la práctica se han subsumido en el COMGEA para generar una funcionalidad más amplia y secuencial del proceso de desarrollo local. A ello debemos agregar la conformación de cuatro Mesas Temáticas de Desarrollo (MTD), integradas por las instituciones de acuerdo a su especialización y las organizaciones sociales correspondientes. Si bien las cuatro mesas temáticas vienen funcionando, son la mesa temática social (salud, educación y saneamiento) y la mesa temática económica (agropecuaria, artesanía, turismo, comercialización, etc.) donde se han definido programas, proyectos, líneas de acción y los presupuestos alineados a los objetivos estratégicos del PDC provincial. Esta es, qué duda cabe, una experiencia donde vienen produciéndose resultados positivos, en cuanto legitimidad y eficacia, de los mecanismos de participación y concertación.

En la provincia de Chepén la MCLCP confirma su dinamismo. En particular, esta tiene una importante presencia de las entidades públicas de la provincia. A ella también se ha incorporado, situación inusual, una empresa privada –Hidroandina– que brinda el servicio de alumbrado eléctrico a las provincias de Pacasmayo y Chepén. Otra experiencia de concertación, que funciona más como una organización y que se define como movimiento ciudadano, es la llamada Asociación Civil de la provincia de Chepén, creada en el año 2010 como producto de los procesos de PP, que promueve la defensa de los espacios de participación ciudadana en todos los ámbitos públicos. Su presidente se ha convertido en un líder local.

IV. GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LOS MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1. La descentralización en debate

Este año 2014 viene siendo un año decisivo para el proceso de descentralización en el país. Como nunca antes aparece este como un tema de interés nacional, que ha merecido la preocupación tanto del gobierno nacional como del Congreso de la República. También ha sido noticia de primera plana durante varias semanas en la gran mayoría de medios de comunicación. Lamentablemente los aspectos que han merecido esta inusual atención han sido aquellos referidos a los casos de corrupción, e inclusive de accionar delincuencia, que involucrarían directamente a algunas autoridades regionales. Hasta el momento el Poder Judicial ha encarcelado, preventivamente, a cuatro presidentes regionales.

Si bien la descentralización es la única reforma estatal que ha continuado en pie desde la caída del régimen fujimorista, es claro que algo, o bastante, anda mal. Algunas voces más conservadoras han planteado abiertamente, o dejado entrever, que lo mejor sería cancelar el proceso de descentralización, eliminar los gobiernos regionales y volver al control centralista del gobierno nacional. La mayoría de líderes de opinión y dirigentes políticos se inclinan por hacer una revisión de fondo e implementar algunas medidas correctivas, a pesar de que no hay consenso sobre el propio diagnóstico que permita establecer las causas principales del problema, ni sobre las medidas concretas que requiere esta crítica situación. A

la vista no hay una propuesta oficial desde el gobierno nacional y por ahora están en curso, en el Congreso de la República, algunas medidas que son realmente secundarias (como el de cambio de nombre de los presidentes regionales y el evitar la reelección de los mismos) para volver a enrumbar el necesario proceso de descentralización.

Es claro que estamos ante una política de Estado que ha sido dejada al garete por los dos últimos gobiernos nacionales y puesta de costado en las propuestas e iniciativas de los principales partidos políticos y de la opinión pública nacional, regional y local. En el contexto de este práctico abandono de la gestión política de un proceso tan complejo y para ser aplicado en contextos territoriales e institucionales bastantes heterogéneos, se han venido tomando diversas decisiones desde los dos últimos gobiernos nacionales que están tendiendo a recentralizar algunas competencias ya transferidas a los gobiernos subnacionales, así como a reconcentrar recursos de inversión pública, bajo el supuesto de la incapacidad de los gobiernos regionales para ejecutar el gasto público y proveer servicios con eficiencia y eficacia²⁹.

Esta tendencia se ha venido consolidando sobre todo en las políticas de inclusión social, donde el Ejecutivo ha priorizado la desconcentración administrativa antes que la descentralización, asumiendo el control funcional y presupuestal, así como una limitada coordi-

29 "Las situaciones descritas no traducen señales claras del compromiso del Gobierno Nacional con el proceso de descentralización y, por ello, se ha señalado que existe una tendencia a la recentralización de servicios que habían sido descentralizados o estaban previstos de serlo" (ProDescentralización, 2014).

nación y articulación intergubernamental, en aras de conservar para sí el protagonismo del gobierno nacional y de la figura presidencial (en el presente gobierno, de la Primera Dama) por encima de la presencia de gobiernos regionales y municipalidades.

En la Constitución Política del Perú y en la Ley de Bases de Descentralización si bien se establece un régimen de autonomía, en la práctica se ha terminado por imponer un diseño institucional rígido y centralizado, como es el caso de la programación presupuestal, donde el MEF emite una directiva anual para establecer como los gobiernos subnacionales deben gestionar sus presupuestos. Todo esto termina por imponer a los gobiernos regionales una serie de rigideces en el diseño institucional que:

“(...) parecería que en el gobierno nacional se considerara a los gobiernos descentralizados discapacitados por defecto o peor aún, deshonestos por regla, por lo cual se sobre-reglamentan las normas, atentando con ello contra la autonomía y las competencias que constitucionalmente les corresponden”³⁰.

Las principales evaluaciones realizadas sobre el proceso descentralista registran muchas coincidencias y consideran pasivos claves, tales como: 1) la ausencia de un consenso político que permita superar sus actuales bloqueos e inconsistencias; 2) un proceso sin conducción ni liderazgo, actualmente a cargo de un órgano de tercer nivel en la estructura del Estado; 3) una inexistente vinculación con la reforma y modernización del Estado; 4) la no consolidación de un modelo de gestión descentralizada; 5) una regionalización en fojas cero en donde se mantiene una caduca organización territorial departamental, en algunos casos proveniente de la Colonia. Está bastante claro entonces, sobre este proceso, que faltan tomar decisiones en varias direccio-

nes. Si bien se acusa una falta de voluntad política de las autoridades nacionales para desarrollar respuestas frente a este tema, también es cierto la ausencia de movimientos sociales o actores políticos que reivindicquen esta reforma estatal, motivos por los cuales se vienen postergando indefinidamente decisiones fundamentales para el proceso descentralista, como la formulación del Plan Nacional de Descentralización 2012-2016, el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y la implementación del Consejo de Coordinación Intergubernamental. De otro lado, la descentralización económica y fiscal, temas primordiales para el proceso, también se ven sin mayores cambios.

4.2. Gobiernos regionales y limitaciones para una gestión descentralizada

La reforma descentralista concibió un nivel de gobierno intermedio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales: los gobiernos regionales. Se dejó en el pasado los diversos nombres que se acuñaron para los organismos que los gobiernos nacionales designaban para tener presencia directa y permanente en los departamentos del país (Consejo Transitorio de Administración Regional –CTAR–, fue el último de ellos). Los objetivos democratizadores que alentaron la descentralización permitieron conformar los gobiernos regionales como el nivel de gobierno al que se le transferiría los más importantes y la mayor cantidad de funciones y competencias del gobierno nacional. Además, sería una instancia de gobierno electa por mandato popular y más cerca de la gente.

El nuevo artículo 192 en la reforma constitucional del 2002 asigna a los gobiernos regionales la tarea de: “promover el desarrollo y la economía regional”, debiendo “fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las

³⁰ Molina, Raúl. *Sistematización de experiencias de reforma Institucional en gobiernos regionales*. Propuesta desarrollada a solicitud del Grupo de Trabajo sobre “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”, de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Con apoyo de USAID - Pro Descentralización. Mayo del 2010. Página 20.

políticas y planes nacionales y locales de desarrollo". Para ello, se le confieren principalmente las siguientes competencias: "formular y aprobar el plan de desarrollo regional"; "regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad"; "promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley"; y "fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional"³¹.

En el diseño institucional de los gobiernos regionales se presentaron algunas dificultades para la gestión de sus funciones y competencias de partida y, sobre todo, para las transferidas:

"En la práctica, aun tratándose de un diseño estándar que en las intenciones hubiera querido propiciar una organización equilibrada y homogénea, ha generado un conjunto de desequilibrios en la estructura de organización regional: (i) Gerencias regionales aparentemente equivalentes pero de naturaleza diferente; (ii) Adscripción de direcciones regionales a determinadas gerencias genera desbalances entre ellas; (iii) Diferencias de tamaño entre las direcciones regionales incrementan los desequilibrios; (iv) Una sola Gerencia General para una estructura tan grande y compleja; (v) Una asignación confusa de materias de competencia a las gerencias regionales"³².

Que no se haya terminado de reglamentar la LOPE, significa que, en la práctica, todavía no se ha establecido la compaginación entre las funciones, competencias y coordinaciones entre el nivel nacional con el regional y local. Solo en los sectores Educación y Salud hubo avances parciales para establecer modelos de gestión descentralizada. Además, su funcionamiento está regido por los diversos sistemas administrativos nacionales³³, estandarizados y controlistas, con poco margen para la innovación y adaptación en las distintas realidades de los gobiernos subnacionales. Este marco institucional en construcción resta efectividad y eficacia a los gobiernos regionales, y por extensión a los gobiernos locales, debilitando sus perspectivas para lograr una gestión descentralizada para la prestación de servicios y la inversión pública.

4.3 Las estructuras de los gobiernos regionales y locales y su involucramiento con el PP

PRESIDENTES/CONSEJOS REGIONALES, ALCALDES/
CONSEJOS MUNICIPALES Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PP

La estructura básica del gobierno regional considera la presidencia regional, el Consejo Regional (CR) y el Consejo de Coordinación Regional (CCR)³⁴. La presidencia regional es el órgano ejecutivo del gobierno regional. El presidente regional es elegido junto con un vicepresidente por un periodo de cuatro años, cumpliendo los otros aspectos respecto a que es irrenunciable, pero revocable conforme a ley³⁵. Sus atribuciones referidas a la planificación y el presupuesto son: "proponer y

31 Contraloría General de la República. *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), 2014.

32 Molina, Raúl. *Sistematización de experiencias de reforma Institucional en gobiernos regionales*. Propuesta desarrollada a solicitud del Grupo de Trabajo sobre "Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales", de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República. Con apoyo de USAID - Pro Descentralización. Mayo del 2010. Página 23.

33 Estos son de: inversión pública, planificación, presupuesto, contrataciones y adquisiciones, tesorería, control, abastecimiento y contabilidad.

34 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR). Ley n° 27867 del 18 de noviembre del 2002. Título II. Organización de los Gobiernos Regionales. Capítulo I. Estructura Orgánica. Artículo 11.- Estructura básica.

35 LOGR. Capítulo III. Presidencia Regional. Artículo 20.- De la Presidencia Regional.

ejecutar el Presupuesto Participativo Regional aprobado por el Consejo Regional”; “convocar y presidir las sesiones del Consejo Regional y del Consejo de Coordinación Regional”; “presentar al Consejo Regional: el PDRC, el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual”; y “proponer, ejecutar las estrategias y políticas para el fomento de la participación ciudadana”³⁶.

El CR es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional, integrado por los consejeros regionales elegidos también por sufragio directo por un periodo de cuatro años. Anualmente los consejeros regionales eligen, entre ellos, a un consejero delegado que convoca y preside las sesiones del CR, lo representa y tramita sus acuerdos³⁷. Son atribuciones del CR, referidas a los aspectos de planificación y presupuesto: “aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el Consejo de Coordinación Regional” y “aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y a las leyes anuales del Presupuesto General de la República y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal”³⁸.

En el caso de las municipalidades, estas instancias de gobierno tienen detrás suya una historia institucional previa y un marco normativo que fue modificándose al transcurrir de los años hasta cuando se promulga la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) en el año 2003³⁹. Respecto al Concejo Municipi-

pal (CM), la LOM establece que dicho consejo está conformado por el alcalde y los regidores de acuerdo al número preestablecido por la ley. A su vez el CM ejerce funciones normativas y fiscalizadoras⁴⁰. La LOM establece que la alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. Además establece que el alcalde es su máxima autoridad administrativa y que el poder de decisión municipal se concentra en él⁴¹. De otro lado, se señala como sus órganos de coordinación al Consejo de Coordinación Local Provincial, al Consejo de Coordinación Local Distrital, a la Junta de Delegados Vecinales, quedando abierta la iniciativa para que las autoridades establezcan otros mecanismos de participación que aseguren una permanente comunicación entre la población y las autoridades municipales⁴².

Las atribuciones del CM respecto a los temas de planificación y presupuesto son: “aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo” y “aprobar, monitorear y controlar el plan de desarrollo institucional y el programa de inversiones, teniendo en cuenta los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y sus Presupuestos Participativos”⁴³. Para los alcaldes, las atribuciones sobre estos mismos tópicos precisan que este dirige la formulación y somete a aprobación del CM el plan de desarrollo local y el programa de inversiones, sometiendo también a su aprobación el Presupuesto Municipal Participativo, debidamente equilibrado y financiado⁴⁴.

Las municipalidades provinciales y distritales son definidas como los órganos de gobierno local, estableciendo como su estructura orgánica al concejo municipal y a la alcaldía⁴⁵.

36 LOGR. Capítulo III. Presidencia Regional. Artículo 21.- Atribuciones.

37 LOGR. Capítulo II. Consejo Regional. Artículo 13.- El Consejo Regional.

38 LOGR. Capítulo II. Consejo Regional. Artículo 15.- Atribuciones del Consejo Regional.

39 Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). Ley n° 27972, aprobada el 27 de mayo del 2003.

40 LOM. Título II. Capítulo único. Los Órganos de los Gobiernos Locales. Artículo 5.- Concejo Municipal.

41 LOM. Título II. Capítulo único. Los Órganos de los Gobiernos Locales. Artículo 6.- La Alcaldía.

42 LOM. Artículo 7.- Órganos de Coordinación.

43 LOM. Subcapítulo I. El Concejo Municipal. Artículo 9.- Atribuciones del Concejo Municipal.

44 LOM. Subcapítulo II. La Alcaldía. Artículo 20.- Atribuciones del Alcalde.

45 LOM. Título II. Capítulo único. Los Órganos de los Gobiernos Locales. Artículo 4.- Los Órganos de los Gobiernos Locales.

Esta definición es mucho más importante toda vez que se asume al gobierno local como una entidad básica de la organización territorial del Estado, canal inmediato de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, cuentan con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines⁴⁶. Esto anterior es remarcado respecto a sus fines, por cuanto los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción⁴⁷.

La temática del desarrollo y la participación son dos elementos constantes en la LOM, explicitándose cuando se señala en la ley que el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo. Asimismo, el sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, la transparencia, una gestión moderna y la rendición de cuentas, entre otros⁴⁸. Para el cumplimiento de las tareas del desarrollo reafirman la importancia de la articulación de los niveles de gobierno: nacional, regional y local, con el objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población⁴⁹.

En cuanto a los casos considerados, tenemos que en Áncash han sido muy pocos los integrantes del CR que han participado en el PP. Así mismo, los consejeros regionales, cuando han participado en los talleres de su jurisdicción, no lo han hecho en referencia al CR. En Arequipa algunos integrantes del CR han participado del proceso del PP pero de manera ocasional, en gran medida motivados por la aprobación de los proyectos que favorecen a las provincias que representan.

El CR en La Libertad se ha limitado a iniciativas de cuatro consejeros regionales que han presentado proyectos para sus respectivas provincias. En Huancavelica no se consigna participación del CR en el proceso participativo. En el caso del CR de Cusco, se tiene la información de que los consejeros regionales no participan de los talleres del PP de manera activa. Sin embargo, acompañan el proceso como veedores o apoyando las propuestas de proyectos que presentan las autoridades provinciales.

En el caso de los regidores provinciales de las dos provincias consideradas, estos han participado en los procesos del PP provincial, algunas veces se han mostrado a favor de los PIP, sobre todo de aquellos relacionados a los distritos a los que representan.

LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN (CCR Y CCL) Y SU PAPEL EN EL PP

Los CCR y los CCL son la principal particularidad de la estructura orgánica de los gobiernos regionales y municipales. El CCR es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional, integrado por los alcaldes provinciales y por los representantes de la sociedad civil, de acuerdo a una proporcionalidad de 60%, para las autoridades, y 40%, para las instituciones civiles. Se establece también que al menos la tercera parte de los representantes de la sociedad civil deberá corresponder a instituciones de empresarios y productores. Los delegados de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de dos años, por los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel regional e inscritos en el registro abierto por el gobierno regional. El CCR se reúne ordinariamente dos veces al año y de manera extraordinaria tantas veces como lo convoque el presidente regional o el vicepresidente, si ha sido delegado por el

46 LOM. Título Preliminar. Artículo I.- Gobiernos Locales.

47 LOM. Título Preliminar. Artículo IV.- Finalidad.

48 LOM. Título Preliminar. Artículo IX.- Planeación Local.

49 LOM. Título Preliminar. Artículo X.- Promoción del Desarrollo Integral.

primero. Sus reuniones y acuerdos, por ser su naturaleza de instancia de concertación y consulta, se toman por consenso.

Son funciones del CCR emitir opinión consultiva, concertando entre sí, sobre: a) el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual; b) el Plan de Desarrollo Regional Concertado; c) la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado; y d) otras que le encargue o solicite el consejo regional. El CCR no ejerce funciones ni actos de gobierno.

El Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP) como órgano de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales reúne al alcalde provincial, quien lo preside, pudiendo delegar al teniente alcalde, los regidores provinciales, los alcaldes distritales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil en una proporción del 40% de la sumatoria del total de miembros del respectivo CM y los alcaldes distritales. Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de dos años. El CCLP tiene como funciones: a) coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial; b) proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional; c) proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales; y d) promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. El CCLP tampoco ejerce funciones ni actos de gobierno⁵⁰.

En las siete regiones y dos provincias donde se recogió información sobre el PP 2013 encontramos que los gobiernos regionales cumplen formalmente con lo que se indica en el marco de la ley. Sin embargo, hay sutiles diferencias que buscaremos hacer evidentes en las líneas que siguen.

La participación del CCR y el CCL en el desarrollo de las distintas actividades del PP no tiene en todos los casos el mismo rol, ni cuenta con las condiciones apropiadas, principalmente por la sostenida desafección de los alcaldes, tanto de los provinciales como de los distritales, con esta instancia de concertación y consulta. En cuanto a la composición de los consejos de coordinación, se observa que en todos los casos se respeta la representación múltiple de los miembros de la sociedad civil, para lo cual se recurre a la elección por segmentos, dando cabida a la participación de una diversidad social e institucional, salvo en el caso de Chepén, donde son elegidos en una asamblea personas de la sociedad civil pero que no pertenecen a ninguna organización social. Esta "modalidad" utilizada en Chepén quizá no sea la más adecuada pues poco se sabe de la calidad de esa representación por las consideraciones expuestas en un capítulo anterior y referidas a la pérdida de densidad social en las regiones y provincias donde las organizaciones regionales y/o provinciales no existen, son muy débiles o de cobertura parcial.

El número de representantes de la sociedad civil es variado en estas instancias (para las regiones, por ejemplo, se encuentran en un promedio de cinco miembros). En algunas regiones el CCR permite la participación de titulares y accesitarios. En todos los casos se da, semanas más semanas menos, la renovación de los mismos cada dos años. Los CCR y los CCL tienen reuniones con la periodicidad establecida por la norma (dos al año), aunque en el caso de La Libertad y Huancavelica se permiten un mayor número de reuniones ordinarias o extraordinarias. En el caso de Acomayo, donde el CCL tiene un rol activo en el desarrollo del PP, sus reuniones son casi semanales en el período del proceso participativo.

En Áncash, una diversidad de organizaciones e instituciones, no muchas con comprobada representación regional, eligió en julio del 2011 a varios de sus representantes, comple-

50 LOM. Capítulo II. Consejo de Coordinación Local Provincial. Artículo 100.- Funciones.

tando los 12, en noviembre de ese año. Su sistema de elección fue por segmentos. Luego, el gobierno regional convocó a cuatro reuniones, de las cuales la primera y la última fueron suspendidas por falta de quórum. La realidad evidencia una participación restringida y un bajo interés en el CCR, principalmente de los 20 alcaldes provinciales, pues en las reuniones han estado ausentes, salvo la participación solitaria de un alcalde provincial. La agenda desarrollada (proyectos priorizados, elección y proclamación complementaria del CCR, o la conformación de la Región Áncash-Huánuco-Ucayali) no ha captado el interés de las autoridades provinciales –sobre todo, la elección y proclamación complementaria del CCR–, ellos gestionan directamente con la autoridad regional.

En el CCR de Arequipa también se optó por una participación de la sociedad civil a partir de segmentos. Ahí se tienen representantes de los sectores empresariales e industriales, del sector productivo, de servicios, del sector social y de formación educativa. De estos fueron elegidos un delegado por cada segmento el 10 de marzo de 2012. Luego se convocó a tres sesiones del CCR y no obstante la importancia de la agenda (sobre todo la segunda sesión), asistieron solo dos municipios provinciales y tres miembros de la sociedad civil. Lo que se debe resaltar en este caso es la presencia del presidente regional en todas las sesiones del CCR. La participación de los alcaldes provinciales no solo ha sido ocasional, sino que no ha tenido mayor trascendencia, a diferencia de los representantes de la sociedad civil, cuya participación ha sido más proactiva, asumiendo intervenciones de refuerzo a los proyectos vinculados a los sectores que representan. La agenda desarrollada en las tres sesiones del CCR abordó la marcha del PP regional, su reglamentación, los proyectos estratégicos y otras iniciativas de inversión regional.

En Piura fueron elegidos cinco miembros de la sociedad civil mediante lista única y por aclamación. Ellos pertenecen al Colegio de Economistas de Piura, a la Mesa de Concertación Regional para la Lucha contra la Pobreza, al Consejo Departamental Piura del Colegio de Ingenieros del Perú, la Empresa de Comercio

de Productos Agropecuarios del Perú (EMCO-PAP) y a la Central Piurana de Asociaciones de Pequeños Productores de Banano Orgánico (CEPIBO). Durante el año 2013 se realizaron dos sesiones ordinarias, una el 18 de febrero y otra el 21 de junio, y una sesión extraordinaria con fecha 26 de abril. La agenda tratada en dichas sesiones fue la de criterios de priorización de los proyectos, la conformación del comité intergubernamental de inversiones en salud, la actualización del Plan de Desarrollo Concertado Regional, el cronograma para la elección de los miembros de la sociedad civil periodo 2013-2014, las inversiones de impacto regional en las provincias, el informe de los resultados del presupuesto participativo regional, la distribución presupuestal del programa de inversiones 2014 y la iniciativa de un representante de la sociedad civil con una propuesta para la dinamización de la economía regional. Sin embargo, la participación no ha sido muy entusiasta, registrándose la ausencia de representantes de la sociedad civil

En el caso de Cajamarca, fueron elegidos mediante un sistema de elección por segmentos y en número de siete, el 27 de abril del 2013, representantes de los colegios profesionales, universidades, ONG, jóvenes y comunidad nativas. Para la elección se contó con la presencia de observadores como el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Ministerio Público. Luego, el gobierno regional convocó a tres sesiones, las que contaron con la participación de los alcaldes provinciales y los representantes de sociedad civil. El informe regional da cuenta de una limitada inscripción de organizaciones para el CCR, lo que evidenciaría un muy bajo interés por participar en esta instancia, sin presencia en segmentos, como el de productores o agentes económicos, gremios laborales, campesinos, vecinales o iglesias (donde se eligió a Foro Salud, que dista de encajar en este segmento). Los miembros del CCR no solo tuvieron un importante rol respecto a consensuar la metodología del proceso, sino que también, cada uno de sus miembros, actuaron de facilitadores y observadores para el adecuado desarrollo del proceso participativo. El CCR ha recomendado para mejorar este proceso participativo el

desarrollar capacidades, la revisión y actualización del PRDC y la incorporación de proyectos de desarrollo productivo como alternativas para la priorización de los PIP.

En La Libertad los miembros elegidos para el CCR son ocho, que corresponden a segmentos como mesas de concertación y organizaciones sociales, universidades, colegios profesionales, gremios empresariales, organizaciones de productores agrarios, organizaciones de productores no agrarios, comunidades campesinas y nativas, y gremios laborales. Estos fueron elegidos por segmentos el 26 de octubre del 2011, teniendo como una característica particular su dinámica regular de reuniones, una mensual. Son los representantes de los municipios provinciales e instituciones públicas en el CCR quienes no han participado en ninguna etapa del PP, en tanto los representantes de sociedad civil han participado en la convocatoria y, conjuntamente con el presidente regional, en el seguimiento de algunos proyectos articuladores y en la rendición de cuentas, así como apoyando al comité de vigilancia. Deslizamos la hipótesis de la existencia de funcionarios con un buen manejo técnico de estos procesos y el aval del presidente regional para una dinámica que produce resultados positivos para la gestión del gobierno regional.

En Huancavelica el CCR está compuesto por una representación proveniente de los colegios profesionales, el obispado de Huancavelica, la red de regidoras, los productores alpaqueros y las organizaciones de mujeres centralizadas. Debe destacarse que junto a los ocho miembros elegidos de la sociedad civil, mediante un sistema de elección por segmentos en el año 2013, han sido elegidos también dos representantes de mancomunidades municipales, uno de la mancomunidad Cuenca del Mantaro Vizcatán-VRAE y otro de QARA-QÑAN de Acobamba, lo cual va evidenciando el peso de estas formas asociativas de las municipalidades. Las reuniones del CCR han sido diez durante el 2013, cuya agenda se refiere al proceso del PP regional desde la aprobación, difusión, inscripción y acreditación de agentes participantes, el taller de identificación y prio-

rización de resultados y rendición de cuentas, la formulación de matrices de calificación y priorización de proyectos, el taller de la validación de la matriz y selección de proyectos, la evaluación técnica de proyectos, el taller de priorización y formalización de acuerdos, la elección de los miembros del Comité de Vigilancia y Control del PP, y la coordinación con gobiernos locales. Así tenemos que en la práctica el CCR se convirtió en el equipo técnico del PP.

En el CCR del Cusco la representación es numerosa, con 17 representantes elegidos el 6 de abril del 2013. Estos corresponden a los siguientes segmentos: iglesias y confesiones religiosas, universidades y entidades de educación superior, gremios y colegios profesionales, federaciones sindicales y gremios laborales, organizaciones y centrales de empresas de productores agrarios, asociaciones de Micro y Pequeñas Empresas (MYPES), cámaras y gremios empresariales, gremios de empresas de turismo y sector terciario, federaciones agrarias y campesinas, federaciones de comunidades nativas, organizaciones y asociaciones de mujeres, organizaciones de jóvenes, instituciones de personas con discapacidad, instituciones cívicas y organizaciones vecinales, asociaciones civiles sin fines de lucro y organizaciones no gubernamentales de desarrollo, mesas de concertación, entre otras. Las reuniones convocadas para este proceso fueron cuatro. De ellas dos fueron suspendidos por falta de quórum. Las dos reuniones efectuadas en este año solo fueron para tratar lo del PP, respecto a que el PP 2014 sea solo informativo y de definición de prioridades regionales en función a indicadores regionales, para dar conocimiento de los proyectos del programa de inversiones 2013. Para ello se dio lugar a la formación de dos comisiones mixtas: una primera para analizar la propuesta de modificación del reglamento del CCR y la segunda para examinar la propuesta de proceso del PP regional 2014.

En el caso de las dos provincias consideradas para este informe, la situación es muy similar. En Chepén es importante destacar la presencia de los regidores provinciales, y un

solo municipio distrital, todos con escasa participación en el PP. El reporte indica la participación en el CCL de cuatro representantes de sociedad civil que no pertenecen a ninguna organización: una trabajadora independiente, una microempresaria y dos docentes, con lo que se contraviene lo establecido en la ley respecto a la participación de representantes de la sociedad civil. Aun así, el CCL fue instalado formalmente el 20 de abril del año 2012. En dicha reunión, el alcalde, en su condición de presidente de este organismo, se comprometió a su inmediato reconocimiento. Sin embargo, a la fecha, no se ha convocado a una sola reunión: “El alcalde nunca ha convocado a reunión, es mas no atendió al presidente del CCL como parte de la sociedad civil”⁵¹. Los miembros del CCL no han tenido en sus manos el documento oficial de los proyectos aprobados en el PP del año 2013 y hasta la fecha no están reconocidos formalmente: “el señor Glicerio Nuñez (presidente del CCL, NR) fue a solicitar lista de proyectos aprobados pero no se le entregó ni menos la prometida resolución de reconocimiento del CCL”⁵².

En el caso de Acomayo, se eligieron, en junio del 2013, a cinco miembros de la sociedad civil al CCL. En su composición están productores locales, una comunidad campesina y una institución educativa. En el PP provincial han participado como acompañantes y veedores del proceso, estuvieron presentes en los talleres de sensibilización y capacitación, en los talleres de identificación y priorización de problemas, así como en la reunión de formalización de compromisos. Finalmente, sustentaron el PP del año fiscal 2013 en el Concejo Municipal Provincial, lo cual evidencia que las reuniones y agenda del CCL fueron sobrepuestas por el propio proceso participativo.

Si bien los CCR y los CCL se reúnen en dos oportunidades, o más, en el año, su agenda se ajusta a lo establecido en la norma, por lo general solamente para emitir opinión y aprobar los informes presentados por la autoridad respecto a la programación de la inversión y el PP. Mientras más acotada y ritual sea su agenda, está instancia se empobrece en sus resultados y verá disminuida seriamente su razón de ser.

51 Declaraciones de la señora Lucy Quispe Ruíz, microempresaria y secretaria del Consejo de Coordinación Local de la Provincia de Chepén.

52 Ídem.

V. LOS TÉRMINOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PP

Debemos considerar tres condiciones previas (que se encuentran o deberían encontrarse en interrelación) que no se vienen encarando con la seriedad del caso y que hasta la fecha no son resueltas, no obstante ser claves para encausar adecuadamente este mecanismo de participación y alcanzar los resultados esperados, antes de pasar revista a las características del proceso participativo en las regiones y provincias consideradas.

Una primera es la vinculación del PP con el planeamiento territorial-sectorial y el objetivo de mejorar la calidad de la inversión pública, justamente en razón que está en función de los objetivos estratégicos y metas que traza lo anterior. Recordemos que originalmente, y como debía ser, este mecanismo de participación fue denominado por el MEF, a través de sus primeros instructivos, como “Proceso de Planeamiento Concertado y Presupuesto Participativo”. Posteriormente solo se le denominó “Proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal (...)”. Por cierto, cabe recalcar que no es solamente el PDC el único ejercicio de planeamiento estratégico participativo, también hay un conjunto de planes sectoriales (entre 12 a 15, calculan los especialistas) que le competen desarrollar a los gobiernos regionales, y en menor medida a los municipios provinciales, con participación de los actores involucrados.

Estos planes sectoriales, por lo general, no están alineados consistentemente con el planeamiento territorial. De igual modo, este conjunto de planes suelen no estar debidamente compaginados con el planeamiento institucional operativo, a nivel intergerencial,

la base de la asignación presupuestal para el desarrollo de actividades e inversión para cumplir con las metas y/o resultados planificados. Tampoco suele haber un esfuerzo de alineamiento entre los PDC regionales con el Plan Nacional del Bicentenario, ni de los PDC provinciales con el PDC regional, ni de los PDC distritales con el PDC provincial. Todo este esfuerzo por la planificación estratégica, territorial y sectorial, ante la debilidad del alineamiento intergerencial e intergubernamental, no permitirá la circulación de propuestas de programas y proyectos claves para el cumplimiento de objetivos de desarrollo territorial y sectorial que cuentan o podrían contar con el respaldo de actores relevantes que se han involucrado en su formulación. La ausencia de una oferta de calidad de propuestas de PIP en el PP otorgará espacio a una demanda que se expresará en propuestas acotadas y fragmentadas en correspondencia con el perfil predominante de los que se registran como agentes participantes. En esas circunstancias, la posibilidad de priorizar sobre proyectos de impacto para el desarrollo territorial y sectorial se verá muy limitada.

Además, en estos tres tipos de descompaginación, que en todos los casos implica recursos y expectativas que se pierden o no se aprovechan bien, también se expresa la falta de un ente rector en la función de planeamiento con poder y recursos suficientes para el monitoreo y evaluación regular, que no es la situación actual del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y lo poco avanzado en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que debilita los esfuerzos particulares de algunos

gobiernos regionales por montar los Centros de Planeamiento Regional (CEPLAR). También en la relación PDC y planes sectoriales hay problemas para las articulaciones intergerenciales, lo mismo que en la relación entre los PDC a distinta escala de los gobiernos subnacionales, donde los problemas de articulación intergubernamental terminan por bloquearlos. Esto, finalmente, es reflejo de la antigua y vigente compartimentalización de nuestro Estado en todos sus niveles de gobierno.

Una segunda condición a considerar previamente es la de las reglas de juego planteadas y los objetivos buscados con el PP en cada contexto en particular. Nos referimos a las implicancias que viene acarreado la gran importancia –real más que legal– que ha tenido el instructivo elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, el cual tuvo una elaboración regular –anual en sus primeros siete años– para pautar la metodología del proceso participativo. Esta normativa referencial ha influenciado de manera determinante, directa e indirectamente, el desarrollo de los procesos participativos en todo el país, estableciendo un patrón para la participación de los agentes participantes y el desarrollo de las actividades de este ejercicio de priorización presupuestal de los gobiernos subnacionales con los agentes participantes.

Dicha estandarización no podía considerar, de ahí el carácter referencial del instructivo del MEF, los factores particulares (económicos, sociales, políticos y culturales) que se encuentran presentes en los diferentes ámbitos territoriales y niveles de gobierno donde se implementa el PP. Lo que desprendemos de los diferentes informes revisados es que los procesos participativos aparecen guiados predominantemente por la misma matriz metodológica y en muy pocos casos los gobiernos regionales o municipios locales han decidido adoptar pautas específicas acorde con sus respectivas particularidades. En algunos casos todavía el esquema metodológico que se aplica es la de los primeros años, mientras que en otros hay una combinación de estas pautas con las señaladas en la propuesta de PP basado en resultados. Más bien, sí hay comunes

omisiones cuando se refieren al rol de los CCR o los CCL, así como de los equipos técnicos o los comités de vigilancia, en general en todo aquello donde se recomienda la inclusión de representantes de la sociedad civil.

La opción por el formalismo y lo rutinario expresan la falta de interés, convicción e iniciativa, sobre un instrumento de gestión que no se sabe cómo administrar y qué resultados esperar. Es evidente, desde hace varios años atrás, que la obligatoriedad conduce a las autoridades involucradas a reproducir acríticamente la plantilla metodológica y procedimental sugerida por el MEF. El PP es un instrumento que requiere adaptarse al contexto territorial y al marco institucional en el que se va implementar, también estar alineado con los principales énfasis como administración de gobierno y crear condiciones básicas para alcanzar impacto y relevancia para el desarrollo territorial.

Una tercera condición, poco abordada en la mayoría de análisis efectuados, es el de las condiciones institucionales para alcanzar el principal resultado esperado del PP: la formulación y ejecución de los PIP priorizados. La gestión de los PIP comprende instancias, procedimientos y tiempos que por ahora son un serio pasivo para alcanzar mejores estándares de ejecución presupuestal en los gobiernos subnacionales, al igual que en el gobierno nacional. Si bien hay mejoras importantes y algunas buenas prácticas, la maquinaria estatal no está suficientemente preparada ni alineada para responder con eficacia y eficiencia. Una vez concluido el proceso participativo, con la suscripción de acuerdos, la historia se desenvuelve entre las instancias que tienen que hacer realidad lo acordado como prioridades: las Unidades Formuladoras (UF), las Unidades Ejecutoras (UE), la Oficina de Programación e Inversión (OPI). Estas instancias del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, ¿cuán preparadas están?, ¿contarán con el equipo, experticia, articulación y recursos suficientes?, ¿participarán o estarán al tanto del PDC como del PP?, ¿sabrán manejar, con conocimiento de causa y la perspicacia debida, los distintos sistemas administrativos bajo los cuales ope-

ra el Estado? No solo se trata de saber acerca del ya famoso –para bien y para mal– SNIP, también están los sistemas de contrataciones y adquisiciones, control, tesorería, entre otros, todos parámetros necesarios que debieran ser conocidos a fondo y tener la experiencia de gestión respectiva para ser usados a favor de la mayor y mejor producción y realización de los PIP, evitando así quedar atrapados en ellos, como ocurre con frecuencia.

El no cumplimiento de estas tres condiciones mencionadas (la vinculación del PP con el planeamiento territorial-sectorial, la elaboración de reglas de juego en base al contexto particular y el tener las condiciones institucionales óptimas para alcanzar la formulación y ejecución de los PIP priorizados), o el cumplimiento a medias de algunas de ellas, provocará la utilización de tiempos mayores para concretar lo priorizado y sin garantizar la calidad del resultado esperado.

A continuación presentaremos de manera sucinta las principales características de los procesos participativos en siete regiones y dos provincias que comprenden los casos considerados. Adelantando opinión diríamos: “sin novedades en el frente”, considerando los múltiples estudios que se han realizado en la última década para analizar estos procesos participativos.

5.1. Fase de preparación

En esta fase se realizan la convocatoria, difusión, inscripción y registro de los agentes participantes, además de que se aprueba la ordenanza respectiva que precisa, si fuera el caso, la metodología del proceso participativo.

LA ORDENANZA DEL PP

La ordenanza regional o municipal es el instrumento que da legalidad al proceso participativo. Si bien en todas las experiencias

consideradas este requisito se cumple, en la revisión de las normas emitidas encontramos dos temas a comentar por sus intencionalidades diferentes.

De un lado, en algunos casos no se incorpora al CCR ni al CCL en la ordenanza del PP, siendo que estas instancias, según los diferentes instructivos del MEF, tienen la función de la coordinación del proceso participativo, así como de la propia elaboración de la norma en cuestión⁵³. Esta reivindicación de los consejos de coordinación lo vemos expresados formalmente en los casos de Arequipa, La Libertad, Piura, Huancavelica y en la provincia de Acomayo. En Arequipa, La Libertad y Acomayo hay una continuidad de la autoridad, lo que podría implicar un trabajo previo de la autoridad con dicha instancia. En Piura hay una experiencia interesante del CCR, con distintas iniciativas y cierto dinamismo, no obstante el cambio de autoridad regional.

Si bien esta norma detalla en varios casos la metodología del proceso participativo, cuando lo hace predominan las propuestas de metodología detallada y alineadas al instructivo del MEF, como ocurre en Cajamarca, La Libertad, Piura y Huancavelica y Acomayo. El desarrollo de una metodología adecuada al contexto regional o provincial, dentro de una ordenanza, podría resultar una orientación clave para la realización de cada una de las fases del proceso, donde se precise las acciones e hitos a lograr en cada ámbito territorial.

Por otro lado, esta norma no detalla en varios casos la metodología del proceso participativo. Aun así, hemos encontrado ordenanzas regionales con propuestas de metodología detallada y alineadas al instructivo del MEF en Cajamarca, La Libertad, Piura y Huancavelica, y en la ordenanza municipal de la provincia de Acomayo. El desarrollo de la metodología dentro de la ordenanza podría resultar una orientación clave para la realización de cada una de las fases del proceso, donde se precise las acciones e hitos a lograr en cada una de ellas.

⁵³ Son los casos de Áncash, Cajamarca, La Libertad, Cusco, Cajamarca y Chepén.

Un caso especial sobre este punto es lo sucedido en Huancavelica, en donde la ordenanza regional N° 238-GOB.REG-HVCA/CR aprobó el reglamento del proceso de PP regional, definiéndolo como multianual, además de comprender los años 2014-2015. Huancavelica es el único caso donde hay una decisión de esa naturaleza, la que podría ser una buena medida por varias razones: 1) podría dar más tiempo para la mejor preparación de PIP; 2) estaría orientado a priorizar inversiones de mayor impacto territorial (regional o interprovincial, provincial o interdistrital) que comprometan un mayor presupuesto; y 3) se acercaría, si lo que se prioriza son ideas, a la duración del ciclo del PIP –al menos– hasta su fase de inversión. Tal iniciativa está relacionada, otro vínculo por establecer adecuada y operativamente, con la actualización e implementación del PDC⁵⁴.

Si bien la ausencia de una propuesta metodológica en los otros casos puede ser asumida como una omisión, también es cierto que puede considerarse que ya existe una manera de proceder que se reitera en cada proceso participativo, delineado por el instructivo MEF, donde se presume que los distintos actores involucrados ya están familiarizados con la misma. En otras palabras, una suerte de implementación en ‘piloto automático’.

En las ordenanzas del PP debiera figurar la instancia gerencial a la que le encarga el cumplimiento de la ordenanza. La instancia a la que mayormente se les encarga este proceso es la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Ordenamiento Territorial. En el caso de la provincia de Acomayo se le encarga este rol a la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano (GIDU, la implementación y cumplimiento de dicha ordenanza.

LA DIFUSIÓN DEL PROCESO

En el conjunto de casos regionales y provinciales se cumple con la difusión del proceso a partir de utilizar algunos medios como las comunicaciones escritas, murales, volantes, afiches, notas de prensa, paneles publicitarios, portales institucionales, etc. También se recurre, en varios casos, a medios radiales y televisivos. Este despliegue formal debe cruzarse con el alcance o cobertura de los medios empleados. En este punto la percepción que recogemos de los informes son diferentes. En varios casos se aduce que el alcance de los medios suelen ser muy restringidos, pues se tienen radios de llegada principalmente urbana, dentro de la provincia o dentro del distrito capital, quedando la mayor parte del territorio sin ser cubierto por la campaña de información y difusión del PP⁵⁵. En los casos de Áncash, Arequipa y Chepén, esto es mucho más notorio, quedando evidenciada la poca disposición de ampliar o reforzar la difusión y convocatoria del proceso participativo. Una posible explicación, en estos casos, es que la autoridad asume que no hay muchos logros por mostrar o simplemente que no se tiene claro qué metas de gobierno se pueden alcanzar por este medio.

Una apreciación distinta y más favorable es la que recogemos de Cajamarca, donde los medios utilizados fueron los siguientes: prensa escrita (principalmente *El Mercurio* y *La República*, ambos diarios de alcance regional); radial (*Radio Líder*, de alcance regional, y *RPP*, de alcance nacional); y el portal de transparencia institucional. Esta suma de coberturas “(...) sí llegan de alguna forma a todas las provincias” (informe de Cajamarca). En Huancavelica también se identifica un buen despliegue de distintos medios para obtener una “mayor

54 “Si bien es cierto en Huancavelica durante el proceso (que está en estudio) el plan regional no estaba actualizado, se definió una programación multianual; el cual es concebido como un proceso de toma de decisiones sobre las prioridades que se otorgarán a los objetivos y metas que el GRH prevé realizar para el logro de resultados esperados a favor de la población. En ese sentido se estructuraron los presupuestos en función a productos, entendidos como un conjunto de bienes y servicios que la población recibe para lograr los resultados, el presupuesto debe garantizar las dotaciones de recursos necesarios para poder desarrollar los productos, incluyendo las provisiones presupuestarias para los recursos humanos, insumos materiales y bienes de capital que sean necesarios” (informe de Huancavelica).

55 “Estos medios por lo general llegan en mayor medida a la capital regional siendo escasa su presencia en las provincias” (informe de Piura).

cobertura a nivel regional, sobre el inicio y los avances del proceso del presupuesto participativo” (informe de Huancavelica). Un hecho particular que encontramos dentro de los informes recogidos es que cuando hay logros que mostrar como producto de este proceso, la comunicación y la transparencia sí fluyen. En Acomayo, por ejemplo, las ejecuciones de obras y avances de los PIP se informan y difunden: “Se publicó en todos los carteles de la municipalidad” (informe de Acomayo).

En general, debemos considerar que es todo un desafío comunicar adecuadamente sobre el proceso participativo cuando se tiene un territorio tan accidentado y agreste, lo que incrementa las distancias y dificulta la comunicación. Además, sumado a las dificultades del territorio y la importancia que tienen las condiciones de ruralidad en la mayoría de regiones y provincias consideradas, también debemos mencionar la necesidad de un enfoque comunicativo que incluya lo intercultural. Por estas y otras razones, son estos sectores alejados de los ‘centros’ de las regiones y provincias los que poco o nada se enteran de las convocatorias del presupuesto participativo, además de tener una disposición limitada a participar dado los costos que implica la participación (la movilidad, por ejemplo).

Cabe mencionar que la difusión de la convocatoria también se realiza a través de oficios suscritos principalmente por la Gerencia de Planificación y Presupuesto, a las autoridades locales, gerentes y directores de línea, equipo técnico e instituciones de la sociedad civil acreditados en el registro de agentes participantes.

INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE AGENTES PARTICIPANTES

En todas las experiencias regionales y provinciales revisadas, seguramente extensible a todos los gobiernos subnacionales, se cum-

plió con este procedimiento. Esto es, que los agentes participantes sean representantes de organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil, y que presenten los siguientes documentos:

- Solicitud de inscripción.
- Que sean representantes de organizaciones o institución de sociedad civil⁵⁶.
- Copia fedateada de la inscripción vigente de la organización en registros de carácter público.
- Copia simple de documentos que acrediten (volante, afiche, oficios, etc.) no menos de tres años de actividad institucional.
- Copia simple del acta de la organización que contenga el acuerdo de su participación en el proceso.
- Copia de Documento Nacional de Identidad (DNI) vigente del (los) representante(s) de la organización, institución o grupo.

Asimismo, además del registro respectivo en el Libro de Agentes Participantes que se abre justo en esta fase preparatoria, en otros casos, buscando facilitar la inscripción, se echa mano al uso del portal del gobierno regional, como en el caso de Áncash. De esta manera se producía la inscripción electrónica de los agentes participantes, regularizado luego con la entrega de los documentos respectivos.

En la relación de requisitos para inscribirse como agentes participantes del PP planteados en la ordenanza regional de La Libertad, se incluyen dos puntos que merecen ser comentados, no solo por ser los únicos que lo han considerado, sino para discutir un poco la pertinencia de los mismos. El primero es el de abrir la participación a los ciudadanos in-

⁵⁶ En la mayoría de casos se precisaba el ámbito regional o provincial de la organización o institución, según corresponda a los casos considerados. En el caso de Cajamarca, donde el registro se efectuó en los talleres informativos realizados en los ámbitos de los corredores económicos considerados, se consideraba solo ser “representante de alguna organización social”.

teresados: “La Sociedad Civil no organizada podrá inscribirse presentando copia de su DNI vigente”. Esta medida es una invitación a una discusión pasada, que reseñamos brevemente: el instructivo del MEF del año 2004, en un clima de expectativa por esta novedad que era el PP, incorporó esta posibilidad en los mismos términos que lo planteado en la ordenanza en cuestión. Las críticas que se señalaron fueron en dos planos: el conceptual, no se puede hablar de sociedad civil “no organizada”, ya que su razón de ser es que son la expresión organizada que busca solucionar o atender una demanda o finalidad específica; y por el modelo, el PP ha sido concebido para una participación de representantes, los agentes participantes, y no de participación abierta o de conjugación de ambas, caso contrario habría que hacer varios cambios sustantivos incluso siguiendo otros modelos en la frondosa experiencia internacional y no basta solo con la mención o intención por ‘abrir’ la participación. De hecho, y desde hace varios años, hay varias experiencias que involucra a la ciudadanía más allá de los agentes participantes, como por ejemplo las consultas para la priorización de PIP, ya sea presencial o virtual. Este es un tema, que duda cabe, por evaluar mejor para ser incluido –considerando las características del contexto territorial– como parte de la propuesta metodológica del proceso participativo.

Otro caso donde hay una mención en la misma dirección es Cusco. En su ordenanza regional N° 026-2012 CR/GR CUSCO modifica el Reglamento del Presupuesto Participativo Multianual basado en Resultados y Programas de Desarrollo 2012-2014, dando facilidades a los representantes de las organizaciones no inscritas o personas no organizadas para participar en el proceso con solo presentar copia de su DNI vigente. Tal medida apuntaría a incrementar la participación de la ciudadanía, organizada y no organizada, y de organizaciones que no cumplan con la exigencia de ser de representación provincial, interprovincial o regional. Esta flexibilización abona en lo cuantitativo pero no necesariamente en lo cualitativo, en la calidad de las propuestas a priorizar que deben ser proyectos de impacto interprovincial o regional.

De igual modo, en La Libertad, el segundo punto de los requisitos para ser un agente participante del proceso está referido al tipo de propuesta que estos pueden presentar: “En lo posible, contar con una idea de proyecto elaborado”. Este requisito resulta sugerente y con potencialidad por lo que habría que trabajarlo mejor, ver sus implicancias y así favorecer su cumplimiento, pues una idea o propuesta de proyecto trabajada previamente con sus representados, con sus pares y los potenciales aliados estratégicos, podría jugar a favor de mejorar la calidad de la participación, de las propuestas que presentan y la propia funcionalidad del proceso participativo, ya que le otorga mayor sustento social y compromete capacidades y recursos de varios actores.

Recapitulando, podemos señalar que el registro como agente participante no tiene casi ningún obstáculo para aquellos directivos de organización o institución de la sociedad civil que quieran participar, por cierto en el nivel de representación que les corresponda. Ninguno de los requisitos solicitados resulta difícil de conseguir. El problema de fondo, como ya lo hemos desarrollado en el capítulo sobre la sociedad civil, es que la gran mayoría de regiones no cuentan con muchas e importantes organizaciones de ámbito regional. Lamentablemente este vacío está siendo llenado por otros que no alcanzan el nivel de representación que se requiere.

Finalmente, en los lugares de mayor encrespamiento político, algunos actores deciden no participar por la actitud de las autoridades regionales o municipales, acusando a las autoridades de politizar del proceso, o de un previsible manejo discrecional de recursos y de la agenda para lograr el control del presupuesto participativo mediante la invitación a representantes incondicionales, o porque podría favorecer al partido de gobierno.

QUIÉNES PARTICIPAN

En las experiencias consideradas se constata una previsible baja participación de agentes participantes, sobre todo en los casos regio-

nales. Salvo en Áncash y La Libertad, con autoridades reelectas, donde los agentes participantes son mayores o cercanos a los ciento cincuenta, en los demás procesos regionales no sobrepasan los cien agentes participantes inscritos. En los casos provinciales algo distinto ocurre, sobre todo en Chepén, que tiene más de quinientos agentes participantes. Acomayo, por su parte, supera los ciento treinta. En este nivel provincial encontramos una amplia participación de organizaciones distritales o de base, en desmedro de actores propiamente provinciales, seguro por el esfuerzo de convocatoria de parte de las instancias del gobierno local.

De otro lado, en la mayor parte de las regiones, el sector estatal participa en número mayor a los de la sociedad civil, salvo en La Libertad, Piura y en las dos provincias estudiadas. Por otro lado, se registra una cierta equidad de género en la participación en la mayoría de los casos analizados, salvo en el caso de La Libertad en donde la participación de las mujeres es mucho menor que la de los

varones, lo cual evidencia un problema de representación en las mismas organizaciones y una ausencia de políticas de discriminación positiva para promocionar una participación mayor de las mujeres en estos espacios de concertación y participación.

También se constata que es casi generalizable las ‘filtraciones’ que se dan, tanto en el nivel regional como en el provincial, de muchos agentes participantes –sobre todo de OSB– que no llegan a tener representación provincial, ni en los casos provinciales se registran organizaciones de representación claramente local⁵⁷.

Hay, también, las notables ausencias de siempre, como el de los principales agentes económicos. Queda claro que ellos no serán parte de un esquema metodológico asambleístico y difuso. Habría que imaginarse otras fórmulas que permitan articular sus intereses y recursos con la de otros actores sociales, y con los propios gobiernos regionales o locales donde se asientan sus empresas.

Cuadro N° 5

Fase de preparación del Presupuesto Participativo 2013

Región/ Provincia	Audiencias públicas de rendición de cuentas		Ordenanza de convocatoria		Difusión convocatoria		Requisitos para inscripción		Agentes participantes inscritos				
	Se realizó	Información sobre proyectos	Participó el CCR/CCL	Incluye metodología	Medios empleados	Alcance prov./ distritos	Requisitos para inscripción	Organizaciones importantes no se inscribieron	Número total	Estado	Sociedad civil	Hombres	Mujeres
Áncash	X	X			X		X	X	181	113	67	161	20
Arequipa	X		X		X		X	X	41			41	
Cajamarca	X			X	X	X	X	X	30	20	10	21	9
Cusco	X	X			X	X	X	X	158	129	29	100	58
Huancavelica	X	X			X	X	X	X	103	64	39	82	21
La Libertad	X	X	X	X	X	X	X	X	146	36	110	38	108
Piura	X	X	X	X	X	X	X	X	81	28	53	61	20
Acomayo	X	X	X	X	X	X	X		185	11	174	133	52
Chepén	X	X			X		X	X	534	70	464	314	220

Fuente: Informes del PP 2013

57 Un ejemplo de flexibilización y permeabilidad para el registro es el informado en la provincia de Acomayo en Cusco: “Las organizaciones de Pro vivienda han tenido algunos inconvenientes, sin embargo, por ser AA.HH. se les ha registrado con un año de funcionamiento para acceder al PP”.

Finalmente, en la mayoría de regiones y provincias consideradas se registra una creciente puesta al costado de varios actores importantes que en algún, o distintos momentos, fueron agentes participantes bastante activos en los procesos participativos, como algunos gremios de productores, colegios profesionales y universidades⁵⁸.

5.2. Fase de concertación

Esta es la fase principal del proceso participativo. En ella se produce el resultado principal de este ejercicio participativo: la priorización de propuestas (ideas) de PIP tomando en consideración el techo presupuestal comprometido. Si bien a esta fase se le denomina “de concertación”, en rigor también es “de competencia”, pues priorizar unas propuestas implica relegar a otras.

En esta fase se establecen los elementos para efectuar dicha priorización. Se conforma el equipo técnico, se concuerda el número y características de los talleres de trabajo y del taller de priorización de resultados, y se define la matriz técnica de priorización.

LA FORMACIÓN DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS

De acuerdo a las experiencias regionales y provinciales examinadas, puede afirmarse que la conformación de los equipos técnicos se cumple en todos los casos, los cuales son mayormente integrados por funcionarios del gobierno regional o municipal, y en su composición entran a formar parte, no en todos los casos, algunos representantes de la sociedad civil. En Cajamarca, por ejemplo, se observó un equipo numeroso formado por 34 integrantes, de los cuales 22 correspondieron

al gobierno regional. En cambio, en el caso de La Libertad se optó por un equipo ‘equilibrado’ de ocho integrantes, donde cuatro fueron funcionarios del gobierno regional, dos elegidos por la asamblea de delegados del PP y dos miembros del CCR.

La mayoría de equipos técnicos se reúnen de manera discontinua, principalmente cuando deben afinarse los criterios para la identificación y priorización de los proyectos. Aun así, hay equipos técnicos que tuvieron una *performance* más regular (por ejemplo en La Libertad, Cajamarca y Piura), donde se reunieron continuamente (quincenalmente en Cajamarca y Piura y semanalmente en La Libertad) para revisar las propuestas de proyectos de los agentes participantes y aportar a la matriz de priorización.

Casi todos los equipos técnicos tuvieron existencia hasta culminada el proceso participativo. La participación de los miembros de la sociedad civil finalizó con la firma del acta de los acuerdos y compromisos⁵⁹. En Piura su intervención culminó con la presentación de la matriz final de proyectos priorizados para discusión ante el CCR. En Chepén han llegado hasta la evaluación técnica de las ideas de proyectos, tarea efectuada en coordinación con los funcionarios municipales: “(...) todo el Equipo Técnico hemos salido a verificar *in situ* la situación real de las ideas de proyectos presentados”⁶⁰. Luego de ese paso se dio el inicio de los estudios de preinversión, quedando bajo responsabilidad de las áreas formuladoras respectivas sin ninguna intervención de parte del equipo técnico.

Algunos funcionarios que pertenecen al gobierno regional, o municipio provincial, continúan involucrados con distinto grado de compromiso, pero ya no como equipo téc-

58 Un ejemplo de esta tendencia es el caso del PP regional de Áncash: “Ya no se han inscrito los colegios profesionales, universidades, frentes de defensa, organizaciones gremiales agrarias, gremios laborales de alcance regional, las cámaras de comercio, etc.”. Otro ejemplo a escala provincial es Chepén: “(...) cada año dejan de participar las instituciones u organizaciones más importantes de la provincia”.

59 Una buena descripción de la suerte que corren los Equipos Técnicos es la siguiente: “En términos de fecha inicia sus actividades en marzo y termina el 30 de junio. Cabe precisar, los que realizan las actividades post proceso participativo es la sub gerencia regional de planeamiento, porque el resto de integrantes ya no asisten a actividades, además porque el gobierno regional ya no los convoca” (Informe Huancavelica).

60 Entrevista a Ana Paredes Morales, Gerente de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de la Provincia de Chepén.

nico, en el seguimiento técnico de la fase de preinversión como en la de inversión. Estos son, principalmente, los funcionarios involucrados en la Gerencia y subgerencias de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, como de unidades formuladoras y unidades ejecutoras que les han asignado un PIP priorizado del PP, dado que son sus funciones y trabajo regular.

La experiencia del equipo técnico regional de La Libertad aparece como atípica, no solo por la paridad en su composición (dos gerentes regionales, dos subgerentes regionales y cuatro representantes de sociedad civil), sobre todo por la regularidad de su funcionamiento (se reúnen semanalmente), por consultar sus decisiones a la asamblea de delegados de la sociedad civil y por su intervención en la capacitación de agentes participantes. También porque su labor ha llegado hasta los estudios de preinversión (perfil), como en el caso de Chepén, acompañados por el consejo de vigilancia⁶¹.

LOS TALLERES DE TRABAJO

El desarrollo de los talleres de trabajo indica, en la mayoría de casos considerados, el desgaste de este mecanismo de participación. Talleres con asistencias reducidas, con rutinas que se reiteran en los últimos años, como la presentación de los objetivos estratégicos del PDC, ideas generales sobre lo que es un PIP y el SNIP, en algunos casos el diagnóstico regional o provincial con sus indicadores y metas, el avance de los PIP priorizados en años anteriores y los compromisos presupuestales, para luego informar de las limitaciones presupuestales para este año. Todo ello interesante y pertinente, pero la realidad que encontramos es que el grueso de los agentes participantes espera el siguiente taller, el de priorización, al que irán con su propuesta de proyecto, por el que se inscribieron, y donde harán todo lo posible por hacerlo co-

nocer y poder priorizarlo. En otras palabras, prima la demanda, se impone el árbol sobre el bosque. Eso es lo esperable y están en su derecho.

La autoridad y sus funcionarios, por su parte, parecen tener algo claro qué proyectos priorizar y hasta donde comprometer su presupuesto por esta vía. También tienen derecho a administrarse así. Lo cierto es que, en la mayoría de experiencias, no llegan a concertar propuestas comunes para ser priorizadas conjuntamente. Cada cual prioriza su interés particular en una arena donde uno es más poderoso que el otro y donde se trata de ganar a todos. Y si bien así se reduzcan las pretensiones iniciales, ello permite legitimar al mecanismo y a todos sus participantes.

Estos talleres de trabajo, en la práctica, se han convertido en reuniones de capacitación y rendición de cuentas. Con ello se densifica el programa del taller y todo se trabaja apresuradamente, de pasada y sin profundizar. Ambas acciones (la capacitación y rendición de cuentas) pueden (deben) realizarse antes de los talleres de trabajo y los de priorización. En La Libertad, por ejemplo, se realizaron varias sesiones de capacitación. Este taller de trabajo se podría centrar en el diagnóstico y los indicadores de resultados, que pueden ser un marco más específico y orientador de los proyectos a presentar o validar, y luego, en el siguiente taller, priorizar.

Pasando revista a las experiencias revisadas, tenemos que en Áncash se contabilizaron cinco talleres descentralizados, que señalan tuvieron una asistencia variable, aunque no se detalla el número de participantes. Estos talleres tuvieron una estructura de exposición-diálogo para dar información sobre los objetivos estratégicos del PDRC, nociones básicas sobre el PP, los proyectos ejecutados y las propuestas, para las cuales se planteó la exigencia de que sean presentadas con perfil o expediente técnico aprobado.

61 "El trabajo del Equipo Técnico ha llegado hasta la etapa de preinversión, pues tenían como responsabilidad la priorización de las propuestas de los agentes participantes. A partir de allí los funcionarios y funcionarias del Gobierno Regional asumen los estudios de los proyectos presentados" (Informe La Libertad).

A diferencia de Áncash, en Piura se realizaron dos talleres centralizados, todos en la ciudad de Piura, con muy poca asistencia. Un primer taller de acreditación de los participantes, donde asistieron 29 personas, y luego un segundo taller de capacitación a agentes participantes, al que asistieron también 29 personas. Se anota que el CCR ha planteado tomar en cuenta algunas mejoras para el proceso del PP 2015.

Para el caso de Cajamarca, se produjo una zonificación y agrupamiento de las provincias en cuatro zonas que corresponden a los corredores económicos que ellos han definido: norte, centro, sur este y sur oeste, que permitieron abordar los aspectos de capacitación y rendición de cuentas. En las provincias de Cutervo y Celendín este taller no se pudo llevar a cabo ya que la mayoría de agentes participantes se encontraban movilizados por el conflicto socioambiental de Conga. Quizá por ello en los talleres realizados hubo una muy baja participación. Incluso en uno de ellos asistieron solo cuatro participantes, como el de San Marcos y Cajabamba.

En Huancavelica se realizaron tres talleres de trabajo. El primero de ellos fue descentralizado, en donde se dio la capacitación de agentes participantes, mientras que los dos talleres restantes fueron centralizados. En el primer taller los temas que se desarrollaron estuvieron relacionados al proceso de descentralización, rendición de cuentas, articulación de planes, competencias regionales y locales, SNIP y normas complementarias, vigilancia ciudadana, presupuesto público, presupuesto por resultados, planes, políticas y estrategias nacionales. El segundo taller fue de presentación de la problemática regional, la identificación y priorización de resultados y rendición de cuentas. El tercer taller fue de validación de la matriz y selección de proyectos. No se tienen datos del número de participantes.

En el caso de Cusco hubo problemas con el presidente regional, que ha afectado en varios aspectos la gestión regional, entre ellas la del PP. En la proclamación del CCR se informó que el PP 2014 sería solo informativo y de de-

finición de prioridades regionales en función a indicadores regionales. Se realizaron para ello solo dos talleres centralizados. El primer taller informativo fue con el equipo técnico del PP regional para la definición y priorización de indicadores regionales:

“(…) donde se informó a los participantes la programación de la inversión regional para los años 2013, 2014 y 2015 demostrando que no existen recursos financieros para el presupuesto participativo regional, debido a que se tienen proyectos de impacto regional y multianual” (informe del Cusco).

En el segundo taller informativo con agentes participantes se informó sobre los proyectos en ejecución y de las prioridades y validación de indicadores (acuerdos con el equipo técnico), se eligió al comité de vigilancia y se suscribió el acta de acuerdos del PP. Así, rápidamente y sin mucha “participación”, concluyó el proceso participativo.

En Acomayo se realizaron un total de cinco talleres de manera centralizada en el distrito capital: cuatro talleres de trabajo y un taller de manera provincial con participación de alcaldes distritales para determinar proyectos de PIP. En cada taller el número de participantes fue el siguiente: 105 en el primer taller, 185 al segundo taller, 154 en el tercer taller, 175 en el cuarto taller y 83 en el quinto taller. “La metodología de trabajo en los talleres se ha mantenido, cumpliendo así las recomendaciones del instructivo del MEF” (informe de Acomayo).

En Chepén también hubo una importante participación en los talleres realizados. Ahí se llevaron a cabo cuatro talleres centralizados, donde han participado un total de 534 personas. El primer taller trabajó lo que es el PP; el segundo sobre el diagnóstico y la identificación de proyectos; el tercero se trató sobre rendición de cuentas, identificación de problemas, diagnóstico, proyectos; y finalmente el cuarto trató de la evaluación de propuestas y priorización de proyectos, formalización de acuerdos y compromisos.

LOS TALLERES DE PRIORIZACIÓN

Merece destacarse lo acontecido en algunos talleres de priorización. Por lo general estos talleres, a diferencia de los de años anteriores, tenían la recomendación –en ocasiones exigencia formal– de presentar o asumir propuestas de proyecto que contaran con su respectivo código SNIP, e inclusive que hayan logrado su declaratoria de viabilidad por parte de la Oficina de Proyectos de Inversión (OPI) respectiva. Esta recomendación va en consonancia con el último instructivo de PP basado en resultados, por lo que no se aceptaban ideas de proyecto. Esto conllevó a coordinaciones y negociaciones entre autoridades regionales y locales, y seguramente entre las autoridades provinciales y las municipalidades distritales.

En los talleres de priorización predominó la tendencia a un número decreciente de participantes, como en la experiencia de Piura, donde además del equipo técnico participaron apenas 18 personas, pese a lo interesante de su metodología basada en la priorización por ejes (desarrollo humano, desarrollo territorial equilibrado con infraestructura adecuada, productividad y empleo, igualdad de oportunidades e inclusión social, recursos naturales, biodiversidad, gestión ambiental y gestión de riesgos de desastres, y Estado, gobernabilidad y seguridad ciudadana). Por cierto, la asignación presupuestal luego de esta priorización, que se presenta ante el MEF como Presupuesto Inicial de Apertura (PIA), solo –como no puede ser de otra manera– se incluyó a los PIP viabilizados. Aun así, hubo otros casos donde la asistencia e interés fue importante, como en La Libertad, donde asistieron 106 agentes participantes.

En Cajamarca también se utilizaron ejes que corresponden al PRDC: desarrollo institucional (objetivo estratégico: institucionalidad regional eficaz y legítima, soporte del desarrollo sostenible y la gobernabilidad), desarrollo tecnológico y gestión del conocimiento (objetivo estratégico: investigación científica y tecnológica, orientada a las prioridades del desarrollo regional), desarrollo ambiental (objetivo estratégico: conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la bio-

diversidad), desarrollo social cultural (objetivo estratégico: desarrollo inclusivo y acceso universal a los servicios básicos), y desarrollo económico (objetivo estratégico: competitividad territorial sostenible con generación de riqueza y empleo digno utilizando tecnologías apropiadas).

En las regiones y provincias consideradas, y de acuerdo a los informes recepcionados, hay diferencias respecto al número de proyectos (ideas en algunos casos) presentados, así como los que son los priorizados, y en algunos casos los montos (techos) presupuestales asignados. En la región Áncash, por ejemplo, se presentaron 338 proyectos, de los cuales fueron priorizados solo 18. En Piura fueron presentados 53 proyectos, de los cuales se priorizaron 11 como un monto a asignar de casi 33 millones y medio de nuevos soles. En Cajamarca no se han aceptado ideas de proyectos que no se encuentren en el banco de proyectos y sin que hayan pasado por la evaluación previa del equipo técnico del PP y el CCR. Siguiendo esta metodología se lograron priorizar cinco PIP, con un monto de casi ocho millones de soles, pero con el detalle de que este monto solo cubrirá la elaboración del expediente técnico y el 20% de la obra, toda vez que son proyectos multianuales que al 2015 comprometen más de 26 millones y medio de nuevos soles.

En el taller regional de priorización de la Libertad se presentaron un total de 209 propuestas de proyecto en ideas, viables y en formulación. Solo se asignó presupuesto a los 23 PIP viables con lo cual se cubrió el monto comprometido, que es de 119 millones de nuevos soles, que representa el 60% del presupuesto de inversiones del gobierno regional. También fueron priorizados, pero sin asignación presupuestal, los PIP en formulación del Plan Multianual de Inversión del gobierno regional (25 PIP) y los presentados por los gobiernos locales (45 PIP), también en formulación. Los agentes participantes de sociedad civil han presentado 115 ideas de proyectos: en infraestructura (48), sociales (40) y económicos productivos (27), los que serán evaluados para iniciar su formulación.

En el caso de Huancavelica se obtuvieron 21 proyectos priorizados. Sin embargo, no se detalla los montos asignados para estos y el total de proyectos presentados. En la región Arequipa se presentaron 169 proyectos entre ideas y perfil. Ahí tampoco se detalla número de proyectos priorizados ni ningún monto presupuestal.

En los casos de las provincias se tiene como resultado que en Chepén se presentaron 269 ideas de proyectos, de las cuales se seleccionaron 23 a ser presupuestados para el año fiscal 2014, por un monto de 3 millones de nuevos soles, siendo todos estos de impacto provincial. Finalmente en Acomayo se asignó un monto presupuestal de cerca a los siete millones de soles para cinco proyectos viabilizados y de continuidad, de los cuales dos son de impacto provincial.

En los procesos regionales, como provinciales, también hay una importante ‘filtración’ en la priorización de PIP o ideas de proyecto. Muchas veces son los alcaldes provinciales, para el caso regional, o alcaldes distritales, para el caso provincial, que pueden estar en capacidad de colocar PIP que han venido trabajando en sus unidades formuladoras. Estas iniciativas son, en algunos casos, de negociación directa con la autoridad titular del proceso participativo. En otros casos cuentan con la intervención del consejero regional o regidores provinciales, según sea el caso. También hay “filtraciones” de organizaciones sociales, y a veces en alianza implícita, que suelen “meterse” en los procesos donde su representación territorial no les corresponde.

Estas diversas situaciones que se siguen produciendo en los talleres de priorización, en el momento ‘cumbre’ de la toma de decisiones de este proceso, presentan varios ‘defectos de fábrica’. Para empezar, la anualidad del PP, que considera o hace suponer que lo

priorizado en este año se ejecutará en el año fiscal, que es el siguiente año calendario. Así, si se priorizan ideas, es imposible cumplirlas en tan breve tiempo⁶². De igual modo, si se prioriza un perfil, no es segura su ejecución al siguiente año. Para ello tendrían que priorizarse los PIP en expediente técnico, para que el margen de cumplimiento con lo priorizado sea alto y no afecte las expectativas de los agentes participantes, ni, sobre todo, de la población beneficiaria con estas inversiones públicas. Otra posibilidad, como la que parece configurarse en La Libertad, es que a partir del sinceramiento y la claridad de los tiempos que demora los distintos momentos del ciclo de los PIP, se vayan priorizando estos “en cascada”: primero los que ya son viables, que pasarán a ser incluidos en el PIA del siguiente año, que ya es un avance importante; en segundo lugar se prioriza la culminación de los estudios de preinversión y su inclusión en el banco de proyectos, estando listos así para ser incluidos en el PIA del subsiguiente año; y en tercer lugar priorizar las propuestas de idea para que las unidades formuladoras evalúen bien que no haya interferencias irresolubles de por medio y puedan iniciar ordenadamente los estudios de perfil. Todo esto podría funcionar si el PP fuera bianual, como mínimo, sobre todo para el nivel regional y posiblemente en las provincias con montos presupuestales importantes.

5.3. Fase de coordinación

La fase de coordinación intergubernamental debe asumirse como una actividad regular para la relación entre los diferentes niveles de gobierno, que permita establecer alineamientos programáticos, funcionales y presupuestales entre las autoridades regionales con las provinciales, de las autoridades provinciales con las distritales, y si fuera el caso, de los gobiernos subnacionales con el gobierno na-

62 Según la teoría, es decir, la normatividad del SNIP, pasar de la idea a la ejecución de un PIP debería realizarse entre 18 a 20 meses. Según los especialistas del propio MEF, el promedio, de acuerdo a la experiencia concreta, es de 3 años. Para algunos dirigentes políticos de tiendas por lo general confrontadas, como Daniel Abugattas, Mauricio Mulder y Carmen Lozada, en plena discusión en RPP sobre el balance del segundo año del gobierno nacional, coincidieron en que el tiempo para pasar de una buena idea a su ejecución puede demorar entre 6 a 8 años, en cualquier nivel de gobierno.

cional. Es un momento importante para concordar las posiciones y énfasis que asumen las autoridades frente a temas cruciales y estratégicos que atañen a los intereses y el devenir de su comunidad y su territorio. Por ejemplo, en temas sectoriales de tanto incremento y sensibilidad como la seguridad ciudadana, donde existen competencias complementarias y un rol principal del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, así como de otros poderes del Estado, como el Poder Judicial y el Ministerio Público, así como de otros ministerios, es decir, de distintas responsabilidades frente a una realidad compleja y agravada donde las respuestas son bastante deficitarias y desarticuladas.

Los informes indican que en la mayoría de los casos se ha cumplido formalmente con esta coordinación, la cual principalmente se ha utilizado para alcanzar algunos acuerdos previos sobre proyectos de interés de los alcaldes provinciales y distritales ante la autoridad regional o provincial. Esta negociación ha tenido distintas modalidades y sentidos, donde ha primado más que la concertación y coordinación el talante demandante de las autoridades locales, llegando a acuerdos que, en varios casos, coinciden con el esquema populista de la autoridad regional o provincial.

En Áncash, el presidente regional tenía como objetivo principal negociar la ejecución de los proyectos de interés de la autoridad regional, así como los proyectos demandados por los alcaldes provinciales, para quedar bien con ellos, garantizar lealtades y buscar tener presencia en la mayoría de las 20 provincias de la región. Este es un uso más político-electoral de la inversión pública que programático y funcional.

En casos como Piura, la instancia que se ha reunido en el marco del presupuesto participativo ha sido el CCR, donde han participado los alcaldes provinciales, y en algunos casos regidores, aunque en las reuniones no ha sido abordada la intervención regional en sus ámbitos. Más bien los alcaldes provinciales han presentado por su parte propuestas de impacto distrital.

En la región de Cajamarca, a diferencia de los otros casos regionales considerados, hubo la participación de todos los integrantes del CCR, salvo los representantes de la provincia de San Ignacio, en la formalización de los acuerdos y compromisos del año fiscal 2014. De otro lado, los consejeros regionales no fueron parte de la firma de acuerdos y compromisos del PP, a excepción de la consejera por Cajamarca. No obstante, la participación de los consejeros se produjo en la convocatoria a los talleres descentralizados antes referidos.

Para la región La Libertad, la fase de coordinación resulta un esfuerzo complicado pues las relaciones institucionales entre el Gobierno Regional de La Libertad y las municipalidades provinciales no se encuentran a buen nivel, sobre todo con el alcalde de Trujillo. La mayor parte de estas tensiones se originan en las diferencias políticas pero también en la pugna por lograr mayores presupuestos para sus provincias. Con estas tensiones de por medio no se produjo ninguna reunión de trabajo para el PP 2013.

En cambio en Huancavelica esta fase de coordinación sí ha sido fructífera, con transparencia y mucho interés de las partes. Se desarrollaron en distintos momentos reuniones de coordinación entre el gobierno regional y las municipalidades provinciales, en donde se incluyó a representantes de sociedad civil, con el propósito de: a) la actualización situacional del diagnóstico con la finalidad de que los problemas sean reflejados con indicadores; b) la selección de la cartera de proyectos regionales viables, los cuales estuvieron orientados al logro de resultados priorizados; c) la consolidación del banco de proyectos regionales, por ejes temáticos, detalle de los proyectos priorizados en el proceso de PP del año anterior, diferenciando los que fueron considerados y los que no fueron considerados en el presupuesto institucional, indicando el motivo por el cual no fueron considerados; y d) la revisión de la ejecución del programa de inversiones, aprobado en el presupuesto institucional, además de considerar el porcentaje de recursos de inversión que el

gobierno regional destinará al proceso participativo (informe de Huancavelica). Toda una agenda densa y clave para concordar resultados importantes que a su vez sean posibles de alcanzar con el PP regional, en una región con tantas necesidades.

Un hecho singular ocurre en el caso de Arequipa, donde es un equipo técnico del gobierno regional el que conduce las reuniones de coordinación, en todas las provincias de la región, de manera previa al proceso del PP. Sin embargo, no se tiene noticia de una reunión de coordinación como parte propiamente del proceso.

En los casos provinciales, Acomayo registra una experiencia interesante por lo positivo que puede ser este espacio o momento. A iniciativa del alcalde provincial, y a comienzos de año, se reunió con los seis alcaldes distritales para establecer un marco de acuerdo respecto al proceso del PP, definiéndose el cronograma del PP de nivel provincial, la presentación de proyectos de nivel distrital, el consensuar que debía privilegiarse proyectos orientados a luchar contra la desnutrición y por alcanzar seguridad alimentaria, entre otros acuerdos y compromisos.

Esto no sucedió en el caso de la Provincia de Chepén. Por las diferencias políticas existentes entre el alcalde provincial y los alcaldes distritales no se ha realizado ninguna reunión de coordinación para el PP del año 2013. El municipio provincial mantiene relaciones institucionales principalmente con las municipalidades distritales de Pueblo Nuevo y Pacanga para la ejecución de obras o acciones puntuales.

5.4. Fase de formalización

RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas en los procesos regionales y provinciales considerados no coincide en el momento de su realización. En algunos casos se presenta antes de pasar a la formalización de acuerdos y compromisos;

en otros, la rendición de cuentas se realiza de manera simultánea en los talleres de trabajo, sobre todo en aquellos casos en los cuales estos son descentralizados. La rendición de cuentas no se hace al inicio sino durante el proceso participativo.

En el caso de Piura se reunieron en un taller específico para presentar el informe inicial respecto al estado situacional del gobierno regional, donde se detallaron los avances del programa de inversiones 2013, de los PIP priorizados en el proceso anterior, entre otros puntos de agenda de la gestión. En el taller referido participaron alrededor de 28 representantes de organizaciones sociales regionales.

Igual situación se produjo en el caso de La Libertad, donde se realizó el taller “Rendición de cuentas, identificación de problemas, diagnóstico, proyectos”, dirigido por el propio presidente regional y con asistencia de 101 agentes participantes.

Como se indicó anteriormente, el Gobierno Regional de Cajamarca programó la realización de seis talleres de capacitación y rendición de cuentas, considerando la segmentación de corredores económicos existentes en Cajamarca. De las seis reuniones programadas, solo se realizaron cuatro, muy probablemente por la inestable coyuntura producto de los conflictos socioambientales del proyecto CONGA. En estos talleres se brindó información sobre el estado (avance) de los proyectos anteriormente priorizados en el PP.

En Arequipa se realizó el taller de rendición de cuentas con la asistencia de 31 agentes participantes. Para el caso de Áncash, este se produjo al inicio del proceso del PP, en el primer taller.

Una situación particular hubo en Huancavelica. Si bien se cumplió en realizar el taller de rendición de cuentas, en la presentación que hizo el gobierno regional no se especificó el avance de ejecución de los proyectos del año anterior. Más bien este taller tuvo un carácter informativo sobre toda la gestión que está realizando el presidente regional.

Para las provincias la rendición de cuentas involucró, en el caso de Acomayo, el informe sobre el techo presupuestal, asimismo los proyectos entregados con su respectiva liquidación y los proyectos en continuidad. Se tuvo la presencia de 202 participantes.

Asimismo en Chepén se realizó el taller “Rendición de cuentas, identificación de problemas, diagnóstico, proyectos” (el mismo título que utilizó el proceso regional de La Libertad), con una asistencia de 114 agentes participantes, presentándose los proyectos ejecutados, no ejecutados y por ejecutar del año 2012.

ELECCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

En todos los casos se conformaron los Comités de Vigilancia y Control (COVIC) del PP. Sus integrantes fueron elegidos en distintos momentos del proceso, mayormente en el taller de formalización, que coincide con la rendición de cuentas. En algunos otros casos los miembros del comité fueron elegidos en los talleres informativos. Sobre ellos, constatamos una variación respecto a su número y composición. Según la información recogida, en algunos casos el COVIC solo tiene un mínimo de participantes, mientras que en otros el número es mucho mayor, buscando considerar un criterio más bien territorial (provincial o distrital).

Suele ser incómodo para las autoridades el rol de vigilancia y control que cumplen los COVIC. Mucho va a depender de la predisposición a la transparencia con la que se manejan las autoridades y los funcionarios de los gobiernos subnacionales. El enfoque tradicional de gobierno y la cultura institucional del Estado, por ahora, no obstante los años transcurridos donde se ha formalizado distintos mecanismos de control y acceso a la información, no son muy favorables a actuar abiertamente y con receptividad (y cumplimiento) a los pedidos e indagaciones sobre el manejo de la cosa pública, y, por cierto, sobre la situación de los PIP priorizados. Puede conjugarse, en algunos casos, voluntad política de la autori-

dad con la poca disposición por informar de los funcionarios.

Una vez establecidos, en algunos casos con problemas distintos en su conformación, el principal desafío de los COVIC es la de su funcionamiento regular. Por ejemplo, en el caso de Áncash, los miembros del COVIC fueron elegidos en cada uno de los talleres descentralizados del proceso, lo que se puede ver en las actas de los diferentes talleres. Según las actas de los talleres realizados serían un total de 20 representantes, sin embargo, al solicitar en los archivos de la subgerencia de planificación y ordenamiento territorial la lista de los miembros del comité, esta sale recortada a nueve representantes, quienes no representarían el total de las 20 provincias. Asimismo, hasta la fecha del informe, no se han podido reunir ni realizar ninguna acción o evacuado informe alguno.

Para el caso de Piura, los miembros del comité de vigilancia fueron elegidos democráticamente durante el taller de priorización de resultados, quedando conformado por cuatro personas provenientes de gremios, como la Central Piurana de Cafetaleros (CEPICAFE), la Cámara de Comercio Producción y Turismo de Sullana, el Foro Salud Regional Piura y la Casa de la Cultura de Sullana. De momento no se conocen las acciones de vigilancia que hayan realizado y no cuentan con el apoyo del gobierno regional, sino más bien de algunas ONG.

En Cajamarca la asistencia de las organizaciones de la sociedad civil en el taller de priorización fue limitada, lo que dificultó la elección de los representantes del COVIC. Por ello se optó por ratificar a dos personas que fueron elegidas en el PP del año fiscal 2013: estas fueron de la MCLCP y del Centro Ideas. Posteriormente agregaron a un representante del Consejo Regional de la Juventud (COREJU) y a un funcionario de la Municipalidad Provincial de San Miguel. Sobre ellos, cabe mencionar que el representante juvenil es de un consejo regional, conformado por ley, y no un representante directo de una organización juvenil. Por esta limitada participación de los agentes participantes de la sociedad civil se

incorporó a un funcionario municipal, esto debido a que uno de los proyectos priorizados se ubica en la provincia de San Miguel. Esta situación no necesariamente es acorde a la naturaleza de la conformación de los COVIC ya que dicho rol le corresponde asumir a la sociedad civil y no a un ente de gobierno. Es más, se puede establecer la figura de 'conflictos de intereses'. Hasta el momento no se ha realizado vigilancia alguna a los acuerdos y compromisos del presupuesto participativo del año fiscal 2014. Tampoco ha recibido algún apoyo ni producido algún informe.

En La Libertad son elegidos ocho personas al COVIC del PP. El gobierno regional se ha comprometido a convocar trimestralmente al CCR y al COVIC del PP 2013 para la programación del presupuesto.

En el caso de Huancavelica la elección del comité de vigilancia se realizó al finalizar el PP 2013, en el último taller, mediante la votación de todos los agentes participante presentes en ese momento. Lo resaltante fue la elección de dos miembros de las mancomunidades municipales: Mancomunidad Municipal Uscovilca y Mancomunidad Municipal Amuzech (que como en el caso de Cajamarca no les correspondería asumir este rol). Asimismo se eligió a dos ONG (la Asociación Benéfica PRISMA y el Centro de Desarrollo Andino Sisay) como parte del comité. No se ha informado de actividades o apoyo recibido del gobierno regional, ni tampoco la emisión de informes sobre su labor.

En Arequipa la asamblea de agentes participantes llevó a cabo las elecciones para la conformación del comité de vigilancia, eligiéndose a ocho personas, entre las cuales figuran representantes del: Comité de Vigilancia del Medio Ambiente; Frente de Defensa e Integración del Cono Norte; Asociación de Viveros, Biohuertos y afines; Asociación de Confeccionistas, Textiles y afines; Asociación de Pymes Artesanales; Federación de Empresarios Industriales; y la Asociación de Carpinteros Metálicos y Afines. Esta composición re-

úne una representación importante de agentes económicos regionales. Este COVIC cumplió su labor de vigilancia sin mayor asistencia técnica y presentando su informe directamente a la asamblea de agentes participantes.

En el caso del Cusco, la elección del comité de vigilancia se llevó a cabo en el único taller realizado, que fue eminentemente informativo. Este comité está conformado por representantes de la Red Nacional de Promoción a la Mujer - Cusco, el Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC), el Consejo Departamental Cusco del Colegio de Ingenieros del Perú y la Red Regional de Comités de Vigilancia del Cusco (RECOVIC). Tal como se observa, esta es una composición sin ningún representante de organizaciones sociales.

En la provincia de Acomayo el COVIC fue elegido en uno de los talleres finales del PP. Sus integrantes son: el comité de regantes, el Comité de Vaso de leche Jesús Nazareno, la Institución Educativa Inicial N° 96 y la Asociación Distrital de Mujeres de Acomayo - AMDAE. Los tres primeros se encuentran ubicados en el distrito capital y el último en el distrito de Huáscar. Esta es una composición netamente local, distrital y centralizada. Una vez concluido el proceso de elaboración del PP los miembros integrantes del COVIC han solicitado una copia de los acuerdos y compromisos del PP 2014. Y si bien precisamente en este año (2014) entran a ejercer sus acciones de vigilancia, no están informados sobre sus roles. La autoridad local no ha dispuesto ningún tipo de asesoría y taller para los COVIC. No han recibido entonces ningún apoyo o asistencia técnica.

La provincia de Chepén eligió su comité de vigilancia del PP dentro del proceso participativo, lo que se realizó mediante un proceso electoral con listas de candidatos sometidos al sufragio de los agentes participantes. Ahí se eligieron a tres representantes: la Comisión de Regantes de Chepén, la Institución Educativa Plazuela Victoria y la Institución Educativa Novoa Cava.

VI. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: NUDOS CRÍTICOS Y DESAFÍOS

Estamos a 11 años de la implementación obligatoria y continua del PP en todo el país. Y el PP, seguramente como nuestra democracia y la descentralización, se percibe como muy venida a menos, como una promesa en ciernes, donde se destacan más las limitaciones que los logros. Pero la batalla no está perdida y lo que ocurre actualmente con el PP, con sus distintos pasivos de por medio, es mejor que lo se conocía antes de la descentralización: centralismo estatal, dependencia funcional y presupuestal del gobierno nacional, la discrecionalidad desenfadada de las autoridades locales electas o de los funcionarios departamentales designados por el gobierno nacional, el predominio de la 'cultura' del expediente técnico en la inversión pública, el secretismo de la administración pública, y el clientelismo como esquema de gobierno y como recurso de las organizaciones sociales para acceder a la intervención gubernamental.

No obstante los altos niveles de crecimiento económico, con tasas de las mayores en la región en los últimos 12 años, incluso para este período de desaceleración, la valoración sobre nuestro mayor período de vida democrática se muestra insatisfactoria por la gran mayoría de peruanos. Nuestras aparentes buenas *performances* en la economía y en la política están yendo por cuerdas separadas, no se encuentran en interrelación y ello incrementa los problemas de sostenibilidad y legitimidad de uno como del otro. No son muchos los que se sienten parte de sus beneficios directos y sus principales actores

(empresarios y partidos políticos) son valorados como distantes y ajenos. El prolongado crecimiento económico y la continuidad de nuestra democracia formal no resultan inclusivos para la mayoría de peruanos. Según el último Informe del Latinobarómetro 2013⁶³, el Perú es uno de los países con menor grado de satisfacción con el funcionamiento de su democracia (solo supera a México y Honduras): sólo el 25% de peruanos responde estar "Muy satisfecho" y "Más bien satisfecho". También somos uno de los países con mayor reconocimiento de ser "una democracia con grandes problemas" (56%), empatados con Brasil y solo superados por Honduras (59%) y Paraguay (58%). Así tenemos una democracia insatisfactoria y con diversas asignaciones pendientes con indicadores de nuestro mayor período de crecimiento económico y estabilidad democrática.

A escala regional y local se vienen presentando serios problemas de gobernabilidad que comprometen a partidos nacionales y movimientos regionales, ya sea como gobiernos u oposición. Crecientemente se está ampliando el desapego con los diferentes tipos de agrupamiento político y las autoridades electas, que es extensivo a la política y lo público. Por su parte, los principales agentes económicos tienden a gestionar sus intereses por vías propias y sin compromisos con los gobiernos subnacionales ni con sus entornos territoriales, salvo en casos de conflictos donde buscan instrumentalizar a los primeros y subordinar a los segundos. Que la sociedad civil, o lo que por

63 Ver en: <http://goo.gl/HzEZ6M>

su nombre entendemos, tiene poco que ver con los procesos económicos y políticos (particularmente las universidades e institutos superiores que pudieran tener un rol proactivo y orientador) y actúa con poca legitimidad y representatividad. Y donde lo estatal, en cuanto a su organización y funcionamiento, no es tema relevante de la agenda pública ni está asociada a los intereses de los distintos actores en los ámbitos regionales y locales.

En esta atmósfera de deslegitimación de la cosa pública, de ausencia de anclaje territorial de los agentes económicos, de debilidad de la sociedad civil y de no contar con un aparato estatal competente, los mecanismos de participación y sus requerimientos de negociación, confianza, concertación y compromisos compartidos no cuentan con un marco político institucional que lo favorezca y sostenga.

El PP, en sus antecedentes nacionales como internacionales, fue una propuesta alternativa y una apuesta política por una gestión democrática y transparente. Implementarlo implicaba la convicción y el compromiso de que de esa manera se iban a producir mejores resultados para el desarrollo territorial, que las vías tradicionales de gobierno no estaban generando. Implementarlo por obligación, como ocurre actualmente en nuestro país, pone en riesgo el alcanzar los objetivos que se proponían lograr con este mecanismo de participación, más aún cuando los principales actores de la escena regional o local no están cumpliendo con los supuestos que se les otorgaba, y el marco institucional del sector público no se encuentra preparado e incentivado para gestionar con eficacia y voluntad los resultados que se podrían alcanzar con este mecanismo de participación.

Aun así y a pesar de todo, los informes regionales y provinciales que hemos analizado nos muestran que en las realidades regionales y locales hay distintos logros y avances, incluso

algunas innovaciones y apuestas importantes a las que debemos prestarle mayor atención para su consolidación y réplica.

En qué estamos: deber ser, actores y nudos críticos

En la teoría del PP hay algunos énfasis –administrativos, sociales y políticos– que valdría la pena considerar para ubicar cuál o cuáles de ellos resulta(n) más viable(s) para nuestra experiencia nacional⁶⁴. El PP puede ser concebido como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública, en tanto incorpora a la gestión regional y local el saber de los usuarios de los servicios públicos y el saber de los beneficiarios de la inversión pública; y en cuanto los actores sociales actúan como una fuerza que presiona por la mejora en la calidad de estas intervenciones públicas, así como por mayor transparencia, rendición de cuentas y control social, reduciendo de esta manera los niveles de corrupción y favoreciendo una mejor gestión pública.

El PP puede incentivar cambios en las prioridades y la redirección de recursos públicos hacia áreas y sectores tradicionalmente excluidos o poco atendidos, superando la débil respuesta pública a las necesidades de los más pobres y la desconexión entre las políticas y la vida cotidiana de los ciudadanos. El proceso puede tener un resultado social, como el de ayudar a “invertir las prioridades” (Brasil) o “generar los lazos sociales” (Francia). El PP también puede acarrear objetivos políticos, presentes en algunos casos de la experiencia internacional, coadyuvando a democratizar las organizaciones sociales existentes, reducir el clientelismo y aumentar la representación de los tradicionalmente excluidos. El PP, además de posibilitar vínculos con otras organizaciones similares abona el terreno para nuevas y más legítimas formas de representación social. Este objetivo se asienta en ideas relacio-

64 Las referencias sobre estos tres posibles objetivos de las experiencias internacionales de PP, la hemos recogido de las reflexiones de Sandra Doig en su texto: *Diagnóstico del proceso de Presupuesto Participativo en el Perú con miras a una mejora del Instructivo*. Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo- GTZ. Documento N° 1, publicación web. Lima, 2009.

nadas a algunas experiencias de PP, como las de “democratizar la democracia” y “superar el déficit democrático”.

El PP, por consiguiente, puede concebirse enfatizando en alguno de estos objetivos o conjugando parte o el todo de estos objetivos. En nuestro caso, hay un mayor énfasis por los objetivos sociales y administrativos, mientras que los objetivos políticos ni siquiera están planteados.

De igual modo, hay diferentes actores involucrados, directa e indirectamente, que requieren revisar su rol y ser parte de los ajustes que se requieren para tener posibilidades de éxito. Para empezar, estamos ante una política pública nacional que tiene sustento constitucional y una amplia normativa, por ello, es el gobierno nacional quien debería liderar su implementación y apostar por sus logros, pero ni en el anterior gobierno ni en el actual el PP tiene algún lugar en su agenda gubernamental. El MEF, como ente rector de todo lo que es presupuesto e inversión pública, debería estar haciendo el seguimiento y la evaluación regular del PP, promoviendo buenas prácticas y fortaleciendo las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales para alcanzar una mayor producción y mejor calidad de los PIP priorizados. Lamentablemente desde hace algunos años el MEF se ha puesto de perfil frente a este proceso, tal vez circunscrito a unos pocos funcionarios que persisten en hacer algo por el PP⁶⁵.

Asimismo, las autoridades electas que están obligadas a implementar el PP lo asumen sin la convicción e interés que se requiere. Entonces tenemos procesos muchas veces en “piloto automático”⁶⁶, con limitados impactos en los procesos políticos, económicos y sociales de cada localidad. Los funcionarios y técnicos

llamados a gestionar el proceso participativo no siempre están preparados para asumirlo con compromiso, consistencia y eficiencia.

Entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales están las principales responsabilidades, por dejarse estar y dejar pasar esta oportunidad. En rigor, el PP es un desafío principalmente de gestión pública, de capacidades para gobernar bien⁶⁷, con claridad y disposición para alinear e innovar los diversos instrumentos de gestión y procesos administrativos a objetivos estratégicos del desarrollo de su territorio y a la democratización de la relación del gobierno con sus gobernados.

La sociedad civil, por su parte, tiene distintos problemas pero está ahí, haciendo distintas cosas, seguramente cada uno por su lado y con pocos resultados. Se necesitan organizaciones sociales fuertes, institucionalizadas, agregadas, representativas, con agenda propia y estrategias de gestión y alianzas, donde los mecanismos de participación sean una oportunidad pero no la única opción para canalizar sus demandas y alcanzar sus intereses. Por ahora hay muchas demandas y pocos intereses, lo cual establece una relación más de dependencia con el Estado que de cogestión a partir de propuestas de políticas, programas y proyectos.

Tampoco a los agentes económicos, en un contexto de crecimiento de las economías regionales y creciente inversión privada, el PP o el PDC les ha resultado atractivo. En su racionalidad no requieren de los mismos, sobre todo las grandes empresas transnacionales relacionadas con la industria extractiva. No ha habido, al menos es lo que desprendemos de los informes, los esfuerzos de gestión suficientes para identificar áreas de intersección de sus intereses privados con los públicos, los

65 Hace poco participé en la disertación de un alto funcionario de la Dirección General de Presupuesto e Inversión (DGPI) del MEF, y cuando le pregunté sobre la situación actual del PP, su reacción fue marcadamente desdeñosa, algo así como: “¿eso existe?”, y la respuesta que le brotó con mucha sinceridad fue: “ah, eso que hace ‘fulano de tal’(…)”. Muy elocuente su gesto y su breve respuesta. El PP no es parte de la agenda institucional del MEF. Lo han puesto debajo de la alfombra.

66 “No se han percibido cambios significativos en la realización de los PP, pues siempre es el mismo ciclo: aprobación de proyectos sin ejecución de los mismos, en su mayoría” (informe de Chepén).

67 “(...) no todo son recursos económicos sino capacidad de gestión y concertación, imaginación gerencial y comunicación con la población” (informe de Chepén).

incentivos para asociarse e invertir conjuntamente en infraestructura vial o económica, como en servicios públicos básicos, que apunten a mejorar las condiciones de vida de la población, lo cual a su vez convierten en más competitivos los territorios donde realizan su actividad económica.

El PP tiene que ser asumido como un proceso permanente y transversal en la gestión de los gobiernos subnacionales. También para la sociedad civil en sus diversas expresiones. La participación de los agentes participantes es un momento, por lo general entre febrero-marzo a julio-agosto, pero lo que debe llegar o traerse al proceso, de parte de las autoridades como de la sociedad civil, tiene que haberse analizado e identificado con anticipación. Y lo que resuelve el proceso participativo, la priorización de ideas y/o proyectos viables, tiene un largo, complejo y azaroso devenir donde también hay que incorporar la participación de la población y entidades privadas favorecidas por el cambio o mejora que produce la inversión pública.

Con la información disponible encontramos algunas situaciones, a modo de tendencias, percibidas como los principales nudos críticos de estas experiencias:

1) Techos presupuestales decrecientes destinados al PP, que va de la mano con una voluntad política de la autoridad por mayor discrecionalidad en los gastos de inversión. En Piura, por ejemplo, es el 16% del total del presupuesto en inversión del gobierno regional. En contextos donde los recursos públicos de inversión son importantes, por razones de canon y regalías que pese a la caída de los precios de los *comodities* todavía son significativos, la ten-

tación discrecional se incrementa y el mecanismo del PP no se valora como un canal efectivo.

2) No se cumple con la coordinación y alineamiento entre los gobiernos subnacionales (regionales, provinciales y distritales). Incluso con las inversiones decididas y ejecutadas por el gobierno nacional. La instalada dificultad para la coordinación intergubernamental debilita el impacto y sostenibilidad de la inversión pública en sus diferentes escalas, las cuales necesitan hacerse complementarias⁶⁸. Esto posibilita que un nivel de gobierno termine interviniendo en otro que no es de su competencia, lo cual resta eficiencia e impacto a la inversión pública duplicando esfuerzos o dispersándola en proyectos que deben ser atendidos por un nivel menor de gobierno. Esta es una situación bastante extendida, sobre todo en los gobiernos regionales, que en el marco del PP priorizan (con el respaldo de autoridades locales y OSB igualmente locales, así como de consejeros y regidores⁶⁹) inversiones de impacto local⁷⁰. Igual ocurre en los municipios provinciales con los distritales. No cabe duda que el afán (y la demanda) populista y los cálculos electorales, en muchos casos, lleva a la fragmentación de la inversión pública.

3) Sigue siendo importante el número de proyectos priorizados que no se ejecutan, que es la finalidad principal de este proceso participativo. Sobre ello, no toda la responsabilidad es atribuible al Sistema Nacional de Inversión Pública, el muy mentado SNIP. Aquí hay varios factores, de naturaleza diferentes y bajo competencia de los tres niveles de gobierno, que explican este déficit: i) capacidades institucionales débiles para la formulación y ejecución de PIP⁷¹; ii) sistemas administrativos invariables, pensados para situaciones de escasez, muy rí-

68 Lo señalado en el informe de Huancavelica nos permite apreciar un estilo de cabildeo que se viene arraigando entre los niveles de gobierno menores con uno mayor que debería procesarse en otros términos: "Las autoridades locales y provinciales que utilizan su posición y cargo como autoridades políticas para hacer LOBBIES para canalizar sus propios intereses políticos y de esta manera desestabilizan el proceso cuestión que no ayuda al fortalecimiento institucional del PP".

69 "Los consejeros regionales tienen una visión territorial a nivel de provincia y su voluntad política, está orientada a priorizar proyectos para cada zona al que representan generando una descoordinación entre el proceso y sus intereses políticos" (informe de Huancavelica).

70 "Cada gobierno regional debe apoyar y fortalecer a los gobiernos locales de su jurisdicción y no reemplazarlos en la ejecución de obras localistas" (informe de Áncash). En este caso regional esta invasión de competencias al parecer no solo tenía pretensiones populistas sino también de negociados compartidos con las obras.

71 "La falta de calidad de los estudios (perfiles de proyecto), sobre todo de los gobiernos locales, pues rebotan a la hora de formular sus expedientes técnicos o POAs, siendo necesario en muchos casos la reformulación de los mismos" (informe de Huancavelica).

gidos, que alargan los ciclos de los PIP; iii) carencia o muy limitado banco de proyectos en gobiernos regionales y municipios provinciales, y si los hay con PIP, sobre todo son de impacto local y con notorio predominio en infraestructura vial; iv) se mantiene, no obstante la orientación del último instructivo del MEF, la priorización sobre ideas de proyectos que no tienen garantizada su viabilidad y cuyos plazos pueden ser muy largos; v) la demora en la formulación y ejecución de los PIP, además de que suelen tener diversas interferencias, en particular por la ausencia o enredada situación de los saneamientos físico legales donde se piensa realizar la obra pública; y vi) si la priorización no se hace sobre PIP viabilizados, es demagogia o voluntarismo puro asumir que se prioriza un proyecto en este año para ejecutarlo el año siguiente (la opción de programarlo cada dos años –sobre todo en los gobiernos regionales– evitaría generar expectativas que no se pueden concretar al año siguiente⁷²).

4) La relación del PDC con el PP todavía deja mucho que desear. La formulación y/o actualización del PDC no ha desarrollado los programas y proyectos propuestos como las mejores alternativas en sus distintos ejes estratégicos. Estos, si se hubieran desarrollado, deberían ser la principal proveedora del banco de proyectos. Ello tendría que ver con la falta de estrategias de implementación y financiamiento del PDC y con las limitaciones para alinear este instrumento de gestión concertada con la planificación institucional. Por no contar con una oferta de PIP, con distintos grados de avance en su formulación, pertinentes y concertados para responder a los principales problemas del territorio, coloca al PP bajo el predominio de las demandas de los agentes participantes, por lo general acotadas y sin mucho impacto, y acechada por la demanda de los municipios provinciales y distritales hacia el gobierno regional, y los municipios distritales hacia el provincial⁷³. Se

cuestiona que los gobiernos regionales o municipales ‘impongan’ sus proyectos o se crítica que las organizaciones solo presenten la propuesta que los favorece directamente. Si se tuviera un banco de proyectos alineados con los ejes estratégicos del PDC, ya no se trataría de mi o del proyecto de algún sector o actor, serían proyectos concertados y asumidos por varios actores y sectores como las mejores soluciones a los problemas a enfrentar. El objetivo de mejorar la calidad de la inversión pública orientándola a PIP de mayor importancia e impacto, en un esquema donde prima la demanda y no la oferta, no se ha visto ni se verá favorecida. Un enfoque que también apunta a mejorar la intervención pública es el del planeamiento/programa/presupuesto por resultados, que no solo busca sustentarse en la coordinación intergubernamental incluyendo a la población beneficiaria, sino que también compromete gastos corrientes. Y la implementación del PDC debe comprometer tanto gasto corriente como de inversión, ambas complementarias en la intervención estatal: la primera es acción permanente y tiene carácter regular, la segunda es acción temporal y tiene carácter especial. Recordemos que nunca se normó el impedimento de considerar gastos corrientes en la definición de prioridades en el PP, tampoco su inclusión. Y en esa ambigüedad se viene imponiendo el no incluirlo.

5) Hay un decrecimiento de la participación ciudadana en cantidad y calidad. Son menos las organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil que participan, e incluso muchas de las organizaciones relativamente importantes ya no son parte de este proceso. Son otros los mecanismos y medios a través de cuales estas organizaciones buscan canalizar demandas e intereses, algunos tradicionales y de renovada vigencia, como el clientelismo pragmático y las negociaciones directas, que se presentan más factibles y con mejores resultados. Otros medios a los que recurren son los

72 “Uno de los principales problemas que reduce la credibilidad en los procesos de Presupuestos Participativos, es la aprobación anual de ideas de proyectos que presentan, discuten y defienden los agentes participantes quienes contentos de haberlo logrado, son atrapados por el desencanto al comprobar que conforme transcurre el tiempo, estos no son ejecutados (...)” (informe de Chepén).

73 En este punto encontramos muchas observaciones en los informes analizados: “(...) para los representantes de instituciones, participantes del PP, este proceso se ha convertido en un espacio donde cada quién lleva su propuesta (proyecto), asumiéndose como un espacio de pedidos y reclamos y más no de propuestas concretas y de impacto (...)” (informe de Huancavelica).

conflictos sociales y/o medidas de confrontación, por lo general asumidos como recursos para mejorar sus condiciones de negociación. El predominio de OSB y la ausencia de organizaciones de mayor representatividad y agregación también se expresan en una baja calidad de las propuestas planteadas, en una limitada visión del desarrollo territorial y en el predominio de una demanda inclinada a la obra física⁷⁴.

6) No obstante los años transcurridos, el PP todavía no es un asunto de muchos. Los informes reportan un despliegue importante de la difusión del proceso, sobre todo para la convocatoria, mayor que en los primeros años, aunque todavía, en la mayoría de casos, restringido a audiencias más urbanas y centradas en las capitales de la región o provincia. Si bien se puede hablar del poco interés de la autoridad por difundir este proceso, también se debe mencionar lo poco efectivo que son los dirigentes sociales, supuestamente 'correas de transmisión' con sus bases y entornos sociales⁷⁵.

Todos estos factores han venido afectando la eficacia y legitimidad del PP como mecanismo redistributivo del presupuesto público orientado al desarrollo territorial, a la mejora de condiciones de vida de la población más vulnerable, en particular, y a una relación de cooperación entre el Estado y la sociedad.

Hacia dónde vamos: perspectivas y desafíos

El PP no viene siendo de interés para los distintos actores llamados a ser parte activa del mismo: autoridades, partidos políticos, agentes económicos y sociedad civil. ¿Cómo hacerlo atractivo?, ¿cómo alcanzar resultados que lo legitimen?, ¿cómo dotarlo de un marco institucional que favorezca la eficiencia del

proceso participativo? Este no es un tema que se resuelva solo con la voluntad política de las autoridades, que sin duda es importante tener, sino que hay distintos factores que deben revisarse para hacer los ajustes y las mejoras del caso dirigidas a provocar un cambio de rumbo. A continuación les presentamos algunas propuestas en ese sentido:

1) Así como surgió, se requiere de un escenario político favorable y viable para sustentar y sostener un relanzamiento del PP. La recuperación del horizonte descentralista y de reforma/modernización del Estado son cruciales para enmarcarlo adecuadamente. Esto supone que los actores claves y las élites regionales y locales redescubran las ventajas comparativas y oportunidades que abre la descentralización y el desarrollo territorial para la canalización de sus demandas y potenciación de sus intereses. Esta ecuación actualmente no existe y los particularismos se imponen. El contexto electoral de renovación de autoridades subnacionales se hace propicio para la incidencia pública en esa dirección, pues es más probable que de cara a las elecciones del 2016 vayan madurando posiciones y se disponga de mayor tiempo para una discusión de fondo entre las diferentes fuerzas políticas, y a lo largo y ancho del país, que ojalá permita construir un consenso político y establecer el liderazgo del gobierno nacional sobre lo que se necesita ajustar y emprender en la reforma descentralista.

2) El MEF tiene que definir ya si vuelve a asumir el proceso del PP y lidera los diversos ajustes por procesar. Se debería concretar la tan anunciada regionalización del SNIP y un mayor desarrollo de los procedimientos (guías técnicas y casuística) para la formulación de PIP en otros ejes estratégicos de los PDC que no sea infraestructura vial⁷⁶. Es indispensable

74 "Los agentes participantes en general se inclinan por obras de infraestructura, dejando de lado propuestas productivas, que son indispensables para una adecuada alimentación de las personas(...). Falta de representatividad de las organizaciones sociales a nivel regional" (informe de Áncash). "Desde los demandantes (agentes participantes), todo lo visible es lo válido e importante, mientras las políticas y proyectos de fortalecimiento de capacidades, lucha contra la desnutrición y seguridad alimentaria pasan a un segundo nivel" (informe de Acomayo).

75 En Lima Metropolitana, capital de la República y ciudad consolidada e interconectada, encontramos que con 10 años a cuesta, solo el 3.8% de limeños conoce que existe el PP en su distrito (según la encuesta anual de Lima Cómo Vamos realizada a fines del año 2013).

76 "El equipo técnico aprobó las ideas de proyecto. Sin embargo, al revisarlos: 19 ideas de proyectos son de infraestructura vial (82.60%), 01 de implementación de mobiliario (4.34%), 01 de adquisición de una ambulancia (4.34%) y 02 de desarrollo de capacidades (8.69%). En estas condiciones es muy difícil generar impacto significativo en favor del desarrollo local" (informe de Chepén).

apelar a la incidencia pública y política con el MEF para que el PP no siga abandonado a su suerte, esperando su muerte por inanición o sobreviva de manera artificial.

3) En este punto recogemos dos planteamientos para mejorar el funcionamiento del PP y que le correspondería asumir al MEF:

- En el marco de la Programación Multianual del Gasto Público (PMGP), el MEF debe adecuar los manuales e instructivos para dar una perspectiva de mediano plazo al PP, con la finalidad de mejorar la calidad del proceso de identificación, priorización y planificación de proyectos, lo cual contribuirá a reducir la atomización y dispersión de las inversiones.
- Agregar un código especial en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que permita identificar el porcentaje del presupuesto institucional que atiende prioridades definidas mediante el PP y los proyectos derivados de este, de manera tal que sea más sencillo realizar seguimiento a la ejecución del presupuesto⁷⁷.

4) El CEPLAN acaba de sacar una directiva sobre planeamiento estratégico que busca ordenar el marco metodológico de su formulación y favorecer los alineamientos entre los distintos niveles de gobierno. No queda claro cómo será la dinámica en regiones y municipios. En ese sentido, el impulso por un relanzamiento del PP pasa también por dar forma definitiva a las instancias regionales de planificación estratégica y al rol rector del CEPLAN en esta materia.

5) La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), por su parte, debería revisar algunos sistemas administrativos, como el del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)⁷⁸ y otros sistemas que regulan el funcionamiento estatal regional y munici-

pal, para hacerlos más flexibles con el objetivo de ganar efectividad y reducir tiempos e incertidumbres. Esta perspectiva de flexibilización y adaptación no supone un marco favorable para la distorsión de objetivos fundamentales de control y lucha contra la corrupción, sino que más bien se buscaría apostar por un mayor y mejor monitoreo de estos procedimientos, revisados con participación de la población beneficiaria organizada. La incidencia en estos temas claves de reforma y modernización del Estado debe volver a la agenda pública nacional, no como ahora donde algunos presidentes regionales se encuentran detenidos preventivamente, con serios indicios de corrupción y actuar nada transparente, conllevando a la condena de la existencia de los gobiernos regionales y la propia descentralización.

6) El tema de los bancos de proyectos es un aspecto muy importante para mejorar la calidad del PP y alcanzar un mayor impacto y eficacia de la priorización con participación ciudadana. A partir de inicios del presente año, el MEF está autorizando homologar como gastos de inversión los costos de los estudios de preinversión que antes eran asumidos como gastos corrientes. Pero esta disponibilidad de recursos no será efectiva sino se mejoran las capacidades de las unidades formuladoras, no solo para estar en condiciones de asumir esta labor sino también para coordinar adecuadamente y filtrar con consistencia técnica y validación social los entregables de los terceros a los que se encarga, mayormente, los estudios de perfil de los PIP. También podrían contribuir a este objetivo la creación de un fondo de preinversión, regional y provincial, como parte de las estrategias de implementación de los PDC, así como la descentralización de fondos concursables, como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), que deberían estar orientados hacia los principales ejes estratégicos de los PDC regionales y provinciales.

77 Alcázar, L. y Jaramillo, M. *¿Tiene el presupuesto participativo algún ejemplo en la calidad de los servicios públicos?: El caso del sector agua y saneamiento en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2013.

78 El 11 de julio del presente año se aprobó la nueva Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225) y en estos momentos se viene formulando su respectivo reglamento.

7) La organización de los gobiernos subnacionales no favorece una gestión efectiva y transversal del PDC y el PP. Se requiere mejorar la actual desarticulación entre las funciones de planeamiento y presupuesto, con la complejidad que implica alinear el planeamiento territorial con los sectoriales y estos con el planeamiento operativo. En ese sentido, la conformación o fortalecimiento de los CEP-LAR son una necesidad. También se requiere conformar o fortalecer los comités de inversiones como entes que monitorean la inversión programada anualmente y proponen ajustes e innovaciones sobre la gestión eficiente y seguimiento regular de los PIP, con cierto énfasis en los PIP priorizados por el PP.

8) Ya que el PP es una ley nacional y de cumplimiento obligatorio, donde muchos solo buscan cumplir con tal formalidad, se debe promover desde el gobierno nacional a través del MEF un esquema de incentivos para aquellos gobiernos subnacionales que establezcan mejores resultados, produzcan innovaciones en el proceso participativo, así como en las etapas de formulación y ejecución de los PIP priorizados. Para ello es fundamental establecer un fondo estatal para las buenas prácticas que permita premiar con un mayor techo presupuestal para el año siguiente, con recursos adicionales por cierto, así como fortalecer capacidades institucionales a través de la asistencia técnica y la capacitación acreditada de los equipos involucrados en las mejoras del proceso.

Algunas recomendaciones para el proceso participativo

1) Para desarrollar un adecuado proceso participativo la coordinación intergubernamental es muy importante. Y a pesar de las

dificultades, existen algunos casos donde ello ha ocurrido. Se debe propiciar alguna instancia o momento en que ello se produzca para superar la relación demandante de los de menor nivel con el de mayor nivel de gobierno, y establecer más bien sinergias y compromisos compartidos, incluido el presupuestal⁷⁹. En casos como el del gobierno regional de Huancavelica y el de la municipalidad provincial de Acomayo, se han llevado a cabo estas coordinaciones de manera fructífera, coordinando cronogramas, concordando proyectos (todavía en el esquema de demanda) y, un muy buen punto, priorizando intervenciones sobre temas sensibles como el de la desnutrición y la seguridad alimentaria, tal como lo ocurrido en Acomayo.

2) La vinculación del PP al esquema de resultados, en algunos casos, ha generado elementos favorables que se pueden consolidar y mejorar. Se han trabajado diagnósticos sectoriales y territoriales, así como indicadores de problemas y resultados que han orientado mejor la priorización de los PIP. Esto ha sucedido en los casos de Piura, La Libertad y Huancavelica⁸⁰. A estos diagnósticos compartidos y definiciones de indicadores comunes les hace falta alinearse con las inversiones de los niveles de gobierno involucrados y con las del sector privado interesado en estas soluciones.

3) Un tema al que se le ha prestado poca importancia es el comunicacional, que es más complejo e importante que pensar solo en cómo se presenta o pautea la propuesta metodológica del MEF y las distintas ordenanzas. Una adecuada y efectiva gestión de las comunicaciones contribuye significativamente con la participación. No debería estar constreñida a la primera fase y menos aún como un elemento de la convocatoria. La comuni-

79 "El proceso debe respetar los niveles de concertación desde lo distrital a lo provincial y regional, pues eso no se hace actualmente. De esta manera se podrá identificar intervenciones de alcance interprovincial o regional y se mejorará la eficiencia en la asignación de los recursos" (informe de Piura).

80 Pero es un procedimiento que se debe mejorar progresivamente, tal como se señala en el informe de Piura: "(...) hay que ser más detallistas en cuanto a los indicadores, metas productos y resultados a alcanzar con los proyectos. Comprometer más a los actores involucrados". Al respecto también encontramos observaciones en el informe de Huancavelica: "La poca importancia de un trabajo planificado, los A.P en su mayor parte no llegan a entender la articulación que debería haber entre las propuestas con los indicadores o problemas priorizados a nivel regional, y se encierran en la defensa de proyectos que de alguna manera se relacionan a ellos".

cación debe ser un componente fundamental del proceso participativo desde su convocatoria hasta el final de su producto principal: el PIP ejecutado y el funcionamiento del bien o servicio público.

4) Con el equipo técnico constatamos situaciones diferentes que hacen necesaria una revisión mejor de su composición y funciones. Se necesita que la autoridad de gobierno esté bien representada, con sus principales gerencias de línea, las instancias administrativas y la presencia de la Oficina de Proyectos e Inversiones, la famosa OPI. De igual modo, se requiere de una buena representación de la sociedad civil en los equipos técnicos, donde el tema no es de cantidad, sino, sobre todo, de competencias técnicas de los representantes⁸¹. También hay que evitar el potencial conflicto de intereses o sesgos que desde la sociedad civil se pueden producir cuando el proponente de un proyecto a su vez es representante en esta instancia, por lo que podría tender a privilegiar la atención y el seguimiento de su propuesta y no la de los demás. Si el principal resultado buscado es la priorización de PIP, el equipo técnico debe organizar el proceso participativo para generar ese resultado y acompañar su concreción final. Es decir, hacer un monitoreo técnico y social desde la idea hasta la post-inversión. Por ello, el equipo técnico debería tener un funcionamiento permanente y asumir formalmente la función de seguimiento y monitoreo. Actuar permanentemente podría contribuir a la coordinación intergerencial para una mejor gestión técnica de los proyectos priorizados y canalizar intervenciones complementarias para gestionar diversas interferencias que suelen presentarse.

5) Las unidades formuladoras y las unidades ejecutoras deben asumir un enfoque de gestión social y/o de gestión de involucrados en los PIP, lo que implica incorporar con mayor

importancia la participación de la población favorecida, así como mitigar los trastornos que se generen del proyecto realizado, desde la definición de la mejor alternativa de solución al problema a encarar (que suele hacerse en los talleres de involucrados del estudio de perfil), hasta la sostenibilidad (con alguna fórmula que implique el cuidado y el mejor uso de la infraestructura o servicio público). Además, el que las unidades asuman este enfoque, permitirá tener información regular y calificada sobre los avances de los PIP en sus distintas fases y momentos. La experiencia de los Comités de Gestión de Obra aparece como un buen mecanismo como interlocutor válido que debe implantarse con cierta regulación.

6) Las OPI pueden jugar un papel importante. Si bien por ahora son las 'malas de la película', su función es clave en el proceso de viabilizar las propuestas de PIP. Si la OPI continúa al margen del proceso y esperando que le lleguen los estudios de perfil de parte de las unidades formuladoras, esa imagen negativa se reforzará. Se necesita de ellas pero en un rol proactivo: facilitador de las soluciones en las inconsistencias técnicas, fortaleciendo capacidades de las unidades formuladoras, implementando instrumentos de seguimiento y monitoreo en relación a los PIP del PP y generando un mejor marco explicativo dirigido a los agentes participantes sobre el complejo itinerario de la formulación de PIP.

7) La participación de la sociedad civil tiene que mejorar en la calidad de su representación y en la de sus propuestas. Este no solo es un tema de debilidad institucional y dificultades para la agregación, sino también de problemas con las dirigencias que prefieren jugar su propio partido y no ser parte de articulaciones mayores y de la búsqueda de alianzas⁸². Las visiones y demandas acotadas de la mayoría de agentes participantes, incluyendo

81 En el caso del equipo técnico de Piura los agentes participantes de la sociedad civil consideraron los siguientes criterios para elegir a sus dos representantes: personas con probada trayectoria de participación en espacios de concertación, de preferencia del mundo académico superior y con conocimientos de funcionamiento y manejo de la gestión pública. Finalmente, fueron elegidos representantes de dos universidades.

82 "Para mejorar el proceso considero necesario promover que la sociedad civil se organice adecuadamente para participar en el mismo y así se pueda identificar las necesidades del grupo que representan" (informe de Áncash).

a las propias autoridades o funcionarios, también jalan hacia lo local los PP regionales o provinciales⁸³. De todo lo observado, no identificamos a ningún actor u organización que esté buscando encarar esta situación. Por ahora, con los riesgos de toda generalización, nos encontramos frente a una sociedad civil sin agenda propia en los desafíos internos para ser y actuar con mayor fortaleza y efectividad.

8) Se necesita ampliar la participación más allá de los agentes participantes, caso contrario el PP seguirá siendo, como hasta ahora, un tema marginal o desconocido por las poblaciones de las regiones y localidades. Las propuestas que se presenten deberían tener una validación social previa, donde se reúna a la población objetivo para recoger sus sugerencias y obtener su aprobación mayoritaria. Se debe apelar, como se viene haciendo en algunas localidades del país, a las consultas presenciales o virtuales abiertas a la ciudadanía para la priorización de las propuestas de PIP, incluso extendiéndolas a los escolares de los últimos años de secundaria. También se debe evaluar la viabilidad, y en conjunción con la formulación o actualización de los PDC, de hacer el proceso participativo por zonas o distritos, siguiendo el esquema de participación de la larga experiencia iniciada en Porto Alegre y replicada en varias ciudades del mundo.

9) En cuanto a las propuestas de proyectos a priorizar, todo indica que la priorización debería hacerse entre PIP viabilizados, con estudios de preinversión aprobados. Esta exigencia técnica ordenaría y filtraría la demanda acotada, pero sobre todo permitiría que la priorización pueda efectivizarse en el año fiscal siguiente o subsiguiente. Es evidente que las OSB estarían en desventaja, ya que no tienen las capacidades ni cuentan con los recursos para presentar una propuesta en esos términos. Lo que ha venido ocurriendo es que sus propuestas son a nivel de ideas de proyecto, las cuales no suelen ser priorizadas, y cuando ello ocurre, sus posibilidades de concretar-

se son de alto riesgo y largo plazo. Para mejorar su participación deberían establecer alianzas con otros actores, privados y/o públicos, interesados en la misma problemática y con capacidades para la formulación de PIP. Otras vías pueden ser la de colocar estas propuestas en la formulación o actualización del PDC y que luego sea desarrollada por la gerencia de línea que lidera el eje estratégico respectivo, o identificar si en el banco de proyectos hay un PIP de su interés que puedan adoptar como propio. En ese sentido, se cuenta con la experiencia del Gobierno Regional de Huanavelica, que ha conformado la Oficina Regional de Proyectos de Inversión (OREPI) como entidad que centraliza la formulación de PIP y que canaliza las ideas de proyectos del PP provenientes de las OSB, para trabajar la fase de preinversión.

10) Si bien los COVIC se han conformado, salvo casos excepcionales donde se ha contado con apoyo externo, estos no vienen funcionando regularmente. Se mueven en condiciones adversas en varios planos para cumplir con una labor necesaria, sobre todo para hacer el seguimiento a los PIP en sus distintas fases. A mayor escala territorial la labor se hace más compleja, pues tienen que vigilar una mayor cantidad de PIP, multiplicándose así también los costos de dicha labor. Habría que persistir en tener como aliados en esta función a instituciones con capacidades y soporte técnico para poder cumplir con la tarea encomendada. Los COVIC también deberían vincularse con la experiencia de los Comités de Gestión de Obra (CGO), que están amparados por la LOM, y que bien puede acoplarse a la labor de los comités de vigilancia. Los CGO deben estar conformado por las principales organizaciones e instituciones del área de intervención del PIP priorizado y los agentes participantes proponentes de la propuesta de PIP. Si se llevara a cabo la mencionada vinculación, entre los COVIC y los CGO, el interés directo garantizaría una mejor labor y reduciría los costos de la participación.

83 "Entre los principales cuellos de botella encontramos que aun los agentes participantes no tienen una mirada integral del territorio de la región para enfocar los esfuerzos a proyectos de impacto regional" (informe de Piura).

Bibliografía

ALCÁZAR, L., & JARAMILLO, M.

2013 *¿Tiene el presupuesto participativo algún ejemplo en la calidad de los servicios públicos?: El caso del sector agua y saneamiento en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

BANCO MUNDIAL

2011 *Perú: Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Documento Resumen de la Unidad de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible América Latina y el Caribe. Lima: Banco Mundial.

BARRENECHEA, RODRIGO

2010 "Elecciones regionales 2010: liderazgos políticos en ciernes". *Revista Argumentos*, año 4, n° 5. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

CENTRO PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO

2014 *Informe de Economía de Perú* (junio 2014). Lima: Universidad San Martín de Porres. Ver en: goo.gl/ndwdPM

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

2014 *Informe 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2013 *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Ver en: goo.gl/lr9NEZ

MELÉNDEZ, CARLOS Y SOFÍA VERA

2006 "Si todos perdieron, ¿quién ganó? Los movimientos regionales en las elecciones de noviembre del 2006". *Revista Argumentos*, año 1, n° 4. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

MELÉNDEZ, CARLOS

2012 *Partidos Inesperados: La institucionalización del sistema de partidos en escenario de post colapso partidario*. Perú 2001-2011. Serie Análisis y Debate. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

MOLINA MARTÍNEZ, RAÚL

2010 *Sistematización de experiencias de reforma Institucional en gobiernos regionales*. Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) - ProDescentralización.

MONTECINOS, EGON

2009 "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?". *Revista Reforma y Democracia*, n° 44. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

MUÑOZ CHIRINOS, PAULA

2010 "¿Consistencia política regional o frágiles alianzas electorales? El escenario electoral cuzqueño actual". *Revista Argumentos*, año 4, n° 3. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

OBSERVATORIO CIUDADANO LIMA CÓMO VAMOS

2014 *Encuesta Lima Cómo Vamos 2013: Informe de percepciones sobre calidad de vida*. Lima. Observatorio Ciudadano Lima Cómo Vamos.

PASTOR, CINTHYA, CARLOS CALDERÓN
Y VANESSA MUGRUZA

2014 *Índice de Competitividad Regional - INCORE 2014*. Lima: Instituto Peruano de Economía.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO (PNUD), PROYECTO DE ANÁLISIS
POLÍTICO Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS (PAPEP-
PNUD), INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA
DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA
INTERNACIONAL)

2012 *Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo
de desarrollo. Escenarios prospectivos
2012-2016*. Colección Informes de na-
cionales de prospectiva política. La Paz:
PAPEP-PNUD, IDEA Internacional.

PRODESCENTRALIZACIÓN

2014 *Informe anual sobre el proceso de des-
centralización 2013: Los retos de la ges-
tión descentralizada*. Lima: ProDescen-
tralización.

REMY, MARÍA ISABEL

2005 *Los múltiples campos de la participación
ciudadana en el Perú (Un reconoci-
miento del terreno y algunas reflexiones)*.
Lima: Instituto de Estudios Peruanos
(IEP), 2005.

REMY, MARISA

2010 "Elecciones regionales 2010 o el sueño
de la candidatura propia". *Revista Argu-
mentos* año 4, n° 3. Lima: Instituto de
Estudios peruanos (IEP).

SARTORI, GIOVANNI

1980 *Partidos y sistema de partidos*. Madrid:
Alianza Editorial.

TANAKA, MARTÍN

2001 *Participación popular en políticas socia-
les: cuándo puede ser democrática y efi-
ciente y cuándo todo lo contrario*. Lima:
Consortio de Investigaciones Económi-
cas y Sociales (CIES) - Instituto de Estu-
dios Peruanos (IEP).

VERA, SOFÍA

2010 "Radiografía a la política en las regio-
nes: tendencias a partir de la eviden-
cia de tres procesos electorales (2002,
2006 y 2010)". *Revista Argumentos*,
año 4, n° 5. Lima: Instituto de Estudios
Peruanos (IEP).



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

León de la Fuente 110 Magdalena
Teléfono: 613 8313
Telefax: 613 8315
propuest@desco.org.pe

