

# Boletín de Vigilancia N° 2

## Proceso del Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de Cajamarca



Cajamarca, Agosto del 2009

**CENTRO ECUMÉNICO DE PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL NORTE  
CEDEPAS NORTE**

Federico Tenorio Calderón  
Director General

Filial Cajamarca  
Ana Cecilia Angulo Alva  
Directora Ejecutiva

Nery A. Roncal Vásquez  
Responsable Vigilancia Ciudadana

Elaborado por CEDEPAS NORTE  
Contenido: Nery A. Roncal Vásquez y Eduardo Alcántara Sánchez

BOLETÍN DE VIGILANCIA CIUDADANA N° 02  
“Proceso del Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de Cajamarca”

Cajamarca, Agosto del 2009

---

**OSI** Development  
Foundation



Esta publicación es realizada con el aporte de la OSI Development Foundation, y del Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED). Las opiniones expresadas por los autores, no necesariamente reflejan el punto de vista de la OSI ni el EED.

---

# **Boletín de Vigilancia N° 2**

## **Proceso del Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de Cajamarca**

**Cajamarca, Agosto del 2009**

## ■ Contenido

Presentación	3
I. PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2010	4
1.1. Cumplimiento del Cronograma de las Principales Fases del PP 2010	4
1.2. Principales Actividades de las Fases del PP 2010	5
1.3. Composición de Agentes Participantes	9
1.4. Composición y Funcionamiento del Equipo Técnico del PP 2010	10
1.5. Acuerdos del PP 2010	12
1.6. Comité de Vigilancia del PP 2010	13
II. BALANCE DEL PROCESO DEL PP DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA (2004-2009)	15
2.1. Contexto Político y Legislativo	15
2.2. Cumplimiento de Acuerdos del PP	16
2.3. Situación de los Proyectos Priorizados en el PP 2009	17
2.4. Actores del Proceso: Participación Ciudadana	18
A. Agentes Participantes	18
B. Equipo Técnico	19
C. Comités de Vigilancia	20
III. CONCLUSIONES	22
Sobre el Proceso del PP 2010	22
Sobre el PP 2004-2009	22
IV. ANEXOS	24

## ■ ■ Presentación

El proceso del Presupuesto Participativo (PP) es hoy en día uno de los principales mecanismos de participación ciudadana y una de las mejores estrategias de la democracia participativa, donde la sociedad civil y el Estado (representados por los Gobiernos regionales y locales) toman decisiones en el uso de los recursos, priorizando proyectos que contribuyan al desarrollo regional y local, según corresponda.

El proceso del presupuesto participativo realizado por el Gobierno Regional de Cajamarca indudablemente ha ido madurando, afianzado por la normatividad vigente, pero también por la participación y empeño los miembros participantes en el proceso. Sin embargo, algunos problemas relacionados a la gestión general, todavía persisten y en la actual gestión no se ha hecho mucho para revertir tal situación, por ejemplo, el famoso proceso de reestructuración del GR, que empezó el 2007, aun sigue, los pocos niveles de avance en la ejecución del presupuesto, especialmente de las inversiones, sigue siendo estructural; no obstante, los recursos disponibles son mucho más en esta gestión que en la anterior. Por otro lado ha habido reformas en la gobernabilidad, expresadas en los espacios institucionalizados como: Presupuesto Participativo (PP), Consejo de Coordinación Regional (CCR), Planes de Desarrollo Concertados (PDCs), Plan Educativo Regional (PER) y otras mesas temáticas.

Si bien, el PP -periodo fiscal 2010- se ha desarrollado en un contexto internacional de crisis financiera y un contexto nacional y regional de deterioro político y de desgaste de la participación ciudadana, los participantes del proceso, especialmente del equipo técnico, concuerdan que este proceso ha sido uno de los mejores y que marca el punto de inflexión en dicho espacio, esto porque se ha cumplido con hacer un presupuesto participativo regional, que es muy diferente a uno local.

En tal sentido, el presente documento es un esfuerzo del grupo Propuesta Ciudadana, del cual CEDEPAS Norte es socio, por dar a conocer como se ha venido desarrollando los PPs y como se ha llevado a cabo el actual proceso 2010, proceso que dicho sea de paso aún no ha terminado.

La inquietud de conocer como se está manejando el tema en este escenario, y con el propósito de difundir información concerniente al desempeño del GR de Cajamarca, el sistema de vigilancia ciudadana al proceso de descentralización, ejecutada en 8 regiones por el Grupo Propuesta Ciudadana y con el apoyo de OSI Development Foundation; en Cajamarca CEDEPAS Norte, miembro del Equipo Técnico del PP regional, ha generado un boletín con información proporcionada por el GR, MEF y con entrevistas a funcionarios del GR.

Con dicho boletín esperamos contribuir a una cultura de buen gobierno y de transparencia, que nos permita visualizar los retos y desafíos que enfrenta la actual administración que ya va por su tercer año de gestión.

**Nery Alejandro Roncal**  
**PRODID-CEDEPAS Norte**

# I. Proceso del Presupuesto Participativo 2010

El PP 2010 del Gobierno Regional de Cajamarca, se ha desarrollado en un contexto internacional de crisis financiera y un contexto político nacional y regional de poca representatividad y de desgaste de la participación ciudadana.

Es preciso indicar que el actual PP (proceso para el año fiscal 2010), se ha basado en un *análisis y evaluación de los procesos anteriores*, el cual ha sido llevado a cabo por el Equipo Técnico (Gobierno Regional y sociedad civil organizada), esto ha permitido tener una visión clara del proceso y de los compromisos -la mayoría incumplidos- asumidos en años anteriores.

## 1.1. Cumplimiento del cronograma de las principales fases del PP 2010

El PP actual tuvo como marco normativo el instructivo del PP (publicado el 2008) y la ordenanza regional del PP 2010 y adicionalmente el Decreto Supremo N° 097-2009-EF. El cual determina tres criterios fundamentales para *proyectos de impacto* que se requiera alcanzar según nivel de gobierno (regional, provincial y distrital), los criterios son:

- Alcance geográfico: se refiere a la extensión territorial que cubra el proyecto.
- Cobertura: referido a la mayor cantidad de población que involucra el proyecto.
- Monto de Inversión: el proyecto debe de tener una estimación total de su costo.

En cuanto a los **criterios de impacto regional**, el mencionado decreto establece: i) el monto de los proyectos priorizados no debe ser menor a Tres Millones de soles, ii) Debe de tener un alcance o cobertura pluriprovincial (mínimo tres distritos ubicados en dos provincias como mínimo), y iii) población objetivo, no menor al 5%, de la población regional. Asimismo, todo proyecto debe contar con *viabilidad*, es decir, tener un perfil elaborado y registrado en el Banco de proyectos del SNIP.

Teniendo en cuenta este marco normativo y la evaluación de procesos del PP anteriores, el Gobierno Regional de Cajamarca estableció un cronograma de acciones para el PP regional, el cual se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 1  
Cronograma de Actividades del PP año fiscal 2010

Nº	Actividades	Fecha Programada	Fecha Realizada
1	PREPARACIÓN		
	Reuniones de coordinación con instituciones de la sociedad civil	Abril a Mayo	Marzo a Abril
	Reunión conjunta: Consejo Regional y Consejo de Coordinación Regional	Abril	19 de junio
2	CONVOCATORIA		
	Aprobación de ordenanza regional	Mayo	29 de abril
	Publicación de convocatoria	Mayo	12 de Mayo
3	IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO DE AGENTES PARTICIPANTES	Abril a Mayo	15 de Mayo al 12 de junio

Nº	Actividades	Fecha Programada	Fecha Realizada
4	DESARROLLO DE TALLERES		
	Virtual de formación de Agente Participantes	Mayo	18 mayo al 19 de junio
	Rendición de cuentas y Planes de Desarrollo Concertado	Mayo a Junio	03 al 19 de junio
	Presencial de formación de agentes participantes	Junio	24 y 25 de junio
	Diagnóstico, definición de criterios y metodología de priorización de proyectos.	Mayo a Junio	26 de junio
5	FORMALIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE ACUERDOS		
	Taller Regional de priorización de proyectos, formalización de acuerdos y compromisos.	Junio	26 de junio
	Registro en aplicativo virtual del MEF	Junio	30 de junio
	Informe de avance en ejecución de acuerdos.	Septiembre y Diciembre	Por realizar
6	PERFECCIONAMIENTO TÉCNICO DE PROYECTOS	Agoosto a Sept.	Por realizar

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

Dicho cronograma fue elaborado por la Gerencia de Planificación del GR y el Equipo Técnico Regional, *aprobado en reunión del CCR*, luego elevado a sesión de Consejo Regional. Fue aprobado por el Concejo Regional con Ordenanza Regional N° 003-2009-GRCAJ-CR, orientando el proceso en actividades entre los meses de abril a diciembre.

Observando el cronograma de actividades para el PP 2010, la planificación se ha realizado en términos periódicos mensuales, pero en algunos casos por motivos coyunturales (tema de recursos, la crisis financiera internacional -expresado en el plan de estímulo económico y normas como el DS N° 097 del MEF)<sup>1</sup>, hicieron que el Equipo Técnico convoque a reuniones de urgencia para tratar dichos temas y poder incluirlos en el proceso, es por ello que hubieron algunos *retrasos, especialmente en convocatoria para los talleres, proceso que según nuestro criterio fue el más débil, será quizá por tiempos muy ajustados y también por la cobertura (se planificó 13 talleres, uno en cada provincia)*.

## 1.2. Principales actividades de las fases del PP 2010

No cabe duda que cada fase del PP es importante, ya que cada una se concatena para contribuir a un objetivo común (tomar decisiones concertadas democrática y participativamente para el desarrollo de la región), por ello a continuación presentamos una breve descripción del proceso.

En la fase de **Preparación**, se realizó un proceso de convocatoria a los alcaldes provinciales, distritales y sociedad civil para la conformación del CCR, que fue instalado el 30 de marzo; asimismo, por acuerdo fijaron su primera reunión ordinaria para el 24 de abril, la cual se llevó a cabo en la fecha prevista, en dicha reunión se aprobó el cronograma del proceso del PP 2010.

Es preciso aclarar que las reuniones de coordinación realizadas entre el Presidente Regional y Alcaldes, se hicieron a nivel de CCR. Aunque el instructivo sugiere reuniones previas al proceso participativo, el instructivo es considerado un instrumento guía del proceso, el cual es flexible y complementario a las acciones que se deben impulsar para el desarrollo del departamento. Independientemente del CCR, el instructivo sugiere una reunión entre autoridades de diferente nivel para coordinar el PP regional con el PP

<sup>1</sup> DS N° 097-2009-EF, emitido el 29 de abril del 2009.

provincial y local; dicha reunión como tal no existió, no obstante, ese espacio de coordinación fue suplido por una reunión donde participaron los Consejeros y miembros del CCR, reunión que se llevó a cabo una semana antes del taller central (los pormenores de dicha reunión, se detallan más adelante).

La fase de **Convocatoria** se inició con la aprobación del proceso del PP 2010, por parte del Consejo Regional (Ordenanza Regional N° 003-2009-GRCJA-CR). Luego, la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial emitió un oficio a la Dirección Regional de Administración, en el cual solicita poner a disposición la publicación de la convocatoria al proceso participativo los días 13, 15 y 19 de mayo en el Diario oficial de la Región (Panorama Cajamarquino), paralelamente, se hizo una convocatoria a través de oficio múltiple a organizaciones de la sociedad civil para inscribirse como agentes participantes, también, emitieron un oficio múltiple a los integrantes del CCR Provinciales (Alcaldes provinciales y distritales) para que participen del proceso (talleres provinciales y un taller central). Cabe señalar que la Dirección de Comunicación y Relaciones Públicas del GR, también emitió una Nota de Prensa<sup>2</sup> convocando al proceso.

De acuerdo a la entrevista realizada a un integrante del equipo técnico, mencionó: "...que las convocatorias principalmente se hicieron en provincias utilizando los medios escritos y radiales, acentuando importancia de la participación de la sociedad civil en el taller central, para la Priorización de Proyectos...". A esto podemos decir, que la convocatoria o difusión de la participación se realizó a nivel regional, cumpliendo con lo establecido en el instructivo<sup>3</sup>.

**Identificación y registro de agentes participantes**, para tal cometido se publicó un cronograma, del 15 de mayo al 12 de junio, para la acreditación de los agentes participantes. Asimismo, para cumplir con dicha fase, se hicieron invitaciones por oficio múltiple<sup>4</sup> a 33 organizaciones previamente identificadas (el principal criterio, que sean organizaciones de ámbito

regional), paralelamente hubo una convocatoria a nivel departamental.

Sin embargo, la participación de los representantes de la sociedad civil en este proceso solo fue de siete (07) representantes.

**Desarrollo de talleres**, esta fase tuvo tres componentes importantes: la evaluación al proceso del PP desde el 2004 al 2009, curso de formación a los Agentes Participantes y los talleres descentralizados:

- *La evaluación al proceso del PP desde el 2004 al 2009*, se realizó por iniciativa del Equipo Técnico del PP regional, permitiendo tener un diagnóstico más acertado y real de las inversiones y el estado de los acuerdos y compromisos asumidos, así como la participación de los diferentes actores en los procesos anteriores. Realmente es la primera vez que se realiza un balance del PP por parte del GR, como miembro del equipo técnico regional, y lo más importante, se planea mantener una evaluación continua del desarrollo del proceso.
- *El curso de Formación para los Agentes Participantes*, el cual tuvo dos fases: una virtual y otra presencial, fue promovido por PROPUESTA CIUDADANA y operativizado por su socio local CEDEPAS Norte; adicionalmente se llevó a cabo un taller sobre la gestión de riesgos, el sub gerente de Planificación del Gobierno Regional mencionó al respecto lo siguiente: "... en cuanto a los temas de capacitación para el proceso de PP, se realizó conjuntamente con CEDEPAS y Propuesta Ciudadana una fase virtual del XII Ciclo de Formación, denominado: "Gestión Presupuestal y Presupuesto Participativo en un contexto de crisis: amenazas y desafíos para las regiones", además, se realizó un evento con GTZ, denominado: "Incorporación de la Gestión del Riesgo en el Presupuesto Participativo", asimismo, se realizaron fuertes capacitaciones en democracia y en sistematización de acuerdos. El equipo técnico trabajó, haciendo sinergias por grupos sobre temas determinados, para luego ser consensuado y sobretodo permitiendo recoger opiniones de fuera<sup>5</sup> y no sólo las del equipo técnico..."
- *Talleres de Rendición de Cuentas y Plan de Desarrollo Concertado Regional*, es bastante

<sup>2</sup> Se emitió la nota de prensa en medios radiales y televisivos.

<sup>3</sup> Lo establecido en el Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo N° 002-2008-EF/76.01

<sup>4</sup> Oficio Múltiple N° 024-2009-GR.CAJ-GGR/GRPPAT-SGPLCTI, cuyo asunto es: Invita a Inscribirse como Agente Participante.

<sup>5</sup> Se refiere a la perspectiva que se tiene desde fuera del gobierno regional, sobre los procesos realizados y su impacto en la región.

conocido que la región Cajamarca tiene peculiaridades geográficas diversas y una organización basada en dinámicas territoriales; en tal sentido, el Gobierno Regional ha segmentado estratégicamente el territorio de acuerdo a niveles de articulación existentes (corredores económicos), los cuales están conformados por las siguientes provincias: *Corredor sur oeste* (San Miguel, San Pablo y Contumazá); *Corredor Norte* (San Ignacio, Jaén y Cutervo); *Corredor Centro* (Santa Cruz, Chota y Bambamarca); y el *Corredor Sur Este* (Cajabamba, San Marcos, Celendín y Cajamarca). *Por norma se realizó un (01) taller regional, además se realizaron 12 talleres en las diversas provincias; salvo en Jaén y San Ignacio por los problemas que se suscitaron en Bagua<sup>6</sup>; sin embargo, existen dos proyectos que abarcan el corredor de Jaén y San Ignacio<sup>7</sup>.*

La rendición de cuentas se basó principalmente en describir la gestión presupuestal para el periodo 2009, entre los temas tratados tenemos:

- Gestión Presupuestal: asignación presupuestal para el año fiscal 2009, y las políticas de inversión y financiamiento.
- Presupuesto y Financiamiento 2009: en este punto se desarrolló el tema de los programas implementados por el GR y las alianzas estratégicas y convenios para el cofinanciamiento de las inversiones en el departamento (Programas Regionales: electrificación rural, agua y saneamiento; Proyectos orientados a la defensa del medio ambiente, y las acciones impulsadas desde la Junta de Coordinación Interregional – INTERNOR como una estrategia macro regional para el desarrollo.
- Como último tema, la Gestión Presupuestal y la Gestión del Planeamiento: informando de las acciones más relevantes que el GR viene realizando:
  - Programas y Proyectos: Programa Fronteras Abiertas (Perú– Ecuador), mantenimiento y equipamiento de establecimientos de salud 2009, mejoramiento de infraestructura de riego 2009, mantenimiento preventivo de

instituciones educativas 2009, y proyectos priorizados para el fondo Binacional (10 proyectos: 05 en Jaén y 05 en San Ignacio).

- Convenios: Convenio Cámara Andina de Desarrollo, convenio con el Fondo Binacional.

Cabe señalar, que en los talleres descentralizados no se realizó la rendición de cuentas del PP (como estaba programado), pero si se realizó en el taller central.

En cuanto a la gestión del desarrollo a través de un instrumento como el PDCR, el GR ha impulsado el proceso de PP año fiscal 2010 en base a sus 17 políticas estratégicas de desarrollo, pero se está trabajando e impulsando la actualización del Plan de Desarrollo Concertado Regional, en un proceso de coordinación entre los actores sociales del departamento.

- Antes de desarrollar el *Taller Regional de Priorización de Proyectos y Formalización de Acuerdos y Compromisos (los 13 talleres anteriores se realizaron entre el 03 al 19 de Junio del 2009)*, el CCR fue convocado a participar de una reunión de trabajo con el Consejo Regional para tomar acuerdos en relación al PP 2010<sup>8</sup>.

Entre los criterios que dieron pie a dicha reunión, tenemos:

- Existe una *alta dispersión y atomización del gasto en inversiones*, expresada en demasiados proyectos (817 ideas de proyectos), con montos relativamente bajos (menores a S/. 300 mil). Esto debido a que, entre los años 2004 al 2007, se priorizaron 733 proyectos que no tenían el criterio de impacto regional, priorizando proyectos para centros poblados, distritos y provincias, a modo de repartición de los recursos, cuyos montos ascendían desde los 35 mil nuevos soles.
- De acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 27867, Ley Organiza de Gobierno Regionales y el Decreto Supremo N° 097-2009-EF, muchos de los proyectos priorizados entre el 2004 y el 2009, estarían fuera del alcance de las competencias del gobierno regional, ya que no corresponderían a proyectos de impacto regional.

<sup>6</sup> Hechos suscitados el 04 de Junio en adelante, donde hubo enfrentamientos entre las comunidades indígenas y la policía nacional por un tema de normatividad medioambiental.

<sup>7</sup> Proyectos priorizados en el presente Presupuesto Participativo para el año fiscal 2010.

<sup>8</sup> Reunión Conjunta del CCR y CR, fue llevada a cabo el viernes 19 de junio del 2009.

- Existen proyectos priorizados el 2004 y que a la fecha no vienen siendo ejecutados, porque no cumplen las exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública – (SNIP).
- Si bien existen esfuerzos institucionales por buscar objetivos de consenso, aún no se lograría consolidar e interiorizar una “VISIÓN COMPARTIDA” del desarrollo regional, situación que motiva decisiones en la selección de proyectos de corto plazo y de bajo impacto en el desarrollo regional, la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad territorial. La evidencia empírica ha demostrado que los actores sociales de este proceso participativo, tienen una visión local e individualista del desarrollo regional, por lo que no existiría un objetivo común que nos articule como región; sin embargo, se podría decir que dicha visión de desarrollo estaría en un proceso franco de construcción. La *vigilancia*, así como el monitoreo y evaluación periódica de la gestión de los presupuestos participativos, nunca ha sido efectiva, porque la sociedad no ha interiorizado su rol de vigilancia ciudadana y el GR no contaba con los instrumentos técnicos correspondientes. En otras palabras, los Comités de Vigilancia nunca cumplieron con sus roles (los motivos pueden ser diversos) y el Gobierno Regional, tampoco hizo un alto para evaluar el proceso (asumía que era tarea de la sociedad civil); al menos no hasta este año, donde gobierno regional y sociedad civil, representados en el equipo técnico, hicieron este trabajo.
- Se afirma que amplios sectores de la *población* y algunas autoridades, no conocen, respetan o identifican con claridad las *competencias* de cada nivel de gobierno, y esto se evidencia cuando acuden a los diferentes espacios del proceso del presupuesto participativo.
- El presupuesto participativo, siendo el espacio donde se concerta y prioriza la inversión pública, se ha venido desarrollando de manera “*desarticulada*” entre los niveles de gobiernos descentralizados.
- El acumulado de acuerdos formalizados (Ideas, proyectos en ejecución y viables no atendidos), sobrepasan la *capacidad financiera* del Gobierno Regional.

De los puntos mencionados anteriormente, y luego de un arduo debate, se llegó a los siguientes acuerdos, según acta:

**Primero.** La inversión pública que ejecuta el GR, en cumplimiento de los acuerdos del PP, deben orientarse necesariamente a impulsar procesos de desarrollo económico, social y ambiental, de *impacto regional*; considerando criterios de desarrollo rural, conservación de biodiversidad, ordenamiento territorial, reducción de vulnerabilidad y pobreza.

**Segundo.** Promover consensos entre la sociedad civil y el GR, en el sentido de que la inversión pública se oriente al logro de resultados y generación de impactos en el desarrollo regional integral, lo que implica en el ejercicio 2010, tomar en cuenta los *déficit* de los proyectos que se encuentran en ejecución y los proyectos viables de competencia regional *no atendidos* (DS N° 97-2009), para que pueda cumplirse con su ejecución.

**Tercero.** Los proyectos viables no atendidos y que no están en las competencias del GR, deben ser evaluados para su replanteo y orientación hacia el logro de resultados e impactos de alcance regional.

**Cuarto.** Para el presupuesto participativo correspondiente al ejercicio del año 2010, se acuerda *no priorizar nuevos proyectos* y orientar el presupuesto asignado a este proceso, a la culminación de aquellos proyectos cuya ejecución está en curso.

**Quinto.** El Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional, se comprometen a respetar y promover el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el PP regional 2010. En caso de ser necesario modificar algunos de los acuerdos, tales cambios deberán ser fundamentados adecuadamente.

**Sexto.** Promover la consolidación de un *banco de proyectos viables*, a nivel de expediente técnico aprobado, en función de los lineamientos estratégicos establecidos en los instrumentos de gestión del desarrollo.

**Séptimo.** Recomendar la aprobación e implementación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR), como instancia que coordine la planificación para el desarrollo regional integral y por tanto, la *organización de los futuros procesos* del Presupuesto Participativo.

**Octavo.** Asumir el compromiso de apoyar las gestiones del GR, orientadas a apalancar recursos públicos y privados, para el financiamiento de proyectos de impacto regional, priorizados en el presupuesto participativo regional.

Con los acuerdos tomados, se definió los criterios de priorización de los proyectos y la metodología a seguir.

Para el **taller regional** de priorización de proyectos y formalización de acuerdos y compromisos, el GR presentó el diagnóstico de la situación de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo 2004 – 2009, así como el Decreto Supremo N° 097-2009-EF, que determina los criterios de impacto de los proyectos a priorizar según nivel de gobierno. El objetivo principal de esta nueva forma de presentar el proceso, fue no generar nuevas expectativas en la población, e impulsar una nueva etapa de fortalecimiento del proceso del PP. Como parte de este proceso, el equipo técnico presentó una cartera de **6 proyectos**, los cuales cumplían los requisitos establecidos por el DS N° 097-2009 (montos presupuestales que superan los tres millones de soles, poseen código SNIP, e involucran o benefician a más de tres distritos en al menos 2 provincias diferentes y que por lo menos la población objetivo sea el 5% de la población regional).

Para este taller, se contó con la asistencia de 26 agentes participantes (*No incluye los 07 miembros del equipo técnico que asistieron*), y solamente firmaron la lista de acuerdos y compromisos *19, es decir, el 73%*<sup>9</sup>, entre ellos el Presidente Regional, 05 Consejeros Regionales, 04 Alcaldes Provinciales, 04 Alcaldes Distritales, y 05 representantes de la sociedad civil previa a la firma se realizó un debate para declarar la conformidad e inconvencimiento de los mismos, concluyendo con la aprobación de la cartera de proyectos presentada por el Equipo técnico del Gobierno Regional.

Es preciso recalcar que en los talleres descentralizados, se hizo mucho énfasis en el DS N° 097-2009-EF, y en consecuencia ninguna idea de proyecto que no incluya los requisitos o criterios establecidos por esta norma serían tomados en consideración, esto ha permitido, que de alguna manera el GR tenga sus competencias mucho más claras en cuanto a la gestión de las inversiones para la región, y ejecutar proyectos realizables, sin generar elevadas expectativas en la población.

<sup>9</sup> Algunos agentes participantes no firmaron, no necesariamente porque no estuvieron de acuerdo (muchos manifestaron su desacuerdo con el proceso, pero sí firmaron), sino porque hubo una confusión en los credenciales entre asistentes y agentes, muchos de los cuales se retiraron antes de las firmas.

### 1.3. Composición de agentes participantes

El reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056, en su Título I de las disposiciones Generales, Art. 2 – Inciso b., establece que los agentes participantes lo conforman (en el caso del PPR) los miembros del Consejo de Coordinación Regional, Consejo Regional, representantes de la Sociedad Civil y el Equipo Técnico, este último sólo tiene voz, no voto.

La participación de los agentes participantes para el actual PP, se ha reducido considerablemente, respecto a procesos anteriores. Se redujo la participación del Estado, especialmente los alcaldes distritales, quienes venían participando de procesos anteriores; también fue menor la participación de los miembros de la sociedad civil de representación local. Dicha reducción obedece al cambio de diseño de la metodología (donde se incluyen los criterios para agentes participantes y los proyectos a priorizar) y enfoque usado en este último proceso del PP (enfoque territorial). En el primer caso consistió en elevar los criterios para los agentes participantes, como por ejemplo, ser actores territoriales (de alcance regional) así como descentralizar la inscripción; en el segundo caso, consistió en trabajar más de cerca con las asociaciones de mancomunidades y con criterios poblacionales y de montos de acuerdo al D.S 097-2009-EF.

Por otro lado, los representantes regionales de la sociedad civil mantienen su cuota de participación en el presente proceso. Algunos actores sociales que deberían participar de este proceso- como los partidos políticos-, no lo han hecho, creemos que en su lectura, los procesos de PP ya están desgastados y no les redituaria "votos", además que ya se está comenzando a vivir un nuevo periodo electoral. Asimismo, las empresas privadas han vuelto al escenario -luego de 2 años de ausencia- en este último proceso han formado parte del equipo técnico y como agentes participantes propiamente dicho (participación con voz y voto), tal es el caso de la Asociación los Andes de Cajamarca, que aunque no es una empresa propiamente dicha, representa a minera Yanacocha.

**CUADRO 2**  
Composición de Agentes Participantes

Rubros	Actividades	Año Fiscal		Participación	
		2009	2010	Taller de Priorización	
Estado	Gobierno Locales <sup>10</sup>	33	21	14	20%
	Gobierno Regional <sup>11</sup>	24	23		
	Gobierno Nacional	1	1		
	<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>45</b>		
Sociedad Civil <sup>12</sup>	Organizaciones Vecinales	2	1	05	07%
	Organizaciones campesinas y Nativas	2	1		
	Mesas de Concertación y/o Temáticas	1	3		
	Organizaciones Alimentarias	1			
	Instancias u organizaciones educativas	1			
	Gremios Laborales y Frentes regionales	2	1		
	ONGs	7	8		
	Colegios Profesionales	1	1		
	Universidades	2	3		
	Organizaciones de agentes económicos	6	7		
	Otros	1	1		
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>26</b>			
Otros	Partidos Políticos			00	0%
	Empresas Privadas				
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		
<b>Total General</b>		<b>84</b>	<b>71</b>	<b>19</b>	<b>27%</b>

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

Es importante resaltar que la participación de los agentes presentes en el taller de Priorización y Formalización de Acuerdos y Compromisos fue muy reducida, pues de los 71 solo participaron 26 (37%), estando presentes: El Presidente Regional; los Consejeros Regionales de las provincias de Cajamarca, Cajabamba, San Pablo, Contumazá y San Marcos; del CCR los alcaldes de Cajabamba, Jaén, San Miguel, San Pablo; Alcaldes Distritales de Chirinos, Sallique, Querocotillo y José Manuel Quiroz; y la Sociedad civil a través de los representantes de Organizaciones de Jóvenes, MCLCP de Santa Cruz, Agencia Agraria, y las Asociaciones de Municipalidades del Corredor

Económico del Crisnejas y del Marañón Andino. A diferencia de procesos anteriores, donde cada grupo hacía presión para la priorización de sus proyectos, este año, por primera vez, primó el criterio técnico y se aprobó la propuesta presentada por el equipo técnico.

#### 1.4. Composición y funcionamiento del Equipo Técnico del PP 2010

La composición del Equipo Técnico Regional, estuvo conformado por representantes del Estado (funcionarios del Gobierno regional) y representantes de la Sociedad Civil, el equipo que tiene voz pero no voto. Para el actual PP, éste estuvo conformado tal como se muestra el cuadro siguiente:

<sup>10</sup> Incluye alcaldes provinciales y Distritales.

<sup>11</sup> Incluye al Presidente Regional, miembros del CCR, CR y funcionarios del Equipo Técnico.

<sup>12</sup> Incluye a los representantes de la Sociedad Civil en el Equipo Técnico

**CUADRO 3**  
Composición del Equipo Técnico

Sector	Nombres y Apellidos	Cargo
ESTADO	Walter Ibáñez Juárez	Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.
	Jorge Paredes Vásquez	Sub Gerente de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial
	Pelayo Roncal Vargas	Director del Programa Sectorial II
	Jimmy Álvarez Cortéz	Planificador II
	Eduil Romero Becerra	Planificador I
	Fernando Silva Abanto	Asesor Presidencial
	Gonzalo Valdera Urteaga	Sub Gerente de Promoción Empresarial
	Marcial Gonzáles Escalaste	Sub Gerente de Asuntos Poblacionales
	Víctor Hugo Cotrina Rowe	Representante Gerencia Regional de Infraestructura
	Juan Moncada Alvites	Sub Gerente de RR NN y áreas Naturales Protegidas
SOCIEDAD CIVIL	Juan Salazar Sánchez	CARE PERU
	Nery A. Roncal Vásquez	CEDEPAS Norte
	Edwin Fernández Rodríguez	Universidad Nacional de Cajamarca - UNC
	Cesar Casas Casas	Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo - UPAGU
	Rosario Vargas Lucar	Asociación Los Andes de Cajamarca - ALAC
	Jaime Eduardo Alcalde Giove	Asociación Privada para el Desarrollo Agropecuario y el Bienestar Social - PRISMA
	Miguel Zegarra Ruiz	Servicios Educativos Rurales - SER
	Martha Zegarra Tarqui	Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza de Cajamarca - MCLCPC
	Jaime Puicón Carrillo	Programa Desarrollo Rural Sostenible- GTZ
	Jorge Luis Camacho Cerna	Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible - GRUFIDES
	Cristina Chambizea Reyes	Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas - AMCEC
	Adriano Montoya Cotrina	Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas - AMCEC
	Milton Cubas Sánchez	Asociación de Municipalidades del Marañón Andino - AMMA
Jacqueline Armas Seijas	Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque - CDCJ	

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

La participación de la sociedad civil en el Equipo Técnico fue activa y propositiva, a la vez que fue pieza fundamental para realizar la evaluación del proceso del PPR desde el 2004 al 2009, también jugaron un papel fundamental en la logística y facilitación de los talleres provinciales.

Las percepciones sobre el proceso participativo y el fortalecimiento de las propuestas para la priorización de proyectos, se basaron en el trabajo realizado por la sociedad civil (Asociaciones de municipalidades y ONGs) en sus zonas de intervención y del debate con funcionarios

miembros del equipo por parte del gobierno regional; dicho trabajo estuvo orientado por las funciones y tareas específicas encargadas a cada grupo de trabajo, así por ejemplo:

- Los funcionarios del GR, desarrollaron acciones en torno a la planificación, gestión de los recursos y propuestas técnicas con una mirada desde las políticas normativas y administrativas del Estado,
- Los representantes de la sociedad civil (ONGs, empresa y mancomunidades) desarrollando la parte técnica y el relacionamiento con la ciudadanía, desde las diferentes temáticas y enfoques del desarrollo. Por su parte las asociaciones de municipalidades, especialmente las del sur (CDCJ, AMCEC, AMMA) trabajaron con la ciudadanía y los gobiernos sub nacionales en sus territorios, encargándose de transmitir sus inquietudes y necesidades,

Es preciso indicar, que el trabajo realizado por el equipo técnico en este último proceso ha sido reconocido por la sociedad civil y funcionarios del Gobierno Regional. Claro que no todos han quedado contentos, especialmente los Alcaldes Provinciales y algunos concejeros, quienes estaban acostumbrados a una distribución del monto de los PPs. Es la primera vez que se respeta la propuesta del Equipo Técnico (al menos hasta ahora), esperemos que no haya mayores sorpresas.

### 1.5. Acuerdos del PP 2010

Previo a la presentación de la propuesta pública, el equipo técnico tuvo una reunión histórica conjunta con el CCR y CR, donde se armó la propuesta que formó parte del acta de acuerdos y compromisos; claro que hubo algunos descontentos por la forma de llevar a cabo el proceso, esto debido a que estaban acostumbrados a ver el PP con una lógica distributiva, donde se repartía proporcionalmente el presupuesto asignado. Después de la presentación del diagnóstico del proceso del PPR (2004 – 2009) y las propuestas de solución acordadas en la reunión conjunta del CCR y CR con el Equipo Técnico, se firmó -aunque a regañadientes por muchos agentes quienes habían manifestado su desacuerdo- el Acta de Acuerdos y Compromisos, el 26 de junio en el taller central del PP, determinando los siguientes acuerdos:

**Primero.** No incluir nuevos acuerdos en el proceso del Presupuesto Participativo Regional 2010.

**Segundo.** Orientar los recursos del PPR 2010, al financiamiento de proyectos que se identifique luego de evaluar los proyectos viables no atendidos (como actividad principal dirigida a cumplir la normatividad vigente)...

**Tercero.** Aprobar la cartera de proyectos viables de impacto regional propuesta por el Presidente del Gobierno Regional...

**Cuarto.** Encargar al Equipo Técnico Regional, la elaboración de una propuesta que rescate los acuerdos del PPR 2004 – 2009 considerados de competencia del Gobierno Regional, actualmente como proyectos viables no atendidos o sin viabilidad...

**Quinto.** Los acuerdos del PPR 2004 – 2009 que no son de competencia del Gobierno Regional,... serán remitidos a las asociaciones de municipalidades de los corredores económicos y/o a las municipalidades provinciales para determinar su actual estado, ser evaluados, priorizados y presentados a nivel de programas regionales y/o proyectos de impacto regional con VIABILIDAD, en los posteriores procesos del PPR.

**Sexto.** En concordancia con la normatividad vigente, se formó el comité de vigilancia ciudadana para este proceso.

En función a estos acuerdos, se priorizó la cartera de proyectos propuesta por el Equipo Técnico Regional<sup>13</sup>, pues cumple todos los criterios de impacto estipulados en el DS 097, criterios que orientó la selección de dichos proyectos, que son únicamente 6. Por primera vez podemos decir que el "reducido" número de proyectos del PP, no fue por falta de dinero, sino por ausencia de proyectos declarados viables que cumplan con los requisitos del DS 097.

Los proyectos priorizados, son los siguientes:

<sup>13</sup> Cabe precisar, aunque no estuvieron de acuerdo los agentes participantes ni muchos funcionarios del GR, incluido el Presidente Regional, la propuesta del equipo técnico, por primera vez no fue manipulada y se aprobó con el diseño original. Esta es una buena señal de autonomía, de democracia y de respeto a los acuerdos, lo que aplaudimos.

**CUADRO 4**  
Proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo Regional, años fiscal 2010

Nº	Nombre del Proyecto	Asignación Presupuestal	Código SNIP	Ámbito Territorial
1	Mejoramiento Canal de Irrigación Malcas II Etapa.	3,291,421	103413	Corredor Sur Este
2	Mejoramiento de la carretera San Luis de Lucma – La Ramada – Chimban.	3,487,511	7618	Corredor Norte y Centro
3	Construcción Puente Chamaya III.	4,784,425	45701	Corredor Norte
4	Electrificación Rural San Bernardino.	3,479,604	52031	Corredor Sur Oeste
5	Irrigación San Pablo – Canal El Rejo.	3,493,065	13064	Corredor Sur Oeste
6	Mejoramiento Canal Sallique	2,151,223	21431	Corredor Norte
Total PPR 2010		20,687,249		

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

Es preciso indicar que el proyecto “Mejoramiento del Canal Sallique” presentado en el cuadro anterior, tiene un monto inferior a tres millones, es decir, no cumpliría con los requisitos para ser considerado un proyecto de impacto, la explicación está en que el monto del proyecto estimado en el cuadro anterior ha sido tomado de hace dos años atrás, fecha en donde fue priorizado este proyecto, por lo que si se actualizan los costos del mismo, superaría fácilmente los tres millones de soles.

### 1.6. Comité de vigilancia del PP 2010

El Comité de Vigilancia (CV), al ser un órgano de monitoreo y evaluación de los compromisos que se acuerdan en los procesos del PP, debería asumir

un rol protagónico en el seguimiento de la ejecución de las inversiones o como se menciona en el instructivo, del cumplimiento de los compromisos, pero su funcionamiento en el caso del periodo fiscal 2009<sup>14</sup> no ha tenido mayor relevancia y no se conoce que éste hubiese elaborado un reporte de sus acciones (más información sobre el CV de este período en el próximo capítulo), en este marco es que fue conformado el Comité de Vigilancia para el periodo 2009 – 2010.

En el taller de Priorización y formalización de acuerdos y compromisos se procedió a conformar el Comité de Vigilancia (el cual forma parte del sexto acuerdo<sup>15</sup>), que está conformado por los siguientes representantes:

<sup>14</sup> De acuerdo al Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo N° 002-2008-EF/76.01, establece que un periodo de funcionamiento de dos años, en este caso es 2008 – 2009.

<sup>15</sup> Acta de Acuerdos y Compromisos del Presupuesto Participativo Regional 2010, aprobado el 26 de junio del 2009.

**CUADRO 5**  
Integrantes del Comité de Vigilancia del PP 2010

Cargo	Representante	Institución / Organización
Presidente	Jaime Manuel Vílchez Oblitas	Alcalde Provincial de Jaén
Secretario	José Luis Arteaga Cacho	Representante de ALAC
Vocal	Moisés Gutiérrez Cabanillas	Alcalde Provincial de San Pablo
Vocal	Antolino Acosta Espinoza	Secretario de AMCEC
Vocal	Carlos Alberto Urbina Burgos	Alcalde Provincial de Cajabamba

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

Es así que el Comité de Vigilancia del PP 2010 quedó conformado por 03 representantes del Estado y 02 representantes de la sociedad civil. Cabe mencionar, que el instructivo no contempla que el Comité de Vigilancia esté conformado por alcaldes, en este caso es preciso tener en cuenta dos puntos relevantes: **primero**, la presencia de los agentes participantes en el taller de priorización de proyectos fue reducida (19 representantes), siendo de la sociedad civil 05 representantes; **segundo**, se tenía un desconocimiento de la norma y las características que debe de tener un CV. En tal sentido, su conformación corresponde a un acto más de formalidad y celeridad del proceso

y de apertura del alcalde provincial de Jaén para asumir tal responsabilidad, básicamente por desconocimiento del instructivo.

Si bien es un comité multidistrital (participan al menos 5 provincias) muy dinámico, por las instituciones y alcaldes que lo conforman y además tienen la tecnología de su lado; sin embargo, la dispersión geográfica, las agendas saturadas de todos ellos, pueden dificultar las reuniones para la función encomendada, esto les resta eficacia. Será por ello que no se generó mucha expectativa en su conformación.

## II. Balance del Proceso del PP del Gobierno Regional de Cajamarca (2004-2009)

El presente capítulo hace un recuento del proceso del Presupuesto Participativo Regional desde su aparición oficial, que fue el 2003 con la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056), no obstante esta práctica tiene sus inicios empíricos, muchos años atrás, ejemplo de ello son los presupuestos participativos de Villa el Salvador, Santo Domingo, Sánchez Carrión, Ilo, Limatambo, entre las principales y, en Cajamarca, esta San Marcos. Es así que el PP en todos estos años se ha convertido en un asunto público, quizá esto se evidencie más en los PP locales que en el regional.

### 2.1. Contexto político y legislativo

El año 2003 se instalaron los gobiernos regionales en todo el territorio nacional y las nuevas gestiones municipales elegidas democráticamente en noviembre del 2002. En Cajamarca, en ambos casos (regional y provincial) el vencedor fue el partido aprista, quien ganó las elecciones

regionales con 23.7% (de un total de 666, 143 pobladores hábiles electoralmente), aunque los votos emitidos fueron sólo del 83% de la población electoral. Esta primera gestión, se caracterizó por ser prácticamente un gobierno piloto, el cual tuvo que lidiar con un engorroso proceso de transferencias administrativas, basado en la acreditación y transferencias de funciones; además de la incorporación en su estructura orgánica del CCR, en tanto espacio de concertación en el marco de la promoción de la participación ciudadana y la facilitación de la participación de la sociedad.

También ese año se aprueba una nueva legislación que brinda el marco para la participación ciudadana en la planificación del desarrollo regional y local e institucionaliza el presupuesto participativo. En adelante saldrían nuevas normas que complementan o modifican las existentes, así como también el instructivo del PP (al menos hasta el año pasado), cada año con algunas modificaciones (Ver cuadro 06).

CUADRO 6  
Normatividad vigente relacionada al PP y la participación ciudadana

Referencias Legales	Alcance	Resumen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056.</li> <li>• Ley N° 29298, Ley que modifica la Ley marco del Presupuesto Participativo y su reglamento.</li> <li>• Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización. Ley N° 27680.</li> <li>• Ley N° 27783, ley de bases de la descentralización</li> <li>• Ley que modifica la Ley orgánica de gobiernos regionales, Ley N° 27902.</li> <li>• Ordenanzas regionales del PP.</li> <li>• Resoluciones Directorales-Instructivos</li> <li>• D.S. N° 097</li> </ul>	<p>Los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.</p> <p>Los gobierno subnacionales deben promover modalidades de participación ciudadana – CCL, CCR.</p> <p>Establecen criterios mínimos que debe tener un proyecto para que pase por el proceso del PP.</p>	<p>Participación y concertación Ciudadana</p>

Referencias Legales	Alcance	Resumen
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 26300, Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadanos.</li> </ul>	<p>Los gobierno subnacionales deben promover modalidades de participación ciudadana – CCL, CCR.</p> <p>Los Gobiernos Subnacionales son fiscalizados también por los ciudadanos; están obligados a realizar dos audiencias públicas por año.</p>	Rendición de cuentas y control ciudadano
<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Artículo 2, numeral 5.</li> <li>Ley 27806, ley de transparencia y acceso a la información Pública.</li> </ul>	Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir la información que requiera de cualquier entidad pública, pagando solamente el costo de la reproducción.	Acceso a la información pública

Fuente: Normas

Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

Por otro lado esa primera experiencia de gobierno regional, originó una serie de movilizaciones sociales de corte ambientalista, especialmente movilizaciones dirigidas contra las actividades mineras y la irresponsabilidad de las empresas (8 conflictos socio ambientales al término del periodo). Los dos casos más sonados fueron: i) movilización en defensa del Cerro Quillish y ii) Caso Combayo; ambos eventos demostrarían la limitada capacidad y autonomía insuficiente del incipiente gobierno regional para diseñar, negociar y aprobar políticas públicas a favor de la planificación y el desarrollo territorial, producto de la limitada organización regional y del lento proceso de descentralización.

Asimismo, antes del término de mandato del presidente Toledo, el 22 de marzo del 2006, mediante D.S N° 012-2006-PCM, se convoca a elecciones regionales y municipales para el 19 de noviembre del mismo año. Para el cargo regional, resulto ganador el Movimiento regional Fuerza Social, quien acumulaba un capital político interesante al haber participado en anteriores comicios electorales (ocupo el segundo lugar en el proceso electoral del 2002, como candidato de Unidad Nacional, 21% de los votos válidamente emitidos). Si bien la actual gestión, heredó muchos pasivos de la gestión anterior, lo cierto es que no se ha hecho mucho para revertir la situación, por ejemplo, el famoso proceso de restructuración del GR, que empezó el 2007, aun sigue, los pocos

niveles de avance del presupuesto, especialmente de las inversiones, sigue siendo estructural, no obstante, los recursos disponibles son mucho más en esta gestión que en el anterior. No obstante ha habido reformas en la gobernabilidad, expresadas en los espacios institucionalizados, como Presupuesto Participativo, CCR, PDCs, PER y otras mesas temáticas.

## 2.2. Cumplimiento de acuerdos del PP

Si bien se trata de un proceso de construcción ciudadana en base a errores y aciertos, y supone aprendizajes constantes (son procesos que dependen de la complejidad social, cultural, económica y política del espacio donde se desarrollan las dinámicas); sin embargo, también se trata de honrar compromisos, y es esta, en última instancia, una condición necesaria para fortalecer la democracia.

Desde la puesta en marcha del PP hasta la fecha (no incluye los 6 proyectos del PP 2010), se han generado 817 compromisos presupuestales, es decir, proyectos o ideas que llegaron a determinarse en el acta de acuerdos y compromisos en cada uno de los PPs, de los cuales sólo se ha atendido (incluido los que están en ejecución) el 18%; es decir, de cada 100 acuerdos (cada acuerdo un proyecto) se han atendido solamente 18 (ver cuadro 07)

CUADRO 7  
Estado situacional de los compromisos adquiridos en el PP (2004-2009)

Ejercicio Fiscal	Total Acuerdos	Acuerdos Acumulados	Estado situacional de los proyectos					
			Ejecutado	En Ejecución	Proyecto viable no atendido	Idea	En evaluación	No viable
2004	214	214	11		16	187		
2005	177	391	33	8	34	102		
2006	112	503	25		11	76		
2007	230	733	21	9	21	179		
2008	57	790	15	22	8	10	1	1
2009	27	817			5	21	1	
Total	817		105	39	95	575	2	1
Participación del total de acuerdos (%)			12.9	4.8	11.6	70.4	0.2	0.1

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca-Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

Asimismo, el mayor número de compromisos se adquirieron en el 2003 (PP 2004) y el 2006 (PP 2007), es decir al inicio y al final de la gestión aprista. El primer caso (PP 2004) es explicado porque fue el primer año de experiencia del PP, recién salía la normatividad, estaban “emocionados” por la participación ciudadana y las expectativas eran muy altas y además recién estaban iniciando los gobiernos regionales; pero el 2006 (PP 2007), donde ya se tenía más de 500 acuerdos y cerca del 95% de incumplimiento, la explicación quizá más que técnica, sea política. Además este problema evidencia que nunca se hizo una evaluación exhaustiva y seria de los PPs, excepto este año que desde el equipo técnico se intentó, por primera vez, evaluar el proceso, aunque desde una mirada de incumplimientos; creemos que es un buen inicio, ya que el proceso del PP, sigue. Esperamos que la iniciativa siga evaluando dichos procesos en sus demás aristas (presupuestal y de avances).

### 2.3. Situación de los proyectos priorizados en el PP 2009

El PP del periodo fiscal 2009 (realizado el 2008) terminó en el acta con 27 acuerdos (un acuerdo,

un proyecto), de estos sólo dos se incorporaron al presupuesto de este año (2009), pero a la fecha ninguno está en ejecución, por lo que su avance tanto físico como financiero es cero. Los nombres que anteceden a los paréntesis son los registrados en la lista de acuerdos y compromisos, mientras que los que están entre paréntesis son los que figuran en el registro de proyectos del sistema nacional de inversión pública. La situación de cada uno de estos es la siguiente:

**i) Construcción y mejoramiento de la carretera PE-3N (Bambamarca)-Paccha -Cimban-Pión-LD con Amazonas (EMP-AM-103, en el Triunfo)**, este proyecto que tiene programado un presupuesto de S/. 3 millones para este año y que está siendo financiado con recursos ordinarios, recién ha sido declarado viable en mayo. La obra en su totalidad, según expediente, esta valorizado en S/. 48 millones y se prevé que beneficiara a 7 distritos (Pion, Chimban, Chadín, Choropampa, Paccha, Chalarmarca y Bambamarca) de dos provincias (Chota y Hualgayoc).

**ii) Construcción Carretera Chota - Cutervo (Rehabilitación y Mejoramiento de la Carretera PE-3N Longitudinal de la Sierra Norte Tramo I Chota - Cutervo)**, este proyecto

que también está siendo financiado con recursos ordinarios y que se encuentra sólo a nivel de idea, tiene en el presupuesto del 2009 un monto de S/. 2 millones. Sin embargo, mientras no se tenga los estudios definitivos (o al menos el proyecto) no sabremos exactamente cuánto podría costar.

De los otros 25 proyectos, sólo 5 son proyectos que se encuentran en el banco de proyectos y que tienen viabilidad, los otros 20 son sólo ideas. Asimismo, casi uno de cada dos proyectos son carreteras (Ver cuadro 08).

**CUADRO 8**  
Situacional de los proyectos del PP 2009

Sector	No Incorporados en el PIA 2009		Incorporados en el PIA 2009		Total general
	Proyecto viable no atendido	Idea no atendida	En evaluación	Idea atendida	
Agricultura	4	4			8
Carreteras		11	1	1	13
Electrificación rural	1				1
Pecuaria		1			1
Salud		1			1
Saneamiento		2			2
Turismo y artesanía		1			1
<b>Total general</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>27</b>

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca-Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

Asimismo es preciso anotar que todos los proyectos que se han priorizado en estos dos últimos procesos y los subsiguientes (los próximos 10 años), tendrán otra fuente de financiamiento que no sea el canon, ya que dichos recursos están comprometidos. Es por eso que en el PP 2009 y 2010, solo se ha puesto a dicho proceso los recursos provenientes de la fuente ordinaria (recursos ordinarios).

## 2.4 Actores del proceso: Participación ciudadana

### A. Agentes participantes

Según Ley, los agentes participantes pueden estar conformados no solo por representantes de la sociedad civil, sino también por representantes del Estado y del sector privado empresarial.

Hasta el PP del 2008, la participación de la sociedad civil en los procesos de PP, fue más flexible y hasta cierto punto más abierto, en cuanto

a participación. Esto porque se creía que todos aquellos que tengan iniciativas y compromiso para proponer y definir acciones y proyectos de desarrollo concertadamente, a favor de las localidades y región, deben participar sin ningún inconveniente. No obstante este criterio abierto y flexible, ha llevado a tener cerca de 700 proyectos no cumplidos (de un total de 817) en los últimos 5 años del presupuesto participativo.

Con el propósito de remediar dicha situación, la gestión actual, implementó nuevas estrategias, como por ejemplo subir los criterios de participación de los agentes participantes, así como apertura de una ventanilla para la recolección de proyectos (acción llevada a cabo el 2007, hoy desactivada) y últimamente la priorización de proyectos por espacios territoriales. Esto naturalmente ha originado una disminución de agentes (el cual era el propósito de las medidas), como los de centros poblados, representantes de distritos, organizaciones vecinales y de personas naturales, quienes venían participando hasta el PP del 2007 (Ver cuadros 1 y 2 en anexos).

CUADRO 9  
Agentes participantes del Sector Público y Sociedad Civil (2004-2009)

Año	Total General	Sector Público	Sociedad Civil
2004	153	69	84
2005	181	89	92
2006	170	72	98
2007	181	81	100
2008	84	58	26
2009	71	45	26

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

Pero mientras por un lado se reducían los agentes participantes (por los criterios ya señalados), por otro lado se iban sumando otros, como por ejemplo las organizaciones de agentes económicos, lo que es fundamental para la priorización de acciones que involucren integración del departamento y potenciación de la actividad productiva. No obstante, también ha habido baja de importantes organizaciones del Estado, los colegios profesionales, las ONGs y un actor importante, los partidos políticos, cuyos protagonistas han estado casi ausentes en todo el proceso, con excepción del 2004 y el 2007 (al inicio de una gestión y al término de la misma, debido a los procesos coyunturales de comicios electorales).

Asimismo, entre los agentes que han tenido mayor incidencia en el proceso, tenemos: las ONGs, (todas las que participaron en el equipo técnico-ver equipo técnico) los representantes de las mancomunidades y naturalmente el equipo del GR, por lo menos en este proceso.

#### B. Equipo técnico

El reglamento de la Ley N° 28056 (Ley marco del Presupuesto Participativo); así como el último instructivo proporcionado por el MEF el 2008, señalan la conformación de equipos técnicos regionales, con la finalidad de contribuir en la facilitación del proceso, encontrándose entre sus principales funciones:

- ☐ Brindar soporte técnico durante el proceso participativo.
- ☐ Evaluar técnicamente los proyectos priorizados.

- ☐ Desarrollar acciones de capacitación a los agentes participantes.

En relación a la conformación y desempeño de los equipos técnicos regionales, en los procesos de PP 2003 -2009, cabría señalar lo siguiente:

- ☐ Que el número de representantes de la sociedad civil ante los equipos técnicos ha ido incrementándose, los cuales en su mayoría pertenecen a distintas ONGs que influyen y laboran en el departamento.
- ☐ En el PP desarrollado en el 2006 para el año fiscal 2007, se invitaron e incorporaron representantes empresariales; estos estuvieron relacionados al Grupo Norte, los mismos que participaron aportando recursos financieros para el desarrollo de los talleres de priorización de acciones y proyectos, desarrollados en cada una de las 13 provincias del departamento, así como la programación de un diplomado en relación a SNIP, el cual no se llevo a cabo por las dificultades presentadas en relación al proceso electoral que impidió centrarse en la elaboración de la propuesta e implementación de la misma.
- ☐ El PP 2008 (año 2007) fue un ensayo de la actual gestión en cuanto a la conformación del equipo técnico, excluyeron a la sociedad civil y lo redujeron a un espacio de apoyo, al cual denominaron "Comité de apoyo"; esto naturalmente ocasionó reacciones de la mayoría de representantes de la sociedad civil, quienes desistieron de participar en el proceso. Aunque ahora este hecho ya es un acto olvidado, sin embargo, forma parte de la historia de los PP regionales.

- ☐ En el PP 2009 (año 2008), empezaron las primeras reformas, encabezada por un equipo técnico multidisciplinario y multiprovincial. El enfoque territorial cobraría más vigencia que nunca y se sentaron las primeras bases para el alto a la atomización de proyectos en el PP (Se propuso proyectos por mancomunidades) y se empezó a criticar más que nunca la forma como se estaba llevando a cabo el proceso.
- ☐ Sin embargo, es recién en el PP2010, donde se empieza a mirar el pasado para actuar en el presente (se hace la evaluación del proceso;

2004-2009) y es donde por primera vez, se respetan la propuesta del equipo técnico y los acuerdos del CCR y el Consejo. Asimismo, dicho proceso se enmarcó en el D.S. 097, es decir, los criterios de priorización de proyectos, ya estaban dados. Lo que se hizo fue buscar en el “cajón de proyectos del GR”, aquellos que cumplían con los requisitos, y esos fueron los únicos que se presentaron en la lista. Por primera vez, a diferencias de otros años, el problema no fue presupuestal, sino de proyectos de “impacto”<sup>16</sup>.

**CUADRO 10**  
Equipo Técnico participante por organización

Institución	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gobierno Regional	11	13	14	14	11	12
Mesas de Concertación y/o temáticas	-	2		2	1	1
ONGs	5	11		13	6	5
Universidades	-	1	1	1	4	2
Organizaciones Empresariales	-	-	2	5	2	4
<b>Total General</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>35</b>	<b>24</b>	<b>24</b>

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

### C. Comités de Vigilancia

Un mecanismo para velar por el cumplimiento de los acuerdos y compromisos de los diversos procesos de PP, es la conformación de comités de vigilancia ciudadana.

En ese sentido, cabe indicar en los procesos de PP desarrollados en los años 2004 al 2006, nunca se constituyeron comités de vigilancia regional, más bien se optó en conformar *comités de vigilancia provincial*, enmarcados en un proceso de PP regional. Lo que trajo consigo, una cierta confusión y confrontaciones con los comités de vigilancia conformados en procesos provinciales, esto a pesar de que dichos comités, nunca fueron operativos.

En el 2007, para el PP regional del año fiscal 2008, a partir de la división territorial del departamento en 04 zonas de intervención, por el mecanismo de segmentación territorial, se tiene conocimiento que se conformó un comité de vigilancia regional

propriadamente dicho, con un representante de cada zona en base a corredores económicos (Corredor del norte, del centro, del sur este y del sur oeste).

En el PP año fiscal 2009 se ha formado un comité de vigilancia regional; sin embargo, este no funcionó, por lo que se conformó un nuevo comité de vigilancia, el cual tampoco tuvo participación activa en el cumplimiento de sus funciones. Este fue conformado de la siguiente manera:

<sup>16</sup> Según el D.S. 097, considera proyectos de impacto regional a aquellos que cumplen al menos 3 criterios: i) Monto no menor de 3 millones de soles, ii) Alcance pluriprovincial, debiendo beneficiar a un mínimo de 3 distritos que se encuentren ubicados en 2 provincias como mínimo y iii) Su cobertura en la población objetivo no sea menor al 5% respecto de la población total de la región. Naturalmente el proyecto tiene que tener declaratoria de viabilidad.

CUADRO 11  
Comité de Vigilancia, periodo 2008 - 2009

Nombre	Organización	Cargo
Mirtha Esther Vásquez Chuquilin	Mesas de Concertación, Organizaciones de Mujeres y ONG's	Presidente
Manuel Apolinar Ruiz Bravo	MP de Santa Cruz	Secretario
Víctor Marcelo Peña	Productores y Gremios Empresariales	Vocal
Carlos Alberto Muguerza Alva	MP de Contumazá	Vocal

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

El comité fue designado durante la reunión del CCR, oficialmente cuenta con un acta, no cuenta con reglamento interno, ni con plan de trabajo. Según la presidente del Comité Regional, el Gobierno Regional no proveyó al comité de vigilancia del cronograma de inversiones con la programación de proyectos programados, sin embargo si entrego al comité el presupuesto institucional de apertura con la programación de proyectos incluidos.

El comité de Vigilancia no ha denunciado ningún caso de incumplimiento de acuerdos adoptados en el PP, no ha realizado vigilancia para que el Gobierno Regional cuente con un Cronograma de ejecución de obras, no ha solicitado información semestral sobre la ejecución de obras y proyectos priorizados y no ha logrado conformar los comités de vigilancia (veedores) para obras. Esas funciones no se han cumplido debido a que no han sido

efectivas la reuniones de sus miembros y por algunas dificultades como son:

- ☐ Falta de financiamiento para las tareas de vigilancia.
- ☐ Poca convocatoria en las reuniones del CV, de los representantes de sociedad civil.
- ☐ Poco apoyo por parte de las bases, para el desarrollo de capacidades de sus representantes en el CV.
- ☐ Desinterés de la población por las labores e informes de vigilancia.
- ☐ Limitado conocimiento acerca de las funciones del comité de vigilancia.

En resumen, los comités de vigilancia regionales, en la práctica nunca funcionaron. La evaluación profunda de este hecho, aún está pendiente.

## III. Conclusiones

### Sobre el proceso del PP 2010

1. El actual proceso del PP regional para el periodo fiscal 2010, se ha desarrollado en un contexto internacional de crisis financiera y un contexto nacional y regional de desinterés y poca representatividad política, así como en un proceso de desgaste de la participación ciudadana en este tipo de procesos.
2. El proceso del PP regional año fiscal 2010, por primera vez, hizo un alto para mirar el pasado, (análisis y evaluación de los procesos anteriores), ello acompañado de la incorporación de la normatividad (Decreto Supremo N° 097-2009-EF) y el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso (CCR, CR y Comité técnico), permitió que este proceso PP 2010 fuera uno de los mejores (en cuanto a la calidad de los proyectos y al uso de los recursos, coherentes con la realidad), esto a pesar de que muchos agentes y funcionarios no estuvieron de acuerdo, pero finalmente marco el punto de inflexión con los PP anteriores (el análisis histórico si importa).
3. El cronograma de los presupuesto participativos, tienen una estructura lógica, cada fase es importante ya que cada una nos conduce a un objetivo común. En este sentido, el GR de Cajamarca, a través del Equipo Técnico elaboró un cronograma de trabajo para este PP 2010, poniéndole énfasis a la rendición de cuentas y priorización de proyectos. El primero se cumplió aunque con dificultades (fueron 13 rendiciones de cuentas en cada una de las provincias, con poca participación del pueblo), mientras que el segundo fue mejor, al menos en términos técnicos, aunque no en términos políticos (Muchos agentes participantes no estuvieron de acuerdo y “no llevaron nada” para sus provincias, no al menos de los recursos del PP)
4. Recién se empieza a entender la función del GR y especialmente del PP regional, y este se expresa en la reducción de los agentes participantes para el año fiscal 2010; se ha reducido, la participación de alcaldes distritales y algunos funcionarios del Equipo Técnico, por parte del Estado (Cada proceso tiene su propio espacio). Por otro lado, los representantes de la sociedad civil, a pesar del desgaste del proceso de participación ciudadana, mantienen su cuota el presente proceso e incluso ha mejorado la calidad de la participación. Esto naturalmente evidencia el compromiso de la sociedad civil por procesos participativos transparentes y sobre todo de respeto de compromisos.
5. Si bien no existe mucha expectativa con el nuevo comité de vigilancia, que quedo finalmente conformado por 3 representantes del estado y 2 de la sociedad civil -se espera que su actuación sea igual a la de las anteriores-, es decir, sin dinamismo. Sin embargo, los integrantes puede hacer revertir esta situación, aunque el presidente sea el alcalde de Jaén, la provincia más alejada de Cajamarca. Estaremos a la espera de su desempeño.

### Sobre el PP 2004-2009

6. La primera gestión (gestión aprista) se caracterizó por ser prácticamente un gobierno piloto, el cual tuvo que lidiar con un engorroso proceso de transferencias administrativas; además de la incorporación en su estructura orgánica del CCR, como espacio de concertación y participación ciudadana principalmente, a esto se suma la serie de movilizaciones sociales de corte ambientalista que estuvieron presente. Esto naturalmente limitó el accionar del GR de Cajamarca y por ende el primer PP regional, lo que a su vez desembocó en 214 proyectos priorizados (cerca de 16 proyectos por provincia), los cuales en su mayoría se incumplieron.
7. Desde la puesta en marcha del PP Regional hasta la fecha, se han generado 817 compromisos presupuestales (un proyecto o idea, un compromiso), es decir, proyectos o ideas que llegaron a determinarse en el acta de

acuerdos y compromisos en cada uno de los PPs. De esta ruma de proyectos o ideas, sólo se ha atendido el 18%, es decir, de cada 100 acuerdos se han atendido solamente 18. Visto numéricamente existe un 82% de incumplimiento. Asimismo, el mayor número de compromisos se adquirieron para el PP 2007 y para el PP 2004; es decir al final y al inicio de la gestión aprista. Para el 2004 podría decirse que era un proceso de aprendizaje, pero al término de la gestión -después de 4 años de experiencia- queda un tanto de duda, quizá fue más un hecho político, hecho que esta pagando la actual gestión.

8. En los procesos de PP 2004 -2009, el número de representantes de la sociedad civil ante los equipos técnicos han ido incrementándose, los cuales en su mayoría pertenecen a distintas ONGs que influyen y laboran en el departamento. Sin embargo, a medida que la participación de la sociedad civil va aumentando, los representantes del estado van disminuyendo, esto debido a que inicialmente participaban incluso alcaldes de centros poblados y muchos distritales. Al parecer, parece que por fin han comprendido que tienen otros espacios para el mismo fin (PP locales).
9. El PP 2008 (el primero que realizaba la presente gestión) fue un ensayo de la actual gestión en cuanto a la conformación del

Equipo Técnico, proceso donde excluyeron a la sociedad civil y lo redujeron a un espacio de apoyo, al cual denominaron "Comité de apoyo". Esto originó cierta reacción por parte de la Sociedad Civil, el cual terminó en el abandono de la mayoría de sus representantes del proceso. Sin embargo, para los posteriores procesos (2009 y 2010), el GR de Cajamarca ha mostrado un fuerte compromiso y disposición de trabajo con las organizaciones sociales, el PP 2010, ha sido prueba de ello.

10. Un elemento muy importante del proceso y reducido a su mínima expresión durante todos los procesos del PP han sido los comités de vigilancia. En los años 2004 al 2006, nunca se constituyeron comités de vigilancia regional, más bien se optó en conformar comités de vigilancia provincial, enmarcados en un proceso de PP regional. En el 2007, para el PP regional del año fiscal 2008, que se conformó un comité de vigilancia regional propiamente dicho, con un representante de cada zona (4 zonas de intervención) en base a corredores económicos, pero tampoco funcionaron. En el PP 2009 se formó un comité de vigilancia regional que nunca funcionó y se eligió otro comité ese mismo año, que tampoco tuvo la dinámica esperada. Es por ello que no hay mucha expectativa en el actual comité elegido, esperamos que revierta dicha situación.

## IV.

## Anexos

ANEXO 1  
Agentes participantes de la Sector Público

Agentes participantes - Sector Público	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Nº	%										
Centro Poblado	7	10.1	21	23.6	13	18.1	25	30.9	-	-	-	-
Gobierno Distrital	25	36.2	39	43.8	32	44.4	32	39.5	20	34.5	8	17.8
Gobierno Provincial	5	7.2	19	21.3	15	20.8	13	16.0	13	22.4	13	28.9
Gobierno Regional	1	1.4	8	9	5	6.9	9	11.1	24	41.4	23	51.1
Gobierno Nacional	31	44.9	2	2.2	7	9.7	2	2.5	1	1.7	1	2.2
Total	69	100	89	100	72	100	81	100	58	100	45	100

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

ANEXO 2  
Agentes participantes de la sociedad civil

Agentes participantes - Sociedad Civil	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Nº	%										
Organizaciones Vecinales	8	9.5	24	26.1	21	21.4	40	40.0	2	7.7	1	3.8
Organizaciones campesinas y Nativas	6	7.1	10	10.9	8	8.2	2	2.0	2	7.7	1	3.8
Mesas de Concertación y/o Temáticas	8	9.5	3	3.3	1	1	-	-	1	3.8	3	11.5
Organizaciones Alimentarias	3	3.6	1	1.1	3	3.1	3	3.0	1	3.8	-	-
Instancias u organizaciones educativas	5	6.0	25	27.2	35	35.7	11	11.0	1	3.8	-	-
Gremios Laborales y Frentes regionales	5	6.0	4	4.3	-	-	6	6.0	2	7.7	1	3.8
ONGs	24	28.6	6	6.5	6	6.1	10	10.0	7	26.9	8	30.8
Colegios Profesionales	3	3.6	1	1.1	-	--	2	2.0	1	3.8	1	3.8
Universidades	3	3.6	-	-	-	-	2	2.0	2	7.7	3	11.5
Organizaciones de agentes económicos	6	7.1	8	8.7	15	15.3	9	9.0	6	23.1	7	26.9
Iglesia	3	3.6	2	2.2	2	2	1	1.0	-	-	-	-
Personas naturales	2	2.4	1	1.1	-	-	-	-	-	-	-	-
Partidos Políticos	1	1.2	-	-	-	-	2	2.0	-	-	-	-
Otros	7	8.3	7	7.6	7	7.1	12	12.0	1	3.8	1	3.8
Total	84	100	92	100	98	100	100	100	26	100	26	100

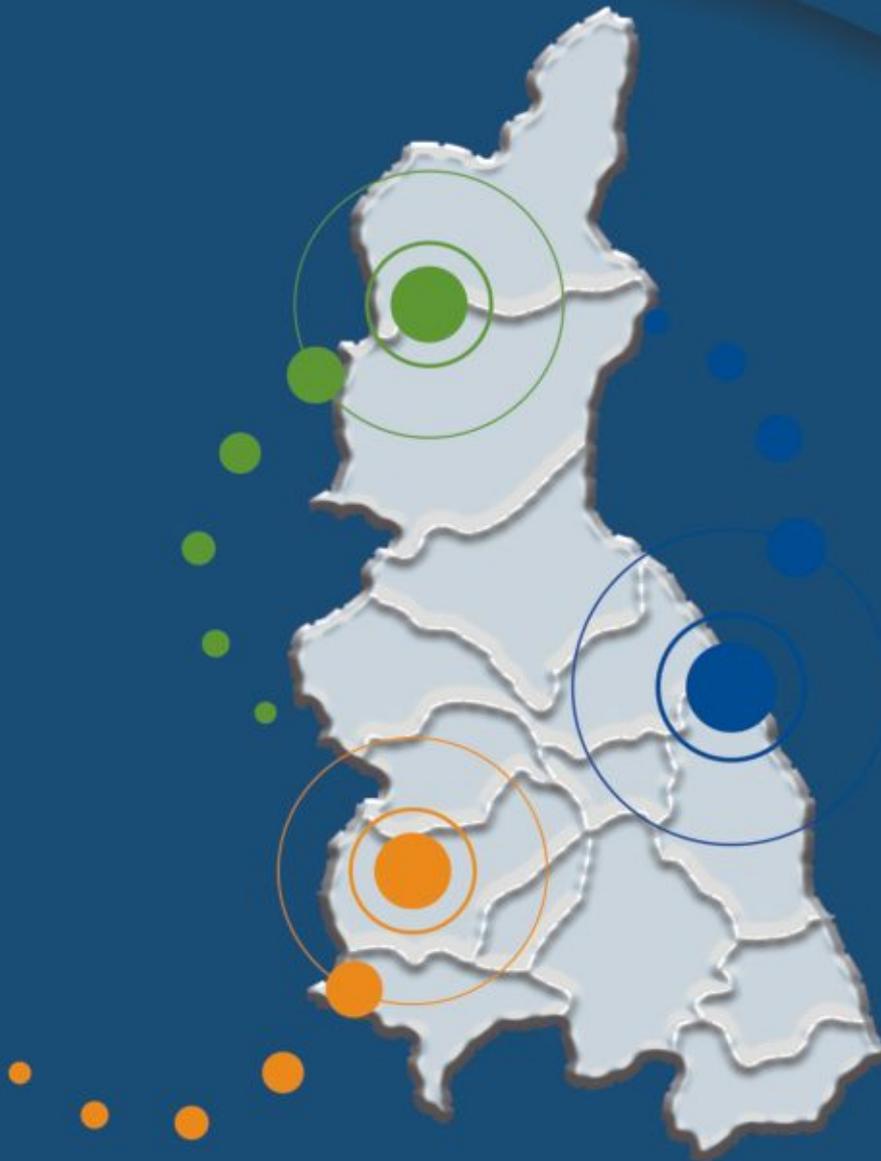
Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca - Gerencia de Planificación  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte

ANEXO 3  
Proyectos del PP 2009 Incorporados en el Programa de Inversiones del 2009 (en Millones de soles)

Proyectos	Fuente de Financiamiento	Monto total de la Inversión	Avance	Observación
	Recursos Ordinarios			
Construcción y Mejoramiento de la Carretera PE-3N (Bambamarca) - Paccha-Chimban- Pión - LD con Amazonas (EMP-AM-103 en el triunfo)	3.0	48.1	0%	El 20 de mayo a sido declarado viable a nivel de factibilidad
Rehabilitación y Mejoramiento de la Carretera PE-3N Longitudinal de la Sierra Norte Tramo I Chota - Cutervo	2.0		0%	Está en la fase de pre inversión, aun no tiene código SNIP

Fuente: Portal de Amigable de Transparencia del MEF.  
Elaboración: PRODID-CEDEPAS Norte





**CENTRO ECUMÉNICO DE PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL NORTE  
CEDEPAS NORTE**

Filial Cajamarca  
Av. Los Sauces 558, Urb. El Ingenio  
Portal Web: [www.cedepas.org.pe](http://www.cedepas.org.pe)  
Teléfono: (076) 365628  
Email: [cedepascajamarca@cedepas.org.pe](mailto:cedepascajamarca@cedepas.org.pe)