



*La presente Nota de Información y Análisis  
es posible gracias a la colaboración del  
Instituto Prensa y Sociedad*

# NOTA N° 33

## **PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2005: PROCESO QUE MARCHA A PASO LENTO**

### LA NOTICIA

De acuerdo a lo establecido en el Instructivo No. 001-2004-EF/76.01, aprobado por el MEF el 1 de marzo del presente año 2004, la elaboración participativa de los presupuestos anuales 2005 de los Gobiernos Regionales y Municipales consta de ocho etapas. Y según el cronograma planteado marzo era el mes de inicio del proceso y octubre debe ser el de su culminación.

Sin embargo, al 25 de junio solamente 15 de las 26 regiones del país y 13 los 42 distritos de Lima Metropolitana habían publicado en El Peruano las Ordenanzas que reglamentan la participación civil, en cumplimiento de lo establecido para la tercera fase del proceso. Como se sabe, las dos fases iniciales del proceso son las de preparación y convocatoria, siendo la tercera la de identificación y registro de los agentes participantes.

Lamentablemente, ni el Consejo Nacional de la Descentralización (CND) ni la Defensoría del Pueblo están haciendo un seguimiento de este tema, por lo que no se dispone de información complementaria al respecto. Pero, a la luz de lo registrado en El Peruano, la elaboración participativa de los presupuestos regionales y locales estaría bastante atrasada en su implementación.

### EL RESUMEN

Uno de los aspectos más importantes del proceso de descentralización es la aprobación de normas que consagran mecanismos de concertación.

Sin embargo, existen contradicciones entre estas normas. La nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N° 27972 de enero del 2003, especifica que dentro de los Gobiernos Regionales y Locales se conformen los Concejos de Coordinación Regional (CCR) y los Concejos de Coordinación Local provinciales y distritales (CCL), con los representantes de la sociedad civil constituyendo el 40% del total de sus integrantes en todos los casos. Una de las funciones de estas instancias es la consulta con los delegados acreditados de la sociedad civil en torno a los planes de desarrollo y los presupuestos anuales. En estas instancias, la participación de las organizaciones de la sociedad civil está condicionada a que tengan personería jurídica y tres años de funcionamiento comprobado.

Por su lado, la Ley Marco del Presupuesto Participativo (LPP) Ley N° 28056 de agosto del 2003, su Reglamento y el Instructivo para este año 2004 definen que pueden participar todos los ciudadanos y representantes de organizaciones que se inscriban en el registro de Agentes Participantes, sin límite en cuanto a número o reconocimiento legal.

En relación con la naturaleza de los acuerdos que se toman en el proceso –a diferencia de lo establecido en las leyes orgánicas de las Regiones y las Municipalidades que señala de manera específica el carácter consultivo de los CCL y CCR- la Ley, Reglamento e Instructivo sobre los presupuestos participativos establecen que

## **TEMA: PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2005: PROCESO QUE MARCHA A PASO LENTO**

en la Fase Séptima de Formalización de Acuerdos, el Presidente Regional o el Alcalde presenta los resultados de la fase técnica de trabajo a los Agentes Participantes para «discusión, consideración, modificación y aprobación final». Pero después señala que los acuerdos de este proceso (Plan de Desarrollo y Presupuesto Participativo) deben ser aprobados por el Consejo Regional o Consejo Municipal, según corresponda. Es decir, hay una aprobación final por los agentes participantes y una nueva aprobación por la instancia legislativa y de fiscalización.

Por estas razones, la tercera fase o etapa del proceso -la convocatoria mediante ordenanza u otra norma legal al registro de los Agentes Participantes- es una acción crucial para asegurar la representatividad y calidad del proceso mismo.

Pero, si nos guiamos por la información que registrada en el Diario Oficial El Peruano, la mitad de las regiones del país y menos de la quinta parte de los distritos de Lima Metropolitana habrían llegado a esta tercera etapa del proceso. Cabe preguntarse si con este atraso acumulado podrán culminar estos procesos, de manera adecuada, para el mes de octubre.

### **EL ANÁLISIS**

De acuerdo al Instructivo del MEF, todos los Gobiernos Regionales y Locales ya deberían de haber desarrollado la Tercera Fase (identificación de Agentes Participantes) de la elaboración

participativa de sus presupuestos 2005, y haber iniciado las actividades de capacitación de dichos Agentes Participantes.

Los Gobiernos Regionales, por Ley, deben publicar sus ordenanzas en el Diario Oficial El Peruano. De la revisión de lo ahí publicado hasta el 31 de mayo, se desprende que 15 de los 26 Gobiernos Regionales habrían cumplido con esta tercera fase y estarían eventualmente ingresando a la cuarta fase, de capacitación de los Agentes Participantes. Pero es posible también que algunos Gobiernos Regionales no hayan cumplido con el mandato legal de publicar estos dispositivos legales, con lo que tendríamos un subregistro de los procesos participativos en curso. Al respecto, el problema es que ni el CND ni la Defensoría del Pueblo estaría haciendo un seguimiento público de este proceso, lo que significa que no hay una fuente confiable y sistemática de información oficial al respecto.

Por el lado de los gobiernos locales la situación es peor aún, en la medida en que no están obligados a publicar sus ordenanzas en El Peruano. Como en el caso de las regiones, ni el CND ni la Defensoría están haciendo un seguimiento del tema en los 1,634 municipios distritales y 194 municipios provinciales del país. Si nos guiamos por El Peruano, solamente 13 comunas de las 42 que integran Lima Metropolitana, publicaron sus respectivas ordenanzas. Estas son: San Martín de Porres, Ate, Villa María del Triunfo, San Borja, Ventanilla, San Miguel, San Isidro, Chorrillos,

## TEMA: **PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2005: PROCESO QUE MARCHA A PASO LENTO**

Independencia, Punta Hermosa, San Juan de Miraflores, Santiago de Surco y Comas.

En suma, la información disponible sobre las regiones indica que solo una minoría habría desarrollado las tres primeras fases del presupuesto participativo en los tiempos estipulados por las normas. Salvo que algunas de ellas lo hayan hecho sin cumplir con su obligación de publicar la Ordenanzas respectiva en El Peruano, se puede asumir que mas de la mitad de las regiones no están implementando la capacitación de los Agentes Participantes.

### *Las Ordenanzas Regionales*

Las regiones que han publicado las Ordenanzas que reglamentan la participación civil en sus procesos participativos son Cusco, San Martín, Amazonas, Huancavelica, Ucayali, Loreto, La Libertad, Huánuco, Tacna, Cajamarca, Moquegua, Junín, Ancash, Lambayeque y Callao.

En términos generales, las Ordenanzas siguen los lineamientos establecidos en la Ley Marco del Presupuesto Participativo, su Reglamento y el Instructivo para este año. Pero se pueden encontrar algunas situaciones particulares.

Por ejemplo, varias de las Ordenanzas Regionales revisadas no entran en detalles acerca de quiénes pueden registrarse como Agentes Participantes. Es el caso de las regiones Amazonas,

Huancavelica, Huánuco, Loreto, San Martín, Cajamarca, Moquegua, Junín, Tacna y Ancash.

Entre las que sí contienen especificaciones relativas a los participantes, tenemos que las regiones de Huancavelica y Ucayali establecen que solo participaran los representantes de organizaciones o instituciones, pero no consideran –aunque ello sí está contemplado en las normas al respecto- la participación de ciudadanos no organizados.

Por su parte, algunas Ordenanzas Regionales establecen requisitos de participación como la personería jurídica de las organizaciones y otros similares, que van mas allá de los que las normas establecen. Es Huancavelica pide inscripción en Registros Públicos y Loreto exige estatutos e inscripción en Registros Públicos.

El Callao y Loreto también colocan requisitos a la participación de los ciudadanos no organizados. Solicitud de inscripción acompañada de un padrón con un mínimo de 200 firmas de adherentes residentes, debidamente legalizado y con copia del DNI de cada uno de ellos, en el caso del Callao. Acreditar su experiencia y conocimiento en el tema, en el caso de Loreto.

En varios de estos casos las normas regionales parecen estar cercenando derechos en la medida en que introducen requisitos que las normas respectivas no establecen.

## TEMA: PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2005: PROCESO QUE MARCHA A PASO LENTO

Es interesante anotar también que en relación con la conformación de los equipos técnicos, las normas señalan que preferentemente debieran tener una composición mixta. En algunas regiones la Ordenanza recogido esta sugerencia y en consecuencia estos equipos tienen una composición mixta –Gobierno Regional y sociedad civil-. Pero en otras están compuestos solamente por funcionarios del Gobierno Regional.

### *Un debate que se viene*

Cuando se dio el debate sobre la incorporación al diseño de los gobiernos regionales y locales de instancias de coordinación como los CCR y los CCL, el Partido Aprista Peruano argumentó en contra, señalando que no se podía obligar a las autoridades electas a concertar sus decisiones con representantes de organizaciones sociales.

En esta misma línea, pero ahora en defensa de los CCR y CCL frente a una supuestamente «excesiva» participación de la sociedad civil en los presupuestos participativos, el Congresista por el Partido Aprista Rodolfo Raza Urbina ha presentado un proyecto de ley para derogar artículos clave del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo señalando que: «una norma de inferior jerarquía como el Decreto Supremo N° 171-2003-EF, que aprueba el Reglamento de la LPP, rebasa el ordenamiento legal vigente cuando considera un espacio de participación y de concertación paralelo al de los CCR y CCL. Esto originaría

hechos como los recientemente ocurridos en Ilave, capital de la provincia puneña de El Collao, ya que a la evidente falta de autoridad y presencia del Estado, se estaría sumando una falsa expectativa de participación ciudadana contraria a ley, por cuanto no es legal conceder el derecho a voz y voto en la discusión y toma de decisiones en el proceso de presupuesto participativo a otros representantes de la sociedad civil distintos a los previstos en las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y de Municipalidades».

La elaboración participativa de los presupuestos regionales y locales camina a paso lento por la falta de iniciativa tanto de las autoridades como de los líderes sociales llamados a ser los protagonistas del proceso. Y enfrenta ahora la amenaza de quienes ayer se opusieron al limitado esquema participativo de los CCR y CCL, y hoy consideran que hechos como los Ilave se originan en excesos de participación. Es necesario pues darle un nuevo impulso al proceso desde la ciudadanía y desde las autoridades y estar atentos frente iniciativas legales como las mencionadas, que so pretexto de impedir la repetición de hechos lamentables como el asesinato del Alcalde Robles de Ilave, buscan cerrar espacios a una participación que podría ser mas bien factor importante de gobernabilidad de los espacios locales y regionales.

Es importante anotar también que para aquellas regiones y localidades que sí han cumplido con las fases y plazos establecidos

## TEMA: PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2005: PROCESO QUE MARCHA A PASO LENTO

la interrogante ahora es quién se hará cargo de la capacitación de esos Agentes Participantes. ¿Están en condiciones el CND o el MEF de responder a este reto en lo inmediato?

### IDEAS FUERZA

- El proceso de presupuesto participativo se ha iniciado de manera lenta. Menos de la mitad de las regiones parecen haber iniciado a tiempo la fase tercera de registro de los Agentes Participantes. La situación parece empeorarse en las provincias y los distritos.
- Las Ordenanzas Regionales revisadas indican que en más de un caso se están introduciendo requisitos para la participación individual y colectiva que rebasan lo contemplado en las normas. Puede ser que respondan a problemas reales, pero por ahora restringen el ejercicio de derechos establecidos.
- Ni el CND ni la Defensoría del Pueblo están haciendo un seguimiento público de este proceso desde el punto de vista del cumplimiento de los procedimientos y los plazos establecidos. Hay un tremendo vacío de información al respecto, que se suma a aquel que ya existe en torno a la conformación de los CCL.
- Desde el Congreso ya se alzan voces que ven en estos procesos, y en la participación ciudadana, una amenaza a la democracia representativa y apuntan a derogar artículos clave del Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo.

- Es indispensable que las autoridades y la ciudadanía recuperen la iniciativa en este terreno, poniendo en práctica los procesos y aprendiendo en la experiencia misma qué cambios serían necesarios en las normas para consolidar las instancias y los mecanismos de la participación, y no para cercenarlos.

### REFERENTES CLAVE

**Luis Thais**, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización

**Ernesto Herrera**, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República.

**Nelson Shack**, Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas

**Roxana García Bedoya**, Secretaria Ejecutiva de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

**Javier Azpur**, Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana