

Plan de Desarrollo Concertado y  
Presupuesto Participativo 2004-2005

# Avances y desafíos a tomar en cuenta

GRUPO  
*Propuesta*  
DE DESARROLLO

 **Oxfam**



Plan de Desarrollo Concertado y  
Presupuesto Participativo 2004-2006

# Avances y desafíos a tomar en cuenta

Carlos Leyton Muñoz  
José López Ricci

Auspician:



Cuadernos Descentralistas N° 14

© **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. Marzo del 2005**

Tiraje: 2.000 ejemplares

Hecho el depósito legal: 1501012003-7051

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

Cuidado de edición : Carolina Teillier

Coordinación: Carola Tello

Diseño/Impresión: A-4 Impresores s.r.l.

# GRUPO Propuesta CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios  
Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y  
Promoción del Desarrollo  
DESCO



Cipca Perú

Centro de Investigación y  
Promoción del  
Campesinado - CIPCA



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de  
Estudios Sociales  
CEPES



Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación  
CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios  
Regionales Andinos  
«Bartolome de las Casas»  
CBC



Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional  
CEDER

**CEDEPAS**

Centro Ecueménico de  
Promoción y Acción  
Social - CEDEPAS



Centro de Investigación  
Social y Educación Popular  
ALTERNATIVA

**IDS**

Instituto de Diálogo y  
Propuesta - IDS

**Juan Rheineck**

Presidente del Directorio

**Javier Azpur**

Coordinador Ejecutivo

# Índice

Presentación .....	7
La planificación estratégica como instrumento de gestión pública: un balance de cinco casos regionales..... <b>Carlos Leyton Muñoz</b>	11
Planeamiento y presupuesto participativo: tendencias generales analizadas a partir del portal MEF .....	47
<b>José López Ricci</b>	



---

## PRESENTACIÓN

Una característica de la descentralización peruana es el establecimiento de mecanismos de participación de la sociedad civil en la formulación y elaboración del plan concertado de desarrollo y el presupuesto participativo en los gobiernos subnacionales, tanto regionales como locales. Se trata de un aspecto clave de esta reforma estatal, por cuanto institucionaliza legalmente lo que venía llevándose a cabo en múltiples municipalidades desde inicios de la década de 1990. Casos como Limatambo, Aquira (Cusco); Cajamarca, San Marcos, La Encañada, Cajabamba (Cajamarca); Ilo (Moquegua), Morropón, Santo Domingo, Chulucanas (Piura); Villa El Salvador, Yauyos (Lima); Huanta (Ayacucho); Caylloma y la Unión (Arequipa); Picota (San Martín), y muchos otros, utilizando mecanismos como las mesas de concertación o formas similares, demostraron que la participación ciudadana en la formulación del presupuesto público no era una utopía, sino una posibilidad real (y realista) y un instrumento clave para el desarrollo local sostenible.

En los gobiernos locales, estas experiencias fueron la culminación de un amplio y multiforme proceso de participación ciudadana en la gestión municipal que arranca con la reforma municipal de 1980. En efecto, múltiples gobiernos locales asumieron, en acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil, diversas formas y mecanismos institucionales que permitieron avances sustantivos en incrementar la participación política de los ciudadanos y sus organizaciones, así como en la gobernabilidad local. En

este contexto, las experiencias locales fueron capaces de superar los límites estrechos de la legislación y avanzar más allá, creando instancias y mecanismos que, adaptándose a las características particulares de cada zona, sentaron las bases de futuros avances políticos y legislativos. Esta tendencia tuvo un fuerte impulso en el gobierno de transición con las experiencias piloto de presupuesto participativo a través de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

Al establecer la descentralización la obligatoriedad de los presupuestos participativos y planes concertados en los gobiernos subnacionales y la constitución de los Consejos de Coordinación Regional (CCR), se dio un importante paso en la generalización de esta experiencia democrática. Tratándose de un modelo nuevo en el país, no fue casual que se identificaran en la concepción del mismo una serie de problemas que lo limitaban. A ello se sumó la distorsión introducida por la metodología de formulación planteada en el reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo y el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que devaluaba el rol de los CCR, equiparándolo al proceso de agentes participantes. Problemas de otro orden se encontraron con la resistencia de las autoridades regionales y locales a la participación, previsible en el contexto de transición, y de crisis de representatividad política y social que dejó como secuela al autoritarismo fujimorista. Finalmente, otro tipo de problemas tienen que ver con los montos en juego en el presupuesto participativo de cara a las

necesidades y expectativas de la ciudadanía, y la pérdida de interés de los representantes de la sociedad civil y los alcaldes, como consecuencia de lo anterior.

Lo importante, sin embargo, es que arrancada la descentralización, la participación ciudadana en estos temas ha sido institucionalizada y se ha convertido en un derecho ciudadano. En esa perspectiva, es responsabilidad de las instituciones hacer un seguimiento cuidadoso de los avatares de la experiencia participativa y especialmente del CCR, de manera que puedan dar cuenta del proceso y su articulación al proceso descentralista en su conjunto, identificar los problemas y logros principales, así como las lecciones aprendidas (y por aprender), plantear correctivos y modificaciones legales y de política (a nivel nacional, regional y local), y sobre todo, desarrollar nuestras capacidades para orientar la acción de las organizaciones de sociedad civil con las que trabajamos.

El Grupo Propuesta Ciudadana, en el marco del Proyecto Participa Perú, se ha propuesto realizar un seguimiento permanente del proceso de los CCR, los presupuestos participativos y los planes concertados, con el fin de poder aportar decisivamente a su fortalecimiento institucional, social y político, así como para incrementar su capacidad de intervención en el mismo, desde la sociedad civil. En esa lógica, en años anteriores se elaboraron, informes de sistematización de las experiencias del 2002 y el 2003 que han sido contribuciones significativas al debate.

Esta publicación presenta dos de los informes de sistematización del proceso desarrollado en el 2004. Carlos Leyton trabaja un texto de análisis y balance sobre cinco casos de planes concertados de desarrollo: Cusco, Huancavelica, Piura, Puno y San Martín. Y José López Ricci analiza algunas características claves del proceso (conformación de los agentes participantes, equipos técnicos y agenda de actividades del proceso) a nivel nacional, a partir de la información consignada en el portal de transparencia del MEF.

El trabajo de Leyton aporta elementos problemáticos que ya habían sido identificados en las evaluaciones anteriores. Un paquete de temas tienen que ver con el carácter de los planes. Entre ellos, la escasa conciencia de la dimensión territorial en los planes, en la medida en que se limitan a los espacios departamentales, lo que revela la precaria articulación a las vocaciones productivas regionales, corredores económicos y cadenas productivas; la confusión entre lo prospectivo y lo reivindicativo, que conduce a una fragmentación y a una excesiva sectorialización; la diferencia entre los proyectos incorporados y las prioridades establecidas; el excesivo énfasis en alcanzar el producto (como requisito del proceso) en desmedro del proceso que es lo verdaderamente importante; y la fragmentación del sistema institucional de soporte al proceso.

Otro grupo de comentarios están relacionados con las características del proceso y tienen que ver con el desempeño de los miembros de los CCR (alcaldes provinciales y sociedad civil), entre ellos, el escaso interés de los alcaldes en participar (a menudo, esperanzados en negociaciones fuera del proceso para acceder a recursos); el bajo interés de los representantes de la sociedad civil, debido a los escasos recursos en juego y la postergación a que se ven sometidos por el proceso paralelo a través de los agentes participantes que han llevado a una relativa debilidad de las propuestas; el paralelismo y la superposición de los procesos de planeamiento y programación presupuestal y otros. Por otro lado, se constata el bajo nivel de participación de actores clave como el sector empresarial, especialmente pequeños y medianos. En otro registro, resalta la restricción a los planes y recursos de los gobiernos regionales, y no del gobierno en su conjunto y del sector privado. Y finalmente, la constatación de la ausencia de temas centrales como son: competitividad, capital humano, medio ambiente y gobernabilidad. A pesar de ello, es claro que la apuesta es por la necesidad de fortalecer los mecanismos y el proceso, a través de instrumentos como la modificación legal, los ajustes que puedan introducir los gobiernos subnacionales y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El texto de López Ricci analiza un aspecto novedoso del proceso: los participantes en los procesos de planeamiento concertado y presupuestos participativos. Ello es posible debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas introdujo en el 2004 un mecanismo de información de los procesos alimentado por los propios gobiernos regionales, a través de un aplicativo informático, lo que es un importante aporte a la transparencia de los procesos participativos. No obstante la importancia de la iniciativa, señala López Ricci, la experiencia no estuvo exenta de problemas diversos que dificultaron el análisis. A pesar de las limitaciones, se ha emprendido un primer esfuerzo de sistematización que aporta importantes datos y constataciones.

Una primera aproximación es «quiénes son los agentes participantes». Se constata lo que llama un «empate técnico» entre los participantes del sector público y el sector privado; y en esa perspectiva, el peso de las representaciones del sector público nacional, regional y local. En el campo de la sociedad civil se analiza la diferencial representación de las diversas organizaciones e instituciones, en la que es pertinente relevar el peso de las organizaciones económicas, organizaciones vecinales, organizaciones sociales de base y ONG. Por otro lado, el análisis de la distribución por género constata la persistencia de una mayoría de hombres sobre mujeres, lo que plantea el desafío de incrementar la participación de éstas en procesos tan cruciales como los presupuestos y los planes de desarrollo.

El autor evalúa también la composición de los equipos técnicos resaltando la dramática predominancia del sector público. Ello llama la atención respecto a la necesidad de que estos equipos —que tienen un rol crucial en el proceso— se complementen con representantes del sector privado. El texto termina haciendo una evaluación de la agenda del proceso sobre la base de la información que, lamentablemente, no es homogénea ni coherente como para permitir un análisis más certero del proceso. Las conclusiones se refieren a los aspectos sustantivos que se derivan del análisis de la información, y especialmente a la necesidad de replantear la calidad de la fuente, es decir, el aplicativo informático y la información consignada. Se espera que el MEF, dado lo positivo de su iniciativa y la importancia del instrumento, recoja los aportes y mejore los mecanismos generados.

Esta publicación —y otras que se vienen produciendo— tienen el propósito de contribuir a orientar a los actores públicos y privados de los procesos participativos, y de aportar sugerencias e iniciativas legislativas y de política que permitan mejorar la calidad de la participación de la sociedad civil en la descentralización. El Grupo Propuesta Ciudadana quiere reiterar su compromiso de seguir contribuyendo en este proceso a través de los medios a su alcance para consolidar y afianzar la participación ciudadana en la descentralización.

Luis Chirinos  
Director  
Proyecto Participa Perú  
Grupo Propuesta Ciudadana



**La planificación estratégica como  
instrumento de gestión pública:  
un balance de cinco casos regionales**

**CARLOS LEYTON MUÑOZ**

---

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL-CEDER



---

# INTRODUCCIÓN\*

El proceso de descentralización iniciado en el país, las expectativas creadas por los discursos políticos acerca de la modernización de la sociedad peruana y las deficiencias en la gestión pública —tanto por la superposición de competencias como por la inexistencia de entes estatales en los ámbitos más alejados de la capital de la república— hacen cada vez más evidente la necesidad de llevar adelante una de las más importantes reformas que precisa el país: la del Poder Ejecutivo, más conocida como la reforma del estado. Es decir, un cambio que permitirá determinar el papel que éste debe asumir, así como las competencias de cada nivel de gobierno y de las instituciones que lo conforman.

La reforma del estado, para convertirlo en una instancia moderna de gestión del desarrollo, debe establecer los instrumentos que harán viable el cumplimiento de estos objetivos. De igual manera, cómo posibilitar, a partir de estos mecanismos, la participación democrática de la población y las alianzas estratégicas público-privadas para consolidar procesos de desarrollo de mercado y de articulación económica regionales y nacionales.

Ante esta gran tarea se incrementa la exigencia de contar con un sistema de planificación y presupuesto que facilite este proceso, en el sentido de promover el debate sobre las características de los problemas a enfrentar y las opciones viables. Para ello se requiere la

construcción de espacios democráticos y participativos que tiendan a la inclusión, frente a la exclusión social que ha caracterizado a nuestra sociedad durante los últimos años.

Desde esta perspectiva, el proceso pasa por una serie de determinaciones que deben promover la construcción de un modelo de desarrollo con amplio consenso social, asunto no sólo de carácter técnico e instrumental sino eminentemente político, ya que los problemas a enfrentar para salir del subdesarrollo obedecen sobre todo a esta esfera de acción.

La iniciativa de retomar la planificación estratégica como un instrumento de gerencia pública no debe quedar exclusivamente como la posibilidad de contar con una herramienta técnica para formular un plan, ya que esto impediría adquirir una visión sistémica y procesal para la aplicación de las políticas de desarrollo nacional, regional y local. Lo que se debe fortalecer es el proceso que involucra la ejecución y la evaluación de los planes.

Estando en las etapas iniciales de la refundación de un sistema de planificación y presupuesto, es importante revisar las experiencias previas; y, a partir de lo ejecutado, promover opciones que contribuyan a consolidar este modelo de participación en la gestión pública. Con ello también se estará fortaleciendo la democracia en el país.

---

\* El presente informe se centra en el análisis del proceso participativo, el plan de desarrollo concertado y la programación presupuestal de cinco regiones: Cusco, Puno, Huancavelica, Piura y San Martín.

### La planificación: una mirada hacia atrás

El desarrollo, una preocupación constante en la agenda latinoamericana, se ha traducido en la búsqueda permanente de la superación de las condiciones de atraso y pobreza que caracterizan a sociedades como las nuestras. A través del tiempo han sido diversas las iniciativas aplicadas y distintos los grados de éxito alcanzados. Tales iniciativas han estado orientadas por modelos de desarrollo con predominio del estado como asignador de recursos, en algunos casos; y en otros, con esta función cumplida por el mercado.

En este contexto, y en especial entre las décadas de 1960 y 1970, la discusión sobre las características del desarrollo estuvo impregnada de un marcado tinte ideológico, ya que no había consenso sobre la conceptualización del mismo. Para unos significaba crecimiento económico; para otros, transformaciones profundas y radicales en las estructuras socioeconómicas propias de cada realidad.

El concepto inicial fue evolucionando. A la idea inicial del crecimiento sostenido del ingreso real por habitante (bienestar) fueron agregándose elementos sociales y ambientales que le daban un carácter más cualitativo. Se estableció de esta manera que el objetivo final del proceso de desarrollo es lograr la dignificación del ser humano y de sus condiciones de vida, lo que no sólo significa mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos sino también ampliar las posibilidades de participación política a través de la democracia y del ejercicio de los derechos ciudadanos.

En esta búsqueda por superar las grandes disparidades sociales y los problemas generados por los desiguales niveles de desarrollo, se consideró que el instrumento que viabilizaría los cambios necesarios sería la planificación, entendida ésta como el «proceso que pretende racionalizar y regular —parcial o totalmente— la organización del esfuerzo de una sociedad por lograr sus objetivos de desarrollo económico y social».<sup>1</sup>

Para lograr dicho cometido era preciso cubrir por lo menos dos grandes requisitos: en primer lugar, haber definido un modelo de desarrollo; y en segundo lugar, una estructura de gestión estatal que permitiera el cumplimiento de los objetivos derivados del modelo elegido.

Queda claro que en ese momento —y debido a diversas influencias— el modelo predominante daba prioridad al papel del estado como agente que promovía y desarrollaba la inversión. Su intervención, manifestada a través de la planificación, se concebía como la instrumentación técnica de un modelo político que, en teoría, emergía de la realidad de cada país. Esto significaba que sin una definición en tal sentido, la planificación no podía transformarse en un instrumento eficaz para llevar adelante los cambios requeridos.

Desde esta perspectiva, no era sólo un proceso técnico sino también político, e incluso predominantemente político. Aquí radica el origen de la crisis de la planificación, principalmente determinada por la ruptura entre estos dos niveles: el político y el técnico.

El modelo de planificación denominado *normativo* —el que se aplicó en la mayoría de países de la región— estaba conceptual y metodológicamente vinculado a experiencias propias de países con economías centralmente planificadas (socialistas), en condiciones sociopolíticas muy diferentes a las de los países latinoamericanos, sobre todo en lo referente a las formas de propiedad y la organización de la producción, así como a la apropiación y distribución de los beneficios generados por ésta.

El modelo predominante en los países de América Latina era el de economías mixtas. Por esta razón, la planificación asumía dos formas: *normativa* —y por lo tanto obligatoria— para el sector público e *indicativa* para el sector privado.

La planificación se basaba en el principio de «armonización» desarrollado por la escue-

1 Jan TIMBERGEN: *Planificación central*, Madrid, Aguilar, 1968.

la francesa: tanto el sector público como los empresarios y los trabajadores establecían acuerdos para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo obligatorios para cada actor involucrado, mientras que aquellas metas planteadas por el estado que no generaban consenso asumían la condición de referenciales. Esta iniciativa dio origen posteriormente a la idea de concertación en el proceso de planificación del desarrollo.

Las posibilidades de éxito podían ampliarse al contar con acuerdos previos que pretendían establecer, en el largo plazo, condiciones de crecimiento económico y mejoramiento del ingreso. Esta visión no contemplaba las características contingentes de los procesos socioeconómicos y políticos latinoamericanos. Resultó necesario, por ello, establecer mecanismos de corto plazo que permitieran enfrentar tales contingencias, los mismos que cobraron mayor importancia que la propia planificación, haciendo que los postulados de largo plazo quedasen como enunciados teóricos. El descrédito de la planificación se acrecentó en la medida en que las brechas del desarrollo se hacían mayores y los niveles de pobreza se incrementaban.

Otro elemento que hizo que la situación fuese aún más precaria se relaciona con la concepción práctica de la planificación, pues ésta requería especialistas que desarrollasen la función planificadora. Es decir, profesionales especializados para tal fin y, consecuentemente, un órgano, instancia o institución encargada oficialmente de la elaboración de los planes, ya que el estado era responsable de dicha función. Imposible pensar que tal tarea la desarrollaran otras instituciones, y menos aún las de la sociedad civil.

Empero, el divorcio entre el planificador y el ejecutor —expresado en que el plan establecía un conjunto de metas y objetivos que debían ser alcanzados por el sector privado aunque éste no había participado en su determinación— no permitía establecer los mecanismos más adecuados para lograr políticas efectivas que ayudasen a superar los marcados niveles de subdesarrollo. Las limitaciones presupuestales y las debilidades para generar más recursos hicieron que la gestión

pública resultara más ineficiente; y los recursos públicos, cada vez más escasos para atender el incremento de la demanda de empleo y de atención de servicios básicos.

Con la finalidad de solucionar las carencias generadas por los desniveles de desarrollo y por la limitada presencia del estado, en Latinoamérica se promovieron diversas formas de intervención en el territorio. Se fortaleció la planificación regional, considerada una opción que permitiría reforzar procesos sectoriales o territoriales en espacios menores que el nacional y, con ello, superar los desequilibrios del desarrollo y los procesos de centralización existentes.

Frente a las debilidades estatales y a la necesidad de fortalecer los procesos democráticos, se optó por buscar mecanismos que involucraran a los diversos actores sociales y económicos en la construcción de alternativas de desarrollo, con la premisa de que la participación era un proceso político y de consolidación de la democracia. Así lo señaló Osvaldo Hurtado al inaugurar el Seminario Internacional sobre Participación Social en América Latina (Quito, 19-21 de noviembre de 1980):

La participación constituye un método y un medio de profundización de la democracia y no un fin en sí misma. No se trata de participar por participar, sino para hacer efectivos los cambios sociales, para lograr el progreso de la comunidad, para que se consideren las aspiraciones e intereses populares y para crear un tejido social que permita la consolidación del sistema democrático. Caso contrario, se corre el riesgo de caer en cierta forma de espontaneísmo social, negativa para los propios sectores populares que se quería promover.

Es relevante la parte final de la cita pues hace alusión a cómo se utilizó la participación desde los gobiernos, siendo el «clientelaje» su expresión política, que buscaba generar la dependencia de los sectores populares respecto a determinados programas sociales que «arrastraban» a la población tras los intereses de los gobernantes de turno, situación que

no ayudó a consolidar la democracia y menos todavía a la construcción de ciudadanía.

Al no coincidir las propuestas de las instancias de planificación con la aplicación de definiciones claras referentes a los cambios estructurales, dichas propuestas quedaron limitadas a los ámbitos técnico e intelectual. Parecía entonces que la planificación acababa en la elaboración del «plan libro» y no implicaba un proceso que iba más allá de la formulación, referido a la ejecución y evaluación de lo propuesto; es decir, no se convertía en un instrumento de orientación de un proceso mayor para gestionar el desarrollo.

La década de 1980 fue decisiva para la planificación. La influencia de las ideas neoliberales, encausadas por los programas de ajuste estructural y orientados por el Consenso de Washington, marcó el fin del paradigma clásico. Con ello, su influencia fue declinando paulatinamente hasta que en algunos países fue considerada innecesaria.

Los avances de la planificación se dieron en las tareas de diagnóstico y proyecciones globales, en algunos programas sectoriales y proyectos específicos. Empero, en general, no fue significativa su capacidad de influir en la política a corto plazo; es decir, en el manejo de la coyuntura y la emergencia, ámbitos en los que predominó la política económica, a través de los planes operativos y de la coordinación interinstitucional.

### **El cambio de paradigma: la planificación estratégica**

Según el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES,

El planeamiento estratégico es el común denominador en los procesos de modernización del estado. Es un componente de la gestión pública considerado esencial para garantizar la continuidad de las transformaciones económicas y sociales como también para dar sustentabilidad al desarrollo. Define prioridades como

criterio ordenador en la toma de decisiones, como también en el diseño, elaboración, implementación y control de políticas públicas y por tanto, permite a los tomadores de decisiones, actuar eficazmente en función de las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno. Promueve la congruencia y sinergia entre las áreas de la organización y permite establecer prioridades de operación e inversión, ayudando a identificar los problemas y sus causas y a tomar acciones correctivas de manera oportuna. Se desarrolla en un marco de consistencia y retroalimentación entre las acciones de corto y mediano plazo y visualiza el futuro bajo una perspectiva integral.<sup>2</sup>

Esta concepción de la planificación se aleja de manera sustantiva de la idea de que la planificación tiene como objetivo la elaboración de un documento-plan. La considera, más bien, un proceso que involucra a diferentes actores, cuyo desarrollo no requiere de una formación profesional especializada sino del compromiso de las instituciones económicas y sociales para fortalecer las condiciones de participación. Desde esta perspectiva, constituye un instrumento de gestión pública e imprime un sentido moderno y democrático al ejercicio de poder.

La consolidación de este estilo de gestión pública tiende a fortalecer las instituciones y en especial las políticas de estado. Por ello, este nuevo paradigma de la planificación ha sido implementado en los países de América Latina con el aporte de los organismos internacionales.

Fernando Sánchez Albavera señala que:

El principal problema que surge de la gestión pública radica en la determinación de los ámbitos de planeamiento estratégico, o de la acción racional y los de la improvisación y la discrecionalidad, que obviamente no tienen claros parámetros de información y conocimiento que orientan la acción y menos de evaluación de

2 ILPES: *Las funciones básicas de la planificación*, serie Cuadernos del ILPES 46, Santiago de Chile, ILPES, 2000.

resultados. Sin embargo, no todo puede ser planificado, la descentralización y la libre iniciativa privada son fundamentales para garantizar la vigencia efectiva de una «Economía Social de Mercado».<sup>3</sup>

Este comentario refuerza el sentido de instrumento de gestión pero que requiere de información tanto del sector público como del privado, y especialmente que este último se involucre en los objetivos de desarrollo planteados por el nivel de gobierno pertinente. La participación —y sobre todo la legitimidad de los representantes— resulta básica para establecer una adecuada relación entre los intereses públicos y los intereses privados.

### La planificación en el Perú

En el Perú, la experiencia muestra que las propuestas políticas han pasado de un modelo de desarrollo a otro con singular facilidad. De la propuesta estatista de Juan Velasco Alvarado, que buscaba una sociedad de participación plena con la acción principal del estado en la conducción del proceso de desarrollo, cumpliendo un papel regulador del mercado y del logro de objetivos sociales, se pasa a propuestas liberales a través de las cuales se busca que el mercado sea el principal asignador de los recursos bajo condiciones de un libre juego de oferta y demanda para la obtención de bienes y de servicios, mientras que el estado cumple una función subsidiaria a los más pobres.

En el primer caso, el estado era el principal inversor y empleador. Hacía uso de la planificación como elemento de organización del proceso mediante la aplicación de los planes Inca y Túpac Amaru, concebidos como orientadores generales del desarrollo del país. Como correlato se elaboró el primer Plan Quinquenal 1971-1975, que estableció las estrategias de mediano y corto plazo para cada sector y para las grandes regiones: Norte, Centro, Sur y Oriente.

Por otro lado, con la idea de fortalecer la participación de la población a través del Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos), se pretendió desarrollar un mecanismo de planificación de base que se sustentaba en propiciar que los dirigentes comunales establecieran las prioridades de inversión en el ámbito local. Esta experiencia fue deslegitimada por varios argumentos; entre otros, que el modelo suponía una subordinación de las organizaciones sociales y económicas al estado y en especial al Sinamos. Además, se generó cierto enfrentamiento entre una instancia de sesgo eminentemente político, como era el Sinamos, y el Instituto Nacional de Planificación (INP), que representaba a la tecnocracia del gobierno. Sin embargo, a pesar de las divergencias, durante este periodo surgieron algunas de las más importantes experiencias de participación social en el proceso de desarrollo del país, como es el caso de Villa El Salvador.

Posteriormente, la caída del gobierno militar y la apertura a un modelo de desarrollo de corte liberal marcaron el ocaso de la planificación y el fortalecimiento del mercado como asignador de recursos. En 1992 Alberto Fujimori determinó la disolución del sistema nacional de planificación, acabando con una tradición que si bien en sus últimos años de existencia no fue muy eficiente, generó avances teóricos y prácticos importantes, principalmente en el ámbito del desarrollo local.

Las experiencias locales con mercados procesos concertados y participativos alcanzaron determinadas características que podrían explicar su subsistencia incluso hasta la actualidad: el compromiso y la voluntad política de generar y llevar adelante un proceso de transformación social en el ámbito local (piénsese en Villa El Salvador e Ilo); el desarrollo de una visión estratégica para el desarrollo de la localidad; y el hecho de que el respectivo gobierno local permita la legitimación de los representantes de las organi-

---

3 Fernando SÁNCHEZ ALBAVERA: *Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú*, serie Gestión Pública, Santiago de Chile, ILPES, 2003.

zaciones sociales, logrando una confluencia de intereses entre los actores sociales y los políticos, de manera que ambos suman esfuerzos para conseguir los objetivos planteados.

Desde la perspectiva regional, el proceso iniciado con el mandato constitucional de 1979 se fue desarrollando durante los gobiernos de Fernando Belaúnde y Alan García, en medio de un debate del que participaron no sólo los partidos políticos sino también instituciones y organizaciones de la sociedad. En 1989 se convocó a las elecciones regionales y en 1990 se instalaron los nuevos gobiernos regionales. Lo más interesante de este proceso son los importantes esfuerzos por consolidar los planes de desarrollo regional y, a partir de ello, por implementar políticas regionales de desarrollo. Como es sabido, esta experiencia no logró consolidarse: en 1992 fue desactivada por el gobierno de Alberto Fujimori.

Durante la década de 1990 hubo algunos intentos de aplicar la metodología de la planificación estratégica en ciertos programas estatales y proyectos. En general resultaba una preocupación aislada y no la búsqueda de constituir una nueva forma de gestión pública; menos aún el compromiso de conformar un sistema de planificación.

### La experiencia reciente

Con el gobierno de transición (2000-2002) y después de casi diez años de fujimorismo, los Consejos Transitorios Administración Regional (CTAR) —con el apoyo de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)— iniciaron procesos de planificación estratégica para cada uno de sus ámbitos. Para ello, debieron sortear varias limitaciones desarrolladas durante los años en que no hubo planificación; entre las principales: la reducida capacidad técnica de las oficinas de planificación de los CTAR; la carencia de información de ámbito departamental; la limitada disposición para desplegar procesos concertados entre el sector público y el priva-

do, al momento de elaborar los planes; y la falta de iniciativa de los representantes de la población para participar de manera activa en estos procesos.

Con los gobiernos regionales, varias de estas limitaciones se han ido superando. En algunos casos incluso se ha logrado una dinámica que posibilita la plasmación de una propuesta de desarrollo que está buscando ser legitimada por los actores sociales regionales, como elemento que oriente la acción del sector público y el privado en el respectivo ámbito departamental.

### Los planes concertados de desarrollo regional

En el año 2002 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) inició una serie de acciones para promover procesos participativos en la elaboración de los presupuestos de las instituciones del sector público. Para ello aplicó una operación piloto en materia de gastos de inversión, buscando avanzar, a partir de ello, en la generalización de una metodología que debe permitir a la población, a través de sus organizaciones, intervenir en la planificación y evaluación de las inversiones que los diversos niveles de gobierno efectúan en sus ámbitos de influencia. Se propuso en este sentido la elaboración de los llamados *planes concertados de desarrollo regional*, para lo cual se diseñó un proceso que permitía recoger —de los diferentes agentes públicos y privados— la información y las demandas para la formulación de estos planes. Según informa Eduardo O'Brien, «La Operación Piloto 2003 tuvo como propósito determinar los proyectos en ejecución y nuevos que la sociedad regional representada legítimamente a través de la MCLCP, los alcaldes provinciales y demás organizaciones de concertación, estimaron conveniente priorizar para el año 2003 en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamentales Concertado (PDDC)».<sup>4</sup>

Como parte de la operación piloto resultaron seleccionados nueve departamentos en

4 Eduardo O'BRIEN: *Presupuestos participativos regionales: enfoques, consistencias y recomendaciones*. VIII Foro Descentralista, Lima, marzo del 2004.

los cuales se aplicaría una metodología de formulación de presupuesto que permitiría someter a prueba el Sistema Nacional de Inversión Pública. El MEF diseñó un instructivo que establecía la metodología a seguir en el proceso de determinación de los proyectos que debía contener el programa de inversiones de cada una de estas regiones, la misma que se basaba en la participación de los agentes involucrados. Así comenzó la implementación de los presupuestos participativos.

En cuanto a los montos designados para presupuestos participativos, en un principio se fijaron cantidades según determinados criterios del MEF. Más adelante, sin embargo, se determinó que la asignación para inversiones de cada gobierno regional se priorizara con criterios participativos. Si bien éste es un avance importante en materia de programación de inversiones, hay diversos tipos de problemas, desde la legitimidad de los agentes participantes hasta los intereses individuales de las autoridades para asignar el monto total del gasto por inversión a los presupuestos participativos, ya que piensan que les resta «manejo político». Desde la perspectiva técnica, los presupuestos participativos han sido ganados por una visión de corte localista; cada agente ha tratado de incorporar ideas o proyectos que benefician a reducidos ámbitos de su departamento —y por lo general de atención de servicios básicos e infraestructura—, notándose la falta de correspondencia entre la visión del plan departamental y las inversiones realizadas.

En la actualidad se está reformulando el instructivo preparado por el MEF en el año 2004. La principal observación es que éste sólo hace referencia al presupuesto participativo, aunque en una sección se establece que se debe buscar concordancia con los planes, y que son los gobiernos locales y los regionales las entidades que —según sus posibilidades— deben actualizar los planes concertados de desarrollo.

### **La visión y el enfoque estratégico de los planes concertados de desarrollo**

Una de las primeras interrogantes del presente análisis se refiere a qué se estaba considerando como estratégico en la visión y el plan en general; es decir, cuáles serían los elementos

que permitirían —en el mediano y largo plazo— promover un cambio sustantivo que ayudaría a alcanzar las condiciones de desarrollo y bienestar para la población, así como las articulaciones requeridas para conformar regiones con capacidades para competir en los mercados globalizados de hoy, condiciones que constituyen la aspiración que todo gobierno espera alcanzar al final de su gestión (ver matriz 1).

Una primera constatación es que todas las visiones plantean que se está planificando para un territorio considerado como una región, sin haber cuestionado este supuesto a partir de la actuación de los gobiernos regionales en espacios en verdad departamentales. Esto se reafirma al comprobar que gran parte de los enunciados buscan reforzar las condiciones internas, sin una clara determinación para organizar espacios mayores. El fortalecimiento de iniciativas interdepartamentales, por ejemplo, está prácticamente excluida de los documentos, a pesar de que en los discursos políticos se ha hecho referencia a estas iniciativas, expresadas en la creación de diversas juntas de coordinación interregional como espacios de concertación para ejecutar proyectos específicos de alcance mayor que el departamento, o para plantear la posibilidad de crear una región con varios departamentos, situación, esta última, que hasta el momento no se ha producido.

Por otro lado, la concepción del desarrollo está asociada a determinados niveles de modernidad que se expresan en la búsqueda de crecimiento económico y de articulación con los mercados internacionales. Todos los departamentos tienen este tipo de componente, siendo el elemento territorial el que permite su identificación; más allá de esta condición, lo propuesto caería bien en cualquiera de los departamentos en que está organizado territorialmente el país.

Dicho en otras palabras, la identidad está dada por el territorio y no por los elementos que derivan de la visión o de las estrategias que corresponderían en función de las características o vocaciones productivas y de servicios. Es decir, a partir de las actividades clave para el desarrollo se establece la identidad para generar

**Matriz 1**  
**VISIONES DE DESARROLLO EN LOS DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS**

Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
<p>Somos una región autónoma y descentralizada, articulada competitivamente con el entorno nacional e internacional, que ha logrado: forjar su identidad integrando sus diversas culturas; aprovechar en forma sostenible sus potencialidades: el patrimonio cultural y natural, los recursos mineros y energéticos, y la biodiversidad agraria; y generar una economía dinámica y solidaria. Una región donde la población accede en forma equitativa a un empleo adecuado, servicios básicos, desarrolla sus capacidades y ejerce plenamente sus deberes y derechos ciudadanos.</p> <p><b>Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco al 2012</b></p> <p>Somos una región autónoma y descentralizada, articulada competitivamente con el entorno nacional e internacional, que ha logrado: forjar su</p>	<p>Huancavelica es un espacio regional que ha logrado relaciones de equidad al interior de su macrorregión y con otros espacios macrorregionales en un Perú descentralizado, donde la población organizada, gobierno municipal, gobierno regional e instituciones, participan en la gestión concertada y democrática del desarrollo; utilizando eficiente y racionalmente los recursos naturales y tecnológicos para la generación de su economía con capacidades competitivas en su desarrollo y articulación al mercado. Ha superado la pobreza extrema y su población tiene una vida digna porque accede a una situación de bienestar y progreso sostenido, ejerciendo plenamente sus deberes y derechos ciudadanos.</p> <p><b>Plan de Desarrollo Departamental Concertado, 2003-2011</b></p>	<p>Piura, será el año 2021 una sociedad regional con un desarrollo humano, integral y sostenible en marcha. Descentralizada, con autonomía política, económica y administrativa, y con autoridades democráticamente elegidas y eficientes. Con capacidad de liderazgo y negociación; sus actores sociales pensando, decidiendo y actuando estratégicamente con un plan concertado; movilizándolo a líderes y hombres innovadores que tienen confianza en sí mismos y en sus capacidades; responsables, participativos, honestos y respetuosos de los derechos de todos. Territorialmente ordenada e integrada; dotada con infraestructura y servicios estratégicos modernos: en ciencia y tecnología, educación, informática, comunicaciones, sistemas de riego y energía. Los puertos de Paita y Bayóvar, los aeropuertos internacionales de Piura y Talara, los</p>	<p>Hacer de Puno una región autónoma y descentralizada en el marco de sus características geográficas, económicas, sociales y étnico-culturales, con menores índices de pobreza extrema, con identidad y cultura propia, con población capacitada apta para emprender la conquista de mejores oportunidades de autorrealización.</p> <p><b>Plan de Desarrollo de la Región Puno 2003-2006</b></p> <p>Puno es una sociedad moderna, humanista, pluralista, cohesionada socialmente y con prácticas permanentes de diálogo social; asume su identidad andina en el marco de la pluriculturalidad, con autoridades honestas, democráticas, concertadoras, elegidas y fiscalizadas por el pueblo. La población goza de calidad de vida aceptable, sobre la base de una economía regional dinámica con énfasis en</p>	<p>Somos una sociedad con equidad y justicia social, donde la concertación es una práctica cotidiana, se respetan los derechos humanos, los actos de corrupción han disminuido sustantivamente. Contamos con una férrea organización regional, con una identidad amazónica, con jóvenes hombres y mujeres capaces, liderando cargos públicos con poder de decisión, y con niveles de educación y salud, eficientes y con equidad. La región San Martín ha consolidado la autonomía de su gestión, con una gran capacidad concertadora, lo que ha permitido un desarrollo agroindustrial, turístico, forestal, acuícola y la conservación de su cultura y ambiente. Esto se traduce en un proceso sostenido de desarrollo económico productivo, articulado a la economía amazónica, nacional y mundial. Nuestros conglomerados empresariales importantes</p>

Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
<p>identidad integrando sus diversas culturas; aprovechar en forma sostenible sus potencialidades: el patrimonio cultural, natural e histórico, los recursos mineros y energéticos, y la biodiversidad agraria; y generar una economía dinámica y solidaria. Una región donde la mayoría de la población accede en forma equitativa a un empleo adecuado, servicios básicos, desarrollo de sus capacidades y ejerce plenamente sus deberes y derechos ciudadanos.</p> <p><b>Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado a Mediano Plazo, Cusco al 2006</b></p>		<p>corredores viales al Ecuador y el corredor bioceánico Paita-Belem conectan a Piura con el continente, la cuenca del Pacífico y el resto del mundo; internamente tiene integrada y debidamente interconectadas a las provincias serranas de Huancabamba y Ayabaca. Con sus empresas y diversos actores integrados en redes, generando sinergia para el incremento de la productividad, el aprendizaje común y la innovación tecnológica; posicionados en el mercado internacional, nacionales y regional, por las ventajas comparativas y competitivas ganadas. Con un desarrollo económico basado en una agroindustria de exportación y una agricultura diversificada y con capacidad de innovación, líderes en productos para el mercado nacional e internacional y en creación de empleo regional; en la exportación de productos hidrobiológicos de consumo humano directo e indirecto y de alto valor agregado, una pesca y una acuicultura</p>	<p>la producción y la transformación agropecuaria, pesquera, artesanal, minera y el aprovechamiento racional del recurso turístico e hídrico; con acceso permanente a servicios de educación y salud de calidad. Comercialmente dinámico, articulado al mercado externo; espacial y vialmente integrada a las cuencas del Atlántico y del Pacífico. La población tiene acceso a mecanismos adecuados de participación ciudadana a todo nivel para la toma de decisiones en el diseño, ejecución, control y fiscalización de la inversión pública. Los sectores excluidos: campesinos, mujeres, niños y jóvenes, se incorporan y participan activamente de la política social.</p> <p><b>Plan Concertado de Desarrollo departamental: Puno 2003-2011</b></p>	<p>han logrado un nivel de competitividad, por el esfuerzo concertado de sus empresarios, instituciones y organizaciones; y por la existencia de condiciones y políticas favorables concertadas con el estado. Hemos recuperado el manejo y conservación de nuestros recursos naturales, aplicando políticas ambientalistas, el marco legal vigente, y el ordenamiento territorial, sobre la base de un gobierno y una sociedad civil regional participativos. Se han generado mecanismos de vigilancia ciudadana para evitar la manipulación política y para participar en la planificación e implementación de un modelo participativo de la gestión del desarrollo sustentable regional. La Región San Martín capta importantes recursos financieros de la cooperación internacional (canje de deuda por naturaleza, acuerdos globales), habiendo logrado hacer un uso óptimo de éstos, medianamente la ejecución de proyectos que permiten un manejo</p>

Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
		<p>sostenibles; complementadas por un desarrollo sustentable en la minería polimetálica, la producción de fertilizantes (Bayóvar) y gas (Sechura), el servicio de la refinería de petróleo modernizada; por la artesanía y el turismo de playas, ecológico, de aventura, cultural y esotérico. Con una política y cultura de conservación del medio ambiente, conciencia de la fragilidad y alta variabilidad de los ecosistemas de la región; prevención y gestión del riesgo, particularmente de apropiamiento y adecuación a los drásticos cambios ambientales producidos por el fenómeno El Niño. Con su población organizada, bien informada, comunicada y con sus necesidades básicas satisfechas; su niñez, juventud, grupos culturales y sectores vulnerables satisfactoriamente atendidos e incluidos en un marco de equidad, que es el fundamento de expectativas razonables de acceso creciente a nuevas oportunidades.</p> <p><b>Plan de Desarrollo Departamental Concertado de Piura, 2002</b></p>		<p>racional y sostenible de nuevos recursos naturales. Todo ello ha sido posible gracias al incremento de las capacidades de nuestro recurso más importante: nuestra gente. Los profesionales, productores agroindustriales, empresarios y directivos, son altamente capacitados; aplican conocimientos y tecnologías validadas y sustentables generadas en los permanentes espacios de actualización y capacitación, donde las instituciones formadoras, conectadas a la realidad local y global, son la principal herramienta para ello.</p> <p><b>Plan de Desarrollo Departamental Concertado de San Martín, 2002</b></p>

el consenso de los actores. Un caso específico es el del Cusco y la actividad turística, que muestra una clara tendencia al crecimiento pero que en algún momento podría generar serios problemas por exceso de demanda.

Esta situación es también producto de que los planes regionales no tienen un referente nacional, un mapa de prioridades establecidas como país para el mediano plazo. Es un hecho claro que durante el gobierno de Alejandro Toledo no ha habido intención de formular un plan de desarrollo nacional que dé soporte a las decisiones que se deben tomar en los ámbitos nacional, regional y local. Con esto se demuestra una gran debilidad: la carencia de un modelo de desarrollo, por lo que cada región queda a su libre albedrío para definir roles y funciones tanto en su espacio como en relación con el espacio nacional y, concordante con ello, en la priorización de sus inversiones.

A ello se debe agregar que los representantes de los partidos políticos no han entendido que tienen una gran responsabilidad en este proceso; al asumir los cargos para los cuales fueron elegidos debían implementar lo que proponían en sus discursos de campaña, y no actuar como si fueran situaciones independientes una de otra, tal como se ha venido dando en la actualidad.

Desde el punto de vista teórico, el paradigma predominante en el discurso es el del desarrollo territorial. En la práctica, sin embargo, tanto en la determinación de los ejes estratégicos como, especialmente, en la elaboración del presupuesto, se nota un marcado sesgo sectorial que no supera las experiencias de los planes correspondientes a etapas anteriores. No aparecen con claridad determinaciones que fortalezcan los corredores económicos, las cadenas productivas ni el desarrollo de cuencas.

Respecto a lo que resultaría estratégico para el desarrollo de los ámbitos regionales, se desprende que esto corresponde al análisis y la perspectiva de cada realidad, y a sus particulares procesos económicos, sociales y políticos. En los planes, sin embargo, este análisis se confunde con las aspiraciones y reivindicaciones de los actores involucrados en el

proceso de planeamiento, que se recogen en los documentos como parte de la visión, sin que necesariamente constituyan un elemento estratégico posible de alcanzar en el mediano plazo.

La propuesta de los ejes estratégicos como elementos que deben coadyuvar a la materialización de la visión resulta interesante. Empero, en algunos casos no cumplen con esta finalidad; se trata sólo de una fragmentación de la visión, o constituyen elementos que se derivan de condiciones para alcanzar un modelo de desarrollo. En algunos casos estos ejes asumen el nivel de dimensiones: económico-productivas, sociales e institucionales (ver matriz 2).

Como puede constatarse, no hay un criterio uniforme para entender qué se debe considerar como eje estratégico. Para unos parece ser una estrategia; para otros, una definición o incluso un sector de la economía. Esto dificulta el análisis y la determinación de las prioridades en términos de acción y de actores.

A partir de estos «ejes» se propone un conjunto de objetivos de diversa dimensión, algunos de ellos tan genéricos que resultan imposibles de alcanzar en el mediano plazo. Como consecuencia, existe un desbalance en el sentido de que en ciertos aspectos las propuestas logran una mayor concreción, mientras que en otros sólo expresan un deseo que carece de acciones en las cuales materializarse.

Otra inconsistencia de los planes es que la programación de las inversiones no refleja las prioridades establecidas en la visión. Por lo general son los sectores sociales —educación y salud— los que tienen un mayor gasto, siguiéndoles el sector agricultura. La proporción destinada por los gobiernos regionales a la inversión productiva es mínima, ya que el grueso del presupuesto es para pagar salarios y pensiones (los datos consignados en el cuadro 1 refrendan esta afirmación).

Hay, pues, un marcado divorcio entre los proyectos y las prioridades establecidas en los planes, al punto que parecen ser productos de lógicas diferentes. Y esto efectivamente

Matriz 2  
EJES ESTRATÉGICOS DE LOS PLANES CONCERTADOS DE DESARROLLO EN LOS DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS

Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
<p><b>Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco al 2012</b></p> <p><b>1. Mejorar las condiciones de vida de la población.</b> Dinamizar sectores que hagan uso intensivo de mano de obra no calificada, potenciar el crecimiento de ciudades intermedias para desarrollar mercados locales cercanos a poblaciones pobres y contener la migración. Promover actividades no agrícolas. Invertir para la capacitación en la gestión de programas sociales.</p> <p><b>2. Potenciar el factor humano.</b> Desarrollar una propuesta de educación bilingüe intercultural para fortalecer la autoestima y la identidad local, y para mejorar las condiciones de aprendizaje.</p>	<p><b>Plan de Desarrollo Departamental Concertado, 2003-2011</b></p> <p><b>1. Desarrollo económico competitivo.</b> a) Desarrollo agropecuario: desarrollo agrícola, desarrollo pecuario; b) desarrollo minero y energético; c) desarrollo turístico.</p>	<p><b>Plan de Desarrollo Departamental Concertado de Piura</b></p> <p>1. Promover la aplicación y uso de tecnologías de nueva generación en los sectores pesquero, agropecuario e hidrocarburos, dándoles un mayor valor agregado a los productos de la región, mediante el fortalecimiento de las organizaciones empresariales y gremiales y de las cadenas productivas.</p>	<p><b>Plan de Desarrollo de la Región Puno 2003-2006</b></p> <p><b>1. Desarrollo humano.</b> Reducir los niveles de marginación y exclusión social de la población de las áreas vulnerables, favoreciendo la igualdad de oportunidades y con acceso oportuno a servicios de educación, salud, nutrición, justicia, seguridad ciudadana y empleo</p>	<p><b>Plan Concertado de Desarrollo Departamental de San Martín, 2002</b></p> <p><b>1. Desarrollo Productivo.</b> a) Desarrollo agrario; b) desarrollo agropecuario; c) desarrollo acuícola y pesquero; d) desarrollo agroindustrial; e) turismo; f) investigación y transferencia de tecnología; g) competitividad regional y mercados corredores económicos, fortalecimiento empresarial, cadenas productivas.</p> <p><b>2. Sociocultural.</b> a) Participación y concertación; b) salud; c) educación; d) identidad cultural.</p>
<p><b>2. Potenciar el factor humano.</b> Desarrollar una propuesta de educación bilingüe intercultural para fortalecer la autoestima y la identidad local, y para mejorar las condiciones de aprendizaje.</p>	<p><b>2. Desarrollo vial y acondicionamiento territorial.</b> Contar con un sistema vial moderno, rápido, articulando a los ejes productivos e integrador de sus provincias y distritos, y que ha mejorado la articulación con el mercado nacional e internacional.</p>	<p>2. Implementar los planes y programas de inversión pública y privada y los planes de desarrollo de las capacidades educativas, salud, vivienda y trabajo en forma concertada, priorizando los planes y proyectos de prevención ante los desastres naturales.</p>	<p><b>2. Desarrollo económico.</b> Generar una economía integrada, de transformación y exportación haciendo hincapié a la población más vulnerable de la riqueza regional.</p>	

Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
<p><b>3. Consolidar la institucionalidad regional.</b> Esfuerzo normativo para diseñar estructuras de administración y debate público.</p>	<p><b>3. Desarrollo humano.</b> a) Salud preventiva; b) desarrollo educativo.</p>	<p>3. Ejecutar programas de formación y capacitación de líderes como gestores del desarrollo regional.</p>	<p><b>3. Ambientales.</b> Asegurar la conservación de la diversidad biológica, revertiendo los procesos de deterioro de ecosistemas y reforestar el 20% de las áreas hoy afectadas</p>	<p><b>3. Conservación, recuperación y manejo sostenible de los recursos naturales.</b> a) Ordenamiento territorial; b) manejo sostenible de recursos naturales; c) educación y legislación ambiental; d) contaminación ambiental.</p>
<p><b>4. Articular e integrar nuestra región.</b> Además de articular espacios y territorios, es preciso hacer lo mismo con los actores. Se han incluido programas de afirmación e integración cultural, comunicaciones y corredores económicos Cusco-Arequipa, Cusco-Puno, Cusco-Abancay, Cusco-Madre de Dios.</p>	<p><b>4. Institucionalidad y gestión concertada.</b> La sociedad civil huancavelicana está organizada y cuenta con espacios institucionales consolidados y organizados que participan en la gestión democrática y concertada del desarrollo local y regional en base a las alianzas múltiples (comunidades, gobiernos locales, organizaciones urbanas y sectores empresariales) con capacidad de interlocución con el estado.</p>	<p>4. Formular y ejecutar los planes de ordenamiento territorial, de preservación, conservación, mantenimiento y repoblamiento de los recursos naturales y los planes ambientales mediante la concertación de los actores sociales.</p>	<p><b>4. Productivos.</b> Favorecer una estructura productiva especializada e integrada, con niveles altos de productividad, manejo de economías de escala y mejor calidad de trabajo.</p>	
<p>5. Agregar valor a la producción regional mediante procesos de transformación e industrialización.</p>			<p><b>5. Zonas de frontera.</b> Espacios dinámicos de frontera integrados física, económica y socialmente al espacio regional, sobre la base del aprovechamiento de sus potencialidades e identidad cultural.</p>	

Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
6. Desarrollar la actividad turística, aprovechando nuestro patrimonio natural y cultural.			<b>6. Modernización de la gestión pública.</b> Contar con una gestión pública ágil y moderna con participación protagónica en el proceso de desarrollo regional.	
7. Desarrollar nuestro sector minero energético.				
8. Desarrollar la actividad agrícola en torno a la puesta en valor de la biodiversidad.				
<b>Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado a Mediano Plazo, Cusco al 2006</b>			<b>Plan Concertado de Desarrollo departamental: Puno 2003-2011</b>	
<b>1. Condiciones de vida.</b> Largo plazo: acceso a servicios básicos de salud, educación, saneamiento, medio ambiente saludable, empoderamiento, etc. Mediano plazo: incrementar el acceso de la población más vulnerable a los servicios de salud promoviendo participación ciudadana.			1. Agropecuaria	

Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
<p><b>2. Factor humano.</b> Largo plazo: desarrollar capacidades y potencialidades de la población, mediante una educación de calidad [...] basada en conocimiento, rescate y valoración de nuestras culturas. Mediano plazo, ídem.</p>			2. Educación	
<p><b>3. Gestión de recursos naturales y del medio ambiente.</b> Largo plazo: promover y generar un proceso de gestión para el uso de recursos naturales y la calidad ambiental como base de un desarrollo regional sostenido. Mediano plazo: promover y generar un proceso de gestión de los recursos naturales y medio ambiente, como base de un desarrollo regional sostenido.</p>			3. Descentralización	
<p><b>4. Institucionalidad regional.</b> Largo plazo: promover el fortalecimiento institucional, democrático y la participación ciudadana, para la gobernabilidad de la región y los ámbitos subregionales, así como iniciar con el proceso de construcción de la identidad regional. Mediano plazo: ídem.</p>			4. Transportes y comunicación	

Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
<p><b>5. Articulación e integración regional.</b> Largo plazo: promover y promocionar servicios de comunicación e infraestructura vial de transportes eficientes y seguros [...] logrando una articulación social, política, económica, administrativa y territorial. Mediano plazo: ídem (excepto el término <i>promover</i>).</p>			5. Energía y recursos minerales	
<p><b>6. Valor agregado a la producción</b> Largo plazo: promover la generación de valor agregado y transformación industrial de los recursos naturales de la región, propiciando la competitividad en el mercado regional, nacional e internacional. Mediano plazo: promover la transformación de recursos potenciales en la región propiciando el desarrollo de capacidades para el acceso a mercados de las unidades productivas en condiciones más competitivas.</p>			6. Salud y saneamiento	
<p><b>7. Desarrollo de la actividad turística.</b> Largo plazo: crear condiciones sólidas para el desarrollo turístico, dinamizando y generando la competitividad regional. Mediano plazo: ídem.</p>				

Fuente: Planes Regionales de Cusco, Huancavelica, Piura, Puno y San Martín, 2002, 2004.

puede ser así, ya que en última instancia la potestad de determinar en qué invertir corresponde al presidente regional —legitimado por el Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional—, quien por lo común tendrá un claro interés por mantener en pie sus ofertas electorales y su posible reelección. Así pues, una parte de los fondos asignados para inversión de los gobiernos regionales es priorizada por fuera del espacio de concertación y con criterios que no necesariamente obedecen a las necesidades de la población.

En cuanto al año 2005, del total del presupuesto destinado a cada departamento se asignó al Gobierno Regional del Cusco el 59%; al de Huancavelica, el 58%; al de Piura, el 60%; al de Puno, el 68%; y al de San Martín, el 69%.

Teniendo en consideración los programas atendidos por los gobiernos regionales, los montos asignados resultan destinados principalmente a cubrir el funcionamiento de actividades de educación, salud y previsión. Para los otros programas quedan montos que en términos globales no llegan, en promedio, al 30%.

Esta situación se hace más evidente cuando se revisa la información sobre las funciones (parte final del cuadro), pues los porcentajes para las actividades mencionadas (educación, salud y previsión social) concentran para el Cusco el 89% de la inversión; Huancavelica, 77%, Piura 81%; Puno, 92%; y San Martín, 85%. En los departamentos de Huancavelica y San Martín, la asignación para infraestructura de transportes es significativa, pero inferior al 10% del total.

Tanto la Constitución como la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades establecen las competencias y funciones de los diversos niveles de gobierno en el país. Sin embargo, a la hora de determinar qué entidad y dónde se realizarán las inversiones, se nota una invasión de competencias desde el nivel superior hacia el inferior. La más importante es la que se presenta entre los gobiernos locales y el regional; en muchos casos, el presidente del gobierno regional se desempeña como alcalde del departamento.

Al respecto debemos indicar que en los instructivos elaborados por el MEF no se establece claramente cuáles son las acciones de carácter regional y cuáles las locales. Por el contrario, se autoriza que en circunstancias en que la inversión, siendo local, pudiera tener un impacto regional, ésta puede ser ejecutada por el órgano regional.

Por otro lado, las visiones se construyen sin tener en cuenta las prioridades provinciales, debido a que los alcaldes de este ámbito de gobierno por lo general no participan en los talleres en los que se discuten y aprueban los planes. En este sentido, la participación en los Consejos de Coordinación Regional (CCR) se ve reducida a la confirmación de si se han respetado las negociaciones mantenidas por los miembros por fuera de los talleres de concertación. Los alcaldes buscan incorporar al presupuesto regional algunas obras no incluidas en su presupuesto debido a su magnitud o porque, con sus recursos, dieron prioridad a otras acciones. No obstante, en algunos casos las experiencias locales previas de planificación concertada y aplicación de criterios del presupuesto participativo han sido importantes y permitieron una adecuada relación entre los niveles locales y regionales.

La dimensión territorial y los diversos grados de desarrollo de los municipios son elementos que condicionan la relación entre lo local y lo regional. Si el territorio es relativamente pequeño y el número de gobiernos locales también lo es, resultará más fácil lograr procesos de información y capacitación. En los departamentos con territorios más amplios y un mayor número de gobiernos locales con diversos niveles de desarrollo, las participaciones serán muy variadas y los procesos de capacitación limitados, disminuyendo así la posibilidad de articular las propuestas locales con las regionales.

Otro elemento que es necesario tener en cuenta es que la mayor parte de los talleres para la discusión y elaboración de los planes concertados se realizan en las capitales departamentales y con representantes de organizaciones que tienen sede en estas ciudades, por lo que se limita la participación de las organizaciones de otros ámbitos del departa-

**Cuadro 1**  
**PRESUPUESTO PARA LAS REGIONES SELECCIONADAS**  
**(SEGÚN SECTORES, PROGRAMAS, FUNCIONES, GRUPOS DE GASTO Y FUENTE)**  
**EN NUEVOS SOLES, 2005**

	Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
Total nacional	32.927.054.476,43	42.414.997.696,08	42.414.997.696,08	32.927.054.476,43	42.414.997.696,08
<b>Total por departamento</b>	<b>586.660.981,74</b>	<b>358.487.544,85</b>	<b>918.775.456,79</b>	<b>596.627.475,31</b>	<b>446.311.283,60</b>
Sectores					
13: Agricultura	13.176.902,70	4.612.342,63	10.451.568,14	10.132.991,46	6.756.321,20
35: Comercio Exterior y Turismo	4.492.012,00		140.000,00	916.079,74	267.526,00
26: Defensa	106.395,12				
09: Economía y Finanzas	30.343.468,82	13.439.700,63	133.561.728,57	29.277.883,36	7.084.125,21
10: Educación	72.099.080,61	15.381.100,38	56.985.972,90	43.401.313,23	17.862.764,35
16: Energía y Minas	69.329,06	359.238,14	28.162.121,25	2.245.938,07	72.742,24
<b>99: Gobiernos Regionales</b>	<b>340.911.040,70</b>	<b>209.893.952,70</b>	<b>555.021.526,34</b>	<b>407.486.158,96</b>	<b>311.841.437,81</b>
07: Interior	539.844,00		490.903,00	14.224.158,96	469.390,00
31: Jurado Nacional de Elecciones				190.904,84	
06: Justicia	2.345.981,30	289.217,60	1.048.064,77	1.901.795,81	4.378.450,88
22: Ministerio Público	6.489.476,48	1.621.464,45	6.672.957,19	4.561.317,23	3.608.923,70
39: Mujer y Desarrollo Social	23.311.800,36	31.205.498,27	25.493.395,74	35.451.709,03	28.144.245,87
04: Poder Judicial	12.091.934,91	3.149.923,94	15.026.653,57	7.440.967,54	5.973.429,77
01: Presidencia de Consejo de Ministro	1.023.721,39	767.856,58	5.167.890,03	583.015,08	987.735,93
38: Producción		0,00	6.476.612,90		
33: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	1.207.143,17		2.489.322,77	833.983,92	1.162.493,31
08: Relaciones Exteriores		305.000,00	192.127,64	110.387,44	
11: Salud	22.091.960,98	22.483.486,87	34.038.996,41	22.547.859,77	18.677.345,68
12: Trabajo y Promoción del Empleo	1.983.904,49	3.078.879,39	8.119.002,45	8.168.205,95	5.554.418,29
36: Transportes y Comunicaciones	34.744.921,31	50.376.146,91	26.249.088,28	14.920.615,41	24.935.358,83
37: Vivienda, Construcción y Saneamiento	1.632.064,34	1.523.736,36	2.987.504,84	6.442.123,84	8.534.574,53

	Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
<b>Sector 99: Gobiernos Regionales - Programas</b>	<b>340.911.040,70</b>	<b>209.893.952,70</b>	<b>555.021.526,34</b>	<b>407.486.158,96</b>	<b>311.841.437,81</b>
003: Administración	26.273.759,70	16.662.358,37	45.216.346,78	28.438.585,51	29.073.773,06
013: Asistencia Solidaria	685.065,90	363.220,84	1.084.331,11	561.385,88	304.406,77
034: Cultura		148.204,44			
030: Capacitación y Perfeccionamiento	129.488,21				
040: Comercio	214.055,07				
024: Defensa Contra Siniestros			4.861.462,32		
058: Desarrollo Urbano	65.135,87	220.968,96	3.386.418,74	265.586,68	37.092,00
031: Educación Especial	1.213.303,29	313.460,79	2.971.524,83	1.074.260,43	1.139.563,28
033: Educación Física y Deportes	2.357.142,76		630.000,00		0,00
026: Educación Inicial	16.741.514,70	12.540.811,40	24.257.951,62	19.783.485,29	16.511.068,52
027: Educación Primaria	90.967.843,56	59.561.917,08	132.794.328,48	114.254.453,53	83.716.170,34
028: Educación Secundaria	55.632.060,50	36.816.178,70	98.097.118,29	94.341.417,35	54.088.885,78
029: Educación Superior	6.625.136,20	4.234.301,96	11.705.893,97	10.444.743,18	5.641.142,41
035: Energía		80.000,00	709.268,29	1.015.492,55	1.487.609,00
039: Industria	250.053,92		174.364,59	335.982,76	35.964,83
061: Infraestructura Educativa	0,00	4.715.509,04	3.356.996,70	1.363.841,10	2.810.297,60
008: Organización Agraria	42.792,26				
006: Planeamiento Gubernamental	5.972,26	1.978.026,46	8.891.983,38	6.221.309,70	4.0510635,63
011: Preservación de los Recursos Naturales	3.360.733,06	361.399,00	123.303,75	1.549.505,19	624.694,35
049: Prestaciones Laborales	259.297,44				72.000,00
015: Previsión	72.297.326,27	13.298.580,80	81.154.434,40	53.356.572,63	37.781.617,56
009: Promoción de la Producción Agraria	11.881.457,77	13.419.251,63	50.406.130,44	6.196.449,55	9.086.833,89
010: Promoción de la Producción Pecuaria		453.205,00	79.661,15	318.104,74	199.730,00
044: Promoción de la Producción Pesquera	680.668,96	0,00	1.124.523,82	814.494,20	21.809,00
014: Promoción y Asistencia Social y Comunitaria	3.921.650,77	428.121,23	5.206.243,64	59.854,59	400.062,13
012: Promoción y Extensión Rural		304.914,92		1.315.262,04	3.532.253,60
037: Recursos Naturales	134.926,49			92.634,01	
063: Salud Colectiva	5.974.639,58	2.654.099,22	6.576.187,60	3.610.833,15	6.653.568,37
064: Salud Individual	29.907.196,17	18.128.681,70	58.594.324,11	52.837.922,33	35.962.781,55
047: Saneamiento					4.100.616,00
017: Telecomunicaciones	241.303,40	297.225,00	5.529.135,51	120.000,00	51.717,00
052: Transporte Terrestre	4.654.673,14	22.897.410,16	7.930.330,18	8.338.386,13	14.339.089,24
042: Turismo	427.316,93	16.106,00	159.262,64	775.596,44	78.726,90
057: Vivienda					38.329,00

	Cusco	Huancavelica	Piura	Puno	San Martín
<b>Sector 99: Gobiernos Regionales - Funciones</b>	<b>340.911.040,70</b>	<b>209.893.952,70</b>	<b>555.021.526,34</b>	<b>407.486.158,96</b>	<b>311.841.437,81</b>
03: Administración y Planeamiento	8.416.770,69	6.925.824,61	30.066.150,80	7.724.307,24	10.221.795,82
04: Agraria	17.128.133,63	15.131.130,59	57.222.739,05	10.402.428,57	16.150.171,32
05: Asistencia y Prevención Social	76.904.042,94	14.394.837,79	87.445.009,15	53.977.813,10	38.486.086,46
06: Comunicaciones					51.717,00
09: Educación y Cultura	179.798.987,37	123.228.464,86	280.184.256,77	249.412.012,94	172.460.597,95
10: Energía y Recursos Naturales	249.487,26	191.016,60	882.168,92	1.303.843,55	1.619.312,08
11: Industria, Comercio y Servicios	1.563.852,82	336.618,65	685.432,48	1.111.579,20	274.122,73
12: Pesca	928.060,46	279.429,78	1.473.625,99	1.187.169,88	871.837,18
14: Salud y Saneamiento	48.740.435,82	25.118.364,83	83.007.532,35	71.994.222,93	54.935.992,30
15: Trabajo	740.528,43	203.935,81	1.217.362,93	579.225,76	572.860,03
16: Transporte	6.313.643,84	23.863.360,22	9.450.829,16	9.527.969,11	15.998.364,41
17: Vivienda y Desarrollo Urbano	127.097,44	220.968,96	3.386.418,74	265.586,68	198.580,53
<b>Sector 99: Gobierno Regionales - Grupo de Gasto</b>	<b>340.911.040,70</b>	<b>209.893.952,70</b>	<b>555.021.526,34</b>	<b>407.486.158,96</b>	<b>311.841.437,81</b>
5-3: Bienes y Servicios	19.778.467,06	18.581.152,06	37.746.248,28	32.399.584,93	28.567.222,36
6-5: Inversiones	24.294.442,53	40.104.554,07	87.746.248,28	17.603.014,08	38.386.505,02
6-6: Inversiones Financieras					1.159.605,00
5-2: Obligaciones Provisionales	72.260.268,18	13.286.362,53	80.942.040,80	53.320.426,72	37.763.699,35
5-4: Otros Gastos Corrientes	1.750.051,72	609.024,25	12.166.927,40	801.125,37	672.101,09
6-7: Otros Gastos de Capital	613.747,43	1.499.154,90	3.244.213,42	1.663.917,48	1.181.795,21
5-1: Personal y Obligaciones Sociales	222.214.063,78	135.813.704,89	333.850.050,40	301.698.090,38	204.110.509,78
<b>Sector 99: Gobiernos Regionales - Fuentes</b>	<b>340.911.040,70</b>	<b>209.893.952,70</b>	<b>555.021.526,34</b>	<b>407.486.158,96</b>	<b>311.841.437,81</b>
01: Canon y sobrecanon	794.080,34	5.422.280,91	29.191.219,45	5.138.326,92	50.983,00
13: Donaciones y transferencias	2.051.217,49	14.629.175,88	21.401.311,90	8.019.730,75	11.686.613,65
15: Fondo de Compensación Regional	19.895.620,94	24.734.764,34	33.421.146,91	11.134.575,26	26.608.882,19
09: Recursos directamente recaudados	10.456.222,82	1.914.405,42	25.442.898,64	7.438.067,30	12.608.882,19
00: Recursos ordinarios			9.316.221,75		
16: Recursos ordinarios para los Gobiernos Regionales	304.956.320,45	163.193.326,15	436.248.727,69	375.755.458,73	250.833.261,70
12: Recurso por operaciones oficiales de crédito externo	2.757.578,66				9.686.327,39

Fuente: Consulta Amigable (SIAF-SP)  
<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx>

mento. Esto tiene como resultado una visión parcial de la realidad regional.

### El presupuesto participativo

Los montos asignados al gasto por inversión en los gobiernos regionales sujetos a la modalidad de presupuesto participativo no son muy significativos, en especial para realizar obras de envergadura regional. En relación con el presupuesto asignado al respectivo gobierno regional, el presupuesto participativo significa para Cusco el 18%; para Huancaavelica, 14%; para Piura, 12%; para Puno, 7%; y para San Martín, 9%.

La mayor parte de los proyectos incorporados en los presupuestos participativos tienen un sesgo eminentemente local; están referidos al mejoramiento de sistemas de irrigación, y a la infraestructura de saneamiento, educativa y de transportes (ver los cuadros 1, 2, 3, 4, 5 y 6).

Por otro lado, tal parece que existieran dos lógicas que se superponen: una para la elaboración del *plan de desarrollo concertado* y otra para la elaboración del *presupuesto participativo*. Tal como sucede con el proyecto de instructivo elaborado por la Dirección de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración del presupuesto participativo 2005, en la práctica no se nota una coordinación entre los procedimientos para la elaboración del plan y lo que se plantea para el presupuesto. Puede colegirse que esto se debe a que el plan tiene un carácter genérico y una difusión limitada, mientras que el presupuesto, en cambio, posee un impacto más directo pues permite la realización de obras, lo que significa la obtención de réditos políticos casi inmediatos. Por ello, las autoridades locales muestran más interés en participar de este proceso.

Si bien uno contiene al otro, el primero se elabora con un horizonte temporal de mediano plazo y el presupuesto participativo es anual. Por esta razón es necesario fortalecer la elaboración de planes operativos regionales anuales, con indicadores y metas a alcanzar. Con esto sería posible salvar algunas li-

mitaciones actuales para desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación.

Es importante establecer que muchos representantes de la sociedad civil que integran los CCR no participan en la formulación de los planes y su función se limita a tomar conocimiento de los documentos aprobados por el Consejo Regional. Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, la participación es relativamente débil. Primero, porque los representantes no son los mismos: cambian durante la elaboración y por lo tanto los criterios tienden a ser diferentes. Éste es un hecho frecuente que permite colegir que muchas intervenciones terminan siendo de índole personal y no institucional.

Por otro lado, no hay mucho interés de las organizaciones por participar en estos procesos. Es más, algunos asistentes no tienen una idea clara de lo que se pretende elaborar ni de cuál es su función. Se presentan marcados desniveles de formación entre los representantes, dando lugar a que algunos acaparen el discurso mientras que otros asumen una actitud pasiva.

Tal como se ha dicho en la primera parte, éste es un proceso político; sin embargo, las ausencias más notorias son precisamente las de los partidos políticos. En apariencia, como tales, se reservan el derecho de opinar en las instancias de gestión, si acaso tienen acceso a ellas.

En cuanto al monitoreo y la evaluación, no se ha constituido un sistema que cumpla estas funciones. Sin embargo, en algunos casos se han conformado comisiones de trabajo integradas por un gerente regional y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, para evaluar las acciones en función de los ejes estratégicos y de los avances de algunas inversiones. Los Consejos Regionales, que podrían ser la instancia que desempeñe este tipo de acciones, no han tenido iniciativas en este sentido y tampoco las han delegado a los CCR.

Las iniciativas de los actores participantes en los procesos de formulación también han sido limitadas o casi nulas. Esto ratifica

**Cuadro 2**  
**CUSCO: PROYECTOS DE INVERSIÓN, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005**

	Nombre del Proyecto	Monto S/	Situación	Ámbito	Estado
1	Saneamiento básico ambiental en pequeñas localidades	750,000	En ejecución	Provincial	
1	Proyecto de Emergencia Infantil	800,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
1	Resolución de la capacidad resolutoria hospital Sicuani	150,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
1	Gestión de Proyectos	26,964,321	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
2	Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de la Infraestructura Educativa	3,566,814	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
2	Proyecto Educativo Regional	1,267,500	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
3	Cultivos y tecnología andina	200,000	En ejecución	Provincial	
3	Desarrollo de Cuencas Lacheras	200,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
3	Infraestructura para el manejo de camélidos producción y comercialización	750,000	En ejecución	Provincial	
3	Alimentación para grupos en riesgo	200,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
3	Proyecto Ganadero Pecuario	150,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
3	Asistencia técnica a productores en fenómenos climáticos	200,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
3	Desarrollo Pesquero integral en la Región Cuzco	330,352	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
3	Desarrollo de la pesquería en aguas cálidas	136,000	En ejecución	Regional	
3	Gestión de Proyecto PLAN MERISS INKA	1,225,000	En ejecución	Regional	
3	Conclusión irrigación Limatambo (Capacitación)	50,000	En ejecución	Provincial	
3	Conclusión irrigación Molepata (capacitación)	50,000	En ejecución	Provincial	
3	Irrigación Maras	900,352	En ejecución	Provincial	
3	Conclusión irrigación Suburta (capacitación)	60,000	En ejecución	Provincial	
3	Estudios de Pre Inversión (PER PLANMERISS INKA)	100,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
3	Construcción de irrigación Sahua Sahua - Omacha	400,000	En ejecución	Provincial	
3	Construcción de irrigación Yanatile Huachibamba	500,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
3	Construcción irrigación Manzanas - Pomacanchi	500,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
3	Irrigación de Rosalina - Quelimayo	301,923	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
3	Irrigación Yagay - Huanqulle	202,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
3	Irrigación Sambar Huaypo (represa Yanacocha)	421,916	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
3	Irrigación Apanta	300,000	En ejecución	Provincial	
4	Corredor Interoceánico Ruta 026	100,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
4	Construcción y sustitución de puentes (Humabulo - Paucartambo)	500,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
4	Rehabilitación y construcción de Puentes (Coproque)	200,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
4	Construcción Carretera Lacco Yawen	1,200,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
4	Construcción carretera Patanamarca - Chusiyoc	200,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
4	Construcción carretera Kagashata - Kambiti (Puerto Cirota)	500,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
4	Construcción Carretera Cusibamba - Tinco	548,000	En ejecución	Distrital-Urbano	
4	Asfaltado Carretera Bangarará - Pitumarca	650,000	Nuevo	Provincial	Con perfil no aprobado
4	Rehabilitación de la Vía de Evitamiento Urco	250,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
4	Construcción y Mejoramiento de Integración Kara	680,703	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
4	Construcción carretera Santo Tomás - Huacullo	300,000	Nuevo	Distrital-Rural	Propuesto-Nuevo
4	Mejoramiento Carretera Huacocondo - Pachar	50,000	En ejecución	Provincial	
4	Construcción carretera Oñantaytambo - Occobamba	550,000	En ejecución	Regional	
4	Construcción y mejoramiento carretera Cuzco - Paucartambo - Sicuani	400,000	En ejecución	Regional	

**Cuadro 2 (cont.)**  
**CUSCO: PROYECTOS DE INVERSIÓN, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005**

	Nombre del Proyecto	Monto S/	Situación	Ámbito	Estado
4	Estudios de Pre Inversión para el Mejoramiento de Carreteras	730,000	En ejecución	Regional	
4	Rehabilitación Camino vecinal Maquta Baja - Sirenachayoc - Unión	350,000	En ejecución	Provincial	
4	Rehabilitación camino vecinal Calaminayoc - Alto Unión - Costa Ver	398,720	En ejecución	Regional	
4	Construcción Puente Vehicular Curcuchaca	350,000	En ejecución	Provincial	
4	Mantenimiento de caminos departamentales	1,076,236	En ejecución	Regional	
4	Rehabilitación de carreteras	1,000,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
4	Construcción de caminos rurales Chinchaypuco Bumarú Partipata	75,000	En ejecución	Provincial	
4	Construcción de caminos rurales Lamay - Huaccco	75,000	En ejecución	Distrital-Rural	
5	Gestión de Residuos Sólidos	100,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
5	Gestión sostenible del medio ambiente y recursos naturales de la r	300,000	En ejecución	Provincial	
5	Forestación y Reforestación	50,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
5	Educación Ambiental Regional	50,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
5	Desarrollo de Recursos Naturales en Microcuencas	604,000	En ejecución	Regional	
5	Gestión de proyectos	870,000	En ejecución	Regional	
5	Planeamiento de recursos naturales en cuencas	300,000	En ejecución	Regional	
5	Control de desbordos y recuperación de valles	1,275,000	En ejecución	Regional	
5	Gestión cuenca Vilcanota	200,000	En ejecución	Regional	
5	Gestión ambiental Cuenca Bajo Urubamba	730,000	En ejecución	Regional	
5	Gestión de Recursos Naturales en las Microcuencas Cuatro Lagun	248,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
5	Gestión del Agua y Mejoramiento de la Eficiencia de riego en la mic	500,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
8	Descentralización, Concertación y Participación	230,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
7	Programa regional competitividad del turismo	75,000	En ejecución	Regional	
7	Desarrollo turístico en la Caja de Selva Kiteni - Pongo de Mainique	60,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
7	Aeropuerto Internacional de Chircho	100,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
7	Proyecto de promoción regional Cusco-PROMCUSCO- Unidad de O	350,353	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
8	Fábrica de cemento cusco	100,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
8	Proyecto Especial Gas de Camisea	100,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
8	Electrificación urbana y rural	1,000,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
8	Saneariento de unidades productivas de pequeña minería	50,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
8	Apoyo y Promoción industrial	185,000	En ejecución	Regional	
8	Promoción y desarrollo agroindustrial	53,436	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
<b>Total proyectos: S/ 60,301,523 (considera recursos por aportes en especies valorizadas).</b>					

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

**Cuadro 3**  
**HUANCAVELICA: PROYECTOS DE INVERSIÓN, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005**

	Nombre del Proyecto	Monto S/	Situación	Ámbito	Estado
1	Estudios de pre inversión - Angaraes	125,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
1	Estudios de Pre Inversión - Acobamba	27,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
1	Estudios de Pre Inversión - Castrovirreyna	26,895	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
1	Estudios de Pre Inversión - Churucampa	80,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
1	Construcción Irigación Mayocc - Chapara - Churucampa	350,000	Nuevo	Provincial	Con perfil no aprobado
1	Construc. Canal de Irigación Allpamachay - Cusicancha - H	385,429	Nuevo	Provincial	Con perfil no aprobado
1	Construcción Irigación Viñas - Palpapampa	703,869	Nuevo	Provincial	Con perfil no aprobado
1	Construcción carretera Paica - Salchusi	500,000	Nuevo	Provincial	Con perfil no aprobado
1	Contrapartida para proyectos con cofinanciamiento - Huancav	4,414,879	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
1	Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Univ. Na	1,100,000	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
1	Asfaltado Carretera Huancavelica - Itzcuchaca	4,725,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
1	Fortalecimiento y -Desarrollo de capacidades de las organizaciones	500,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
1	Recuperación del Medio Ambiente en la Cuenca del Río Mantaro	1,000,000	Nuevo	Regional	Con perfil no aprobado
1	Irigación Acobamba	1,433,150	En ejecución	Provincial	
1	Construcción Carretera Andaymarca - Puerto San Antonio (FEBOS)	1,409,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
2	Atención obras de emergencia - Angaraes	26,267	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
2	Atención Obras de Emergencia - Acobamba	100,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
2	Atención a obras de emergencia - Castrovirreyna	91,817	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
2	Atención a obras de emergencia - Churucampa	100,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
2	Construcción Infraestructura Univ. Nac. de Huca. - Churucampa	346,629	Nuevo	Regional	Propuesto-Nuevo
2	Rehabilitación y Construcción Irigación Chocono - Ama - Huaytará	400,000	Nuevo	Provincial	Propuesto-Nuevo
2	Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Rurales PROVIAS RUR.	570,540	En ejecución	Provincial	
2	Ampliación Centro Educativo Alejandro Toledo (Exp. Técnico)	15,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
2	Mejora de la Calidad de Gestión Educativa en la región de Huancavelica	800,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
2	Fortalecimiento de la Competitividad en el Manejo de Vicuñas	500,000	Nuevo	Provincial	Con perfil no aprobado
3	Construcción C.E. Mx. Ocolpapampa - Lircay	250,000	En ejecución	Provincial	
3	Construcción Centro de Salud de Paucará - Acobamba	150,000	Nuevo	Provincial	Con perfil no aprobado
3	Ampliación y Rehabilitación del Sistema de Agua Potable y Alcantar	250,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
3	Mejoram. Construc. Carretera Villena Cosme Manzanayocc - Churuc	450,000	En ejecución	Provincial	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

**Cuadro 4**  
**PIURA: PROYECTOS DE INVERSIÓN, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005**

Proy.	Nombre del Proyecto	Monto S/	Situación	Ámbito	Estado
6	GESTIÓN DE PROYECTOS	3,072,000	En ejecución	Regional	
6	ACONDICIONAMIENTO DE LOCALES	250,000	Nuevo	Regional	Propuesta-Nuevo
6	SISTEMAS DE INFORMATICA	400,000	Nuevo	Regional	Propuesta-Nuevo
6	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	250,000	Nuevo	Regional	Propuesta-Nuevo
6	DELIMITACIÓN Y REDELIMITACIÓN TERRITORIAL	100,117	Nuevo	Regional	Propuesta-Nuevo
6	ATENCIÓN OBRAS DE INTERES SOCIAL	2,300,000	Nuevo	Regional	Propuesta-Nuevo
6	ATENCIÓN OBRAS POR DESASTRES NATURALES	750,000	Nuevo	Regional	Propuesta-Nuevo
6	ATENCIÓN OBRAS DE EMERGENCIA	1,250,000	Nuevo	Regional	Propuesta-Nuevo
1	PROYECTO FRONTERA NORTE	600,000	En ejecución	Regional	
1	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA PIURA LOS BAJOS CURU	1,300,000	Nuevo	Distrital-Rural	Propuesta-Nuevo
1	PROYECTO GATAMAYO CHIRA	180,000	En ejecución	Regional	
1	MEJORAMIENTO E INSTALACIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCAN	1,180,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Propuesta-Nuevo
1	PROGRAMA DE DESARROLLO STZ	615,000	En ejecución	Regional	
1	AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE AGUA POTA	794,227	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil no aprobado
1	AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y MEJORAMIENTO DE LA CAI	475,000	Nuevo	Provincial	Propuesta-Nuevo
1	PROYECTO ESPECIAL CHIRA PARA	25,195,000	En ejecución	Regional	
2	ELECTRIFICACION CASERIOS DE LAS LOMAS	900,000	Nuevo	Distrital-Rural	Propuesta-Nuevo
2	AMPLIACION DE ALCANTARILLADO OSECHURA	500,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Propuesta-Nuevo
2	SUSTITUCION DE PUENTE Y MEJORAMIENTO DE ACCESOS SC	280,000	Nuevo	Provincial	Propuesta-Nuevo
2	OPTIMIZACIÓN LAGUNA DE ESTABILIZACIÓN EL CUCHO-BELLA	1,750,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
2	AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE AGUA POTA	100,000	Nuevo	Distrital-Rural	Propuesta-Nuevo
2	CARRETERA ASFALTADA TALARA (FERTILIZANTES) LOBITOS	250,000	Nuevo	Provincial	Propuesta-Nuevo
2	CONSTRUCCION DE COLEGIO SECUNDARIO SAN VICENTE OE	900,000	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil aprobado
2	MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN LA E I	650,000	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil aprobado
2	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DEL SISTEMA DE AGUA POTA	300,000	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil aprobado
2	PAVIMENTACION INTEGRAL PERIMETRO PLAZA BRUJ. CALLE	750,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Propuesta-Nuevo
2	AMPLIACIÓN SANEAMIENTO BÁSICO DE MANCORA	500,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Propuesta-Nuevo
2	REPOSICIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DEL P	440,000	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil aprobado
2	REPOSICIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DEL P	440,000	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil aprobado
2	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA PAITA LA SIJILLA	655,384	Nuevo	Provincial	Propuesta-Nuevo
2	AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE AGUA POTA	388,910	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil no aprobado
2	SUSTITUCION DE INFRAESTRUCTURA CE 20507 JOSE ANTONIO	940,124	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
2	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE REGO SANTA ANA - SAN M	600,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
2	MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA CE N° 105 FRASA	310,000	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil aprobado
2	MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA CE N° 14237 POCL	200,000	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil aprobado
2	MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA CE	1,300,000	Nuevo	Distrital-Rural	Con perfil aprobado
2	AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA CE	1,100,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
2	REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA	120,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
2	CUMPLACION DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO RINCONACH	500,000	En ejecución	Distrital-Rural	
2	AMPLIACIÓN, REMODELACION Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITA	1,000,000	En ejecución	Regional	
2	SANEAMIENTO DE LAS LOCALIDADES DE BECARA Y LETRA V.	1,876,553	Nuevo	Distrital-Rural	Propuesta-Nuevo
2	CONSTRUCCION PISO TUBULAR AGUA POTABLE UNP	150,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
2	AMPLIACION Y MEJORAMIENTO SISTEMA DE AGUA POTABLE	1,800,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
2	MEJORAMIENTO TRAMO CARROZABLE EMPALME ROTA-EL RL	417,000	Nuevo	Provincial	Propuesta-Nuevo
2	CARRETERA SAJINOS PAMAS PUENTE PARAJE	3,085,849	En ejecución	Regional	
2	PAVIMENTACIÓN DE VÍAS AA HH. PAITA	1,000,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
2	CONSTRUCCION DE DRENAJE FLUMIAL ZONA ALTA PAITA	500,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
2	PROYECTO HIDROENERGÉTICO DEL ALTO PIURA	900,000	Nuevo	Regional	Propuesta-Nuevo
2	CONSTRUCCIÓN DE CARRETERA ASFALTADA MORROPÓN CH	1,000,000	En ejecución	Regional	
2	PAVIMENTACIÓN DE AV. TUPAC AMARU 3 TAPA - LA MATA	530,000	En ejecución	Distrital-Rural	
2	INSTITUTOS TECNOLÓGICOS Y PEDAGÓGICOS	5,315,382	En ejecución	Regional	

Total Proyectos: 5. \$5,822,446 (Incluyendo recursos por aportes en especies subvencionadas)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), www.mef.gob.pe

**Cuadro 5**  
**PUNO: PROYECTOS DE INVERSIÓN, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005**

	Nombre del Proyecto	Monto S/	Situación	Ámbito	Estado
1	Innovación y Transferencia Tecnológica de Camelidos Sudamericanos	398,295	En ejecución	Provincial	
1	Centro de Producción y Distribución de alpacas	137,875	En ejecución	Provincial	
1	Asistencia Técnica en Manejo de Camelidos	190,000	En ejecución	Provincial	
1	Apoyo al Desarrollo de Oportunidades de Mercado para Truchicultor	438,488	En ejecución	Regional	
1	Apoyo al Desarrollo del Sistema Productivo de la Actividad Truchícola	1,281,280	En ejecución	Regional	
1	Capacit. y Asist. Técnica para Producción y Conserv. Pastos Cultiv	578,880	En ejecución	Provincial	
1	Apoyo al incremento de la Produc. del Cuylo de la Guinea en las P	200,383	En ejecución	Provincial	
1	Apoyo Incremento Productividad Lechera en vacunos mediante Cap	79,834	En ejecución	Provincial	
1	Instalación de Cuerpos Demostrativos y Asist. Técnica en el cuylo	47,764	En ejecución	Provincial	
1	Apoyo al mejoramiento Genético de la Alpaca en el Dpto de Puno	171,310	En ejecución	Provincial	
1	Manejo Integrado del Orogajo de los Andes de la Pasa en Puno	443,720	En ejecución	Provincial	
1	Capacit. y Asesoramiento Técnico a Productores de Guinea en la P	171,620	En ejecución	Provincial	
1	Programa de Capacitación Integral en Seguridad Minera DREM Pun	194,538	En ejecución	Provincial	
1	Centro Innov. y Transf. Tecnol. para Crianza Ovinos Provincias Azán	604,175	En ejecución	Provincial	
1	Innovación y Transferencia Tecnológica para Cultivo de Café en la P	555,510	En ejecución	Provincial	
1	Innov. y Transf. Tecnol. para Cultivo Papaya en Distritos San Juan c	794,288	En ejecución	Provincial	
1	Asist. Técnica y Capacit. en Procesamiento Chalona y Charqui en F	374,360	En ejecución	Provincial	
1	Asist. Técnica y Capac. en Clauf. de Fibra de Alpaca - provincias de	320,000	En ejecución	Provincial	
1	Asist. Técnica a Pymes Rurales en la Producción de Naranjos de C	196,150	En ejecución	Provincial	
1	Asistencia Técnica a Pymes Rurales en la Producción de Lacteos s	230,500	En ejecución	Provincial	
1	Asist. Técnica y Capac. a Micro y Pequeñas Empresas Artesan. L	278,450	En ejecución	Provincial	
1	Proyectos Industriales (CONSTRUC. DE CENTROS DE CAPACITA	50,375	En ejecución	Provincial	
1	Manejo y Conservación Ambiental del Lago Titicaca en Juli - Pomali	609,907	En ejecución	Provincial	
1	Asist. Técnica para Conserv. y Protección Ecosistema Forestal Ch	173,710	En ejecución	Provincial	
1	Intigación Sora Umazi	3,324,574	En ejecución	Provincial	
1	Mejoramiento y construcción del canal principal Intigación Cabanilla	928,888	En ejecución	Provincial	
1	Bocatoma Intigación Yanarico	1,128,784	En ejecución	Provincial	
1	Mejoramiento de la Carretera Azángaro - Asilo	3,300,000	En ejecución	Provincial	
1	Construcción Canal de Derivación Chhuasi	582,000	En ejecución	Provincial	
1	Construcción Canal del Riego Vilque - Mafato - Cabana	1,900,000	En ejecución	Provincial	
1	Manejo y Preservación del Recurso Hídrico en la Cuenca del Titicac	600,000	En ejecución	Provincial	
1	Aprovechamiento del medio ambiente	500,000	En ejecución	Provincial	
1	Apoyo a desarrollo rural sostenido	200,000	En ejecución	Provincial	
1	Reposblamiento y Protección de Especies Icticas Nativas del Lago T	400,000	En ejecución	Provincial	
1	Descontaminación de la Bahía del Titicaca	1,000,000	En ejecución	Provincial	
1	Desarrollo Integral de la Alpaca	198,324	En ejecución	Provincial	
1	Instalación de Pastos cultivados (terreno cobijado Solitario)	240,317	En ejecución	Provincial	
1	Caminos rurales - PROVIAS RURAL	275,718	En ejecución	Provincial	
1	Gestión de Proyectos (Elaboración de estudios de inversión)	508,774	En ejecución	Provincial	
1	Apoyo a la conservación y manejo de la Biodiversidad en la Frontera	350,000	En ejecución	Regional	
1	Gestión de Proyectos (Funcionamiento del Proyecto PELT)	1,750,000	En ejecución	Regional	
1	Operación y mantenimiento (Infraestructura construida)	300,000	En ejecución	Provincial	
		<b>Total proyectos: S/ 25,877,658 (considera recursos por aportes en especies valorizadas.</b>			

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

**Cuadro 6**  
**SAN MARTÍN: PROYECTOS DE INVERSIÓN, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005**

	Nombre del Proyecto	Monto S/	Situación	Ámbito	Estado
1	P8E Tocache II Chaluayacu - Puerto Pizana - Pólvora	528,383	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
1	Mejoramiento de los Canales laterales de los Sist. de riego del Alto	459,816	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
1	Canal de Riego La Unión	221,583	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
1	Mantenimiento Caminos Rurales	500,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
2	Promoción y desarrollo de la actividad turística en la Región San M	500,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
2	Rehabilitación y Mejoramiento Irrigación Cumbaza	433,704	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
2	Rehabilitación y Mejoramiento Carretera Puente Shtanyacu	300,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
3	PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL	1,055,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
4	Instalación del Sistema de Alcantarillado en la Localidad de Huicr	1,950,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
5	Proyecto de capacitación en liderazgo y fortalecimiento de la org	400,000	Nuevo	Regional	Con perfil no aprobado
5	Mejoramiento Sist. de Agua Potable e instalación del Sist Alcant. li	1,883,726	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
5	Recuperación del CEO JUANJUI	488,981	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
7	Ampliación e Implem. de Sala Hosp Matem. Infantil Hospital Rural E	353,110	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
8	Implementación y equipamiento de los centros de investigación regi	1,000,000	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
8	Instalación del Sistema de Alcantarillado en la localidad de Pasama,	250,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
8	Industrialización del cultivo de palma aceitera en la Sub Cuenca c	3,514,450	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
9	Construcción Canal de Riego winga	944,606	En ejecución	Provincial	
10	Mejoramiento del Sistema de Agua de Tocache	400,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
11	Ampliación e implementación de sala de hospitalización Mater	333,040	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
12	Instalación del Sistema de Alc. en la Localidad de Yántalo	1,125,201	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
13	Construcción Puente Río Cumbaza Atampampa	1,950,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
14	Puesta en valor del Bosque de protección Aguajal Renacal del P	304,580	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
14	Rehab. Mej. Camereras: Lamas, Pamashto-Bellavista-Lamas-Shuchsh	330,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
15	Recuperación y equipamiento Hospital Rural Picota	286,292	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
16	Rehab. Mej. Ampl. del Sist. Agua y Const. Del Sist. Desagüe de Nro	1,800,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con Est. Fact. aprobado
17	Capacitación y asistencia técnica para incrementar la producción c	401,130	Nuevo	Regional	Con perfil aprobado
18	Construcción Defensa Ribereña M. D. Río Chaluayacu	700,000	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
19	Construcción de sistema de desagüe San Martín Alao	1,500,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
20	Rehabilitación de trocha camozable Saposca-La perla	1,084,024	Nuevo	Provincial	Con perfil aprobado
21	Rehabilitación y mejoramiento de carretera Ramiro Priale Hingoy	900,000	Nuevo	Distrital-Urbano	Con perfil aprobado
23	Mejoramiento de la sede Central del Gobierno Regional de San Mart	1,500,000	En ejecución	Regional	
<b>Total proyectos: S/ 27,685,424 (considera recursos por aportes en especies valorizados).</b>					

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

que se está poniendo énfasis en el producto (plan) y no en el proceso; tal parece que lo importante fuese cumplir con el requisito de contar con un documento que permita la asignación de recursos para atender las obras prioritizadas, sin tener en cuenta que el planeamiento propicia una mayor capacidad de gerencia pública.

Los procesos concertados —tanto de planeamiento como de presupuesto— buscan fortalecer las capacidades institucionales y de las organizaciones de la sociedad civil, en procura de una gestión armónica y eficiente de los recursos públicos.

En la práctica, y luego de las diversas modificaciones ocurridas en el sistema de planificación, se observa una fragmentación del mismo en los siguientes aspectos:

- El Sistema Nacional de Presupuesto siempre ha tenido una función importante en la medida en que está relacionado con la ejecución de los gastos de funcionamiento y, complementariamente, de inversión.
- El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) ha adquirido una nueva importancia en las regiones con la descentralización de las funciones de inversión hasta ciertos niveles presupuestales, y con el papel que viene asumiendo en la aprobación de los proyectos de inversión. Esto conlleva la necesidad de un proceso de capacitación, asistencia técnica, seguimiento y evaluación tanto de los funcionarios de los gobiernos regionales como de los locales.
- El Sistema de Planeamiento, encargado de la formulación de los planes estratégicos, y que hasta la fecha depende de la creación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Sistema que en la actualidad tiene una menor importancia y limitada asignación de personal, recursos, capacitación y asistencia técnica para su relanzamiento hacia una propuesta de trabajo estratégico.
- El Sistema de Acondicionamiento del territorio, generalmente considerado den-

tro del sistema de planeamiento, pero cuyo énfasis no está puesto en la orientación territorial del desarrollo sino únicamente en la demarcación territorial, la misma que es atendida por una Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es decir, orienta su accionar a atender las demandas sobre delimitación de los límites de distritos, provincias o departamentos, elementos necesarios pero que no tienen la importancia que concierne a la gestión territorial del desarrollo.

En aplicación de las normas correspondientes, tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales han promovido iniciativas para formular los planes estratégicos. De igual manera sucede con cada uno de los sectores de la administración pública. Sin embargo, en la mayoría de los casos se ha tratado de un ejercicio metodológico y teórico carente de aplicación práctica. Por lo demás, la mayor parte de los documentos preparados tienen limitaciones en cuanto a propuestas y calidad técnica.

La intervención de las direcciones sectoriales ha sido escasa en la formulación de los planes y los presupuestos participativos regionales, principalmente porque consideran que en general sus propuestas no llegan a plasmarse en la realidad, lo que origina su desconfianza en el proceso. La determinación de que a este tipo de talleres asistan profesionales sin la calificación y los conocimientos necesarios, por otra parte, limita sustantivamente su participación.

En general, los sectores del estado que han logrado procesos de modernización de sus estructuras administrativas tienen una destacada labor en la formulación de los planes es el caso de las direcciones de Salud. Los demás se han limitado a enviar información estadística y un listado de proyectos a ser incorporados en los presupuestos participativos.

### **Participación de la sociedad civil**

La dinámica social y política que se vive en cada departamento caracteriza el interés y las particularidades de las organizaciones de la

sociedad civil con respecto a su participación en el proceso de planificación y presupuesto.

La metodología del planeamiento estratégico propone como fundamento la selección de informantes calificados que —con sus conocimientos y su experiencia personal o institucional— coadyuven en la formulación de los elementos del plan estratégico. En este caso, la determinación de quiénes participan y cómo lo hacen es una responsabilidad del grupo técnico de coordinación, integrado principalmente por funcionarios del gobierno regional (hasta antes del 2004, con las Mesas Departamentales de Concertación para la Lucha contra la Pobreza).

Si bien se busca una amplia participación, en general se ha dado prioridad a instituciones y organizaciones de alcance regional. Sobre este tema se plantean algunas atingencias referidas a si las representaciones son legítimas o si hay una tendencia a ratificar a determinados representantes o personajes que han hecho una suerte de profesión de su asistencia a este tipo de actividades.

Los principales ausentes en estos procesos, como parte de la sociedad civil, han sido los empresarios; a pesar del compromiso de su participación, sus aportes han sido muy limitados y es notorio que en los departamentos las grandes empresas no se involucran de manera activa. Lo mismo ha sucedido con las representaciones de la Iglesia (CARITAS, ADRA) y algunas organizaciones no gubernamentales que —aun teniendo una importante injerencia en los ámbitos provincial y distrital— no han participado en los procesos regionales.

En términos generales, la limitada participación de los agentes económicos privados —medianos, pequeños o microempresarios— determina que estas experiencias se orienten a definir la gestión del recurso público, olvidando que la concertación debería tener como correlato la inversión del sector privado. Así, ambas esferas estarían aportando en la construcción de una visión de desarrollo regional.

Es importante señalar que mucho antes de que se propusieran las actuales iniciati-

vas de planeamiento concertado, en ciertos ámbitos locales ya se desarrollaban experiencias de este tipo, que promovían entre los pobladores un espíritu de participación y vigilancia sobre los procesos de gestión pública: los comités de desarrollo, los procesos participativos municipales o la Agenda 21 Local, con relativo éxito en sus respectivos espacios. Los casos más difundidos son los de la Municipalidad de Ilo y la de Villa El Salvador; sin embargo, en muchos distritos se aplicaron experiencias similares desde la década de 1980.

Cabe indicar, por otra parte, que los representantes de los Consejos de Coordinación Regional no han participado de manera activa en los procesos de planificación y presupuesto; y cuando lo han hecho, muchas de sus peticiones se vincularon a competencias pertinentes a los gobiernos locales.

### Un balance preliminar

La falta de un plan nacional o un modelo de desarrollo a mediano plazo ha impedido la orientación adecuada de los procesos de planificación regional. Por ello, las visiones de desarrollo de cada departamento expresan la búsqueda de situaciones ideales cuya formulación es fácilmente aceptada por los actores involucrados; muy limitadamente establecen prioridades territoriales y temporales; y menos aún niveles de complementariedad y articulación económica, social y territorial para, en el futuro, fortalecer el proceso de descentralización.

La metodología de planeamiento estratégico se sustenta en la conformación de grupos de informantes calificados que aportan, desde sus experiencias, a la formulación del plan requerido en cada caso. En los talleres departamentales, la incorporación de diversos representantes de organizaciones y de algunos técnicos del sector público sin la experiencia adecuada hace que las propuestas sean genéricas y no mantengan una secuencia que permita «aterrizar» en los proyectos que luego se incorporan al presupuesto regional. A esto se debe agregar que en las diversas etapas del proceso no participan las mismas personas y que, por lo tanto, los criterios

varían sin que finalmente representen las propuestas institucionales.

En términos de la decisión política se presenta una seria dificultad: los miembros del Consejo Regional no participan en los grupos de trabajo, pero a la hora de aprobar el plan modifican o incrementan los acuerdos de los talleres, ocasionando problemas con los representantes de las organizaciones que participaron en su elaboración.

Es importante destacar que los actores o agentes participantes en la elaboración de los planes o presupuestos no asumen su condición de difusores de las visiones y los acuerdos establecidos. Dado que, en consecuencia, sólo un grupo limitado de personas termina por conocerlos, la posibilidad de garantizar el cumplimiento de la visión de desarrollo queda limitada al discurso de las autoridades regionales.

Si bien los acuerdos y documentos son de carácter público, no hay debates regionales o locales sobre los mismos. Esto limita la perspectiva de fortalecer su legitimidad y, con ello, de generar una identidad de la población con lo que se propone. A la vez, tal debilidad aumenta la contingencia de que las siguientes autoridades caigan en la tentación de iniciar sus mandatos con la idea de que lo que se hizo estuvo mal y de que, por lo tanto, hay que comenzar siempre de nuevo.

La experiencia desarrollada muestra que se estaría reproduciendo el vicio de darle más importancia a la formulación del plan que al proceso de planificación —que incluye las etapas de ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación—. En este sentido, la planificación estratégica —concebida como un instrumento de gestión que favorece el desarrollo de una eficiente gerencia pública— queda reducida sólo a un proceso que permite cumplir con los requisitos establecidos para la asignación de los recursos correspondientes a los gobiernos regionales o locales.

En relación con lo anterior, es importante señalar que la metodología de elaboración no ha permitido incorporar indicadores para evaluar los avances en la aplicación del plan. De igual manera, los objetivos son genéricos; tampoco hay metas a ser alcanzadas y me-

nos aún plazos para ello. Estas carencias dificultan el proceso de vigilancia ciudadana durante la gestión del plan de desarrollo.

En el ámbito de la integración, tal como se ha señalado, muy pocas estrategias muestran iniciativas que propicien la conformación de regiones más amplias o de articulaciones productivas. Los planes elaborados tienen una visión hacia adentro de los departamentos, lo que termina por dar la impresión de una búsqueda de autarquía. Del mismo modo, no hay orientaciones que permitan establecer mecanismos que coadyuven al desarrollo de alianzas estratégicas y a la interrelación de los mercados locales, departamentales, nacionales e internacionales.

Hay un peso significativo del rol del estado; no se observan acciones de promoción de la inversión privada, tanto por falta de participación del sector privado como por el predominio de una perspectiva estatista entre los asistentes a los talleres. En este sentido, sería conveniente incidir en la conformación de grupos especializados con empresarios, diseñando estrategias y metodologías que no demanden demasiado tiempo y dedicación de los participantes, que busquen acuerdos vinculantes entre las acciones del gobierno regional y las iniciativas privadas.

Respecto al contenido de los planes, existen inconsistencias ya que los diagnósticos no concuerdan con las visiones y los objetivos. Esto se debería a que los primeros son elaborados principalmente por los técnicos de los gobiernos regionales y los segundos surgen como producto de los talleres. También hay inconsistencias o dobles dinámicas entre la formulación del plan y la del presupuesto participativo. Éstas se expresan en cómo se prioriza la inversión, frente a lo señalado en los objetivos y ejes estratégicos del plan.

En los talleres participativos, en muchos casos los representantes de las organizaciones no expresan las opiniones institucionales; por lo tanto, su participación termina adquiriendo un carácter personal. Al respecto, queda la inquietud de cuántas de las instituciones y organizaciones se preparan realmente para aportar de manera orgánica en estos procesos; es decir, si hay reuniones previas a

los talleres participativos para determinar las propuestas de proyectos a priorizar según los intereses de la localidad o la región, y cuáles son los compromisos que se asumen para la ejecución y evaluación de la inversión.

Por otro lado, los participantes en los talleres de toma de decisiones provienen sobre todo de las capitales departamentales; no hay representación de las provincias. Es necesario, por tal razón, buscar con los actores de este ámbito un mayor acercamiento —vía talleres—, que permita recuperar los diagnósticos, las visiones y las estrategias provinciales. Con ello, el plan regional sería mucho más amplio, descentralista y democrático.

Los problemas señalados son consecuencia de la falta de un sistema nacional de planificación, ya que la dirección del proceso de elaboración de planes concertados fue asumida por el MEF.

Los criterios sobre competitividad, entendida como la capacidad de generar un mayor desarrollo (o iniciar una nueva etapa de desarrollo), se incorporan muy débilmente en los documentos analizados, siendo la competitividad uno de los factores más importantes para consolidar procesos estratégicos de generación y articulación de mercado y, en general, de promover las condiciones de sostenibilidad del desarrollo de las regiones.

En lo referente al capital humano, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de las personas, los documentos no muestran coherencia con el discurso: no se definen adecuadamente los objetivos, las estrategias ni las acciones a desarrollar. Esto parece demostrar que sobre el tema no se tiene manejo teórico y menos aún respuestas prácticas.

En torno al medio ambiente, los planes revisados no establecen medidas que ayuden a mitigar la polución y la contaminación ambiental para los diversos ámbitos de los departamentos, aun cuando en ellos existen problemas que están ocasionando conflictos sociales bastante serios.

Sobre la gobernabilidad, los planes de desarrollo no consideran mayor información

referida a esta variable. En este aspecto, se requiere revisar la información sobre delegación de facultades a los gobiernos regionales y locales, y las competencias de cada uno de ellos, así como sobre el actual proceso de transferencia de recursos y competencias establecido por las normas legales vigentes. Los intentos de privatización o concesión de bienes y servicios del estado no han tenido resultados exitosos, lo que puede estar ocasionando la pérdida de oportunidades de inversión, tema sobre el cual la clase política deberá reflexionar. No es posible la generación de empleo sin la inversión privada, pero ello no significa que sea necesario entregar los recursos y servicios bajo modelos que signifiquen carta libre para quienes obtienen la concesión de los mismos.

La población aún no se encuentra debidamente informada y preparada para la participación en procesos de consulta ciudadana como el presupuesto participativo. Las acciones desarrolladas en las provincias, especialmente en las que no son capital departamental, muestran las debilidades mencionadas y escasos índices de participación y presentación de propuestas.

Desde la perspectiva del sector público, se mantiene una visión sectorial definida desde la capital, lo cual se refleja en la inconsistencia de su participación y sus limitados aportes.

El desarrollo de las economías regionales requiere de la activa participación del sector privado, como generador del empleo productivo. Si se toma en consideración que existen iniciativas como los planes de las Cámaras de Comercio, Industria y Turismo, resulta importante desarrollar nuevos espacios de concertación y cooperación de estos sectores, que eviten la duplicidad de esfuerzos.

Los gobiernos regionales tienen un débil proceso de consolidación administrativa. Desde su creación, el año 2003, no han logrado superar las estructuras administrativas de los CTAR. El gobierno central viene delegando y transfiriendo en escasa medida funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales, lo cual contribuye a limitar el cumpli-

miento de los objetivos trazados en los planes de desarrollo regional/ local concertado.

### Reflexiones finales

En aras de una efectiva transparencia en la gestión de los diversos niveles de gobierno y de un trato igualitario, sería recomendable que otros niveles de gobierno — que posiblemente manejan una mayor cantidad de recursos presupuestales y que realizan actividades en los departamentos—, también estén inmersos, de una manera concertada, en este concepto de presupuesto participativo y transparencia.

Es necesario incluir en el marco normativo algunos incentivos que se podrían otorgar a las instituciones que logren culminar con éxito sus propuestas concertadas, y que se reflejen en los planes de desarrollo, así como en las acciones acordadas de manera conjunta con el sector privado. La idea sería propiciar el empoderamiento del plan de desarrollo como instrumento de gestión y no como un mero requisito administrativo.

Los instructivos desarrollados tienen un sesgo marcadamente presupuestal; ponen por delante los mecanismos y las metodologías para la elaboración del presupuesto participativo, señalando de manera limitada que éste es parte de un proceso mayor, que es el de planeamiento estratégico. En tal sentido, es recomendable ampliar los contenidos para desarrollar elementos que permitan entender que la planificación estratégica es una herramienta de gestión permanente y no el proceso de elaborar un documento llamado plan.

El éxito del proceso de planeamiento estratégico se sustenta en la apropiación de la visión y de los contenidos del plan por parte de la población. Sin embargo, las normas no establecen los mecanismos de difusión que se deben emplear para que éstos sean conocidos. Por ejemplo ¿cómo aprovechar los ámbitos de enseñanza para incorporar los elementos de la visión regional compartida y fortalecer una cultura de participación y concertación para el desarrollo?

Conseguir la participación de los partidos políticos y movimientos regionales resulta importante tanto en la discusión de las propuestas como para los planes de desarrollo, al igual que para la identificación de proyectos de inversión. Es preciso que superen la tendencia a dejar de tener actividades e iniciativa pasados los periodos electorales.

Dada la escasez de recursos públicos y la necesidad de una acción concertada entre el sector público y el sector privado, la planificación estratégica constituye una herramienta útil —tanto por su metodología como por su concepción— para fortalecer la construcción de visiones compartidas de desarrollo; y, a su vez, para contar con un instrumento eficiente de gestión pública que apoye una mejor y más eficiente redistribución de la riqueza nacional a través de los presupuestos participativos y los planes concertados. En este sentido, los agentes participantes y las instituciones públicas deben tratar de superar la burocratización o *rutinización* de este proceso que, bien llevado, podrá fortalecer el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, así como la transparencia en la gestión pública.

---

## Bibliografía

- BOISIER, Sergio y otros (1981), *Experiencias de planificación regional en América Latina*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Sociedad Interamericana de Planificación (ILPES, SIAP).
- CONSEJO TRANSITORIO DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL, CTAR-Cusco (2002), Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco al 2012.
- CONSEJO TRANSITORIO DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL, CTAR-Huancavelica (2002), Plan de Desarrollo Departamental Concertado 2003-2011, Huancavelica.
- CONSEJO TRANSITORIO DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL, CTAR-Piura (2002), Plan de Desarrollo Departamental Concertado de Piura.
- CONSEJO TRANSITORIO DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL, CTAR-Puno (2002), Plan Concertado de Desarrollo Departamental, Puno 2003-2011.
- CONSEJO TRANSITORIO DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL, CTAR-San Martín (2002), Plan Concertado de Desarrollo Departamental de San Martín.
- GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO (2004), Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado a Mediano Plazo, Cusco al 2006.
- GOBIERNO REGIONAL DE PUNO (2003), Plan de Desarrollo de la Región Puno 2003-2006.
- HURTADO, Osvaldo (1982), «Democracia desarrollo y participación». *Boletín de Planificación* 14, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES) (1981), «El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe». *Boletín de Planificación* 12 y 13, Santiago de Chile, ILPES.
- (1982), «El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe». *Boletín de Planificación* 14, Santiago de Chile, ILPES.

LEYTON, Carlos (2004), «Sistematización de los planes concertados de desarrollo de Arequipa, Moquegua y Puno». Informe para la Comisión Organizadora del Centro de Planeamiento, Lima.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL PERÚ (MEF) (2003), Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo del 2004. Lima, MEF.

(2005), Proyecto de instructivo para el proceso del presupuesto participativo del 2006.

SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando (2003), *Constitución Política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú*. Santiago de Chile, ILPES, serie Gestión Pública.

(2003), *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile, ILPES.

TIMBERGEN, Jan (1968), *Planificación central*. Madrid, Aguilar.

**Planeamiento y presupuesto participativo:  
tendencias generales analizadas a partir  
del portal MEF**

JOSÉ LÓPEZ RICCI

---

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



---

# INTRODUCCIÓN

En el año 2004, el segundo de implementación oficial del planeamiento y presupuesto participativo, un instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) recomendó a las autoridades regionales y locales que, una vez aprobados sus respectivos Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos, remitieran los detalles del proceso y los resultados a través de un Aplicativo Informático que la Dirección General del Presupuesto Público diseñó y colocó en el portal del MEF para su difusión y el conocimiento de la ciudadanía.<sup>1</sup>

En este ámbito, es la primera vez que se realiza un ejercicio descriptivo. Como tal, puede (y debe) constituirse en fuente oficial del proceso participativo que compromete a 25 gobiernos regionales y al caso especial de Lima Metropolitana, a 194 municipios provinciales y a 1.634 distritales. Tratándose de una experiencia inicial, era previsible que la base de datos registrase inconsistencias; y los costos de iniciación resultaron varios. En su diseño no se resolvió adecuadamente la utilidad que dicha información podría tener para fines de análisis y comparación, posibilidad que se dificultó aún más al depender su llenado del criterio de algún funcionario o empleado del gobierno regional o municipal sin

ninguna capacitación o motivación previa. A modo de ejemplo podemos mencionar que no se recogieron datos básicos sobre los agentes participantes como género o edad; tampoco se sabe de la cobertura territorial de las distintas organizaciones o instituciones de sociedad civil participantes en este proceso.

No obstante las dificultades de partida, nos propusimos trabajar esta data y —hasta donde fuese posible— organizarla para su análisis descriptivo. Esto implicó un arduo trabajo operativo para establecer información homologable que pudiera ser objeto de clasificación;<sup>2</sup> no sólo se trató, como nos imaginamos al comienzo, de tomar los datos entregados por los gobiernos regionales y procesarlos con un programa estadístico. Así pues, presentamos la información que ha sido posible organizar a escala regional y que, a pesar de no cubrir toda la información requerida, por no estar disponible en los portales públicos, nos permite trazar algunas pinceladas sobre las principales tendencias de la experiencia de presupuesto participativo para el año fiscal 2005 en el conjunto de las regiones del país. Esta información, organizada y analizada, buscaremos contrastarla con otras fuentes disponibles, en particular con la sistematización de las experiencias del proceso

---

1 Para ser más exactos, en su séptima fase referida a la de formalización de acuerdos. Un aspecto importante en el Instructivo MEF recientemente publicado para el proceso de presupuesto participativo 2006 asume esta misma disposición para todas instancias de gobierno regional y local. Ver [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo)

2 Este trabajo engorroso y árido fue asumido eficientemente por Vladimir Soto, joven sociólogo egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

participativo en once regiones realizada por el Grupo Propuesta Ciudadana referida al año 2003.<sup>3</sup>

Las deficiencias son superables, sobre todo considerando la buena disposición del MEF para incorporar precisiones en el recojo de información de este proceso participativo. Es de esperar que las autoridades regionales y locales tomen nota de la importancia del Aplicativo Informático para la transparencia y el monitoreo de la elaboración participativa del plan y el presupuesto, y asuman su llenado con la mayor objetividad y con la presteza del caso.

No queremos dejar de reconocer la valiosa iniciativa del MEF para dotar al país de una base de datos de este proceso participativo, que puede convertirse —esperamos, en este tercer año— en una referencia oficial y consistente para el conjunto de actores involucrados e interesados en su análisis y seguimiento.

## 1. LOS AGENTES PARTICIPANTES

### Lo que señala el marco normativo

En el Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo se define la categoría *agentes participantes*:

Entiéndase por Agentes Participantes a quienes participan, con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del presupuesto participativo. Están integrados por los miembros del Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local, los miembros de los Consejos Regionales y Consejos Municipales, los representantes de la Sociedad Civil identificados para este propósito según lo señalado en el artículo 5º del Reglamento y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desa-

rollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y designados para tales fines. (Artículo 1º, inciso d)

En el glosario de términos anexo al Instructivo MEF 2004 se añade una precisión respecto a la representación del sector público: «Las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en la jurisdicción están constituidas por las Unidades Ejecutoras Sectoriales, Instituciones, Organismos y Programas y/o Proyectos Especiales del ámbito público que ejecutan acciones de impacto regional o local».

En el Reglamento también se esboza lo que se concibe como sociedad civil: «Comprende a las organizaciones sociales de base territorial o temática así como a organismos e instituciones privadas dentro del ámbito regional o local» (artículo 1º, inciso e). En el glosario de términos del Instructivo, por su parte, se plantean definiciones de lo que se considera organizaciones sociales de base e instituciones privadas:

Son Organizaciones Sociales de base territorial o temática, aquellas cuyos miembros residen mayoritariamente dentro del ámbito regional o local, tales como juntas y comités vecinales, clubes de madres, comedores populares, comités de vaso de leche, comunidades campesinas y nativas, indígenas y afroperuanas, sindicatos, asociaciones de padres de familia, organizaciones de mujeres, de jóvenes, las mesas de concertación de lucha contra la pobreza y cualquier otra agrupación social representativa en la localidad o región.

Los Organismos e Instituciones privadas son todas las organizaciones, instituciones y demás entidades privadas promotoras del desarrollo, tales como universidades, colegios profesionales, asociacio-

3 Ver José LÓPEZ R. y Elisa WIENER: «Lecciones y tensiones de una historia que recién empieza: balance de los procesos de planteamiento y presupuesto participativo regional 2003-2004 en 11 regiones del Perú». Ponencia presentada al VIII Foro Descentralista, abril del 2004 (documento de trabajo no publicado). Las regiones consideradas fueron Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Piura, San Martín y Ucayali. En adelante, salvo indicación expresa, toda alusión a los datos de la experiencia del año 2003 estará basada en esta fuente.

nes civiles, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, cámaras de comercio, asociaciones o gremios empresariales, laborales, agrarias, de productores o comerciantes, organismos de cooperación técnica internacional, fundaciones, iglesias, entre otras con presencia en la jurisdicción.

Mientras tanto, en el aludido artículo 5º del Reglamento, referido a la identificación de los agentes participantes, se indica que «El Gobierno Regional o Local, mediante Ordenanza, dispondrá las medidas necesarias para reglamentar el proceso de identificación y acreditación de los Agentes Participantes, particularmente de aquellos de la Sociedad Civil». Para ello los compromete a establecer mecanismos de registro complementarios a los ya existentes y a la difusión pública del proceso de presupuesto participativo, «para lograr una amplia participación y representatividad de la Sociedad Civil, organizada y no organizada».

En el Instructivo MEF 2004, además de recomendar la implementación de mecanismos de registro complementarios a los ya existentes, buscando la más amplia participación de la sociedad civil, se hace mención particular a la necesidad de que éstos registren «principalmente a la sociedad civil no organizada».<sup>4</sup>

### Lo que indican las cifras oficiales

La suma de los agentes participantes inscritos en los 21 casos regionales con información disponible nos presenta un total de 2.271 participantes en el proceso de planeamiento

y presupuesto participativo (ver cuadro 1). De esta sumatoria se desprende un promedio de 108 agentes participantes por región, entre representantes de entidades públicas y de la sociedad civil. Esta cifra nos indica un ligero incremento en relación con la experiencia del año anterior, donde identificamos un promedio general de noventa participantes por región.<sup>5</sup>

En el segundo año (2004) existe un empate técnico en la participación de ambos sectores: hay registrados 1.158 agentes participantes del sector público, lo que representa el 51% del total; y 1.113 provenientes de la sociedad civil, entre organizados y no organizados, es decir, casi el mismo promedio que el sector público (ver cuadro 1). En el año anterior identificamos una mayor presencia de representantes estatales (65,8%) y una menor de la sociedad civil (34,2%), categoría que comprendió sólo a representantes de organizaciones e instituciones de la sociedad civil de las respectivas regiones.

En el 2004 las regiones con más agentes participantes fueron Áncash (430 personas) y Amazonas (267 personas); con menos, Lima<sup>6</sup> (16) y Puno (22) (ver cuadro 1). En el año 2003 hubo un mayor número de participantes en Junín (370) y La Libertad (199); Áncash (21) y Ucayali (24) resultaron las regiones con menor participación. Conviene destacar el caso de Junín: a pesar de bajar su número de participantes, se mantiene entre las experiencias con mayor convocatoria; asimismo el de Áncash, que del último lugar en el 2003 pasó al primer lugar en el 2004.

4 No es objeto de este informe analizar los enfoques, conceptos o nociones presentes en el marco normativo del presupuesto participativo, pero debemos indicar que algunos conceptos son muy discutibles y poco rigurosos en su definición. Es el caso de sociedad civil «no organizada», que nos parece insostenible, aunque tal vez sólo sea un error de redacción que se debe corregir. Lo esencial de la noción de sociedad civil es su referencia a grupos organizados. Sería conveniente decir simplemente «ciudadanos no organizados».

5 Si bien no estamos en condiciones de ponderar la representatividad cualitativa o cuantitativa de los agentes participantes —dada la ausencia de información sistematizada y actualizada sobre las organizaciones sociales y privadas o la cantidad de entidades públicas operando en las distintas regiones—, la cifra de este segundo año de implementación del presupuesto participativo podría ser considerada irrisoria al haberse abierto la participación a los ciudadanos no organizados.

6 Las menciones a Lima están referidas al agrupamiento de todas las provincias del departamento de Lima, a excepción de Lima Metropolitana.

**Cuadro 1**  
**AGENTES PARTICIPANTES DEL SECTOR PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL**

Región	Sector público		Sociedad civil		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Amazonas	168	62,9	99	37,1	267	100
Áncash	275	64,0	155	36,0	430	100
Apurímac	61	71,8	24	28,2	85	100
Ayacucho	38	65,5	20	34,5	58	100
Cajamarca	69	46,3	80	53,7	149	100
Callao	28	34,1	54	65,9	82	100
Huancavelica	13	37,1	22	62,9	35	100
Huánuco	49	51,0	47	49,0	96	100
Ica	20	12,0	147	88,0	167	100
Junín	54	28,3	137	71,7	191	100
Lambayeque	15	19,5	62	80,5	77	100
Lima	9	56,3	7	43,8	16	100
Loreto	58	52,3	53	47,7	111	100
Madre de Dios	49	77,8	14	22,2	63	100
Moquegua	25	41,0	36	59,0	61	100
Piura	112	80,6	27	19,4	139	100
Puno	13	59,1	9	40,9	22	100
San Martín	5	17,2	24	82,8	29	100
Tacna	33	51,6	31	48,4	64	100
Tumbes	36	85,7	6	14,3	42	100
Ucayali	28	32,2	59	67,8	87	100
<b>Total</b>	<b>1.158</b>	<b>51,0</b>	<b>1.113</b>	<b>49,0</b>	<b>2.271</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida de [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones Arequipa, Cusco, La Libertad y Pasco.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

### Participantes del sector público

Para efectos prácticos hemos agrupado como agentes participantes del sector público tanto a las autoridades como a los funcionarios y empleados de las distintas instancias de gobierno subnacional: regional y local (provincial y distrital). A partir de la información disponible encontramos que los municipios distritales destacan por su involucramiento con el proceso participativo regional, con un 40,3% del conjunto de representantes estatales. Esta significativa presencia de los municipios distritales llama la atención en el proceso de escala regional, aunque una de las posibles explicaciones sea su participación en talleres de capacitación o de trabajo promovidos en provincias por algunos gobiernos

regionales. El peso de la autoridad regional, por otro lado, alcanza el 15%, un promedio incluso menor que el de los representantes de otras entidades del gobierno nacional que actúan en el ámbito de las regiones (26,3%) (ver cuadro 2).

La procedencia de los involucrados a nombre del estado durante el 2003, primer año de implementación oficial de los presupuestos participativos, tuvo características diferentes. Los agentes de los gobiernos regionales (31,7%) constituyeron el principal sector participante, seguidos de los representantes de los municipios distritales (27%) y de las distintas entidades del gobierno nacional (23,9%). Tanto en el primer año (17,4%) como en el segundo (15,5%), el último lugar corres-

ponde a los participantes de los municipios provinciales, instancia de gobierno llamada a tener un papel clave en la interrelación entre lo regional y lo local.

Las regiones en las que se ha registrado una alta presencia estatal en términos absolutos han sido Áncash (275) y Amazonas (168). En estos dos casos hay que considerar que fueron los procesos más masivos del conjunto de regiones. En términos relativos iden-

tificamos una predominante y abrumadora presencia estatal en las regiones de Tumbes (85,7%), Piura (80,6%) y Madre de Dios (77,8%) (ver cuadro 2). En el 2003 los casos con una fuerte presencia estatal fueron Junín, en términos absolutos (273) y relativos (73,8%), seguido de La Libertad (134, es decir, el 67,3% de los representantes). Ambas son las experiencias regionales con mayor participación en general.

**Cuadro 2**  
**AGENTES PARTICIPANTES DEL SECTOR PÚBLICO**

Región	Centro poblado		Gobierno distrital		Gobierno nacional		Gobierno provincial		Gobierno regional		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%		%	N°	%	N°	%
Amazonas	9	5,4	95	56,5	46	27,4	16	9,5	2	1,2	168	100
Áncash	7	2,5	133	48,4	52	22,5	44	16,0	29	10,5	275	100
Apurímac	0	0,0	14	23,0	16	26,2	14	23,0	17	27,9	61	100
Ayacucho	0	0,0	3	7,9	15	39,5	11	28,9	9	23,7	38	100
Cajamarca	7	10,1	22	31,9	31	44,9	4	5,8	5	7,2	69	100
Callao	1	3,6	10	35,7	12	42,9	4	14,3	1	3,6	28	100
Huancavelica	1	7,7	0	0,0	0	0,0	7	53,8	5	38,5	13	100
Huánuco	1	2,0	0	0,0	23	46,9	11	22,4	14	28,6	49	100
Ica	4	20,0	4	20,0	8	40,0	4	20,0	0	0,0	20	100
Junín	0	0,0	28	51,9	6	11,1	9	16,7	11	20,4	54	100
Lambayeque	0	0,0	0	0,0	11	73,3	0	0,0	4	26,7	15	100
Lima	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9	100,0	0	0,0	9	100
Loreto	0	0,0	35	60,3	5	8,6	2	3,4	16	27,6	58	100
Madre de Dios	0	0,0	2	4,1	18	36,7	1	2,0	28	57,1	49	100
Moquegua	0	0,0	18	72,0	5	20,0	1	4,0	1	4,0	25	100
Piura	0	0,0	77	68,8	8	7,1	23	20,5	4	3,6	112	100
Puno	0	0,0	0	0,0	0	0,0	12	92,3	1	7,7	13	100
San Martín	0	0,0	3	60,0	2	40,0	0	0,0	0	0,0	5	100
Tacna	3	9,1	9	27,3	11	33,3	3	9,1	7	21,2	33	100
Tumbes	0	0,0	13	36,1	14	38,9	1	2,8	8	22,2	36	100
Ucayali	0	0,0	1	3,6	11	39,3	4	14,3	12	42,9	28	100
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>2,8</b>	<b>467</b>	<b>40,3</b>	<b>304</b>	<b>26,3</b>	<b>180</b>	<b>15,5</b>	<b>174</b>	<b>15,0</b>	<b>1.158</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida de [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones Arequipa, Cusco, La Libertad y Pasco. Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

### Participantes de la sociedad civil

En cuanto a los agentes que participan en representación de organizaciones sociales de base y organismos privados, encontramos que las regiones con mayor número en términos absolutos fueron Áncash (155), Ica (147) y Junín (137). Considerando la información re-

lativa, en algunas regiones han sido importantes proporcionalmente hablando: en Ica con 88%, reiterando su importante peso cuantitativo; en San Martín con 82,8%; en Lambayeque con 80,5%; y en Junín con 71,7%, otra región que confirma una significativa presencia cuantitativa y cualitativa de estos agentes (ver cuadro 1).

La noción *sociedad civil* es bastante genérica y heterogénea, al punto que viene siendo usada como una categoría «ómnibus». Sin embargo, considerando la interpretación que le ha otorgado el marco normativo —y con la arbitrariedad que toda clasificación conlleva—, hemos optado por agrupar las innumerables denominaciones otorgadas en este proceso participativo a las organizaciones sociales (territoriales y funcionales) y a los organismos privados. Para las organizaciones sociales de base de tipo territorial hemos asumido las siguientes categorías: organizaciones vecinales, organizaciones campesinas y organizaciones nativas. Como organizaciones de base de tipo funcional hemos considerado las mesas de concertación y/o temáticas,<sup>7</sup> las organizaciones alimentarias (comedores, vasos de leche, clubes de madres y asociaciones de mujeres), las organizaciones educativas (incluidas las asociaciones de padres de familia), los gremios laborales<sup>8</sup> y frentes regionales, y las organizaciones juveniles.

Respecto a los denominados *organismos privados*, hemos considerado las siguientes instituciones: organizaciones no gubernamentales (ONG), colegios profesionales, universidades, organizaciones de agentes económicos, iglesias y medios de comunicación.

Existe otra entidad que en rigor no es parte de lo que se conoce como sociedad civil, pero cuya intervención debería ser relevante en estos procesos participativos de cogestión pública: los partidos políticos (tanto de ascendencia nacional como regional). Dado que hay información sobre su participación, la hemos acoplado a la sociedad civil, conscien-

tes de lo discutible que puede ser tal decisión pero con la intención de visibilizar su (poca o mucha) presencia.

### **Sociedad civil: ¿quiénes son los que más participan?**

Dentro de la gran variedad de agentes que participan en nombre de la denominada *sociedad civil*, ubicamos como las organizaciones que más intervienen aquéllas de los agentes económicos (15,4%), las ONG (14,5%) y las organizaciones vecinales (14%). Las que menos participan son las organizaciones políticas (0,5%), las juveniles (0,6%) y las religiosas (1,5%) (ver cuadro 3). Esta composición difiere de la advertida el año 1993, cuando se identificó una alta participación de las ONG (27%) y las mesas de concertación (13,5%). En 1994 hubo una mayor presencia de otros segmentos de la sociedad civil, como las organizaciones de agentes económicos y las vecinales, lo que redujo el peso cuantitativo de los anteriores.

Si atendemos a la definición del Instructivo MEF 2004 referida a los agentes participantes de la sociedad civil, tenemos que las organizaciones sociales de base (OSB) (vecinales, alimentarias, campesinas y nativas, educativas, gremios laborales y frentes de defensa, juveniles y mesas de concertación) alcanzan un 50,5% del total de participantes. Los organismos privados (universidades, colegios profesionales, ONG, organizaciones de agentes económicos, medios de comunicación e iglesias) suman 40,2%. Al desagregar las OSB vemos una presencia mayor de las funcionales (alimentarias, educativas,

7 En la categoría «mesas de concertación» hemos agrupado a la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) —la predominante— y a las distintas mesas de concertación sectoriales o temáticas que se han registrado como agentes participantes en los procesos participativos regionales. Pero esta categoría nos presenta un problema, al menos de lo que se desprende del Instructivo MEF 2004, ya que se la ubica como organización social de base, y por lo general las «mesas de concertación» comprenden incluso a organismos privados —tal como se los califica en el glosario de términos de dicho Instructivo—, a ONG, colegios profesionales y universidades. Cabe mencionar, para poner en evidencia lo complicado que es construir categorías consistentes, que en términos formales la MCLCP es un organismo mixto, con participación de organismos del estado.

8 Dicho glosario incluye los términos *sindicatos* —indicando que son parte de las organizaciones sociales de base— y *gremios laborales* —como organismos privados—, aunque nominativamente y en la práctica son lo mismo.

gremios laborales, juveniles y mesas de concertación): 28,7%, mientras que las territoriales (vecinales, y campesinas y nativas) llegan al 20,8% (ver cuadro 3).

Más allá de cómo han sido considerados los distintos segmentos de la sociedad civil, podemos observar, agrupando las distintas organizaciones de acuerdo con su presumible ubicación territorial, una mayoritaria participación de organizaciones de asentamiento urbano y con gran concentración en las capitales de las regiones. Sumando el conjunto de organismos privados y las mesas de concertación, organizaciones educativas, organizaciones alimentarias, gremios laborales y frentes regionales, y organizaciones juveniles, se alcanza el promedio de 69,9% (ver cuadro 3). Este predominio urbano también se expresó en lo identificado el año anterior.

No se dispone de información calificada para precisar si los participantes son «representativos» de sus ámbitos regionales. En las regiones o departamentos no existe una base de datos que haya organizado cuántas ni cómo son las organizaciones sociales de base (territoriales y sectoriales), las instituciones ni los organismos privados. Tampoco se desprende de la información disponible si los representantes de la sociedad civil proceden de organizaciones de cobertura regional, provincial o distrital. Igualmente, se carece de información sobre la cantidad de miembros de las organizaciones y sobre las características de su funcionamiento.

Por otro lado, si bien el Reglamento y el Instructivo MEF 2004 contienen indicaciones claras para promover la participación de la ciudadanía en general —personas sin membresía organizativa—, el resultado fue muy pobre. Sea porque las autoridades regionales, responsables del proceso, no promovieron la participación —o la promovieron formalmente y sin convicción—, sea porque no hubo respuesta a esta convocatoria, o por la suma de ambas posibles explicaciones, sólo se registra

un 3,1% de presencia promedio de ciudadanos no organizados en el conjunto de los procesos regionales. Hemos identificado 14 gobiernos regionales que no registran la participación de ciudadano alguno en el planeamiento y la programación presupuestal de su región: Apurímac, Ayacucho, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

### **La presencia femenina en las experiencias de participación**

Una mirada del conjunto de agentes participantes en las experiencias regionales del año 2004 tomando en cuenta el género,<sup>9</sup> nos indica una limitada presencia femenina en este proceso participativo: 19,1%. Considerando las 21 experiencias regionales sobre las que disponemos información, tenemos que en Puno (4,5%) y Ayacucho (8,6%) —regiones del sur andino con las zonas más pobre del país— la participación de las mujeres se reduce prácticamente al mínimo (ver cuadro 4). San Martín (37,9%) y Lambayeque (35,1%), en cambio, destacan por su importante presencia femenina: casi doblan el promedio general.

En una mirada por sectores encontramos que las mujeres sólo alcanzan el 14,4% del total de los participantes del sector público, promedio por debajo del general (19,1%). La presencia femenina proveniente de los organismos del Estado presentes en las regiones sobrepasó largamente el promedio del sector —en términos relativos— en Moquegua, Ica y Lambayeque: 40%. Las regiones sin presencia de mujeres en representación del sector público fueron Puno y San Martín (ver cuadro 5).

La presencia femenina aumenta en algo en la representación que proviene de la sociedad civil: llega al 23,9% (ver cuadro 6). En varias regiones se registra una participación de estas mujeres por encima del tercio demandado, como ha ocurrido en San Martín (45,8%), Apurímac (41,7%),

<sup>9</sup> Los grandes listados regionales de agentes participantes carecen de información sobre el género de éstos. Para arribar a su clasificación hemos codificado persona por persona, con el riesgo que conllevan algunos nombres usados por hombres y mujeres, como *Jesús*.

**Cuadro 3**  
**AGENTES PARTICIPANTES DE SOCIEDAD CIVIL**

Región	CE / CEO / APAFA		Colegios profesionales		Gremios laborales y frentes		Grupos políticos		Iglesias		Medios de comunicación		Mesas de concertación y/o temáticas		Organización no gubernamentales		Organizaciones alimentarias		Organizaciones campesinas y nativas		Organizaciones de agentes económicos		Organizaciones juveniles		Organizaciones vecinales		Otras organizaciones		Personas naturales		Universidades		Total			
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%				
Amazonas	22	22,2	1	1,0	3	3,0	2	2,0	4	4,0	1	1,0	4	4,0	1	1,0	10	10,1	24	24,2	23	23,2	0	0,0	2	2,0	0	0,0	2	2,0	0	0,0	99	100		
Ancash	22	14,2	2	1,3	12	7,7	0	0,0	1	0,6	21	13,5	18	11,6	12	7,7	1	0,6	3	1,9	24	15,5	1	0,6	11	7,1	9	5,8	11	7,1	7	4,5	155	100		
Apurímac	1	4,2	2	8,3	2	8,3	0	0,0	2	8,3	0	0,0	1	4,2	11	45,8	1	4,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,2	2	8,3	0	0,0	1	4,2	24	100		
Ayacucho	2	10,0	1	5,0	0	0,0	0	0,0	1	5,0	0	0,0	0	0,0	9	45,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	15,0	4	20,0	0	0,0	0	0,0	20	100		
Cajamarca	3	3,8	2	2,5	4	5,0	1	1,3	1	1,3	0	0,0	7	8,8	31	38,8	2	2,5	6	7,5	9	11,3	0	0,0	7	8,8	2	2,5	2	2,5	3	3,8	80	100		
Callao	2	3,7	4	7,4	11	20,4	2	3,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16,7	4	7,5	0	0,0	13	24,1	0	0,0	3	5,6	3	5,6	0	0,0	3	5,6	54	100	
Huancavelica	0	0,0	3	13,6	0	0,0	0	0,0	1	4,5	10	45,5	2	9,1	2	9,1	2	9,1	2	9,1	1	4,5	1	4,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,5	22	100		
Huánuco	2	4,3	2	4,3	9	19,1	0	0,0	2	4,3	0	0,0	1	2,1	7	14,9	1	2,1	2	4,3	9	19,1	0	0,0	8	17,0	1	2,1	0	0,0	3	6,4	47	100		
Ica	13	8,8	2	1,4	20	13,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,4	11	7,5	16	10,9	7	4,8	21	14,3	2	1,4	43	29,3	10	6,8	0	0,0	0	0,0	147	100		
Junín	6	4,4	10	7,3	34	24,8	0	0,0	2	1,5	0	0,0	0	0,0	23	16,8	4	2,9	19	13,9	20	14,6	1	0,7	11	8,0	3	2,2	1	0,7	3	2,2	137	100		
Lambayeque	2	3,2	4	6,5	9	14,5	0	0,0	1	1,6	0	0,0	0	0,0	13	21,0	5	8,1	3	4,8	9	14,5	0	0,0	2	3,2	13	21,0	0	0,0	1	1,6	62	100		
Lima	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	14,3	1	14,3	0	0,0	2	28,6	3	42,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7	100
Loreto	4	7,5	0	0,0	2	3,8	0	0,0	2	3,8	0	0,0	0	0,0	5	9,4	2	3,8	4	7,5	2	3,8	0	0,0	22	41,5	5	9,4	5	9,4	0	0,0	53	100		
Madre de Dios	0	0,0	2	14,3	2	14,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	14,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	42,9	1	7,1	0	0,0	1	7,1	14	100		
Moquegua	1	2,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	5,6	2	5,6	2	5,6	2	5,6	3	8,3	0	0,0	19	52,8	4	11,1	1	2,8	0	0,0	36	100		
Piura	0	0,0	0	0,0	1	3,7	0	0,0	0	0,0	2	7,4	1	3,7	2	7,4	0	0,0	0	0,0	8	29,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	12	44,4	1	3,7	27	100		
Puno	0	0,0	0	0,0	6	66,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	11,1	1	11,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9	100		
San Martín	0	0,0	1	4,2	4	16,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	12,5	4	16,7	4	16,7	0	0,0	5	20,8	0	0,0	0	0,0	3	12,5	0	0,0	0	0,0	24	100		
Tacna	3	9,7	5	16,1	5	16,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	6,5	2	6,5	0	0,0	0	0,0	5	16,1	0	0,0	5	16,1	2	6,5	0	0,0	2	6,5	31	100		
Tumbes	0	0,0	2	33,3	1	16,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	33,3	0	0,0	1	16,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100		
Ucayali	2	3,4	5	8,5	7	11,9	1	1,7	0	0,0	0	0,0	2	3,4	8	13,6	3	5,1	1	1,7	14	23,7	1	1,7	12	20,3	3	5,1	0	0,0	0	0,0	59	100		
Total	85	7,6	48	4,3	132	11,9	6	0,50	17	1,5	24	2,2	47	4,2	161	14,50	60	5,4	76	6,8	171	15,4	7	0,6	156	14,0	63	5,7	34	3,1	26	2,30	1.113	100		

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida en [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones Arequipa, Cusco, La Libertad y Pasco.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Madre de Dios (35,7%), Lambayeque (33,9%) y Tumbes (33,3%), aunque todos estos casos tienen en común el haber sido escenarios regionales de muy baja participación de la sociedad civil, por debajo del promedio general.

Todo indica la necesidad de hacer mayores esfuerzos para alentar el interés y compromiso de las organizaciones de mujeres por alcanzar una mayor presencia en estos procesos participativos, en los que se ponen en juego la definición de los horizontes del desarrollo territorial y la priorización del gasto público regional y local.

## 2. EL EQUIPO TÉCNICO REGIONAL

### Lo que señala el marco normativo

En el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, así como en el Instructivo MEF 2004, se indica que cada equipo técnico regional está conformado por profesionales y técnicos de dos oficinas del respectivo gobierno regional: la de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial, y la de programación e inversión, «pudiendo estar integrado además, por profesionales con experiencia en temas de planeamiento y presupuesto provenientes de la sociedad civil» (art. 1, Definiciones). Este equipo técnico re-

**Cuadro 4**  
**PARTICIPACIÓN DE AGENTES PARTICIPANTES EN GENERAL SEGÚN GÉNERO**

Región	Mujeres		Hombres		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Amazonas	41	15,4	226	84,6	267	100
Áncash	83	19,3	347	80,7	430	100
Apurímac	24	28,2	61	71,8	85	100
Ayacucho	5	8,6	53	91,4	58	100
Cajamarca	17	11,4	132	88,6	149	100
Callao	19	23,2	63	76,8	82	100
Huancavelica	8	22,9	27	77,1	35	100
Huánuco	13	13,5	83	86,5	96	100
Ica	46	27,5	121	72,5	167	100
Junín	33	17,3	158	82,7	191	100
Lambayeque	27	35,1	50	64,9	77	100
Lima	4	25,0	12	75,0	16	100
Loreto	17	15,3	94	84,7	111	100
Madre de Dios	18	28,6	45	71,4	63	100
Moquegua	18	29,5	43	70,5	61	100
Piura	20	14,4	119	85,6	139	100
Puno	1	4,5	21	95,5	22	100
San Martín	11	37,9	18	62,1	29	100
Tacna	6	9,4	58	90,6	64	100
Tumbes	7	16,7	35	83,3	42	100
Ucayali	15	17,2	72	82,8	87	100
<b>Total</b>	<b>433</b>	<b>19,1</b>	<b>1.838</b>	<b>80,9</b>	<b>2.271</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida en [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones Arequipa, Cusco, La Libertad y Pasco.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

gional, a su vez, deberá estar presidido por el gerente o jefe de la oficina de planeamiento y presupuesto del gobierno regional.

En el glosario de términos del Instructivo MEF 2004 se señala que el equipo técnico «tiene la misión de brindar soporte técnico en el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo y desarrollar el trabajo de evaluación técnica». Esto tiene que ver con las siguientes actividades: preparación y suministro de información previa a la convocatoria de los talleres de trabajo; evaluación técnica y financiera de las alternativas posibles para ejecutar las acciones resultantes de dichos talleres; orientación general del proceso, participando en los talleres, y capacitación sobre los temas de su competencia; y trabajo de sistematización de la

información, toma de actas y archivo del acervo documentario.

Los gobiernos regionales, mediante ordenanza, deben reglamentar y definir un cronograma para la implementación del proceso de planeamiento y presupuesto participativo. En dicha norma, además, se debe precisar quiénes conforman el equipo técnico y sus responsabilidades correspondientes.

### Lo que indican las cifras oficiales

Debemos destacar que en el 2004, según la información del portal MEF, todos los gobiernos regionales constituyeron su respectivo equipo técnico. En el año anterior, según nuestra muestra de once regiones, no se conformaron en tres de ellas: Áncash, Piura y Ucayali.

**Cuadro 5**  
**PARTICIPACIÓN DE AGENTES PARTICIPANTES EN EL SECTOR PÚBLICO SEGÚN GÉNERO**

Región	Mujeres		Hombres		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Amazonas	16	9,5	152	90,5	168	100
Áncash	40	14,5	235	85,5	275	100
Apurímac	14	23,0	47	77	61	100
Ayacucho	2	5,2	36	94,8	38	100
Cajamarca	5	7,2	64	92,8	69	100
Callao	7	25,0	21	75	28	100
Huancavelica	2	15,4	11	84,6	13	100
Huánuco	5	10,2	44	89,8	49	100
Ica	8	40,0	12	80	20	100
Junín	4	7,4	50	92,6	54	100
Lambayeque	6	40,0	9	60	15	100
Lima	2	22,2	7	77,8	9	100
Loreto	4	6,9	54	93,1	58	100
Madre de Dios	13	26,5	36	73,5	49	100
Moquegua	10	40,0	15	60	25	100
Piura	13	11,6	99	88,4	112	100
Puno	0	0,0	13	100	13	100
San Martín	0	0,0	5	100	5	100
Tacna	6	18,2	27	81,8	33	100
Tumbes	5	13,9	31	86,1	36	100
Ucayali	5	17,6	23	82,4	28	100
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>14,4</b>	<b>991</b>	<b>85,6</b>	<b>1.158</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida en [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones Arequipa, Cusco, La Libertad y Pasco. Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

**Cuadro 6**  
**PARTICIPACIÓN DE AGENTES PARTICIPANTES DE**  
**LA SOCIEDAD CIVIL SEGÚN GÉNERO**

Región	Mujeres		Hombres		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Amazonas	25	25,5	74	74,5	98	100
Áncash	43	27,7	112	72,3	155	100
Apurímac	10	41,7	14	58,3	24	100
Ayacucho	3	15,0	17	85,0	20	100
Cajamarca	12	15,0	68	85,0	80	100
Callao	12	22,2	42	77,8	54	100
Huancavelica	6	27,3	16	72,7	22	100
Huánuco	8	17,0	39	83,0	47	100
Ica	38	25,8	109	74,2	147	100
Junín	29	7,4	108	92,6	137	100
Lambayeque	21	33,9	41	66,1	62	100
Lima	2	28,6	5	71,4	7	100
Loreto	13	24,5	40	75,5	53	100
Madre de Dios	5	35,7	9	64,3	14	100
Moquegua	8	22,2	28	77,8	36	100
Piura	7	25,9	20	74,1	27	100
Puno	1	11,1	8	88,9	9	100
San Martín	11	45,8	13	54,2	24	100
Tacna	0	0,0	31	100,0	31	100
Tumbes	2	33,3	4	66,7	6	100
Ucayalí	10	16,9	19	83,1	89	100
<b>Total</b>	<b>266</b>	<b>23,9</b>	<b>847</b>	<b>76,1</b>	<b>1.113</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida en [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones Arequipa, Cusco, La Libertad y Pasco.  
Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

El número de miembros que los gobiernos regionales consideraron adecuado resulta muy variado. Encontramos equipos con pocos integrantes (Loreto, dos; Piura, cuatro; Arequipa y Madre de Dios, seis; Amazonas, siete; y Áncash y Lima, ocho), mientras que otros tienen un número amplio de integrantes: Huánuco y Junín, por ejemplo, con 38 miembros cada uno (ver cuadro 7).

En cuanto a la composición del equipo técnico, se reflejan distintas opciones de los gobiernos regionales respecto a la convocatoria a representantes de la sociedad civil —no obligatoria pero sí recomendada por el Instructivo MEF—. Ocho gobiernos regionales (Áncash, Arequipa, Callao, Loreto, Moquegua, Piura, Puno y Tacna) constituyeron sus respectivos equipos técnicos sin la participación de representantes del mencionado sec-

tor, convocando exclusivamente a autoridades, funcionarios o empleados del gobierno regional, o representantes de alguna otra entidad pública. En estos casos se reproduce la gran disparidad numérica: mientras que en Loreto sólo se recurre a dos funcionarios del gobierno regional para conferirles las importantes y especializadas tareas correspondientes al equipo técnico, en el Callao se recurre a 28 funcionarios y empleados del gobierno regional (ver cuadro 7).

El Instructivo MEF para el primer año de implementación oficial del planeamiento y presupuesto participativo también recomendaba la convocatoria a representantes calificados de la sociedad civil como parte de los equipos técnicos; pero el resultado, según la muestra analizada en esa oportunidad, fue una importante demostración de desinterés

o falta de convicción: cinco de nuestra muestra de once regiones (45%) no constituyeron equipos técnicos o lo hicieron exclusivamente con representantes del sector público —ambas situaciones pueden ser consideradas de incumplimiento de la recomendación del Instructivo—. En el segundo año, como ya se señaló, 100% de los gobiernos regionales constituyeron equipos técnicos; y de éstos, ocho regiones —el 38%: Áncash, Arequipa, Callao, Loreto, Moquegua, Piura, Puno y Tacna— lo hicieron conformados sólo por representantes del sector público. No obstante estos casos, podemos hablar de un

avance formal en los gobiernos regionales por convocar a la sociedad civil en los equipos técnicos.

Con la información disponible para el 2003 y el 2004 podemos graficar la evolución de los gobiernos regionales que durante el primer año no constituyeron su equipo técnico o lo hicieron sólo con representantes del sector público. Si bien no contamos con información de Ucayali e Ica sobre ese lapso, tenemos información de Áncash y Piura: a diferencia del 2003, cuando sus gobiernos regionales no constituyeron equipos técnicos,

**Cuadro 7**  
**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS EQUIPOS TÉCNICOS REGIONALES**

Región	Sector público		Sociedad civil		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Amazonas	2	28,6	5	71,4	7	100
Áncash	0	0,0	9	100,0	9	100
Apurímac	5	21,7	18	78,3	23	100
Ayacucho	0	0,0	6	100,0	6	100
Cajamarca	5	31,2	11	68,8	16	100
Callao	0	0,0	28	100,0	28	100
Huancavelica	7	43,7	9	56,3	16	100
Huánuco	12	50,0	12	50,0	24	100
Ica	3	7,9	35	92,1	38	100
Junín	3	7,9	35	92,1	38	100
Lambayeque	9	37,5	15	62,5	24	100
Lima	2	25,0	6	75,0	8	100
Loreto	0	0,0	2	100,0	2	100
Madre de Dios	1	16,7	5	83,3	6	100
Moquegua	0	0,0	11	100,0	11	100
Piura	0	0,0	4	100,0	4	100
Puno	0	0,0	14	100,0	14	100
San Martín	1	4,0	24	96,0	25	100
Tacna	0	0,0	18	100,0	18	100
Tumbes	1	7,7	12	92,3	13	100
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>15,5</b>	<b>279</b>	<b>84,5</b>	<b>330</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida en [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones de Ayacucho, Ica, La Libertad, Pasco y Ucayali.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

en el 2004 lo hicieron pero con una composición de sólo representantes estatales. Huancavelica, por su parte, registra un interesante cambio en este segundo año, de un equipo técnico formado exclusivamente por representantes del gobierno regional, ha pasado a tener una composición paritaria del mismo: 12 de sus 24 representantes provienen de la sociedad civil.

En este segundo año hemos registrado en una disposición distinta a doce gobiernos regionales que han constituido sus equipos técnicos incluyendo a representantes de sociedad civil: Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, San Martín y Tumbes (ver cuadro 7). Sin embargo, entre estos casos de apertura a la sociedad civil observamos marcadas diferencias de proporción. En términos absolutos identificamos algunos gobiernos regionales que han incluido un número poco relevante —casi para cumplir con las formas, se podría decir— como en Tumbes (un representante), Amazonas y Lima (dos representantes), Junín (tres representantes) y Huánuco (cuatro representantes). En términos relativos se reiteran los muy bajos promedios de participación de la sociedad civil en esta importante instancia técnica, como pasa en Tumbes y Junín (8%), y Huánuco (11%) (ver cuadro 7).

A diferencia de lo señalado, cabe destacar la buena disposición de algunos pocos gobiernos regionales para propiciar un mayor involucramiento de la sociedad civil en las especializadas tareas del equipo técnico: Huancavelica (50%) y Cusco (44%), y en menor medida Cajamarca (31%) y Amazonas (29%) (ver cuadro 7).

Comparando los datos del primer año con los del segundo, respecto a la composición de los equipos técnicos que incluyeron a representantes de sociedad civil, también registramos notables variaciones, todas ellas en desmedro de la participación de sociedad civil. El caso de Arequipa es el de mayor involucración, ya que de una composición de diez representantes estatales y once de sociedad civil se pasó al segundo año con una reducción general de sus miembros (seis en total) y a la

exclusión total de sociedad civil. En Junín el gobierno regional quintuplicó la presencia del sector público (de siete a 35) y redujo el de sociedad civil (de cinco a tres). Sobre La Libertad, no se dispone de información para el segundo año.

### **Participación del sector público en los equipos técnicos regionales**

Así como es potestad del gobierno regional convocar o no a la sociedad civil para conformar el equipo técnico respectivo —no obstante la indicación del Instructivo MEF a favor de esta opción—, también lo es llamar a representantes de otros sectores públicos como los municipios provinciales o distritales, así como de instancias descentralizadas del gobierno nacional. En este contexto, hemos encontrado algunos gobiernos regionales que han considerado en la composición de su equipo técnico a otros niveles de gobierno subnacional y/o instancias del gobierno nacional: Amazonas, Apurímac, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Madre de Dios, San Martín, Tacna y Tumbes. Huancavelica y Huánuco son casos particulares en cuanto a la amplitud de la convocatoria a otras entidades públicas o de sociedad civil, pues tienen una representación bastante baja de funcionarios del propio gobierno regional. En Huánuco los representantes del gobierno regional sólo llegan al 15%; en Huancavelica, al 17% (ver cuadro 8).

### **Participación de la sociedad civil en los equipos técnicos regionales**

En los doce equipos técnicos regionales constituidos durante el segundo año con participación de la sociedad civil se registra una amplia presencia de representantes de organismos de carácter profesional y con asentamiento en la capital de región. Tal situación resulta previsible considerando el papel eminentemente técnico que corresponde a esta instancia, para cuyos integrantes ése es el perfil más adecuado. Desagregando la información oficial encontramos que los integrantes de ONG son los más convocados (47,2%), seguidos —de lejos— por representantes de las «mesas de concertación», en este caso todos provenientes de la Mesa de Concertación

de Lucha contra la Pobreza (20,8%), y de las universidades (18,8%) (ver cuadro 9).

En el primer año también hubo una abrumadora presencia de representantes de la sociedad civil provenientes de instituciones privadas como las señaladas. Lo particular en ese entonces fue la gran participación de la MCLCP (39,3%), seguramente explicada por su papel protagónico en la elaboración de los Planes Departamentales de Desarrollo Concertado y las experiencias piloto de presupuesto participativo durante el año 2002.<sup>10</sup> Las ONG, por su parte, ya avizoraban su significativa presencia (27,6%).

### La presencia femenina

También hemos organizado la información disponible en el portal MEF de acuerdo con el género de las personas que conforman los equipos técnicos. En el promedio general encontramos una mayoritaria presencia masculina (77,3%), configurándose una relación de tres hombres por una mujer.

En los equipos técnicos de Áncash, Arequipa, Loreto, Madre de Dios y Piura no se registra participación de mujeres. Callao, en cambio, es la única región donde hay una composición cercana a la paritaria, entre los representantes del sector público

**Cuadro 8**  
**MIEMBROS DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS EQUIPOS TÉCNICOS REGIONALES**

Región	Gobierno distrital		Gobierno nacional		Gobierno provincial		Gobierno regional		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Amazonas	0	0,0	1	20,0	0	0,0	4	80,0	5	100
Áncash	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9	100,0	9	100
Apurímac	0	0,0	1	5,6	2	11,1	15	83,3	18	100
Ayacucho	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100,0	6	100
Cajamarca	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11	100,0	11	100
Callao	0	0,0	0	0,0	0	0,0	28	100,0	28	100
Huancavelica	0	0,0	0	0,0	2	22,2	7	77,8	9	100
Huánuco	0	0,0	10	83,3	0	0,0	2	16,7	12	100
Ica	0	0,0	21	60,0	9	25,7	5	14,3	35	100
Junín	0	0,0	0	0,0	0	0,0	35	100,0	35	100
Lambayeque	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	100,0	15	100
Lima	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100,0	6	100
Lima Metropolitana	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7	100,0	7	100
Loreto	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0	2	100
Madre de Dios	1	20,0	0	0,0	1	20,0	3	60,0	5	100
Moquegua	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11	100,0	11	100
Piura	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	100,0	4	100
Puno	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	100,0	14	100
San Martín	0	0,0	9	37,5	0	0,0	15	62,5	24	100
Tacna	0	0,0	4	22,2	0	0,0	14	77,8	18	100
Tumbes	0	0,0	2	16,7	0	0,0	10	83,3	12	100
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>0,3</b>	<b>48</b>	<b>19,8</b>	<b>14</b>	<b>4,9</b>	<b>223</b>	<b>78,0</b>	<b>186</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida en [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones de Ayacucho, Ica, La Libertad, Pasco y Ucayali.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

<sup>10</sup> Por iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el año 2002 se promovió esta experiencia participativa y de cogestión pública en todos los departamentos del país, previa a la conformación de los gobiernos regionales, a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), en coordinación con el MEF y la MCLCP.

(53,6%) y los de la sociedad civil (46,4%) (ver cuadro 10).

Otros equipos técnicos regionales con una presencia femenina importante son los de Junín, donde participan doce mujeres que representan el 31,5% del total de integrantes, y el de Apurímac, con nueve representantes que significan el 39,1% (ver cuadro 10).

La poca presencia femenina se expresa tanto entre los representantes del gobierno regional (19,9%) como entre los de la sociedad civil (28,9%) (ver cuadro 10).

### 3. AGENDA DE ACTIVIDADES DEL PROCESO PARTICIPATIVO

#### Lo que señala el marco normativo

En el capítulo IV del Instructivo MEF 2004 se presenta la propuesta metodológica para el desarrollo del proceso participativo. Consta de ocho fases, al igual que en el Instructivo del año anterior: 1) Preparación; 2) Convocatoria; 3) Identificación de agentes partici-

pantes; 4) Capacitación de los agentes participantes; 5) Talleres de trabajo; 6) Evaluación técnica; 7) Formulación de acuerdos; y 8) Rendición de cuentas.

En el portal del MEF encontramos un rubro de información denominado *Agenda de actividades*, donde justamente se busca presentar las características del proceso participativo y se informa sobre cómo procedieron las autoridades regionales o locales para implementar los procesos participativos. Hemos encontrado información sobre 24 gobiernos regionales (Cajamarca es el único caso que no registra información al respecto), pero es una información dispersa y heterogénea, como lo ha sido el proceso mismo. Si a ello le agregamos la falta de una pauta común para que las autoridades regionales entreguen estos datos descriptivos, resulta una información muy difusa y poco homologable que no nos permite efectuar análisis comparativos y de conjunto. Por esta razón nos limitaremos a presentar sólo los indicadores que hemos podido organizar a partir de la información descrita.

**Cuadro 9**  
**MIEMBROS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS EQUIPOS TÉCNICOS REGIONALES**

Región	Colegios profesionales		Iglesias		Mesas de concertación y/o temáticas		Organizaciones no gubernamentales		Organizaciones alimentarias		Organizaciones de agentes económicos		Otras organizaciones		Universidades		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Amazonas	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	2	100
Apurímac	0	0,0	0	0,0	1	20,0	3	60,0	1	20,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	100
Cajamarca	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	100
Cusco	0	0,0	0	0,0	2	28,6	4	57,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	14,3	7	100
Huancavelica	2	16,7	1	8,3	1	8,3	7	58,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	8,3	12	100
Huánuco	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	33,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	66,7	3	100
Junín	0	0,0	0	0,0	3	00,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	100
Lambayeque	0	0,0	0	0,0	2	22,2	1	11,1	1	11,1	0	0,0	1	11,1	4	44,4	9	100
Lima	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	2	100
Madre de Dios	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100
San Martín	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	00,0	0	0,0	0	0,0	1	100
Tumbes	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>5,9</b>	<b>1</b>	<b>2,0</b>	<b>11</b>	<b>21,6</b>	<b>22</b>	<b>43,1</b>	<b>2</b>	<b>3,9</b>	<b>1</b>	<b>2,0</b>	<b>1</b>	<b>2,0</b>	<b>10</b>	<b>19,6</b>	<b>51</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Información recogida en [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha no se registraba información sobre las regiones de Ayacucho, Ica, La Libertad, Pasco y Ucayali.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

El Instructivo MEF es una norma referencial y no implica cumplimiento obligatorio. Este apropiado criterio busca que las autoridades, en coordinación con la sociedad civil o por su cuenta, hagan una programación formal del proceso participativo —generalmente como parte de una ordenanza regional— o establezcan en su implementación procedimientos propios que pueden reducir, aumentar o ignorar la pauta metodológica de las ocho fases planteada en el Instructivo. Además de la fecha de emisión de las ordenanzas regionales sobre presupuesto participativo, hemos organizado la cobertura territorial de los talleres de capacitación y la conformación de los comités de vigilancia.

Cabe mencionar algunos vacíos del actual diseño del aplicativo informático que viene promoviendo el MEF, en particular sobre la denominada agenda de actividades: la exis-

tencia o no de una partida en el presupuesto institucional del gobierno regional para la realización del proceso participativo; si el libro de registro que se abre es nuevo, anterior o una ampliación del anterior; si tuvieron difusión el Plan de Desarrollo Concertado y el presupuesto participativo, y en qué medios; si hubo o no participación de los consejos de coordinación regional y si éstos aprobaron el plan y los presupuestos participativos regionales (lo mismo respecto a los consejeros regionales); si la propuesta de presupuesto participativo fue formalizada con la firma de los agentes participantes en un acta de acuerdos y compromisos; si existió una lista consolidada de acciones y costos propuesta por el equipo técnico, si fue presentada por el presidente del gobierno regional o por algún representante, y si fue discutido por los agentes participantes.

**Cuadro 10**  
**MIEMBROS DEL EQUIPO TÉCNICO REGIONAL, SEGÚN GÉNERO**

Región	Sector público						Sociedad civil						Total de hombres y mujeres en el equipo técnico			
	Sexo				Total		Sexo				Total		M		H	
	M		H		N°	%	M		H		N°	%	N°	%	N°	%
	N°	%	N°	%			N°	%	N°	%						
Amazonas	1	14,3	1	14,3	2	28,6	0	0,0	5	71,4	5	71,4	1	14,3	6	85,7
Áncash	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9	100,0	9	100,0	0	0,0	9	100,0
Apurímac	3	13,0	2	8,7	5	21,7	6	26,1	12	52,2	18	78,3	9	39,1	14	60,9
Ayacucho	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100,0	6	100,0	0	0,0	6	100,0
Arequipa	1	6,3	4	25,0	5	31,3	1	6,3	10	62,5	11	68,8	2	12,6	14	87,5
Cajamarca	0	0,0	0	0,0	0	0,0	13	46,4	15	53,6	28	100,0	13	46,4	15	53,6
Callao	1	6,3	6	37,5	7	43,8	2	12,5	7	43,6	9	56,3	3	18,8	13	81,3
Huancavelica	3	12,5	9	37,5	12	50,0	1	4,2	11	45,8	12	50,0	4	16,7	20	83,3
Huánuco	0	0,0	3	7,9	3	7,9	7	18,4	28	73,7	35	92,1	7	18,4	31	81,6
Junín	1	2,6	2	5,3	3	7,9	11	28,9	24	63,2	35	92,1	12	31,5	26	68,5
Lambayeque	3	12,5	6	25,0	9	37,5	1	4,2	14	58,3	15	62,5	4	16,7	20	83,3
Lima	1	12,5	1	12,5	2	25,0	0	0,0	6	75,0	6	75,0	1	12,5	7	87,5
Loreto	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0	2	100,0	0	0,0	2	100,0
Madre de Dios	0	0,0	1	16,7	1	16,7	0	0,0	5	83,3	5	83,3	0	0,0	6	100,0
Moquegua	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	9,1	10	90,9	11	100,0	1	9,1	10	90,9
Piura	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	100,0	4	100,0	0	0,0	4	100,0
Puno	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	28,6	10	71,4	14	100,0	4	28,6	10	71,4
San Martín	1	4,0	0	0,0	1	4,0	1	4,0	23	92,0	24	96,0	2	8,0	23	92,0
Tacna	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	16,7	15	83,3	18	100,0	3	16,7	15	83,3
Tumbes	0	0,0	1	7,7	1	7,7	2	15,4	10	76,9	12	92,3	2	15,4	11	84,6
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>4,5</b>	<b>36</b>	<b>10,7</b>	<b>51</b>	<b>15,1</b>	<b>53</b>	<b>15,7</b>	<b>233</b>	<b>69,1</b>	<b>286</b>	<b>84,9</b>	<b>68</b>	<b>20,2</b>	<b>269</b>	<b>79,8</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Información recogida en [www.mef/presupuestoparticipativo](http://www.mef/presupuestoparticipativo), actualizada al 4 de febrero del 2005. Hasta esa fecha, el MEF no registraba información sobre las regiones Ayacucho, Ica, La Libertad, Pasco y Ucayali.

Elaboración: Área de Participación Ciudadana del GPC

### Las ordenanzas regionales

Los gobiernos regionales y locales reglamentan el proceso participativo a través de una ordenanza. Considerando el Instructivo MEF 2004, esta medida es parte de la tercera fase del proceso participativo. La agenda de actividades que nos ofrece el MEF muestra que sólo nueve gobiernos regionales han presentado sus respectivas ordenanzas, aunque otra fuente señala que, al 25 de junio del 2004, 15 de las 26 regiones (incluida Lima Metropolitana) habían publicado su respectiva ordenanza en el diario oficial *El Peruano* (ver cuadro 11).<sup>11</sup>

Sean nueve o quince, lo cierto es que un número importante de gobiernos regionales han omitido emitir su respectiva ordenanza. Ello no permite contar con un marco formal en el que estén establecidas con mayor claridad las reglas de juego del proceso participativo y formalizado el compromiso de la autoridad regional con dicho proceso.

### La capacitación

La capacitación a los agentes participantes es considerada la cuarta fase del proceso participativo, de acuerdo con el Instructivo MEF 2004. Se define como constante y bajo responsabilidad del gobierno. En cuanto a este tema, todos los gobiernos regionales reportan haber realizado actividades de capacitación.

No queda claro, sin embargo, si estuvieron dirigidas a funcionarios públicos o a representantes de la sociedad civil. Tampoco se sabe de sus características ni de su intensidad en términos de contenidos, criterios metodológicos y pedagógicos; a cargo de quién o quiénes estuvieron; ni a quiénes estuvieron dirigidas y quiénes asistieron realmente.

Sólo contamos con información de los lugares donde se realizaron: la mayoría de gobiernos regionales desarrollaron talleres de capacitación solamente en la capital de su región. Esta oferta centralista tuvo lugar en catorce regiones: Áncash, Apurímac, Ayacucho, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Puno, Tumbes y Ucayali, mientras que las regiones que las realizaron de manera descentralizada, es decir, en distintas provincias, fueron Amazonas, Arequipa, Cusco, Junín, La libertad, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín y Tacna (ver cuadro 12).

### Los comités de vigilancia

El reporte de la agenda de actividades informa sobre siete gobiernos regionales que han conformado sus comités de vigilancia regional, tal como se indica en la octava fase del Instructivo MEF 2004: Cusco, La Libertad, Madre de Dios, Moquegua, Piura, San Martín y Ucayali (ver cuadro 13). No hay

**Cuadro 11**  
**FECHA DE EMISIÓN DE LAS ORDENANZAS REGIONALES**

Región	Fecha de emisión de la ordenanza
Apurímac	4/5/2004
Cusco	18/3/2004
La Libertad	14/5/2004
Loreto	7/8/2004
Moquegua	30/4/2004
San Martín	13/4/2004
Tumbes	18/6/2004
Ucayali	19/3/2004

Fuente: Portal del MEF. Información actualizada al 4 de febrero del 2005.  
Elaboración: Área de Participación Ciudadana del GPC.

<sup>11</sup> Ver *Nota de análisis 33*, «Presupuestos participativos 2005: proceso que marcha a paso lento». Grupo Propuesta Ciudadana, junio del 2004.

**Cuadro 12**  
**ÁMBITO DE REALIZACIÓN DE LAS CAPACITACIONES**

<b>Región</b>	<b>Tipo de capacitación</b>
Amazonas	Descentralizada
Áncash	Centralizada
Apurímac	Centralizada
Arequipa	Descentralizada
Ayacucho	Centralizada
Callao	Centralizada
Cusco	Descentralizada
Huancavelica	Centralizada
Huánuco	Centralizada
Ica	Centralizada
Junín	Descentralizada
La Libertad	Descentralizada
Lambayeque	Centralizada
Lima	Centralizada
Loreto	Centralizada
Madre de Dios	Centralizada
Moquegua	Descentralizada
Pasco	Descentralizada
Piura	Descentralizada
Puno	Centralizada
San Martín	Descentralizada
Tacna	Descentralizada
Tumbes	Centralizada
Ucayali	Centralizada

Fuente: Portal del MEF. Información recogida el 4 de febrero del 2005.  
Elaboración: Área de Participación Ciudadana del GPC.

**Cuadro 13**  
**CONFORMACIÓN DE LOS COMITÉS DE VIGILANCIA**

<b>Región</b>	<b>Comite de vigilancia regional</b>
Cusco	Sí
La Libertad	Sí
Madre de Dios	Sí
Moquegua	Sí
Piura	Sí
San Martín	Sí
Ucayali	Sí

Fuente: Portal del Ministerio de Economía y Finanzas. Información recogida el 4 de febrero del 2005.  
Elaboración: Área de Participación Ciudadana del GPC.

información sobre el número de miembros ni sobre alguna otra característica de esta instancia.

Pero recurriendo a otra fuente<sup>12</sup> identificamos un número mayor de regiones en las que se ha constituido dicha instancia de vigilancia. Éstas serían catorce: Apurímac, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, La Libertad, Loreto, Piura, San Martín, Junín, Lambayeque y Ucayali.

Cabe indicar que si agregáramos los casos de Madre de Dios y Moquegua a la información recogida por la MCLCP, tendríamos un consolidado de dieciséis gobiernos regionales que han cumplido con esta recomendación propuesta en el Instructivo MEF 2004, quedando nueve casos sin haberlo hecho o por aclarar.

#### 4. COMENTARIOS FINALES

La información de óptima calidad es cada vez más apreciada por los tomadores de decisiones en el ámbito público y en el privado; también, por supuesto, por el público objetivo, sean ciudadanos o consumidores. Y la generación de esta información compromete tanto a diseñadores como a ejecutores y usuarios.

Cuando decidimos elaborar el presente informe sobre el segundo año de implementación del presupuesto participativo bajo responsabilidad de los gobiernos regionales, asumimos que el portal del MEF —aun en el estado en que se encontraba, con sus defectos e inconsistencias— era una fuente que aportaba elementos para el análisis de las características y tendencias generales del proceso participativo. Realizarlo en esos términos podía contribuir, también, a llamar la atención respecto a la necesidad de afirmar la existencia de una base de datos oficial como la que ha producido el MEF.

Dicha fuente —así como otras que esperamos que se construyan alrededor de los procesos abiertos por la descentralización y regionalización— se constituye en una refe-

rencia obligatoria para la evaluación objetiva y el monitoreo del proceso. Las entidades públicas y privadas interesadas, así como los actores involucrados, pueden y deben echar mano de ella.

Hay, sin embargo, varios problemas que resolver referidos a la construcción de una base de datos veraz y confiable. Es necesario mejorar el diseño de los instrumentos para el llenado de datos, en función del objetivo de presentar con claridad las características del proceso participativo. Existen, desde nuestra particular mirada, tres rubros en los cuales es preciso perfeccionar los criterios y los instrumentos de recojo de información.

Un primer rubro es el registro de los agentes participantes. Si bien la norma ha considerado en tal condición, tanto para el año 2003 como para el 2004, a representantes del sector público y de la sociedad civil, y en el último año a ciudadanos no organizados, su registro debe hacerse por separado; en cada caso, además, es necesario precisar ciertos datos cuyo registro es importante. No se ha anotado, por ejemplo, el género ni la edad de los participantes; tampoco su grado de instrucción. Cada uno de estos indicadores cuenta para hacer un análisis de la composición de los agentes participantes según género, grupo etario y capital cultural. En el caso de la sociedad civil, por otro lado, es importante conocer características básicas de las organizaciones de procedencia, como la cobertura territorial de intervención o representación (regional, provincial o distrital) y el número de sus afiliados.

Un segundo rubro tiene que ver con lo que el MEF ha denominado *agenda de actividad*, que resulta ser la descripción de lo central del proceso: su implementación, la manera como se procedió y los resultados. Al ser este rubro de muy complejo y heterogéneo abordamiento, convendría establecer una ficha que registre las características de su implementación, el cumplimiento de los objetivos que sustentan las distintas fases y los roles asumidos en cada una por la autoridad y por la sociedad civil.

12 Resumen ejecutivo de evaluación del proceso de presupuesto participativo 2004 a partir de la experiencia de las Mesas de Concertación. MCLCP, diciembre 2004 (documento de trabajo no publicado).

El tercer rubro es el propio resultado final: el presupuesto participativo. Es preciso registrar la información de modo que se pueda identificar si los proyectos aprobados y sus montos correspondientes alcanzan sus objetivos básicos: producir un impacto regional o interprovincial y corresponder a los objetivos estratégicos del plan concertado de desarrollo regional. Una ficha que precise adecuadamente indicadores al respecto ayudará a medir la calidad de la programación presupuestal a través de esta vía participativa.

Un requerimiento central en esta pretensión de dotarnos de una fuente oficial sobre el proceso participativo es contar con funcionarios y empleados que comprendan y se interesen por llenar el aplicativo en forma correcta y eficiente, cruzando fuentes y bajo supervisión. Ojalá este aspecto sea abordado en la oferta formativa del MEF y de otros organismos públicos o privados. También puede ser tarea de los flamantes consejos de vigilancia el control de calidad de la información que presenta la autoridad regional para ser colocado en el portal MEF y hacerlo, así, de conocimiento público.

Nuestro análisis predominante descriptivo y la comparación con la sistematización que efectuamos para el primer año del proceso, nos permiten afirmar que los procesos de planeamiento y presupuesto participativo regional, bajo responsabilidad de los gobiernos regionales, registran en su segundo año algunos progresos parciales. Hay un ligero avance en el número de agentes participantes, con un mayor incremento de aquéllos provenientes de la sociedad civil. En cuanto a esta última también advertimos un cambio en la composición de sus participantes, con una creciente presencia de organizaciones de agentes económicos —aunque las empresas con mayores volúmenes de inversión todavía no se involucran— y organizaciones vecinales —aunque la representación de organizaciones tradicionalmente excluidas (campesinas, indígenas, mujeres y jóvenes, entre otros) es aún irrelevante—.

Entre los agentes participantes que representan al sector público, en este segundo año,

encontramos una sobre-presencia de los municipios distritales. Esto puede estar expresando lo poco claro que está resultando la necesaria compaginación de los procesos de planeamiento y presupuesto participativo entre las escalas distrital, provincial y regional. Este desorden resulta propicio para ejercer presión sobre los recursos del gobierno regional hacia inversiones de tipo local o comunal, distorsionando los ámbitos de impacto que a cada instancia de gobierno le corresponde absolver.

La conformación de equipos técnicos regionales se ha generalizado en todo el país, aunque todavía varios gobiernos regionales tienen reparos para convocar a representantes calificados provenientes de la sociedad civil. Lo mismo ocurre con los consejos de vigilancia: en varias regiones no se han constituido, a pesar de que en la norma —en el primer año, y más aún en el segundo— están expresamente indicados.

Todavía las autoridades regionales y provinciales, como los distintos segmentos agrupados en la ensanchada noción de sociedad civil, tienen mucho por comprender y conocer de los atributos y oportunidades que abre este proceso participativo para mejorar la gestión pública del territorio y la calidad de los escasos recursos fiscales, para recoger las aspiraciones más sentidas de la población y propiciar el mayor aprovechamiento de las capacidades humanas y sociales de cada región.

La historia de nuestra descentralización se viene escribiendo en las regiones y las localidades del país. Contraviniendo nuestro pasado lastre centralista, su realización no dependerá del gobierno nacional asentado en la capital y colapsado por sus propios yerros y medianías. Los gobiernos regionales, los municipios locales, los grupos empresariales, los partidos políticos nacionales y regionales, las organizaciones sociales y las instituciones privadas de las regiones y las localidades tienen en sus manos la posibilidad de construir horizontes compartidos de futuro para sus territorios y establecer las alianzas y voluntades que fortalezcan nuestras muy valiosas potencialidades y la sostengan en el tiempo.



*José López Ricci*

*Sociólogo egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha trabajado en Alternativa y en el Instituto de Estudios Peruanos. Publicó, en coautoría con Jaime Joseph, "Miradas individuales e imágenes colectivas. Límites y potencialidades de los liderazgos populares" (Alternativa, 2002). Su más reciente trabajo de investigación es "Políticas sociales, Estado y ONG. El caso de los servicios comunitarios de agua potable en Nuevo Pachacútec, Ventanilla" (Alternativa y Universidad de Texas, 2003). Actualmente es coordinador adjunto del Área de Participación del Grupo Propuesta Ciudadana.*

*Carlos Leyton*

*Licenciado en Sociología por la Universidad San Agustín de Arequipa. Magíster en Estudios Sociales de Población, Análisis Demográfico Básico y Técnicas Apropriadas de Gestión de Proyectos DSE. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Católica de Arequipa. Organizador de la primera Cumbre Latinoamericana para la Descentralización y el Desarrollo Local en América Latina. Autor de diversas publicaciones y estudios sobre desarrollo territorial y descentralización. Actualmente es responsable del Área de Descentralización y Gobiernos Locales en el Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER). Integra la Secretaría Técnica de MACROSUT y es profesor principal de la Escuela de Sociología de la UNAS-Arequipa.*

*Propuesta*

León de la Fuente 110 Magdalena  
Teléfono: 613-8313 Telefax: 613-8315  
e-mail: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

Auspician:

DFID



Peed

