



Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº2 Mayo - 2003

Proyecto Participa Perú



PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Experiencias

Agenda presupuestal 2004

Asignaciones presupuestales 2003

Transferencias 2003



N° 2
Mayo 3003

Director: Luis Chirinos

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**
Rosell Liberiano **CEAS**
Fernando Eguren **CEPES**
Maximiliano Ruiz **CIPCA**
Diana Miloslavich **Flora Tristan**

Diseño y Diagramación:

Renzo Espinel

Fotos: Archivos Participa Perú

Dirección: Calle León de la Fuente
110, Magdalena del Mar, Lima
Teléfonos: 613 8313 / 613 8314
Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe
propuest@desco.org.pe

Participa Perú es una publicación del Proyecto **PARTICIPA PERÚ**.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Service, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Acción Práctica y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

PARTICIPA PERÚ busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía, a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades regionales y locales.

Contenido

PRESENTACIÓN

- 3 Editorial: Participación Ciudadana y Presupuestos Participativos

EL NUEVO RETO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES: ELABORAR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

- 4 Presupuesto Participativo: La experiencia acumulada

- 5 Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo 2002: Fortalezas y Debilidades

- 6 Los 8 Pasos del Presupuesto Participativo

- 7 Agenda Presupuestal 2004

- 8 Información Presupuestal por Regiones

- 10 Entrevista a Roxana García Bedoya, Secretaria Ejecutiva de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza: Opinión, balance, experiencia y perspectiva

- 11 Vacíos en el «Paquete de Transferencias» del Ejecutivo a los gobiernos regionales

- 13 La elección de los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local: ¿Se pueden hacer bien?

- 15 Datos y Noticias



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores, no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

PARTICIPACION CIUDADANA Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

El rasgo más significativo de la descentralización peruana es su vocación participativa que se ha concretado en el mandato constitucional y legal para que los gobiernos regionales y locales formulen sus planes de desarrollo y sus presupuestos de manera participativa y concertada. Este derecho es consecuencia de un largo proceso que, a lo largo de la década de 1990 –en medio de la autocracia fujimorista–, se desarrolló especialmente en las municipalidades provinciales y distritales, en todo el país. En ellas, las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil concertaron participativamente los planes de desarrollo y los presupuestos, a través de instancias como las mesas de concertación interinstitucional y los consejos de desarrollo.

Tras la caída del régimen de Fujimori, el gobierno de transición de Valentín Paniagua creó la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, a la que se encargó, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y los entonces CTAR concertar planes de desarrollo y priorizar las obras y proyectos que debían ser incluidas en el Presupuesto 2003. Esta valiosa experiencia contó con una importante participación de la sociedad civil, lo que les otorgó una gran legitimidad.

El diseño institucional de la descentralización ha recogido estas experiencias y ha dispuesto que los Gobiernos Regionales cuenten con un órgano con participación de la sociedad civil que asuma estas funciones: el Consejo de Coordinación Regional (CCR). Desde el punto de vista político, la implementación y el funcionamiento democrático de estos espacios de concertación entre gobernantes regionales, autoridades municipales y sociedad civil debe contribuir a la legitimidad de los gobiernos regionales y del proceso de descentralización. Lo mismo puede decirse de los Consejos de Coordinación Local que a nivel distrital y provincial establece la Ley Orgánica de Municipalidades que se acaba de aprobar en el Congreso.

En ambos casos, el problema inmediato que se plantea es que ambas leyes no regulan el mecanismo de constitución de estas instancias regionales y municipales de concertación, y tampoco el Consejo Nacional de Descentralización ha emitido un reglamentado. No se han establecido por tanto, ni los plazos, ni los procedimientos de inscripción o elección de los representantes de la sociedad civil, lo que ha dejado un vacío que será llenado por la legislación que aprueben los gobiernos regionales mismos. Por ello, el desafío de los gobiernos regionales es constituir los Consejos de Coordinación Regional (CCR) de la manera más democrática y plural posible, a fin de garantizar el cumplimiento del mandato constitucional. A ello se suma la necesidad de garantizar que todos los sectores de la sociedad civil regional estén adecuadamente informados acerca de las funciones y composición de los CCR, así como de los mecanismos para participar en el proceso de elección de sus representantes.

La evidencia demuestra que las autoridades regionales todavía no parecen haber tomado debida conciencia de la importancia de estas instancias, lo que se deduce del hecho que, a la fecha, sólo se han constituido los CCR en 3 regiones. Desde aquí queremos llamar la atención de esta situación y exigir el cumplimiento de la Constitución y la ley.

Esperamos que estos problemas se subsanen pronto y que en breve plazo se constituyan los CCR en el resto de regiones. Entre tanto, la sociedad civil y sus organizaciones debe mantenerse vigilantes de modo de contribuir eficazmente a que se haga realidad el derecho constitucional de fortalecer la descentralización con la participación de la sociedad civil.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

La experiencia acumulada

No sólo en el Perú

La primera y más conocida experiencia de formulación participativa de los presupuestos municipales es la de Porto Alegre, capital del sureño Estado de Río Grande do Sul, con 27 municipios y 3.5 millones de habitantes. Hoy Brasil tiene ya mucho más que mostrar en este terreno. En el año 2000, más de 140 municipalidades del Brasil contaron con presupuestos participativos. Aunque más del 50% corresponden a ciudades de menos de 100,000 habitantes, Porto Alegre nos demuestra que la implementación de este proceso con poblaciones grandes y presupuestos significativos es perfectamente viable.

La experiencia local peruana: los casos de Villa El Salvador e Ilo

En Perú existen también diversas experiencias de presupuestos participativos. A continuación, por límites del espacio, les mostramos dos de estos casos.

Villa El Salvador (VES) es un distrito limeño con más de 360 mil habitantes, que durante el 2002, formuló su **Tercer Plan de Desarrollo Integral**, elaborado con participación ciudadana y aprobado mediante un referéndum. Su aspecto más significativo ha sido la formulación del presupuesto participativo 2003, donde los criterios son la dimensión de la población, las necesidades básicas insatisfechas, y los niveles de tributación. Para su discusión, priorización, aprobación y ejecución el presupuesto participativo de VES ha sido dividido en 8 zonas, permitien-

do distribuir mejor los recursos y ejecutar las obras y proyectos con mayor eficiencia. La comunidad participa en la priorización del 35% de los recursos asignados por el Fondo de Cooperación Municipal (FONCOMUN) y aporta 20% del costo de las obras, sea en dinero o trabajo.

Ilo, provincia del departamento de Moquegua, desarrolló a inicios de los 80 las primeras experiencias de formulación participativa de su presupuesto. Desde entonces, el ejercicio del gobierno local y la participación ciudadana transitaron de una posición reivindicativa, a una política institucionalizada, proactiva y con visión estratégica.

El punto de partida fue la aprobación del **Plan de Desarrollo Sostenible** que expresaba la visión compartida de desarrollo local. Una política de participación ciudadana reconoció a las organizaciones sociales existentes y creó los **Comités de Gestión** para canalizar la participación de la población en la planificación del desarrollo y la ejecución de obras en su localidad. Al mismo tiempo, las autoridades, instituciones y organizaciones sociales más importantes definieron la relación y la concertación con la empresa minera Southern – la empresa más importante de la región con fuerte impacto ambiental negativo - y el Gobierno Central, a fin de garantizar el ordenamiento territorial urbano, el mejoramiento en la calidad del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales. Fue a través del proceso de planificación participativa alrededor del Plan de Desarrollo Sustentable que surgió el presupuesto participativo.

Algunas otras ciudades con presupuesto participativo:

- Albacete (España)
- Buenos Aires (Argentina)
- Córdoba (Argentina)
- Canton Morona (Ecuador)
- Estado de Miranda (Venezuela)
- Plaza (Venezuela)
- Zona Guarenas (Venezuela)
- Guaicaipuro (Venezuela)
- Consejo de Baruta (Venezuela)
- Tlalpan (México)
- Montevideo (Uruguay)
- La Plata (Argentina)
- Rosario (Argentina)
- Las Cabezas de San Juan (España)
- Bahía Blanca (Argentina)
- Alicante (España)
- Cuenca (Ecuador)

Para tener más información sobre estas experiencias visite www.participaperu.org.pe

Presupuesto Participativo 2003 Villa El Salvador

1. Losa deportiva (4)
S/. 129,000
2. Módulos PRONOEI (18)
S/. 472,000
3. Construcción Ampliación Areas Verdes 17,072 m2
S/. 853,600
4. Tópico de Salud (1)
S/. 35,000
5. Local Comunal (12)
S/. 370,400

Asignación de recursos Ilo - Moquegua

- Proyectos Barriales: 20%
- Proyectos Sectoriales: 55%
- A favor de toda la localidad: 25%

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

El 2002 marca un hito importante en proceso de los presupuestos participativos en el Perú. Teniendo como actores claves el MEF y las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), en 22 regiones se diseñaron Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos, aunque solo 9 regiones calificaron para la Experiencia Piloto del Presupuesto Participativo.

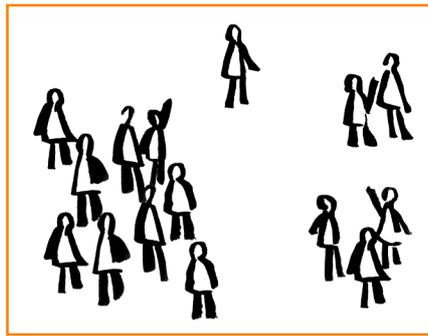


Algunos resultados alentadores fueron:

- **Participación de la población.** Buen nivel de asistencia en los talleres de planificación para recoger la visión de futuro y los objetivos estratégicos
- **Capacitación de dirigentes locales.** Se fortalecieron capacidades de los líderes para el uso de la metodología de planificación estratégica.
- **Cuantificación de las expectativas de desarrollo.** Por ejemplo, en la Región San Martín, la suma de los proyectos priorizados por la población llegó a ser cercana a los 130 millones de soles.
- **Trabajo conjunto interinstitucional.** Dialogaron y decidieron en la misma mesa representantes de instituciones estatales y privadas.
Teniendo en cuenta que los retos a futuro son aún mayores, la experiencia piloto permite apreciar la necesidad de resolver problemas de:
- **Debilidad institucional.** El principal cuello de botella fue la capacidad de formulación de nuevos perfiles de proyectos, lo que genera dependencia respecto de proyectos antiguos que responden a otras visiones del desarrollo.
- **Pérdida de confianza de la población en los procesos de concertación.** El no ver en el corto plazo resultados concretos de este tipo de procesos (*la obra realizada*) genera desconfianza y alimenta sospechas de corrupción.
- **Aprender a priorizar.** La relación proyecto priorizado y plan de desarrollo aún no es estrecha. Se ha privilegiado obras de menor envergadura que no necesariamente llevan al desarrollo sostenible de la región.
- **Riesgo de pulverización del presupuesto.** La distribución «justa» del presupuesto por territorios hace perder de vista la inversión estratégica. Es conveniente crear mecanismos que promuevan iniciativas de asociación presupuestal.
- **Sector privado ausente.** El sector económico privado no ha participado, lo que dificulta hablar de desarrollo sostenible.
La formulación participativa de los presupuestos regionales y locales para el año 2004 enfrenta una situación peculiar. Las leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales establecen que los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Distrital, respectivamente, son las instancias para la concertación de los planes de desarrollo y los presupuestos anuales. Pero la mayor parte de los CCRs no se ha constituido aún, y la Ley Orgánica de Municipalidades recién se ha promulgado. Frente a esta situación, y para lograr que los presupuestos regionales y locales sean hechos participativamente y alcanzados en los plazos establecidos, el MEF ha preparado una directiva ad hoc para este año, por la que se convocará en consulta a asambleas de la sociedad civil. (Ver página 7). La plena institucionalización del proceso, que tiene como requisito la constitución de los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Distrital en base a procedimientos democráticos y transparentes, es todavía una tarea pendiente que depende tanto de las autoridades como de la propia sociedad civil.

LOS 8 PASOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Se han previsto los siguientes pasos:



1

Determinación de Agentes participantes

Nivel Distrital

- Población - Distrito
- Alcalde Distrital
- Consejo Municipal
- Mesa Distrital de Lucha contra la Pobreza y demás organizaciones de la Sociedad Civil

Nivel Provincial

- Población - Provincia
- Alcalde Provincial
- Alcaldes Distritales
- Concejo Municipal

Equipo Técnico

- Mesa Provincial de Lucha contra la Pobreza y demás organizaciones de la Sociedad Civil

Nivel Regional

- Población - Región
- Presidente de la Región
- Concejo Regional
- Consejo de Coordinación Regional: Alcaldes Provinciales
- Organizaciones de la Sociedad Civil (Mesa Departamental de Lucha contra la Pobreza, entre otros)
- Equipo Técnico



2

Convocatoria Pública

Todo Nivel según corresponda

Se realiza a través de anuncios publicados en diarios de mayor circulación en la localidad, de medios de comunicación audiovisuales, avisos comunales y parroquiales, páginas Web. Se convoca a la ASAMBLEA INFORMATIVA Y ORGANIZATIVA, especificando fecha, lugar y hora.

Primera Asamblea

3

Asamblea Informativa y Organizativa

- Determinación de participantes (Libro de Registros)
- Se fija cronograma de plazos
- Se fijan reglas para la participación y para la discusión en las asambleas
- Informe de gestión presupuestaria al trimestre
- Definición de Visión del Desarrollo y Objetivos Estratégicos
- Identificación de problemas que aquejan a la localidad o región y propuesta de soluciones
- Las soluciones propuestas tienen correlato en proyectos de inversión que podrían ser implementados, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal
- Priorización de propuestas de soluciones



Trabajo Técnico (1ra. parte)

4

- Recoge conclusiones de Asamblea previa y las organiza para su Evaluación
- Procede a su costeo preliminar ajustando el requerimiento de recursos de las propuestas con la disponibilidad efectiva de recursos presupuestales comunicada por la DNPP (Dirección Nacional de Presupuesto Público)
- Elabora informes en base a análisis realizado y los eleva para consideración en la siguiente Asamblea

Segunda Asamblea

5

Asamblea Deliberativa

Se exponen los proyectos de inversión posibles de ejecutar en el 2004 dadas las restricciones de recursos. Se discute cada uno de los proyectos y se realiza una segunda ronda de priorización.

Lista final de proyectos

- A ser ejecutado por el nivel de gobierno respectivo
- A ser propuesto al sector privado, a la Sociedad Civil y a la cooperación técnica internacional para su ejecución



Control de la Comunidad

8

La comunidad y sociedad civil vigilan el cumplimiento de los acuerdos. Los Gobiernos Locales o Regionales promueven reuniones periódicas para informar y responder inquietudes de la población en relación a la programación participativa del gasto de inversión



Acuerdos

7

A través de acuerdos del Consejo Local o Regional se aprueba el documento síntesis de los resultados de la Programación Participativa



6

Trabajo Técnico (2da. parte)

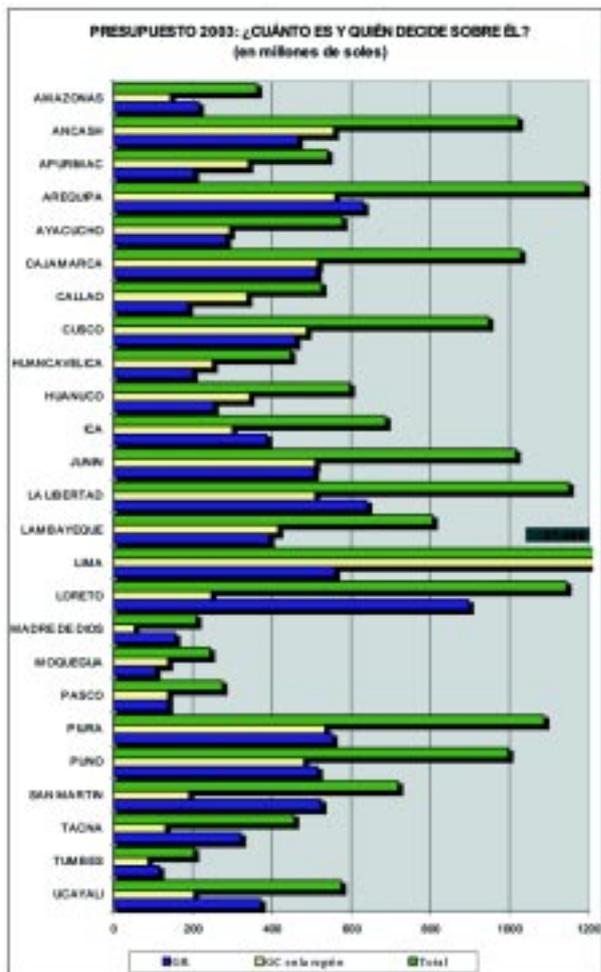
Prepara una síntesis final sobre resultados del proceso en cuanto a proyectos de inversión propuestos y acordados

AGENDA PRESUPUESTAL 2004

	DISTRITO	PROVINCIA	REGIÓN
3 Mayo	<p>PROGRAMACIÓN</p> <p>Se identifican problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distritales • Que trascienden el distrito <p>Se proponen soluciones (Actividades y Proyectos de Inversión concretos):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución a cargo de la Municipalidad Distrital • Coordinación de ejecución con Municipalidad Provincial • Propuesta al Sector Privado, a la Sociedad Civil y a la Cooperación Técnica Internacional 		<p>Visión de Desarrollo</p>
15 Mayo	<p>Actividades / Proyectos según Estructura Funcional Programática</p>	<p>Se identifican problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distritales y Provinciales • Que trascienden la Provincia <p>Se proponen soluciones (Actividades y Proyectos de Inversión concretos):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución a cargo de la Municipalidad Provincial • Coordinación de ejecución con el Gobierno Regional • Propuesta al Sector Privado, a la Sociedad Civil y a la Cooperación Técnica Internacional 	
30 Mayo	<p>Actividades / Proyectos según Estructura Funcional Programática</p>	<p>Actividades / Proyectos según Estructura Funcional Programática</p>	
16 Junio	<p>Actividades / Proyectos según Estructura Funcional Programática</p>	<p>Actividades / Proyectos según Estructura Funcional Programática</p>	<p>Se identifican problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Provinciales y Regionales • Que trascienden la Región <p>Se proponen soluciones (Actividades y Proyectos de Inversión concretos):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución a cargo del Gobierno Regional • Coordinación de ejecución con el Gobierno Nacional • Propuesta al Sector Privado, a la Sociedad Civil y a la Cooperación Técnica Internacional
23 Junio	<p>Aprueban el Plan de Corto Plazo</p>		
11 Julio	<p>Concluyen la Formulación y Aprueban el Proyecto de Presupuesto 2004</p>		
17 Julio	<p>Presentan a la DNPP el Proyecto de Presupuesto</p>		
31 Julio	<p>Consolidación del Proyecto de Presupuesto Nacional</p>		

PROGRAMACIÓN, FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DEL PRESUPUESTO 2004

INFORMACIÓN PRESUPUESTAL POR REGIONES

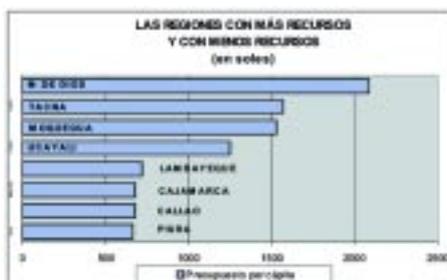


REGIÓN	GR	GC en la región	Total
UCAYALI	371	202	574
TUMBES	116	87	202
TACNA	323	133	455
SAN MARTIN	526	192	718
PUNO	514	481	996
PIURA	553	535	1088
PASCO	137	137	274
MOQUEGUA	105	138	243
MADRE DE DIOS	157	53	211
LORETO	895	248	1144
LIMA	559	27406	26847
LAMBAYEQUE	392	414	807
LA LIBERTAD	642	508	1150
JUNIN	507	508	1015
ICA	389	299	688
HUANUCO	252	344	597
HUANCAVELICA	199	249	448
CUSCO	460	487	948
CALLAO	186	339	525
CAJAMARCA	511	516	1027
AYACUCHO	284	293	577
AREQUIPA	631	559	1190
APURIMAC	202	339	542
ANCASH	467	555	1022
AMAZONAS	217	145	362

En el gráfico se observa, en verde, el presupuesto total asignado a cada región; en azul, la parte del presupuesto de la región manejada por Gobierno Regional; y, en amarillo, la parte del presupuesto de la región que es gestionada por el Gobierno Central.

Las 4 regiones con más presupuesto acumulan el 70% de presupuesto total, mientras que las 12 con menos asignación acumulan apenas el 11% del presupuesto total.

Sólo en 12 regiones los recursos del Gobierno Regional son mayores a los que maneja el Gobierno Central en esa región. En las 13 regiones restantes, el Gobierno Central decide sobre más de la mitad de los recursos que se gastan en la región.



LAS REGIONES CON MÁS RECURSOS / LAS REGIONES CON MENOS RECURSOS

REGIÓN	Presupuesto per cápita
PIURA	669
CALLAO	678
CAJAMARCA	683
LAMBAYEQUE	720
UCAYALI	1252
MOQUEGUA	1529
TACNA	1570
MADRE DE DIOS	2089

No sólo es cuestión de comparar el presupuesto que recibe cada región. También interesa el tamaño de la población entre la que se deberá repartir esos recursos, pues es comprensible que regiones más pobladas reciban más dinero. Calculando el presupuesto per cápita se puede ver cuánto del presupuesto público le tocaría a cada habitante de la región.

En el gráfico se observa la asignación presupuestal por habitante. Se han elegido aquellos casos más extremos como ilustración.

Mientras que en el 2003, en promedio, un poblador de Madre de Dios recibe cerca de S/. 2000, un habitante de Piura recibe alrededor de S/. 670.



LAS QUE DESTINAN MÁS RECURSOS A INVERSIONES / LAS QUE DESTINAN MÁS RECURSOS A GASTOS CORRIENTES

REGIÓN	Gasto de Capital / Presupuesto Total
MADRE DE DIOS	0.70
UCAYALI	0.60
LORETO	0.60
APURIMAC	0.60
CALLAO	0.30
LAMBAYEQUE	0.30
ICA	0.30
LIMA	0.10

El presupuesto se puede dividir en gastos corrientes (pago de sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, pago de pensiones, etc) y gastos de capital (inversiones, inversiones financieras, etc)

En el gráfico podemos ver que Lima gasta sólo el 10% en gastos de capital, mientras que el 90% restante debe cubrir gastos corrientes. Ica, Lambayeque y Callao gastan también una pequeña parte de su presupuesto en gastos de capital.

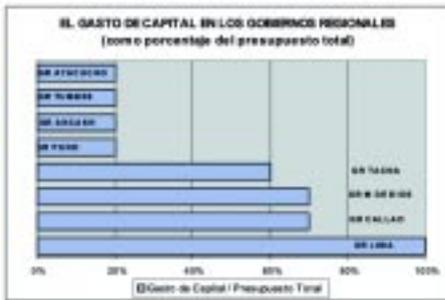
De otro lado, Apurimac, Loreto, Ucayali y Madre de Dios gastan más de la mitad de su presupuesto en inversiones.



LOS GR CON MÁS RECURSOS / LOS GR CON MENOS RECURSOS

GOBIERNO REGIONAL	Presupuesto per cápita
GR LIMA	73
GR CALLAO	241
GR HUANOUCO	311
GR CAJAMARCA	340
GR UCAYALI	810
GR LORETO	977
GR TACNA	1113
GR MADRE DE DIOS	1561

El gráfico presenta los 4 GR con mayor y con menor presupuesto por habitante. Es interesante comparar estos datos con los del gráfico 2. Las regiones con más recursos por habitante se lo deben en gran parte a los GR. En el caso de M de Dios, de los S/. 2000 asignados a cada habitante, S/. 1500 salen del presupuesto del GR, y en el caso de Tacna, de los S/. 1500, S/. 1100 salen del GR. Entre los GR con menos recursos por habitante, se encuentran Lima, con S/. 73, Callao con S/. 241, Huánuco con S/. 311 y Cajamarca con S/. 340.



LOS GR QUE DESTINAN MÁS RECURSOS A INVERSIONES / LOS GR QUE DESTINAN MÁS RECURSOS A GASTOS CORRIENTES

GOBIERNO REGIONAL	Gasto de Capital / Presupuesto Total
GR LIMA	1.00
GR CALLAO	0.7
GR MADRE DE DIOS	0.7
GR TACNA	0.6
GR PUNO	0.2
GR ANCASH	0.2
GR TUMBES	0.2
GR AYACUCHO	0.2

En el presupuesto de este año, los Gobierno Regionales tienen a su cargo los recursos correspondientes al pago de sueldos y salarios de los sectores Educación y Salud. Como esta enorme cantidad de dinero corresponde a gastos corrientes, hace que en muchos GR, el gasto de capital sea un porcentaje pequeño del total de sus recursos. De las 25 regiones, solo 6 han asignado más del 50% de sus recursos a gastos de capital. En la mayoría de los casos, como en el de los GR de Ayacucho, Tumbes, Ancash y Puno, la parte correspondiente a gastos de capital está alrededor del 20%. El GR de Lima es un caso atípico. No ha recibido en su presupuesto los recursos correspondientes a planillas de los sectores Salud y Educación, que se siguen pagando desde el Gobierno Central, así que los recursos destinados a gastos de capital son mayores.

LAS PRIORIDADES PRESUPUESTALES DE LAS REGIONES		
Región	¿En qué se gasta más?	¿En qué gasta más el Gobierno Regional?
AMAZONAS	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
ANCASH	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
APURIMAC	TRANSPORTE	EDUCACION Y CULTURA
AREQUIPA	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
AYACUCHO	EDUCACION Y CULTURA	EDUCACION Y CULTURA
CAJAMARCA	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
CALLAO	SALUD Y SANEAMIENTO	ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO
CUSCO	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
HUANCAVELICA	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
HUANOUCO	EDUCACION Y CULTURA	EDUCACION Y CULTURA
ICA	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
JUNIN	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
LA LIBERTAD	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
LAMBAYEQUE	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
LIMA	ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	TRANSPORTE
LORETO	EDUCACION Y CULTURA	SALUD Y SANEAMIENTO
MADRE DE DIOS	SALUD Y SANEAMIENTO	SALUD Y SANEAMIENTO
MOQUEGUA	TRANSPORTE	EDUCACION Y CULTURA
PASCO	EDUCACION Y CULTURA	EDUCACION Y CULTURA
PIURA	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
PUNO	ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA
SAN MARTIN	EDUCACION Y CULTURA	SALUD Y SANEAMIENTO
TACNA	SALUD Y SANEAMIENTO	SALUD Y SANEAMIENTO
TUMBES	EDUCACION Y CULTURA	EDUCACION Y CULTURA
UCAYALI	TRANSPORTE	SALUD Y SANEAMIENTO

La segunda columna del cuadro muestra la función a la que se ha asignado mayor presupuesto en la región (sea gastado por el Gobierno Central o Regional), mientras que la tercera columna muestra la función que ha sido priorizada a partir de los recursos manejados por el Gobierno Regional. Las prioridades regionales están claramente dirigidas al funcionamiento y la expansión de servicios básicos (salud y saneamiento, educación y cultura), a la atención de la pobreza a través de programas sociales y al pago de pensiones a jubilados (asistencia y previsión social). Estas prioridades reflejan una determinada forma de gastar. No estamos pensando en estrategias de desarrollo, sino simplemente en cubrir las NBI de la población. Las regiones de selva asignan más recursos a salud y saneamiento (reflejo de que hay más problemas de agua potable, desagüe, salud), mientras que en las de sierra se asigna más recursos a educación y cultura (reflejo de que hay más concentración de población, por tanto más escuelas y maestros). Sólo 3 regiones asignan la mayor cantidad de recursos a transportes. Esta prioridad excepcional se explica porque este año se ha presupuestado algún proyecto del GC en la región, el cual concentra importantes recursos (rehabilitación de las carreteras Abancay-Chalhuanca en Abancay, Tingo Maria-Aguaytia-Pucallpa en Ucayali, y diversas carreteras del sur en Moquegua). Lima, por concentrar aún grandes responsabilidades de planificación, y con ello de funcionarios públicos, asigna una gran parte de sus recursos a Administración y Planeamiento. En cuanto a los GR, la mayoría absoluta (18 de 25) asignan la mayor cantidad de recursos a Educación y Cultura; otros 5, a Salud y Saneamiento. Esto se debe a que, como ya se ha mencionado, los GR manejan el gasto corriente de Salud y Educación, lo que incrementa su presupuesto en estos rubros. A medida en que vayan recibiendo mayores competencias y recursos, podremos evaluar si es que los GR se mueven con una lógica de NBI o con una lógica de desarrollo.

Entrevista a Roxana García Bedoya

Secretaria Ejecutiva de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza



1. Desde la MCLCP, ¿qué logros y limitaciones se hallaron en el desarrollo de las experiencias piloto sobre presupuestos participativo – 2002?

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza inició esta experiencia en el año 2001 apenas constituida, ya que se vio muy claramente desde el inicio la necesidad de cambiar el enfoque en la lucha contra la pobreza, pasando del asistencialismo al desarrollo y afirmando la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil y el protagonismo de los pobres, como elementos centrales. Recogimos la experiencia que ONGs y gobiernos locales venían desarrollando desde la década anterior impulsando planes de desarrollo y presupuestos participativos e instancias de concertación local. En el 2001 los comités departamentales de la Mesa, recién conformados, lograron avanzar en versiones preliminares de planes concertados, pero no logramos influir en el presupuesto. Para el 2002, buscamos de manera concertada corregir eso; así, el Ministerio de Economía y Finanzas, da un primer nivel de oficialización a esta experiencia mediante la directiva para la preparación del presupuesto 2003 que plantea la vinculación entre la formulación de los presupuestos departamentales con los planes de desarrollo concertados y ello se ratifica con la Ley de Bases de Descentralización como parte de la “operación piloto”.

Estos dos años de trabajo nos han dejado interesantes lecciones, con importantes logros y también limitaciones:

- La potencialidad que tiene el trabajo conjunto entre equipos técnicos departamentales, constituidos por especialistas del Estado y de la sociedad civil, tanto a nivel departamental como nacional.

- El interés de las instituciones y organizaciones sociales por participar y la movilización de energías que ello produce a nivel regional en un enfoque propositivo y no simplemente de reclamo.

- La incidencia que el desarrollo de ex-

periencias como ésta puede tener en la producción legislativa. Creemos que se ha incidido de manera importante para que las leyes de descentralización y gobiernos regionales asuman estos procesos como parte de una nueva propuesta de gestión pública.

- Las debilidades existentes en el país en general y también en las regiones para la formulación de proyectos de inversión adecuadamente sustentados.

- La necesidad de que el Sistema Nacional de Inversión Pública sea más flexible adaptando su metodología de formulación y evaluación para proyectos que van más allá de la construcción de infraestructura y el apoyo a la producción, es decir proyectos sociales o de fortalecimiento de capacidades.

2. ¿Cuál cree la MCLCP que sería la estrategia más adecuada para avanzar en la participación de la sociedad civil?

El problema principal es que los actores no han asumido oportunamente que hay que hacer sí o sí el presupuesto, y se ha perdido tiempo valioso. Además de advertirlo en su oportunidad, la estrategia de la Mesa, concertada entre sus integrantes, ha sido la de apuntar a que los presupuestos participativos sean cada vez más el reflejo de un proceso real de concertación entre los diversos actores de la sociedad regional en sus diversos niveles, provinciales y distritales. Ello implica trabajar sin pausa pero con seriedad y una sensibilidad particular al tema de la justicia social.

Estamos actualmente apoyando con la capacitación no sólo en los aspectos estrictamente técnicos de la elaboración del presupuesto participativo, que es ya todo un reto para las instancias regionales, pero también en fortalecer las capacidades reflexivas y de sensibilidad sobre qué prioridades deben tener estos presupuestos para atacar la pobreza que afecta a un gran sector de la población de las regiones, población que generalmente se encuentra lejos de las capitales de departamento y

apartada de los canales de decisión. La participación debe contribuir a un proceso de inclusión de los que siempre han estado marginados.

3. ¿Cuál cree la MCLCP que es su rol dada la existencia de los Consejos de Coordinación Regional y Local?

Como ya dijimos, desde el inicio advertimos sobre el hecho de que los plazos son los que son. La Mesa, por eso buscó el año pasado contribuir a promover todos los espacios posibles para que los diversos sectores de las sociedades regionales se expresaran, debatieran e hicieran llegar sus propuestas en términos de políticas como fueron los Foros descentralizados del Acuerdo Nacional, en la consulta para la reforma constitucional y el impulso a los acuerdos regionales para establecer consensos mínimos en los espacios regionales sobre sus prioridades. Hay ahí un bagaje, un piso en el que la elaboración de los presupuestos regionales podrá apoyarse.

Respecto el tema de los CCR, la Mesa busca ser un espacio de encuentro y concertación entre el Estado y la sociedad civil. Por ello se pone al servicio del proceso de constitución de los Consejos de Coordinación Regional, pero tampoco los CCR reemplazan a la Mesa. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales es muy clara al respecto. Ciertamente la Mesa Nacional y las Mesas Regionales están convencidas de que los CCR cumplen una función central en el ejercicio democrático dentro del espacio regional. Teníamos la expectativa de que la Ley de Regionalización le diera a los CCR una mayor capacidad de influencia y de participación en las decisiones. De acuerdo a la Ley, los CCR tienen un carácter consultivo y las instituciones y organizaciones de la sociedad civil deberán imprimirle una consistencia y capacidad de representación que los fortalezca para que sus propuestas sean tomadas realmente en cuenta y sean una referencia insoslayable que además contribuirá a la institucionalidad democrática del espacio regional. La Mesa está comprometida con ese proceso.

Pese a las observaciones al "paquete descentralizador" anunciado recientemente por el presidente Alejandro Toledo, se debe reconocer un hecho: demuestra una voluntad de avanzar en el proceso aunque de manera contradictoria, por la falta de una visión compartida sobre la descentralización en el partido de gobierno y en el Ejecutivo.

Más allá de la voluntad política que expresan los anuncios (transferencia a los gobiernos regionales de nueve grandes proyectos de irrigación; del proyecto binacional de descontaminación del Lago Titicaca a Puno; transferencia a los gobiernos locales de más de 3.000 proyectos de FONCODES; transferencia a los municipios de los comedores, hogares y albergues que administra el PRONAA, etc.), que tienen en muchos casos más "hueso" que "carne", el total de los recursos involucrados en la transferencia asciende a 357 millones de soles, aunque parte de los mismos es virtual, como se demuestra a continuación:

- **La mayoría de los proyectos de irrigación (9) están desfinanciados.** Los proyectos transferidos tienen un costo de 127'822,651, sin embargo los mismos cuentan con 24'448,000 soles de recursos ordinarios.
- **El caso de FONCODES es complejo.** Porque difícilmente el Banco Interamericano de Desarrollo aceptará que su crédito de US\$ 150 millones suponga una modificación de interlocutores y criterios; además porque no parecen haber coincidencias entre la propuesta hecha por el Fondo y aquella expuesta por el CND ante el presidente Toledo.

- En este caso se alentaron **expectativas de los municipios de recibir recursos de libre disponibilidad**, en la práctica según lo señalado por el CND, cumplirán funciones de intermediación (distritales) y de evaluación (provinciales).
- Para el caso de **PRONAA y PRONAMACHS** su viabilidad depende de los resultados de una difícil negociación con la cooperación japonesa y de la superación de resistencias internas para su integración a FONCODES.
- Y sobre el anuncio de la **transferencia "adicional" a los municipios de 358 millones de soles adicionales en**

octubre próximo, todo parece indicar que el presidente se refería a los 357'124,608 soles, estimado por el CND para los programas sociales. Así como cuando se hace referencia a los 37 proyectos de ORDESUR, parece estar refiriéndose a las 37 provincias donde dicho organismo interviene.

Asimismo, la propuesta de transferencia es conservadora e insuficiente porque: i) no se pronuncia sobre programas y proyectos que pueden transferirse sin dificultad, como PROABONOS, MARENAS, INCAGRO y PRODESA-SENASA del sector agricultura (por 39 millones de soles), o los estudios de carreteras departamentales (90 millones en el presupuesto del 2003); ii) no hay un cálculo sobre los recursos adicionales a transferir; iii) no hay precisiones respecto a las relaciones y responsabilidades funcionales de los tres niveles de gobierno en ninguno de los casos; iv) no se especifican los términos de negociación con la cooperación internacional involucrada en la mayoría de "anuncios"

Programas Sociales a ser transferidos 2003
(en millones de soles)

Sector	Detalle	Presupuesto total	Presupuesto que sería transferido
MIMDES	FONCODES	378'394,200	102'166,434
MIMDES	PRONAA	78'000,000	21'060,000
MINAG	PRONAMACHS	110'000,000	29'700,000
MTC	Provías Rural	48'300,000	25'599,000
MEM	Proyectos de ELEC	214'158,703	113'504,113
MVC	INADE	117'022,651	62'022,005
MVC	ORDESUR	31'900,000	16'907,000
Total		977'775,554	370'958,552

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

presidenciales; v) varios de los programas a transferir corresponden a los gobiernos regionales y, por lo tanto no de-

Un balance inicial

ben ser material de la acreditación.

Es bueno resaltar los elementos que resultan de la coyuntura reciente:

1. Un debilitamiento aún mayor del CND en su liderazgo sobre el proceso. La intervención directa del Presidente de la República así como las posteriores declaraciones del Presidente del Consejo de Ministros erosionan aún más la imagen y las capacidades de negociación del Consejo.
2. La falta de una estrategia compartida por los Presidentes regionales también se ha puesto en evidencia. Sus principales demandas ante la propuesta de transferencia han sido de "poder" (el reglamento del CND y su categoría) y no se han concentrado en el contenido del DS. Su incapacidad para presentar propuestas alternativas y entrar a una discusión más profunda de la transferencia muestra

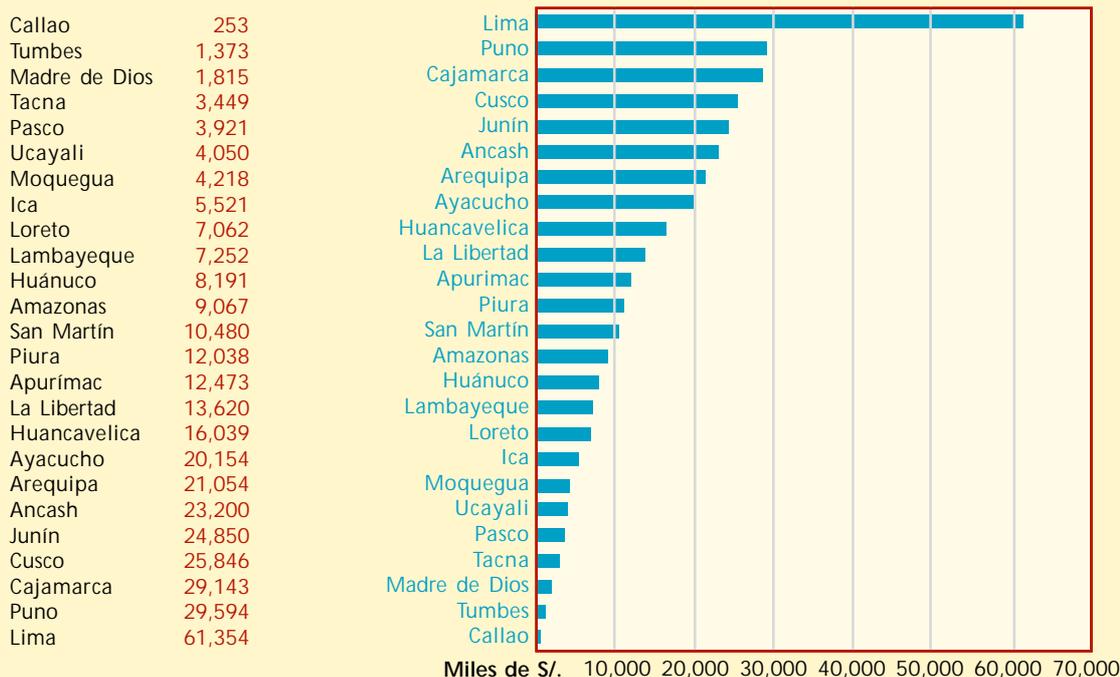
su orfandad de planteamientos.

3. El APRA, que ha alentado y asesorado la acción de los Presidentes regionales, no ha definido una posición corporativa sobre la situación de Luis Thais, ni logro articular a los alcaldes provinciales y distritales atrás de su posición. El riesgo de ser percibidos por la opinión pública como los responsables del bloqueo parcial que se observa en el proceso, contribuye sin duda a su confusión.
4. El silencio que se observa frente al tema por parte de la mayoría de alcaldes, posiblemente obedece a la creencia que mantienen de su condición de principales "beneficiarios" de esta etapa de las transferencias (84.8% del presupuesto total de aquellas está orientado al nivel local), lo que según algunos analistas es parte de una estrategia del gobierno que busca fortalecer este nivel con el que le resultaría más "fácil" negociar.
5. En cualquier caso, el DS "acelera" la conformación de los CCR y aumenta

los límites y dificultades que se están observando en este proceso¹ que es estratégico porque es parte de la estructura central de gobierno regional. Este es un tema que a la fecha parece no interesarles mayormente al CND ni a los Presidentes Regionales. En este escenario, la formulación de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos del 2004 va en camino a ser un mero trámite burocrático.

6. La ausencia de análisis y propuestas más concretas desde los gobiernos regionales se ha hecho evidente.
7. La transferencia del presupuesto del 2003 por departamentos es marcadamente desigual y no descansa en ningún tipo de criterio más allá del traslado establecido de proyectos y programas. Como resultado de ello, mientras Lima recibiría más de 60 millones de soles, por lo menos 7 gobiernos regionales obtendrían transferencias inferiores a los 5 millones de soles (Callao, Tumbes, Madre de Dios, Tacna, Pasco, Ucayali y Moquegua) provenientes de los programas sociales.

Programas Sociales 2003 - Presupuesto por Departamento



¹ Al respecto ver el pronunciamiento sobre el tema del Grupo Propuesta Ciudadana, La República, 14 de abril del 2003; pp.9

LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL, PROVINCIAL Y LOCAL:

¿SE PUEDEN HACER RÁPIDO Y BIEN?

La descentralización es una oportunidad y un desafío para todos los peruanos y peruanas. Garantizar la participación ordenada y democrática de la sociedad civil en este tipo de espacios de concertación, es un elemento central para garantizar el buen gobierno en el futuro de las regiones.

La participación de la sociedad civil es uno de los factores que distingan al actual proceso de descentralización de intentos anteriores. Como es sabido, la estructura de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales incluye ahora los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CC Provinciales y CC Distritales) como instancias donde las autoridades regionales y locales consultan y coordinan con las autoridades electas de sus ámbitos (alcaldes provinciales, alcaldes distritales, alcaldes delegados, respectivamente) y los delegados acreditados de la sociedad civil en torno a planes de desarrollo, programas sectoriales y presupuestos participativos regionales y locales.

Adicionalmente, la plena constitución y puesta en vigencia de estas instancias ha sido establecida como pre condición para que los Gobiernos Regionales y Locales se beneficien de la transferencia de los programas regionales de inversión y de los programas sociales, a iniciarse en la segunda mitad de este año.

Sin embargo, a pesar de la evidente importancia de estas instancias, no existen normas del Consejo Na-

cional de Descentralización que regulen la elección de los representantes de la sociedad civil, dejando a cada gobierno regional y local determinar plazos y procedimientos. Esta opción tiene riesgos, evidenciados por los problemas ya encontrados en las elecciones que se han producido para constituir algunos Consejos de Coordinación Regional.

Tenemos entonces, de un lado, la urgencia de constituir estos mecanismos para cumplir con las normas vigentes, elaborar de manera participativa los planes de desarrollo y los presupuestos para el año 2004, y beneficiarse de las transferencias. De otro, la necesidad de dar al proceso el tiempo necesario para que las sociedades civiles regionales y locales se informen de la existencia y significado de los CCRs y CCLs, se registren adecuadamente, y procesen la elección de sus representantes de manera informada y democrática.

La reciente decisión del MEF de diseñar una directiva específica para la elaboración de los presupuestos para el año 2004 de manera participativa, en base a un sistema ad-hoc de consultas con la sociedad



civil (ver pag. 6 de este Encarte) disminuye en algo la presión sobre los Gobiernos Regionales y Locales para la pronta constitución de los CCRs y CCLs. Puede pues darse curso a un proceso más informado y más democrático de elección de los representantes de la sociedad civil ante estas instancias.

Un Grupo de Iniciativa conformado por una variedad de sectores de la sociedad civil, que incluye a colegios profesionales, gremios empresariales, laborales y agrarios, redes de ONGs, asociaciones empresariales y otras organizaciones, ha elaborado una propuesta de reglamento de elecciones de los representantes de la sociedad civil, que está ya en manos de todos los Gobiernos Regionales (ver propuesta de reglamento y aportes de Propuesta Ciudadana en www.participaperu.org.pe).

Habría que difundirla también a los Gobiernos Locales y habría que acompañarla de una propuesta de cronograma de actividades que incluyan actividades de información a la sociedad civil en torno las nuevas instancias y la construcción de consensos en torno a mecanismos que aseguren la plena legitimidad de las elecciones de los representantes de la sociedad civil.

El objetivo es ahora constituir estas instancias antes del fin del primer semestre de este año, de manera tal de asegurar la fluidez del proceso de transferencias. Para asegurar su legitimidad y para que en base a la misma estas instancias puedan incorporarse en la segunda mitad a los procesos participativos relativos a los planes de desarrollo y los presupuestos anuales, es necesario consensuar las normas y procedimientos más adecuados. El tiempo está disponible. Lo que está ahora a prueba es la voluntad democrática de la sociedad civil y de las autoridades regionales y locales.



SOBRE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL

Problemas observados

- Escasa información sobre los alcances y la naturaleza de esta instancia
- Falta de claridad sobre las etapas y el cronograma, elementos indispensables para su instalación
- Convocatorias con plazos muy cortos y poca difusión
- Sistemas de registros de las organizaciones centralizados
- Falta de claridad en los procedimientos para la elección de representantes

Recomendaciones

- Implementar campañas de difusión de información sobre qué son y para qué existen los CCR. A nivel regional a través de los Gobiernos Regionales, y a nivel nacional a través de CND.
- Concertación entre el gobierno regional y la sociedad civil para definir los reglamentos para la elección de sus representantes.
- Convocar con la mayor cobertura posible a la inscripción de las organizaciones de la sociedad civil, y usando las lenguas nativas en caso de las regiones con población indígena, por 15 días como mínimo.
- No limitar la inscripción de las organizaciones de la sociedad civil a la capital de región. Hacerlo de manera descentralizada, con apoyo de los municipios provinciales durante un lapso mínimo de 15 días.
- Convocar a elecciones de CCR con mínimo 7 días de anticipación, para que se puede decidir el voto.
- Buscar el apoyo de la ONPE y la Defensoría del Pueblo para garantizar la legitimidad del proceso.
- Encargar a las Gerencias de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial la responsabilidad administrativa del proceso.

NORMAS LEGALES DE CONSTITUCIÓN ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

	ROF	Remuneración Presidente	Dietas consejeros	Reglamento Consejo Regional	Reglamento CCR	Estructura orgánica	Plan anual adquisiciones	Cuadro comisiones	Convocatoria Directores sectoriales
Amazonas		•		•			•		
Ancash		•	•	•				•	
Apurímac		•		•					
Arequipa		•	•	•		•	•		•
Ayacucho	•	•		•			•		
Cajamarca		•	•				•		
Callao	•	•		•				•	
Cusco	•	•	•	•	•		•		
Huancavelica	•	•	•	•		•	•		
Huánuco	•			•			•		•
Ica	•								
Junín	•	•	•	•			•		•
La Libertad			•	•		•	•		
Lambayeque	•	•	•		•		•		•
Lima	•	•	•	•			•		•
Loreto	•					•	•		
Madre de Dios	•	•	•	•		•			•
Moquegua	•	•	•	•					•
Pasco		•	•	•		•			•
Piura	•	•	•						•
Puno		•	•			•	•		
San Martín	•	•	•	•		•	•		•
Tacna	•	•	•	•		•			
Tumbes				•		•			•
Ucayali	•			•		•	•		•

Fuente: Diario Oficial El Peruano

Se diseña Sistema de Monitoreo para ejercer la Vigilancia Ciudadana

Con arduo trabajo para el recojo de información y en diálogo con los líderes y actores sociales de diversas regiones se viene diseñando un Sistema de Vigilancia Ciudadana cuyo objetivo es el seguimiento de la gestión de los gobiernos nacional, regionales y locales, en el marco del proceso de descentralización. Los seis ejes temáticos identificados son: presupuesto, transparencia en la gestión, participación ciudadana, sector educación, sector salud y sectores estratégicos.

A través de este instrumento la sociedad civil en los departamentos de Ica, Cusco, Piura, San Martín, Junín y Ucayali fortalecerá su capacidad para analizar el desempeño de sus autoridades, así como para aportar constructivamente y lograr una creciente eficiencia en la gestión pública.

Actualmente el sistema esta siendo validado. En agosto se contara con el Primer Reporte que dará cuenta de los seis primeros meses del proceso. Esta información se difundirá a través de esta publicación, la pagina web: www/participaperu.org.pe o las campañas informativas (radio, televisión, prensa).

Se abre un nuevo sitio en la web: www.cooperaregion.org.pe



A partir del martes 22 de abril estará disponible el sitio web: www.cooperaregion.org.pe como espacio de difusión e intercambio de información en torno del tema de la cooperación des-

centralizada. Incluye secciones como:

- Experiencias innovadoras en la cooperación descentralizada con América Latina.
- Sitios web de interés.
- Información sobre entidades que apoyan el tema de la cooperación descentralizada.
- Bibliografía reciente sobre cooperación descentralizada y desarrollo local.

ABECÉ DE LA DESCENTRALIZACIÓN

¿Qué es?

Oportunidades que ofrece

EXPERIENCIAS

Participa *Perú*

Ingresa a nuestra Página Web

..... www.participaperu.org.pe

LEGISLACIÓN

Leyes. Decretos supremos,
acuerdos regionales,
resoluciones regionales, ordenanzas...

NOVEDADES

REDES VIVAS