

La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación*

Nelson Shack Yalta

Introducción

Luego de ocho intentos fallidos por lograr la descentralización económica, política y administrativa del país a lo largo de sus más de 180 años de historia republicana, en el Perú se ha iniciado un nuevo proceso de descentralización, que conduzca a su vez a un proceso de modernización del Estado y reforma de la administración pública, claramente marcado -a diferencia de los procesos de cambio anteriores que en muchos aspectos fueron implementados de manera unilateral por las autoridades del gobierno central- por la activa participación de la ciudadanía y el desarrollo de espacios de diálogo y concertación entre los distintos actores involucrados: gobierno nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, representantes de la sociedad civil, del sector privado y de la cooperación internacional.

Una de las herramientas que se ha decidido utilizar en este complejo proceso de acercar las posiciones de los distintos actores ha sido el presupuesto participativo, el cual no sólo constituye un cambio en la operatividad presupuestaria, sino una reforma silenciosa que viene promoviendo un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas respecto a cómo planear y elaborar presupuestos en el marco de un proceso abierto y participativo, que logra consensos básicos entre los distintos actores en torno a las prioridades de inversión en condiciones de escasez, y contribuye a acercar las preferencias de la ciudadanía y las prioridades del gasto público, fortaleciendo la democracia en el país.

Esta participación le ha otorgado a los presupuestos un nivel de legitimidad social que nunca antes tuvieron, induciendo a la modificación sustancial del arreglo jurídico e institucional del Estado para contemplar la participación de la sociedad en el proceso de asignación de recursos públicos. En efecto, en menos de tres años se ha reformado el capítulo XIV de la Constitución Política del Perú, sobre descentralización, y se han aprobado nuevas leyes de bases de la descentralización, de gobiernos regionales, y de municipalidades, así como una ley específica sobre presupuesto participativo.

Esta reforma está contribuyendo a su vez a transformar la relación entre el Estado y la sociedad civil, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un ejercicio creativo y complementario de mecanismos de democracia directa y democracia representativa en cada nivel de gobierno, donde la concertación política y la aplicación de criterios de viabilidad técnica y rentabilidad socioeconómica de las acciones que se determinan en el proceso de toma de decisiones se presentan de manera explícita.

En este orden de ideas, es conveniente efectuar una evaluación de los primeros resultados del proceso de planeamiento y programación participativa del presupuesto en el Perú, extrayendo algunas lecciones respecto a la efectividad del proceso y de los instrumentos de concertación política que subyace a esta reforma. A continuación se presenta una evaluación preliminar de este proceso, la cual ha sido estructurada en tres capítulos.

El primero de ellos, bajo el encabezado “Algunas precisiones conceptuales”, establece las definiciones básicas referidas al proceso de participación ciudadana, al tiempo que señala las particularidades para el caso peruano y menciona los principales hechos normativos de dicho proceso; en el segundo capítulo, titulado “El proceso de programación participativa”, se describe brevemente los detalles del proceso de planeamiento concertado y presupuesto participativo llevado a cabo en el Perú durante los últimos dos ejercicios fiscales, así como los resultados obtenidos; finalmente, en el capítulo

(*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

tercero, bajo el rótulo de “Primeras lecciones aprendidas”, se ensayan preliminarmente algunas conclusiones y recomendaciones respecto a este proceso.

I. Algunas precisiones conceptuales

A medida que el Estado ha ido creciendo e involucrándose en nuevas áreas de acción, se han generado iniciativas para establecer relaciones más estrechas entre las entidades de los gobiernos locales y de ámbito regional con la administración central. En este proceso de reforma institucional, de delegar poderes, la modernización del Estado se ha constituido en uno de los ejes fundamentales, dentro del cual la descentralización en general, y los mecanismos de concertación de decisiones participativas a través de los presupuestos participativos, en particular, se han convertido en una herramienta que busca cambiar la forma cómo el Estado se relaciona con los ciudadanos, esto es, la posibilidad de la participación de las mayorías en el diseño, construcción, seguimiento y control de las decisiones y políticas públicas a ser aplicadas en sus jurisdicciones.

De hecho, la institucionalización de la participación ciudadana en las decisiones públicas es, sin duda, un fenómeno nuevo en nuestra realidad. Antes de continuar, conviene tener en cuenta que, tal como lo exponen Denche y Alguacil (1993), la participación puede ser entendida en el sentido integrador de “ser partícipe de”, es decir recibir o disponer de servicios, o en el de “tomar parte en”, que se refiere a la capacidad colectiva para promover iniciativas de dinamización de la vida social, lo que supone una profundización de la práctica participativa. O más extensamente, siguiendo a Revello (1999), se puede pensar en las distintas dimensiones de la participación: como expresión de las demandas sociales, como estrategia de cooperación, como proceso de articulaciones institucionales y sociales, como una dimensión del control o como una estrategia de concertación para el desarrollo.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, algunos autores, como Font y otros (2000), señalan que a pesar de las muchas limitaciones que siguen existiendo, ya por la resistencia de algunas autoridades a abrir procesos participativos que no les ofrecen garantías de control sobre los resultados, y en el caso extremo por la falta de interés de los ciudadanos, durante las últimas décadas se ha desarrollado una creciente presencia de diversos mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública con funcionamientos y resultados muy dispares, que tienen en común el pretender escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas desde sus respectivos ámbitos.

En este contexto, puede definirse el Presupuesto Participativo como un proceso que fortalece las relaciones Estado-sociedad, mediante el cual se establecen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de gobierno regional o local así como la asignación de los recursos necesarios, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de los actores públicos y privados para la consecución de los objetivos estratégicos, constituyendo el reflejo financiero del Plan de Desarrollo Concertado para el año fiscal en curso.

El proceso participativo que viene desarrollándose en el Perú, a diferencia de otras experiencias en las cuales éste se ha desarrollado como política de gobierno focalizado en un determinado espacio local, se constituye en una experiencia de gestión que, además de haber sido considerada como obligatoria en la normatividad vigente, conceptúa su realización no sólo en el ámbito local o distrital, sino que la relaciona al ámbito provincial y regional, esto es, una política de Estado que en cada espacio ha considerado la visión de desarrollo nacional, convirtiéndose en una experiencia de gestión conjunta de recursos.

La importancia del proceso del presupuesto participativo radica en la institucionalidad que adoptan las decisiones que se toman durante las diferentes secuencias en las que éste se realiza, en especial cuando se formalizan los acuerdos que posteriormente son considerados en los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales o gobiernos locales al momento de su aprobación. Los resultados del proceso participativo de los presupuestos pasan a ser parte de los presupuestos

institucionales, con lo cual se convierten formal y legalmente en acciones a considerar dentro del proceso presupuestario del sector público.

En un primer momento, los acuerdos adoptados se consideran en la fase de programación presupuestaria. Una vez que se aprueban los presupuestos institucionales pasan a ser parte de los objetivos y metas que integran dichos presupuestos; y luego continúa el proceso presupuestario con las fases de ejecución y evaluación; es responsabilidad de las autoridades, durante el proceso presupuestario, la ejecución de los acuerdos adoptados en los procesos participativos de los presupuestos.

Al respecto, tal como lo plantea Cardozo, citado por Revello (1999), cuando las autoridades asumen la responsabilidad de llevar adelante el proceso, no sólo es importante “decidir” en nombre y para los ciudadanos que las han elegido, sino también “explicar” el porqué de esas decisiones, así como “escuchar”, recibir “señales” acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre cómo cambiar o modificar las políticas o programas en curso. De hecho, el principal potencial de los procesos participativos es el de considerar, dentro de su naturaleza, un nuevo estilo de ejercicio del poder, de estimular “el cambio de juego, el pase de un juego de reclamación de valores a uno de creación de valores”.

No sólo la forma de su realización sino los mecanismos propuestos para su desarrollo y legitimación en las decisiones, convierte a los ciudadanos a través de su participación en actores importantes del proceso. Del mismo modo, los aportes de actores no públicos, esto es, el esfuerzo de cooperación público-privada para el financiamiento de las acciones priorizadas en el proceso, permite comprender cuál es la importancia de los documentos de los Presupuestos Participativos, ya que en éstos se registran no sólo los aportes que realizarán los gobiernos regionales o gobiernos locales, según sea el caso, sino el aporte de la sociedad en su conjunto (desde materiales y mano de obra aportados por la sociedad hasta los recursos provenientes de las transferencias del gobierno nacional).

Es a través de los Presupuestos Participativos que, bajo diferentes formas organizativas, se está coadyuvando al ejercicio pleno de una ciudadanía moderna y responsable. En efecto, aunque en los últimos años en diversos lugares del Perú se han fortalecido las instancias de participación ciudadana, esto es, los espacios de encuentro entre la sociedad civil y los gobiernos regionales y locales (se pueden encontrar las asambleas ciudadanas, las audiencias públicas, los comités vecinales, las mesas de diálogo, las mesas de concertación de lucha contra la pobreza), los procesos de diálogo y concertación establecidos en el marco de los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos, vienen constituyéndose en el principal instrumento de participación de la comunidad en la gestión pública del presupuesto, por el nivel de convocatoria que tienen. Allí se refleja el compromiso de los niveles subnacionales de gobierno de hacer lo que la población debidamente representada decida, y se constituye en instrumento primordial para mejorar las barreras burocráticas entre Estado y sociedad civil y construir una ciudadanía activa.

Dicha participación, así como los mecanismos para hacerla efectiva, si bien han sido experimentados anteriormente con el apoyo y cooperación de ciertas entidades y organizaciones civiles en algunas municipalidades¹, fueron hasta ahora escasamente desarrollados desde la administración pública central.

El primer paso hacia el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas desde el gobierno central se realizó mediante la reforma silenciosa del presupuesto, a través del desarrollo de los trabajos iniciados desde fines del 2001 para la realización de la “Operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión”. El presupuesto se convirtió en una herramienta de gestión e instrumento de programación económica y social que permitió procesar cuantitativamente, en un escenario fiscalmente restrictivo, las crecientes demandas sociales (especialmente en materia de

inversión) de los pueblos del Perú y los compromisos de los distintos actores (públicos y privados) para su atención progresiva a lo largo de los siguientes años en consideración a los acuerdos adoptados².

Posteriormente, el tema de los planes y de los presupuestos participativos en los niveles subnacionales de gobierno ha sido institucionalizado mediante la Ley N° 27680 -Ley que modifica la Constitución Política del Perú, en el capítulo referido a la descentralización-, la Ley N° 27783 -Ley de Bases de la Descentralización-, la Ley N° 27867 -Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-, y la Ley N° 27972 -Ley Orgánica de Municipalidades.

En agosto de 2003, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28056 -Ley Marco del Presupuesto Participativo-, y mediante el Decreto Supremo N° 171-2003-EF, su Reglamento; se le otorga así mayor legitimidad al proceso que se venía impulsando desde el año 2002, al establecerse con dicha normatividad los principios rectores para el desarrollo de los mecanismos y estrategias de participación efectiva de la sociedad civil en la programación de los presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos de los gobiernos regionales y locales.

Con dicha normativa, que regula la intervención de la población en las etapas de programación y definición de los planes de sus respectivas circunscripciones, se garantiza formalmente la participación de los ciudadanos en las decisiones respecto al destino y la gestión de los recursos públicos que se aplican a través de los presupuestos.

II. El proceso de programación participativa

En el marco de lo señalado, es el componente participativo de la descentralización, constituido por los presupuestos participativos, el que más progresos ha alcanzado en su institucionalización a pesar de algunas dificultades advertidas en su desarrollo. No cabe duda que los avances en el proceso -que aún no son percibidos por todos los ciudadanos como se hubiera deseado- han originado que las relaciones entre el Estado y la sociedad en los ámbitos regional y local se hayan modificado, habiéndose producido, de alguna manera y en diferentes grados, procesos en los que la opinión y la participación de los ciudadanos son consideradas en las decisiones respecto al destino de los recursos públicos que manejan los gobiernos regionales y gobiernos locales.

A continuación se presenta una síntesis apretada de cómo se ha realizado y qué resultados se han obtenido del proceso de programación participativa del presupuesto en el Perú durante los años 2003 y 2004.

A. La operación piloto 2003

Durante el proceso de programación del presupuesto del sector público correspondiente al año fiscal 2003, se introdujo, además de cambios metodológicos importantes, la consideración de una innovación trascendental respecto a la forma tradicional de concebir los presupuestos públicos, lo que ha contribuido a una mayor transparencia, utilidad y legitimidad de este instrumento de política económica.

Este elemento nuevo, considerado en el presupuesto 2003, está referido al proceso de presupuesto y planeamiento participativo en materia de gastos de inversión, en el cual participaron todos los departamentos del país, y luego del cumplimiento de una evaluación y procedimientos técnicos, se seleccionó a los departamentos que participarían en la operación piloto de priorización de sus proyectos de inversión a considerar en el presupuesto del sector público de 2003.

Por primera vez en cada departamento del Perú, los grupos representativos de la sociedad procesaron las demandas de los distintos sectores de la sociedad, estableciendo consenso sobre las prioridades de cada lugar y creando conciencia en la tarea de buscar y generar nuevos recursos para el desarrollo del país.

Programación participativa del presupuesto 2003

A fines del año 2001 se iniciaron, desde la Dirección Nacional del Presupuesto Público, los trabajos conceptuales respecto a la manera de cómo considerar los procesos participativos en la elaboración del presupuesto del sector público. Ello condujo a que en el mes de mayo de 2002 se aprobara mediante la Resolución Directoral N° 022-2002-EF/76.01, un instructivo conteniendo las pautas para el desarrollo de una operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión.

En realidad, si bien a nivel de algunos gobiernos locales ya se venían experimentando los procesos participativos, es a partir de la aprobación del referido Instructivo N° 001-2002-EF/76.01 que se dieron las pautas para el desarrollo de la operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión. Se dio así, desde el gobierno nacional, el primer paso hacia una reforma silenciosa del presupuesto, convirtiéndolo en una herramienta de gestión e instrumento de programación económica y social que no sólo ha permitido contar con un nuevo elemento en la operatividad presupuestaria al haber introducido un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas respecto a cómo planear y elaborar presupuestos en el marco de un proceso abierto y participativo, sino también ha permitido conciliar de una manera concertada las preferencias de la ciudadanía y las prioridades del gasto público a cargo de las entidades regionales y locales, las cuales se reflejaron en los Planes de Desarrollo Departamentales Concertados (PDDC).

De los 24 departamentos, dos de ellos (Arequipa y Lambayeque) no llegaron a presentar sus correspondientes PDDC; calificando nueve (Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín) para la operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público en materia de gastos de inversión para el año fiscal 2003, cuyo propósito fue determinar los proyectos en ejecución y los nuevos que la sociedad regional estimara conveniente priorizar para su desarrollo durante el ejercicio 2003, los mismos que se incluirían en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003.

En ese sentido, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003 (Ley N° 27879), a diferencia de años anteriores, amplió su cobertura, incorporó mejoras metodológicas importantes, consideró las preferencias de los distintos actores en la determinación de las prioridades del gasto de inversión, y sentó las bases para el inicio responsable y gradual del proceso de descentralización fiscal al haber asignado los recursos distinguiendo los tres niveles de gobierno.

Respecto al proceso, cabe señalar algunos elementos considerados en la realización de la operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto en materia de gastos de inversión:

En primer lugar, se estimó conveniente determinar la restricción presupuestaria global de recursos que por la fuente de financiamiento de recursos ordinarios se destinarían para los proyectos de inversión de alcance regional y local; estimándose a nivel regional un monto total global de S/. 1.294 millones.

En segundo lugar, para determinar los montos de recursos correspondientes a cada región que podrían destinarse a gastos de inversión, se consideró los niveles de pobreza de cada región. Para ello se utilizó el índice de severidad de la pobreza, que resultó de ponderar la tasa de severidad de la pobreza de cada departamento por su respectiva población, determinado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del último trimestre del año 2001.

Esta distribución permitió que por primera vez en el presupuesto del Perú, se asignen los gastos de capital a nivel regional bajo un criterio de pobreza explícito. El monto asignado constituyó todo el gasto de capital que se ejecutaría, tanto para el financiamiento de proyectos nuevos como de aquellos

en ejecución que la sociedad regional decidiera debían continuarse y reflejados en los Planes de Desarrollo Departamentales Concertados (PDDC).

Estos PDDC se constituyeron en instrumentos orientadores para la determinación de los objetivos institucionales, y en ellos se reflejaron los resultados obtenidos en la discusión de las prioridades de gasto en materia de inversión, coherentes con los objetivos estratégicos y la visión del desarrollo y competitividad departamental.

Resultados obtenidos en la Operación Piloto

Al momento de haber vencido el plazo de presentación de los PDDC, 22 departamentos presentaron dichos planes. Se precisó que todos los departamentos que, por su grado de madurez en el proceso de concertación y las capacidades técnicas e institucionales existentes, lograran entregar satisfactoriamente antes del 15 de junio de 2002, a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional respectivos, su PDDC a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, así como al Comité Ejecutivo Nacional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, serían considerados en la operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión³.

Calificaron en la operación piloto nueve de los 22 departamentos que presentaron sus PDDC (Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín), a los cuales se les había asignado S/. 433 millones. En tal sentido, este proceso permitió para estos nueve departamentos, considerar en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público correspondiente al año 2003, los proyectos que la sociedad priorizó concertadamente para su desarrollo. La información respecto al desarrollo de esta primera etapa del proceso fue remitida por la Dirección Nacional del Presupuesto Público a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

De los S/. 433 millones asignados a los departamentos que calificaron para la operación piloto, se comprometió, a agosto de 2002, cuando se presentó el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2003 al Congreso de la República, recursos para gastos de inversión regional por la suma de S/. 118 millones, quedando un saldo de S/. 315 millones para dichos departamentos, a los cuales se podría acceder hasta diciembre de 2002 para el financiamiento de los proyectos priorizados que cumplieran con los procedimientos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública.

A diciembre de 2002, estos nueve departamentos comprometieron S/. 99 millones adicionales a los S/. 118 millones comprometidos hasta agosto de 2002, los cuales se atendieron progresivamente durante el año 2003 para financiar la ejecución de los proyectos priorizados y calificados como viables de acuerdo con el Sistema Nacional de Inversión Pública.

De esta manera, la operación piloto constituyó un primer paso hacia la recuperación de la cultura del planeamiento regional, que ha permitido, mediante la experiencia resultante de los talleres efectuados, construir metodologías y acuerdos institucionales que vienen haciendo posible consolidar sistemáticamente los mecanismos de participación, concertación, consulta y vigilancia ciudadana, en el manejo del conjunto de los recursos públicos escasos reflejados en el presupuesto.

B. El presupuesto participativo 2004

Durante el año 2003, cuando se realizaban los trabajos de preparación para el proceso de programación, formulación y aprobación de los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales y gobiernos locales correspondientes al año fiscal 2004, la Dirección Nacional del Presupuesto Público, con el objeto de continuar promoviendo la participación de los ciudadanos en la identificación de los problemas de la comunidad y de sus posibles soluciones, aprobó el Instructivo para el Planeamiento del

Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. En él se establecieron los lineamientos y pautas metodológicas que permitiesen orientar a los gobiernos regionales y locales a nivel provincial y distrital en la priorización de manera participativa y concertada de sus gastos, con especial incidencia en el gasto de inversión, de manera consistente con la disponibilidad de recursos públicos para el año fiscal 2004, en el contexto de un proceso general de planeamiento, programación y presupuestación que vincule armoniosamente las acciones en el corto, mediano y largo plazo, así como los planes y presupuestos en cada nivel de gobierno.

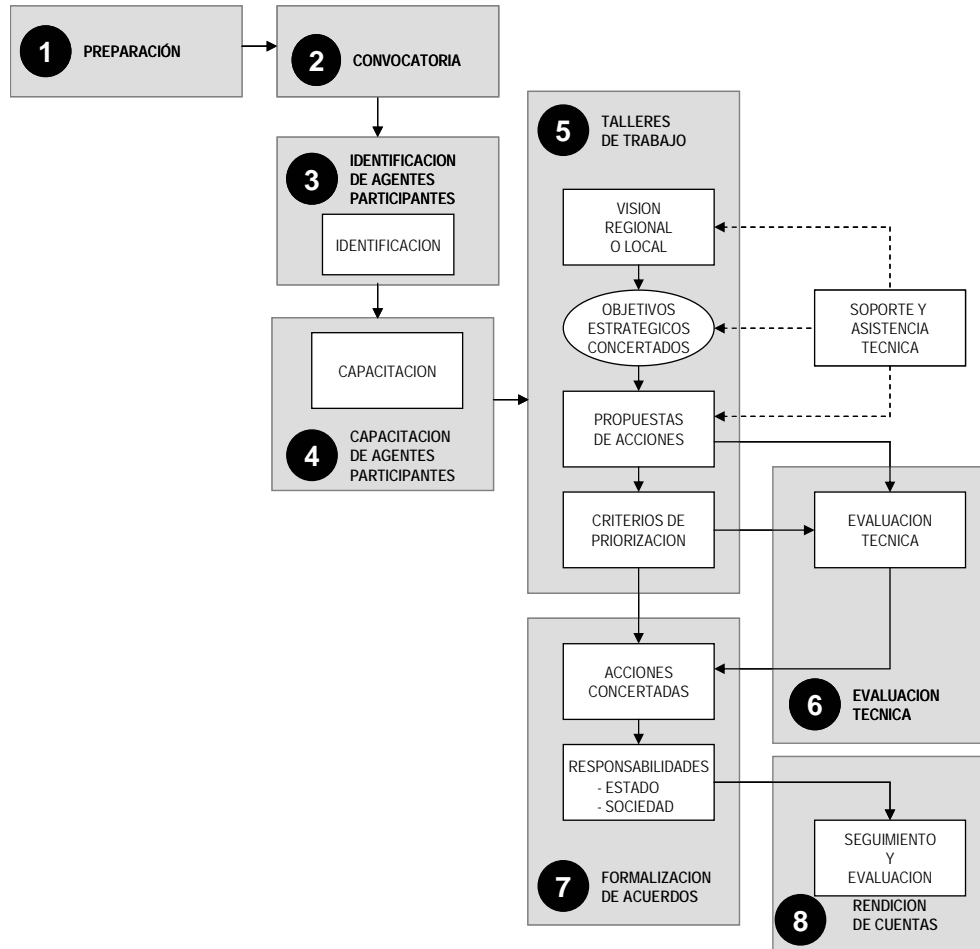
Cabe recordar que fue en el transcurso de dicho año, en agosto de 2003, cuando se aprobó la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056), y el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Decreto Supremo N° 171-2003-EF).

A diferencia del proceso correspondiente al año anterior, el Instructivo para el Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo estableció de manera clara la articulación que debe existir entre los planes y los presupuestos, así como la relación entre los distintos niveles de gobierno en el establecimiento de las prioridades del gasto público. Se definió que el elemento orientador del desarrollo regional o local y del proceso del presupuesto participativo son los Planes de Desarrollo Concertados, los que contienen los acuerdos sobre la visión de desarrollo y objetivos estratégicos de mediano y largo plazo de la comunidad en concordancia con los planes sectoriales y nacionales.

Si bien el Instructivo se constituye en una herramienta metodológica de carácter referencial, se estimó conveniente, para el inicio del proceso, establecer un cronograma de trabajo conteniendo plazos máximos para la realización de las distintas fases del proceso participativo, a fin de permitir una oportuna presentación y aprobación de los presupuestos institucionales, los cuales deben reflejar, en el caso de las inversiones, los resultados alcanzados en el proceso participativo en las respectivas localidades.

Para el desarrollo del proceso del presupuesto participativo, se establecieron de manera referencial una secuencia de acciones, tal como se aprecia a continuación:

Fases del proceso de presupuesto participativo



Preparación

El presidente del gobierno regional o el alcalde, según sea el caso, desarrolla las actividades de difusión sobre la importancia de la participación ciudadana en los procesos participativos, así como de las normas que señalan su cumplimiento, y selecciona, entre otras que considere pertinente, la siguiente información para su distribución a los agentes participantes:

1. Plan de Desarrollo Concertado del año anterior y avances en su desarrollo, en caso de contar con dicho documento.
2. Informe de la situación del Plan Estratégico Institucional Multianual del Gobierno Regional o, en su caso, del Plan de Desarrollo Institucional del Gobierno Local, si se cuenta con dicho documento.
3. Detalle de las acciones, traducidas en actividades o proyectos, priorizadas en el proceso participativo del año previo, su nivel de ejecución, así como los recursos necesarios para su culminación, si se hubieran realizado. Asimismo, se pone a disposición de los participantes la lista de acciones definidas en los talleres de trabajo durante el proceso participativo del año anterior que no fueron priorizadas por falta de financiamiento o como resultado de acuerdos del proceso.
4. Relación de proyectos ejecutados y concluidos por el gobierno regional o local y sus costos de mantenimiento.
5. Detalle de los recursos totales que el gobierno regional o local asigna para la ejecución de acciones resultantes del proceso.

6. Informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y el sector privado en procesos participativos previos y su nivel de cumplimiento, cuando existan.

7. Informe de los avances en mejoras de competitividad: infraestructura, educación, salud, seguridad jurídica, derechos de propiedad, adecuada regulación (por ejemplo, en estándares de calidad y normas sanitarias), entre otros, según corresponda.

Convocatoria

La convocatoria al proceso participativo la realiza el gobierno regional o local a través de los medios de comunicación más adecuados según su localidad, haciendo uso de anuncios en los diarios de mayor circulación, avisos en plazas públicas, avisos comunales, bocinas, parroquias, entre otros, para así garantizar una amplia representación y participación.

Identificación de agentes participantes

La identificación de los agentes participantes debe incluir la mayor participación y representatividad de la sociedad civil organizada y no organizada. Para tal efecto, el gobierno regional o local elabora una ordenanza en la que reglamenta el proceso de identificación y acreditación de los agentes participantes. La ordenanza, además, debe precisar las responsabilidades de dichos agentes y el cronograma para el desarrollo de las acciones del proceso participativo, el cual debe permitir (al considerar las fechas) la articulación de las actividades y la retroalimentación entre los procesos a nivel regional, provincial y distrital.

Los agentes participantes son quienes participan, con voz y voto, en la discusión y/o toma de decisiones en los procesos de planeamiento y presupuesto participativo. Están integrados por los miembros de los Consejos de Coordinación Regional, Consejos de Coordinación Local, Consejos Regionales, Concejos Municipales, los representantes de la sociedad civil y los representantes de las entidades del gobierno nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y designados para estos fines. También es agente participante el equipo técnico de soporte del proceso, que participa con voz pero sin voto.

De acuerdo con los resultados obtenidos, para el caso de los gobiernos regionales han sido los representantes de los Concejos Municipales (23%) quienes han tenido una mayor presencia en los trabajos realizados en la programación participativa de los presupuestos. Le siguen en orden de importancia, entre otros, los representantes de las asociaciones civiles, de los organismos no gubernamentales de desarrollo y de los organismos e instituciones privadas, con una importancia de 6% cada uno.

A nivel local, es importante mencionar las características de los agentes que intervinieron en el proceso participativo. En primer lugar se tiene que, tanto a nivel provincial como distrital, las juntas o comités vecinales representaron el 24% y el 16% del total de participantes, respectivamente. Las agrupaciones sociales estuvieron presentes en dichos procesos en un 11% en el ámbito provincial, y en 9% en el ámbito local, mientras que las asociaciones civiles en un 6% y 9% respectivamente. Cabe destacar que los procesos participativos llevados adelante por las municipalidades distritales convocaron un 12% de comunidades campesinas, nativas, indígenas o afro peruanas, mientras que a nivel provincial sólo un 5%.

Capacitación de agentes participantes

Para la capacitación de agentes participantes corresponde a los gobiernos regionales y locales implementar los mecanismos correspondientes. Asimismo, corresponde a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los organismos de la sociedad civil y la cooperación

internacional, implementar programas de capacitación descentralizada en temas de planeamiento y concertación, programación y presupuesto regional y municipal, inversión pública, y otros que se consideren necesarios en el marco del Plan Nacional de Capacitación que se establece en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Al respecto, cabe señalar que el programa de seminarios sobre “Presupuesto Participativo” llevado a cabo durante los meses de marzo a junio, en los 24 departamentos del país, estuvo dirigido a autoridades de los gobiernos regionales y locales, miembros de los Consejos de Coordinación Regional y Local y funcionarios responsables de las áreas de planificación, presupuesto e inversiones, en su calidad de agentes participantes del proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo. Asistieron a los seminarios alrededor de 3.700 participantes, y tuvieron por objeto apoyar la realización de los procesos de planeamiento, programación y presupuestación de los gobiernos regionales y locales en sus respectivos ámbitos de gestión, dando a conocer las herramientas metodológicas necesarias para dar inicio a dichos procesos.

Además de los seminarios realizados, la Dirección Nacional del Presupuesto Público, de acuerdo con las atribuciones que la Ley Marco del Presupuesto Participativo le confiere para reglamentar dicho proceso y establecer los lineamientos necesarios a fin de asegurar su adecuado desarrollo, ha difundido una serie de orientaciones a través de comunicados y oficios circulares, los que se encuentran a disposición en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, dirigidos a los gobiernos regionales y locales, y a la ciudadanía en general.

Desarrollo de los talleres de trabajo

Los talleres de trabajo son las reuniones convocadas por los presidentes regionales o los alcaldes en cada región o municipalidad, según corresponda, en las cuales se definen o revisan la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos, se plantean las acciones a implementar y se señalan los compromisos que los diversos actores públicos y privados asumirán en el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

El número de talleres a realizar se ajusta a la necesidad de cada lugar, según las características de organización del territorio de cada ámbito regional, provincial o distrital.

Corresponde al presidente regional o al alcalde provincial o distrital, asegurar que el desarrollo de los talleres de trabajo se realice con una convocatoria oportuna, dado que estos constituyen el espacio para: (i) la interacción entre las diferentes instancias de los niveles de gobierno, la que puede derivar en acuerdos de financiamiento compartido de acciones; (ii) la articulación de las intervenciones de las entidades del gobierno nacional con las de otros niveles de gobierno y con la comunidad; (iii) la articulación de las iniciativas privadas con las intervenciones de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil; y (iv) para que las autoridades elegidas presenten las propuestas del gobierno regional o local, según sea el caso.

El equipo técnico es el encargado de brindar el apoyo para la realización de los talleres, debiendo preparar la información necesaria y consolidar sus resultados para el posterior desarrollo técnico y la evaluación de las propuestas de acciones. El resultado de los talleres de trabajo es registrado en actas, las que deben ser firmadas por todos los participantes.

Como primer acto público, el presidente del gobierno regional o el alcalde provincial o distrital, según sea el caso, debe presentar la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos contenidos en los Planes de Desarrollo Concertados de años anteriores, así como los avances logrados según los objetivos planteados. De no contarse con dicho documento o de considerarse necesaria su reformulación o actualización, se anunciará el desarrollo de los talleres de trabajo específicos para la formulación del respectivo Plan de Desarrollo Concertado.

También en este primer momento se entrega la información correspondiente a la rendición de cuentas pública de los resultados del proceso participativo del año previo, si es que se realizó, o sobre

la ejecución de su presupuesto institucional, en caso contrario, así como del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores, públicos y privados, del proceso participativo, con el objetivo de mejorar y orientar el proceso en curso. En general, los procesos participativos previos deben alimentar el proceso en curso, evitándose la duplicación de tareas ya realizadas.

Luego se procede al desarrollo de los talleres de trabajo, que son de dos tipos: (i) de diagnóstico temático y territorial, y (ii) de definición de criterios de priorización.

En los talleres temáticos el diagnóstico se realiza en función de grandes ejes de análisis, como pueden ser el económico, social y ambiental. Los talleres territoriales implican un diagnóstico basado en el espacio geográfico en el que se asienta una determinada población.

Para el desarrollo de los talleres temáticos y territoriales, se precisa de una etapa previa en la que dichos agentes se reúnen con los ciudadanos a los que representan, con el propósito de determinar sus propios problemas y potencialidades. En esta reunión también proceden a señalar su interés de participar en la solución de determinados problemas y/o aprovechamiento de determinadas potencialidades mediante el aporte concreto de recursos financieros, físicos o humanos.

Con esta información como insumo y a partir de los problemas y potencialidades identificados, los agentes participantes se reúnen para derivar y consolidar las acciones que tenderán a resolver los problemas y a aprovechar las potencialidades diagnosticadas.

Las acciones propuestas deben constituir la mejor alternativa de un conjunto de opciones y cursos de acción previamente analizados y evaluados cualitativa y cuantitativamente. Asimismo, el impacto de las mismas debe guardar relación con el nivel de gobierno que la ejecuta, con sus competencias y la dimensión de los problemas que prevé atender. Por ejemplo, las acciones derivadas del proceso en el ámbito regional deben tener impacto regional y se dan en respuesta a problemas y potencialidades de índole regional. Por su parte, las acciones derivadas del proceso provincial deben tener impacto provincial y darse en respuesta a problemas y potencialidades de índole provincial.

Por otra parte, en los talleres de trabajo de definición de criterios de priorización los agentes participantes discuten y definen los criterios para la priorización de las acciones a ejecutar. La priorización es un mecanismo para establecer un orden de prelación de las acciones identificadas, como resultado de los talleres de trabajo, considerando la distribución temática y territorial de los recursos, previamente elaborada por el equipo técnico.

Los criterios para la priorización deben, en general, recoger las principales aspiraciones de la sociedad en términos del desarrollo, sugiriéndose una matriz de criterios de priorización que incluyen niveles de pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas de la población beneficiaria de las acciones; efecto en el empleo local; grupos vulnerables tales como niños, madres gestantes y lactantes, ancianos y personas con discapacidad; entre otros.

Evaluación técnica

Consiste en el análisis y desarrollo técnico y financiero de cada una de las acciones propuestas para poder evaluar su viabilidad. Esta evaluación está a cargo del equipo técnico y se inicia aplicando los criterios de priorización de las acciones resultantes de los talleres de trabajo. En los casos de proyectos de inversión pública, para las entidades que se encuentren dentro de su ámbito, esta evaluación considera el mínimo de preinversión requerido, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

La evaluación del financiamiento de las propuestas se realiza teniendo en cuenta estrictamente los recursos específicos determinados para la atención de acciones resultantes del proceso participativo, incluyendo todas las formas de financiamiento disponibles, preservando siempre el equilibrio entre los recursos disponibles y los recursos requeridos para la atención de las necesidades.

Las propuestas de acciones, con sus costos y ordenadas de acuerdo con los criterios de priorización acordados, son resumidas y presentadas luego por el equipo técnico a los agentes

participantes para su aprobación. Una vez aprobado este documento, las acciones priorizadas en el proceso y cuyo financiamiento requiera total o parcialmente recursos públicos, serán tomadas en cuenta para su incorporación en el Plan Estratégico Institucional Multianual o en el plan de desarrollo institucional y en el presupuesto institucional, como actividades o proyectos, según corresponda.

La oficina correspondiente en el gobierno regional o local identificará los proyectos de inversión viables y los que requieren estudios de preinversión adicionales, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, para su inclusión en el proyecto de presupuesto institucional.

De encontrarse que algunos de los proyectos priorizados, luego de los estudios de preinversión no son viables, el presidente del gobierno regional o el alcalde dispone el reemplazo del proyecto en cuestión por otro proyecto resultante del proceso participativo, según la escala de prioridades establecida y el nivel de recursos disponibles para su atención.

Formalización de acuerdos

Los resultados del proceso participativo consolidados por el equipo técnico en los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, incluyendo la evaluación y el desarrollo técnico y financiero de las propuestas, son presentados por el presidente del gobierno regional o el alcalde, en su condición de presidente del Consejo de Coordinación respectivo, a los agentes participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de los acuerdos.

Las propuestas de modificaciones deben ser justificadas en el marco del resultado de los talleres y deberán ser evaluadas por el equipo técnico para su consideración. Aprobados los acuerdos, los agentes participantes en general los formalizarán suscribiendo el acta respectiva. Todos los participantes deben firmar el acta de acuerdos y compromisos correspondiente.

Los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo del gobierno regional o local son aprobados por el consejo regional o concejo municipal, según corresponda.

Luego de aprobados los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo por el consejo regional y los concejos municipales, el presidente del gobierno regional o el alcalde, según corresponda, dispone su publicación en los medios a su alcance para conocimiento de la comunidad. Copia del documento del Plan de Desarrollo Concertado es remitido a la Dirección General de Programación Multianual, en tanto que copia del documento del Presupuesto Participativo es remitida a la Dirección Nacional del Presupuesto Público. Por su parte, copia de ambos documentos es enviada al Consejo Nacional de Descentralización. En todos los casos, se adjunta copia del acta de acuerdos y compromisos según formato que se indica en el Instructivo.

Rendición de cuentas

Comprende la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo, así como la rendición de cuentas propiamente dicha en relación con la ejecución de las acciones priorizadas y el avance en el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

Corresponde a la sociedad civil la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo. El seguimiento del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo es de carácter permanente y consiste en la observación, registro y análisis periódico de los avances de las acciones programadas para el logro de los objetivos.

La evaluación es continua y dinámica, y consiste en determinar los resultados del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo con base en el análisis y medición económica, empleando para ello indicadores de resultado e impacto. La evaluación genera elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de los objetivos y acciones trazados en el Plan de Desarrollo, así como para la retroalimentación del proceso. Las oficinas de planeamiento y presupuesto de los gobiernos regionales y locales, o las que hagan sus veces,

efectúan el seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, y elaboran el informe semestral y anual respectivo, que es publicado en los medios disponibles. Este informe incluye el avance en la ejecución del gasto público y los resultados logrados del accionar del gobierno regional o local en el marco de los acuerdos del proceso participativo y del presupuesto institucional de la entidad, así como de los compromisos asumidos por la sociedad civil, entidades del gobierno nacional con presencia en la jurisdicción y la cooperación técnica internacional. Se toman como referencia los indicadores de desempeño que se hayan definido o las metas físicas establecidas en la formulación del presupuesto institucional.

Los agentes participantes, para fines de las acciones de vigilancia en la formulación y en la ejecución presupuestaria, eligen y conforman los Comités de Vigilancia y Control del presupuesto y de la gestión de los gobiernos regionales y locales, y de los compromisos asumidos por la sociedad civil y demás agentes participantes en el proceso participativo. Estos comités de vigilancia tienen la facultad, en caso de que encuentre indicios o pruebas que señale la comisión de delito, de realizar la denuncia correspondiente ante instancias como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo o el Congreso de la República.

C. Resultados obtenidos en el proceso participativo del año 2004

De acuerdo con la información remitida por los gobiernos regionales a la Dirección Nacional del Presupuesto Público en octubre de 2003, fueron priorizados en el proceso participativo para el año 2004 a nivel regional, proyectos por un monto total de S/. 698 millones destinados al financiamiento de 1.405 proyectos. El estado de los proyectos, al momento de haberse recibido la información, era el siguiente: un 26% de proyectos en ejecución, 21% nuevos con declaratoria de viabilidad, y el 53% restante, proyectos que se encontraban en proceso de viabilidad.

PROYECTOS PRIORIZADOS EN EL PROCESO PARTICIPATIVO 2004		
GOBIERNOS	Nº de PROYECTOS	MONTO (millones S/.)
AMAZONAS	83	13
ANCASH	59	31
APURIMAC	65	12
AREQUIPA	52	40
AYACUCHO	32	17
CAJAMARCA	71	25
CUSCO	33	40
HUANCAVELICA	48	29
HUANUCO	61	22
ICA	33	14
JUNIN	64	23
LA LIBERTAD	71	40
LAMBAYEQUE	41	14
LORETO	155	80
MADRE DE DIOS	18	6
MOQUEGUA	25	17
PASCO	47	15
PIURA	44	63
PUNO	61	30
SAN MARTIN	57	42
TACNA	41	15
TUMBES	19	12
UCAYALI	133	46
LIMA	50	9
CALLAO	35	39
M.M. De LIMA	7	5
TOTAL GENERAL	1 405	698

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las fuentes de financiamiento previstas para la ejecución de los proyectos priorizados durante los presupuestos participativos de los gobiernos regionales, se estimó que un 53% de ellos se financiarían con recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), un 35% con recursos del Canon y Sobrecanon, un 6% con recursos provenientes de la participación en rentas de aduanas, esto para el caso del gobierno regional de la Provincia Constitucional del Callao, y el 6% restante con cargo a otras fuentes de financiamiento.

Debe mencionarse que, manteniéndose la tendencia a nivel regional, para el año 2004 no se previó la ejecución de grandes proyectos de inversión, distribuyéndose los recursos en proyectos de pequeña envergadura concentrados en las funciones agraria, transporte, y asistencia y previsión social. Además, en muchos casos, en acciones de competencia provincial y no de ámbito regional, observándose una atomización importante del gasto. El monto promedio previsto destinado a financiar los proyectos priorizados en el proceso participativo de los gobiernos regionales para el año 2004, ascendió a S/. 500.000.

III. Primeras lecciones aprendidas

Considerando que el proceso participativo de los presupuestos es aún nuevo al haberse iniciado hace dos años, todavía no es posible hacer un balance integral de su desarrollo que permita evaluar el grado de cumplimiento de la ejecución de los programas y proyectos acordados y priorizados en el proceso participativo de los presupuestos, ni de la gestión realizada por los gobiernos regionales y locales respecto al proceso.

Cabe tener presente que los resultados de la ejecución presupuestaria correspondiente al año fiscal 2004 son conocidos luego del cierre del ejercicio presupuestario, y deben reflejarse en la evaluación presupuestaria anual que se realiza en abril de 2005. Sin embargo, de acuerdo con lo que se ha observado, podemos señalar que el proceso no se ha desarrollado en todas las jurisdicciones de la misma manera ni con la misma intensidad ni resultados, aunque ciertamente en todos los casos ha contribuido a dinamizar las organizaciones sociales como una nueva forma de compartir responsabilidades en relación con el desarrollo local, así como a alentar las relaciones de coordinación y concertación entre el Estado, a través de los gobiernos regionales y locales, y la sociedad.

En efecto, a pesar de haberse avanzado rápidamente en la implementación e institucionalización de los presupuestos participativos, es indispensable que se profundice y fortalezca dicha reforma, evitando que caiga, como muchas otras iniciativas de transformación del Estado que alguna vez comenzaron, en un simple formulismo administrativo. Para ello, conscientes de la mejora que debe ir adquiriendo todo proceso nuevo, es necesario, a la luz de la experiencia y los resultados obtenidos en los dos últimos años, el perfeccionamiento de algunos aspectos presentados en el desarrollo del proceso participativo.

En primer lugar, la participación de la sociedad en las decisiones sobre cómo asignar los recursos públicos requiere, para su implementación exitosa y consolidación en el tiempo, no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico, y de una decidida voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas y de gestión de los órganos subnacionales de gobierno y en la burocracia en general. Ello permitirá que este proceso participativo sea un mecanismo legítimo, eficiente y ágil para lograr consensos básicos, acuerdos y compromisos en materia de asignación de recursos públicos y privados. Es decir, se requiere de métodos científicos y procedimientos técnicos, que de ser seguidos razonablemente, garanticen que el resultado final del proceso sobre los presupuestos sea el reflejo de las preferencias de la sociedad, y que las propuestas sean técnicamente adecuadas y su ejecución fiscalmente viable.

Debemos ser conscientes que hacer planes y programas de gasto que no estén articulados o sin su correspondiente financiamiento, traerá como única consecuencia la frustración y desconfianza de la población hacia sus autoridades, así como hacia la implementación de políticas públicas, haciendo inútil todo ejercicio futuro de participación y concertación. En tal sentido, es indispensable mejorar

sustancialmente el manejo de las expectativas de gasto en la población, interiorizando plenamente las restricciones presupuestarias, dimensionando apropiadamente los alcances del proceso de planeamiento y programación participativa e impidiendo a toda costa la generación de fenómenos de ilusión fiscal y atomización de la inversión pública como consecuencia de la falta de acuerdos reales de cofinanciamiento entre todos los actores. El aporte del Estado, a través de sus instituciones que operan en los distintos niveles de gobierno, debe permitir apalancar compromisos efectivos de inversión por parte del sector privado y de acción concreta por parte de la sociedad civil.

Sólo así se podrá llevar adelante la ejecución de proyectos de mediana envergadura que permitan aprovechar las economías de escala y alcancen una intervención integral que potencie las asociaciones público-privadas, así como la coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno. No debemos olvidar que sólo una alianza estratégica para el desarrollo que concerte realmente el esfuerzo y compromiso de todos los actores sociales, permitirá alcanzar los niveles requeridos de infraestructura social y productiva en cada región. Ello hará factible la prestación de servicios económicos y sociales básicos de calidad adecuada y así transitar, explotando las ventajas competitivas de las que disponga, hacia una senda de crecimiento económico con equidad en distrito, provincia, departamento y región, en el marco del desarrollo general del país. Creando riqueza y distribuyéndola mejor se reduciría sustancialmente los niveles de pobreza y exclusión social que hoy, después de décadas, aún se mantienen.

En segundo lugar, es necesario seguir reforzando la interrelación entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales, tanto a nivel provincial como distrital, con el propósito de que los procesos en la región se desarrollen de manera articulada. Es necesario que las acciones a realizar, desde cada ámbito y nivel de gobierno, consideren la visión nacional, regional y local, así como los acuerdos adoptados en sus talleres, con el fin de que se produzca una retroalimentación entre sus respectivos procesos.

En tercer lugar, el convencimiento de las autoridades de que la institucionalidad, la legitimidad y la difusión del proceso son muy importantes. Es indispensable la convicción de que un sistema de gobierno que contempla mecanismos efectivos de democracia participativa permite no sólo un mejor uso de los recursos, sino que hace posible a las autoridades contar con un capital político como consecuencia de que la población observa resultados concretos de su participación. La resistencia de las autoridades se explica muchas veces por el dilema al que se enfrentan al preguntarse si al poner la ley en sus manos toda la capacidad decisoria, ¿qué incentivos tienen para redistribuir parte de su poder?; señalándose incluso que por la necesidad de ganar elecciones, los cargos electos locales están dispuestos a sacrificar una decisión sustantiva concreta y adoptar una que no comparten emanada de un proceso participativo, si ello contribuye a mejorar su imagen pública. Asimismo, entre las limitaciones que presenta la participación, el tiempo es un recurso en el cual hay que pensar al analizar la viabilidad de cualquier experiencia participativa. Debe permitir que los participantes obtengan satisfacciones de su participación y no se queden con la sensación de haber estado perdiendo su tiempo.

En ese sentido, es importante la adecuada participación, convocatoria y representatividad de los agentes participantes, tanto en los consejos de coordinación regional, provincial y distrital como en el proceso mismo. En el diseño del proceso participativo del presupuesto que viene aplicándose se ha dado importancia a la participación de los grupos organizados, en vista que, tal como lo han demostrado Genro y De Souza (1999), de acuerdo con otras experiencias, los gobiernos locales consideran a las asociaciones como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía, y que les resulta más fácil dialogar con grupos organizados que con ciudadanos que se representan a sí mismos.

También es importante la relación entre el análisis técnico y los lineamientos considerados en el Sistema Nacional de Inversión Pública. De ello depende en gran medida la priorización de proyectos que puedan ser viables y sostenibles en el tiempo. Se ha criticado los resultados obtenidos en el proceso participativo cuando se ha priorizado, sin un adecuado análisis técnico, determinados proyectos que no

podrán de ninguna manera llevarse a cabo. Lo importante es plantear e identificar correctamente los problemas para tener las soluciones técnicamente adecuadas que permitan avanzar progresivamente hacia la mejora del bienestar y la equidad social en un contexto de restricción de recursos.

Finalmente, si algo queda claro en los esfuerzos que se vienen realizando con los procesos participativos de los presupuestos, es la voluntad que hay en contribuir a mejorar los canales de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, así como de fortalecer el funcionamiento de la democracia a través de la posibilidad de los ciudadanos de participar en las decisiones públicas y, sobre todo, en las decisiones de gasto, con lo cual también se crea conciencia en la necesidad de mejorar los ingresos.

De hecho, lo avanzado en el proceso pone en evidencia que el fortalecimiento de la democracia pasa necesariamente por una activa participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, principalmente en la asignación de los recursos públicos y la fiscalización de la ejecución del gasto.

En efecto, sólo ampliando la participación, el control y la vigilancia social en las acciones públicas, especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos de inversión, e incrementando la productividad en el uso de los mismos y en el logro de objetivos nacionales, regionales, departamentales, provinciales y distritales de desarrollo, debidamente concordados, se propiciará el fortalecimiento institucional en un marco de transparencia y probidad en la gestión pública, así como la construcción de una ciudadanía realmente activa y participativa, que incorpore a los grupos excluidos a su ejercicio pleno y fortalezca el proceso de consolidación democrática, descentralización y modernización del Estado peruano.

Notas

¹ Se tienen experiencias nacionales de presupuestos participativos a nivel local en Ilo (Moquegua), Villa El Salvador (Lima), Limatambo (Anta, Cusco) y Santo Domingo (Morropón, Piura), que inicialmente se realizaron como procesos participativos de desarrollo local. Los casos de Villa El Salvador, Ilo y Limatambo han sido tratados por Ventura y otros (2003).

² Al respecto, en “Democratizando el Presupuesto Público”, publicación de Care Perú, de mayo de 2003, se señala que la formulación de presupuestos participativos tiene dos tipos de antecedentes importantes: en primer lugar, los presupuestos participativos locales desarrollados desde mediados de la década de los 90 de manera empírica y en búsqueda de un modelo de nivel distrital o provincial y, en segundo lugar, los presupuestos participativos departamentales realizados el 2002 (con una intervención más técnica) como parte del proceso de planeamiento concertado y presupuesto participativo, considerados en una “operación piloto” conducida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) en nueve departamentos.

³ Se estableció, en todos los casos, que las iniciativas de inversión priorizadas para el ejercicio fiscal 2003, debían contar necesariamente, además de la respectiva Ficha de Proyecto de Inversión, con el Perfil del Proyecto de Inversión Pública debidamente registrado en el Banco de Proyectos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 27293 (Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública), su reglamento y las directivas que sobre el particular ha emitido el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública. Dichas iniciativas de inversión podrían considerar proyectos en cualquier fase del ciclo de proyectos.

Un requisito indispensable que debían contener los PDDC consistía en contar con el Acta de Acuerdo y Compromiso suscrita por todos y cada uno de los integrantes del Consejo de Coordinación Regional, de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y de los organismos de concertación de similar representación a nivel departamental, como señal del verdadero estado de concertación del plan y de la voluntad de todos los actores por aportar recursos y llevarlo adelante.

Bibliografía

- Brugué, Q. y Gallego, R. (1999), *¿Una administración pública democrática?*, Madrid, mimeo.
- Denche, C. y Alguacil, J. (1993), “Otros movimientos sociales para otro modelo participativo y otra democracia”, en *Revista Documentación Social*, N° 90, Madrid.
- Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard; y Jarque, Marina (2000), “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, documento presentado en el Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 14: Administración Pública y Ciudadanía, Caracas, CLAD.
- Genro, T. y De Souza, U. (1999), *Pressupost participatiu: l'experiència de Porto Alegre*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- ILPES (1999), “Las funciones básicas de la planificación”, documento presentado en el Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, CEPAL, ILPES, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana, 16 y 17 de noviembre de 2000.
- Instituto Nacional de Planificación (Perú) (1985), *Plan Nacional de Desarrollo para 1986-1990. Anexo: programa de inversión pública*, Lima, INP.
- Ministerio de Economía y Finanzas (Perú) (2003), Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo, Lima, MEF, mimeo.
- Navarro, C. J. (1999), *El sesgo participativo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Revello María del Rosario (1999), “Descentralización y participación: la experiencia montevideana”, publicado en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 47, Barcelona, <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/47revello.cfm>.
- Shack, Nelson; Barboza, M.; Mendoza, J.; y Reyes, O. (1996), *La administración presupuestaria y su impacto en la gestión pública*, Santiago, Universidad de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, mimeo.
- Steiner, George (1997), *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*, México, Compañía Editorial Continental.
- Stiglitz, Joseph (1995), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Ventura, José; Grey, C.; e Hinojosa, G. (2003), *Democratizando el presupuesto público*, Lima, CARE, mimeo.