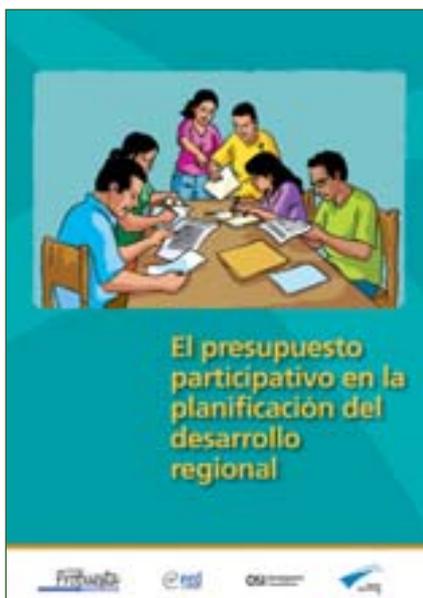




# El presupuesto participativo en la planificación del desarrollo regional



Cartilla:

**El presupuesto participativo en la planificación del desarrollo regional**

## Créditos

**Presidente:**

Félix Wong

**Coordinador ejecutivo:**

Javier Azpur

**Equipo del área de Formación, Participación e Incidencia:**

Evelin Ccoyo

Carla Donayre

José López Ricci

David Montoya

Dinoska Solier

Carola Tello

**Elaboración de contenidos:**

Néstor Ríos

**Coordinación de edición:**

Carla Donayre

**Diseño gráfico:**

Ricardo Zegarra

**Impresión:**

Editora Impresora Amarilys

**Grupo Propuesta Ciudadana**

Dirección:

Calle León de la Fuente 110

Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos:

(511) 613-8313 / (511) 613-8315

Telefax

(511) 613-8314

[www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)

[propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

## Presentación

Con el interés de aportar al desarrollo y a la construcción de conocimientos y aptitudes de los ciudadanos y ciudadanas de las distintas regiones del país en el marco del proceso de descentralización, el Grupo Propuesta Ciudadana presenta la cartilla "El presupuesto participativo en la planificación del desarrollo regional".

El presente material desarrolla algunos elementos para un balance del Presupuesto Participativo en las regiones, identificando avances y cuellos de botella, y resaltando su importancia en los procesos de planeamiento estratégico regional. Asimismo, aborda temas vinculados a los proyectos de inversión y al Sistema Nacional de Inversión Pública, aclarando conceptos y señalando herramientas útiles para la participación de los representantes de la sociedad civil en los procesos de presupuesto participativo.

Esperamos que esta cartilla sea un material informativo útil para la consolidación de una sociedad civil más informada, activa y propositiva.

## Contenido

1. La participación ciudadana en el proceso de descentralización
  - Un rápido balance del presupuesto participativo
2. La importancia del planeamiento estratégico en el presupuesto participativo regional
  - El desarrollo regional, los planes de desarrollo y el presupuesto participativo
  - Las capacidades de la sociedad civil
3. Los proyectos de inversión y el Sistema Nacional de Inversión Pública

Esta publicación es auspiciada por:



**OSI** Development Foundation



# 1 La participación ciudadana en el marco del proceso de descentralización

Uno de los aspectos positivos del actual período político es el proceso de descentralización en curso. A la transferencia de competencias, funciones y recursos, que significan mayores capacidades de decisión y gestión de los gobiernos regionales y locales, se suman los mecanismos de participación ciudadana diseñados para que la ciudadanía intervenga en el desarrollo de sus respectivos territorios.

Para que un proceso de descentralización como el que hemos comenzado no se vea truncado como en experiencias pasadas, se requiere no solo de voluntad política desde el más alto nivel de gobierno, sino también de diseños normativos y políticas públicas, y de capacidades de los actores encargados de llevarlos a cabo. Y cuando hablamos de capacidades, nos referimos no solamente a las autoridades políticas y a los funcionarios de todos los niveles del Estado, sino también de la población, pues la descentralización significa transferir poder de decisión tanto a los gobiernos regionales y locales como a la ciudadanía.

El presupuesto participativo es uno de los mecanismos de participación ciudadana que mayor interés ha concitado en la población. A cuatro años de su implementación, se puede decir que la inmensa mayoría de gobiernos regionales y locales ha cumplido con organizarlos, aunque con resultados desiguales. En el contexto de la descentralización, los procesos de presupuestos participativos no pueden ni deben ser vistos como un mecanismo de participación aislado, sino como parte de una

apuesta mayor por la democratización de la forma en la cual se toman las decisiones en los gobiernos regionales y locales, así como por la construcción de alianzas entre los diversos actores públicos y privados, por un desarrollo territorial sostenible e inclusivo. Entendido de esa manera, el presupuesto participativo se convierte en un espacio para la definición de políticas y prioridades sociales, económicas y culturales que orienten y le den sentido a la administración pública, lo cual pone en la agenda la necesidad de producir cambios en su institucionalidad.

Un ejercicio renovado de la política supone, entre otras cosas, romper con la concepción clientelista y asistencialista. Por eso, uno de las mayores potencialidades del presupuesto participativo consiste en la posibilidad de desterrar esas prácticas. Un proceso que va desde la convocatoria hasta la priorización de proyectos, en el que autoridades regionales y locales así como los representantes de las organizaciones de la población definen en conjunto las principales inversiones en sus respectivos territorios, constituye desde ya una manera distinta de ejercicio del poder sobre el que no se debería retroceder.

En esa perspectiva, la importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos radica en la posibilidad de acercar las decisiones políticas a la población, lo cual amplía la forma de entender la acción política, en la que el nuevo papel de quienes han sido elegidos para gobernar consiste en hacerlo tomando en cuenta las decisiones de la población.

### Un rápido balance del presupuesto participativo

Un balance consiste en conocer el estado en el cual se encuentra el proceso de presupuesto participativo en nuestra región, identificando sus fortalezas y debilidades con el fin mejorarlo.

El balance del presupuesto participativo debería ser efectuado a principios de año, antes de dar inicio a los talleres de trabajo. De ese modo, podremos

adoptar medidas inmediatas para optimizarlo con relación al del año precedente.

A pesar de que un balance constituye el paso inicial para mejorar el proceso de presupuesto participativo y el desempeño de los actores involucrados, una mirada a muchas experiencias de presupuesto participativo regional arroja que los balances elaborados son parciales, que se realizan de manera aislada –no entre todos los agentes participantes– y que son poco oportunos, ya que se hacen después de iniciado el nuevo proceso.

Es momento entonces de hacer un rápido balance, con el propósito de mejorarlo. Para ello, tomaremos como referencia principal el documento **Presupuesto Participativo: Agenda Pendiente**<sup>1</sup>, e incorporaremos algunos otros elementos que consideramos importantes.

## Los avances iniciales



**La capacidad de movilización ciudadana** que ha generado el presupuesto participativo constituye el principal avance. Como cuestión de fondo, esta movilización se refiere al ejercicio de los derechos ciudadanos de participar en los asuntos públicos de su comunidad, distrito, provincia y región. Visto en perspectiva, este avance es un indicador que puede dar cuenta de que el gobierno de las localidades y regiones no son de responsabilidad exclusiva de las autoridades políticas, sino de éstos y del conjunto de la población, combinando mecanismos de democracia representativa –como la elección de autoridades– con mecanismos de democracia participativa –en la que los ciudadanos forman parte de la toma de decisiones y del control social del gobierno en sus regiones y localidades. El presupuesto participativo ha movilizado a la población del conjunto de localidades y regiones del país, buscando que sus necesidades y demandas sean atendidas e incorporadas en los presupuestos públicos.

<sup>1</sup> El documento en mención fue elaborado por el Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo, a mediados del año 2006, con ocasión del cambio de gobierno. El objetivo consistió en poner a disposición de las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo, Congresistas y autoridades regionales y locales, un informe que de cuenta de los avances y debilidades del proceso así como un conjunto de recomendaciones.



**La ampliación de la transparencia en la gestión pública** es otro de los avances y consecuencia de la movilización ciudadana y de los mecanismos legales existentes, como la rendición de cuentas y la ley de transparencia y acceso a la información pública que las autoridades políticas y funcionarios se encuentran obligadas a cumplir. Más allá de que ciertas autoridades políticas y funcionarios públicos hayan ofrecido resistencias a dar cuentas de su gestión de manera pública, la realidad es que unos por voluntad y otros por obligación han realizado audiencias públicas de rendiciones de cuentas y la población asume que hacerlo debe formar parte del ejercicio normal de las funciones de todo gobernante. La rendición de cuentas, sobre todo del cumplimiento y ejecución de los acuerdos de los procesos de presupuesto participativo, constituye el principal avance en la transparencia de la gestión pública.



**El marco normativo existente** es también otro de los avances que contribuye a reforzar los procesos, pues el presupuesto participativo se encuentra normado en nuestra Constitución Política y en otras leyes específicas, como la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Este marco normativo ha permitido su universalización, pues todas las autoridades políticas de los gobiernos regionales y locales se encuentran obligadas a formular sus presupuestos de manera participativa.

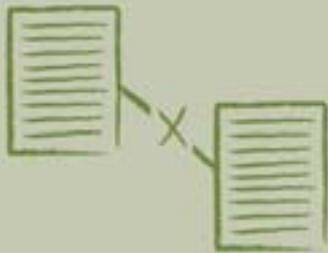


**Avances en la “asimilación” de las autoridades políticas y funcionarios a gobernar de manera participativa.** Cuando el presupuesto participativo se iniciaba, los reparos de las autoridades políticas eran mayores, pues no concebían la idea de tomar decisiones en materia de planificación y presupuesto junto con la población. Con el correr del tiempo, estos reparos se han ido reduciendo y no pocas autoridades están descubriendo los beneficios de lo que puede ser un mecanismo de participación para una nueva forma de gobernar. Hoy en día se puede percibir que la organización de los talleres de trabajo del presupuesto participativo tiene una importancia central en las gestiones regionales y municipales.



**La constitución de espacios de concertación y control ciudadanos,** como los Consejos de Coordinación Regional y Local y mecanismos como la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana, contribuyen a reforzar los procesos. Si bien los CCR y CCL se muestran todavía débiles, mecanismos como la rendición de cuentas sirven para que la ciudadanía ejerza el derecho de conocer el grado de cumplimiento de los acuerdos, el avance en la ejecución de los proyectos de inversión, entre otros aspectos.

## Limitaciones



**El carácter no vinculante de los acuerdos del presupuesto participativo** Si bien las autoridades se encuentran obligadas a formular sus presupuestos de manera participativa, no están obligadas a darle carácter vinculante a sus acuerdos. No obstante, pese a esta debilidad, cuya causa obedece al diseño normativo actual, en muchas experiencias las autoridades políticas terminan incorporando en sus presupuestos institucionales de apertura los acuerdos concertados del presupuesto participativo y en otros casos, se aceptan parcialmente estos acuerdos.



### **La débil vinculación entre presupuesto participativo y los objetivos de desarrollo contenidos en los Planes de Desarrollo**

**Concertados,** que conlleva a una suerte de fragmentación del gasto público en pequeñas obras sin mayor relación con los objetivos de desarrollo, es una de las mayores debilidades del proceso. Esto se explica, principalmente, por el hecho de que los planes de desarrollo no han terminado de convertirse en instrumentos efectivos de gestión pública, así como por el alto caudal de demandas de obras de la población, sin tener en cuenta que los proyectos de inversión y actividades son los instrumentos que permiten la realización de los objetivos y deben ser discutidos y aprobados en esa lógica.



### **Las debilidades de gobiernos regionales y locales para ejecutar los proyectos de inversión**

El presupuesto participativo no concluye cuando se priorizan los proyectos de inversión y actividades. En todo caso, se trata de la culminación de una fase para pasar a otra igualmente importante, la ejecución de los acuerdos. Y es aquí donde se muestran varias debilidades de los gobiernos regionales y locales, referidas a la elaboración de los proyectos, la declaratoria de viabilidad de los mismos, las licitaciones públicas, entre otras. Incluso en experiencias altamente participativas, en las que ha sido relativamente fácil llegar a acuerdos entre autoridades y población, se muestran dificultades como las señaladas que tienden a debilitar la base de legitimidad de los gobiernos regionales y locales.



### **La falta de representatividad de las organizaciones sociales de nivel regional y provincial, principalmente.**

Si bien se ha constatado un alto nivel de movilización social, lo cierto es que esta movilización es mayor en los niveles comunales y distritales. Cuando se llevan a cabo procesos participativos de nivel regional y provincial, se requiere la participación de organizaciones de nivel intermedio y superior. Es aquí donde salta a la vista una debilidad: la falta de representatividad de las organizaciones de niveles mayores, pues el estado de fragmentación de la sociedad hace que no se encuentren aún canales de coordinación y representación de intereses a escala regional y provincial para construir objetivos comunes mayores.



### **La limitada relación entre los proyectos de inversión aprobados y las competencias de los gobiernos regionales y municipales.**

Esta debilidad se hace más notoria en el gobierno de nivel regional debido, entre otros aspectos, a que muchos de los proyectos que fueron priorizados en los distritos y provincias se presentan en el presupuesto participativo de la región, sin guardar correspondencia con las competencias de los gobiernos regionales, que deben priorizar proyectos a nivel de región y proyectos interprovinciales. Si el gobierno regional y la sociedad civil no actúan con una visión de conjunto dejan de ser representativos del conjunto de la población regional.

## 2 La importancia del planeamiento estratégico en el presupuesto participativo regional

**A** bordamos este punto de manera más detenida, pues constituye uno de los mayores y más comunes cuellos de botella de los procesos de presupuesto participativo. La cuestión central en una gestión pública por resultados tiene que ver con el logro de los objetivos propuestos, los cuales deben apuntar a mejorar el bienestar de la población.

La gestión pública por resultados supone, en nuestro caso, una organización descentralizada del Estado, que moviliza los recursos para alcanzar objetivos política y socialmente establecidos, centrandose su actuación en el logro de resultados previamente compartidos por las autoridades y la población. Así, la planificación se convierte en el eje central de la gestión por resultados, pues los logros a conseguir son precisamente los objetivos de desarrollo propuestos.

La planificación estratégica es un instrumento que nos debe permitir hacer gestión pública en función a un futuro deseado y a objetivos definidos que representen propuestas de cambio para transformar una realidad que no queremos mantener, sea la exclusión, la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la desnutrición crónica, la baja calidad de la educación, la limitada competitividad de nuestros productos, por citar algunos de los temas críticos de nuestro desarrollo. También constituye una herramienta para aprovechar mejor nuestras potencialidades; es decir, nuestras capacidades y recursos. Una visión de futuro, objetivos, estrategias, acciones y proyectos, entre otros, son componentes fundamentales de la planificación estratégica.

En el contexto del proceso de descentralización, resulta indispensable que los niveles de gobierno nacional, regional y local, la sociedad civil y el sector privado coordinen sus acciones en torno a una visión de país y unos objetivos compartidos y priorizados. La creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN, apunta justamente en ese sentido, pero hasta el momento el CEPLAN no ha sido implementado. Esta ausencia hace que el proceso de descentralización pierda claridad en los objetivos y abone a favor de coordinaciones en torno a cuestiones más bien inmediatas antes que estratégicas.

### **El desarrollo regional, los planes de desarrollo y el presupuesto participativo**

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que: “El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en

el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades".<sup>2</sup>

Para hacer posible el desarrollo económico y social se requiere, entre otros aspectos, contar con objetivos de desarrollo y, en ese sentido, los planes de desarrollo constituyen uno de los principales instrumentos orientadores del desarrollo regional, de carácter estratégico, territorial e integral. Su elaboración debe ser participativa, pues lo que se busca es construir objetivos comunes en escenarios en los cuales los actores tienen, aparte de intereses comunes, intereses particulares. Si su formulación es concertada y participativa, habrá mayores sinergias para su ejecución.

Recordemos que los planes de desarrollo constituyen también una guía para la acción estratégica; es decir, para el largo plazo, pues permite establecer el escenario para las inversiones e iniciativas de los

diversos actores que forman parte de la región. El presupuesto participativo, por su parte, constituye un espacio de planificación anual, en el cual los proyectos priorizados deben vincularse con los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado. Estos objetivos son de mediano plazo (cuatro o cinco años, e incluso más), y permiten acercarse a la visión de futuro, que es de largo plazo (diez años o más). El enfoque territorial y el planeamiento estratégico, por lo tanto, le dan un sentido a los planes operativos y a la asignación de recursos en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Es importante tener en cuenta que el presupuesto participativo va más allá de ser un instrumento metodológico y meramente presupuestal, sino que es, ante todo, parte de un proceso más amplio de planificación estratégica y, de ahí, la importancia de su vinculación con el Plan de Desarrollo Concertado y con los planes estratégicos institucionales.



Fuente: Raúl Molina. Planeamiento Concertado del Desarrollo Territorial. Marzo 2007.

<sup>2</sup> Artículo 6 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



“El proceso de elaboración de los planes y presupuestos participativos, junto con los procesos a nivel municipal, constituyen parte sustantiva de la construcción de la ciudadanía como fuerza social democrática, la que es indispensable para el éxito de la reforma descentralista en la redistribución del poder en territorios en desarrollo. Pese a sus limitaciones, los procesos han servido para impulsar esta ampliación de la esfera pública”.<sup>3</sup>

Si bien desde el nivel central se requieren decisiones que impulsen e institucionalicen la planificación estratégica, desde los actores de la sociedad civil que participan en los procesos regionales es necesario reflexionar también sobre el proyecto común de región y las acciones para alcanzarlo, buscando orientar las acciones a la mejora de la relación entre planificación y presupuesto participativo.

En la gestión pública es un lugar común decir que la escasez de recursos es la principal limitación para dar solución de los principales problemas que nos aquejan, pero siendo cierta esta afirmación, se trata de una verdad a medias. Además de contar con mayores recursos financieros, es fundamental desarrollar –tanto en funcionarios, autoridades y representantes de la sociedad civil– capacidades de planeamiento, de formulación de proyectos, de gestión eficiente de los recursos financieros, entre otros aspectos, para responder eficientemente a los retos de la descentralización.

### Las capacidades de la sociedad civil

Como hemos mencionado, el proceso de descentralización y la participación ciudadana en la gestión pública suponen, entre otras cuestiones, mayores exigencias para la sociedad. Una de ellas se refiere al desarrollo de capacidades para identificar sus intereses, concertarlos con otros actores y formular propuestas orientadas a mejorar la calidad de vida de la

población. Frente al desencuentro producido entre los proyectos y acciones priorizadas en el presupuesto participativo y los planes de desarrollo, nos planteamos la siguiente interrogante: **¿Qué capacidades básicas deberíamos desarrollar en los agentes participantes de la sociedad civil en los procesos participativos de nivel regional para que la priorización de proyectos responda a los objetivos regionales?**

Nuestra respuesta inicial a la pregunta es que estas capacidades tendrían que ver con el conocimiento de la situación actual de su región, sus problemas y potencialidades, para luego estar en condiciones de actualizar los planes de desarrollo. Esto es igualmente importante para proponer, en trabajo conjunto con el equipo técnico y los formuladores de proyectos del gobierno regional, ideas de proyectos de inversión y acciones que constituyan soluciones efectivas a los problemas centrales identificados.

En esta línea, lo que sigue a continuación son algunas propuestas de lo que deberían conocer y hacer los representantes de la sociedad civil para una actuación más informada en el presupuesto participativo regional.

### Conocer su región

Es decir, sus problemas y potencialidades, así como las oportunidades y amenazas que se presentan en el contexto macroregional y nacional. Este conocimiento requiere de un diagnóstico de la realidad regional.<sup>4</sup>

3 DAMMERT, Manuel. Documento de trabajo: Los planes departamentales y el desarrollo territorial descentralizado (Balance de once planes), p. 2.

4 Este punto ha sido desarrollado tomando como referencia la Selección de Lecturas que para el Programa de Capacitación en Formulación de Proyectos de Inversión Pública diseñó el Programa Pro-Descentralización. La lectura referida al Diagnóstico fue elaborada por Javier Abugattas. Programa Pro-Descentralización, Actualización del Plan de Desarrollo Concertado con enfoque de desarrollo humano. Selección de Lecturas, Lima, Noviembre de 2007.

Su importancia radica en que nos permite conocer la situación actual de la región, en sus aspectos sociales, económicos, territoriales y ambientales, así como sobre el desarrollo institucional y de capacidades. Ese conocimiento será la base para actualizar el plan de desarrollo.

Es posible que no todos los agentes participantes tengan un conocimiento suficiente de la región. Sin

embargo, diseñar e implementar un diagnóstico participativo –con el concurso de los diversos actores y sus saberes sociales, económicos, culturales y técnicos– ayudará a identificar y entender mejor los principales problemas y potencialidades.

Para hacerlo, se recomienda tener presentes los siguientes aspectos:



**Conocer las condiciones de vida de la población**, centrándonos en el ejercicio de sus derechos fundamentales (nutrición, salud, educación, agua segura, vivienda). Por ejemplo, si el diagnóstico sobre el estado nutricional de niños y niñas menores de cinco años en una región arrojó en el año 2002 un 25 % de desnutridos crónicos y luego de seis años la situación sigue igual, significa que no hemos tomado las medidas adecuadas para superar este grave problema o a lo mejor que las medidas tomadas han sido insuficientes. Y si es así, la información que nos brinda el diagnóstico debería sensibilizarnos y hacer que tomemos las medidas más convenientes.



**Conocer la dinámica económica**; identificar la producción de nuestra región en cuanto a bienes y servicios, así como zonas donde se realizan y las condiciones en que se desarrollan. El objetivo consiste en identificar las potencialidades económicas. Estas potencialidades serán la base para definir las características especiales que tiene la región para su desarrollo. Se requiere, asimismo, identificar las ventajas competitivas de la región; es decir, las capacidades existentes en la región para producir y ofertar bienes y servicios de mejor calidad y a menores costos. Igualmente, es importante identificar las unidades geoeconómicas o subespacios en los cuales se articulan los sistemas urbanos en torno a las vías de comunicación, circuitos energéticos y corredores económicos.



**Conocer el territorio**; es decir, las vías de comunicación existentes y el estado en el que se encuentran, los recursos naturales, el patrimonio cultural, el tipo de energía que se usa y la existencia de otras fuentes de energía menos contaminantes que podrían ser aprovechadas, las posibles exposiciones a fenómenos naturales como inundaciones, sequías, entre otros; así como los problemas de contaminación ambiental.



**Conocer el estado del desarrollo institucional y las capacidades**. Interesa conocer el estado de la participación ciudadana, la relación entre los actores públicos y privados, la prevención y resolución de conflictos, la modernización institucional de los gobiernos regionales y locales.<sup>5</sup>

5 Tomado del Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el Año Fiscal 2008.

Elaborar un diagnóstico participativo implica, en primer lugar, recopilar información y realizar hacer entrevistas a actores clave, haciendo un esfuerzo por observar directamente las condiciones de vida de la población. Reunida la información, se debe organizar talleres de diagnóstico participativo.

### Participar en la actualización de los planes de desarrollo.

Conociendo mejor nuestro territorio y principalmente las condiciones de vida de la población estaremos en condiciones de actualizar nuestros planes de desarrollo. Además, nos permitirá saber cuánto estamos avanzando en el logro de los objetivos para revisarlos y mejorar las estrategias y proyectos.

### Proponer el establecimiento de una jerarquía de objetivos, o mejor dicho de una escala de prioridades.

Actualmente, lo que se hace es priorizar actividades y proyectos, no objetivos; por lo cual todos ellos tienen un mismo rango de importancia y ninguno tiene prioridad sobre otro. El mismo Instructivo del Proceso de Presupuesto Participativo hace hincapié en la priorización de acciones, no de objetivos. Los representantes de la sociedad civil, luego de conocer mejor su territorio y las condiciones de vida de la población, deberían proponer que los objetivos de desarrollo sean priorizados. Una justificación válida es que no resulta posible lograr todos los objetivos al mismo tiempo. Por otro lado, se trata de una típica

decisión económica para el logro de objetivos cuando los recursos son escasos.<sup>6</sup>

Después de haber actualizado el plan de desarrollo, se pasa a definir qué objetivos estratégicos regionales resultan más prioritarios que otros.

### Proponer al gobierno regional que la asignación de recursos se realice en función de los objetivos priorizados.

Si ya hemos priorizado los objetivos, corresponde asignarle recursos en función de su importancia. Esto quiere decir que el monto global asignado al presupuesto participativo debería ser dividido entre cada uno de los objetivos, otorgando mayores recursos a los más importantes. Por ejemplo, si un objetivo de desarrollo de largo plazo consiste en combatir la desnutrición crónica en niños menores de cinco años y ha sido priorizado, debería recibir mayores recursos.<sup>7</sup>

### Priorizar proyectos de inversión y actividades en función de los objetivos más importantes.

Para el logro de los objetivos se requiere, generalmente, de la formulación de varios proyectos y actividades, ya que uno solo o unos pocos proyectos, al no ser suficientes, pueden retrasar el logro de los objetivos. En ese sentido, los proyectos y actividades deben ser pertinentes y suficientes para el logro del objetivo. El siguiente diagrama, grafica lo señalado:

	Ejemplo
<b>Objetivo estratégico priorizado</b>	Promover la competitividad regional
<b>Objetivo específico</b>	Impulsar los sectores productivos estratégicos de la región
<b>Proyectos de inversión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto hidroenergético y de irrigación</li> <li>• Rehabilitación y mejoramiento de las carreteras de categoría departamental.</li> <li>• Ampliación del terminal marítimo.</li> <li>• Ampliación del área frutícola.</li> <li>• Tecnificación de cultivos.</li> </ul>

6 Esta idea ha sido tomada a partir de la lectura del texto Introducción a la Políticas Públicas. Lahera Parada, Eugenio. Breviarios del Fondo de Cultura Económica. Primera reimpression, Chile, 2004, p. 23.

7 En el caso del gobierno regional de Ayacucho, se comenzó por actualizar el plan de desarrollo con enfoque de desarrollo humano. Luego, en el proceso de presupuesto participativo, se priorizaron los objetivos de desarrollo para después asignar recursos en función de tales prioridades. En otras palabras los recursos fueron asignados en función de los objetivos.

## Antes de pasar a la siguiente sección, recordemos algunos conceptos útiles a tener en cuenta como representantes de la sociedad civil

**El espacio nacional.-** Desde un punto de vista espacial, la nación está constituida por un conjunto de regiones integradas económica, social y políticamente. La articulación económica se expresa por la articulación física y de los diferentes mercados. La social es el reflejo de su base económica, histórica y cultural. Y el integrador político de las regiones y localidades es el Estado, con su Constitución y sus leyes, sus órganos de gobierno y sus políticas públicas.<sup>8</sup>

**El espacio regional.-** La región es el espacio intermedio entre la localidad y el país. Desde un punto de vista económico, la región es el espacio donde ocurre la articulación de mercados con un centro o eje urbano (una o varias ciudades espacialmente interconectadas) que organiza las actividades económicas e integra a las diversas localidades periféricas que la conforman. Desde un punto de vista sociológico, una región se define por la existencia de una sociedad regional organizada sobre sus bases geográficas, económicas y culturales.<sup>9</sup>

**El espacio local.-** Es el espacio territorial en el cual las personas y familias viven cotidianamente utilizando sus conocimientos y habilidades y ejerciendo sus derechos. Es en el territorio donde las personas se desarrollan en interacción con otras, en consecuencia es un espacio de convivencia social. Se trata de un espacio dinámico construido socialmente, que cambia en función del desarrollo económico y social, donde las personas establecen relaciones de producción, de consumo, culturales o espirituales de manera permanente y colectiva.<sup>10</sup>

**Acciones según impacto.-** Las acciones de impacto regional son aquellas actividades y/o proyectos cuyos beneficios directos alcanzan a las poblaciones de más de una provincia. Son acciones de impacto provincial aquellas actividades y/o proyectos cuyos beneficios directos alcanzan a poblaciones de más de un distrito. Por ejemplo, una vereda o canaleta no tiene impacto regional mientras que una carretera interprovincial sí.<sup>11</sup>

**Impacto de un proyecto.-** Son los cambios importantes y favorables en el comportamiento de las personas e instituciones observados a largo plazo como resultado de la ejecución del proyecto.

8 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre Desarrollo Humano – Perú 2005: Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, oficina Perú, 2005, p. 38.

9 Op. cit. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 38.

10 Op. cit. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 37.

11 Ministerio de Economía y Finanzas. **Instructivo para el Proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008.** El Peruano, Normas Legales, 11 de abril del 2007.

# 3 Los proyectos de inversión y el Sistema Nacional de Inversión Pública

**A** sí como es importante la participación de la población en la elaboración de los planes de desarrollo concertados, resulta igualmente importante su participación en la formulación de ideas de proyectos, previo diagnóstico e identificación de los problemas de la región. Los pasos posteriores, como la definición de alternativas y su formulación, constituyen una labor de los formuladores de proyectos.

Para esto, es importante recordar, de manera general, información relativa al Sistema Nacional de Inversión Pública y los Proyectos de Inversión. La idea es que los agentes participantes de la sociedad civil en el presupuesto participativo conozcan las razones que llevaron a su creación, su importancia y ciertos conceptos básicos, toda vez que una de sus funciones más importantes consiste en priorizar proyectos de inversión pública.

## ¿Qué es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)?

El SNIP es uno de los sistemas administrativos del Estado que tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, a través del establecimiento de principios, normas técnicas, métodos y procesos relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

## ¿Cómo se decidían las inversiones antes del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)?

Antes de la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), una práctica común en las entidades públicas era pasar de la idea de un proyecto directamente a la elaboración del expediente técnico y luego a la ejecución de la obra.<sup>12</sup> Por ejemplo, si se identificaba un problema de salud en la población, se pasaba inmediatamente a la construcción de la posta médica, sin haber identificado el problema central a resolver y sin haber evaluado las mejores alternativas de solución. Las consecuencias de estas prácticas no contribuían a mejorar la calidad de vida de la población; por el contrario, generalmente, derivaban en un uso ineficiente de los recursos públicos y muchos proyectos resultaban siendo no rentables, riesgosos, sobredimensionados o no sostenibles, además de darse casos de duplicidad en las inversiones.

## ¿Cuál es la finalidad del SNIP?

Frente a esta situación, el SNIP fue creado para optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, de manera que generen mayores impactos en el desarrollo nacional, regional y local.

<sup>12</sup> Guía de Orientación N° 1. Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Programa Pro Descentralización – Ministerio de Economía y Finanzas. 2005, p. 11.

### Entre sus principales funciones están:

- Formular el proyecto de inversión pública, función que es desempeñada por las unidades formuladoras de proyectos existentes en las entidades públicas.
- Evaluar el proyecto de inversión pública y declarar su viabilidad, función que le corresponde cumplir a la Oficina de Proyectos de Inversión, OPI, existente en cada entidad y a la Dirección Nacional de Programación Multianual de ser el caso.
- Priorizar la ejecución del proyecto de inversión pública, cuya función le corresponde al órgano resolutorio de cada entidad que en el caso de los gobiernos regionales es el presidente regional.
- Ejecutar el proyecto de inversión pública, a través de la unidad ejecutora.

## ¿Qué es un proyecto de inversión pública?

El proyecto de inversión pública se define como toda intervención limitada en el tiempo, que utiliza total o parcialmente recursos públicos para crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes y servicios. Constituye una alternativa de solución a un problema identificado en el proceso de planeamiento; de ahí su vinculación con el plan de desarrollo. Por lo tanto, no son proyectos de inversión pública aquellas intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento.

A continuación, señalamos elementos importantes a tomar en cuenta en la formulación de un proyecto de inversión regional

### El diagnóstico de la situación actual

Para la formulación de un proyecto de inversión es necesario realizar un diagnóstico detallado de las condiciones actuales y pasadas en la provisión de bienes y servicios. Este debe contener:

- La descripción de la situación actual basada en indicadores cuantitativos y cualitativos.
- Las causas de la situación existente.
- La evolución de la situación en el pasado reciente.
- La población afectada y sus características.
- La descripción de las áreas afectadas.

No cabe duda que la participación de la población es clave en esta etapa inicial de la formulación del proyecto de inversión pública.

### La definición del problema

Un problema es aquella situación negativa que afecta el bienestar de un sector de la población. Debe ser definido de manera objetiva y concreta, a fin de encontrar alternativas de solución para superarlo. La baja productividad de las tierras agrícolas es un ejemplo de un problema correctamente identificado.

### El análisis de las causas

Las causas del problema son aquellas situaciones o factores que la generan. Siguiendo el ejemplo anterior, las posibles causas serían la limitada provisión de agua, la falta de abono, el uso inadecuado de las tierras, esto expresado de manera general pues es conveniente que las causas respondan a la situación específica del problema analizado.

## Los efectos que genera el problema

El efecto es lo que se deriva de un problema. Por ejemplo, los efectos de la baja productividad de tierras agrícolas estarán referidos a las bajas cosechas, los magros ingresos de los productores.

## Los proyectos de inversión a ser ejecutados por los gobiernos regionales

Los proyectos de inversión ejecutados por los gobiernos regionales no sólo deben responder a sus competencias y funciones, sino que además deben estar vinculados a los objetivos de desarrollo definidos en el Plan de Desarrollo Concertado, así como a aquellos priorizados por los agentes participantes en el presupuesto participativo.

Esto quiere decir que en el presupuesto participativo del nivel regional se deberán priorizar proyectos que cumplan con las siguientes características o requisitos:

- 1) Ser una alternativa de solución a un problema regional o interprovincial, por lo que se trata de pensar, entonces, en el impacto del proyecto. El Instructivo del Presupuesto Participativo lo define de la siguiente manera: "se entiende por acciones de impacto regional a aquellas actividades y/o proyectos cuyos beneficios directos alcanzan a las poblaciones de más de una provincia".<sup>13</sup>
- 2) Estar enmarcado dentro de los objetivos priorizados en el plan de desarrollo.
- 3) Formar parte de las competencias y funciones de los gobiernos regionales.

## Presentando propuestas de proyectos de inversión pública: la FICHA DE PROYECTOS

Si un plan de desarrollo ha sido elaborado como parte de un proceso efectivamente concertado y

técnicamente consistente, las ideas de proyectos deberían formar parte de dicho plan, para después dar lugar a su elaboración e integrar el Banco de Proyectos. En un escenario como el descrito, en el proceso de presupuesto participativo se deberían priorizar los proyectos que forman parte del plan de desarrollo. Si no es así, las ideas de proyectos deberían ser discutidas en el presupuesto participativo teniendo como eje orientador los objetivos de desarrollo priorizados y las alternativas de solución a los principales problemas que aquejan a la población.

Parte de la tarea de los agentes participantes es completar la ficha de proyectos, la cual debería ser el contenido mínimo a ser presentado en los talleres de priorización. Como hemos visto, en algunos casos la priorización se hace sin tener en cuenta un diagnóstico y una identificación previa del problema a resolver, y sin vincularla con el objetivo a lograr, generando ineficiencia en el gasto.

Sin embargo, existen experiencias que utilizan la ficha de proyectos como una herramienta técnica que permite presentar información referida al problema central, que la idea de proyecto busca solucionar, y su relación con uno de los objetivos del plan de desarrollo.

En ese sentido, la elaboración de la ficha de proyectos debería convertirse en una capacidad de la sociedad civil, que sea útil para identificar y precisar el problema que se busca resolver con el proyecto de inversión pública. Su elaboración requerirá de la participación de los agentes participantes y de la población más directamente involucrada en el proyecto, así como de la asistencia técnica de los formuladores de proyectos del gobierno regional o de instituciones que apoyan estos procesos.

<sup>13</sup> Op. cit. Instructivo.

## Ficha de información por idea de proyecto<sup>14</sup>

Actividad / Proyecto				
Nombre de la Actividad/Proyecto				
Situación	Nuevo _____ En ejecución _____			
Descripción de la Actividad/Proyecto				
Problema que contribuye a solucionar/ Potencialidad que aprovecha				
Objetivo estratégico priorizado del Plan de Desarrollo Concertado al que contribuye:				
Ejecutor				
Función específica del gobierno regional con el que guarda relación.				
Impacto del proyecto: regional o interprovincial				
Monto estimado				
Fuente de financiamiento:  Gobierno regional Gobierno regional y otras entidades públicas Otros, por ejemplo aportes de la Cooperación Técnica Internacional.				
Posible programación anual de la inversión	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4

<sup>14</sup> La Ficha de Información ha sido tomada del Instructivo del Presupuesto Participativo para el Año Fiscal 2008, a la que se le han hecho dos agregados. El primero referido a la Función específica del gobierno regional con el que el proyecto guarda relación, y la segunda referida al impacto del proyecto.

**Con el fin de motivar la reflexión, a continuación se plantean algunas interrogantes como elementos útiles para un balance de la participación de la sociedad civil en los procesos de presupuesto participativo.**

**El Plan de Desarrollo.** La asignación de recursos debería ser hecha en función de actividades y proyectos que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo de nuestras regiones, para lo cual necesitamos contar con un Plan de Desarrollo Concertado actualizado.

- ¿El Plan de Desarrollo Concertado se encuentra actualizado?
- ¿Su actualización ha sido realizada con el concurso de autoridades y representantes de las organizaciones distritales y provinciales?
- ¿El Plan de Desarrollo ha sido efectivamente utilizado en el proceso de presupuesto participativo al momento de priorizar las acciones?

**Las reglas de juego del proceso.** Nos referimos a la Ordenanza y al cronograma articulado de acciones.

- ¿Las reglas de juego son claras, permiten la participación de los actores y consideran una adecuada priorización de los proyectos y acciones en función de los objetivos del PDCR?
- ¿Los actores han respetado estas reglas?
- ¿Estas reglas fueron aprobadas de manera concertada y oportuna? Es decir, ¿estuvieron vigentes desde el inicio del proceso?

**El monto asignado para la priorización de acciones y proyectos**

- ¿Conocemos el monto asignado por el gobierno regional al proceso de presupuesto participativo?
- ¿Conocemos el monto total de recursos destinados a gastos de inversión que figuran en el presupuesto?

**La participación de la sociedad civil.** En el nivel regional las escalas de la participación son mayores, pues se requiere de organizaciones de nivel departamental o interprovincial. Esto facilitará una visión de conjunto (de la región o departamento) al momento de discutir y priorizar los proyectos de inversión.

- ¿Están participando los representantes de dichas organizaciones regionales?

Si no lo están haciendo y quienes participan son representantes de organizaciones de nivel provincial o distrital, la tendencia será a priorizar proyectos de esos niveles.

**La conformación del equipo técnico regional.** En la práctica, corresponde al equipo técnico regional encargarse del día a día del presupuesto participativo.

- ¿El equipo técnico fue constituido de manera oportuna y mediante Resolución Regional?
- ¿Ha sido conformado con representantes de la sociedad civil?
- ¿Cómo desempeñaron sus funciones?

**La rendición de cuentas como una responsabilidad compartida** debe ser el punto de partida de los talleres de trabajo. Un balance del proceso de presupuesto participativo previo contribuirá a una rendición de cuentas más informada, completa y sustantiva. Por otro lado, además de ser una responsabilidad del gobierno regional, lo es también de los representantes de la sociedad civil y de todas las entidades del gobierno nacional y los organismos de Cooperación Técnica Internacional que deben dar cuenta de los compromisos que asumieron en el proceso.

- ¿Se cumplieron los acuerdos tomados en el proceso de presupuesto participativo del año anterior?
- ¿Se tiene información sobre el avance de la ejecución del presupuesto participativo anterior y sobre el logro de los objetivos estratégicos que forman parte del Plan de Desarrollo Concertado?
- En lo que corresponde a la sociedad civil, ¿las propuestas que se presentan en los talleres se hacen con conocimiento de sus representados y no a título personal?
- ¿Los agentes participantes han cumplido con participar en el conjunto de talleres de trabajo convocados?

**El papel jugado por el Consejo de Coordinación Regional** cuya responsabilidad consiste en convocar el proceso, discutir y aprobar los proyectos de Ordenanzas que formaran parte de las reglas de juego y dirigirlo.

- ¿El Consejo de Coordinación Regional ha sido renovado?
- ¿Las propuestas de ordenanzas y reglas de juego del proceso han sido discutidas en ese espacio? ¿El CCR Ha liderado el proceso de presupuesto participativo?
- ¿Cómo podemos hacer para mejorar su desempeño?

### **La constitución y cumplimiento de las funciones del comité de vigilancia**

- ¿Se ha conformado el Comité de Vigilancia?
- ¿El gobierno regional les brindó información y el apoyo necesario?
- ¿Cumplieron sus funciones ligadas a vigilar el desenvolvimiento de las distintas etapas del proceso participativo, así como que los proyectos priorizados formen parte del Presupuesto Institucional de Apertura?

### **Los proyectos priorizados**

- ¿Los proyectos priorizados responden efectivamente a los objetivos del Plan de Desarrollo Regional y a las competencias y funciones del gobierno regional?

### Instituciones socias



Centro de Investigación  
Social y Educación Popular -  
ALTERNATIVA

Dirección: Emeterio Pérez 348 Ingeniería, San Martín de Porres, Lima.  
Teléfonos: 01-4815801 / 01-4811585. Fax: 01-4816826  
Pág. web: [www.alter.org.pe](http://www.alter.org.pe)



Asociación ARARIWA

Dirección: Los Incas 1606 Wanchaq, Cusco.  
Teléfono: 084-225333. Fax: 084-236889  
E-mail: [postmast@arariwa.org.pe](mailto:postmast@arariwa.org.pe)



Centro de Estudios  
Regionales Andinos  
"Bartolomé de las Casas" -  
CBC

Dirección: Av. Tuyumayu 274 Wanchaq, Cusco.  
Teléfonos: 084-236494 / 232544. Fax: 084-238255  
Pág. web: [www.cbc.org.pe](http://www.cbc.org.pe)  
E-mail: [postmaster@apu.cbc.org.pe](mailto:postmaster@apu.cbc.org.pe)



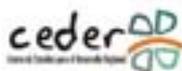
Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación -  
CEDEP

Dirección: Faustino Sánchez Carrión 790 Magdalena, Lima.  
Teléfonos: 01-4615598 / 01-4630099. Fax: 01-4616446  
E-mail: [cedeplima@terra.com.pe](mailto:cedeplima@terra.com.pe)



Centro Ecuménico  
de Promoción y  
Acción Social -  
CEDEPAS

Dirección: Calle Los Corales 289 Urb. Santa Inés, Trujillo, La Libertad.  
Teléfonos: 044-291651. Fax: 044-205809  
Pág. web: [www.cedepas.org.pe](http://www.cedepas.org.pe)  
E-mail: [cedepas@cedepas.org.pe](mailto:cedepas@cedepas.org.pe)



Centro de Estudios  
para el Desarrollo Regional -  
CEDER

Dirección: Urb Aurora F13 Arequipa, Cercado, Arequipa.  
Teléfono: 054-289405. Fax: 054-282887  
Pág. web: [www.ceder.org.pe](http://www.ceder.org.pe)  
E-mail: [ceder@unas.edu.pe](mailto:ceder@unas.edu.pe)



Centro Peruano de Estudios  
Sociales - CEPES

Dirección: Av. Salaverry 818 Jesús María, Lima.  
Teléfono: 01-4336610. Fax: 01-4331744  
Pág. web: [www.cep.es.org.pe](http://www.cep.es.org.pe)  
E-mail: [cep.es@cep.es.org.pe](mailto:cep.es@cep.es.org.pe)



Centro de Investigación y  
Promoción del Campesinado -  
CIPCA

Dirección: San Ignacio de Loyola 300 Urb. Miraflores, Castilla, Piura.  
Teléfonos: 073-345573 / 073-342860. Fax: 073-342965 / 073-343022  
Pág. web: [www.cipca.org.pe](http://www.cipca.org.pe)  
E-mail: [cipca@cipca.org.pe](mailto:cipca@cipca.org.pe)



Centro de Estudios y Promoción  
del Desarrollo - DESCO

Dirección: León de la Fuente 110 Magdalena, Lima.  
Teléfono: 01-6138300. Fax: 01-6138308  
Pág. web: [www.desco.org.pe](http://www.desco.org.pe)  
E-mail: [postmaster@desco.org.pe](mailto:postmaster@desco.org.pe)



Instituto de Diálogo y Propuesta -  
IDS

Dirección: Jr. Junin 249 Magdalena, Lima.  
Teléfonos: 01-4600856 / 01-4600411. Fax: 01-4618710  
Pág. web: [www.ides.org.pe](http://www.ides.org.pe)  
E-mail: [ids@speedy.com.pe](mailto:ids@speedy.com.pe)



Instituto de -Estudios Peruanos -  
IEP

Dirección: Horacio Urteaga 694 Jesús María, Lima.  
Teléfonos: 01-4244856 / 01-3326194 / 01-3322156. Fax: 01-3326173  
Pág. web: [www.iep.org.pe](http://www.iep.org.pe)

### Estamos presentes en:

Ancash  
Arequipa

Cajamarca  
Cusco

Huancavelica  
Ica

Lambayeque  
La Libertad

Moquegua  
Piura