

NOTA N° 12

**MEF APRUEBA
REGLAMENTO DE LA LEY
N. 28056 MARCO DEL
PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO**

LA NOTICIA

El 19 de octubre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) hizo público su proyecto de Reglamento y de Directiva de la Ley No. 28056 Marco del Presupuesto Participativo, dando plazo a los interesados hasta el 25 de octubre para alcanzar las sugerencias pertinentes.

El Grupo Propuesta Ciudadana reclamó en su momento que se diese mas tiempo al proceso de consultas e hizo llegar al MEF un conjunto de comentarios y sugerencias (ver nuestra Nota de Información y Análisis No. 7 de octubre del 2003 en www.participaperu.org.pe)

El día 25 de noviembre -mediante DS 171-2003-EF- el gobierno ha aprobado ya el Reglamento en cuestión, pero no la directiva específica para las actividades a realizarse a partir de enero del 2004. La Directiva también fue pre-publicada y mereció comentarios del GPC. Es posible que sea publicada por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF en los próximos días.

Lamentablemente, la norma aprobada no ha tomado en cuenta algunas sugerencias que hicimos llegar y, en consecuencia, mantiene una peligrosa confusión entre el proceso (que se democratiza mediante la apertura a la participación de organizaciones sociales que no lograron inscribirse en el registro de organizaciones para la constitución de los CCRs y los CCLs) y las instancias (precisamente los CCRs y CCLs) que aparecen diluidas como si pudiesen ser entendidas como una mas de los agentes participantes, sin jugar ningún rol específico en la concertación y aprobación de los presupuestos participativos. Es importante resaltar que el rol específico de los CCRs y los CCLs como los espacios de concertación de los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos se encuentra expresamente establecido en normas de mayor jerarquía, tales como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales,

Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, y la propia Ley Marco de Presupuesto Participativo. (Ver al respecto Base de Datos Legal en www.participaperu.org.pe)

EL RESUMEN

El Reglamento de la Ley 28056 «Ley Marco del Presupuesto Participativo» ha sido aprobado por DS No. 171-2003-MEF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de noviembre del 2003. No se ha aprobado aún la Directiva específica para la elaboración de los presupuestos participativos regionales y locales del año 2005, que debe iniciarse en enero del 2004.

Manteniendo el concepto que aparecía en la propuesta puesta al debate, el reglamento aprobado define a los «agentes participantes» en el proceso y a la «sociedad civil», pero ya no menciona a las llamadas «instancias del Presupuesto Participativo», que en la propuesta inicial y de acuerdo a lo establecido en las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales y la propia Ley del Presupuesto Participativo, eran los CCRs y los CCLs. La ausencia de toda mención a los CCRs y CCLs anuncia ya la manera como el Reglamento aprobado ignora el rol específico de ambas instancias en tanto espacios de concertación de las propuestas de la sociedad civil con las autoridades electas, transgrediendo así el marco normativo establecido por el Congreso de la República.

De la misma manera, como figuraba en la propuesta puesta en debate, la norma aprobada contempla la existencia de 5 fases en la programación participativa del presupuesto: i) de la identificación de los agentes participantes; ii) de la capacitación de los agentes participantes; iii) de los talleres de trabajo (de diagnóstico temático y territorial y redefinición de criterios de priorización); iv) de la evaluación técnica de prioridades; v) de la formalización de los acuerdos.

EL ANÁLISIS

El Reglamento de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo establece los mecanismos y procedimientos que seguirán los gobiernos regionales y locales, provinciales y distritales, en la formulación del presupuesto participativo de acuerdo a la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y Ley Marco de Presupuesto Participativo (LPP). Como es obvio, el reglamento no puede transgredir ni desnaturalizar el marco constitucional y legal establecido.

1. El reglamento aprobado mantiene la intención de democratizar la participación de la sociedad civil, permitiendo la identificación y registro de «agentes participantes» más allá de aquellas organizaciones que lograron registrarse para participar en las elecciones a representantes de la sociedad civil ante los CCRs y CCLs. Pero, a diferencia del texto puesto en debate en el mes de octubre, la versión aprobada habla de «una amplia participación y representatividad de la sociedad civil, organizada y no organizada». ¿Como se representará a si misma esta **sociedad civil no organizada**? Se puede pensar este tema se resolverá a nivel de la Directiva para el 2004, pero nos parece que se trata de un asunto de fondo. A diferencia de la estrategia peruana, por ejemplo, la estrategia brasileña de los presupuestos participativos se sustenta en la participación de los ciudadanos en tanto individuos con una procedencia territorial o una especialización temática. En nuestro caso y hasta la fecha, las normas están construidas en base al criterio de la ciudadanía como sociedad organizada y la participación como representación de organizaciones sociales. Este es un aspecto que por su complejidad no debiera resolverse a nivel de reglamento y sin una discusión a profundidad.

2. El reglamento aprobado mantiene la confusión entre el «proceso de participación de la ciudadanía» y el «proceso de coordinación y concertación de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo». En el reglamento aprobado, los Agentes Participantes son «quienes participan, con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del presupuesto participativo. Son Agentes Participantes los miembros del Consejo de Coordinación Regional, los del Consejo de Coordinación Local, los miembros de los Consejos Regionales y Consejos Municipales, los representantes de la sociedad civil identificados para este propósito según lo señalado en el artículo 5 del Reglamento y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito, designados para tales fines. Lo son también los integrantes de un Equipo Técnico de soporte del proceso que participa con voz pero sin voto en el proceso. Como se puede ver, los CCRs y CCLs aparecen como parte de la lista de agentes participantes, sin ninguna función ni responsabilidad específica, ignorando lo que la LGR y la LOM así como la propia LPP indican al respecto.
3. La confusión anotada se hace mas evidente en el detalle del Art. 9 del Reglamento sobre la Formalización de los Acuerdos, cuando se establece que «los resultados del proceso participativo consolidados por el equipo técnico, incluyendo la evaluación y el desarrollo técnico y financiero de las propuestas, son presentados por el Presidente Regional o Alcalde a los Agentes Participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de sus acuerdos. Aprobados los acuerdos, los miembros de los Consejos de Coordinación y los Agentes Participantes en general formalizarán el acuerdo suscribiendo el acta respectiva... Son remitidos para la aprobación a los Consejos Regionales y Consejos Municipales según corresponda».

TEMA: MEF APRUEBA REGLAMENTO DE LA LEY N. 28056 MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El texto aprobado retira de esta fase de Formalización de los Acuerdos la mención a la sociedad en general que estaba presente en la versión anterior, pero se mantiene la práctica disolución de los CCRs y CCLs como parte de los agentes participantes, violentando el espíritu y la letra de la Ley de Presupuestos Participativos y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales.

4. Se mantiene a los integrantes del Equipo Técnico como parte de los Agentes Participantes, lo que es incorrecto pues no se trata de representantes de la sociedad para la concertación sino de profesionales al servicio del proceso. Sin embargo, se precisa que tienen derecho a voz más no a voto, lo que de alguna manera limita el error de su inclusión.
5. El reglamento aprobado deja a los Gobiernos Regionales y Locales la responsabilidad de reglamentar los «mecanismos de registro complementarios a los ya existentes» (Art. 5) para identificar y acreditar a los Agentes Participantes.
6. La norma aprobada mantiene también la contradicción anotada en su momento a para la versión inicialmente debatida, que consiste en incluir como agentes participantes a *los representantes de las entidades del gobierno nacional que operan en la jurisdicción*, pero sin incorporar los recursos que el Gobierno Central gasta en cada región y localidad en el presupuesto participativo. Es decir, el GC participa en la decisión sobre en qué gastan las la región o el municipio, pero ni la sociedad ni las autoridades regionales y locales toman parte en la decisión sobre como gasta el Gobierno Central en sus ámbitos. Como hemos señalado en la Nota 7, si bien no se trata de incorporar dichos recursos a los presupuestos regionales y municipales, pero es clave que se inserten en el

proceso de concertación. De otro modo se mantendría la lógica centralista de disociación de la acción del gobierno nacional en las regiones y municipios.

7. Se incorpora al proceso –en la Fase de Desarrollo de los Talleres de Trabajo- la necesidad de un «primer momento» para «presentar, actualizar o desarrollar» en cada región y localidad el Plan de Desarrollo Concertado, «rendir cuentas» sobre el avance en el logro de los objetivos estratégicos y «una evaluación de los resultados del proceso participativo y presupuestario del año previo. Ya en un segundo momento se desarrollan los talleres de Diagnóstico Temático y Territorial y de Definición de Criterios de Priorización.
8. Sobre la necesidad anotada de que el MEF establezca oportunamente los techos presupuestales para cada región y localidad, la norma aprobada establece que ello se hará a más tardar el 15 de mayo de cada año y que, hasta ese momento, el proceso tomará como referencia los presupuestos asignados el año anterior. Pero, a diferencia de la versión de la norma puesta en debate, el texto aprobado precisa que «la determinación del monto específico que se destinaría a las acciones resultantes del proceso de presupuesto participativo será el resultante de la deducción de las obligaciones y teniendo en cuenta la realización de un proceso de optimización organizacional y funcional de la entidad, garantizando la cobertura de obligaciones continuas, el mantenimiento de la infraestructura existente, y la atención de proyectos en ejecución.» Siendo esta una precisión necesaria (no se pueden dejar de honrar obligaciones, ni dejar de pagar salarios, ni dejar obras a medias o sin mantenimiento) queda claro que –dada la limitación de los presupuestos

TEMA: MEF APRUEBA REGLAMENTO DE LA LEY N. 28056 MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

regionales y locales, lo que queda sujeto a la concertación con la sociedad civil es casi nada.

9. El Reglamento aprobado, en su Primera Disposición Final, establece que los Gobiernos Regionales y Locales pueden emitir disposiciones complementarias a lo dispuesto por el Reglamento y Directivas del MEF para facilitar la participación de los ciudadanos. Ello abre la puerta para que sean los propios Gobiernos Regionales y Locales los que enmienden los defectos anotados en el reglamento relativos al rol de los CCLs y CCRs en el proceso, manteniendo la apertura a la participación de la mayor cantidad de ciudadanos y organizaciones como agentes participantes.
10. La Directiva puesta en debate en octubre contenía un cronograma preciso para la puesta en práctica de las diversas fases del proceso. El Reglamento aprobado no incluye dicho cronograma, el que esperamos sea incluido en la Directiva pendiente. Esto es importante pues define los tiempos con los que se ha de contar para la identificación de los Agentes Participantes, su capacitación, los Talleres, etc.

IDEAS FUERZA

- En enero del año 2004 se inicia el proceso de elaboración concertada y participativa de los presupuestos anuales 2004 y 2005 de los Gobiernos Regionales y Locales
- Es necesario, simultáneamente, ampliar la participación de la sociedad civil y afirmar a los CCLs y CCRs como instancias de concertación de entre las autoridades y la sociedad civil en este proceso.

- El reglamento amplía la participación de la ciudadanía al presentar una definición amplia de agentes participantes y establecer la necesidad de mecanismos especiales para organizar su participación, pero diluye el rol de los CCLs y CCRs al tratarlos como un agente participante más.
- No se ha aprobado aún la directiva para la elaboración – desde inicios del año 2004- de los presupuestos participativos regionales y locales del 2005. En consecuencia, no está aun establecido el cronograma concreto para el desarrollo de las fases del proceso.

ACTORES CLAVE

- Nelson Shack, Director Nacional de Presupuesto Público
- Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado del Congreso de la República
- Luis Thais, Presidente Consejo Nacional de Descentralización
- Gastón Garatea, Presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
- Luis Chirinos, Director del Proyecto Participa Perú
- Carlos Herz, Asesor Técnico de la Red Perú
- Federico Arnillas, Secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Centros
- Javier Azpur, Grupo Propuesta Ciudadana