



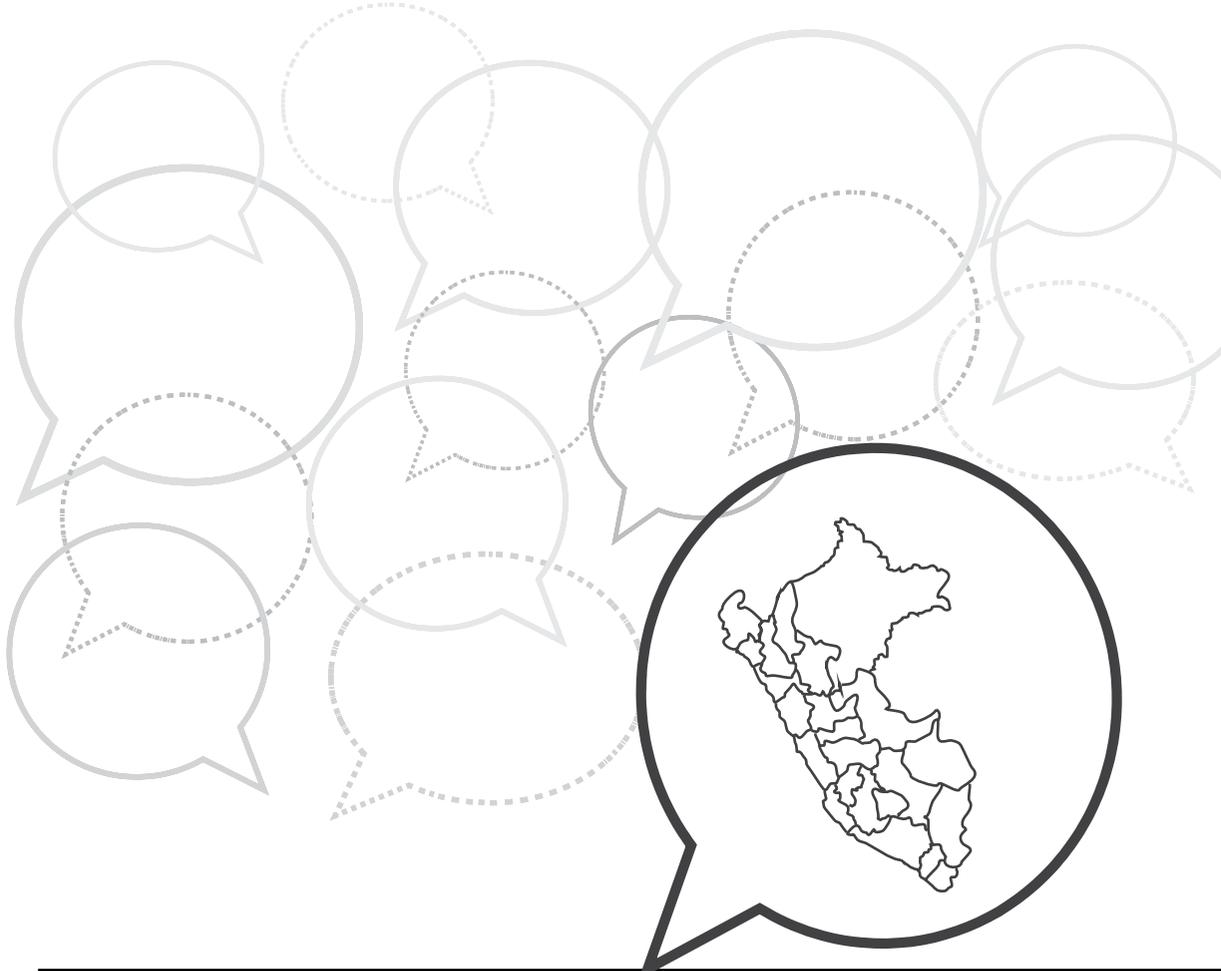
# FOROS de DEBATE 2010

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA





# FOROS de DEBATE 2010

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

Foros de Debate 2010

© **Grupo Propuesta Ciudadana**  
**Área de participación y formación**  
León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613 8313 - 613 8315  
Email: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

Primera edición  
Lima - Perú. Mayo del 2011  
Tiraje: 1000 ejemplares

Diagramación e impresión: SINCO editores

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-111333

# Índice

## Presentación

5

Uso e impacto de las rentas de las industrias extractivas en el desarrollo local y regional  
*Moderado por Carlos Monge*

7

Presupuesto participativo basado en resultados: posibilidades y riesgos  
*Moderado por Javier A. Paulini Sánchez*

16

La política energética nacional y el desarrollo de las regiones  
*Moderado por Carlos Herrera Descalzi*

27

Presupuesto público 2011  
*Moderado por Eduardo O'Brien*

39



# Presentación

Durante el año 2010, la dinámica social y política en nuestro país y en particular en algunas regiones, ha estado marcada por el proceso electoral y por una serie de conflictos, varios de ellos asociados a las actividades extractivas y a problemas medioambientales. Ante este contexto, diversos temas de discusión tuvieron como referente la renovación de autoridades tanto regionales como nacionales.

Con la finalidad de promover la reflexión y el intercambio de información y de opiniones, la Red Participa Perú ha continuado con el impulso de los Foros de debate virtual respecto a temas vinculados a la reforma del Estado, la descentralización, las industrias extractivas y el desarrollo nacional y regional. Actualmente, la Red Participa Perú cuenta con 530 miembros entre líderes sociales y representantes institucionales procedentes de 22 regiones del país: Ancash, Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali.

Durante los primeros meses del año, una de las preocupaciones en diversos sectores de la ciudadanía giró en torno a la orientación del gasto de los recursos provenientes de las industrias extractivas así como la naturaleza del canon como mecanismo de distribución de estas rentas. Estos temas fueron tratados en el XI Foro de debate cuyo tema central fue sobre el uso e impacto de las rentas de las industrias extractivas en el desarrollo local y regional.

Por otro lado, este ha sido el tercer año que la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF promovió un nuevo enfoque de gestión pública: el presupuesto por resultado (PpR). Asimismo, el MEF aprobó en el mes de abril, el Instructivo para desarrollar el proceso de presupuesto participativo incorporando el enfoque del PpR, en su implementación. Así, el XII Foro de debate tuvo como tema el Presupuesto Participativo Basado en Resultados, en el que se ana-

lizó entre otros, el rol asignado a los diversos actores, en particular a los representantes de las organizaciones de sociedad civil.

Hacia los meses de junio y julio tuvimos como contexto una situación de conflicto en particular en el sur del país, por los cuestionamientos a la concesión del gas de Camisea y por los anuncios del acuerdo energético con el Brasil y sus implicancias para el país. La discusión de estos temas fueron abordados en el XIII Foro de debate con el tema La política energética nacional y el desarrollo de las regiones, con la finalidad de analizar las características de la situación energética, las prioridades de su uso en función de un desarrollo sostenible. Asimismo, se consideró necesario conocer y analizar las características de una matriz energética, los tipos de energía disponibles y en uso en nuestro país, analizar también los roles tanto entre los niveles de gobierno así como de la sociedad civil, en la perspectiva de generar una opinión consistente sobre la situación energética de nuestro país.

Finalmente, un tema que mereció atención y fue recogido en el XIV Foro de debate, fue el de la discusión del Proyecto de Ley del Presupuesto público para el año 2011 elaborado por el MEF. Esta propuesta fue presentada ante el Congreso para su discusión y aprobación. La discusión generada fue importante, se analizó e identificaron las expresiones de un proceso de recentralización de los recursos públicos contrario a una política de descentralización, comprobando más bien el manejo discrecional del MEF en la asignación del gasto público.

En resumen, durante el año 2010, se desarrollaron cuatro foros de discusión virtual, en cuya moderación contamos con el invaluable apoyo de expertos como Carlos Monge, Javier Paulini, Carlos Herrera Descalzi y Eduardo O'Brien, a quienes les manifestamos nuestro reconocimiento y agradecimiento por sus aportes e involucramiento en los diálogos con los representantes sociales que participaron en los foros. Parte de la dinámica del diálogo incluyó la preparación de una síntesis final que ponemos a disposición de los interesados en la presente publicación, de manera que su socialización permita la continuidad del diálogo sobre estos temas.

# Uso e impacto de las rentas de las industrias extractivas en el desarrollo local y regional

*Moderado por Carlos Monge\**

El uso de las rentas provenientes de las industrias extractivas plantea una controversia en diferentes sectores del gobierno y de la ciudadanía en torno al impacto del uso de estos recursos en el desarrollo local. Controversia que se dió en un contexto de crecimiento económico, detenido por la crisis internacional, atribuyéndosele a las industrias extractivas un peso significativo en estos logros económicos. En este contexto decidimos realizar el XI Foro de debate con el tema «Uso e impacto de la renta de las industrias extractivas», para lo cual se organizó la discusión en torno a tres temas: (i) conceptos básicos de renta y lógica de distribución; (ii) uso e impacto; y (iii) gestión financiera y vigilancia social. A continuación, un resumen de las principales ideas discutidas en el foro.

Este foro se realizó entre el 22 de febrero y el 13 de marzo del 2010. Contó con 184 visitas registradas y con 55 intervenciones de participantes de 11 regiones: Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lima, Pasco, Piura, San Martín.

\* *Carlos Monge. Antropólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú e historiador por la Universidad de Miami. Actualmente es investigador asociado de **desco** y Coordinador Regional de Revenue Watch Institute para América Latina.*

## 1. Sobre los conceptos básicos

A pesar de haber considerado los aspectos conceptuales, estos no se han presentado como tema de debate durante el foro. De hecho, sus participantes tuvieron claro que las regalías son el pago que una empresa hace a un Estado por extraer recursos de su territorio, mientras que el impuesto a la renta es el que hace la empresa de un determinado porcentaje de sus ganancias. Así mismo, sabían que el canon es un mecanismo de distribución de los recursos que el Estado pudiera percibir por los conceptos anteriores.

Sin embargo, ¿esta claridad se mantendrá más allá del selecto grupo que ha participado del foro? Por ejemplo, ¿será comprensible para la clase política que se prepara a competir en las elecciones regionales y locales de octubre de 2010?, ¿lo será para la ciudadanía que debe decidir en manos de quien pondrá la gestión de estos recursos para el siguiente periodo de gobierno?

En la misma línea, ¿qué están haciendo los medios de comunicación y las universidades para informar y educar a la población sobre estos conceptos, de modo que pueda participar de manera informada en los debates públicos y en los mecanismos participativos? Sería bueno avanzar en debatir más este tipo de problemas en las regiones y en hacerlo con las propias instituciones que podrían asumir la responsabilidad de su solución.

## 2. Sobre la lógica de la distribución

De las intervenciones realizadas en el foro surgen algunos consensos que, salvando los previsible matices, son los que se detallan brevemente a continuación:

- Las regiones productoras deben recibir una parte de la renta de las industrias extractivas, y eso es justo en la medida en que de ellas se están extrayendo recursos no renovables.
- Se desconoce en qué se usa el 50% de la renta proveniente de las industrias extractivas, que recibe el gobierno central (GC), pues el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) no indica el origen de sus gastos como sí lo hace para el caso de los gobiernos regionales (GR) y locales (GL).

- Sería posible asignar a las regiones no productoras parte de la renta retenida por el GC según las orientaciones propuestas por la comisión del Congreso que propuso modificaciones a la Ley de Canon.
- Al interior de las regiones hay excesiva concentración de la renta proveniente de la industria extractiva en los distritos productores, algunos de los cuales reciben casi igual o más que sus GR. A este respecto, dicha renta se debe distribuir mejor al interior de las regiones.

*«Si se considera el recurso de todos los peruanos, se debería usar los siguientes criterios para una nueva distribución y generar mayor inversión en pobreza para elevar la calidad de vida: (i) diferencias económicas de los habitantes por zonas (tener en cuenta coeficiente de Gini), (ii) tener en cuenta la externalidades negativas y positivas (disminuye o se consume excesivamente la producción), (iii) seguridad interna (terrorismo)...».*

*(Mauro Maita - Región Junín)*

Al respecto, sin embargo, hay que temas que se deben profundizar:

- Líderes de las regiones no productoras y analistas nacionales cuestionan la lógica de repartir el impuesto a la renta de las industrias extractivas entre el FG y los GR y GL de las regiones productoras. Ellos señalan que si los recursos son propiedad de la nación, la renta la debe beneficiar a toda, es decir, que se debe, como en muchos otros países, asignar un porcentaje fijo a las regiones no productoras.
- No obstante, la información disponible indica que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha estado efectivamente «compensando» con mayores recursos de inversión a las regiones que menos canon reciben. Y, en efecto, es un hecho que dichas regiones han estado recibiendo mayores transferencias del GC y que el MEF señala que esta es una política de compensación frente a la inequidad que genera el mecanismo del canon. A pesar de ello, se debe precisar que se desconoce si los recursos que se usan

para esa compensación provienen de la renta extractiva, pues se ignora el origen del gasto del GC por fuente. Y aun si así fuese, se trata de un gesto generoso del MEF pero no de un derecho de las regiones no productoras.

- Parece indispensable, como se ha señalado en el debate, que lo anterior sea materia de un dialogo entre el MEF y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), los municipios y las empresas. Y, de optarse por un mecanismo de compensación se debe responder, en cualquier caso, a la interrogante sobre los criterios de asignación de estos recursos al interior de las regiones productoras y no productoras. Entre estos criterios se cuentan los siguientes: equidad per cápita, compensación por pobreza, indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y nivel de la brecha de inversión en servicios públicos.
- Un tema adicional que se ha planteado en el debate entre Cuzco y Huancavelica es el del canon a las regiones de tránsito. ¿Es suficiente lo que Ayacucho, Huancavelica e Ica ya reciben por el tránsito de los ductos de Camisea por sus territorios?, ¿y no deberían otras regiones y provincias que también constituyen zonas de tránsito acogerse a este beneficio? Por ejemplo, ¿la región Amazonas, por donde pasa el oleoducto del norte; las provincias de Ancash, por donde pasa el mineroducto de Antamina; las de Lambayeque y La Libertad, por donde pasan las carreteras por donde circula el oro de Cajamarca?
- El debate se ha restringido a la posibilidad de una distribución con criterio territorial de los recursos en cuestión, pero ha avanzado mucho en relación con las perspectivas existentes para su asignación. Solo una intervención ha mencionado, y como algo crítico, la posible asignación de recursos al sector defensa. Lo que sí llama la atención es que nadie haya tomado como propia –o al menos como interesante– la alternativa boliviana de recortar el reparto territorial para darle algo a los jubilados o mayores de 60 años. ¿No sería interesante discutir este tema?, ¿no sería interesante revisar la experiencia boliviana del bono Dignidad como una suerte de sistema pensionable no contributivo?
- Varias intervenciones han mencionado que se debería priorizar educación y salud en el gasto de estos recursos. No obstante, la pregunta que se debe contestar, primero, es cómo hacerlo. En la actualidad, las prioridades de la inversión pública regional y local se establecen con la propia población en el presupuesto participativo. ¿Habría que establecer que, al menos, un porcentaje de los recursos decididos participativamente vayan al sector educación y que la gente tome

decisiones claras?, ¿habría que regresar esta decisión al Ministerio de Educación sobre la base de metas nacionales y regionales previamente establecidas? Y si se hiciera lo anterior, ¿no se estaría retrocediendo en el tema de participación?

- Una parte del canon ya va directamente a la educación, pues las universidades públicas de las regiones productoras reciben un 5% del correspondiente a su región. ¿Se sabe en qué usan las universidades los recursos así obtenidos?, ¿de veras están haciendo investigación?, ¿y esta investigación se articula a las necesidades del desarrollo regional?, ¿alguien monitorea esto en detalle?, ¿y qué se puede hacer al respecto?

### 3. Sobre la descentralización fiscal como marco para una reformulación de los actuales mecanismos de descentralización

Se ha planteado que la discusión sobre posibles cambios en la ley del canon debe darse en el marco de un debate mayor sobre la descentralización fiscal. El foro no adelantó demasiado en relación con este tema, pero, por tratarse de una idea fundamental, nos tomamos la libertad de aportar algunas consideraciones:

- La descentralización fiscal es la solución estructural para los debates sobre la distribución de la renta pública.
- El canon, así como el Foncomún, ya son mecanismos parciales de descentralización fiscal.
- El mandato constitucional sobre el canon ya avanza hacia una descentralización fiscal al señalar que hay que dar, a las regiones productoras, una parte de los impuestos (no solo del impuesto a la renta) que se generan por actividades extractivas en sus territorios.
- La Ley de Canon solo recoge parcialmente el mencionado mandato constitucional.
- Avanzar en propuestas globales de descentralización fiscal es recoger el espíritu de la Constitución en el marco de un nuevo gran acuerdo político y social sobre cómo repartir el íntegro de los impuestos que se cobran en el Perú.

## 4. Sobre el impacto del gasto de la renta de las extractivas en el bienestar de la población

De las intervenciones sobre este tema, algunas ideas interesantes que se propusieron y que deberían explorarse en el futuro son las siguientes:

- No existe un seguimiento del impacto de esta renta sobre las condiciones de vida de la población. De hecho, el único estudio disponible es el realizado por GPC y sus asociados en el Cuzco sobre el impacto del uso de la renta del gas en tres distritos de dicha región.
- Sobre la base de información primaria y secundaria, debería ser posible comparar la evolución de la pobreza y del desarrollo en regiones con y sin canon. Sin embargo, hay que tener cuidado al establecer qué es lo que se compara. Por ejemplo, habría que hacer una comparación centrada en la evolución de la pobreza en estos años de mucho canon y no hacer una de naturaleza absoluta. La razón para ello es que, en una comparación de este último tipo, Lambayeque seguiría estando mejor que Pasco, aunque esta región haya tenido bastante canon en los últimos seis años. Evidentemente, las decenas de años de mayor desarrollo relativo sobre la base de más inversión privada y pública en ciertas regiones son los que contribuyen a este resultado. Y, aun así, queda una pregunta metodológica: ¿ya se puede medir el impacto de esa inversión? En otras palabras, ¿en cuánto tiempo y con qué indicadores se puede medir el impacto de una carretera que mejora el acceso al mercado de un productor sobre la calidad de vida de sus hijos(as)?, ¿y cómo aislar el impacto de esa carretera del impacto de cambios en las políticas sectoriales y del comportamiento de los mercados?
- El impacto positivo de las inversiones hechas con recursos del canon puede estar limitado por el hecho de que estos no pueden utilizarse en las actividades necesarias para asegurar el impacto de aquellas. En efecto, el canon solo puede ser usado para inversiones en infraestructura y, desde hace poco, en gastos corrientes asociados al diseño de los proyectos que se presentarán y al mantenimiento de la infraestructura construida. Pero, por ejemplo, construida la escuela, no se puede usar el canon para capacitar a los maestros; construido el canal de riego, no se puede usar dar asistencia técnica a los agricultores. En buena cuenta, habría que poder usar también estos recursos para invertir en capital humano. Ahora, si invertir en pistas y veredas ya es difícil, ¿cómo se hace una buena inversión en ca-

pital humano?, ¿quién define qué es eso y cómo se hace? Evidentemente, es necesario avanzar alternativas concretas en este terreno.

## 5. Sobre las capacidades de gestión de los recursos del canon

Parece haber un consenso en torno a la idea de que hay poca capacidad de gestión en los GR y GL que reciben recursos por concepto de canon. De hecho, algunas posturas son muy críticas al respecto. En todo caso, también se reconoce que los GR y GL han incrementado su capacidad y calidad de gasto. Preguntas que quedan en busca de respuestas son las siguientes: en primer lugar, ¿cómo lo han hecho? y, en segundo lugar, ¿cómo se puede hacer esto en otras regiones? Por su parte, después de varios años, el GC ha logrado lanzar un Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades. ¿Lo conoce la sociedad civil?, ¿responde a las necesidades existentes?, ¿será eficaz? ¿y qué roles pueden cumplir las universidades y las ONG de las regiones?

Es necesario llamar la atención sobre un tema particular: el posible uso de mecanismos financieros como los fondos intergeneracionales para hacer gestión financiera de los recursos del canon. Al respecto, las intervenciones en el foro han sido, más bien, pesimistas:

- Se constata que se desconocen experiencias en este terreno y que las autoridades ignoran sobre el tema y, por lo tanto, está ausente de sus agendas. Sin embargo, sería recomendable y es perfectamente posible presentar la idea a las autoridades regionales y locales. Nada lo impide.
- Se duda de la capacidad de los GR y GL de hacer este tipo de gestión. Y claro, si ni siquiera logran gastar el dinero que tienen, qué capacidad tendrían de hacer gestión financiera estratégica. No obstante, se podrían plantear algunas alternativas para avanzar y no quedarnos en constatar los problemas. Por ejemplo, este tipo de capacidades se debería incluir en el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades. De manera más radical, se podría afirmar que no se necesitan capacidades en este terreno sino solamente voluntad política. En efecto, si un GR toma esta decisión, podría pedirle al PNUD el diseño técnico y a Cofide la gestión.
- Así mismo, esta puede ser una propuesta políticamente inviable, pues la gente quiere ver cosas concretas y estamos en un año electoral. Al respecto, sería interesante averiguar cuál es la reacción de los candidatos y

del electorado al respecto. Se podría llevar el tema al debate electoral y ver qué pasa. De todos modos, se debe ser consciente de que nada se podrá hacer hasta que no se instalen las nuevas autoridades.

## 6. Sobre la llamada «maldición de los recursos»

*« a la fecha se siente un crecimiento en el país que una vez que termine el boom extractivo volveremos a ser pobres como siempre. Esta situación, que se repite en casi todos los países, en donde la población está desorganizada y son dependientes de recursos naturales, ha desenterrado la idea de que contar con una dotación importante de recursos y al final termina siendo una maldición ».*

*(Arquímedes Micha Vásquez- Región Cajamarca)*

Algunas intervenciones han llamado la atención sobre el peligro de apostar todo a recursos que, por definición, no son renovables y de hacer depender todo el desarrollo de ellos. Se trata, pues, de recursos que se acabarán en algún momento y, peor aún, después de haber generado daños ambientales irreparables.

Los aportes que al respecto se pueden hacer desde aquí son los siguientes:

- En términos económicos, se suele hablar de la enfermedad holandesa: la renta del petróleo o de los minerales permite comprar todo; por tanto, ya nadie se preocupa de estimular la producción interna. Por ejemplo, si se puede importar comida, para qué desarrollar la agricultura. De hecho, esta situación se está dando ya en algunas regiones productoras.
- En términos más amplios se habla de la «maldición de los recursos», es decir, algo así como la enfermedad holandesa más la corrupción, que termina por debilitar o destruir más a la sociedad y sus instituciones.
- La pregunta, y este es también un debate mundial, es si es posible evitar esta maldición y más bien hacer de estos recursos una bendición. Se citan

tres ejemplos en el mundo: Noruega, Chile y Botsuana. ¿Qué tienen en común? Varios elementos: en primer lugar, que siguieron estimulando la diversificación económica para no caer en la dependencia unilateral del petróleo, el cobre o el oro; en segundo lugar, que generaron fuertes mecanismos de transparencia para evitar que esos recursos lo corrompan todo; en tercer lugar, que mantuvieron, al menos en Noruega y Chile, empresas estatales fuertes que garantizaron que buena parte de renta se quede en el país; y, finalmente, que usaron bien los mencionados. ¿No es posible que hagamos esto en el Perú?

# Presupuesto participativo basado en resultados: posibilidades y riesgos

Moderado por *Javier A. Paulini Sánchez\**

A mediados de abril del presente año el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) aprobó un Instructivo, denominado Presupuesto Participativo Basado en Resultados (PPBR), donde dispone incorporar el enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR) que viene siendo promovido desde hace cinco años en la administración pública peruana en el proceso de Presupuesto Participativo (PP).

Buscando determinar los lineamientos precisos que orienten el desarrollo del proceso del PPBR, el reciente Instructivo del MEF establece diversos mecanismos y pautas para el desenvolvimiento del PP en los gobiernos regionales (GR) y gobiernos locales (GL), con la finalidad de que los proyectos de inversión estén claramente articulados a productos y resultados específicos en aquellas dimensiones que se consideran más prioritarias para el fomento regional o local, evitando de ese modo ineficiencias en la asignación de los recursos públicos.

Resulta necesario discutir esta nueva propuesta, identificar las oportunidades y ventajas, así como los riesgos y dificultades para mejorar la calidad del gasto público en beneficio de los ciudadanos y de la relación Estado-sociedad.

En este contexto, entre el 11 de mayo y el 11 de junio de 2010 se desarrolló el XII Foro de Debate, en el que hubo 62 intervenciones y 614 visitas, correspondientes a 32 participantes de 12 regiones (Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Pasco y Piura). Se presenta a continuación la síntesis de los temas tratados, divididos en tres secciones, tal como se estructuró durante el foro:

1. Diagnóstico del avance del Presupuesto Participativo (PP).
2. El Presupuesto por Resultados (PpR): el caso peruano.
3. Implicancias de la implementación del Presupuesto Participativo Basado en Resultados (PPBR).

\* *Javier Paulini Sánchez. Economista, especialista en temas de presupuesto público, descentralización y políticas sociales.*

## 1. Diagnóstico del avance del Presupuesto Participativo (PP)

El primer tema sometido a debate fue si la evaluación positiva de una mejora continua en los procesos de PP, que distintos estudios de sistematización mostraron hace algunos años, se mantiene o hay efectivamente una percepción de desgaste, en torno a cuya existencia coincidió la gran mayoría de los participantes del foro. Algunas de las causas identificadas como principales explicaciones de esta percepción fueron:

a) El incumplimiento de los acuerdos del PP por parte de las autoridades locales y regionales. Se ha mencionado en repetidas oportunidades que los alcaldes deciden la inclusión de proyectos en el presupuesto de manera inconsulta y atendiendo a criterios de padrinazgo, lo que desalienta a la sociedad civil de participar en el PP. Los agentes sienten que son utilizados solo para formalizar y darle legitimidad a este proceso. Frente a esta situación, algunos participantes del foro propusieron medidas extremas tales como: (i) que los acuerdos del PP tengan el mismo rango que una ordenanza, (ii) sancionar administrativamente a las autoridades que incumplen, (iii) que el incumplimiento sea una causal de vacancia de las autoridades y (iv) que el MEF solo asigne recursos a los GL que han cumplido con ejecutar los proyectos priorizados en el PP.

*Más que desgaste en el proceso de PP, vemos desánimo en los principales actores del proceso, a raíz de la poca voluntad política mostrada por los actuales gobernantes subnacionales, principalmente para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos, ya que estos casi en su totalidad no entran al PIA de los GL y GR. Hasta la fecha los acuerdos no son vinculantes y convendría que el MEF pueda darle dinero a los gobiernos en función de lo programado desde el PP. Gobierno que no cumple se queda sin fondos, aunque esto sería lo extremo, pero serviría para que los gobernantes hagan de este proceso una política real de gestión pública, sino seguiremos diciendo que dicho proceso ya no da más.*

*(Andrés Valer - Región Pasco)*

b) Una segunda limitación, muy vinculada a la primera, es que los PP se han basado únicamente en el cumplimiento de normas. Las autoridades locales y regionales han hecho lo mínimo indispensable para cumplir con el Instructivo, destinando solo un pequeño grupo de funcionarios a preparar y acompañar los procesos. Se aprecia asimismo una preocupante inasistencia de las autoridades a la mayoría de los talleres.

*Los actores públicos simplemente se han comportado como cumplidores de las normas, no hubo y no existe ninguna convicción acerca de la importancia de este proceso, que en sí es uno de los componentes fundamentales de la descentralización. Por lo tanto se está viendo que el proceso de PP no está mejorando su desempeño.*

*(Raúl Chuquillanqui - Región Huancavelica)*

c) Otra limitación es la falta de resultados que perciben los ciudadanos. La pobreza sigue igual, los servicios se brindan de manera inadecuada y la percepción generalizada es que el PP no ha contribuido a mejorar esta situación de la población.

d) El gran reto sigue siendo el desarrollo de capacidades de los agentes participantes, pues no tienen las calificaciones suficientes para realizar una adecuada priorización.

Estas limitaciones, junto a las mencionadas en el documento motivador, que fueron ratificadas por los participantes, demuestran el desgaste del proceso de PP. Claramente, este necesita ajustarse para cumplir con su objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

## Tratando de identificar el objetivo principal del PP

Cuando se compara la implementación de procesos de PP a nivel mundial, se encuentra que estos son bastante heterogéneos y que una de las principales diferencias radica en los objetivos que persiguen, identificando como principales los siguientes:

**Administrativo** El PP contribuye a mejorar la eficiencia de la administración pública, ya que incorpora a la gestión local el saber de los usuarios de los servicios públicos y porque los actores sociales actúan

como una fuerza que presiona por la mejora en la calidad de estos servicios, por mayor transparencia y rendición de cuentas, reduciendo los niveles de corrupción.

**Social**

El PP contribuye a “invertir las prioridades”, ya que la participación de actores tradicionalmente excluidos incentiva un cambio en las prioridades y en la dirección de recursos públicos, con énfasis en la equidad.

**Político**

El PP coadyuva a democratizar las organizaciones sociales existentes e incentiva la creación de nuevas, reduce el clientelismo, aumenta y mejora la representación democrática de los tradicionalmente excluidos.

Se consultó a los participantes en el foro cuál de los tres objetivos consideraban que se ha venido priorizando en los procesos de PP y si era necesario priorizar uno o apostar por todos. En las intervenciones, la mayoría consideró que los tres objetivos tenían similar importancia y que las experiencias de PP han buscado el logro de todos ellos, aunque en la práctica no se ha conseguido por las limitaciones del PP ya mencionadas<sup>1</sup>.

Además, conviene anotar que a los agentes participantes les fue muy difícil priorizar uno de estos objetivos como el principal o más importante. Esta podría ser una de las principales debilidades del PP, ya que en general estos agentes, tanto de la sociedad civil como de las instituciones públicas (GR, GL y MEF), no tienen claramente identificado cuál es el objetivo central de los PP.

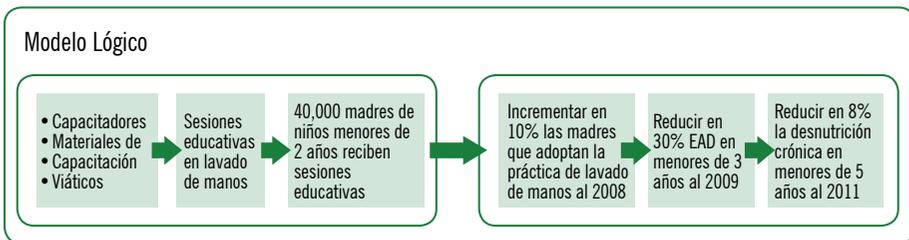
*Conforme la opinión de algunos de la red, considero que se debe seguir reforzando los tres objetivos señalados por el facilitador. Puesto que el social, es decir, apostar por los proyectos de inversión, son necesarios contar con la parte deliberativa, participativa, la de consensos y compromisos, a fin de mejorar la parte administrativa de los fondos que son de todos; que deben ser bien administrados, ya que son recursos públicos y que deben servir para la población, sin discriminación y teniendo en cuenta la equidad.*

*(Marcela Rodríguez - Región La Libertad)*

<sup>1</sup> Cabe anotar, sin embargo, que la percepción que tuvo el moderador del foro fue que muchos de los participantes no comprendieron a cabalidad la implicancia de cada uno de los tres objetivos planteados.

## 2. El Presupuesto por Resultados (PpR): el caso peruano

En el Perú la aplicación del PpR se inició con la Ley de Presupuesto 2007 y se centró en el uso de información/evidencias para el diseño de intervenciones (Programas Presupuestales Estratégicos - PPE), cuya construcción tiene como eje central generar cambios en el bienestar ciudadano. Los PPE se diseñan mediante la construcción del "Modelo Lógico", que es una forma sistemática de presentar las relaciones entre insumos, acciones, productos y los resultados esperados. Están claramente diferenciados los resultados, lo que el Estado quiere lograr, los productos y lo que el Estado hace para alcanzar estos productos.



Con esta metodología han sido diseñados 15 programas estratégicos, tres de los cuales son los que mejor difusión han tenido: (i) el programa Articulado Nutricional, (ii) el programa Salud Materno-Neonatal y (iii) el programa Logros de Aprendizaje.

En general, por las intervenciones en el foro se hace evidente el desconocimiento de los actores de la sociedad civil respecto de la propuesta general de PpR. Ninguno de los ellos hizo referencia a los indicadores de seguimiento que están siendo recogidos a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) o a las 14 evaluaciones independientes que ya han sido culminadas. Tampoco se mencionaron aspectos centrales de la programación estratégica como los modelos lógicos, ni la diferencia entre resultados finales, intermedios o inmediatos, ni lo que significan los productos. Lo que la gran mayoría tiene presente es la existencia de 15 programas estratégicos y reconoce que "los programas de salud" son los más avanzados, aunque manifiesta que han tenido muchas dificultades en su implementación.

*En la región de La Libertad sí hay avance en el sector salud, debido a que como está normado tienen que ponerlo en práctica, pero con muchas debilidades se está tratando de hacer; por ejemplo, se diseña desde la gerencia regional de salud, no es participativo con las otras unidades de gestión. No hay un involucramiento real, se está teniendo algunos pilotos en algunos centros de salud, con el programa CRED, etc. El mismo personal de salud desconoce sobre este nuevo enfoque de presupuesto por resultados.*

*(Eduardo Alcántara - Región Cajamarca)*

El enfoque de resultados le parece correcto a todos los participantes. La idea de utilizar instrumentos técnicos para identificar problemas y priorizar es percibida como un cambio significativo y positivo en la administración pública, que esperan se desarrolle más, conforme avance la experiencia. Reconocen, además, que ese enfoque y los programas estratégicos los ayudan a orientar la inversión de manera articulada.

*Como enfoque para mejorar la gestión pública, sí me parece importante puesto que las gestiones de gobierno anteriores eran en base a las “ideas” de los gobernantes, sin la participación de los ciudadanos y sin criterios técnicos. A partir de esta experiencia se promueve la concertación, la identificación de problemas en base a necesidades como resultado y tratar de garantizar que la inversión sea efectiva. Como experiencia primera en nuestro país los instrumentos que se están manejando son útiles para tomar decisiones, pues la experiencia irá mejorando los procesos.*

*(Ricardo Castelo - Región Áncash)*

Sin embargo, la gran mayoría coincide en que la mayor dificultad es el desconocimiento de este tema por parte de las autoridades y de la sociedad civil. Reconocen que no han existido esfuerzos significativos para la difusión de este enfoque, por lo que su comprensión es muy limitada por parte de todos los actores<sup>2</sup>, lo que explicaría también el escaso compromiso de las autoridades y funcionarios. Además, muchas intervenciones apuntan a que finalmente no se han alcanzado resultados y a que, por ejemplo en desnutrición crónica y comprensión lectora, no se han registrado cambios apreciables en las regiones.

En el documento motivador se planteó que el diseño de los PPE requiere básicamente, por parte de los actores de la sociedad civil y de los políticos, la decisión de priorizar el resultado que se quiere alcanzar o el problema por solucionar. El resto es esencialmente un trabajo "muy técnico", pues se pone énfasis en revisar información de estudios nacionales e internacionales para entender adecuadamente el problema y sus causas, y también para determinar cuáles son los productos que funcionan en el logro de resultados inmediatos o en la identificación de las causas indirectas del problema. Esto implica roles muy claros: los ciudadanos y autoridades políticas priorizan problemas, mientras que los técnicos (funcionarios altamente capacitados) plantean las soluciones (intervenciones) o establecen prioridades. Esta separación de roles ha sido criticada por algunas personas del foro, quienes argumentan que la sociedad civil debe también tener un rol en la identificación de proyectos y actividades que respondan a las prioridades y problemas planteados.

*En realidad, todos, tanto ciudadanos y autoridades políticas como técnicos, deben plantear tanto los problemas como las soluciones. A veces los ciudadanos no saben detectar problemas que los técnicos sí los pueden ver, así como hay ciudadanos que plantean mejores soluciones que los técnicos o autoridades políticas.*

*(Jacob Tejada Hernández - Región La Libertad)*

<sup>2</sup> El desconocimiento del tema por parte de la sociedad civil y de la poca difusión que ha tenido el enfoque de PpR se refleja en las estadísticas de participación del foro. Este segundo momento solo contó con 10 intervenciones, mientras que la participación en el tercer momento (PPBR) tuvo el doble de intervenciones y la correspondiente al primero (Diagnóstico del PP) totalizó 32 intervenciones.

### 3. Implicancias de la implementación del Presupuesto Participativo Basado en Resultados (PPBR)

Desde la implementación del PpR en el Perú se estableció la necesidad de tener, como uno de sus ámbitos de trabajo, el fortalecimiento de la participación ciudadana en la priorización, seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas. En su diseño inicial las experiencias de monitoreo participativo y el fortalecimiento del PP eran componentes explícitos de la implementación del PpR. Sin embargo, hacia el año 2009, dejaron de serlo. El Instructivo N° 001-2010-EF/76.01 del PP 2010 es el instrumento a través del cual se ha planteado retomar el importante vínculo entre el fortalecimiento de la participación ciudadana a través del PP y la implementación del PpR.

En sencillo, el PPBR consiste en dar cierto énfasis al proceso de PP con la finalidad de hacer más explícita su contribución a la mejora de la calidad del gasto público, para que se traduzca en mejores condiciones de vida de los ciudadanos.

En el Instructivo 2010 es posible identificar tres aspectos que lo diferencian del anterior, los cuales serían los temas centrales de la propuesta de PPBR planteada por el MEF:

- Se pone énfasis en la priorización de resultados<sup>3</sup>, lo que se vincula a la solución de un problema o a la determinación de problemas prioritarios de la población. El paso previo para la priorización es la presentación de un diagnóstico regional o local por parte del equipo técnico, enfocado en los resultados o problemas centrales de la comunidad, incluidos los 15 programas estratégicos de PpR.
- Se considera una evaluación previa, por parte del equipo técnico, de la lista preliminar de proyectos, donde se identifique el vínculo claro que tienen estos con los resultados priorizados por la comunidad. Los proyectos son puestos a consideración de los agentes participantes pero con información previa respecto de su relevancia para alcanzar dichos resultados.
- Se resalta un mensaje claro: “Los proyectos de inversión financiados por el PP son parte de productos” definidos como bienes y servicios que se

<sup>3</sup> Los resultados se definen como el cambio en una característica, cualidad o situación que afecta a un “grupo objetivo” (población, instituciones, comunidades, entre otros) y están vinculados a la solución de un problema o problemas prioritarios de la población.

entregan a los ciudadanos, y así deben ser evaluados<sup>4</sup>. Se promueve una visión más integral de la intervención pública, teniendo como centro al ciudadano y la integralidad de lo que recibe.

En el foro se pidió a los participantes identificar los riesgos o limitaciones que encuentran para la adecuada implementación del PPBR. A continuación se presentan algunos de los temas discutidos.

El primer grupo de restricciones está asociado a temas metodológicos y de procesos PP. Así, por ejemplo, un primer riesgo se relaciona con el limitado tiempo que se destina para desarrollar los PP. Si los procesos, como hasta el momento se ha venido dando, empiezan tarde y se hacen muy rápido para cumplir con la norma y los plazos que establece el MEF, se corre el riesgo de no realizar un análisis detallado de problemas y su adecuada priorización, o que estos se hagan de manera superficial.

Otro riesgo identificado en el foro es la inconsistencia explicitada en el Instructivo respecto a que la priorización de los proyectos se restringe a los que tienen perfil aprobado por el SNIP. Esto limita, en el corto plazo, las opciones de GR y GL, ya que los proyectos con perfil aprobado pueden estar en discordancia con las prioridades promovidas por los programas estratégicos o con los resultados prioritarios identificados en cada una de las localidades.

*También estoy de acuerdo que no deben ser solo proyectos aprobados por el SNIP, aquí se necesita capacidad de conocimiento de la realidad para demostrar cuáles de los otros proyectos recién elaborados tienen mayor urgencia, son más necesarios o ayudarían más a conseguir o lograr los resultados propuestos.*

*(Ana Alva Yépez - Región La Libertad)*

Una tercera limitación en este grupo es la inexistencia de información de ámbito distrital, que ayude a sustentar la prioridad de un problema o necesidad de la localidad. Como se sabe la mayoría de la información que es producida

<sup>4</sup> Un proyecto de inversión puede ser la refacción de un establecimiento de salud, pero esto es parte de un producto más grande: los servicios que se brinda a las madres y niños en estos establecimientos

por el INEI es de ámbito regional y la poca información local que se produce no es difundida adecuadamente.

Un segundo grupo de restricciones está asociado a temas vinculados al comportamiento o actitudes de los agentes participantes de la sociedad civil. Se anota por ejemplo el hecho de que va a ser muy difícil, por lo menos en el corto plazo, que estos agentes dejen de tener una perspectiva territorial y atomizada de los proyectos que presentan. A ello se agrega la actitud confrontacional que se observa en ciertos agentes de la sociedad civil, que impide tanto el diálogo con las autoridades y con funcionarios de los GR y GL, como tener prioridades concertadas. La pregunta que está detrás es si el PPBR, que necesita efectivamente de ciudadanos informados sobre las reales prioridades de su localidad y/o con capacidad de aprender y con actitud de concertación, puede ser realizado por integrantes de la sociedad civil que como se ha comentado a lo largo del foro manifiestan, en los procesos de PP, ciertas limitaciones para acceder y comprender información y, en general, para tener una perspectiva temática por resultados, priorizando urgencias más territoriales y teniendo en muchos casos actitudes contrarias al diálogo y a la concertación.

*Finalmente considero que antes de preocuparnos en hacer procesos sofisticados que requieren de una sociedad pensante, nos ocupemos de convertir a la masa en ciudadanía. Procuremos fomentar ciudadanía; sin ello los procesos participativos, por bien diseñados que estén, tendrán dificultades en su implementación.*

*(Richard Borja - Región Huánuco)*

Un tercer grupo de restricciones se relaciona a temas vinculados con actitudes y comportamientos de las autoridades y funcionarios de GR y GL. Así, por ejemplo, se señala su resistencia a brindar mayores capacidades a los agentes participantes de sociedad civil para la priorización de proyectos y el seguimiento efectivo. A los agentes no se les proporciona insumos críticos mínimos como el Plan de Desarrollo Concertado o una copia del documento de rendición de cuentas; según se refiere, por el temor inherente que tienen las autoridades a la crítica informada de sus gestiones. Esta es una limitación importante ya que gran parte de la propuesta de PPBR se basa en acciones que los GR o GL deben promover o implementar; sin embargo, como se plantea, los gobiernos subnacionales no tienen el incentivo para hacerlo.

*Las autoridades siguen demostrándonos el temor que tienen a los ciudadanos, de que los cuestionen, los critiquen, no desean oír algún reproche de ninguno de los representantes de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, y por ello no invierten en capacitación y hacen todo lo posible por no estar presentes.*

*Nunca fortalecerán, nunca lo harán, aunque sean las capacitaciones parte de las conclusiones finales en cada PP; porque ello significaría preparar a la gente para ir en su contra (al menos mientras duren esos temores).*

*(Cielo Marroquín - Región Arequipa)*

En el foro también se consideró que los aspectos modificados en el Instructivo son insuficientes para dar al PP un enfoque de resultados. Hubo dos propuestas que deberían ser tomadas en cuenta para lograr un mayor alineamiento del PP en este sentido: (i) asegurar la participación de agentes clave que garanticen una visión por resultados y que promuevan mayor equidad y (ii) realizar un seguimiento de proyectos y resultados, fortaleciendo la labor de los comités de vigilancia del PP.

Los participantes del foro estuvieron de acuerdo con la primera propuesta y anotaron que esta no debía restringirse a lo que hagan las autoridades sino también a lo que realicen los agentes de la sociedad civil. En ese sentido es interesante evaluar con mayor detalle el planteamiento de que la inscripción de los agentes participantes recaiga en una comisión fuera del GL, pero con reconocimiento legal de este, y que dicha comisión sea elegida por una asamblea de agentes participantes.

La segunda propuesta también tuvo acogida y se relacionó, en general, con la necesidad de fortalecer las capacitaciones específicas para integrar los comités de vigilancia ciudadana.

# La política energética nacional y el desarrollo de las regiones

Moderado por *Carlos Herrera Descalzi\**

Durante el mes de julio del 2010 se vivió en el Perú, y especialmente en la zona sur, un panorama conflictivo en torno a la situación energética del país. En medio de polémicas y cuestionamientos por la concesión del gas de Camisea y en paralelo con los anuncios sobre un encaminado acuerdo energético Perú-Brasil, la perspectiva política centró parte de su atención en la mejor forma de aprovechar los recursos naturales.

Mucho se dijo durante este tiempo. Se habló de un cambio de matriz energética, del ahorro de energía y de la reducción de los precios del gas para transporte y vivienda; también sobre falta de reservas, el mal negocio de la exportación frente a una demanda interna insatisfecha (el gas sobre todo), los impactos ambientales e incluso de actos fraudulentos y "lobbistas" durante la firma de los convenios.

En este contexto, entre el 3 de agosto y el 3 de septiembre, se llevó a cabo el XIII Foro Virtual, con la participación de 72 representantes de la sociedad civil, quienes realizaron 68 intervenciones y 593 visitas. Los representantes provinieron de nueve regiones del país: Cusco, Arequipa, Pasco, Piura, Ica, Cajamarca, San Martín, La Libertad. Presentamos a continuación una síntesis de los temas tratados, los cuales han sido divididos de acuerdo a las principales inquietudes planteadas.

\* *Carlos Herrera Descalzi. Ex Ministro de Energía y Minas. Ha sido Decano del Colegio de Ingenieros del Perú. Experto en temas de energía y petróleo.*

## 1. Sobre la política energética

Antes de hablar de política energética se requería esclarecer algunos conceptos, muchas veces mal usados, con el objetivo de situar mejor el debate y sus argumentos. Se comenzó entonces por diferenciar entre matriz energética, dieta energética y balance de energía.

La **matriz energética** estructura las relaciones entre los recursos energéticos: producción, transformación y consumo. El **balance de energía** los contabiliza. Por su parte, la **dieta energética** es la estructura (porcentual) del consumo de energías primarias. En el Perú, en los últimos años, se ha utilizado inapropiadamente el término matriz energética para referirse a esta estructura.

La relación entre las fuentes de energía disponibles y su uso por los distintos sectores indicará su grado de importancia. Por ello, la **matriz energética** adquiere relevancia y sirve para identificar los niveles de consumo y las reservas existentes por sectores económicos, de manera que permitan su desarrollo.

Otros conceptos cuya diferenciación resultó esencial dentro del debate en los medios fueron el de seguridad energética y el de soberanía energética. El primero es la razonable certeza de tener garantizado el suministro energético a lo largo de un determinado plazo, mientras que el segundo contempla el grado de control del Estado sobre las fuentes del territorio nacional, aunque no sobre la actividad extractiva.

Meses previos al foro, el gobierno pregonaba un cambio de matriz energética que solo implicaba el cambio porcentual del consumo de energías primarias. Al enfatizar en el recurso del gas gracias a Camisea se obviaba el riesgo de depender de una sola fuente de energía, en especial cuando se discute intuitivamente la perdurabilidad del recurso.

Dado que en un yacimiento de gas la cantidad producida no es constante, la disminución de la presión interna del yacimiento es acompañada con la disminución de la producción. Lo que significa que cuando la producción no pueda atender la demanda es decir, cuando se haya consumido aproximadamente la mitad de las reservas habrá que empezar con el proceso de importación.

En síntesis, el suministro de gas del Perú no es confiable: (i) porque contamos con una sola fuente de energía, y (ii) porque existe un único gasoducto en un

terreno difícil. Lo segundo es subsanable si se invierte en infraestructura. Lo primero requiere encontrar otro yacimiento o varios que, en su conjunto, posean reservas en la misma magnitud que Camisea. Pero por encima del caso gasífero, la polémica manifestó una debilidad: el gobierno no tiene una certeza actualizada sobre sus reservas como totalidad ni un manejo adecuado del tema energético.

Aquí se abrió un debate basado en la percepción de los participantes, desde sus regiones, sobre la mirada política que se ha tenido desde el Estado. En resumen aparecieron las siguientes debilidades y posibles salidas:

- Se mencionó como principal debilidad la ausencia de una planificación energética orientada al desarrollo del país en el largo plazo. En especial, se destacó el desinterés del gobierno central por priorizar el desarrollo local.

*“La actual coyuntura demuestra que no ha existido una visión de país en términos energéticos, no tenemos una política de Estado que haya priorizado una matriz en función de nuestras potencialidades y solo nos enfrascamos en el poder energético actual donde el gas de Camisea va constituyéndose en el centro de gravedad de las políticas de gobierno”*

*(Adolfo Zelada - Región Piura)*

- Los participantes encontraron como explicación del panorama descrito la falta de transparencia en la información y en la manipulación de contratos. El contenido de los contratos y acuerdos con el sector privado es ignorado por las comunidades hasta el momento en que comienza el proyecto de extracción del recurso.

*“[...] en el país, la política energética es vista como la gallina de los huevos de oro por aquellos que tienen la sartén por el mango; sin embargo, los usuarios no tenemos información sobre lo que al respecto sucede [...]”*

*(Deisi Luna - Región San Martín)*

- También plantearon como otra hipótesis la carencia de profesionales con mirada independiente, por tanto concordaron en priorizar el desarrollo de profesionales calificados, con capacidad de generar una planificación acertada y la correspondiente institucionalidad.

*“Es necesario que esa configuración impacte nuestra educación básica y también la universitaria para tener capacidad de contraparte ante los ofertantes de tecnología para administrar nuestro recurso y de paso ser solventes creadores de innovación en ese campo energético, no solo para ser buenos clientes sino para crear valor agregado y poder transformativo”*

*(Mario La Riva- Región Puno)*

- En tal sentido, para superar el problema, según los participantes, se debe incluir una revisión y cambio de las leyes en materia energética, una real consideración del uso de las fuentes de energía, así como el desarrollo de innovación y tecnología. Otra alternativa mencionada fue la de un Acuerdo Nacional energético vinculante.
- También propusieron contar con un Balance Nacional de Energía (BNE) actualizado, responsabilidad del Ministerio de Energía y Minas (MEM), con perspectiva de por lo menos 50 años y que tome en consideración la variación de la demanda, no como el actual BNE que llega solo al 2008.

## 2. Diagnóstico sobre el uso de las fuentes de energía

Durante la discusión expuesta no faltaron quienes remitieron a un caso concreto: el cambio de matriz energética, desplazando al petróleo por el gas natural. Por lo anteriormente expuesto se entiende que hablar de un **cambio de matriz energética** implica en esta instancia modificar la infraestructura para transformar y transportar fuentes de energía previas basadas en el petróleo, adaptándolas al uso del gas.

Plantear una discusión como esta supone, en primera instancia, la realización de un diagnóstico donde se pueda tener un conocimiento preciso sobre los recursos de energía con que se cuenta; sobre la estructura de la producción, transformación y consumo de energía; y sobre su relación con los sectores de consumo. A continuación debe establecerse una meta y un plazo prudente, donde se contemple la determinación del ritmo de crecimiento de la demanda de energía.

Normalmente, un cambio de matriz energética no persigue alterar los consumos de energía en sus usos finales sino variar la participación, en cantidad y proporción, de las fuentes de energía. La modificación de la participación es propiamente el tema del cambio de matriz, pero la variación de las cantidades está más relacionada con la eficiencia del uso de la energía.

Camisea se materializó en agosto de 2004 y para el 2009 ya no podía atender nueva demanda. Para fines de nuevos desarrollos ya no se puede contar con Camisea; las reservas solo alcanzan para atender lo comprometido hasta hoy. Incluso si se renegociaran los contratos sin exportar, tendríamos un déficit en la demanda. Sin Camisea, las interrogantes son: ¿A qué recursos energéticos podemos acudir en el futuro? ¿Cuánto provendrá del país y cuánto tendrá que importarse? Sin ir muy lejos, cabe preguntarse sobre las posibilidades, desde las regiones, para llevar a cabo un cambio de matriz energética real, que contenga todos los procedimientos descritos.

- Una preocupación planteada en esta dirección se enfocaba en cómo y quién debe establecer un mensaje claro sobre las potencialidades y desventajas del gas. En este consenso quedó evidenciada una fuerte desconfianza sobre sus reales reservas. El trasfondo es la deslegitimación del gobierno central como garante del beneficio de la población. Regresando

al tema del gas de Camisea, existe un temor acerca de la disminución de las reservas si se sigue optando por la exportación, además de generar el encarecimiento del recurso.

- Simultáneamente los participantes llamaron la atención en torno a la manera en que el proyecto Camisea fue presentado como la mejor y casi única solución frente a la importación del petróleo.

*“En su inicio, el proyecto Camisea nos fue ‘vendido’ como la gran oportunidad para satisfacer la demanda interna de energía y diversificar la matriz energética, altamente dependiente de la importación del diésel”*

*(César Agurto - Región Piura)*

- Por tanto, si se desea realizar un cambio de matriz energética es necesario atravesar un proceso amplio, donde lo más propicio es una gestión independiente y nacional de los recursos energéticos, dando prioridad al consumo local. Además se coincidió en plantear como objetivo final una variedad de fuentes que no ponga en riesgo el abastecimiento para la población ni el de la industria.
- Una prioridad que requiere de un estudio pendiente es apostar en las regiones por otras fuentes de energía de carácter renovable, como la energía solar y la energía eólica, sobre todo en aquellas localidades donde el fluido eléctrico no ha llegado todavía. Adquirió preponderancia el potencial hidroeléctrico, aunque una buena parte estaría comprometida con Brasil y, por otro lado, no todo el potencial hidroeléctrico es amigable con el medio ambiente.

### 3. Diagnóstico sobre las posibilidades institucionales y regionales para el uso del gas

A continuación el debate entre los participantes se dirigió a las posibilidades regionales que podrían traer los nuevos recursos, tanto el gas como la hidroenergía, más allá de un cambio en la dieta energética. En otras palabras, la demanda energética está en constante aumento y sin importar el nivel de prioridad que se le dé a los nuevos recursos en la dieta energética, estos serán explotados y tendrán un vínculo mayor o menor en beneficio de las regiones.

Los foristas intercambiaron opiniones sobre qué tan preparadas institucional, productiva e incluso socialmente se encuentran las regiones para maximizar el aprovechamiento de los recursos; señalando lo siguiente:

- La insuficiente preparación de las regiones al respecto, sumada a la falta de estrategias de conservación o de fomento al valor agregado, como podría ser la petroquímica o, como mencionó un participante, su utilización como materia prima para transformarla en productos y derivados: fabricar urea para la agricultura (evitando así su importación), polímeros para plásticos, etc.
- Las regiones deberán contar con una política clara, priorizando un impacto directo en el desarrollo local y una mejora de la calidad de vida. Debe incluirse el fomento del uso responsable de los recursos; para el caso concreto del gas no se debe pensar en él simplemente como “energía barata”.

*“Y es que en las prioridades de desarrollo regional primero hay que apuntar a mejorar la calidad de vida de la población, por ejemplo el abastecimiento interno de gas permanente; más aún cuando el kerosene que utilizan en zonas periurbanas y rurales pobres ya no se va a vender”*

*(Cielo Marroquín - Región Arequipa)*

- Esta política necesita contar con un estudio que permita establecer las prioridades de uso energético por regiones (industrial, hogares, transporte, etc.) y que contribuya a un panorama nacional.

- Encontrándose el país y en especial las regiones en proceso de crecimiento, se requiere garantizar el abastecimiento energético. Para un miembro del foro esto significa que la construcción del gasoducto sur andino debe ser una prioridad de desarrollo regional.

*“En una conferencia sobre el consumo de energía eléctrica en Arequipa, se dijo que uno de los megacentros comerciales de la ciudad consumía tanta electricidad como la ciudad de Camaná, una ciudad intermedia de más de 50 mil habitantes. Este dato nos da una idea de la cantidad de energía que se necesitará en los próximos años, teniendo en cuenta las tendencias actuales de crecimiento comercial y las perspectivas señaladas”*

*(Juan Rey Catacora - Región Arequipa)*

- Por último se planteó el reto de las relaciones Estado-regiones para la creación de una política energética, reexaminando las competencias de los niveles de gobierno nacional y regional, así como la posibilidad de potenciar las Juntas de Coordinación Interregional. Tal coordinación supone también un reto para el proceso de la descentralización.

*“En una conferencia sobre el consumo de energía eléctrica en Arequipa, se dijo que uno de los megacentros comerciales de la ciudad consumía tanta electricidad como la ciudad de Camaná, una ciudad intermedia de más de 50 mil habitantes. Este dato nos da una idea de la cantidad de energía que se necesitará en los próximos años, teniendo en cuenta las tendencias actuales de crecimiento comercial y las perspectivas señaladas”*

*(Juan Rey Catacora - Región Arequipa)*

## 4. Diagnóstico sobre gobernabilidad y conflictos medioambientales a partir de la industria de hidrocarburos

No pudo escapar al debate el factor medioambiental. Con el aumento de la demanda viene un crecimiento paralelo de la capacidad instalada, que genera impactos en el medio ambiente. La hidroeléctrica de Inambari, una de las más grandes dentro del acuerdo Perú-Brasil, es uno de los casos paradigmáticos.

El reto es contar con las capacidades suficientes que permitan un desarrollo energético acoplado al propio desarrollo y con un mínimo impacto ambiental y social. Los participantes coincidieron en algunas necesidades para conciliar intereses:

- Respecto a los brotes de conflictos sociales relacionados con los impactos ambientales plantearon una intervención más planificada y obligada del Estado, tanto para el uso como para la conservación ambiental. A la par, los gobiernos regionales tienen muchos aprendizajes que compartir para no tomar decisiones erróneas y costosas, evitando los conflictos sociales.
- Conflictos como los de Cusco y Puno expresan la desconfianza sobre la información que circula acerca de los proyectos. Ello sumado a la falta de formación en el tema no hace sino exacerbar los desacuerdos. Deben primar el diálogo, la concertación y el respeto, considerándose la consulta previa e incluso ir más allá de esta.
- Para alcanzar un escenario como el descrito los participantes plantearon dos caminos. Uno de ellos sostenía como elemento básico la necesidad de un marco institucional donde se respeten las leyes y existan canales de comunicación con los usuarios y la población en general para proteger su entorno ambiental; junto a una mayor participación ciudadana.

*“De pronto debiéramos superar la sola consulta. También debiera ser requisito sine qua non el construir leyes con la participación directa y vinculante de los involucrados e involucradas que por siglos viven y han vivido en las tierras que tales recursos energéticos tienen”*

*(Mario la Riva - Región Puno)*

- La demanda por una mayor participación ciudadana también estuvo acompañada de la necesidad de mecanismos de comunicación entre las distintas instancias de gobierno local, regional, nacional en forma periódica y con la capacidad de tomar decisiones vinculantes y transferibles.
- El segundo camino comprende el requerimiento de fomentar fuentes alternativas para la producción de energía; los participantes citaron algunas como la eólica, biomasa e hidrocarburos. Más allá del tipo de fuente, para los foristas la(s) pauta(s) que se tome(n) tendrá(n) que incorporar un componente de educación ciudadana sobre las nuevas fuentes por utilizarse, con énfasis en las renovables, generando aceptación y motivación para su uso. La educación aparece como un tema clave para la gobernabilidad y el aprovechamiento responsable tanto de los recursos actuales como de los potenciales, con un menor impacto ambiental.

## Reflexiones finales

La tarea en energía eléctrica comprende: (i) satisfacer la demanda de los que ya tienen electricidad, incluyendo su incremento, muy vinculado al crecimiento económico del país, y (ii) ampliar la frontera eléctrica, con la meta ideal de que todos los habitantes del país tengan acceso a la energía eléctrica.

Como cualquier otro país tenemos recursos baratos y caros. La cuestión está en cómo minimizar el costo total de la energía, aplicando los recursos a las necesidades adecuadas, en un horizonte de largo tiempo. Parte de la tarea de optimización es la inversión en ciencia y tecnología, que permita disminuir los costos de las energías renovables. No es que falte energía, lo que ocurre es que el costo de su desarrollo es enorme; entonces no es imposibilidad técnica, se trata de inconveniencia económica.

Sobre la discusión desarrollada hay dos temas importantes que desbordaron y merecen ser acotados.

Uno de ellos aborda la percepción general de una ausente política energética. Esto no es exactamente así. En el Perú el tema de la energía comprende al subsector Energía del MEM, donde existen dos ramas relevantes: hidrocarburos y electricidad. Entonces, es incorrecto decir que no existe política energética. Lo que la aseveración de los participantes trata de expresar es que no se percibe un marco global que contenga un enfoque claro. Esto indica que la

concepción política del sector considera, erróneamente por cierto, que hidrocarburos + electricidad = energía.

En suma: existen políticas de hidrocarburos y de electricidad formuladas por sus leyes específicas, pero no existe una política para una **concepción global de energía**. Es necesario formular y poner en vigencia una Ley General de Energía.

Mientras tanto, los acuerdos sobre nuevas fuentes de energía contienen algunos sesgos. El primero comprende que también las fuentes alternativas pasan por un proceso similar a las "no-alternativas" y por ello se debe considerar dificultades futuras como su agotamiento, carestía, mercados de precios y contaminación en el proceso extractivo o en el de transformación.

La barrera para las energías alternativas (entiéndase renovables) no es su escasez; muchas veces la barrera se encuentra en la economía y está vinculada a la tecnología. Como ejemplo del efecto económico, si en el actual parque generador (tarifa en AT: US\$ 50/MWh) se introdujese un 10% de energía eólica y otro 10% de energía solar, la tarifa debería aumentar en más de 50%.

Finalmente, es fundamental considerar que el potencial hidroeléctrico es la mayor fuente de energía comercial con que cuenta el Perú, por lo cual su aprovechamiento óptimo necesita de una política estatal que debe ser ejecutada a lo largo de varios períodos de gobierno. Con una tasa anual de crecimiento eléctrico de 6 a 8% en los próximos 30 a 40 años necesitaríamos desarrollar todo el potencial hidroeléctrico para consumo propio. Sin embargo, conviene reflexionar sobre los proyectos hidroeléctricos del Perú. Los clásicos son de alta montaña: centrales de mediano tamaño, caída elevada y sin grandes reservorios. Se desarrollan mediante túneles, conductos forzados y pequeñas tomas o embalses, por lo que prácticamente no causan impacto socioambiental.

En contraste, hoy en día se habla de nuevos proyectos ubicados en su mayoría en la Amazonía, como el caso de Inambari. Estos corresponden a centrales con enorme caudal y baja caída, donde esta se logra construyendo grandes presas, que inundan extensas áreas. Ocasionan costo económico (destrucción de biodiversidad), social y ambiental, adicionales a su costo de construcción. Por tanto, no todo proyecto hidroeléctrico es acorde con un bajo impacto ambiental.

El Perú ya tiene con Camisea una amarga experiencia del resultado del manejo sin planeamiento ni transparencia en la explotación de sus recursos naturales energéticos. En Camisea, el país se enteró tarde de las condiciones claramente lesivas para el interés nacional, como consecuencia de modificaciones en los contratos con los operadores, que debieron en su momento ser sometidas al escrutinio público y especialmente al de los organismos que conocen en profundidad el tema técnico.

# Presupuesto Público 2011

*Moderado por Eduardo O'Brien\**

El Foro XIV, con el tema del Presupuesto Público 2011, se inició el 26 de octubre y concluyó el 15 de noviembre del 2010, durante el período de revisión y debate del presupuesto por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República. Como se sabe el 30 de agosto de cada año el Ejecutivo envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto Público para ser aprobada a más tardar el 30 de noviembre, de acuerdo al mandato constitucional.

La participación en este foro fue de 515 visitas y 130 intervenciones; es decir, hubo una efectividad del 25% respecto al número de visitas de los 62 participantes provenientes de 18 regiones: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, Tacna y Ucayali.

---

\* Eduardo O'Brien. Economista. Experto en Gestión Pública. Consultor en temas de planeamiento estratégico y presupuesto público.

## El presupuesto y el centralismo

### Criterios básicos para estructurar el presupuesto público

El diálogo sobre este tema se inició a partir de la reflexión de la conveniencia o no de la participación de actores regionales y locales en el proceso de formulación del presupuesto público a cargo del MEF. El mayor número de intervenciones de los participantes estuvo orientado a la necesidad de considerar la presencia de otros actores en el proceso presupuestario y que en la programación del presupuesto debe darse una mayor participación de los tres niveles de gobierno. Una de las fórmulas para plasmar esta participación sería a través de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y, en el nivel de gobiernos locales, mediante instancias como la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe). Algunas intervenciones plantearon que estas instancias serían las encargadas de discutir y proponer reglas generales de la programación presupuestaria, tales como la presión presupuestaria y la distribución tanto de los gastos corrientes como de los de capital. Sin embargo, cada nivel de gobierno tiene intereses que no siempre van a coincidir, por lo cual esta discusión debe ser también concretada con reglas o políticas que permitan el adecuado balance del presupuesto.

*“Definitivamente la programación del presupuesto debe ser de forma participativa [...] entre los tres niveles del gobierno [que] deben ser representados [a nivel regional] por la ... Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y en el nivel local, la Remurpe. Estas instancias serían las encargadas de priorizar; sin embargo, es obvio que cada nivel de Gobierno tiene intereses que van a traer desventaja entre uno y otro, pero que esta deba ser también formulada con reglas o políticas que permitan el adecuado balance del presupuesto.”*

*(Yadira Tarazona Guerra - Región Junín)*

En las intervenciones se percibió un desánimo de los participantes en torno al proceso de descentralización, pues consideraron que el MEF no transfiere los fondos necesarios ni los procedimientos para su real materialización; además, el programa de inversiones se ha recentralizado a favor del gobierno nacional.

La discusión sobre la importancia de la participación de los niveles subnacionales en la estructuración del presupuesto público conllevó a los participantes a reflexionar sobre el proceso de descentralización y regionalización. La mayoría de intervenciones consideró la falta de una voluntad política de llevar a cabo un proceso de descentralización, aseveración que se refuerza al no existir organismos de contrapeso al MEF, como podría ser el CEPLAN que permitiría tener un horizonte de largo plazo para las políticas públicas. Asimismo, se planteó la necesidad de crear y fortalecer los Centros de Planeamiento Regional (CEPLAR). Por otro lado, impulsar una verdadera reforma del Estado que parta de lo local y regional, y que mediante un acuerdo nacional redefina las funciones y competencias de las diferentes instancias y niveles de gobierno.

*“El CEPLAN debería instituir objetivos multianuales de la inversión pública y espacios anuales para la formulación del presupuesto nacional y de los presupuestos regionales, cada nivel de gobierno cumpliendo roles y objetivos de desarrollo diferenciales pero con una sola visión de país.”*

*(Hugo Marquesado - Región Áncash)*

## Programación presupuestal y metas para una mejor asignación presupuestal

El análisis de los mecanismos para la programación y formulación presupuestal fue otro de los aspectos que tuvo interés en el diálogo entre los participantes. Se comprobó que proponer soluciones operativas y viables, implican tener un mediano conocimiento de los problemas que afectan el proceso de presupuestación, reconociendo las ineficiencias de la gestión de los gobiernos regionales, como por ejemplo el bajo nivel de ejecución de los proyectos de inversión en algunos de ellos.

Las intervenciones de los participantes sobre este tema consideraron que uno de los instrumentos para lograr un presupuesto más transparente, que amenazaría la discrecionalidad del MEF, sería la introducción del presupuesto por resultados, mediante la asignación de los recursos a los gobiernos regionales y locales para disminuir las brechas económicas y sociales de la población, como son: la tasa de mortalidad materna, la tasa de mortalidad infantil y la desnutrición crónica en los niños; así como para disminuir el analfabetismo en la población y alcanzar una mayor accesibilidad a la población y a las empresas, a los servicios y al mercado.

*“Se necesita que para la programación de presupuestos se tengan herramientas bien definidas como el PMIP (Plan Multianual de Inversión Pública), con programaciones reales. en la formulación se debe tener definidas bien las metas tanto en gobiernos locales, como regionales. De esa manera se evita el déficit de gasto de inversión que como ven el MEF utiliza esa herramienta de medición para asignar menores recursos.”*

*(Giovanni Meza - Región Cusco)*

Un aspecto planteado es que se requiere asimismo que en la programación del presupuesto se disponga de herramientas bien definidas como el PMIP (Plan Multianual de Inversión Pública), con programaciones reales y en cuya formulación se precisen las metas tanto de los gobiernos locales como de los regionales, para una mejor asignación de los recursos públicos.

## **Financiamiento de funciones transferidas a gobiernos regionales en educación y salud**

Respecto de este tema, la mayoría de participantes, consideró que las funciones transferidas no están debidamente financiadas porque existen problemas que no se han resuelto. En el aparato público hay una frondosa burocracia en todos los sectores del Estado y niveles de gobierno, lo que no permite atender los requerimientos mínimos de estas actividades.

## Asignación de recursos por metas y no mediante el clasificador por objeto del gasto

La discusión fue más fundamentada sobre esta nueva herramienta de presupuestación por resultados. Se considera que puede mejorar la asignación de los recursos financieros, ya que se efectuaría sobre la base de un programa estratégico, es decir respondiendo a metas definidas. El uso de los recursos públicos de acuerdo a una asignación por metas, permitirá monitorear su buen uso.

*“Los criterios de rentabilidad de una inversión económica evalúan los gastos fijos, variables, directos, indirectos, etc., que terminan clasificándose como corrientes unos y otros de inversión. Considero que la mejor forma de utilizar el dinero público por parte del sector gobernante es asignándolo por metas (PPR), allí se ve su utilización acertada o desacertada. La modalidad del clasificador por objeto del gasto lo mezcla todo y no deja visualizar los efectos de las asignaciones.”*

*(Jacob Tejada Hernández - Región La Libertad)*

Pero este programa estratégico debe ser asumido por cada región o gobierno local cuando se introduzcan indicadores que midan las brechas reales que existen en cada región o localidad determinadas con datos de la situación real. Con esta nueva metodología de trabajo, el gasto corriente y el gasto de inversión se podrían equilibrar.

*“con la introducción de esta nueva herramienta de presupuestación que es el presupuesto por resultados debe mejorar la asignación de los recursos financieros, ya que se efectuara sobre la base de un programa estratégico, pero este programa estratégico debe ser asumido por cada región o gobierno local cuando se introduzca indicadores que midan las brechas reales que existen en cada región o localidad determinadas con datos de la situación real. Por eso ahora dependerá de cómo se trabaje cada programa estratégico con sus indicadores, productos y resultados dirigidos a la población para solucionar sus problemas o para aprovechar sus potencialidades.”*

*(Matilda Rodríguez Pajares - Región Cajamarca)*

## Algunas reflexiones adicionales

Los participantes introdujeron en el debate otros temas o reflexiones que son relevantes en el debate presupuestal, como la presupuestación de recursos financieros ante posibles desastres naturales o inducidos por el hombre, con el fin de darles respuesta inmediata en la propia localidad o región. Estas acciones deben tener un presupuesto propio y debe existir la posibilidad de que les sea transferido un fondo contingente en caso de que su presupuesto fuera sobrepasado por la magnitud del desastre.

Otro tema tratado fue el de la corrupción, ya que los sistemas de control no están preparados para ejercer su función a cabalidad. Los participantes adujeron por ejemplo que los comités de vigilancia del presupuesto participativo no cuentan con recursos para realizar su trabajo. La conformación de dichos comités es una formalidad que se hace solamente para dar cumplimiento a la norma legal del presupuesto participativo.

## Conclusiones

Desde que se promulgó la Ley de Descentralización hasta la fecha, ha habido avances importantes en términos generales. En lo político, el proceso tiene continuidad, ya que se está entrando a un tercer período de gobierno regional. Se ha avanzado en el aspecto de transferencia de competencias pero no ocurre lo mismo con la transferencia de recursos financieros, como puede observarse por ejemplo con la recentralización de Foncodes. En lo que se refiere a todo el espectro de partidos políticos nacionales, la descentralización no es su prioridad y la mayoría tiene una visión muy limeña; vale decir, paternalista y distante de la realidad. El fenómeno de los movimientos regionales es interesante, pero tienen un alto índice de mortandad; es decir, tienden a ser poco permanentes y casi siempre giran alrededor de un líder.

En el aspecto presupuestal también ha habido adelantos relativos, pero en los dos últimos años, en relación al presupuesto de inversiones se ha dado un retroceso en la participación de los gobiernos regionales en la inversión del sector público, a favor de una mayor participación del gobierno nacional.

La reforma tributaria para darle mayor autonomía a los gobiernos regionales se encuentra totalmente paralizada.

En el tema normativo presupuestal se continúa con un alto grado de discrecionalidad por parte del MEF, frente a cuyas decisiones no existen organismos de contrapeso. Como poseedor de la mayoría de los instrumentos de corto plazo como el crédito público, el presupuesto y el programa de inversiones tiene como se dice la sartén por el mango.

En cuanto al proceso de regionalización se avizoran mayores dificultades, entre otras razones por el efecto no deseado de canon. Los departamentos con canon tienen cada vez menor interés en asociarse con otros para constituirse en regiones.

En este sentido la mayor recurrencia de las intervenciones de los participantes en el foro ha sido en el cuestionamiento a la política de descentralización presupuestal, que se resume en las siguientes opiniones:

- Al definir los criterios básicos que sustentan la política económica nacional, el presupuesto no tiene en cuenta la participación de los gobiernos regionales y locales.

- No existe voluntad política para efectuar un proceso de descentralización serio y equitativo. El funcionamiento del CEPLAN en forma integral, con autonomía presupuestal, ayudaría a tener un horizonte en las políticas públicas; por lo tanto, se requiere un plan a largo plazo que sea una muestra real de las verdaderas necesidades de los pobladores.





SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

**IEP**

**desco**



cipca-perú



CENEP



**ebe**

**ceder**

**CEDEPAS**



**alternativa**  
Centro de Investigación Social y Educación Popular

**GRUPO PROPUESTA CIUDADANA**

Calle León de la Fuente 110, Lima 17  
Teléfonos 613 8313 - 613 8314 Telefax 613 8315  
[www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)  
[propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)