

Una Aproximación a las Principales Formas de Participación de la Llamada Sociedad Civil en los Niveles Descentralizados según el Actual Diseño Normativo del Proceso de Descentralización Peruano

Johnny Zas Friz Burga ¹

1) EL CONSEJO DE COORDINACIÓN REGIONAL

El artículo 191° de la Constitución Política del Estado establece que el Consejo de Coordinación Regional, integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, tendrá las funciones y atribuciones que señale la ley.

La Carta Política remite a la ley el desarrollo normativo del Consejo de Coordinación Regional. El texto original de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales incumplía ese mandato, pues no regulaba la composición y funcionamiento de este Consejo de Coordinación Regional.

La Ley N° 27902 introduce en la estructura orgánica básica de los Gobiernos Regionales al Consejo de Coordinación Regional – en el artículo 11° modificado de

la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - y recoge el texto de la Carta Política reformada.

La referida Ley también regula – en el artículo 11°-A de la citada Ley Orgánica - la composición y el funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional. Éste es presidido por el Presidente Regional o por el Vicepresidente Regional y está conformado también por los alcaldes provinciales de la región y por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, se establece una proporción entre los miembros del referido Consejo: los alcaldes provinciales serán el 60% y los representantes de la sociedad civil el 40% del total de miembros. Esta proporción deberá mantenerse al invitar el Consejo Regional a los alcaldes distritales y a los representantes de la sociedad civil, y la tercera parte – por lo menos – de los representantes de la sociedad civil deberá

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia, Italia. Consultor, Investigador y Profesor de Derecho Regional de la PUCP. Ha escrito, entre otros, los libros “La Descentralización Ficticia. Perú 1821-1998”, “El Sueño Obcecado. La Descentralización Política en la América Andina” y “La Insistencia de la Voluntad. El Actual Proceso Peruano de Descentralización Política y sus Antecedentes Inmediatos (1980-2004)”.

corresponder a instituciones de empresarios y productores.

La Ley N° 27902 dispone que los representantes de la sociedad civil serán elegidos democráticamente, por un período de dos años, por los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel regional y provincial que se hayan inscrito en el registro del gobierno regional. Para acceder a este registro se requiere que las organizaciones acrediten su personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada.

La Ley no hace una enumeración taxativa de las organizaciones de la sociedad civil que podrán participar en el Consejo de Coordinación Regional. Estas organizaciones serán, entre otras, las organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes.

Con relación al régimen de sesiones, el Consejo de Coordinación Regional – según el inciso c) del artículo 11°-A - se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Presidente Regional; puede ser convocado para opinar sobre cualquier asunto o consulta que requiera el Gobierno Regional; es un órgano de concertación y de consulta, y sus acuerdos se toman por consenso; los representantes del Consejo de Coordinación Regional en ningún caso perciben dietas, viáticos u otro tipo de asignación del Gobierno Regional; y la Gerencia de Planeamiento del Gobierno Regional actuará como secretaría técnica, debiendo oportunamente presentar los documentos para su análisis.

El Consejo de Coordinación Regional es un órgano cuya naturaleza es la concertación y la consulta. Por ello, sus miembros emiten opinión consultiva, concertando entre sí, sobre cuestiones tan importantes tales como el plan anual y el presupuesto participativo anual, el plan de desarrollo regional concertado y sobre la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del plan de desarrollo regional concertado.

La modificación de la Ley N° 27902 también señala que el Consejo de Coordinación Regional no ejerce funciones de gobierno y que la ausencia de acuerdos por consenso en este órgano no impide al Consejo Regional decidir sobre lo pertinente.

Esta formulación de la Ley plantea que los acuerdos del Consejo de Coordinación Regional no son vinculantes y que, en última instancia, la aprobación del plan de desarrollo regional concertado, el plan anual y el presupuesto regional participativo corresponde al Consejo Regional.

• **Apreciación Crítica**

Hay un contenido restrictivo – como se ha señalado – de la participación de los representantes de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional, especialmente relacionado con el establecimiento de un porcentaje uniforme – y arbitrario - para determinar el número de representantes de la sociedad civil en los mencionados Consejos.

Asimismo, es importante señalar que el capítulo IV del Título III de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización regula un conjunto importante de mecanismos de participación ciudadana.

El artículo 17° de la citada Ley establece que los Gobiernos Regionales y Locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública; que, para este efecto, deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas; y que, sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los Gobiernos Regionales y Locales establezcan de acuerdo con la ley.

Sin embargo, este amplio reconocimiento fue restringido por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su Ley modificatoria.

La formación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas planteados por la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización fueron afectados por la referida Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su Ley modificatoria.

2) LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN LOCAL Y LAS JUNTAS DE DELEGADOS VECINALES

La Ley Municipal vigente reconoce los siguientes órganos de coordinación local: el Consejo de Coordinación Local Provincial, el Consejo de Coordinación Local Distrital y la Junta de Delegados Vecinales Comunes.

El Consejo de Coordinación Local Provincial es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Provinciales, integrado por el alcalde provincial - que lo preside, pudiendo delegar tal función en el teniente alcalde - y los regidores provinciales; por los alcaldes distritales de la respectiva circunscripción provincial; y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial.

La Ley Municipal restringe el número de representantes de la sociedad civil, al establecer que la proporción de éstos será el cuarenta por ciento (40%) del número que resulte de la suma del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial y de la totalidad de los alcaldes distritales de la correspondiente circunscripción provincial.

Los representantes de la sociedad civil se elegirán democráticamente, por un período de dos (2) años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel provincial, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto la Municipalidad Provincial, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de 3 (tres) años de actividad institucional comprobada; la elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente; y una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente en el ámbito provincial y en el distrital.

Con relación a la instalación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Local Provincial, la Ley Municipal señala como requisito la asistencia de la mitad más uno de sus

miembros; que – no obstante, se trate de un órgano de coordinación - la ausencia de acuerdos por consenso no impide al Concejo Municipal Provincial decidir lo pertinente; que la asistencia de los alcaldes es obligatoria e indelegable; que el Consejo de Coordinación Local Provincial se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el alcalde provincial; y que, en sesión ordinaria, una vez al año, se reúne para integrar los planes distritales y coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.

Las funciones del Consejo de Coordinación Local Provincial son: coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial; proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional; proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales; promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible; y aquellas encargadas o solicitadas por el Concejo Municipal Provincial.

La Ley Municipal vigente, al igual que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y, no obstante, el citado Consejo sea un órgano de coordinación, señala que *“el Consejo de Coordinación local Provincial no ejerce funciones ni actos de gobierno”*.

Por último, el Consejo de Coordinación Local Provincial se regirá por un reglamento aprobado por ordenanza provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, propuesto por el Consejo de Coordinación Local Provincial.

El Consejo de Coordinación local Distrital es el órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Distritales y tiene las mismas características principales del Consejo de Coordinación Local Provincial.

En este caso, la proporción de los representantes de la sociedad civil también será del cuarenta por ciento (40%) del número que resulte de la suma del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Distrital y de la totalidad de los alcaldes de centros poblados de la circunscripción distrital; y, en el caso de circunscripciones municipales que no cuenten con municipalidades de centros poblados o su número sea inferior al cuarenta por ciento (40%) del número legal de miembros del respectivo concejo municipal distrital, la representación de la sociedad civil será del cuarenta por ciento (40%) sobre dicho número legal.

La regulación sobre los representantes de la sociedad civil, sobre la instalación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Local Distrital y sobre sus funciones es la misma dada al Consejo de Coordinación Local Provincial.

Nuevamente, la Ley Municipal vigente, no obstante, el citado Consejo sea un órgano de coordinación, señala que *“el Consejo de Coordinación local Distrital no ejerce funciones ni actos de gobierno”*.

También, el Consejo de Coordinación Local Distrital se regirá por un reglamento aprobado por ordenanza provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, propuesto por el Consejo de Coordinación Local Distrital.

La Junta de Delegados Vecinales Comunales es el órgano de coordinación integrado por los representantes de las

agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que están organizadas, principalmente, como juntas vecinales; está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la circunscripción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal; y el primer regidor de la municipalidad distrital convoca y preside la referida Junta, pudiendo el alcalde asistir a las sesiones, en cuyo caso la presidirá.

Las funciones de estas Juntas de Delegados Vecinales Comunales son: concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados; proponer las políticas de salubridad; apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito; apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales; organizar los torneos y competencias vecinales y escolares del distrito en el ámbito deportivo y en el cultural; fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal; y las demás que le delegue la municipalidad distrital.

La Junta de Delegados Vecinales Comunales se reunirá, en forma ordinaria, cuatro veces al año y podrá ser convocada en forma extraordinaria por el primer regidor del distrito o por no menos del veinticinco por ciento (25%) de los delegados vecinales; cada delegado vecinal comunal será elegido, en forma directa, por los vecinos del área urbana o rural a la que representan y tendrá como función representar a su comunidad ante la Junta de Delegados Vecinales por el período de un año y velar por el cumplimiento de los acuerdos que se adopten en ella; para ser

elegido delegado vecinal comunal se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener su residencia en el área urbana o rural a la que representa, y su ejercicio no constituirá función pública, ni generará incompatibilidad alguna.

La regulación de las Juntas Vecinales Comunales se realizará mediante ordenanza de la municipalidad distrital.

En relación con las Juntas de Delegados Vecinales, se ha puesto de manifiesto que las funciones de estas Juntas pueden yuxtaponerse con aquellas reconocidas a los Consejos de Coordinación Local y que la convocatoria y la presidencia de la referida Junta a cargo del primer regidor de la municipalidad distrital – pudiendo, además, el alcalde asistir a las sesiones y, en ese caso, presidirla – pone en cuestión la autonomía de la Junta.

En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el órgano consultivo y de coordinación es la Asamblea Metropolitana de Lima. A ésta corresponde la coordinación para la eficiente ejecución de las funciones, el desarrollo de planes y el cumplimiento de los fines de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como las funciones del Consejo de Coordinación Regional como órgano consultivo y de coordinación.

Nuevamente, y no obstante se trate de un órgano consultivo y de coordinación, la Ley Municipal reitera que *“la ausencia de acuerdos por consenso en este órgano no impide al Concejo Metropolitano de Lima decidir sobre lo pertinente”*.

Esta Asamblea Metropolitana está presidida por el alcalde metropolitano e integrada por los alcaldes distritales y por los representantes de la sociedad civil de la provincia, remitiéndose a un reglamento – a

cargo del Concejo Metropolitano de Lima - la regulación de la participación de estos últimos.

• **Apreciación Crítica**

Como apreciación general, la actual Ley Orgánica de Municipalidades en materia de participación ciudadana – considerando la participación de los representantes de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del Gobierno Local – tiene un contenido restrictivo.

Hay un contenido restrictivo de la participación de los representantes de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional y Local, especialmente relacionado con el establecimiento de un porcentaje uniforme y arbitrario para determinar el número de representantes de la sociedad civil en tales Consejos; la rigidez de los requisitos; la aprobación del Plan de Desarrollo Concertado, el Plan Anual y el presupuesto participativo corresponde, en última instancia, al Concejo Municipal o Consejo Regional; hay limitaciones en la capacidad de representación de la sociedad por parte de los Consejos de Coordinación; y se asigna un rol limitado a los Consejos de Coordinación, dejando de lado otras funciones tales como el monitoreo del gasto público y la evaluación del desempeño de los servicios prestados descentralizadamente.

Sobre la configuración restrictiva de los Consejos de Coordinación Local – así

como de los Consejos de Coordinación Regional – ha habido un amplio debate:

“Según la ley – extremadamente reglamentaria – solamente pueden ser elegidos miembros de un CCL las organizaciones sociales inscritas en los registros públicos y con más de tres años de antigüedad; son los representantes legales de este conjunto institucional formal, además, quienes son los electores. Frente a lo que fueron las experiencias de concertación y participación ciudadana donde eran convocadas todas las instituciones, la ley es extremadamente restrictiva. La escasa representatividad de estos CCL no se justifica tampoco por un avance en el peso de sus decisiones; a pesar del complicado proceso para su elección, sus acuerdos no son vinculantes sino solo propositivos”².

Entre los problemas del diseño de los Consejos de Coordinación se indican la reunión solo por dos veces al año, el requisito de personería jurídica para participar, la limitación de la participación de la sociedad civil, la naturaleza no vinculante de los acuerdos; así como la resistencia de las elites o poderes locales, la poca representatividad de los dirigentes, la debilidad de las organizaciones sociales, la baja calidad técnica de los proyectos presentados y que varios sectores de la sociedad civil no participan en el proceso de concertación (mujeres, indígenas, los ciudadanos más pobres, los sectores empresariales y aquellos organizados)³.

² Remy, María Isabel, “Los Gobiernos Locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”, en: Vich, Víctor (editor), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos – IEP, 2005, p. 130.

³ Consultar: Monge, Carlos, “La Descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática”, en: Crabtree, John (editor), *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos – IEP, 2006, pp. 53-72; Reuben, William y Leah Belsky, “La Voz Ciudadana en la Rendición de Cuentas de la Política Social”, en: Cotlear, Daniel (editor), *Un Nuevo Contrato Social para el Perú ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?*, Lima: Banco Mundial, 2006, pp. 385-450; Grupo Propuesta Ciudadana, *La Descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2006; Reuben, William, “Voz y Participación” en: Giugale, Marcelo, Vicente Fretes-Cibils y John Newman, Perú. *La Oportunidad de un País Diferente. Próspero, Equitativo y Gobernable*, Lima: Banco Mundial, 2006, pp. 831-847; y Grupo Propuesta Ciudadana, *Vigilancia del Proceso de Descentralización. Balance 2003 – 2006, Reporte Nacional Número 11*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2007, pp. 73-91. También consultar: Chirinos Segura, Luis, *Participación Ciudadana en Gobiernos Regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004.

También hay posiciones críticas relacionadas con los mecanismos mismos de concertación:

“(...) los mecanismos de concertación – algunos procedentes de las escasas experiencias democráticas de la década pasada – evidencian sus limitaciones como puentes entre la clase política y la sociedad, pues se basan en modelos de representación que no corresponden con la realidad. Los consejos de coordinación local y regional, por ejemplo, suponen una sociedad civil organizada y portadora de sus demandas sociales correspondientes. Esta propuesta de participación considera a los dirigentes sociales de organizaciones populares como los legítimos representantes de la comunidad. Estos esquemas apelan a una visión corporativa de la sociedad y corresponden a un sistema de intermediación – mediante grupos de intereses – que prácticamente ha desaparecido”⁴.

“(...) Nunca estará de más repetir – y mucho menos en el caso de la participación ciudadana – aquello de que la ley es una hipótesis de su propio cumplimiento, es decir, que la ley por sí misma no garantiza su vigencia, Más bien, (...) la existencia de la ley suele abrir un proceso de sociopolítico conflictivo capaz de activar los movimientos sociales. En este sentido, si la ley no incorpora garantías y procedimientos previsibles que permitan que los afectados por el incumplimiento puedan reclamar eficazmente, las posibilidades de vigencia real y efectiva se verán severamente limitadas. Parece claro que la legislación participativa de la

descentralización no incluyó tales previsiones. (...)”

“Sobre la base de propuestas de este tipo está el supuesto de que los procesos participativos se consolidarían en la medida en que su principal beneficio es la legitimación de las autoridades, y que ello es un efecto mecánico. Este supuesto desconoce que la primera reacción de las autoridades – especialmente si son nuevas (...) –es de resistencia, como de hecho ha ocurrido. La legitimación de las autoridades como efecto de procesos participativos es un objetivo de mediano plazo y requiere esfuerzos arduos para remover la resistencia y las reacciones negativas. Esto no fue tomado en cuenta por los legisladores que optaron por asumir que este objetivo sería percibido directa e inmediatamente por las autoridades, lo que no sucedió.”

“(...) La participación ciudadana no forma parte de la cultura política peruana, caracterizada más por la persistencia de patrones autoritarios y clientelistas cuyo cambio es requisito para su introducción. Se requiere una estrategia que parta de crear condiciones atractivas e incentivos, de modo que los actores vayan internalizando la participación y convirtiéndola en prácticas de gestión pública”⁵.

3) EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) y su Reglamento

La Ley reconoce los siguientes principios rectores: participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia y

⁴ Meléndez, Carlos, “Mediaciones y Conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual”, en: Vich, Víctor (editor), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Lima: Instituto de Estudios Peruano – IEP, 2005, p. 180.

⁵ Chirinos Segura, Luis, *Participación Ciudadana en Gobiernos Regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004, pp.11 y 13-14.

eficiencia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos; define al presupuesto participativo como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado-sociedad; y dispone que los Gobiernos Regionales y Locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, la vigilancia y la fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

La Ley recoge – para el proceso de programación participativa del presupuesto - las instancias de participación presentes en la actual legislación (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades): el Consejo de Coordinación Regional, el Consejo de Coordinación Provincial y el Consejo de Coordinación Distrital.

También se reconocen las siguientes fases del proceso participativo: identificación de los agentes participantes, capacitación a los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo, desarrollo de talleres de trabajo, evaluación técnica de prioridades, formalización de los acuerdos, rendición de cuentas y otros que acuerde la instancia participativa; y como mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo a todos aquellos que permiten el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades, ésta última a través de acciones de capacitación. Además, los Gobiernos Regionales y Locales tomarán como base para la programación participativa del presupuesto, los respectivos Planes de Desarrollo Concertado.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo dispone que la regulación del proceso de programación participativa del presupuesto se desarrollará conforme a las Directivas y a los Lineamientos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público y de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

En síntesis, la Ley objeto de análisis, no obstante sea una Ley Marco, es muy breve y su contenido muy general, reenviando la regulación del proceso de programación participativa del presupuesto a las normas reglamentarias del Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta Ley Marco del Presupuesto Participativo - Ley N° 28056 – ha sido reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 171-2003-EF⁶.

El Reglamento de la citada Ley Marco reconoce como agentes participantes a *“quienes participan, con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del presupuesto participativo. Están integrados por los miembros del Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local, los miembros de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, los representantes de la sociedad civil identificados para este propósito según lo señalado en el artículo 5° del Reglamento y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y designados para tales fines. Integran también los agentes participantes un Equipo Técnico de soporte del proceso que participa con voz pero sin voto en el proceso”*.

⁶ Publicado el 26 de noviembre del año 2003.

El citado Reglamento también define a los Talleres de Trabajo como *“las reuniones de agentes participantes convocadas por los Presidentes Regionales y Alcaldes con la finalidad de identificar desde una perspectiva temática y territorial los problemas y las potencialidades de la Región, Provincia o Distrito así como también proponer acciones que implementar. En estos talleres de trabajo se define también los criterios de priorización para las acciones propuestas con el fin de atenderlos en orden de prioridad dadas las restricciones de recursos presupuestales existentes”*.

El Equipo Técnico es definido – por el mismo Reglamento – como integrado por *“los profesionales y técnicos de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional; los funcionarios de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Locales; de la Oficina de Programación e Inversión en el Gobierno Regional y Local, o quienes hagan sus veces, pudiendo estar integrado, además, por profesionales con experiencia en temas de planeamiento y presupuesto provenientes de la sociedad civil. Es presidido por el Jefe del área de Planeamiento y Presupuesto, o quien haga sus veces, en el Gobierno Regional o Local y tiene la misión de brindar soporte técnico en el desarrollo del proceso del presupuesto participativo, así como la de desarrollar el trabajo de evaluación técnica a que hace referencia el artículo 8° del Reglamento”*.

El citado Reglamento plantea los siguientes objetivos del presupuesto participativo: mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo con las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertado y los Planes Sectoriales y Nacionales; reforzar la relación entre el

Estado y la sociedad; comprometer a la sociedad civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Estratégico; fijar prioridades en la inversión pública, estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos declarados viables bajo las normas técnicas y procedimientos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública; garantizar la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada; y reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución de presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

Los Consejos de Coordinación Regional, los Consejos de Coordinación Provincial y los Consejos de Coordinación Distrital son reconocidos - por el artículo 4° del citado Reglamento, y conforme a las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades - como instancias del presupuesto participativo.

El Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo – en su Título II – regula con detalle el desarrollo del proceso participativo: Primero, se identifican los agentes participantes (artículo 5°); Segundo, se plantea la capacitación de los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo, a través de la implementación de programas de capacitación descentralizada en temas de programación y presupuesto regional y municipal, procesos de planeamiento y concertación, inversión pública y otros (artículo 6°); Tercero, el desarrollo de los Talleres de Trabajo que tiene dos momentos: uno primero de presentación, actualización o desarrollo del Plan de Desarrollo Concertado y para la rendición de cuentas, y otro segundo de reuniones de trabajo (artículo 7°); Cuarto, la evaluación

técnica de prioridades (artículo 8°); Quinto, la formalización de los acuerdos (artículo 9°); y Sexto, la rendición de cuentas (artículo 10°).

Los Talleres de Trabajo tienen dos momentos diferenciados:

a). El Presidente Regional o Alcalde convoca a los agentes participantes y comunidad en general, para presentar, actualizar o desarrollar el Plan de Desarrollo Concertado de la circunscripción y para rendir cuentas sobre el avance en el logro de los objetivos estratégicos y una evaluación de los resultados del proceso participativo y presupuestario del año previo.

b). Reuniones de trabajo en las cuales, desde una perspectiva temática y territorial, en el marco del Plan de Desarrollo Concertado, se identifican problemas por resolver, potencialidades que aprovechar y se proponen acciones a implementar y compromisos por asumir para el desarrollo de tales acciones, siendo los resultados consolidados por el Equipo Técnico. Hay dos tipos de talleres de trabajo: taller de diagnóstico temático y territorial y taller de definición de criterios de priorización.

En relación con la formalización de los acuerdos, el Reglamento objeto de análisis establece – en su artículo 9° - que “los resultados del proceso participativo consolidados por el Equipo Técnico, incluyendo la evaluación y el desarrollo técnico y financiero de las propuestas, son presentadas por el Presidente Regional o Alcalde a los agentes participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de sus acuerdos”; que “aprobados los acuerdos, los miembros de los Consejos de Coordinación y los agentes participantes en general formalizarán los acuerdos suscribiendo el acta respectiva”; que “las acciones resultantes del proceso del

presupuesto participativo, que deberán ser incluidas, en caso su financiamiento considere recursos públicos, en la formulación del presupuesto institucional de la entidad, constituyen el Presupuesto Participativo del Gobierno Regional o Local, y son remitidos para la aprobación a los Consejos Regionales y Concejos Municipales”; y que *“formalizado el acuerdo y aprobados los presupuestos participativos por los Consejos Regionales y Concejos Municipales mediante Acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal u Ordenanza, el Presidente Regional o Alcalde dispondrá su publicación en los medios de comunicación masiva de su localidad”*.

El Reglamento materia de análisis – en su artículo 10° - crea “Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión de los Gobiernos Regionales y Locales”, los cuales serán elegidos y estarán conformados por los agentes participantes; y que tendrán la función de vigilar a los Gobiernos Regionales y Locales respecto del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo.

Los citados Comités de Vigilancia, de encontrarse indicios o pruebas de presuntos delitos en la gestión de los Gobiernos Regionales o Locales, tienen la facultad de realizar la denuncia correspondiente ante la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República.

• **Apreciación Crítica**

El texto del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo amplía, especialmente, la participación de la sociedad civil en el proceso participativo del presupuesto al considerar como agentes participantes a actores no necesariamente miembros de los órganos de consulta, de coordinación y de concertación - los

Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Distrital – que las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, en una opción restrictiva de la participación de los representantes de la sociedad civil, previeron para tal efecto.

El citado Reglamento también dispone que “los miembros de los Consejos de Coordinación y los agentes participantes en general formalizarán los acuerdos suscribiendo el acta respectiva”. Es decir, las decisiones sobre el presupuesto participativo son tomadas de manera conjunta por el Consejo de Coordinación respectivo y los agentes participantes.

Asimismo, la norma reglamentaria analizada crea Comités de Vigilancia no previstos, explícitamente, ni en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ni en la Ley Orgánica de Municipalidades.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo ha sido desarrollada por una norma reglamentaria del Gobierno Nacional, no obstante, el artículo 197º de la Carta Política reformada y vigente disponga que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local y – en concordancia - la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización – en el inciso g) de su artículo 42º - establezca como competencia exclusiva de las municipalidades la aprobación de los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.

Sobre la problemática del presupuesto participativo se ha desarrollado un amplio debate. Se han indicado como las principales deficiencias del proceso de presupuesto participativo las siguientes:

“Ilusión fiscal y fragmentación del gasto, por las expectativas que generó la

descentralización y en especial el proceso de Presupuesto Participativo. Se pensó que todos los recursos estarían disponibles para solucionar los problemas, lo cual ha generado insatisfacción en la población y en las autoridades, y se ha llegado a pensar que el proceso de Presupuesto Participativo no es bueno. Esto parte de la premisa errónea que los recursos públicos son ilimitados, cuando en realidad son escasos.”

“Poca importancia otorgada al análisis técnico. Ha sucedido que muchas de las propuestas, una vez analizadas en el Sistema Nacional de Inversión Pública, no fueron declaradas viables. Es decir, por falta de análisis técnico, se priorizaron proyectos que no podrán llevarse a cabo, y la población estará descontenta cuando se dé cuenta que lo que se priorizó no puede efectuarse. Se podrá pensar que se trata de una mala gestión de las autoridades, con la consiguiente pérdida de credibilidad del proceso.”

“Poca articulación entre el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. En los distintos niveles de gobierno no se le ha dado la importancia debida al planeamiento. El instructivo para el proceso participativo integra los dos procesos en uno solo, dando los lineamientos para elaborar un Plan que sea el reflejo operativo del Presupuesto y que éste último, a su vez, sea el reflejo financiero del Plan. Esto también está relacionado con la limitada interrelación (desarticulación) que en algunos casos ha existido entre los procesos participativos tanto regional, provincial como distrital.” (distritalmente).”

“Algunas autoridades han sido adversas al proceso. Esto se debe en parte al conflicto natural entre un sistema de gobierno sustentado en la democracia

representativa y la participativa, y en parte a la falta de difusión de las bondades del proceso.”

“Limitada representatividad de agentes participantes y de la Sociedad Civil en el seguimiento, como consecuencia del desconocimiento en los casos en que no hubo una adecuada convocatoria a la sociedad civil. En el transcurso de la ejecución presupuestaria las autoridades regionales y locales podrían arbitrariamente cambiar el presupuesto introduciendo proyectos no priorizados en el proceso participativo.”

“Carencia de un mecanismo efectivo de vigilancia y control: Muchas autoridades no han respetado los acuerdos resultantes del Proceso Participativo. ¿Cómo evitarlo? Primero, logrando una mejor comprensión, pero además creando y fortaleciendo los mecanismos de vigilancia, empoderando a los comités de vigilancia. Estos tienen la facultad, en caso de que se encuentren indicios que señalen

la comisión de delitos, de realizar la denuncia correspondiente ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo”⁷.

Con relación al proceso del presupuesto participativo, se han señalado un conjunto de limitaciones que afectarían la calidad de la representación y de la participación tales como la difusión incompleta y la falta de información oportuna acerca del proceso, la distancia y el alto costo del transporte, la información no amigable para el usuario acerca del contenido del debate y el insuficiente tiempo asignado a completar el ciclo del presupuesto participativo. Asimismo, se indica, entre otros aspectos, el debilitamiento del rol de los Consejos de Coordinación Regional y Local en el proceso del presupuesto participativo, el impacto limitado del proceso porque se restringe al gasto de inversión y que los sectores más pobres de la población no estarían participando en este mecanismo⁸.



⁷ Shack, Nelson, Presupuestar en Perú, Santiago de Chile: ILPES – CEPAL y GTZ, 2006, p. 78.

⁸ Consultar: Reuben, William y Leah Belsky, “La Voz Ciudadana en la Rendición de Cuentas de la Política Social”, en: Cotlear, Daniel (editor), Un Nuevo Contrato Social para el Perú ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?, Lima: Banco Mundial, 2006, pp. 385-450; Monge, Carlos, “La Descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática”, en: Crabtree, John (editor), Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos – IEP, 2006, pp. 53-72; Grupo Propuesta Ciudadana, La Descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2006; Chirinos Segura, Luis, Participación Ciudadana en Gobiernos Regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004; Reuben, William, “Voz y Participación” en: Giugale, Marcelo, Vicente Fretes-Cibils y John Newman, Perú. La Oportunidad de un País Diferente. Próspero, Equitativo y Gobernable, Lima: Banco Mundial, 2006, pp. 831-847; y Grupo Propuesta Ciudadana, Vigilancia del Proceso de Descentralización. Balance 2003 – 2006, Reporte Nacional Número 11, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2007, pp. 73-91.

También consultar: Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo, Presupuesto Participativo: Agenda Pendiente. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones, Lima: Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo, 2006.