

# Sobre el Instructivo del Presupuesto Participativo

El Instructivo para el Presupuesto Participativo 2009 salió publicado el 11 de abril de 2008. El nuevo instrumento consta de 4 capítulos referidos a:

- Los aspectos generales: objetivo del instructivo, características del proceso, roles de los actores en el presupuesto participativo y coordinación entre los niveles de gobierno.
- Las fases del presupuesto participativo: preparación, convocatoria, identificación y registro de los agentes participantes, capacitación de agentes participantes, desarrollo de los talleres de trabajo y formalización de acuerdos y compromisos del presupuesto participativo.
- Los mecanismos de vigilancia: comité de vigilancia, funciones del comité de vigilancia, información para el comité de vigilancia y otros actores de vigilancia y control.
- Consideraciones finales.

## Un Instructivo más simple y ordenado

En principio, se trata de un instructivo mejor ordenado que el vigente para el año fiscal 2008, que simplifica las fases del proceso al pasarlas de 8 a sólo 6, precisando tres momentos a lo largo del proceso: un **ciclo preparatorio** (fases 1 a 4), **los talleres de trabajo** –taller de rendición de cuentas y Plan de Desarrollo Concertado (PDC), taller de diagnóstico, definición de criterios de priorización e identificación de proyectos, taller de evaluación técnica y priorización de proyectos y acciones– y **la formalización de acuerdos y compromisos**.

Instructivo para el año 2008 8 fases	Instructivo para el año 2009 6 fases
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Preparación</li><li>2. Convocatoria</li><li>3. Identificación de los agentes participantes</li><li>4. Capacitación de los agentes participantes</li><li>5. Talleres de trabajo</li><li>6. Evaluación técnica</li><li>7. Formalización de acuerdos</li><li>8. Rendición de cuentas</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Preparación</li><li>2. Convocatoria</li><li>3. Identificación y registro de los agentes participantes</li><li>4. Capacitación</li><li>5. Talleres de trabajo</li><li>6. Formalización de acuerdos y compromisos</li></ol>

Como en años anteriores, el Instructivo mantiene su carácter orientador; es decir, no vinculante ni obligatorio. Asimismo, conserva el objetivo de “establecer mecanismos y pautas para el desarrollo del presupuesto participativo en los gobiernos regionales y gobiernos locales”, según sea el caso, incorporando en esta ocasión una clara intención de mejorar la eficiencia y la eficacia del proceso “dentro de un enfoque de Resultados”, con el fin de que las intervencio-

nes del Estado contribuyan a solucionar problemas fundamentales de la población correspondiente. Cabe resaltar como una novedad importante del Instructivo, la afirmación del carácter multianual que puede tener el presupuesto participativo. De esta manera, se busca resolver la difícil articulación entre planes de desarrollo, que tienen un carácter multianual, y el presupuesto, que aparecía como un instrumento anual.

## Definición precisa de roles

En esa perspectiva, el nuevo Instructivo (capítulo I, título 3) precisa y define, ordenadamente, el rol de los distintos actores involucrados en el proceso del presupuesto participativo. Las responsabilidades de presidentes regionales y alcaldes, Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), Consejo Regional y Concejo Municipal, agentes participantes del presupuesto participativo, equipo técnico del proceso, Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la que haga sus veces, y los Comités de Vigilancia, están claramente establecidas.

### *Presidentes regionales y alcaldes:*

- I. Convocan a reuniones previas a los Consejos de Coordinación para articular y armonizar las actividades del proceso.
- II. Organizan las actividades del proceso, haciéndolas de conocimiento público.
- III. Proponen la cartera de proyectos a ser sometida al presupuesto participativo.
- IV. Ordenan que sus funcionarios entreguen toda la información que asegure la transparencia del proceso, así como la actualización permanente de la información del Aplicativo Interactivo para el proceso participativo.
- V. Disponen que los funcionarios responsables de los servicios públicos que presta su gobierno sean parte del proceso.
- VI. Participan en las distintas fases y talleres, informando a los agentes participantes y al Comité de Vigilancia de los distintos acuerdos que se adopten.
- VII. Velan por el cumplimiento de los acuerdos adoptados y realizar las acciones necesarias para su implementación.
- VIII. Disponen la evaluación técnica de los proyectos identificados para su priorización en los talleres.

### *CCR y CCL:*

- I. Verifican que el presupuesto participativo se sujete a los PDC, a su visión general y sus lineamientos estratégicos.
- II. Participan y promover activamente el proceso, respondiendo a las convocatorias de las autoridades regionales o locales.
- III. Promueven la incorporación en el presupuesto institucional de los proyectos de inversión priorizados participativamente.
- IV. Coordinan con el Comité de Vigilancia el cumplimiento de las acciones acordadas en el presupuesto participativo.

### *Consejo Regional y Concejo Municipal:*

- I. Aprueban las políticas, instrumentos y normas necesarias para el proceso.
- II. Consideran las prioridades de inversión identificadas en el presupuesto participativo en la aprobación y modificaciones del presupuesto institucional.
- III. Fiscalizan el desarrollo de las fases del proceso y el cumplimiento de los acuerdos en la ejecución del presupuesto.
- IV. Hacen el seguimiento a los acuerdos y a la entrega de información para el desarrollo de las tareas del Comité de Vigilancia.

- V. Verifican que el presidente regional o el alcalde informen al Consejo de Coordinación y al Comité de Vigilancia sobre los avances en el cumplimiento de los acuerdos y los cambios que puedan darse en la ejecución de los proyectos priorizados.

### *Agentes participantes:*

- I. Participan con voz y voto en la discusión y toma de decisiones del presupuesto participativo.
- II. Plantean proyectos de inversión regional o local, según su intervención, partiendo de la cartera de proyectos propuesta por el presidente regional o el alcalde, de acuerdo a los lineamientos del instructivo.
- III. Respetan los acuerdos de las distintas fases y suscriben las actas y los instrumentos que garanticen la formalidad del proceso.
- IV. Cumplen con los acuerdos y compromisos en el proceso del presupuesto participativo.
- V. Cofinancian la ejecución de proyectos de inversión a través de recursos financieros, físicos o mano de obra, donde el cofinanciamiento es parte de la rendición de cuentas.

### *Equipo técnico del proceso:*

- I. Da apoyo a la organización y ejecución de las distintas fases del proceso.
- II. Prepara la información para los talleres de trabajo y la formalización de acuerdos.
- III. Desarrolla la evaluación técnica y financiera de los proyectos, verificando que correspondan a la competencia del gobierno y a los estándares del SNIP cuando corresponda.
- IV. Prepara y presenta la lista de proyectos que superan la evaluación técnica.
- V. Informa a los agentes participantes la asignación presupuestaria disponible para el proceso.
- VI. Sistematiza la información y elabora los instrumentos normativos y técnicos que se requieran.

### *Oficina de Planeamiento y Presupuesto, o la que haga sus veces:*

- I. Integra el equipo técnico.
- II. Prepara la información necesaria para el proceso (planeamiento, disponibilidad de recursos y estado de ejecución de los proyectos).
- III. Verifica que los proyectos propuestos correspondan a la competencia del gobierno.
- IV. Propone el Presupuesto Institucional de Apertura y las modificaciones presupuestarias, incorporando los proyectos priorizados en el presupuesto participativo.

- v. Elabora el cronograma de ejecución de proyectos donde se definen los plazos de preinversión e inversión que serán entregados al Comité de Vigilancia, los CC y el Consejo Regional o Concejo Municipal.
- vi. Efectúa las coordinaciones con la Oficina de Programación de Inversiones e informa al MEF sobre la marcha del proceso y sus resultados.

#### **Comités de Vigilancia:**

- i. Vigilan el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo y la ejecución de los proyectos priorizados.
- ii. Solicitan al gobierno respectivo la información necesaria para vigilar el cumplimiento de acuerdos e informan al Consejo Regional o Municipal, a los Consejos de Coordinación y a otras dependencias públicas, en caso de incumplimiento.

De la definición del papel de los actores en el presupuesto participativo surgen algunas preguntas y dudas.

- En principio, es claro que son los presidentes regionales y los alcaldes quienes proponen la cartera de proyectos a ser sometida al proceso, y, a partir de ésta, los agentes participantes hacen sus propuestas. Sin embargo, ¿qué ocurre con aquellos proyectos que identifican los agentes participantes y no son parte de esa cartera? ¿Cómo logran que sean incorporados en ella?
- En segundo lugar, el que las autoridades sean quienes presentan los proyectos ¿supone que sus ofertas electorales se convierten en tales proyectos? ¿con qué criterios –si no es sólo su oferta electoral- definen tales proyectos?
- En tercer lugar, si el equipo técnico prepara y presenta la lista de proyectos que superan la evaluación técnica, ¿no sería conveniente precisar el proceso que siguen dichos proyectos hasta su aprobación final?
- En cuarto lugar, se deja de mencionar a los Comités de Vigilancia de Obra contemplados en el Instructivo 2008, los cuales responden al control que pueden realizar los beneficiarios de proyectos, como viene ocurriendo en buen número de municipalidades, especialmente rurales. ¿Significa eso que no deben ser contemplados? ¿qué no son útiles? ¿qué debe pensarse su articulación al Comité de Vigilancia?

## **Sobre la coordinación entre los niveles de gobierno**

El nuevo Instructivo le asigna una importancia especial a la necesaria coordinación entre el gobierno regional, el gobierno local provincial y el distrital. Esto con el fin de definir el campo de acción, las potencialidades, los problemas y las prioridades de inversión dentro de cada jurisdicción territorial, aprovechando las economías de escala y evitando la duplicidad y atomización de los presupuestos. El título 4 del capítulo I precisa que los gobiernos regionales convocan a los alcaldes provinciales y distritales, a fin de armonizar las acciones a realizar en cada ámbito de su competencia. En el mes de enero de cada año, a convocatoria del presidente regional, las autoridades se reúnen para:

- Identificar los principales problemas que deben ser resueltos conjuntamente, definiendo las políticas que orienten los gastos de inversión entre los tres niveles de gobierno y su financiamiento.
- Identificar proyectos que pueden ser cofinanciados que respondan a las políticas definidas para su priorización en los procesos participativos de los niveles de gobierno que aporten a su financiamiento.
- Identificar intervenciones de importancia para el desarrollo nacional y local que puedan agruparse en proyectos de mayor dimensión, que respondan a objetivos más amplios y que tengan impacto social.
- Establecer los mecanismos para la participación y las responsabilidades de los beneficiarios en la implementación de los proyectos.
- Establecer los compromisos y las responsabilidades para la sostenibilidad de los proyectos.

Es claro, que por esta vía, el Instructivo, además de fortalecer la articulación entre los distintos niveles de gobierno subnacional, busca contribuir a fortalecer la lógica del presupuesto por resultados.

Reconociendo la necesidad y la importancia de la coordinación entre los niveles de gobierno, cabe hacerse algunas preguntas.

- ¿Acaso, este esfuerzo de coordinación no debería involucrar también al Gobierno nacional que interviene en las distintas jurisdicciones a través de sus distintos programas y proyectos?
- ¿Siendo tan importante esta coordinación, no se puede pensar en alguna forma de participación consultiva de los delegados de la sociedad civil al CCR, por ejemplo, máxime cuando entre otras cosas, se trata de establecer los mecanismos para la participación y responsabilidades de los beneficiarios en la implementación de los proyectos?

## El problema como aspecto central de análisis para la intervención

A diferencia de los Instructivos anteriores, que hacían énfasis en la importancia del diagnóstico temático y territorial, entendido como el análisis de las necesidades, problemas, capacidades y potencialidades de un territorio para formular una propuesta de desarrollo integral del mismo, el nuevo Instructivo opta por identificar y priorizar los principales problemas que afectan a la población del departamento, provincia o distrito, según sea el caso, especialmente a la más pobre.

Dicha identificación de problemas, entendidos como una situación o característica que afecta directa o indirectamente a un “grupo objetivo”, permite un diagnóstico realizado por el Equipo Técnico. Este diagnóstico es enriquecido por los participantes, quienes priorizan los problemas identificados, contemplando su impacto, las características de la población afectada y el Plan de Desarrollo Concertado.

Con esta nueva aproximación, además de agilizar el proceso de diagnóstico, haciéndolo menos tedioso y más asequible para los agentes participantes, se busca también fortalecer la búsqueda de resultados. Se deja de lado, entre otros pasos, la revisión de la visión de desarrollo y el análisis de las potencialidades del territorio, simplificándose esta fase del ejercicio participativo.

Aceptando la importancia y la validez del cambio, cabe preguntarse en consecuencia, ¿cuándo se debe revisar la visión de desarrollo? ¿Cuándo se miran las potencialidades de un territorio? Hacerlo anualmente resulta un ejercicio estéril, por lo reiterativo que puede resultar. Sin embargo, ¿no sería conveniente pensar en la utilidad de hacerlo cada 2 ó 3 años, o cuando la situación lo amerite? Esa revisión, ¿no era acaso una manera de “volver” al Plan de Desarrollo Concertado para “reajustarlo” y mejorarlo regularmente?

## Otros aspectos a resaltar

En lo que se refiere al Comité de Vigilancia, el Instructivo amplía y precisa mejor la información que deben entregarles los gobiernos regionales y locales. De esta manera, se mejoran los instrumentos para el cumplimiento de sus funciones:

- I. Cronograma de inversiones que detalla la programación de los proyectos priorizados precisando fecha de inicio y de culminación de la preinversión y la inversión;
- II. Presupuesto Institucional de Apertura y sus modificaciones en la ejecución, cuando éstas afecten los acuerdos del PP;
- III. Ejecución de gastos de inversión trimestral, semestral y anual del avance de la ejecución de proyectos de inversión según reporte del SIAF;
- IV. Cualquier reemplazo de un proyecto calificado en el PP que no califique su viabilidad que sea decidido por el Presidente Regional o el Alcalde.

En el terreno de la vigilancia, adicionalmente se establece un rol más activo de la Contraloría General de la República, precisándose que “supervisa el cumplimiento del proceso y de los acuerdos” y que puede requerir a los gobiernos regionales o locales, las razones del incumplimiento de aquellos.

Siendo loable la preocupación por el cumplimiento de los acuerdos, ¿es la Contraloría General de la República la institución idónea para este fin?

### Equipo del área de Formación, Participación e Incidencia

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima. Teléfonos: 613-8313 / 613-8315

[www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe) / [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

Elaboración de contenidos: Eduardo Ballón

