

# La Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo



Auspicia:



# La Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo



Auspicia:



GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

**Juan Rheineck**  
Presidente del Directorio

**Javier Azpur**  
Coordinador Ejecutivo

**INSTITUCIONES SOCIAS:**



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



cead logo

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



ASOCIACION ARARIWA

Asociación ARARIWA



cbc

Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de las Casas» - CBC



ceder

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



CEDEPAS

Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



alternativa  
Asociación ALTERNATIVA

Asociación ALTERNATIVA



IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

Cuadernos Descentralistas N° 11

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110 Magdalena

Telef. 613 8313 Telefax. 613 8315

Email: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

Primera edición

Lima-Perú. Junio del 2004

Tiraje: 2000 ejemplares

Hecho el depósito legal: 1501012003 - 7051

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

Cuidado de estilo y coordinación: Patricia Paz Panizo

Diagramación: Renzo Espinel /Luis de la Lama

Impresión: Tarea Gráfica Educativa

# Índice

Presentación .....	7
Participación ciudadana desde un enfoque de derechos .....	9
<i>Cáceres</i>	
Planeamiento y el presupuesto participativo regional 2003 – 2004: Enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los "Agentes participantes" .....	17
<i>José López Ricci/Elisa Wiener Bravo</i>	
Introducción .....	19
I. El marco normativo .....	23
II. Los planes departamentales y el desarrollo territorial descentralizado .....	25
III. El proceso de planeamiento y el presupuesto participativo .....	33
IV. Presupuesto participativo 2004 y orientaciones de la inversión regional ...	41
V. El nuevo Instructivo MEF .....	52
VI. A modo de colofón .....	55



---

# PRESENTACIÓN

Luego de la experiencia piloto para la implementación de los Presupuestos Participativos, en el año 2002, donde nueve regiones llevaron a cabo este proceso gracias al impulso de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y a la voluntad política del actual gobierno, en el 2003 se abre un proceso participativo que se diferencia de experiencias anteriores debido a su carácter oficial y obligatorio, en todos los municipios y gobiernos regionales del Perú.

El Cuaderno Descentralista N°11 sintetiza el análisis realizado en una primera mirada del primer año en la implementación del presupuesto participativo a nivel nacional, a través del recojo de información, análisis y observación en once regiones del Perú, a propósito del proceso de descentralización iniciado en el 2002.

¿Cómo se organizó este proceso participativo para la programación del presupuesto de los gobiernos regionales seleccionados?, ¿cuáles fueron sus tensiones en la relación gobiernos regionales y la sociedad civil que fue parte de él?, ¿cuáles fueron las características de los aportes de la ciudadanía?, ¿cuáles fueron sus principales limitaciones?, ¿quiénes formaron parte del proceso y quiénes no?

Y finalmente, ¿cómo se definen los diversos enfoques de desarrollo? y ¿cómo son los presupuestos anuales que se han generado en este proceso?

Buscando respuestas a estas interrogantes, Jose Lopez Ricci y Elisa Wiener, del Grupo Propuesta Ciudadana, han conducido una sistematización de procesos regionales en Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Piura, San Martín y Ucayali, y que tuvieron lugar durante el año 2003, para la elaboración concertada y participativa de los planes de desarrollo y los presupuestos anuales del año 2004. Manuel Dammert y Eduardo O'Brien contribuyeron a este esfuerzo con el análisis de los planes de desarrollo y los presupuestos anuales resultantes de estos procesos.

De esta manera, entregamos para la reflexión un texto que tiene como eje temático central las diversas formas y estilos de participación en este proceso, así como una muestra de la heterogeneidad en los niveles de compromiso y voluntad, tanto en las autoridades como en la sociedad civil. Una mirada que fija su atención en las agendas, los intereses y las estrategias que estos actores regionales aportan, y que en parte se expresan en los productos y resultados de este proceso participativo.

El texto que ahora presentamos es una síntesis del documento de sistematización, que será posteriormente publicado en su totalidad. Incluimos también un breve pero sustancioso texto

de Eduardo Cáceres que permite contextualizar nuestra aproximación a los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos desde una perspectiva de derechos.

Esperamos que su conocimiento, análisis y debate contribuya a una mejor comprensión de las virtudes y las limitaciones de los procesos observados y –sobre todo- a la formulación de alternativas normativas y de estrategias de acción desde la propia sociedad civil para superar los problemas de exclusión que siguen vigentes, para construir escenarios cada vez mas favorables al ejercicio del derecho a la participación por aquellos a los que siempre se les ha negado presencia en las grandes decisiones nacionales.

**Participación ciudadana desde un enfoque  
de derechos**

**EDUARDO CÁCERES VALDIVIA**





---

*Participación ciudadana desde un enfoque de derechos*; tal es el tema en torno al cual he sido invitado a compartir algunas reflexiones con ustedes.

Y si bien es cierto que lo que me han pedido es una aproximación conceptual al tema, no tendría sentido hacerla sin tener permanentemente en cuenta algunos aspectos cruciales de la situación del país (e incluso del mundo).

En primer lugar, la profunda crisis institucional en la que estamos inmersos. Crisis que va mucho más allá de los avatares del presidente y del gobierno, comprometiendo las perspectivas globales de la llamada "transición democrática". En segundo lugar, las dimensiones y permanencia en el tiempo de la pobreza y pobreza extrema que afectan a más del 50% de las personas, siendo mucho mayor la incidencia de este factor en las regiones de las cuales proceden la mayoría de ustedes. En tercer lugar, la carencia de rumbo estratégico en el terreno de las grandes políticas económicas y sociales lo cual lleva a que de manera inercial se reproduzca el modelo tradicional de desarrollo, exportador y rentista, de limitada productividad, subordinado a las demandas primarias del mercado mundial, con resultados focalizados y excluyentes que agravan la desigualdad.

Por último, sin que esto sea lo menos importante: todo esto sucede en un mundo unipolar, fragmentado e inestable en el cual todo lo que sea dicho a continuación sobre

los derechos –que tuvieron un segundo apogeo en la década pasada– se encuentra relativizado cuando no amenazado.

Comencemos por algunas cuestiones en torno a la llamada perspectiva de derechos. En el marco de las discusiones contemporáneas sobre desarrollo, ganó terreno en la década de 1990 la idea de corregir las limitaciones y errores de las propuestas de modernización productivistas introduciendo una consideración fuerte sobre los derechos. Según parece los pioneros en esto fueron unos australianos que se plantearon el tema a partir de una evaluación crítica de la ayuda internacional para el desarrollo (Human Rights Council of Australia, 1995 y 1998).

Sin embargo se pueden detectar otras fuentes en el perfilamiento de esta visión. En primer lugar, la adopción en 1986 de la Declaración en torno al Derecho al Desarrollo, promovida por los países en vías de desarrollo, y que establecía un vínculo fuerte entre Desarrollo y Derechos, tal como se explicita en el artículo 1 de la misma: (las personas tienen) "el derecho a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales". Los avances en recuperar la visión integral de los Derechos Humanos, afirmada en la Declaración Universal (1948) y diluida luego en los años de la guerra fría, también apuntaló esta tendencia a una mayor integración entre derechos y desarrollo.

En segundo lugar, la perspectiva de derechos "está inspirada por movimientos autónomos tales como los de las mujeres, los campesinos sin tierra, los pueblos indígenas ... miriadas de luchas sociales, culturales y políticas tanto en el norte como en el sur" (Rosalind Eyben, 2003). Esto es particularmente importante para nosotros, dado que en nuestra sociedad este componente ha sido el de mayor importancia en la construcción de un marco protectorio de derechos.

En tercer lugar, la perspectiva de derechos se vincula con el tránsito del clientelismo a la ciudadanía, proceso sistematizado a partir de la experiencia de las democracias occidentales (por teóricos como Robert Dahl, Sartori, Marshall, entre otros) y que ha comenzado a ser utilizado como marco interpretativo y normativo entre nosotros (en este terreno sigue siendo fundamental el trabajo de Sinesio López al respecto).

Siendo estas las fuentes, ¿en qué consiste una perspectiva de derechos?

Según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se trata de "un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está normativamente fundado en los estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover y proteger estos derechos" ... Incluye los siguientes elementos: expresa vinculación con los derechos; rendición de cuentas; empoderamiento; participación; no discriminación y atención a grupos vulnerables" (citado por Stephen Marks, 2003, p. 6). Vale la pena explicitar dos características más: universalidad e indivisibilidad.

De acuerdo a Stephen Marks las consecuencias de asumir esta perspectiva no son meramente declarativas: "Desde una perspectiva de derechos humanos, los objetivos del desarrollo deben ser vistos como habilitaciones (entitlements), o como derechos que pueden ser legítimamente reclamados por los individuos, portadores de derechos, contra los correspondientes portadores de obligaciones, tales como los estados y la comunidad internacional" (Marks, 2003, pp. 12-13).

En última instancia, una perspectiva de derechos, entendiendo que estos tienen una dimensión moral además de la evidente connotación jurídica, reintroduce la ética en la teoría y la práctica del desarrollo (Denis Goulet, 1999; Amartya Sen, 1999). Se trata de la interpretación normativa de un principio filosófico: la libertad humana es tanto el fin como el principal medio del proceso de desarrollo (el título de la obra más conocida de Sen al respecto lo sintetiza: *El desarrollo como libertad*).

Cómo veremos luego esto plateará exigencias muy precisas a lo que se haga como desarrollo o como participación (entendiendo esta como una concreción de la libertad política).

Hasta aquí algunas ideas fundamentales sobre los derechos en general, volveremos al tema al tratar la definición y alcances de la participación.

Pero antes es necesario que retomemos un aspecto que ha sido mencionado al paso: la conexión entre derechos y ciudadanía. Para eso les propongo examinar juntos una síntesis del asunto recientemente puesta en circulación (Andrew Altman, 2003). De acuerdo a ella un rasgo central de la ciudadanía es la participación plena y adecuada en la discusión pública y la toma de decisiones. Junto a ello, la ciudadanía implica que la persona tiene garantizada su independencia moral, es decir la habilidad de decidir acerca de sentidos y valores para la propia vida y la posibilidad de vivir de acuerdo a ellos. Autonomía pública y autonomía privada (los términos vienen de la obra de Jürgen Habermas) son las dos dimensiones de la ciudadanía, descansan sobre lo que John Rawls ha identificado como los dos poderes morales básicos de la persona: la capacidad de tener un sentido de justicia y la capacidad de tener una concepción de lo bueno. Lo interesante a notar que es que al autor de esta síntesis concluye señalando: "Una persona es reconocida como un ciudadano igual cuando la sociedad y el sistema político da un peso igual y suficiente al interés que cada uno tiene en el desarrollo y ejercicio de estas capacidades".

Los derechos son entonces las garantías indispensables para una vida moral, es decir orientada por criterios de justicia y alguna noción de lo que es bueno. Los derechos, sin que esto signifique negar que tienen valor intrínseco, tienen también un valor instrumental, son garantías para poder vivir una "vida buena" y justa. Aún cuando sea una reducción es posible remplazar esta última frase por el término "bienestar". Los derechos son -también, aunque no sólo eso- garantías para el bienestar. La participación, en tanto derecho, ha de ser una garantía de bienestar. Como veremos luego esto introducirá una consideración fuerte en términos de resultados individuales y sociales al momento de valorar la vigencia o ejercicio del derecho en cuestión.

Volvamos ahora a los derechos y en particular a la participación en tanto derecho. Y lo primero que quisiera remarcar es que aquí el "en tanto" es crucial. Se puede hablar de la participación como metodología o como estrategia, en ambos casos se alude a un uso instrumental y discrecional del término. Hablar de la participación "en tanto" derecho le otorga algunas características al término: valor intrínseco y prioridad, entre otras.

Hay diversas maneras de agrupar los derechos, que como es sabido, aparecen enumerados sin ninguna clasificación, menos aún jerarquización, en la Declaración Universal de 1948. A mi manera de ver la menos recomendable es la que diferencia "tres generaciones" de derechos: civiles y políticos, económicos y sociales, solidarios. Esta clasificación es tardía (aparece en la década de 1970), artificial y engañosa. Más pedagógico puede ser hablar de "familias" de derechos, según temas: derechos a la seguridad, a la libertad, a la participación política, al debido proceso, a la igualdad, al bienestar (James Nickel, 2003). Los derechos participativos suelen ser identificados con diversas actividades públicas: expresarse, reunirse, protestar, organizarse, votar, ejercer cargos. Esta visión no deja de ser excesivamente occidental. Es por ello útil examinar otras corrientes. La Carta Africana de Derechos Humanos, por ejemplo, define el derecho a participar (artículo 13)

tanto en relación a la participación política propiamente dicha (incisos a y b) como en relación a los accesos individuales, en estricta igualdad de condiciones, a la propiedad y servicios públicos (inciso c). Una vez más nos encontramos con la relación entre participación y "bienestar".

En relación con los derechos a la participación, está largamente superada en la teoría al menos, la visión que los confina al ejercicio periódico del voto (Nancy Thede, 1996). Los derechos a la expresión, asociación y manifestación libres no se circunscriben a las elecciones. Tienen que ver con todos los procesos de deliberación y decisión que constituyen el cotidiano quehacer político. Tal como señala Henry Steiner, es particularmente relevante la idea de "tomar parte": "esta expresión apunta más allá de las elecciones a una noción más expansiva que incluye una sociedad civil fuerte capaz de influir significativamente en la política pública. La expresión "tomar parte" subraya el carácter programático de la participación. Aun cuando estuviese adormecido o prisionera en un ambiente hostil, la norma es un estímulo con potencial subversivo para la protesta" (Henry Steiner, 1988, 136).

Las libertades civiles (opinión, reunión, organización) son cruciales en tanto garantizan la libertad de agencia de los ciudadanos. Su valor, sin embargo, no deja de ser instrumental a objetivos mayores, tal como ha sido señalado. Y para que esto funcione son cruciales los aspectos institucionales. Con lo cual quiero referirme no sólo a los arreglos institucionales políticos sino también a los arreglos institucionales económicos.

Para entender mejor el lugar de los derechos a la participación al interior de una perspectiva de derechos pueden ser muy útiles dos nociones similares: la noción de "meta-derecho" (propuesta por Amartya Sen [1984]) y la de "derecho básico" (elaborada por Henry Shue [1980]). La primera alude a que existen derechos que nos habilitan para reclamar políticas que atiendan nuestros derechos en general. Es decir, no sólo tenemos derecho a

la salud o la educación, sino que tenemos derechos a reclamar políticas que atiendan estos derechos. La segunda propuesta lleva a definir como "derecho básico" aquél cuyo disfrute es esencial para el disfrute de todos los demás derechos. Esto no establece ninguna jerarquía entre los derechos, simplemente establece un orden lógico al interior de una visión integral y lleva a concluir que «si un derecho es auténticamente básico, todo intento de disfrutar cualquier otro derecho sacrificando el derecho básico será literalmente contraproducente, como cavarse una fosa" (Shue, 1980, p. 20).

Una expresión bastante adecuada es la de identificar el derecho a la participación con el hecho de tener "la voz decisiva" en los procesos políticos (Human Rights Council of Australia, 1995). Esto hace la diferencia entre la participación como derecho y la participación como metodología o estrategia. La distinción principal es que la participación como derecho propone demandas definitivas a los responsables de las obligaciones, la participación tiene carácter vinculante. Siguiendo la reflexión de los australianos, hay que afirmar que la esencia de la distinción reside en el control, palabra definida como "poder de dirigir"; "ejercer influencia autoritaria o dominante sobre"; "ejercer restricción o dirección sobre".

La participación entendida como control no puede confundirse fácilmente con "involucrado", "consultado", "apoderado" o aún "pertenencia". Preguntar quién tiene el control, autoridad, o dirección sobre la política o las políticas es una cuestión mucho más compleja que la de preguntar quién está involucrado o apoderado por ella. También lleva a respuestas más significativas.

Vale la pena recordar algunas de las características de la participación en el marco de una visión basada en derechos. Tal como lo mencionan diversos documentos (por ejemplo el preámbulo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo [1986]), la participación ha de ser "activa, libre y significativa". Estas calificaciones sugieren, en primer

lugar, que la participación no puede ser impuesta a las personas. En segundo lugar, la participación activa y significativa supone que el proceso se dirige a un lugar determinado; su significado deriva, al menos en parte, de lo que se logra. Volvemos a la conexión entre participación y bienestar, de la cual no puede estar ausente una consideración seria en relación a la cultura. Tal como señaló John Dewey (1939) la libertad tiene escaso valor para los individuos al margen de las opciones de vida y elecciones significativas que le provee su cultura particular.

Tratando de concretizar estas reflexiones me atrevo a sugerir algunos criterios que podrían ayudarnos a promover de manera efectiva la participación como derecho:

1. La participación debe ser vista como una relación vinculante entre ciudadanos y autoridades, parte de un "compacto" que incluye la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad y la no discriminación. En ningún caso la participación puede ejercerse lesionando cualquiera de estos otros criterio.
2. La discusión pública asume de manera explícita como su marco normativo el marco de los derechos reconocidos universalmente. Esto implica que una discusión bien informada supone procesos de información y formación que incluyen los derechos.
3. La discusión pública y las decisiones que de ella resultan asumen la igualdad de las personas como criterio básico y el respeto de su autonomía.
4. En las decisiones concretas que se promuevan o se tomen deberá incluirse de la manera más explícita posible la referencia a los derechos en juego en esa decisión, tanto los que son promovidos o beneficiados por ella como los que pudiesen ser afectados.
5. Las decisiones deben guiarse por el criterio de favorece absolutamente a aquellos que estén más privados de sus derechos.



Esto tiene incluso prioridad sobre consideraciones "bienestaristas", es decir que se refieren al bienestar de todos o de una parte de la sociedad.

Esto último es particularmente importante en el contexto de una sociedad empobrecida, desigual y marcada por exclusiones. Justamente porque son universales, los derechos priorizan a aquellos que están más alejados de los estándares. Y los prioriza no sólo como individuos sino como miembros de grupos que comparten "desventajas sistemáticas" (Will Kymlicka, 1994, p. 25).

Esto último lleva a un problema crucial cuya desatención puede estar llevando a que las experiencias de participación languidezcan (este peligro no se circunscribe al Perú, tal como analiza James Putzel en un trabajo reciente [2004]). Es el asunto de los "arreglos institucionales" globales en el marco de los cuales se desenvuelven las experiencias participativas. Tanto los arreglos políticos como los económicos. Y en particular estos últimos. No hay amenaza más seria a los de-

rechos que la desigualdad tal como señala Arjun Sengupta, experto sobre Derecho al Desarrollo en Naciones Unidas:

"Aunque no esté claramente identificado como un principio permanente en los instrumentos de derechos humanos, la motivación de la visión del desarrollo basado en derechos no es otra que la protección de los que están peor, los más pobres y los más vulnerables. En teoría, esto podría ser visto como una aplicación del principio rawlsiano de la Diferencia que requiere maximizar las ventajas de los que están peor sin importar cómo afecte las ventajas de los otros. Esto podría ser visto también como el principio mínimo de equidad, sobre el cual no debería ser difícil establecer un consenso universal. La pobreza es la peor forma de violación de los derechos humanos y naturalmente es el blanco de cualquier programa para realizar los derechos humanos sobre la base de la equidad y la justicia" (Sengupta, 2002, 884)

**Planeamiento y el presupuesto participativo regional  
2003 - 2004:  
Enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y  
roles de los "Agentes participantes"**

**DOCUMENTO SÍNTESIS**

JOSÉ LÓPEZ RICCI  
ELISA WIENER BRAVO





---

# INTRODUCCIÓN

Los procesos de elaboración, formulación, aprobación y puesta en ejecución de los planes regionales, así como de los presupuestos participativos, son una posibilidad de construir herramientas de gestión pública innovativas, eficaces e inclusivas para el desarrollo territorial. El reciente marco normativo descentralista ha oficializado este proceder, convirtiendo su implementación en una actividad obligatoria para los gobiernos regionales y locales en todo el país.

Para muchos, resultaba previsible la inicial falta de interés y convicción que han mostrado las autoridades subnacionales electas, con esta nueva responsabilidad. Conviene recordar que en el año 1992 el ex presidente Fujimori eliminó el Instituto Nacional de Planificación (INP), argumentando la presunta primacía que debían tener las fuerzas del mercado para el ordenamiento y asignación de prioridades en la función pública. La actividad planificadora, por anacrónica y socializante –según la justificación del gobernante de entonces–, dejó de ser una práctica regular en las distintas instancias del Estado.

Si bien en la última década se generaron algunas valiosas experiencias del planeamiento local, sobre todo a escala distrital, son pocos los casos donde la participación ciudadana derivó en presupuesto participativo. Cabe resaltar que existe un antecedente inmediato y extendido como el de los Planes Departamentales de Desarrollo Concertados (PDDC), que promovió el gobierno actual el

2002, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). En ese marco, se elaboraron 25 PDDC y calificaron 9 departamentos como "experiencia piloto" para realizar la programación participativa del presupuesto público. Sin embargo, toda esta importante experiencia acumulada de planeamiento, participación y concertación no logró institucionalizarse ni alcanzar la legitimidad requerida para asegurar el compromiso de las flamantes autoridades y de las organizaciones de la sociedad civil, para su continuidad y profundización.

La descentralización es una reforma sustantiva del Estado que comprende el traslado de atribuciones y responsabilidades del gobierno nacional, a los gobiernos subnacionales constituidos, para favorecer el desarrollo territorial. Si bien implica cambios en la organización y funcionamiento de la administración pública, es sobre todo una reforma política que busca alterar significativamente la redistribución del poder en el país y los términos de la relación del Estado con la sociedad mediante la apertura a espacios de toma de decisiones, acceso a información pública y establecimiento de mecanismos de control de la gestión pública. Descentralización y participación ciudadana, en ese sentido, resultan consustanciales. La descentralización como política de Estado, además, es un objetivo cuya realización es de mediano y largo plazo y que, por lo tan-

to, requiere de actores políticos y sociales con esa amplitud de perspectivas.

La actual descentralización, la novena en nuestra historia republicana, ha incorporado el componente participación ciudadana de manera significativa, generando diversas instancias participativas de cogestión pública y de control ciudadano entre las que se encuentran los Consejos de Coordinación Regional (CCR), los Consejos de Coordinación Local (CCL), así como provincial y distrital, y las audiencias públicas. También se ha incorporado el componente participativo en los procesos de planeamiento concertado y programación presupuestal. Todas estas instancias y procesos han adquirido un carácter oficial y son de implementación obligatoria por las autoridades regionales y locales. No obstante el señalamiento de algunas restricciones, para la sociedad civil este marco normativo resulta un avance importante.

Los temas de planeamiento del desarrollo y programación presupuestal son de la mayor relevancia para la gestión pública de las regiones. Ambos guardan una estrecha interrelación. En los planes de desarrollo se define la región que se quiere ser a partir de las principales vocaciones y potencialidades existentes en tales territorios. En el presupuesto participativo, por su parte, se establece cómo orientar el gasto público, de lo asignado para inversión del gobierno regional, de acuerdo con los criterios de prioridad y en función del escenario futuro establecido concertadamente en el plan.

Optar por enfoques y definir prioridades implica, por consiguiente, que este proceso

deba ser visto y asumido como una arena de acuerdos y conflictos, de concertación y pugnas, entre los distintos actores estatales y sociales que se involucran en dicho proceso.

Si siempre es importante revisar los pasos dados para poder mejorar los siguientes, lo es más aún en este camino, largo e incierto, de la descentralización del país que compromete objetivos cuya realización implica perspectivas de mediano y largo plazo. El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), con este propósito, se planteó analizar 11 experiencias de gobiernos regionales, para sacar lecciones sobre lo actuado en el primer año de implementación oficial de planes concertados y presupuestos participativos (Piura, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Ucayali, San Martín, Junín, Huancavelica, Ica, Arequipa y Cusco). En cada uno de estos casos regionales, a través de un consultor de la región, se elaboró un informe de dichas experiencias considerando la información recogida mediante *focus group* y entrevistas a participantes de este proceso. De igual modo se recogió información relevante para el análisis del proceso, como actas, relación de participantes, planes aprobados y listados de los proyectos propuestos y priorizados.<sup>1</sup>

Basado en los informes de dichas regiones, el GPC efectuó un análisis comparativo para identificar algunas tendencias generales sobre tres ejes temáticos: los planes de desarrollo regional, el rol de los actores en el marco de la metodología propiciada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los proyectos priorizados en los presupuestos participativos regionales.<sup>2</sup>

1 Los consultores que estuvieron a cargo de los informes fueron: Carlos Chevarria (Ariariwa, Cusco), César Alva (CEDEPAS, La Libertad), Juan Sánchez (CEDEPAS, Cajamarca), Federico Gamarra (Atusparia, Ancash), María Semino (CIPCA, Piura), Selene Torres (Flora Tristán, Junín), Gustavo Echegaray (CEDEP, Ica), Noel Abarca y Juan José Velille (CEDER y Desco, Arequipa), Rómulo Antúnez y Víctor Hugo Yancaya (CEPES, Huancavelica), Luis Alberto Prettel (CEAS, San Martín) y Amado Enco (CAAP, Ucayali).

2 Los documentos aludidos son: "Los planes departamentales y el desarrollo territorial descentralizado" (Manuel Dammert); "Balance de los procesos de planeamiento y presupuesto participativo regional 2004 en 11 regiones del Perú. Lecciones y tensiones de una historia que recién empieza" (José López Ricci y Elisa Wiener Bravo); "Presupuestos participativos regionales: Enfoques, consistencias y recomendaciones" (Eduardo O'Brian), que fueron presentados en el VIII Foro Descentralista.

Estos documentos si bien tienen características diferentes, en tanto se plantean distintas entradas de análisis a dimensiones que son parte de un mismo proceso, hemos buscado sintetizar los principales aspectos críticos trabajados en estos documentos. Y está dirigida a los que fueron parte del proceso participativo de planeamiento y la programación presupuestal en sus respectivas regiones, en particular los de la sociedad civil, a fin de propiciar que se afirmen en los avances logrados y que reparen en las deficiencias y vacíos que se han registrado. Por otro lado, también va dirigido a aquellos que aun no se han involucrado, para motivarlos a que se sumen a este complejo reto a sabiendas de las potencialidades y debilidades que este primer año de experiencia nos presenta. A todos nosotros nos corresponde una contribución más significativa en la construcción de estos im-

portantes instrumentos de gestión para el desarrollo regional, para de ese modo confirmar que la sentida aspiración descentralista es viable y aclarar las sombras que acechan su realización.

La presente publicación está estructurada en seis partes. En la primera presentamos brevemente el marco normativo planteado para esta experiencia. En la segunda se revisan críticamente los enfoques y visiones de desarrollo de los planes regionales. En la tercera analizamos el proceso a través de los actores involucrados. En la cuarta se pasa revista al producto final del proceso: el programa de inversión regional. En la quinta parte se comenta el nuevo Instructivo MEF. Finalmente, y a modo de colofón, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones centrales.



# I

## EL MARCO NORMATIVO

En la reforma constitucional se consigna como segunda competencia del gobierno regional, el "formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil" (Ley de Reforma Constitucional, artículo 192). Por otra parte, en la Ley de Bases de la Descentralización se establece que los planes y presupuestos participativos son considerados "de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional." (artículo 18, inciso 2). Mientras en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se indica que la formulación y aprobación de los planes regionales debiera ser producto de una concertación entre las autoridades regionales con las municipalidades y la sociedad civil, ratificando esta competencia de los gobiernos regionales (artículo 9, inciso b). La responsabilidad principal del proceso, según el marco normativo descentralista, recayó formalmente en los gobiernos regionales y locales.

En la Ley de Bases de la Descentralización (artículo 19, inciso 1) se encarga al MEF la formulación de directivas anuales que regulen la aprobación, formulación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos, respetando las competencias de cada nivel de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). La formulación participativa de los presupuestos regionales 2004 contó con normas emitidas por el MEF, en particular por la Dirección Nacional de

Presupuesto Público, el órgano público responsable del sistema de gestión presupuestaria del Estado.

El 22 de mayo del 2003, el MEF emite el "Instructivo para la Programación Participativa del Presupuesto en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para el año fiscal 2004" (R.D. 020-2003-EF/76.01). En dicha norma se proponía una secuencia metodológica de 8 pasos, con el fin de decidir de manera participativa y concertada el planeamiento y programación presupuestal de dichos niveles de gobierno:

1. Determinación de quiénes participarán en el proceso con voz y voto en la toma de decisiones de ésta.
2. Convocatoria al proceso, a cargo del gobierno regional, mediante los mecanismos de comunicación que estime conveniente y la inscripción de los agentes participantes en el Libro de Participantes.
3. Taller informativo organizativo donde se informa acerca del proceso de programación participativa y se presenta una síntesis de la gestión presupuestaria del gobierno regional en el primer trimestre del 2003. En este taller también se identifican y priorizan los problemas, se presenta para su discusión la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos, y se validan los criterios propuestos en el Instructivo para la priorización de los gastos de inversión.

4. Los gobiernos regionales constituyen un equipo técnico, convocando a representantes de los municipios provinciales y de la sociedad civil, que asume el trabajo de evaluación técnica de las posibles soluciones y su concreción en proyectos en base a lo aprobado en el primer taller;
5. Taller deliberativo, donde se pone en conocimiento y se discute la propuesta elaborada por el equipo técnico, sobre la base de lo recogido en el taller organizativo, para someterla a votación.
6. Trabajo técnico sobre lo aprobado en el segundo taller, dirigido a elaborar un informe que contenga un resumen ejecutivo y los detalles de los acuerdos que será remitido al Consejo Regional.
7. Formalización de los acuerdos a través de la aprobación final por el Consejo Regional. Dicho documento debe ser puesto en conocimiento de la colectividad regional por los medios que el gobierno regional estime pertinente;
8. Transparencia y control por parte de la comunidad, que implica la puesta en conocimiento de toda la comunidad, de manera oportuna y adecuada, del proceso participativo y sus resultados. A la comunidad en general y a las organizaciones que la representan, se les considera vigilantes del cumplimiento de los acuerdos y la evaluación de lo ejecutado.

La propuesta metodológica del MEF fue planteada como una referencia que los gobiernos regionales podían adecuar a su propia realidad. Las características de cómo se implementó el proceso de planeamiento y programación presupuestal, estuvo en función de las valoraciones que las diferentes autoridades regionales le atribuyeron a sus objetivos; en particular, al componente participativo. En cada región, como toda la descentralización, tal proceso adquirió características y resultados distintos.



## II

# LOS PLANES DEPARTAMENTALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO

### 1. Antecedentes del planeamiento regional, departamental y local

El planeamiento regional y departamental, en un país con fuerte tradición centralista en la organización de la sociedad y la estructura del Estado, ha sido ocasional. El Estado del Perú es, desde los inicios de la República, un Estado empírico, como lo denominó Basadre. Uno de los grandes temas de las reformas públicas, desde los años treinta, fue pasar de un Estado empírico a otro con capacidades de previsión y planeamiento. Será con la formación del Instituto Nacional de Planificación (INP), en los años sesenta, que el Estado intenta asumir esta función básica para el desarrollo de la nación.

La función estatal de planeamiento ha estado marcada por la pugna entre el centralismo y las exigidas reformas descentralistas, lo que ha tenido un viraje sustantivo ante los desafíos de una nueva inserción del país en el mundo global. Es posible señalar sus grandes temas en las cuatro últimas etapas.

**a) Durante los años 1980-1992.** Son los años de la reforma descentralista más ambiciosa del siglo XX. En estos años se abre una sustantiva reflexión acerca de la espacialidad del Perú y sus posibilidades de desarrollo, con las tesis geopolíticas, geoeconómicas, ecológicas y administrativas, para formar regiones. Prima el criterio sociohistórico y político.

**b) Durante los años 1992-2000.** Son los años del Estado autocrático y su organización hipercentralista, con el fin de que los sectores ministeriales se organicen en todo el país, como vía de acceso a servicios y atención por el poder. En estos años, empiezan a formularse en el planeamiento dos enfoques: el territorial y autonómico con impulso en diversas localidades y redes descentralistas, sustentado en funcionarios calificados de la administración pública en asuntos regionales y urbanos; y el situacional y visionario, que construye el plan desde las demandas del sujeto social, y que desde las corporaciones privadas, que lo diseñan como herramienta competitiva para posicionarse en el mercado, es trasladado mecánicamente al planeamiento territorial.

**c) Durante los años 2000-2004.** Estos son los años del derrumbe de la autocracia y los primeros impulsos a la transición democrática. Se avanzan tres propuestas y estudios al respecto. El enfoque situacional, el territorial y el autonómico, y algunos reactualizan el enfoque normativo anterior del INP en función de la localización física de la inversión.

Pese a esta riqueza de perspectivas, no se ha generado un debate serio ni se ha propiciado una capacitación adecuada, más bien se han creado barreras artificiales, hundiendo en compartimentos estancos documentos que son de gran utilidad para todos los procesos de planeamiento.

## 2. Competencias de los gobiernos regionales y los planes de desarrollo

Para los gobiernos regionales, el año 2003 ha sido de organización de sus funciones y recursos. Su actuación como nivel de gobierno se basa en un proceso de transferencia de competencias organizada desde la discrecionalidad del poder, y en asignaciones de ingresos insuficientes a los que se añaden asignaciones virtuales como las privatizaciones y las reducciones de exoneraciones.

La Ley de Bases de la Descentralización señala la competencia regional de formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado, con las municipalidades y la sociedad civil. Asimismo, precisa las atribuciones para regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad. Dispone que el Poder Ejecutivo elabore y apruebe los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y local, que garanticen la estabilidad macroeconómica, en concordancia con los planes de desarrollo concertados. La planificación y promoción del desarrollo deben propender y optimizar las inversiones con iniciativa privada, la inversión pública con participación de la comunidad y la competitividad a todo nivel. Los presupuestos de los gobiernos regionales y locales se formulan y ejecutan en concordancia con los planes de desarrollo concertados. Los presupuestos de inversión se elaboran y ejecutan en función de los planes de desarrollo y los programas de inversiones concertados, sujetándose a las normas técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública

(SNIP), que no ha sido objeto de descentralización.

Los gobiernos regionales tienen a su cargo, entre otros, la elaboración y aprobación de nueve planes y programas adicionales al Plan de Desarrollo Concertado<sup>3</sup>.

## 3. Los planes y la gestión estratégica del desarrollo regional

Los 11 planes objeto de análisis tienen diferentes metodologías, no parten de una misma base de datos e información estandarizada y sus propósitos no son iguales para todos. En estas disparidades tiene mucho que ver que las formulaciones de los planes sean un mandato genérico de la ley, que las normas legales sustantivas se formulen en forma paralela y posterior como la ley de descentralización fiscal o el Decreto Supremo sobre jerarquización y distribución de activos públicos, y que se emitan directivas de formulación a lo largo del año 2003 y a destiempo de los pasos de su elaboración en las regiones. Esta superposición y desorden se ha dado mientras los planes iban avanzando en su formulación, varios de ellos en continuidad con esfuerzos efectuados en los dos o tres años anteriores por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y las organizaciones de la sociedad civil.

Pese a todo, es posible distinguir algunas características que comparten los planes en su significado de políticas de gestión estratégica, características derivadas de su momento singular de elaboración en la reforma des-

3 Los gobiernos regionales tienen a su cargo, entre otros, la elaboración y aprobación de los siguientes planes y programas: Plan de Competitividad Regional (inciso o del artículo 15 de la ley 27783); Plan de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (inciso c del artículo 48 de la ley 27783); Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas (inciso q del artículo 15 de la ley 27783); Plan de Desarrollo Regional de Salud (inciso b del artículo 49 de la ley 27783); planes en materia agraria (inciso a del artículo 51 de la ley 27783); planes en materia de industria (inciso a del artículo 54 de la ley 27783); planes en materia de comercio (inciso a del artículo 55 de la ley 27783); planes en materia de transportes (inciso a del artículo 56 de la ley 27783); planes en materia de vivienda y saneamiento (inciso a del artículo 58 de la ley 27783).



centralista y de las condiciones estructurales del nivel de gobierno al que corresponden.

Podemos sintetizarlas en los siguientes aspectos:

#### **a) Concepción del desarrollo**

Existe incongruencia respecto de la concepción del desarrollo. A diferencia de los contenidos normativos genéricos que afirman el desarrollo asentado en la sociedad, en los instrumentos del plan se conceptualizan y sustentan las dimensiones del desarrollo a partir del Estado y sus inversiones, y no de las innovaciones desde la sociedad.

La principal consecuencia de tal enfoque es que buscan sustentar el desarrollo en un gran esfuerzo de inversión pública, lo que además se propone cuando el marco multi-anual de inversiones señala importantes restricciones fiscales.

Es necesario asumir una adecuada dinámica para el desarrollo con una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad democrática.

#### **b) Ventajas comparativas y competitivas**

Existe un importante esfuerzo para plantear la relación entre las ventajas comparativas y competitivas, como elemento central de la estrategia de desarrollo regional. En todos los planes dichos conceptos no están claramente definidos ni relacionados.

En general, se propone construir la competitividad agregando a las potencialidades de las ventajas comparativas, las ventajas competitivas derivadas de la infraestructura vial, de servicios, comunicaciones y electricidad, que son programas de inversión pública.

No hay duda de la importancia de la infraestructura, pero lo central es que las ventajas competitivas se desarrollen en relación con las articulaciones macrorregionales, y que éstas eleven su productividad en base a las destrezas agrícolas, pecuarias o manufactu-

reras identificadas. En estas condiciones adquiere significación y perspectiva la inversión en infraestructura.

#### **c) Restricción departamentalista y limitada articulación territorial macrorregional**

Los planes se hacen con una marcada tendencia a sustentarse en el departamento, identificando los territorios con dicha delimitación político-administrativa y centrándose en ella para la elaboración de los planes de desarrollo, en vez de integrarlos a las dinámicas más amplias de los territorios. No formulan su desarrollo como departamento articulado a un ámbito territorial macrorregional, ya sea en infraestructuras básicas, mercados, identidad sociocultural como en sus ofertas productivas.

En los planes se oscila constantemente en el uso de dos conceptos distintos del territorio. En algunas oportunidades se entiende como construcción social, y en otras el territorio es la localización geográfica de la inversión. El concepto más amplio de territorio se usa en las cuestiones normativas y de políticas generales. Pero en las políticas e instrumentos del plan, se usa en términos efectivos el de localización física, por lo que priman aspectos administrativos y de delimitación.

Es necesario considerar el territorio como construcción social y apreciar las dinámicas de sus ámbitos macrorregionales como sustento para los planes departamentales.

#### **d) Identificación de demandas**

Los planes formulan principalmente una identificación de las demandas regionales, sobre todo expresadas en términos normativos, lo que constituye una etapa del plan pero no sustituye el objeto de éste de transformar una situación con la gestión de propuestas.

Los planes se limitan, en la operacionalización de sus propuestas de gestión, a un listado de demandas, en el cual se identifican

las estratégicas prioritarias para la población y las autoridades. Pero con esta identificación de demandas no se logra avanzar en la formulación de opciones de desarrollo, en el sentido de establecer una secuencia viable para pasar, en un período determinado, del diagnóstico de una situación establecida a otra de transformación, a partir de una imagen-objetivo basada en políticas públicas y gestión institucional.

Es necesario hacer del plan de desarrollo una estrategia de gestión, adoptando el criterio de *plan-gestión*.

#### e) Formulación de políticas públicas

Los planes de desarrollo si bien son un importante avance en la formulación de políticas públicas a escala regional en la relación Estado-sociedad-mercado, se han elaborado desde un enfoque de lucha contra la pobreza donde predomina una orientación que privilegia el capital humano.

Señalan para cada departamento diversas modalidades para distinguir ejes de desarrollo. Respecto de ellos se formulan políticas públicas de índole normativa. Es muy interesante que estén dirigidas a plasmar un sentido de identidad, de configurar una nueva relación Estado-sociedad-mercado, de priorizar algunas inversiones –aunque sin establecer su viabilidad– y de señalar instrumentos de gestión sin reformarlos en sí mismos.

En su sentido normativo, los planes tienen un fuerte contenido de orientación que asume el capital humano como superación de pobreza a partir de la inversión pública, y no cualifica la importancia estratégica del desarrollo de habilidades, destrezas, confianzas, reciprocidades e institucionalidad para lograr el despegue de potencialidades que generen riqueza y equidad.

Es necesario afianzar estas propuestas de políticas públicas, formulándolas a partir de condiciones de viabilidad, sustentadas en la gestión y capacidades de los actores regionales.

#### f) No habilitan el ejercicio de autonomías

Los planes no habilitan el ejercicio de autonomías, descontextualizándose de la etapa en la reforma de la descentralización y de su costo-financiamiento real. Tampoco están organizados para la gestión de competencias. De ahí esa vaguedad de "proyectos ideales", de ejercicio confuso al no delimitarse el ejercicio efectivo de competencias en plazos específicos y secuencias organizadas. No están organizados distinguiendo los proyectos según la responsabilidad efectiva de gestión de acuerdo con su viabilidad económico-financiera. Es por ello que se superponen y confunden programas y proyectos que corresponden a distintos niveles de gobierno, y no existe determinación de sus viabilidades para ser ejecutados.

Los planes tampoco se han organizado a partir de recursos programados para su ejecución. Es posible distinguir nítidamente entre los que se proyectan para el siguiente ejercicio presupuestal, que han sido recortados para adaptarse al techo presupuestal asignado por el MEF a último momento, y los que son considerados fundamentales en un horizonte de mediano y largo plazo, pero respecto de cuya ejecución y viabilidad no existe indicación fundamentada, pues el nivel de gobierno no cuenta con los presupuestos propios ni las estimaciones básicas para poder considerarlo así, y están bajo el rígido centralismo del SNIP.

Es necesario que los planes respondan a las preguntas relacionadas con la gestión de las competencias y las responsabilidades en la viabilidad de los proyectos, y que se sostengan en recursos efectivamente a su cargo, a ser transferidos o en gestión.

#### g) Fragmentación y criterios contrapuestos de priorización

Los planes no están organizados para escalas de inversión, sino que, presionados por los problemas anteriores, orientan la participación ciudadana a una fragmentación re-

distributiva de la inversión a cargo del plan, con significativas diferencias en la priorización entre lo demandado regionalmente y lo asignado por el nivel central.

Es necesario que los planes logren establecer las escalas de inversión que les competen y que consigan el consenso participativo para privilegiar las inversiones de los proyectos estructurantes de su principal escala de grandes unidades geoeconómicas, luego de lo cual distribuyen otros proyectos de menor escala, evitando fragmentar desde el nivel local más pequeño para luego sumarlos.

#### **4. Cuestiones de método para el planeamiento regional**

En las experiencias analizadas de la formulación de los planes de desarrollo regional, se aprecian serios problemas de método, relacionados con los diversos enfoques superpuestos de tipo territorial-autonómico, situacional de demanda y normativo sectorial. Es necesario hacer una sistemática rectificación de la metodología de planeamiento, con el fin de enriquecer las evaluaciones, optimizar los esfuerzos y lograr estimular los aportes, para que como plan-gestión sean herramientas útiles en la construcción de los cambios que son indispensables para el desarrollo territorial descentralizado.

Algunos aspectos críticos que merecen ser discutidos y considerados para las enmiendas en el segundo año de planeamiento regional son los siguientes:

##### **a) Restricciones y superposiciones del marco conceptual y diseño general del proceso**

En la planificación regional y local es necesario que se cuente con un adecuado diseño metodológico, que sustente una modalidad participativa y concertada de elaborarlo y ponerlo en ejecución. Esto requiere un marco conceptual y un diseño general metodológico que lo haga posible, aportando una concepción del desarrollo regional y definiciones operacionales de la noción, con la finalidad

de identificar las variables claves de los subsistemas y las formas específicas de relación entre ellas, para describir los escenarios, dinámicas y opciones, establecer las visiones comunes y definir los objetivos y estrategias de desarrollo que permitan formular políticas públicas, instrumentos de gestión y programas y proyectos secuencialmente delineados para su ejecución.

Las Directivas y el Instructivo emitidos por el MEF sobre este objetivo de planeamiento territorial no se plantea operacionalizar la concepción del desarrollo regional como parte de la elaboración del plan. Este marco conceptual está presente en las etapas generales del proceso de formulación pero se superponen esquemas generales sectorialistas desde el centro con propuestas de enfoque territorial. Esta superposición traba la metodología general, lo que deja sin orientación precisa el contenido de los planes en los niveles de gobierno regional; de este modo, agudiza la descontextualización de las normas generales y los restringe al manejo en los techos presupuestales y de proyectos en curso, mientras crecen las identificaciones de demandas de desarrollo regional no resueltas.

Por consiguiente, es necesario que se diseñen las secuencias metodológicas de forma más precisa para los requerimientos del plan territorial.

##### **b) Diagnóstico, información y base de datos**

Existe la tendencia a convertir el diagnóstico en una descripción de la realidad regional, recopilando la información existente, sin una previsión clara de lo que se busca construir como información.

Se analizan y agrupan distintos niveles de información respecto de los cuales luego se superponen distintos enfoques metodológicos, sectoriales o territoriales. Así, se restringe lo esencial del diagnóstico a un universo de datos, más amplio o muy reducido, según la cantidad de fuentes a las que se tenga acceso. El diagnóstico debiera, más bien, ser un

proceso selectivo y prospectivo de la realidad, que permita apreciar sus tendencias, nudos críticos y escenarios posibles de desarrollo futuro.

También se aprecia que las fuentes de información están básicamente concentradas en los datos censales de 1993 y en las proyecciones del INEI. Si bien es notable el esfuerzo de espacializar la información en los diversos planes, es indudable que existen restricciones en el uso de los avances en distintas áreas del Estado y en los antecedentes de las propias regiones.

No hay manera de recabar y analizar en forma constante la información requerida para cada etapa del plan. En consecuencia, se agudiza uno de los problemas de metodología general al incrementar el carácter sectorial de la información especializada de base para el diagnóstico, y al mismo tiempo hacer más denso el contenido subjetivo de la información de base en los actores sociales que formulan visiones, proponen programas y proyectos. De sus contrastes resultan diversos criterios de priorización en los que no existe un adecuado flujo de información para actualizar y enriquecer cada etapa y cada nivel de trabajo.

La información y bases de datos departamentales existentes, además, no se encuentran ordenadas ni codificadas para que permitan confrontarla con la de otros departamentos ni con la de otros niveles del Estado (municipios y gobierno nacional). Tal vacío no sólo limita la recopilación de la información, también aísla más al departamento y hace más difícil proyectar sus articulaciones territoriales.

Es posible adoptar previsiones para disponer de una fuente y data de información más adecuada para los procesos de los planes, desde la propia iniciativa autonómica.

### **c) Escisión entre diagnóstico y prospectiva**

En la metodología utilizada para la elaboración de los planes regionales existe una

singular combinación entre metodologías normativas y situacionales de la planificación. Toman de la metodología normativa el análisis sectorial de la información estadística disponible, pero dan un salto inmediato a las percepciones del sujeto, que privilegia la metodología situacional. Por ello implementan el FODA, describiendo las variables de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, convirtiéndola en una parte sustantiva del diagnóstico e instrumento de enlace para formular la visión o, en otros casos, derivar de ella el FODA.

Esta distorsión metodológica se explica, en parte, por el descuido en el manejo del FODA. Como se sabe, este instrumento del planeamiento se usa en los planes situacionales corporativos para señalar la forma de intervención estratégica de institución para pasar de una situación a otra propuesta como visión y misión. Por ello, relaciona los aspectos del FODA entre sí para establecer las ponderaciones de una estrategia de intervención. No hace del FODA un diagnóstico ni describe aisladamente sus aspectos.

Pero no se trata solo de la distorsión de la herramienta del FODA. El problema metodológico principal es que en el diagnóstico no incluye la prospectiva, que consiste en la identificación de las variables relevantes de acuerdo a la hipótesis, las tendencias estructurantes, las potencialidades y vocaciones, y los escenarios posibles según distintos niveles de intervención de los actores sociales y sus estrategias.

Para que el diagnóstico sea un proceso permanente y dinámico, que impulse todas las fases de la planificación, y posibilite una aproximación sucesiva a los objetivos y estrategias a definir, es necesario que sea prospectivo. Esto es, que desde la organización de sus variables, lo haga en función de hipótesis explicativas y de predicción de las tendencias de un territorio dado. De este modo, el diagnóstico no tiene un fin en sí mismo, sino que es realizado en función de la planificación y para la toma de decisiones.



#### **d) Estrechez de los horizontes del plan**

Los planes no tienen una adecuada precisión de sus horizontes. Se puede apreciar en sus dimensiones: en la temporalidad, no precisándose los años que son largo y mediano plazo, y con el pie forzado absorbente del año fiscal presupuestal; en la competencia jurisdiccional, que habilita el ejercicio autonómico de cada nivel de gobierno; en la articulación, no contiene disposiciones para ser un efectivo plan que de coherencia a la articulación de las diversas entidades del Estado que actúan en el territorio regional; en los "tiempos sociales de la planificación", que tiene que ver con la correspondencia entre los distintos y múltiples actores públicos y privados de la región, cada uno de los cuales tiene un "tiempo singular" para prever el futuro y organizar sus planes al respecto.

Las características más saltantes de los planes a este respecto, son la sujeción y subordinación a la inmediatez del año presupuestal siguiente, y la búsqueda de la construcción de un tiempo de planificación entre los diversos actores del territorio regional, lo que constituye su mayor avance.

Es necesario que los planes asuman la simultaneidad de sus tiempos de planeamiento y al mismo tiempo establezcan claramente sus horizontes temporales de largo, mediano y corto plazo.

#### **e) Corredores y no unidades geoeconómicas como bases del planeamiento**

Es posible reconocer que en los planes existe un considerable esfuerzo para afincar una adecuada visión de sus territorios, darles ordenamiento y precisar sus unidades base para el planeamiento. Aportan un conjunto de propuestas que son de gran importancia para el futuro del planeamiento regional.

Pero este esfuerzo se ve limitado por la superposición de enfoques sectoriales y enfoques territoriales para el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. Se reconoce

pero no se asumen como vínculo estructurante del espacio territorial regional la infraestructura básica que a escala regional relaciona el capital natural con el capital humano. No se logra organizar el espacio uniendo infraestructuras que requieren una gestión macrorregional con activa presencia y decisión de las regiones.

Pese a que en los GURIS del MVCC y en la Estrategia de Desarrollo Territorial y 25 Planes Departamentales de la STD-Pres del 2001 se avanzaron criterios de "unidades geoeconómicas" como bases para el planeamiento territorial, cuando se plantea el tema en los planes regionales, prima y se mantiene el criterio de lo que se denomina "corredores económicos".

Este es un asunto crucial, pues es uno de los instrumentos claves del planeamiento. La optimización del territorio se realiza por aproximaciones sucesivas, planificando unidades de áreas homogéneas en el territorio, en las que se combinan los criterios de cuenca, morfológicos, de ecosistemas, de vocaciones productivas y de identidades socioculturales para la gestión territorial. Estas unidades geoeconómicas, al ser identificadas en el diagnóstico, permiten apreciar sus vocaciones, espacializar sus paisajes y distinguir sus tendencias estructurantes en el conjunto, lo que ofrece una base firme para la visión, objetivos, políticas, programas y proyectos con que se gestiona el conjunto del espacio.

La zonificación sobre unidades geoeconómicas, más allá de los reducidos corredores viales, incorpora a las poblaciones, los recursos y los proyectos, en un proceso de participación y negociación, lo que permite construir en común el territorio.

#### **f) La visión y la imagen objetivo**

En los planes se encuentran visiones de tipo normativo genérico, que tienen los siguientes rasgos:

- Se refiere a propósitos normativos, es decir, a criterios generales sobre reglas que

se desea que ordenen procesos y/o califiquen resultados.

- No expresa una ruta de transformación que arribe a una imagen objetivo.
- Reúne aspiraciones de la demanda social en términos genéricos.
- Sólo algunos definen un horizonte temporal, de diversos alcances, lo que hace más abierta la contradicción entre lo que significa un plan y formular sus propósitos en términos normativos generalizables a distintos lugares.
- En la mayoría de casos los planes no son coherentes con las inversiones aprobadas, sobre todo por la generalidad de las visiones y la formulación de los estimados de inversiones en términos no comparables.

Las rectificaciones generales incorporadas en el Instructivo MEF para el proceso del presente año, pueden ayudar a corregir estos problemas en la formulación de las visiones de desarrollo regional y local.

#### **g) Incongruencias entre propuestas de inversión y objetivos estratégicos**

Existen problemas de coherencia interna. No se formula adecuadamente la compatibilidad de los objetivos estratégicos a alcanzar con los intereses y aspiraciones de los diversos actores sociales. Existe incoherencia entre los objetivos estratégicos y las líneas de acción del desarrollo regional. Es notorio que en todos los planes se organizan ejes estratégicos para formular políticas y objetivos, pero

no existen líneas de acción, en secuencias temporales y de gestión, para hacerlos efectivos.

Existe incongruencia entre las acciones propuestas y los recursos disponibles para hacerlas viables. Esta es quizás la mayor incongruencia, pues los planes no constituyen planes organizados para una gestión viable de competencias, en la cual los recursos estén evaluados, jerarquizados y dispuestos para su ejecución de acuerdo con procedimientos de gestión, monitoreo y supervisión.

Asumir el plan como plan-gestión es lo que permitirá solucionar estos problemas.

#### **h) Ausencia de políticas e instrumentos de gestión estratégica**

Esta es una carencia general en los planes. En el planeamiento regional, la estrategia de desarrollo que expresa el plan, es un instrumento de apoyo a la toma de decisiones. Requiere un dispositivo de gestión estratégica, que identifique actores y alianzas, que precise recursos y viabilidades, que señale secuencias temporales, que trace un curso para lograr los objetivos, y que identifique las responsabilidades y compromisos de todos los actores sociales e institucionales.

Un plan de desarrollo no puede ser un documento técnico que termine su vida en el archivo. El plan es un instrumento vivo, actuante, flexible. Constituye sobre todo un instrumento de gestión. Formular un plan que no sea un plan-gestión, es haberse quedado sólo en la primera fase de identificación de aspiraciones, que no traza una ruta para alcanzar el propósito común.

### III

## EL PROCESO DE PLANEAMIENTO Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Participación y concertación son supuestos recurrentes y una exigencia normativa en lo que se ha concebido oficialmente como planeamiento del desarrollo y priorización de la inversión regional. El gobierno regional, los municipios provinciales y la sociedad civil aparecen como los protagonistas principales en la definición de estos importantes instrumentos de gestión pública.

Arribar a estas definiciones, como se señaló inicialmente, resulta un proceso político y técnico donde se confrontan y acuerdan intereses y enfoques entre los distintos sectores organizados de la sociedad y las autoridades de los diferentes niveles de gobierno presentes en la región. Para la implementación y sostenibilidad de lo acordado, se requiere el establecimiento de alianzas estratégicas entre distintos actores en función de objetivos comunes de desarrollo que expresen los intereses sectoriales y/o territoriales de las partes.

Pero más allá del *deber ser* normativo y conceptual, el punto de partida de esta historia nos presenta características de precariedad y falta de convicción de los protagonistas.

### 1. Gobiernos regionales: De las resistencias iniciales al manejo discrecional de los resultados

Los gobiernos regionales fueron elegidos en una situación muy particular. En la mayoría de casos, obtuvieron un bajo respaldo

electoral y no contaban con una ley que estableciera competencias, funciones y recursos claramente definidos. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se emitió un día útil antes de sus instalaciones formales. Tampoco contaron (ni cuentan aún) con recursos propios, y sus presupuestos de partida estuvieron a la espera de privatizaciones y exoneraciones tributarias que finalmente no se concretaron. Apenas tomaron posesión del cargo, los presidentes regionales recibieron, como parte de su mandato, el encargo de encaminar un proceso de elaboración participativa del plan de desarrollo de la región y la priorización del gasto social del pliego del gobierno regional para el siguiente año fiscal.

#### a) Un involucramiento inicial con mucha suspicacia

La percepción predominante de los gobiernos regionales respecto de la obligación de implementar el planeamiento y el presupuesto participativo, fue la de un proceso que les restaba poder. No primó la comprensión de que se estaba ante instrumentos claves para su propia gestión pública. Anteriormente, o paralelamente, según sea el caso, la mayoría de gobiernos regionales registraban serios problemas para la promoción e instalación de los Consejos de Coordinación Regional (CCR), instancia que fue incluida como parte de la estructura del gobierno subnacional que consideraba a la sociedad civil. Con los distintos grados de inicial suspicacia res-

pecto de la participación ciudadana, la mayoría de gobiernos regionales lo abordó como un trámite para cumplir con la exigencia legal.

La ausencia de los presidentes regionales en este proceso, a pesar de que la norma dispone que dichas autoridades presenten informes de la gestión regional en los talleres participativos, es un indicador simbólico de la falta de compromiso con este proceso de elaboración participativa del plan y programación presupuestal.

Para cumplir con el rol directivo que establece la norma y que distintas experiencias nacionales o internacionales confirman, es indispensable que los gobiernos regionales estén convencidos de las ventajas que ofrecen estos instrumentos de gestión, así como de la participación ciudadana, en cuanto eficacia y legitimidad de su propia administración.

#### **b) Una implementación diferenciada de la metodología MEF**

Si bien el Instructivo MEF resultó el marco referencial, los distintos gobiernos regionales dentro de la flexibilidad prevista establecieron distintas variantes. La mayoría buscó cumplir con los ocho pasos que se indicaban. Algunos lo restringieron a menos pasos, sobre todo por problemas de relación con la sociedad civil o por conflictos en el propio gobierno regional, como ocurrió en Ancash. En otros casos se ampliaron, como en Arequipa, donde se implementaron 14 pasos.

La flexibilidad metodológica es un criterio apropiado dada la diversidad de realidades regionales o locales existentes. Pero los términos como ésta se aplica van a estar condicionados por la voluntad política de la autoridad y por el peso de la sociedad civil en la interlocución con ésta. Hay que evitar, como ha ocurrido, que el gobierno regional aplique la flexibilidad de modo tal que distorsione el sentido participativo del proceso.

#### **c) Un asunto también de antecedentes y capacidades**

La gran mayoría de autoridades y funcionarios regionales no contaban con antecedentes de haber estado involucrados en experiencias de planeamiento departamental o local, lo que se expresó en la poca sensibilidad para asumir apropiadamente este proceso participativo.

Ha sido evidente el déficit en capacidad de gestión del desarrollo de las autoridades y funcionarios regionales. Al gobierno regional, en la persona del gerente regional de planeamiento, le correspondió –según el Instructivo MEF– dirigir el equipo técnico regional responsable de elaborar el anteproyecto del programa de inversiones de la región. La carencia de un número importante de cuadros burocráticos calificados y sensibles a la participación ciudadana limitó también el desempeño de esta instancia y sus resultados.

La elaboración de perfiles de proyectos que reunieran los requisitos establecidos por el SNIP, fue una tarea que se dificultó. Una de las observaciones que plantearon los equipos técnicos luego de los talleres informativos, fue que la mayoría de proyectos priorizados no contaban con el perfil acorde con las normas del SNIP, requisito indispensable para sustentar la viabilidad de los proyectos ante el MEF.

Con la experiencia acumulada, es de esperarse una nueva actitud y un mejor manejo de las autoridades regionales. Es aconsejable mantener a los funcionarios que han estado involucrados en este proceso. Existen iniciativas de distintas instancias del propio gobierno nacional en favor del fortalecimiento de capacidades de los gobiernos subnacionales y locales que deben ser aprovechadas sistemáticamente.

#### **d) Relaciones puntuales y acuerdos instrumentales**

Los gobiernos regionales asumieron distintas opciones para cumplir con la exigencia



de definir estos instrumentos de gestión del desarrollo regional. De la respuesta política que las autoridades regionales dieron al proceso, distinguimos la preeminencia de relaciones puntuales y coyunturales con los municipios provinciales y las MCLCP. El principal sentido que tuvieron estas relaciones era el de aprovechar las capacidades de convocatoria y organización de estos otros "agentes participantes" para los talleres participativos regionales y/o provinciales. La participación también incluyó, en los casos donde existió una mejor disposición para la participación ciudadana, la composición mixta en los equipos técnicos. Aunque, cuando ya se entraba en los momentos de consolidación y priorización de las demandas sociales y las propuestas recogidas participativamente, la mayoría de gobiernos regionales ya no convocó a los representantes de la sociedad civil en el equipo técnico y asumió por cuenta propia las decisiones técnicas y políticas finales, privilegiando acuerdos con los municipios provinciales en la determinación del plan de inversiones del gobierno regional.

No hemos encontrado claridad ni voluntad en el gobierno regional para propiciar alianzas estratégicas entre diversos actores institucionales y sociales, en función de los objetivos estratégicos del desarrollo regional y de garantizar su viabilidad y sostenibilidad. Propender a acuerdos básicos en esta perspectiva puede reducir el manejo discrecional de la autoridad regional y evitar que los otros actores se vean utilizados y que sus aportes no sean reconocidos hasta el final del proceso.

#### **e) Los ejemplos que no se deben repetir**

Hay un pequeño grupo de gobiernos regionales que por distintas razones optaron por abrir muy puntualmente el proceso de

elaboración y programación presupuestal a la participación ciudadana. No desarrollaron buena parte del Instructivo MEF y buscaron algún mecanismo participativo para validar esta exigencia.

En estos casos, el CCR aparece como una instancia a la que el gobierno regional apela, para legitimar un proceso como participativo e interpreta convenientemente que la consulta al CCR equivale a un proceso de planeamiento y programación presupuestal concertado y participativo que en rigor resulta una falacia.

En estas dinámicas más restrictivas a la participación apreciamos cómo las autoridades regionales, sobre la base de propuestas trabajadas en gabinete, actuaron con una lógica más de consulta puntual y formal hacia la población que con la voluntad de realizar una planificación participativa y concertada.

Es de esperar que no se repitan estas transgresiones. Este año el CCR, compuesto por municipios provinciales y sociedad civil debe asumir y cumplir con el papel de consulta y coordinación. Esta forma de desvirtuar el sentido participativo puede seguir ocurriendo en tanto no se encuentre la fuerza necesaria y articulada de la sociedad civil y los municipios provinciales para evitar tal proceder de la autoridad y que ésta pueda ser interpelada.

#### **e) Resultados y falta de compromisos claros con su implementación**

Otro indicador de la falta de compromiso de los gobiernos regionales con este proceso, es el incumplimiento de los dos últimos pasos del Instructivo MEF: no hubo difusión pública de los acuerdos tomados, a excepción del gobierno regional de Ancash, caso que debe ser considerado con reparos<sup>4</sup>, y fue nula

4 Luego de una seria crisis política provocada por las denuncias de corrupción contra el presidente regional, el vicepresidente regional convocó a una audiencia pública donde se consultó sobre la propuesta del plan de desarrollo y el programa de inversiones. Éstos fueron elaborados por el propio gobierno regional y no contaron con la participación de la sociedad civil ni los municipios provinciales.

la promoción y conformación de entes de control y vigilancia para la ejecución de los acuerdos. Éstos, según la norma, deben ser promovidos por el propio gobierno regional.

La falta de transparencia y promoción de mecanismos de vigilancia hacen prever un limitado compromiso con lo acordado y su ejecución. Todavía se está a tiempo de poner en marcha estos mecanismos de transparencia y vigilancia en aras de garantizar la consecuencia del gobierno regional con los resultados del proceso de planeamiento y presupuesto participativo.

## **2. Municipios provinciales: Mediadores de la demanda social local**

Este primer año de exigencia oficial de implementación participativa del plan y el presupuesto también comprendía a los gobiernos locales. Los municipios provinciales y el alcalde provincial en particular, están considerados como agentes participantes en la definición del plan y el presupuesto regional. Son parte, además, de la estructura del gobierno regional a través del Consejo de Coordinación Regional, donde cuentan con una presencia mayoritaria (60%) en relación con los representantes de la sociedad civil (40%).

### **a) Bajo interés inicial y pocos antecedentes de planeamiento local**

En los inicios del proceso de planeamiento y presupuesto participativo regional, los municipios provinciales no se sintieron muy involucrados. La mayoría de alcaldes provinciales y sus respectivos consejos municipales, no contaban con antecedentes de participación en experiencias precedentes de planeamiento local. Tampoco era evidente una comprensión suficiente de lo que estaba en juego en este proceso regional y la relación con la gestión de sus ámbitos provinciales.

### **b) El perfilamiento de un rol canalizador de recursos para sus localidades**

Posteriormente, en la implementación del proceso, van a responder en varios sentidos

pero afirmados en un principal y extendido objetivo: canalizar recursos públicos para sus provincias. Los alcaldes provinciales tendieron a negociar y presionar, en esta escala regional, por demandas y proyectos de obras locales que se encuentran, por lo general, fuera de una visión de desarrollo regional.

En las últimas etapas del proceso, los alcaldes provinciales se ubicaron como los principales interlocutores ante el gobierno regional para la toma de decisiones finales sobre el presupuesto regional, canalizando la representación de la demanda social localizada.

### **c) Avanzar de la demanda local hacia el impacto regional**

El aporte de las administraciones provinciales está en la articulación del desarrollo provincial con el regional. Lo regional debe potenciar lo provincial (y éste lo distrital) y viceversa. Las visiones y los objetivos estratégicos debieran conjugar entre sí, y la orientación del gasto en inversión debiera estar en función de dicha perspectiva. Así lo considera también el diseño normativo del planeamiento y el presupuesto participativo.

Pero esta primera experiencia no garantizó, por el desorden y las ambivalencias que la caracterizaron, el establecimiento de las concatenaciones básicas entre los planes de desarrollo de las distintas escalas de gobierno: regional, provincial y distrital. Los momentos en que estos planes se elaboraron, en la mayoría de casos, no concordaron con lo diseñado. Muchos alcaldes provinciales fueron al proceso regional sin haber efectuado previamente su propio proceso. Se espera que este año se guarde la secuencia y correspondencia que permitan que las autoridades provinciales planteen los proyectos de carácter interprovincial o de impacto regional acordados en sus respectivos ámbitos provinciales.

### **d) Capacidades que se deben potenciar**

Los representantes de los gobiernos locales, incluido los alcaldes, reflejaron problemas técnicos y de capacidades en la concepción

del desarrollo territorial, la gestión pública y la elaboración de sus propuestas de proyectos en los términos del SNIP. Al igual que las autoridades regionales, tienen que canalizar la oferta formativa que se ha abierto.

Hay que reconocer que esta primera experiencia deja importantes aunque insuficientes aprendizajes, que debieran afirmarse como parte de la apuesta por la descentralización y el desarrollo de sus regiones.

#### **e) Los importantes márgenes de negociación**

Han sido muy variadas las valoraciones y respuestas de los municipios provinciales al proceso de planeamiento y presupuesto participativo regional. Encontramos, aunque minoritarias, algunas reacciones propositivas que buscan aportar desde la experiencia acumulada con proyectos elaborados participativamente en la escala provincial y que tienen impacto regional.

En una dirección contraria a la anterior, registramos dos situaciones que nos parecen ilustrativas de los posibles cauces que los municipios provinciales propician en el marco del proceso de planeamiento y presupuesto participativo regional, y que pueden conducir a su distorsión. Uno de estos arreglos se establece a partir de un criterio formalmente "igualitario", pero nada técnico ni coherente con el sentido del proceso, distribuyendo entre las provincias montos casi iguales del presupuesto regional, con el aval de la propia autoridad regional. Este procedimiento "equitativo" es efectivo para las partes, ya que el gobierno regional se evita tensiones y conflictos con las provincias, y éstas –con sus respectivos alcaldes– cumplen con el objetivo de llevar recursos a sus provincias.

Otro proceder, aunque no muy extendido, ha sido el de los acuerdos por fuera del proceso participativo, entre la autoridad regional y algunos municipios provinciales, por razones de afinidad política partidaria o cálculo político.

En este segundo año hay que hacer esfuerzos para que se impongan criterios técnicos en la programación participativa del presupuesto regional. El que las administraciones provinciales puedan implementar sus propios procesos de elaboración de planes de desarrollo ayudará a perfilar el papel y la capacidad de negociación de sus autoridades, a partir de las propuestas elaboradas en sus ámbitos territoriales, en esta escala regional.

### **3. Sociedad civil: Límites y potencialidades**

Esta experiencia oficial de planeamiento y presupuesto participativo estuvo concebida para propiciar la participación abierta y activa de los grupos sociales y las instituciones privadas en su definición. En los gobiernos regionales recayó la obligación de implementarlo y garantizarlo. Ya hemos visto que muy pocos gobiernos regionales se dispusieron a cumplir consecuentemente con el espíritu de la ley. La participación de la sociedad civil en este proceso, con sus distintos grados de convicción y fortaleza, se va a constituir en un aprendizaje importante para quienes se involucraron en él.

#### **a) No es sólo un problema de convocatoria restringida**

Para la convocatoria a la sociedad civil hubo una disposición mediatizada y restrictiva en muchos de los gobiernos regionales. No obstante, por exigencia de la norma, se utilizaron medios masivos de comunicación para la difusión de este proceso. Seguramente pocos e insuficientes; sin embargo, debemos señalar que las principales expresiones de sociedad civil en las regiones, como los frentes regionales, las mesas de concertación temáticas, las universidades, los colegios profesionales, los gremios de empresarios o comerciantes y las organizaciones no gubernamentales, sabían por otros canales de las características y plazos del proceso. La MCL-CP, organización de carácter mixto estatal y social, con una importante participación de la sociedad civil y un significativo papel en la

elaboración de los Planes de Desarrollo Departamentales Concertados del 2002, también estaba informada del proceso.

Los distintos segmentos organizados de la sociedad civil tenían la posibilidad, además, de reclamar el derecho de participar plenamente. No tenemos conocimiento de ningún conflicto formalizado en denuncia abierta y pública de parte de organizaciones de la sociedad civil por haber sido excluidas de este proceso. Por acción u omisión hay corresponsabilidad de la propia sociedad civil con la cobertura de participación alcanzada.

No hay relación directa entre voluntad restrictiva de la autoridad regional hacia la participación ciudadana y la irregular participación de la sociedad civil. Existen diversos y efectivos canales para la comunicación horizontal entre las organizaciones que no han sido activados por falta de interés y convicción de éstas con los resultados de este proceso.

#### **b) Una participación predominantemente urbana y profesional**

En la información de los listados de participantes a los talleres participativos, encontramos un predominio de instituciones de notoria composición profesional con asentamiento urbano, principalmente en las capitales de región: ONG (27%), MCLCP (13,5%), colegios profesionales (8,1%) y universidades (6,1%).

Las ONG son el sector con mayor presencia y regularidad en este proceso. Estas instituciones tienen una mayor comprensión y una apuesta más clara por el planeamiento y el presupuesto participativo; también una capacidad técnica y propositiva que aporta a este proceso. Los aportes de las universidades y los colegios profesionales también tuvieron ese sentido, aún de manera limitada pero dejan-

do entrever un rol de mayor significación para estos procesos, que será fundamental en la construcción del plan y en la delimitación de proyectos de desarrollo.

No se registra una participación importante de las organizaciones sociales de base (OSB) urbanas o rurales. La suma de comunidades nativas y campesinas, gremios campesinos y OSB<sup>5</sup> evidencia una presencia reducida (14,2%). Este contraste entre las instituciones profesionales y las OSB también tiene que ver con los costos que supone la participación. No nos referimos solamente a un tema de disposición económica, que cubra transporte y alojamiento; existen otros factores de diferenciación, como la disposición de tiempo, de recursos técnicos e informativos, y el propio establecimiento de intereses sobre la materia objeto de la participación.

#### **c) Un asunto de capacidades**

En la sociedad civil también encontramos serias limitaciones de capacidades. Éstas se presentaron más pronunciadas en las organizaciones sociales de base, que registran una baja e irregular participación en este proceso. Con sus visiones acotadas y sus necesidades básicas insatisfechas, constituyeron una demanda social localizada de muy poca vinculación con una perspectiva de desarrollo regional.

En este proceso existió un desnivel entre las distintas organizaciones de la sociedad civil; mientras algunas actuaban con mayor conocimiento de la materia, otras se centraban al mismo tiempo en un espacio de negociación de demandas puntuales.

Se debe promover que los espacios de capacitación, que para este año serán previos a los talleres participativos, se concreten con la mayor inclusión, extensión y profundidad posible.

5 La poca participación de estos sectores tradicionalmente excluidos, que están asentados en las zonas de mayor pobreza, resulta más pronunciada dado que en las OSB hemos incluido organizaciones de mujeres y grupos juveniles.



#### **d) La fragmentación y debilidad de la sociedad civil**

El pronunciado déficit institucional vigente en el país afecta el entramado social en las regiones y son muy pocas las instituciones u organizaciones de la sociedad que están articuladas alrededor de agendas regionales o locales, lo que impide que asuman este espacio del planeamiento y presupuesto participativo como un lugar donde negociar y concertarla. Algunas de las interesadas en participar en el proceso lo hacen por su cuenta y entran con poca capacidad de negociación, y en ciertos casos se ha sumado la falta de información y el desconocimiento de conceptos básicos para llevar a cabo una mejor participación.

El proceso descentralista no ha contribuido a generar un nivel de articulación de la sociedad civil distinto a los conocidos, salvo la experiencia de Piura alrededor de las organizaciones registradas en el CCR.

Otro serio problema es la débil institucionalidad de los distintos segmentos de la sociedad civil. El fortalecimiento de las organizaciones sociales pasa por interiorizar procedimientos organizativos de carácter democrático, como: renovación de los dirigentes, participación regular de sus miembros, regirse por estatutos, contar con planes de trabajo, contar con aportaciones de sus miembros, rendición de cuentas de los directivos y fiscalización de los miembros, entre otros, que actualmente no son las prácticas internas que caracterizan a las organizaciones de la sociedad civil. Adquirir personería jurídica y obtener la formalización como institución también contribuye a este objetivo de fortalecimiento. Estas exigencias se imponen, además, porque se espera que las autoridades regionales y locales adopten buena parte de estos indicadores de institucionalidad democrática.

El fortalecimiento de la sociedad civil es un desafío crucial y perentorio que hay que encarar apropiadamente. La exigencia de mayores estándares de institucionalidad, por

ejemplo, debería ser tomada como un reto y no como un bloqueo a la participación. Las organizaciones de la sociedad civil también podrían trabajar previamente, en coordinación con organizaciones afines y complementarias, los proyectos e iniciativas que sus representantes presentan en los distintos espacios participativos y de toma de decisión.

#### **e) La MCLCP y el problema de la representación autónoma de la sociedad civil**

La MCLCP ha tenido una presencia constante en todos los casos regionales donde se abrió la participación a la sociedad civil. Esta organización de carácter mixto, en algunas regiones se convirtió en la principal contraparte de la sociedad civil, cubriendo esta demanda de representación en contextos donde no hay experiencias de articulación y representación autónomas de la sociedad civil regional o local.

El tema de una cabal representación de la sociedad civil sigue irresuelto. La importante cobertura a la participación ciudadana considerada en el actual diseño descentralista, hace más evidente esta debilidad. Los CCR y los CCL son parte de la estructura de los gobiernos regionales y locales, recientemente constituidos, que consideran la participación de la sociedad civil. No se debe plantear en términos dicotómicos la relación del CCR-CCL con la MCLCP. El problema de fondo que se tiene que resolver es cómo articular las diversas expresiones de la sociedad civil de manera autónoma para que aproveche, en mejores términos, los espacios abiertos a la participación ciudadana en el actual contexto descentralista y consolide un rol activo y comprometido con el desarrollo de sus ámbitos territoriales.

#### **f) La ausencia de los actores económicos**

La dimensión económica es fundamental en las distintas maneras como se han concebido los planes de desarrollo regional, pero tal importancia en los planes no ha logrado

atraer significativamente a los agentes económicos involucrados en las dinámicas de desarrollo priorizadas. Falta una mayor información que permita distinguir los diferentes segmentos y dinámicas de este heterogéneo sector.

La viabilidad del desarrollo regional depende de la inversión privada, pero la mayoría de empresarios definen sus estrategias y establecen sus relaciones al margen de estos nuevos cauces institucionales. Las ventajas de estos procesos no le resultan atractivas y las vías informales pero directas de relación y negociación establecidas con la autoridad pública, muchas veces del gobierno nacional, les resultan efectivas y regulares.

#### **g) La de los partidos o movimientos políticos también**

Los partidos o movimientos políticos de cobertura nacional o regional están llamados a aportar con sus enfoques generales a la definición de los proyectos de región y a la consistencia con la inversión regional. Hemos registrado una ostensible ausencia en estos procesos. No ha habido manifestación o interés alguno al respecto. Sus agendas parecen, por ahora, girar lejos de estos temas de gestión del desarrollo.

Se debe convocar y comprometer la participación de estos actores políticos. Es importante que se sensibilicen sobre la trascendencia del proyecto descentralista y el proceso de elaboración participativa del plan y el presupuesto regional. Hay que tomar en cuenta que uno de ellos puede ser la próxima autoridad regional o local.

#### **h) No hay una ruta crítica clara sobre el proceso**

El divorcio que existe entre lo que se prioriza en los talleres y las conclusiones a las que arriban los equipos técnicos es demasiado grande. Este resultado tiende a ser entendido por los representantes de organizaciones sociales de base como una manipulación frente a lo que ellos priorizaron, que puede debilitar aún más los grados de interés y compromiso con este proceso.

Este asunto está directamente asociado a las capacidades y a la información con que cuentan los actores. Sería importante que se sepa, sobre todo los que presentan proyectos, el curso que siguió su propuesta. Un proyecto propuesto no puede ser omitido sin respuesta alguna que le indique las deficiencias o problemas técnicos que contenía. Dicho proceder puede generar un efecto formativo así como contribuir a legitimar el proceso.

## IV PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2004 Y ORIENTACIONES DE LA INVERSIÓN REGIONAL

El presupuesto público es un instrumento de programación económica y social, es decir, es una herramienta de la planificación estratégica del desarrollo. El presupuesto, en ese sentido, debería ser crucial para una gestión planificada del desarrollo regional.

Los planes de las distintas regiones han identificado principalmente las demandas regionales, se limitan a un listado de proyectos. Pero esta identificación de demandas no logra formular opciones de desarrollo, en el sentido de establecer la secuencia factible para pasar del período actual a otro transformado con una imagen-objetivo, políticas públicas y gestión institucional.

En primer lugar, presentaremos la estructura del presupuesto nacional y la distribución general entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, se identifican los márgenes estructurales y los montos sobre los que se desarrolló esta experiencia participativa de programación de la inversión del gobierno regional. En tercer lugar, veremos los principales rasgos de dicho programa aprobado participativamente.

### 1. Limitaciones de partida del presupuesto público

#### a) Baja presión tributaria y rigidez del gasto público

El presupuesto público se caracteriza por la rigidez de los gastos, pues la mayor parte de éstos se destina a afrontar gastos inerciales, como el pago de remuneraciones, de obligaciones sociales y previsionales, así como de bienes y servicios para el mantenimiento y funcionamiento de las entidades públicas. El otro gran rubro de gasto está constituido por el pago de la deuda externa e interna. Con una presión tributaria de 12%, estos egresos terminan absorbiendo cerca de 90% de los recursos presupuestales, lo que deja al gobierno prácticamente sin margen de acción para atender las demandas de la población (Vigila Perú, Reporte Nacional N° 3).

La estructura del presupuesto de apertura del año 2004 muestra con claridad esta situación:

Rubro	Millones de nuevos soles	%
Gasto corriente	27.522,4	62,4
Gasto de capital	5.528,5	12,5
Servicio de la deuda	11.064,4	25,1
<b>Total</b>	<b>44.115,4</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ley de Presupuesto del Sector Público 2004.

Los gastos corrientes alcanzan casi dos tercios del presupuesto e incluyen el pago del personal y de pensiones (43,5% del monto global), así como los gastos de operación de los organismos públicos (14,8%). Si a esto se agregan los egresos destinados al servicio de la deuda (25,1%) y los proyectos de inversión que se encuentran en ejecución y que deben ser continuados durante el 2004 (aproximadamente 9%), se tiene que los gastos rígidos representan alrededor de 92,4% del total de los recursos presupuestales.

Con esta estructura de gasto, y en tanto no se incremente sustantivamente la presión tributaria, el gobierno nacional actualmente sólo cuenta con un margen aproximado de 8% del total del presupuesto para orientar

recursos a nuevas prioridades, entre ellas al presupuesto participativo de los gobiernos regionales y locales.

Esta rigidez presupuestal constituye una tendencia permanente del presupuesto público, tal como se ve en los porcentajes de los últimos cuatro años. Si bien en términos gruesos se mantienen igual que en el 2004, se puede apreciar que el servicio de la deuda ha venido incrementando su participación en el presupuesto total de 20 a 25% entre el 2001 y el 2004, en detrimento de los gastos corrientes y de capital. Este último rubro constituye el eje de la formación bruta de capital y, por tanto, de las inversiones que se priorizan a través de los presupuestos participativos.

Año	Gastos corrientes	Gastos de capital	Servicio de la deuda	Gasto total
2001	66,8%	13,0%	20,2%	100%
2002	67,9%	11,1%	21,0%	100%
2003	61,2%	14,8%	23,9%	100%
2004	62,4%	12,5%	25,1%	100%

Fuente: Ley de Presupuesto del Sector Público 2004.

#### b) El presupuesto continúa centralizado

El análisis de la distribución del presupuesto por nivel de gobierno muestra que, a pesar de la puesta en marcha del proceso de descentralización, la mayor parte de los re-

recursos permanece concentrada en el gobierno central, con cerca de 80% del total. El cuadro que sigue muestra esta distribución sobre la base de los presupuestos de apertura de los años 2002 al 2004:

Nivel de gobierno	2002	2003	2004
Gobierno central	82%	80%	77%
CTAR / Gobiernos regionales	13%	15%	15%
Gobiernos locales	5%	5%	8%
Total (%)	100%	100%	100%
<b>Miles de nuevos soles</b>	<b>37.112</b>	<b>40.892</b>	<b>44.116</b>

Fuente: SIAF, Ley de Presupuesto del Sector Público 2003 y 2004.

Elaboración: Vigila Perú.



El incremento de las transferencias a los gobiernos locales, tal como aparece en el 2004, no es real pues las municipalidades tendrán que devolver al MIMDES, para su administración, 85% de los recursos de FONCODES y del PRONAA que les fueron asignados en el presupuesto, debido al problema irresuelto de la acreditación, con lo cual la participación de los gobiernos locales en el presupuesto nacional se mantendrá alrededor del 6%. Por lo tanto, el gobierno central continuará manejando 80% de los recursos públicos.

Aun deduciendo del presupuesto total aquellos gastos que requieren manejarse desde el nivel central y que, por lo tanto, representan recursos que no podrían ser transferidos a los gobiernos regionales o locales, se puede apreciar que el gobierno central continúa concentrando la mayor parte de recursos entre los que sí hay un importante margen para ser descentralizados.

En el cuadro que sigue se compara la distribución del presupuesto total del 2004 (columna 1) con la distribución del presupuesto "descentralizable" (columna 2), es decir el gasto que queda luego de deducir los siguientes rubros:

- Pago del servicio de la deuda: S/. 11.064.563.
- Pago de gastos provisionales: S/. 5.865.340 millones en el gobierno central; S/. 1.213.879 millones en los gobiernos regionales y 47.641 millones en los gobiernos locales.
- Gastos de entidades del gobierno nacional, como el Congreso y los ministerios (Relaciones Exteriores, Interior, Defensa) entre otras: S/. 7.903.281 millones.

Nivel de gobierno	Unidad	Presupuesto total 1	Presupuesto "descentralizable" 2	Disminución del gasto total 3
Gobierno central	Miles de soles	33.828.736	8.995.552	-73,4%
	%	78%	50%	
Gobiernos regionales	Miles de soles	6.706.609	5.492.730	-18,1%
	%	15%	30%	
Gobiernos locales	Miles de soles	3.580.042	3.532.401	-1,3%
	%	8%	20%	
Total	Miles de soles	44.115.387	18.020.683	100%
	%	100%	100%	

Fuente: Ley de Presupuesto del Sector Público 2004.

Elaboración propia bajo el esquema empleado por Vigila Perú.

Se puede notar que, luego de deducir los gastos indicados, el presupuesto total disminuye en casi 60% (columna 3) y que la reducción afecta muy poco a los gobiernos locales o a los regionales, pues sólo se sustraen fondos para gastos provisionales<sup>6</sup>.

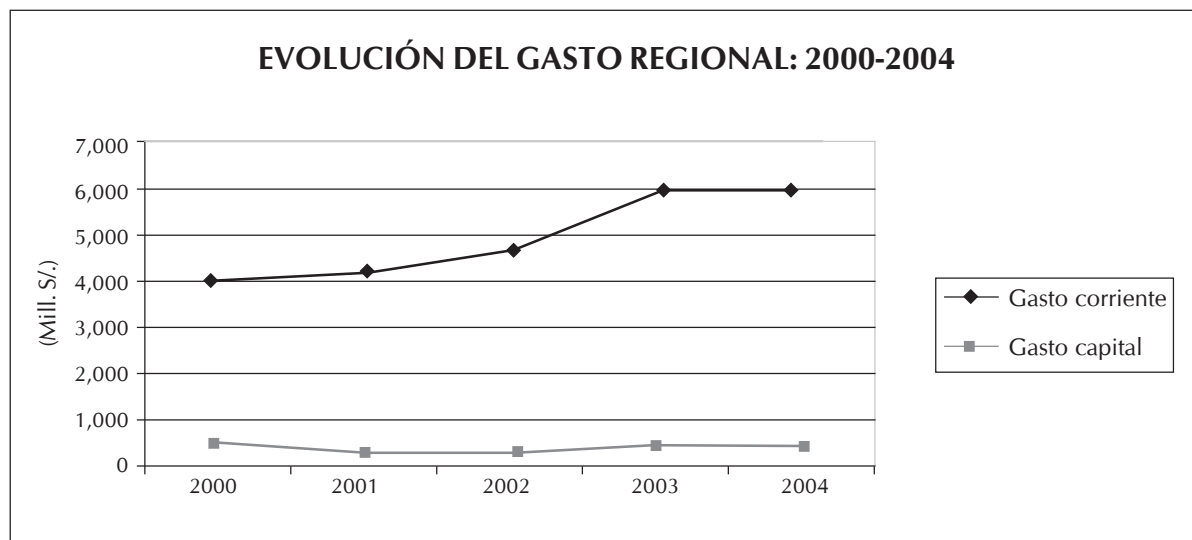
Lo que se constata con este cálculo es que el gobierno central, aun con la significativa reducción del presupuesto luego de deducir lo que inevitablemente debe estar bajo su gestión, todavía mantiene bajo su administración un presupuesto equivalente al que hoy trans-

6 Para mayor información revisar Vigila Perú, Reporte Nacional N° 2.

fiere a las instancias descentralizadas de gobierno (columna 2). Es decir que, si se avanzara más en el proceso de transferencias, el impacto en las regiones y localidades sería significativo, incluso dentro de los limitados márgenes que hoy ofrecen la rigidez del gasto y la baja recaudación tributaria.

## 2. La rigidez del gasto se reproduce en las regiones

Al igual que en el caso del presupuesto nacional, el monto que reciben los gobiernos regionales constituye en su mayor parte gasto rígido, pues está destinado a remuneraciones y a obligaciones sociales y previsionales, así como a bienes y servicios, como se muestra en el gráfico siguiente:



El incremento que se aprecia en el gasto corriente de los gobiernos regionales desde el 2003 se debe a que se ha incluido el pago de las planillas de los trabajadores del sector salud y educación de sus ámbitos, lo cual incrementa el monto de sus presupuestos, pero no les significa un mayor grado de libertad para desarrollar inversiones regionales concertadas.

Los gastos de capital representan menos de 10% del total de sus presupuestos y son precisamente los recursos con los que cuenta el gobierno regional para inversiones (ejecución de obras, contratación de servicios y adquisición de inmuebles y equipos). Es necesario tener en cuenta que parte importante de este monto está comprometido en los proyec-

tos de inversión que se encuentran en ejecución, lo que significa que sólo el saldo está disponible para aprobar nuevos proyectos.

En el presupuesto de apertura 2004, el monto transferido a los gobiernos regionales llegó a 6,7 mil millones de soles (15,2% del presupuesto total) y, de éstos, sólo 656 millones (9,8% de lo transferido) se asignaron a gastos de capital.

### a) Gastos corrientes y gastos de capital

La estructura porcentual de los gastos corrientes y de capital de los gobiernos regionales guarda la misma correspondencia con la estructura global, lo que se puede apreciar en el presupuesto de apertura 2004 de los 11 gobiernos regionales estudiados:

Gobierno regional	Gastos corrientes	Gastos de capital	Gasto total
Ancash	92,5%	7,5%	100%
Arequipa	93,3%	6,7%	100%
Cajamarca	93,8%	6,2%	100%
Cusco	91,1%	8,9%	100%
Huancavelica	84,1%	15,9%	100%
Ica	94,9%	5,1%	100%
Junín	94,7%	5,3%	100%
La Libertad	93,9%	6,1%	100%
Piura	86,4%	13,6%	100%
San Martín	89,5%	10,5%	100%
Ucayali	77,6%	22,4%	100%

Fuente: Portal de Transparencia del MEF-SIAF.  
Elaboración propia.

Con excepción de los gobiernos regionales de Huancavelica, Piura, San Martín y Ucayali, en los que los gastos de capital representan 15,9%, 13,6%, 10,5% y 22,4% respectivamente, en los demás casos, los gastos de capital no llegan a 9%.

**b) Presupuesto de los gobiernos regionales en relación con el total regional**

Los 11 gobiernos regionales sólo gestio-

nan en promedio 57% de los recursos que se destinan a sus ámbitos territoriales, pues hay inversiones y programas sociales que continúan siendo manejados por los respectivos sectores desde el nivel central.

El cuadro siguiente muestra el porcentaje de los presupuestos de estos gobiernos regionales en relación con el presupuesto total destinado a la respectiva región, sobre la base del presupuesto de apertura 2004:

Gobierno regional	Presupuesto 2004 del gobierno regional en relación con el total destinado a la región
Ancash	58,4%
Arequipa	50,7%
Cajamarca	63,3%
Cusco	60,4%
Huancavelica	57,9%
Ica	51,1%
Junín	48,4%
La Libertad	55,1%
Piura	54,2%
San Martín	77,6%
Ucayali	52,5%

Fuente: Portal de Transparencia del MEF-SIAF.  
Elaboración propia.

### c) Presupuesto regionales por funciones

La estructura del presupuesto de apertura 2004 por funciones en las 11 regiones analizadas muestra que, en todos los casos, el mayor gasto se destina a Educación y Cultura, y a Salud y Saneamiento. A estas funciones se destinan básicamente gastos corrientes para el pago de planillas de los profesores y de los profesionales de salud de las regiones. La otra función que absorbe importantes recursos es la de Asistencia y Previsión So-

cial, en la que se consideran los pagos de pensiones que antes estaban en la ONP y que han pasado a formar parte de los presupuestos regionales.

Como se aprecia en el cuadro que sigue, en estas tres funciones se concentra en promedio 87,8% del gasto: desde 76,8% en el caso de Ucayali hasta 93,6% en Cajamarca, lo que muestra nuevamente el limitado margen de acción de los gobiernos regionales.

Funciones	Ancash	Areq.	Cajam.	Cusco	Huan.	Ica	Junín	La Libertad	Piura	San Martín	Ucayali
05: Asist/previsión social	19,1	26,7	16,7	24,0	9,5	25,5	22,5	27,4	16,8	13,4	9,6
09: Educación y cultura	58,3	43,3	67,0	49,8	60,4	45,1	53,3	47,4	53,4	55,0	50,7
14: Salud y saneamiento	15,9	17,4	9,9	14,8	14,5	20,4	16,9	15,7	14,3	14,8	16,5
<b>Subtotal</b>	<b>93,3</b>	<b>87,4</b>	<b>93,6</b>	<b>88,6</b>	<b>84,4</b>	<b>91,0</b>	<b>92,7</b>	<b>90,5</b>	<b>84,5</b>	<b>83,2</b>	<b>76,8</b>
Otras funciones	6,7	12,6	6,4	11,4	15,6	9,0	7,3	9,5	15,5	16,8	23,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\*Otras incluyen: Administración y Planeamiento; Agrario; Comunicaciones; Energía y Recursos Minerales; Industria, Comercio y Servicios; Pesca; Trabajo; Transporte; Vivienda y Desarrollo Urbano.

Fuente: Portal de Transparencia del MEF-SIAF.

Elaboración propia.

En este contexto de rigidez y centralización tiene lugar la programación participativa del presupuesto. Por ello, en el año 2004, el monto destinado a este proceso fue de apenas 635,6 millones de soles, que representa 21% del monto total de inversiones del sector público y sólo 1,4% del presupuesto total.

### 3. El entorno normativo para la elaboración del programa de inversión regional

#### a) Relación plan-presupuesto.

Una debilidad puesta de manifiesto en el proceso del 2003 se deriva de las propias limitaciones que tienen los planes concertados de desarrollo de las distintas regiones. El Instructivo del MEF considera el plan como prerequisite del presupuesto participativo. La formulación de los planes, como ya se ha indicado, permitió identificar, canalizar e ins-

titucionalizar la demanda social, pero en la mayoría de casos no constituyen instrumentos que permitan gestionar el desarrollo territorial.

Los programas de inversión, sobre la base de los planes concertados presentados por los gobiernos regionales, han tendido a ser ideales y atemporales, porque se limitan a consignar un listado de proyectos que no se articulan con la visión de desarrollo regional planteada en el propio plan y que no están acompañados de montos reales de financiamiento ni de plazos realistas para su ejecución, por lo que carecen de una secuencia factible para su realización. No se tiene clara conciencia de la realidad económica ni principalmente de la situación fiscal del país, como es no reconocer la baja presión fiscal y el creciente nivel del servicio de la deuda, lo cual se aprecia cuando se formulan ideales objetivos y ejes estratégicos del desarrollo regional.

La estrechez de los plazos, así como la escasa experiencia y pocas capacidades de la mayoría de agentes participantes en estos temas no permitió –en la mayoría de casos– que el proceso del presupuesto participativo se constituyera en una oportunidad para revertir estas limitaciones planteadas por los planes.

#### **b) Recursos restringidos para proyectos nuevos**

En el Instructivo MEF se señala que el procedimiento para la determinación de los nuevos proyectos de inversión, debe ser el resultado de la siguiente operación:

Proyectos nuevos = asignación total para inversiones – gastos por continuación de los proyectos en ejecución (siempre y cuando el análisis costo-beneficio lo amerite).

Este aspecto del Instructivo es clave y no ha sido debidamente entendido por los representantes de la sociedad civil ni por las autoridades regionales. Es el dilema que ha generado la inclusión de grandes proyectos en el Programa de Inversiones Regional. Es decir, se utiliza el íntegro de las fuentes de financiamiento para concluir con los grandes proyectos, como son principalmente las grandes irrigaciones, o después de un concienzudo análisis costo beneficio, se paralizan definitivamente, porque lo que ahora se está haciendo en la mayoría de los casos es asignarle recursos sólo para el mantenimiento y no para el avance de la obra, lo que absorbe recursos de la región sin que existan plazos reales para la conclusión y puesta en marcha de tal inversión.

Tal como se ha indicado, la programación participativa del presupuesto se realizó sobre la base de recursos muy escasos; en particular, el margen de decisión para acordar el inicio de proyectos nuevos dentro de estos techos presupuestales fue más reducido aún.

El Instructivo del MEF, en el mismo sentido, orientó el proceso sobre todo en la discu-

sión y para llegar a acuerdos sobre el orden de prioridad de los proyectos que se encuentran en ejecución en las regiones, antes que a favorecer la inclusión de nuevos proyectos, debido a que estos últimos están sujetos a las siguientes condiciones:

1. Sólo podían ser financiados con los recursos que quedaran disponibles luego de sustraer los siguientes rubros:
  - Los montos necesarios para garantizar el pago de remuneraciones, pensiones, bienes y servicios básicos en el ámbito regional.
  - El gasto necesario para dar mantenimiento a la infraestructura ya existente.
  - Los fondos requeridos para la conclusión de los proyectos en ejecución, siempre y cuando el análisis costo-beneficio así lo sugiera.
2. Para ser incluidos en el proyecto de presupuesto debían ser declarados viables por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), lo cual implica contar con el nivel de perfil que supone haber realizado la evaluación económica del proyecto, establecido la relación costo-beneficio y el impacto ambiental, así como un análisis de sensibilidad y sostenibilidad de éste.

El SNIP es una condición, en principio razonable, sujeto a redimensionamiento, que enfrentan las iniciativas participativas con nuevos proyectos, pues la elaboración de perfiles requería (y requiere) el concurso de personas con adecuado conocimiento en la formulación de proyectos y sobre las exigencias del SNIP.

#### **c) El filtro del SNIP y los proyectos en proceso de viabilidad**

La revisión de la información sobre los talleres realizados en las regiones estudiadas permite concluir que la mayoría de proyectos priorizados no contaban con el nivel de perfil de acuerdo con las normas del SNIP.



La experiencia de algunos funcionarios del Estado ha sido clave en adecuar los proyectos a las normas técnicas requeridas por el SNIP y en completar la información solicitada en las fichas técnicas de los proyectos. La mayoría de ONG de las regiones pudo (y puede) apoyar esta tarea en razón de la capacidad técnica acumulada, su conocimiento de la realidad socioeconómica de la región y su experiencia en la formulación y ejecución de proyectos.

#### **d) Información a destiempo de los techos presupuestales**

En el contexto de restricción de recursos, el desconocimiento de los techos presupuestales asignados a cada región por el MEF desde el inicio de los talleres de programación participativa, no ayudó a generar una expectativa realista del proceso, acorde con las limitaciones del presupuesto. La información recién llegó en el mes de julio, cuando ya se habían realizado los talleres y se había enviado el primer avance a la Dirección Nacional de Presupuesto Público.

La entrega oportuna de la información era muy importante, dado que se trataba del primer proceso convocado por las nuevas autoridades regionales en el marco de la reforma descentralista y que los planes de desarrollo que servían de base contenían formulaciones muy amplias, idealistas y sin horizontes temporales claros, todo lo cual favorecía el levantamiento de expectativas que en muchos casos terminaron en frustración de quienes creyeron que había mayor espacio para incorporar nuevas demandas.

#### **e) Criterios de priorización favorecieron la fragmentación**

El instructivo del MEF no define categóricamente el alcance de los proyectos regionales, lo cual trae por consiguiente una superposición y confusión con los proyectos de interés local. Pero en donde crea más confusión porque se envían señales ambiguas, es cuando señala los criterios sugeridos para la

priorización, como son: niveles de pobreza; efecto en el empleo local; grupos vulnerables; necesidades básicas insatisfechas; proporción de la población de la jurisdicción que sirve; entre otros.

No existe un criterio uniforme para priorizar los proyectos. Son distintos los enfoques en cada región. De todos modos, es posible encontrar una cierta tendencia, que sirve de base a las priorizaciones, y en la que encontramos una tensión entre priorizar en función de atender "carencias" para reducir la pobreza y priorizar para desarrollar "potencialidades" sistémicas del territorio. No existe formulación explícita al respecto, salvo la orientación dada por el MEF en que formula el primer aspecto, y que es indudable que ha influido en los planes, como lo muestra el Instructivo que incluye una matriz de criterios y puntajes para la priorización de los proyectos de inversión.

Los criterios y puntajes para la priorización de los proyectos establecidos en el Instructivo del MEF contribuyeron a la fragmentación de la inversión, pues estuvieron diseñados de tal forma que los proyectos locales obtuvieran siempre mayor puntaje que los proyectos de carácter productivo o los de carácter interprovincial. En este aspecto, el Instructivo favoreció la desarticulación de los programas de inversión regional, con preeminencia de proyectos de impacto local.

Es necesario rectificar los criterios para asentar en las potencialidades viables del desarrollo regional la priorización de los proyectos de inversión. En principio no se puede establecer una tabla de criterios y puntajes independientemente de los objetivos y proyectos estratégicos planteados en el plan de desarrollo regional. En consecuencia, cada plan debe crear su propia tabla de priorización, que permita el logro de los objetivos y metas definidas participativa y concertadamente.

Sin embargo, debieron diferenciarse criterios para los niveles regional y local, de tal manera de favorecer la priorización de proyectos de menor tamaño, de carácter urbano



y orientado a satisfacer necesidades básicas insatisfechas en los procesos de programación liderados por las municipalidades y definir criterios que promovieran proyectos orientados principalmente bajo una lógica de desarrollo económico para el nivel regional.

Un problema presente en la toma de decisiones en el presupuesto participativo es la falta de claridad respecto de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, aspecto en el cual el Instructivo del MEF tampoco logra avanzar. En tanto no se den pasos para su definición, los actores que participan en los procesos participativos deberían diferenciar los proyectos de carácter regional de los de carácter local, sean éstos provinciales o distritales. En esa medida podrían llegar al acuerdo de separar un porcentaje del presupuesto para algunos proyectos de envergadura regional, que favorecen al conjunto (por ejemplo, carreteras regionales, puertos, aprovechamiento de los recursos hídricos) y evitar así que la mayor parte de los recursos termine financiando pequeñas iniciativas desarticuladas unas de otras.

#### **4. La orientación de los proyectos aprobados**

##### **a) Según la distribución sectorial**

Ordenados los proyectos acordados en los talleres participativos, encontramos como tendencia predominante en la distribución sectorial de los proyectos, la preponderancia de proyectos de los sectores económicos (Agrario, Energía, Industria, Pesca y Transporte), en términos relativos están por encima del

50%, siendo las regiones de Arequipa (86%) y Cusco (73%) las que asignan mayores recursos a estos sectores.

La función Agraria es la primera en orden de importancia, especialmente en los departamentos en donde se han transferido los grandes proyectos, como es el caso de Arequipa, La Libertad y Piura. La función Transporte es la segunda en orden de importancia; en la mayoría de las regiones está por encima del 15%, salvo en Piura (11%), lo cual corrobora la importancia que tiene este sector ante la falta de comunicación vial en la mayoría de departamentos.

En cuanto a los sectores sociales (Educación, Salud y Saneamiento), los proyectos priorizados se pueden agrupar por el nivel relativo que han asignado a estos sectores. El primer grupo, conformado por San Martín (43%) y Cajamarca (36%), ha asignado mayores recursos especialmente a Salud y Saneamiento. El segundo grupo lo integran La Libertad, Junín, Piura y Huancavelica, que han orientado alrededor del 20% del presupuesto a estas actividades. El tercer grupo, representado por Arequipa y Cusco, ha orientado menos del 10% de sus recursos financieros a los sectores sociales.

Finalmente, en algunas regiones como Arequipa, Piura, Junín y San Martín han privilegiado proyectos de infraestructura urbana, que por definición son de responsabilidad de los gobiernos locales, aunque en porcentajes menores al 6%. No obstante, están distraendo recursos para los proyectos de carácter regional.

## ORIENTACIÓN DE LOS PROYECTOS POR FUNCIONES\* (%)

Funciones	La Libertad	San Martín	Junín	Piura	Huancavelica	Cusco	Arequipa	Cajamarca
Administración y Planeamiento	3,8	3,3	4,4	8,2	4,0	11,7	0,4	0,3
Agraria	41,3	7,	16,2	42,6	41,7	48,8	68,4	16,1
Educación y Cultura	2,8	6,7	17,9	12,3	4,0	2,6	2,0	4,3
Energía y Recursos Minerales	3,5	10,6	4,6	0,6	3,5	0,4	1,1	9,3
Industria Comercio y Servicios	1,0	2,7	4,3	0,0	6,4	5,5	2,4	0,2
Pesca	0,0	3,1	0,0	0,0	0,9	0,7	0,1	0,0
Salud y Saneamiento	15,1	35,5	4,3	14,1	17,1	2,2	6,9	32,3
Transportes	29,4	27,2	39,0	11,2	19,0	17,1	15,1	37,1
Vivienda y Desarrollo Urbano	0,0	2,5	4,1	5,9	0,0	0,0	1,8	0,0
Otras	3,3	1,0	5,1	5,1	3,2	11,0	1,6	0,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Resultado de los Talleres Deliberativos.

### b) Según el impacto regional

Una constatación general del análisis de nuestros casos regionales es la tendencia a aprobar proyectos relativamente pequeños, de carácter local y no de proyectos multiprovinciales, de impacto regional con una perspectiva de desarrollo del conjunto del territorio.

En algunas regiones se optó por una negociación que resultó en una distribución del presupuesto por provincias, lo cual generó el efecto no deseado de distribuir los pocos recursos disponibles en pequeños proyectos. En los programas de inversión analizados se estima que la inversión promedio por proyecto fue alrededor de 600 mil soles. Esta forma de

asignación de los recursos hará que las inversiones privilegiadas tengan muy poco impacto regional.

En el cuadro que sigue se aprecia cómo en la mayoría de regiones el grueso de las inversiones tiene carácter provincial, aunque debe observarse esta denominación ya que muchos de ellos son paquetes de proyectos pequeños y localizados. El caso de distribución provincial más saltante es el de Cajamarca donde el criterio "equitativo" fue total y no hubo ningún proyecto multiprovincial. La diferencia con las regiones de Arequipa, La Libertad y Piura se debe principalmente a la inclusión de los proyectos de irrigación transferidos por el INADE.

## ORIENTACIÓN DE LOS PROYECTOS SEGÚN LOCALIZACIÓN\*\*

Localización	Arequipa	Cajamarca	Huancavelica	Junín	La Libertad	Piura	San Martín
Multiprovincial	66,1%	0,0%	21,3%	6,6%	48,0%	42,8%	30,0%
Provincial	33,9%	100,0%	78,7%	57,2%	52,0%	57,2%	70,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Resultado de los Talleres Deliberativos.

Elaboración propia.

\* Para la elaboración de este cuadro no se contó con información presupuestal detallada de Ancash, Ucayali e Ica.

\*\* Para la elaboración de este cuadro no se contó con información presupuestal detallada de Ancash, Ucayali, Ica y Cusco.

## 5. Respeto de la voluntad expresada en los talleres

En cuanto al respeto a los acuerdos tomados en los talleres participativos y a la luz de las regiones estudiadas se puede afirmar que, en los casos en que se modificó la programación de proyectos aprobada en los talleres, el cambio fue responsabilidad de los respectivos gobiernos regionales, en particular de sus consejos regionales, y no del MEF o del Congreso de la República.

Cuando se compara la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso, el proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo al Congreso y el proyecto remitido por los gobiernos regionales a la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), se constata que ninguna de estas instancias introdujo cambios en las propuestas regionales. La DNP sólo verificó que los montos del programa de inversiones no excedieran el techo presupuestal asignado y que los proyectos contaran con la declaratoria de viabilidad del SNIP. Los que carecían de viabilidad fueron incluidos en un paquete denominado "proyectos en proceso de viabilidad".

Por lo tanto, las modificaciones estuvieron a cargo de las instancias regionales de gobierno, que hicieron uso de su capacidad discrecional –tal como lo indica la ley– en la aprobación de los programas de inversiones. Esto les permite modificar la voluntad acordada con los ciudadanos de sus jurisdicciones e incluir proyectos no contemplados en el proceso.

En algunos casos se trata de cambios en las orientaciones sectoriales de la inversión. Mientras que el resultado de los talleres dio mayor peso a los proyectos agrarios, por ejemplo, la propuesta final presentada por el gobierno regional mantuvo la orientación hacia la construcción de infraestructura vial y social contenida en su propuesta original.

En otras regiones sólo se respetó un porcentaje de los proyectos priorizados en los talleres debido a que carecían del nivel mínimo de perfil exigido por el MEF, lo que dio lugar a que fueran incorporados en el paquete denominado "en proceso de viabilidad".

Como este porcentaje fue muy alto en algunas regiones, los gobiernos regionales sustituyeron algunos proyectos por otros que contaban con la declaratoria de viabilidad y que tenían más interés para ellos. En estos casos se aprecia una significativa reducción del porcentaje de proyectos que inicialmente estuvo en el paquete "en proceso de viabilidad" que el total que aparece en la Ley Anual de Presupuesto Público, en la que se presenta una relación con proyectos específicos.

Otro mecanismo utilizado por algunos gobiernos regionales ha sido reducir los montos de los proyectos privilegiados en los talleres para dar cabida a nuevos proyectos, sin modificar el techo presupuestal asignado a la región.

En términos generales y cuantitativos en los casos regionales, sólo se ha respetado el 20% de los proyectos privilegiados en los talleres participativos, debido, principalmente, a la carencia de viabilidad de muchos de los proyectos. En el Proyecto de Presupuesto, los proyectos en proceso de viabilidad representaban el 82% del monto total de la región, monto que se reduce al 24% del total aprobado en la Ley Anual de Presupuesto Público 2004, en la que ya aparecen proyectos específicos.

El alto porcentaje de proyectos en proceso de viabilidad muestra las limitaciones de los participantes de los talleres para la identificación, elaboración y priorización de proyectos, así como para adecuarse a las exigencias del SNIP.

Frente a la situación generada en varias regiones en este campo, se recomienda poner en marcha dos iniciativas:

- Establecer la obligatoriedad de publicar en medios de comunicación local y regional los acuerdos de los talleres deliberativos, incluyendo la relación de proyectos aprobados, para conocimiento de la comunidad.
- Hacer extensiva a los Consejeros Regionales la disposición contenida en el artículo 79 de la Constitución, que anula la iniciativa para crear o aumentar gastos públicos de los representantes del Congreso de la República.

## V

## EL NUEVO INSTRUCTIVO MEF

El instructivo N° 002-2003 EF/76/76.01, que orientó el planeamiento y presupuesto participativo del 2003, si bien fue una pauta para la organización y el cumplimiento de los objetivos del proceso, tuvo muchas limitaciones de enfoque y en su planteamiento metodológico. El nuevo Instructivo 001-2004/EF/76.01 elaborado por el MEF, con el apoyo de instituciones de la sociedad civil, la MCLCP y el Consejo Nacional de Descentralización (CND) para el proceso participativo del año 2004, ha avanzado corrigiendo parte de esas limitaciones. A continuación queremos destacar algunos de los cambios que el actual Instructivo presenta en cuanto a sus mejoras así como los puntos críticos que aún se mantienen.

### 1. Cambios favorables

#### a) El involucramiento de la sociedad civil y el sector privado

Un énfasis importante del Instructivo 2004, es el llamado a la sociedad civil y a las entidades privadas para que se involucren no sólo participando en la elaboración del presupuesto sino también comprometiendo recursos humanos, físicos o financieros, para la ejecución de los proyectos aprobados en el proceso participativo y concertado.

El anterior Instructivo especificaba el origen del financiamiento de los gastos de los gobiernos regionales y locales y mencionaba

la posibilidad de que organismos e instituciones públicas o privadas promotoras del desarrollo y las organizaciones sociales comprometan recursos para la ejecución de lo priorizado.

El actual Instructivo expresa más claramente la intención de hacer del presupuesto participativo un proceso en el cual no solamente se concierne sobre los recursos públicos, sino también sobre todos aquellos recursos que se invierten en la región o localidad y que contribuyen al desarrollo.

#### b) La articulación interjurisdiccional

El Instructivo 2004, considera un capítulo para explicitar la importancia de la articulación de los procesos de los tres niveles de gobierno. Plantea la importancia de una retroalimentación de la región a la provincia y de la provincia al distrito, y viceversa, de tal manera que los planes sean armónicos entre sí. Con ello se incide en la necesaria coherencia que debiera existir en la planificación territorial. Sólo de esa manera puede pensarse en un territorio articulado en sus distintas escalas de administración pública. Una especificación que se agrega, es la conveniencia de realizar primero el trabajo de la visión y los objetivos estratégicos en la región, luego en la provincia y luego en los distritos a fin de que cada nivel cuente con un enfoque mayor al de su propia jurisdicción.

### c) La relación entre los planes concertados y el plan institucional

Si bien ambos instructivos subrayan la relación indesligable del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y el Presupuesto Participativo, en el nuevo Instructivo se señala la importancia de la relación de ambos instrumentos con el Plan Estratégico Institucional y el Presupuesto Institucional de los Gobiernos Regionales y Locales. La importancia de esta consideración tiene que ver con la necesaria coherencia entre los PDC de los distintos niveles de gobierno. También es importante y necesaria la correspondencia de dicho plan concertado con los planes institucionales que los gobiernos regionales y los municipios elaboran para orientar su gestión.

### d) La secuencia del proceso

La secuencia propuesta en el nuevo Instructivo ordena el tratamiento de los temas y los objetivos de mejor manera que el anterior. Veamos algunos de los cambios ahora planeados que merecen ser resaltados:

#### Preparación

Se especifica una etapa en la que el presidente regional o el alcalde preparan toda la información pertinente para el proceso que será entregada a los agentes participantes. Esta información incluye, el avance de los PDC, situación del Plan Institucional, un informe sobre el nivel de ejecución de los acuerdos tomados en el proceso participativo del año 2003, relación de proyectos ejecutados por el gobierno regional o local y el detalle de los recursos que el Gobierno regional o local asignará a los resultados del proceso. Ahora hay una mayor información que las autoridades deben presentar a los agentes participantes.

#### Identificación de los agentes participantes

El instructivo 2003 definía como agentes participantes sólo a los miembros de los Consejos Regionales, los CCR y los CCL. Si bien presentaba una primera limitación en la am-

plitud de su convocatoria, en la práctica la figura de agentes participantes fue ampliada a distintas organizaciones de sociedad civil. El nuevo Instructivo amplía y especifica la figura de los agentes participantes. Un aporte importante que se ha incluido para el año 2004 es la participación de los ciudadanos no organizados.

#### Capacitación

El instructivo 2003 no consideraba una etapa de capacitación dentro de la secuencia. Suponía que los agentes participantes llegan al proceso preparados para trabajar el plan y la priorización de proyectos. El resultado fue una participación desnivelada donde algunos aprendían mientras otros ya tenían las herramientas para proponer y negociar.

El nuevo Instructivo pretende superar esa dificultad, considerando en la programación un espacio para la capacitación de los agentes participantes, a fin de que todos entren al proceso en las mismas condiciones

#### Talleres participativos

El Instructivo 2003 consideró dos talleres. El primero tenía como objetivo organizar el proceso, trabajar la visión de plan, identificar los problemas, validar los criterios de priorización y tenía como producto un primer listado de priorizaciones. El trabajo en cuanto a visión y diagnóstico sobre el cual realizar la identificación de los problemas era mínimo y no estaba orientado. En el Instructivo 2004 se recomienda organizar un primer taller, en el caso que la región o localidad no cuente con un PDC o considere necesario mejorarlo.

También se han diseñado dos tipos de talleres, que pueden ser varios en cada caso. El primer taller es para trabajar el diagnóstico y la identificación de problemas. En el segundo taller se trabajarán los criterios y la priorización de los problemas identificados. Cabe señalar que el Instructivo actual incluye definiciones útiles para realizar el diagnóstico y elaborar la visión a manera de herra-



mientas para el trabajo. Se ha ordenado mejor cada una de las partes que implica la elaboración del presupuesto, dando un espacio mayor al trabajo de la visión y el diagnóstico.

### **Rendición de cuentas**

El instructivo 2003 señala la obligación del gobierno regional o local de hacer públicos los acuerdos tomados en el proceso y la necesaria actitud vigilante que debían tener los ciudadanos para que se cumplan los acuerdos y se ejecuten las acciones. El nuevo Instructivo es más exigente con el gobierno regional o local así como con la sociedad civil.

Se señala que el gobierno regional o local debe informar públicamente sobre la ejecución del gasto público y los resultados logrados en el marco del proceso participativo. En lo que se refiere al rol de la sociedad civil, se propone la conformación de comités de vigilancia para el control de los gobiernos regionales y locales y sobre los acuerdos del proceso participativo.

## **2. Problemas aún no resueltos**

A continuación queremos señalar algunos puntos críticos que se mantiene en el Instructivo MEF para el proceso del 2004:

### **a) CCR Y CCL**

La definición de agentes participantes pone en un mismo nivel a los CCR y CCL, instancias del presupuesto participativo ante la ley, con los otros agentes que como ciudadanos o representantes de sus organizaciones participan en el proceso. Tal homologación puede diluir el rol consultivo y coordinador de los consejos de coordinación al ponerlas al mismo nivel que al resto de agentes participantes. De la misma manera, no se enfatiza su rol en la formalización de acuerdos como la instancia principal por donde debe pasar el plan y el presupuesto para luego ser aprobado por el Consejo Regional o Local, según sea el caso. Estos criterios no contribuyen al fortalecimiento de los CCR y los CCL y hace difuso su importante rol en el proceso.

### **b) Los criterios de priorización**

Se ha mantenido la misma matriz propuesta en el Instructivo 2003. Los criterios que ahí se recomiendan parten de un análisis de las necesidades insatisfechas y no de las potencialidades de la región o localidad, lo cual puede permitir priorizar acciones de mayor envergadura e impacto para el desarrollo territorial.

### **c) El trabajo de la visión anterior al diagnóstico**

Un problema que no se ha resuelto tiene que ver con el trabajo de la visión y el diagnóstico. El Instructivo 2004 mantiene una metodología para planificar el desarrollo que comienza con la elaboración de la visión y luego diagnóstica. Esta, como se ha señalado, es una metodología errada porque pretende imaginar como se quiere que sea la región o la localidad antes de conocer la realidad en la que se vive.

## **Comentarios finales**

A grandes rasgos, podemos ver que el actual Instructivo MEF ha logrado superar algunas de las limitaciones identificadas. Encontramos mejoras de dos tipos. Por un lado, el marco conceptual del proceso ha mejorado incluyendo nuevos elementos pertinentes para la participación y para concebir el desarrollo departamental o local. Todavía hay limitaciones para incorporar una mirada macroregional, importante en el marco de la actual descentralización. Por otro lado, la nueva secuencia propuesta abre posibilidades a un trabajo con mayor profundidad y más claridad.

Los instructivos son el principal referente para la organización del proceso, sin embargo, facilitar la metodología y adecuarla a la realidad de cada zona es imprescindible para que el mecanismo sea utilizado y valorado por todos los actores. De no ser así, esta y otras formas de participación serán puestas a un lado y no servirán para alcanzar el desarrollo que todos buscamos.



## VI A MODO DE COLOFÓN

Construir un proyecto compartido de región y definir las prioridades de inversión del siguiente año fiscal en función de dicha aspiración, resulta un reto complejo que requiere de condiciones y entornos institucionales que en la gran mayoría de los casos no han sido favorables.

La exigencia de obligatoriedad no fue bien recibida por los gobiernos regionales, y muchos de ellos no tuvieron claridad sobre la importancia de lo que estaba en juego. El tema de la participación agudizó suspicacias y resistencias. Los nuevos gobiernos subnacionales no fueron muy sensibles ni estuvieron muy convencidos, por diferentes razones, de los objetivos y supuestos formalmente establecidos en el marco normativo descentralista.

El proceso de planeamiento y presupuesto participativo implica un desafío que a la vez es técnico y político. La construcción de los planes de desarrollo y su consistencia con la definición presupuestal plantean importantes exigencias de capacidades técnicas. Pero también es necesario articular alianzas entre actores para sustentar los acuerdos y las apuestas de corto y largo plazo. Ello no ha ocurrido salvo el arribo a acuerdos o arreglos puntuales e instrumentales, que no garantizan compromisos y consecuencia con lo acordado ni con el proceso mismo.

Los alcaldes provinciales se afirmaron en el objetivo de canalizar recursos para sus provincias. En esta escala regional negociaron y presionaron, principalmente, proyectos por

obras locales que se encuentran fuera de una visión de desarrollo regional. Acabaron ubicados como los principales interlocutores en la toma de decisión final sobre el presupuesto regional.

En la mayoría de casos, la participación de los municipios provinciales en este ámbito regional no fue antecedida por la realización de dicho proceso en el ámbito bajo su responsabilidad. Esta exigencia, si bien es fundamental para una elemental concatenación entre las distintas escalas involucradas en este proceso, los vacíos y ambivalencias en este primer año contribuyeron a que ello por lo general no se establezca.

Existen condiciones legales favorables y una experiencia local acumulada que puede jugar a favor de mejorar el desempeño de la sociedad civil. Pero pasar del predominio de las demandas básicas a propuestas de desarrollo es un desafío de mediano y largo plazo. La reacción de la sociedad civil ha sido pasiva en los distintos escenarios regionales. Cuando fue restrictiva no cuestionó, cuando fue algo abierta no alcanzó protagonismo. La fragmentación y debilidad todavía la caracteriza.

Por ahora, cuando se involucran las organizaciones sociales de base lo hacen para colocar sus demandas puntuales y poder canalizar recursos públicos. En este proceso participativo encontramos un predominio de instituciones de notoria composición profesional y con asentamiento urbano. No es que no

sea importante el aporte de universidades, colegios profesionales u ONG; lo es, y muy significativo. Pero hay que ensanchar y articular mejor la base social de la propia representación de la sociedad civil.

En este tema de representación también encontramos serios problemas para revertir la marcada fragmentación de la sociedad civil. El peso de la MCLCP y la ausencia de experiencias autónomas de articulación institucionalizadas y con agendas compartidas, debilita su representación. Se debe encarar el problema de la fragmentación de la sociedad civil si se quiere garantizar la participación. La oportunidad abierta a la participación requiere de referentes autónomos y representativos de la sociedad civil.

Es necesario propiciar el fortalecimiento e institucionalidad de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso a fin de preparar su participación y sus propuestas. Los dirigentes y representantes, en ese sentido, deben dar cuenta de su actuación en estos espacios.

Un problema que debe señalarse también es la imprecisión del propio concepto sociedad civil. Considerar parte de la misma noción a organizaciones sociales de distintos tipos, por el sentido de sus reivindicaciones y la naturaleza de su organización, e instituciones privadas tan diferentes como gremios de empresarios, cámaras de comercio, colegios profesionales y ONG, a las que se suman las universidades nacionales y privadas, no ayuda a construir una representación que incluya dicha diversidad. Sociedad civil se ha vuelto una noción "cajón de sastre" que favorece un *statu quo* que reproduce debilidad y fragmentación.

Con todas sus limitaciones, el proceso de elaboración de los planes y presupuestos participativos viene contribuyendo en procesos de construcción ciudadana y en el establecimiento de nuevas relaciones con el Estado, más propositivas e inclusivas, que son indispensables para lograr el éxito de la reforma

descentralista en la redistribución del poder en las regiones.

Este año se presenta crucial para el funcionamiento del CCR. Hay un reto para los representantes de la sociedad civil de incidencia regional, respecto al cumplimiento del rol consultivo y de coordinación con el que ha sido concebida esta instancia. Es necesario promover el fortalecimiento de la relación entre representantes y representados, así como revisar para fortalecer el rol de los CCR y los CCL como parte de la estructura del gobierno regional, o local. Esta representación de la sociedad civil también puede y debería avanzar en cohesionar y ampliar sus bases de representación y legitimidad. Un buen ejemplo de esta posibilidad es la de Piura, con su Asamblea de Electores al CCR.

La apuesta por ampliar y consolidar al CCR puede reducir el manejo discrecional que realizaron algunos gobiernos regionales de estas instancias, con el fin de alcanzar un *status* mínimo que les permita calificar un proceso no participativo como formalmente participativo.

El desafío técnico y político de este proceso plantea el tema del fortalecimiento de capacidades de los distintos actores constituidos como agentes participantes. Este objetivo deberá propender a establecer alianzas entre distintos actores que sean amplias y plurales para su mayor cobertura e impacto.

La importancia del reto técnico debe propiciar una mayor convocatoria a aquellas instituciones públicas o privadas con esa capacidad y experiencia como las universidades, colegios profesionales, ONG y no sólo concentrarla en el gobierno regional.

Los productos de este proceso son deficientes. Hay problemas de incongruencia en la construcción de los planes de desarrollo aprobados en cuanto enfoque del desarrollo. Las visiones del desarrollo regional aprobadas nos indican una propensión normativa y estereotipada del desarrollo regional, con una heterogeneidad de horizontes temporales, y

que carecen de consistencia entre las visiones y los estimados de inversión aprobados.

El planeamiento y presupuesto participativo son parte de un mismo proceso. El énfasis que adquirió lo presupuestal, incluso planteado así en el Instructivo MEF, no ayudó a un abordaje más de fondo del planeamiento regional, como un instrumento de apoyo a la toma de decisiones, que requiere de actores y alianzas, de precisiones sobre los recursos y las viabilidades, de secuencias temporales, de un curso de viabilidad financiera y de la identificación de responsabilidades y compromisos de los actores sociales e institucionales involucrados.

Hay que relevar la importancia del plan y su necesaria concatenación con lo que se prioriza en el presupuesto. Priorizar la inversión de impacto regional y guardar correspondencia con la inversión que les corresponde definir a los municipios provinciales y distritales de la región. Un factor que ha reforzado el sesgo de la programación presupuestal hacia el predominio localista y de la infraestructura, han sido los criterios de priorización basados en las sugerencias del Instructivo MEF. Igualmente, no resulta clara la delimitación de los proyectos de impacto regional o

interprovincial respecto de los de carácter local. Debieran establecerse criterios claros que garanticen que no se municipalice el presupuesto regional.

Para que la experiencia trascienda a la población se deben difundir los acuerdos y el propio proceso. La sociedad civil está llamada a su difusión en sus entornos territoriales. Los medios de comunicación locales pueden y deben jugar un rol clave en este propósito.

También queda pendiente el cómo se ejecuta y se ejerce vigilancia ciudadana sobre lo aprobado para el presente año. La implementación de los mecanismos de control y vigilancia deben concretarse en el más corto plazo para fiscalizar la ejecución de lo acordado.

Complejos pero trascendentes son los desafíos que tienen los principales actores estatales y sociales en las regiones del país. Cada uno, en su papel y desde sus intereses, tiene que reaccionar para no seguir haciendo más de lo mismo. Esta historia descentralista exige de sus principales protagonistas que crezcan en convicción, articulación, institucionalidad y eficacia. También en esperanza y confianza en que un nuevo Perú es posible.