



Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº22 Marzo - 2005

Proyecto Participa Perú



TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, PROGRAMAS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESCENTRALIZACIÓN

**Transferencia de Competencias y
Funciones Sectoriales**

**"PRO PERÚ" - El Nuevo Programa para Superar
la Pobreza Extrema**

Nuevo Instructivo de Presupuesto Participativo

**Renovación en los
Consejos de Coordinación Regional y Local**

Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Nº22 Marzo 2005

Proyecto Participa Perú

Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú

Director: Carlos Monge

Coordinadora General:

Patricia Paz Panizo

Coordinador adjunto:

Werner Jungbluth

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Rocío Romero **IDS**

Federico Tenorio **CEDEPAS**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

Ilustración: Carlos Cruz

Dirección: Calle León de la Fuente

110, Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos: 613 8313 / 613 8314

Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe

propuest@desco.org.pe

Participa Perú es una publicación del Proyecto **PARTICIPA PERÚ**.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

PARTICIPA PERÚ busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.



Contenido

3 Editorial

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, PROGRAMAS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESCENTRALIZACIÓN

4 *Diseño general, soluciones específicas a los problemas urgentes e interrogantes en búsqueda de respuestas* **La Transferencia de Competencias**

7 *Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales* **Se publican requisitos e indicadores ¿demasiado tarde?**

8 **PRO PERÚ. El nuevo Programa para superar la pobreza extrema**

10 *Instructivo MEF del Presupuesto Participativo 2006* **Cambios para tomar en cuenta**

13 *Elecciones en los Consejos de Coordinación* **Oportunidades para una mejor representación ciudadana**



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, PROGRAMAS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Este número de *Participa Perú* debió de estar dedicado, casi íntegramente, a la transferencia de competencias de los ministerios del Gobierno Central a los gobiernos regionales y locales.

Como es sabido, en julio del año 2004 se aprobó, con retraso, la Ley del Sistema de Acreditación y, más tarde, su Reglamento. Vigentes estas normas, se despejaba el camino para elaborar el Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009, los Planes Anuales, así como para organizar e implementar el Sistema de Acreditación y dar inicio a las transferencias contempladas en el Plan 2004.

La transferencia a los gobiernos regionales y locales de funciones o competencias sectoriales es darles capacidad de tomar decisiones que antes solo podían ser tomadas por el Gobierno Central, y no solamente recibir recursos ya destinados a determinadas actividades. Informar sobre estos nuevos procesos y plantear alternativas frente a los problemas derivados de los muy breves plazos establecidos para llevarlos a cabo, nos parecía vital para asegurar que este proceso se inicie de la mejor manera posible.

Lamentablemente, terminó el mes de febrero y el Consejo Nacional de Descentralización - CND no ha presentado el Plan Quinquenal que debía tener listo a fines de enero, existiendo también incertidumbre respecto a cómo va el proceso de acreditación de los gobiernos regionales y locales para la transferencia de las competencias contempladas en el Plan 2004. Esperamos tener la oportunidad de retomar este tema y desarrollar nuestras alternativas una vez que el Plan Quinquenal y el Plan Anual 2005 sean finalmente conocidos y que se conozca también cuáles de las competencias del Plan Anual 2004 se transferirán en este año.

Sin embargo, la descentralización como proceso no se detiene y hay abundancia de temas que merecen ser conocidos en profundidad. En el mes de enero –luego de un amplio proceso de consulta que hay que reconocer y felicitar- el Ministerio de Economía y Finanzas hizo público el **Instructivo para la Elaboración Participativa del Presupuesto 2006 de los Gobiernos Regionales y Locales***. Es fundamental que todos los actores involucrados (gobiernos regionales y locales, organizaciones sociales y ciudadanía en general, funcionarios locales y regionales de los ministerios centrales, empresa privada, etc.) conozcan las novedades que este Instructivo trae en relación al publicado el 2004 y normó el del Presupuesto 2005.

También en el terreno de la participación, nos ha parecido importante prestar atención a la próxima renovación en la representación de la sociedad civil ante los consejos de coordinación regional y local (CCR y CCL). De acuerdo a las normas vigentes, esta representación social ante los órganos de Gobierno Regional y Local encargados de la concertación en torno a los planes de desarrollo y los presupuestos anuales debe renovarse al cumplirse los dos años de su elección inicial. En el caso de los gobiernos regionales esto supone una nueva convocatoria y nueva elección entre este mes y julio de este año. Se abre pues una oportunidad para evaluar el desempeño de estos organismos y de las representaciones sociales en ellos, tanto como para mejorar la calidad de esta última.

Casi al mismo tiempo, el periodismo divulgó que el Gobierno Central venía alistando el lanzamiento de un nuevo programa social de transferencia directa de recursos económicos a los más pobres, llamado hasta ahora Pro Perú. La difusión de esta, hasta entonces bien guardada, novedad ha dado lugar a un debate nacional sobre esta polémica iniciativa y, de manera más amplia, sobre el origen de los programas sociales como tales, de su razón de ser, de su pertinencia actual y su futuro. Es de esperar que la búsqueda de un consenso nacional en beneficio de las poblaciones sumidas en pobreza prime sobre los cálculos políticos de corto plazo.

* Encuéntralo en www.participaperu.org.pe – Marco Legal

La TRANSFERENCIA de COMPETENCIAS

DISEÑO GENERAL, SOLUCIONES ESPECÍFICAS a los PROBLEMAS URGENTES e INTERROGANTES en BÚSQUEDA de RESPUESTAS

El Perú, como todos los países, tiene una serie de políticas de Estado que se plasman en las competencias que ejercen los ministerios. Dentro de cada competencia existen a su vez una serie de funciones donde se materializa la capacidad de decidir sobre cómo se aplican concretamente las políticas nacionales y sectoriales. Hoy es posible pensar en delegar esa capacidad de decisión del Gobierno Central a las regiones y municipios, aunque los avances hasta el momento no sean los óptimos.

La transferencia de estas competencias a los gobiernos regionales y locales hace posible que sean éstos los que definen las estrategias para impulsar el desarrollo en sus ámbitos de acción, respondiendo a sus realidades y problemáticas específicas. Se trata pues de uno de los aspectos centrales del proceso de descentralización.

La Ley de Bases de la Descentralización establece que el requisito para que los gobiernos subnacionales reciban estas competencias es que acrediten la capacidad necesaria para ejercerlas. En el caso de los Programas Sociales, pareciera haber consenso respecto de la ineficiencia de los mecanismos de acreditación de los gobiernos locales, que no han servido para demostrar capacidad o incapacidad de gestión de estos recursos.

No se puede decir lo mismo sobre la transferencia de competencias, ya que ni municipalidades ni gobiernos regionales tienen experiencia en este terreno. En este caso, sí existe la necesidad de la acreditación de capacidades por parte de los gobiernos regionales y locales.

Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (julio 2004) y su Reglamento (noviembre del 2004), establecen que:

- En base a la oferta de los sectores y la demanda de las regiones

y las localidades, el CND debe elaborar un Plan Quinquenal y – en ese marco- los Planes Anuales de Transferencia de Competencias.

- Los sectores del Gobierno Central y el CND deben establecer qué requisitos debe cumplir cada región y localidad para acceder a la transferencia de las competencias que demanden.
- Dicha acreditación debe ser realizada por certificadores independientes.
- La gestión de las competencias transferidas será materia de monitoreo y evaluación por el CND en base a indicadores de gestión previamente establecidos.

La demora en la aprobación de la Ley por parte del Congreso generó dos situaciones especiales:

1) ¿CÓMO Y CUÁNDO HACER EL PRIMER PLAN QUINQUENAL?

El Reglamento dio plazo hasta el fin de diciembre del 2004 para que las regiones y localidades de un lado y los ministerios del otro, presentasen sus demandas y ofertas de transferencia de competencias para el quinquenio. Sobre esa base, el CND disponía hasta fin de enero para elabo-

rar el Plan Quinquenal 2005-2009. De haberse aprobado el Plan Quinquenal, los sectores presentarían su oferta anual 2005 de transferencias hasta fin de febrero y el CND elaboraría el Plan Anual 2005 de Transferencias para presentarlo al Consejo de Ministros a fin del mes de marzo de este año.

Era obvio que en plazos tan cortos no sería posible elaborar un buen Plan Quinquenal. En efecto, hasta donde se conoce, poco más del 10% de las municipalidades del país y alrededor de la mitad de las regiones y de los ministerios habría llegado a presentar sus demandas y ofertas en el plazo establecido. Y, con toda seguridad, solamente una proporción ínfima habría tenido la oportunidad de consultar lo presentado con las representaciones sociales de sus ámbitos. Peor aún, al momento de terminar la redacción de este suplemento, el CND no había logrado aún concretar su propuesta de Plan Quinquenal.

Elaborar un Plan Quinquenal de Transferencia de Competencias que exprese la articulación de la demanda de las regiones y las localidades, y la oferta de los sectores, es una gran oportunidad para darle al proceso descentralista una visión concertada de mediano plazo en torno a un tema de crucial importancia.

CICLO COMPLETO DEL PROCESO REGULAR DE ACREDITACIÓN

Plazos excepcionales para las acreditaciones del Plan Anual 2004 y para elaborar el Plan Quinquenal 2005-2009.



Los ministerios remiten al CND sus ofertas de funciones sectoriales, y gobiernos regionales y locales las solicitudes de funciones, ambos considerando un período de cinco años.

Hasta 31 de octubre del año anterior al quinquenio

Debió llevarse a cabo hasta el 31 de diciembre de 2004



El CND evalúa y articula las propuestas y solicitudes en su Consejo Directivo, donde están presentes representantes de gobiernos regionales y locales, y de los ministerios. Ellos deben aprobar el "Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio" que constituye el referente del Plan Anual.

Hasta que el Consejo Directivo del CND lo apruebe

Debió llevarse a cabo hasta el 31 de enero de 2004



Los ministerios presentan al CND las funciones que están consignadas transferir en la Ley de Bases, en las Leyes de Gobiernos Regionales y Locales, respectivamente.

Hasta el último día hábil de febrero de cada año

Ya se hizo.

El plazo para el Plan Anual 2005 es el mismo



El CND propone al Consejo de Ministros el Plan Anual. Debe tener como referencia al Plan Quinquenal.

Hasta el último día hábil de marzo de cada año

Ya se hizo.

El plazo para el Plan Anual 2005 es el mismo



El Consejo de Ministros aprueba y publica el Plan Anual de Transferencias.

Hasta el 6 de abril de cada año

Ya se hizo. El plazo para el Plan Anual 2005 es el mismo



Los gobiernos regionales y locales presentan ante el CND su solicitud de funciones sectoriales.

Se desconoce la fecha límite, ya que no se precisa en el Reglamento de la Ley de Acreditación

Ya no es necesario



Los Sectores y el CND brindan capacitación y asistencia técnica a los GR y GL para lograr su acreditación después de firmar con ellos convenios de cooperación.

Desde mayo hasta setiembre de cada año

Se hará después de la efectivización de las transferencias



El CND o las entidades certificadoras* procede a realizar la certificación de los gobiernos regionales y locales correspondientes.

Desde agosto hasta el último día hábil de setiembre

Hasta el 16 de marzo



El CND lleva a cabo la acreditación de los GR y GL

Hasta el último día hábil de octubre

Hasta el 18 de marzo



El CND resolverá las controversias que se interpongan ante él.

Durante noviembre de cada año

Hasta el 31 de marzo



Se efectiviza, mediante Decreto Supremo, la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales correspondientes. Se entregan personal, documentación y bienes mediante Actas de Entrega y Recepción.

A partir del 1 de enero del año siguiente

A partir del 1 de abril

*Hasta el momento no se conoce la lista de entidades certificadoras registradas ante el CND.

Fuente: Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. RP012-CND-P-2005

Lo que el CND apruebe pronto como Plan Quinquenal debe ser base de un amplio proceso de consultas con las autoridades y la sociedad civil de las regiones y localidades para aprobar en la segunda mitad del año una versión concertada y definitiva.

2) ¿CÓMO Y CUÁNDO INICIAR LA TRANSFERENCIA DE LAS COMPETENCIAS COMPRENDIDAS EN EL PLAN ANUAL 2004?

El Reglamento estableció que esas transferencias debían iniciarse en abril del 2005 y que –por tanto- el proceso anual de identificación y demanda de competencias por las regiones y localidades, asistencia técnica para el desarrollo de capacidades, certificación y acreditación debía realizarse entre enero y marzo del 2005. Sin embargo, la RP 012-2005-P/CND (disposiciones para regular el ciclo del proceso de acreditación referente Plan Anual 2004) introdujo una diferenciación fundamental entre las regiones y las localidades.

Mientras que para las regiones la referida norma establece que por esta vez no habrá que cumplir con ciertos pasos establecidos en el Reglamento (presentar solicitudes de transferencia, recibir capacitación o asistencia técnica) y que la certificación por las entidades seleccionadas por el CND para ese fin tiene como plazo el 16 de marzo y la acreditación por el CND el 18 del mismo mes, para las municipalidades se establece que para el 2005 no habrá propiamente acreditaciones ni transferencias sino solamente la suscripción de Convenios de Cooperación.

En el caso de las regiones, pese a que se suspenden algunos pasos, se trata nuevamente de plazos demasiado cortos para llevar adelante procesos complejos. Por si fuera poco, recién a fin de febrero se publicó la norma que establece “los requisitos específicos, indicadores, y procedimientos de verificación” para la acreditación de los gobiernos regionales interesados en estas transferencias.

A solo un mes de vencerse el plazo para la acreditación, recién se informa a los interesados qué requisitos deben cumplir. Habrá que ver en estas condiciones qué regiones logran certificar qué capacidades antes del fin de marzo y qué transferencias se logran concretar a partir del mes de abril.

Previendo que los resultados serán pobres, como en el posible caso del Plan Quinquenal, nos parecería razonable dar más tiempo al proceso, definiendo un nuevo plazo de acreditación hasta mediados de año como mínimo, para efectivizar algún nivel de transferencias en la segunda mitad del 2005.

Finalmente, si bien el Reglamento señala la necesidad de indicadores para monitorear la calidad de la gestión de las competencias transferidas, no especifica cuáles serían las consecuencias de una buena o mala gestión. Es indispensable aclarar cuál es la propuesta del CND en este terreno. No es aceptable un tutelaje permanente desde el Gobierno Central que violenta la autonomía de las regiones y las localidades, y sí mas bien habría que ver que sea la ciudadanía la que premie o sancione la gestión de sus autoridades mediante la puesta en marcha de mecanismos de vigilancia y –ya en el plano

electoral- la renovación de la confianza a las autoridades responsables de buenas gestiones o la elección de nuevas alternativas, sea por elecciones generales o por mecanismos de revocatoria.

Algunas SUGERENCIAS para “SALVAR” el PROCESO:



Los GR y GL deberían concertar sus solicitudes con sus respectivos CCR, CCL, con las MCLCP o con otras instancias de la sociedad civil, teniendo en cuenta los Planes Concertados de Desarrollo.



Los sectores deberían expresar sus ofertas de manera previa para que sean tomadas como insumo por las regiones y localidades.



Los requisitos específicos para acceder a cada competencia deberían conocerse con anticipación a fin de tener esto como insumo adicional para decidir qué solicitar.



Los borradores del Plan Quinquenal deben ser conocidos y discutidos por las autoridades regionales y locales en reuniones convocadas para ese fin.



Diseñar y poner en práctica un Plan de Asistencia Técnica y Capacitación de mediano plazo para que los GR y GL cumplan los requisitos de las funciones detalladas en el Plan Quinquenal, antes de conocer el Plan Anual.



Señalar octubre de 2005 como plazo para la elaboración de un Plan Quinquenal 2006-2010 y julio de 2005 como nuevo plazo para la acreditación de las regiones. En este caso, vale la pena demorar un poco este proceso para asegurar su calidad.



Incluir a las municipalidades en el proceso de acreditación hasta julio y transferencias a partir de agosto.

TRANSFERENCIA de COMPETENCIAS a los GOBIERNOS REGIONALES

Se PUBLICAN REQUISITOS e INDICADORES ¿DEMASIADO TARDE?

La transferencia de competencias está condicionada a la acreditación, por el CND, de las capacidades de las regiones y localidades para ejercerlas. El Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación plantea que, independientemente de los requisitos que tengan que cumplir para cada competencia en particular, los gobiernos regionales deben cumplir con nueve requisitos generales. La recientemente promulgada RP 015-2005-P-CND detalla los indicadores de cada requisito general.

	Requisito General	Indicador
a	Plan de Desarrollo Concertado Regional.	PDCR aprobado por CR.
b	Plan de Desarrollo Institucional.	PDI aprobado por CR.
c	Plan Anual y Presupuesto Participativo.	PAyPP2005 aprobado por CR.
d	Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión.	PBDCIG aprobado por CR.
e	Actas de Instalación y Sesiones del CCR sobre PDCR, PAyPP.	Actas de instalación y sesiones de CCR referidas a PDCR, PAyPP.
f	Cumplimiento de normas de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.	Información MEF remitida al CND.
g	Plan de Participación Ciudadana.	PPC aprobado por CR.
h	Conformación de Agencia de Promoción de Inversiones de región o Junta de Coordinación Interregional.	Creación de API por CR o JCIR.
i	Lineamientos de Políticas Sectoriales Regionales con Cuadro Analítico de Personal, Presupuesto Analítico de Personal, Reglamento y Manual de Organización y Funciones.	LPS, CAP, PAP, ROF, MOF aprobados por CR.

La misma norma establece los requisitos específicos de las competencias a ser transferidas en materia de minería, energía, comercio, agricultura, artesanía, y turismo. Los anexos de la norma detallan la competencia o función a ser transferida, los requisitos específicos (recursos humanos, recursos materiales e infraestructura, y normatividad) los indicadores, y los procedimientos de verificación.

La reciente publicación de esta norma plantea al menos tres interrogantes de fondo.

1. ¿Están los gobiernos regionales en condición de cumplir con estos requisitos en tan corto plazo? La RP 015-2005-P-CND ha sido publicada el 1 de marzo, pero la RP 012-2005-P-CND estableció que la fecha límite de acreditación de los gobiernos regionales es el 16 de marzo. Los plazos son casi imposibles de cumplir.

2. ¿Están ya seleccionadas, capacitadas y contratadas las entidades certificadoras independientes que deben acreditar a los gobiernos regionales hasta el 16 de marzo?

3. ¿Quién asume el costo de estos nuevos recursos humanos y materiales especificados en la RP 015? ¿Se transferirá a los gobiernos regionales nuevas partidas o se incrementará el gasto corriente a costa del gasto de inversión?

No nos parece que existan las condiciones mínimas para llevar adelante este proceso de acreditación en dos semanas. Como señalamos en la nota anterior, más razonable sería dar un plazo adicional a este proceso de acreditación generando, de paso, las condiciones para incorporar a los gobiernos locales al mismo.

Sector	Funciones a transferir		RRHH	Recursos Materiales	
	Previstas para este año (PP015-2005-P-CMD)	Previstas para todo el proceso (Ley Orgánica de Regiones)		Requisitos específicos	Requisitos comunes (todos los requieren)
Turismo	18	18	3		Local, equipamiento de cómputo y mobiliario, teléfono y fax.
Artesanía	12	12	7	Vehículo.	
Comercio	5	5	2	Vehículo.	
Agricultura	4	17	11	Vehículo.	
Minería*	4	8	7	Vehículo, equipos para muestra de calidad de aguas.	
Energía*	3	8	5	Vehículos, GPS, brújula, teodolito, nivel, megómetro, amperímetro y serafín.	
6	46	68	35		

* Energía, Minas e Hidrocarburos tienen en total ocho funciones. Fuente: Anexos de la RP 015-CND-P-2005 y Catálogo de Funciones Generales y Específicas por Materia elaborado por AECI, PCM, CND, Defensoría del Pueblo y MCLCP.

"PRO PERÚ". EL NUEVO PROGRAMA para SUPERAR la POBREZA EXTREMA

Gracias a la revelación de un medio de comunicación el país se enteró que el Gobierno preparaba el lanzamiento de un nuevo programa social, denominado "Pro Perú", lo que fue confirmado oficialmente días después. Programas similares en México y Brasil parecen haber sido relativamente exitosos al inducir a las familias a prestar mayor atención a la educación y salud de las mujeres gestantes y sus hijos menores e inyectar recursos en las economías locales. El inminente lanzamiento de "Pro Perú" generó voces de preocupación de distintos sectores, incluidos quienes consideramos que se trata de una buena idea. La preocupación por su intencionalidad política en medio de la inminente campaña electoral y su improvisación tratándose de un programa complejo que necesariamente deberá interactuar con las acciones de otros sectores, son los argumentos más recurrentes.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

Se trata de un programa que anuncia dos componentes: i) "Vida Sana" que incluye la provisión básica de salud, agua segura, desparasitación de la familia y salud bucal; ii) Apoyo a la canasta alimentaria familiar básica, que supone un bono alimentario y un bono de productividad para capacitación y asistencia técnica, es decir un huerto familiar. "Pro Perú" en su período inicial de 3 años, entregará una cantidad de dinero a madres de familia identificadas como las

más pobres, con la condición, entre otras cosas, que asistan a sus controles médicos regulares y a las vacunaciones de sus hijos. Posteriormente, por dos años adicionales, las apoyará en el desarrollo de sus capacidades productivas.

El programa contará con dos instrumentos básicos: la focalización que implicaría un registro de sus beneficiarios para incentivar la deman-

da, y un enfoque de cuencas que permitiría articular a los distintos sectores con un enfoque territorial y vincular la oferta de programas y servicios para asegurar la demanda que genere. Hasta julio del 2006 se pretende que "Pro Perú" cubra 550 distritos pobres extremos y 25 ciudades, incorporando en ese tiempo a 2'446,300 personas en las áreas rurales y a 330,500 en las zonas urbanas.

Se resumen a continuación las características básicas que se conocen de un programa que tendría tres etapas:

Etapas	Junio- setiembre 05	Octubre- Enero 06	Febrero- Julio 06
Distritos pobres extremos atendidos	120	180	150
Ciudades involucradas		9	16
Cobertura en distritos pobres extremos	692,300 personas	828,800 personas	925,200 personas
Cobertura en ciudades		129,700	200,900
Presupuesto en distritos pobres extremos	\$52'600,000	\$44'500,000	\$30'000,000
Presupuesto en ciudades		6'900,000	5'800,000

Fuente: Presentación preliminar de la Secretaría Técnica del CIAS de la PCM

OPORTUNIDAD PARA TEMAS DE FONDO

Más allá de las críticas al futuro programa, su anuncio constituye una oportunidad para ventilar varios temas de fondo que están a la base

de éste y otros programas similares. El primero está referido a la necesidad y a la legitimidad del subsidio a distintos sectores pobres y excluidos de la población para que puedan tener acceso a derechos básicos, en salud, por ejemplo. Dis-



tintos voceros neoliberales han venido cuestionando este asunto en el marco de la discusión sobre el funcionamiento de programas como el Vaso de Leche, por lo que es indispensable debatirlo.

En segundo lugar, el programa evidencia la necesidad de incrementar los recursos que el Estado destina a la inversión social. ¿De qué sirve, por ejemplo, que se incremente la demanda de vacunas cuando la cadena de frío del Ministerio de Salud, que tiene por función conservarlas, está al borde del colapso por falta de presupuesto?, discutir el incremento de los recursos supone establecer prioridades nacionales y un Plan que avance y supere las insuficiencias del Plan de Lucha contra la Pobreza, definido el año pasado.

En tercer lugar, se requiere de la mayor transparencia en el manejo de estos recursos presupuestales. Para comenzar, este programa no está considerado en el Presupuesto 2005 aprobado a fines del año pasado. ¿Cómo se financiará? ¿Con cargo a qué recursos? Voceros del Gobierno ha adelantado que no se recurrirá a mayor endeudamiento externo. ¿Existen acaso recursos fiscales que desconocemos y que le dan flexibilidad al gobierno en el manejo presupuestario de este año? Ahora que entramos ya en una coyuntura francamente electoral, es más urgente que nunca incorporar los programas sociales, las transferencias a las municipalidades, y el financiamiento de nuevos programas en el debate presupuestario, precisando el financiamiento de todos ellos.

Los distintos programas sociales, en cuarto lugar, deben verse como una de las dimensiones de la urgente reforma del Estado. Es importante discutir la efectividad de los mismos y su eventual redefini-

ción. Pero ello debe hacerse como parte de la precisión del rol del Estado, de su responsabilidad en la política social, del carácter de ésta y de la complementariedad que hay que construir en la intervención de los distintos sectores.

Finalmente, es oportunidad para precisar el rol de los gobiernos locales y regionales en la política social y en los distintos programas sociales. Hoy día están excluidos de su definición y son básicamente ejecutores de los mismos, atentando contra su efectividad y contra los compromisos básicos del proceso de descentralización en curso. "Pro Perú", de lo dicho hasta ahora, no parece será una excepción. Creemos también que en la vigilancia de su implementación habría que precisar el rol que deberían cumplir los Consejos de Coordinación Local.

En un marco más amplio y ligando su diseño final a un debate abierto que permita la construcción de acuerdos al respecto entre las principales fuerzas políticas y sociales del país, "Pro Perú" se puede afirmar como una buena iniciativa, respondiendo a los objetivos que todos queremos, asegurando su complementariedad con otras intervenciones del Estado, incorporándose a un acuerdo sólido sobre inversión social y lucha contra la pobreza que supere las limitaciones de los instrumentos hoy día vigentes y alentando organización y liderazgo local de quienes participan en él.

LOS RETOS INMEDIATOS

En dicho marco será posible responder a los retos inmediatos que supondría "Pro Perú":

1. Diseñar y llevar a la práctica una metodología absolutamente transparente de focalización de los hogares más pobres en cada distrito del país;
2. Diseñar un mecanismo imparcial de verificación del cumplimiento de las condiciones del programa por las familias participantes;
3. Diseñar un mecanismo transparente y eficiente para la distribución del dinero, especialmente en las zonas rurales;
4. Potenciar las capacidades de los sectores salud y educación, por lo menos, para prestar servicios de calidad elemental a las familias del programa;
5. Definir con precisión los roles del Estado en sus tres niveles;
6. Definir un directorio plural con participación importante de la sociedad civil;
7. Precisar la relación de sustitución o complementariedad del nuevo programa con los ya existente.



INSTRUCTIVO MEF del PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2006

CAMBIOS para TOMAR en CUENTA



La elaboración participativa del presupuesto de los gobiernos regionales y locales inicia su tercer año. La Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ha normado su implementación a través de una directiva (año 2003) e instructivos (años 2004 y 2005).

Los instructivos establecen de manera referencial los procedimientos y los plazos a ser seguidos, pero en la práctica son tomados como reglamentos y aplicados al pie de la letra por las autoridades regionales y locales, y los agentes participantes involucrados. Por ello es importante conocer bien el Instructivo emitido para este año.

Cabe anotar que el Instructivo ha venido siendo objeto de modificaciones en estos tres años de experiencia. Ello habla de la complejidad de este proceso, de la heterogeneidad de las realidades a las que tiene que responder, y de las limitaciones y aprendizajes de los actores públicos y sociales involucrados. Hay que reconocer la buena disposición de la DNPP del MEF para canalizar observaciones y sugerencias de las distintas autoridades y redes de sociedad civil a quienes convocó en varias oportunidades para tal fin.

Quisiéramos comentar los que consideramos los cambios más destacados registrados en el nuevo Instructivo MEF.

1

Se reivindica el rol de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL). En los dos años anteriores se les había reducido a la condición de un agente participante más e instancia inocua de mero trámite consultivo. En este instructivo los Consejos recuperan un rol organizador del proceso participativo en tanto órgano de concertación entre autoridades y sociedad civil, y tercer nivel de la propia estructura del Gobierno Regional o Local.

2

Se descuida el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) como momento clave del proceso. A diferencia de los dos años anteriores, el Instructivo actual centra el proceso en su aspecto presupuestal y deja de lado el PDC. El Instructivo se limita a señalar que los Presupuestos Participativos (PP) deben asumir la visión y los objetivos estratégicos de los PDC, pero no le señala tiempos y procedimientos específicos. Es posible que ello se deba a que en el momento de aprobar el Instructivo parecía inminente la conformación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), a cargo de la rectoría y monitoreo en la compaginación de los distintos planes de desarrollo del sector público. En todo caso, la creación del CEPLAN genera una situación en la que el PDC -como instrumento fundamental para la gestión del desarrollo- carecería de un soporte normativo preciso.

3 Se diferencia el PP y el PDC del Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Presupuesto Institucional (PI). En el Instructivo 2006 los dos primeros incluyen al conjunto de actores públicos y privados del territorio respectivo, lo que refuerza la necesidad de acuerdos entre los distintos organismos públicos, agentes económicos privados, cooperación internacional, y organizaciones sociales, y agentes participantes en general para desarrollar visiones compartidas del desarrollo y comprometer recursos presupuestales cada año. Se ha incluido también la figura de cofinanciamiento de proyectos priorizados en el PP. Por su parte, el PEI y el PI se limitan al Plan y al Presupuesto de los gobiernos locales y regionales como tales, sin incluir a los otros actores presentes en el territorio. La novedad es muy importante, en la medida en que en la programación de planes y presupuestos para el 2006 se deberían incluir todos los recursos que se gastan en los ámbitos locales y regionales.

4 Se refuerza la exigencia de coherencia y articulación entre los procesos de programación de planes y presupuestos de gobiernos locales y regionales. Los resultados de los dos primeros años de experiencia de este proceso señalan que es necesaria una mejor delimitación del tipo de inversión que debe hacer cada nivel de gobierno, evitando su superposición y atomización. Esa precisión es crucial en un año preelectoral.

5 Se promueve con más fuerza una participación más representativa e institucionalizada de las organizaciones de sociedad civil, evitando insistir en la apertura de la participación a los ciudadanos no organizados, con resultados muy pobres. Este es un tema poco debatido, pero fundamental para mejorar la calidad de la participación (que entre otros aspectos incluye institucionalidad, representatividad, fortalecimiento de capacidades y alianzas estratégicas) y del sostenimiento de los resultados del mismo. Pero hay que señalar que más allá de lo establecido en el Instructivo en este terreno, la calidad de la participación social depende fundamentalmente de la propia sociedad civil.

6 La importante y especializada tarea del Equipo Técnico ya no está sujeta al parecer o cálculo de las autoridades para convocar a representantes calificados de sociedad civil. A partir de este año es obligatoria su inclusión. Un asunto a prever es cómo y a cuántos (y en qué proporción) se elige a los representantes de sociedad civil. Se necesita contar con plataformas o instancias de articulación y representación de sociedad civil para canalizar esta demanda hacia una participación representativa de la sociedad civil y evitar la arbitrariedad de la autoridad.

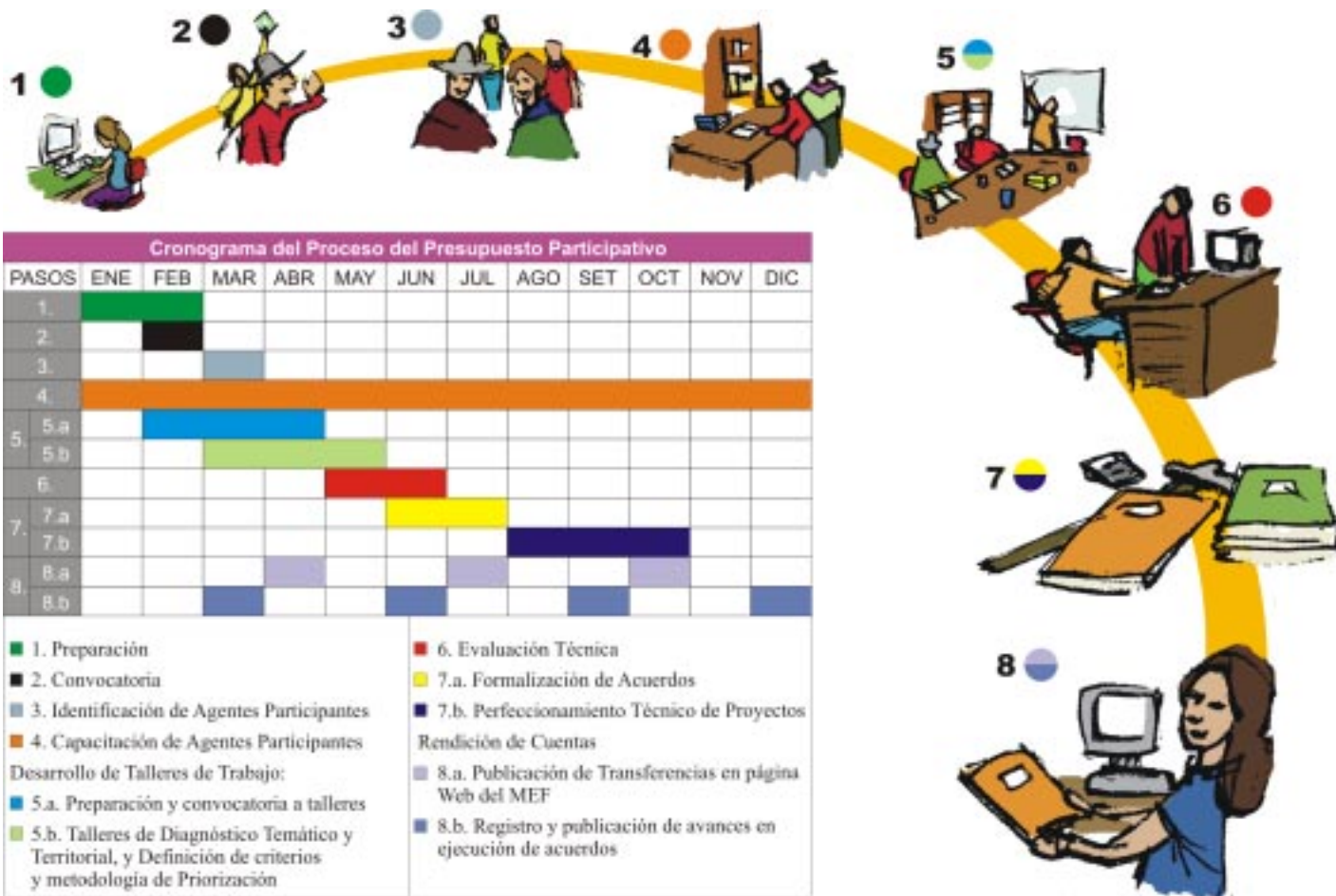
7 Se reitera la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia para garantizar un mayor grado de legitimidad y gobernabilidad de las actuales administraciones de gobierno subnacional. En ese sentido se le ha prestado mayor interés a los Consejos de Vigilancia del PP. Esta instancia tendrá el papel de supervisar el adecuado desarrollo del proceso participativo y la ejecución de los proyectos aprobados. Queda pendiente discutir las condiciones y recursos con que los vigilantes debieran contar para una labor especializada y con cierta dedicación de tiempo.



Hay pues mejoras sustantivas en esta nueva versión del Instructivo. Seguramente todavía hay mucho por perfeccionar. Pero, para seguir avanzando lo decisivo será la comprensión y convicción de los actores públicos y privados, autoridades y sociedad civil, respecto a este proceso participativo y lo que se juega en él. Esperamos que este tercer año se confirme que vamos por buen camino y que los resultados alcanzados son la expresión de una voluntad compartida por el desarrollo de sus territorios y el bienestar de su población.

LA RUTA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Para elaborar nuestro Presupuesto Participativo, son ocho (8) los pasos que tenemos que seguir:



PRIMERA FASE: PREPARACION (enero – febrero)

En Audiencias Públicas Regionales o Cabildos Abiertos: Los Consejos de Coordinación Regional y/o Local (CCR y CCL) preparan y entregan durante los talleres a los agentes participantes lo siguiente:

1. Plan de Desarrollo Concertado.
2. Informe del Plan Estratégico Institucional o Plan de Desarrollo Institucional.
3. Situación de las actividades o proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo del año pasado (explicar hasta dónde han avanzado y cuánto dinero se necesita para su culminación).
4. La lista de lo que no se priorizó en el Presupuesto Participativo del año pasado.
5. Los proyectos ejecutados y los gastos de mantenimiento.
6. Un monto aproximado del dinero que el Gobierno Regional o Local estima que gastará para la realización de las acciones que se prioricen en el proceso.
7. Informe del cumplimiento de los compromisos de la sociedad civil y el sector privado en el Presupuesto Participativo del año pasado, entre otros.

Los CCL y CCR, ahora tienen un rol protagónico ya que intervienen en la difusión, sensibilización, entrega de información a los agentes participantes, la convocatoria y elaboración de la ordenanza del proceso, tareas que antes eran asumidas solamente por las autoridades locales y/o regionales.

SEGUNDA FASE: CONVOCATORIA (febrero)

El Gobierno Regional o Local con la participación del CCR o CCL:

1. Convoca al proceso participativo a través de los medios de comunicación y si es necesario, usando lenguas nativas, para garantizar una amplia participación y representatividad.

Propone una Ordenanza a ser entregada al Consejo Regional o Municipal precisando entre otros, los mecanismos de identificación y acreditación de los agentes participantes, responsabilidades y cronograma.

Los Regidores Municipales y los Consejeros Regionales asumen la función de fiscalizar y apoyar la implementación efectiva de mecanismos de participación ciudadana. Por tal motivo, es importante que participen activamente en el desarrollo del proceso para que conozcan con precisión el resultado de los acuerdos.

¿Sabes si estas fases ya se cumplieron en tu región, provincia y distrito? ¡Averígualo!

ELECCIONES en los CONSEJOS de COORDINACIÓN

OPORTUNIDADES para una MEJOR REPRESENTACIÓN CIUDADANA

En la agenda descentralista de este año está planteada la renovación de los representantes de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional. Por tanto es un buen momento para evaluar y plantear algunas propuestas que permitan superar las limitaciones y los problemas que se tienen para hacer de la participación ciudadana un componente central de nuestro sistema político. Para ello es importante encontrar un adecuado equilibrio entre representación y participación, así como entre democratización y eficiencia en la gestión pública.



Con el derrumbe del régimen fujimorista y la transición democrática se abrió curso al proceso de reforma descentralista en el país, el cual incluye entre sus componentes la participación de la ciudadanía en la gestión pública regional y local. Este hecho respondió no sólo a una explicable reacción de la sociedad frente al autoritarismo de los noventa, sino también a que estamos viviendo una tendencia en el ámbito latinoamericano que busca enfrentar los graves problemas de legitimidad de los partidos, los cuales tienen serias limitaciones para canalizar las demandas y los intereses de sociedades que se tornan cada día más complejas.

En una primera etapa, cuyo énfasis fue legislativo, el contenido partici-

pativo de la descentralización progresó sin mayores problemas. En la imprescindible reforma constitucional, así como en el debate y la aprobación de la Ley de Bases, esta dimensión democratizadora avanzó con un amplio consenso de la representación parlamentaria. Sin embargo, este inicial acuerdo sobre la participación se bloqueó cuando llegó el momento de definir las formas concretas que permitieran hacerla operativa en la gestión de los gobiernos regionales.

La resistencia de la representación parlamentaria a incorporar los mecanismos y los procedimientos necesarios en la Ley Orgánica de Regiones (LOR) puso en evidencia que los partidos se sienten afectados en un terreno que perciben como pro-

prio y hasta exclusivo: la definición e implementación de las políticas públicas.

Es claro que los partidos políticos no entienden adecuadamente el contenido y los alcances de la concertación; tampoco valoran su enorme potencialidad para revertir la profunda brecha existente entre los partidos, la política y la sociedad.

Fue necesaria una campaña sostenida desde la sociedad civil para forzar una modificación de la LOR que permitiera incluir a los denominados Consejos de Coordinación Regional (CCR) como una instancia consulti-

va del Gobierno Regional. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que esta campaña incorporó de manera limitada a la sociedad civil, lo cual mostró también cierto desinterés y ausencia de compromiso de actores sociales importantes con la participación ciudadana.

Si bien se logró incluir en la ley a los CCR, los parlamentarios introdujeron un conjunto de limitaciones que, por un lado, reflejaron la desconfianza de los partidos y, por otro, han sido el origen de varios problemas que han tenido estas instancias de concertación regional. La restricción más importante es la homogeneización de estos espacios, pues se dejó de lado la existencia de dinámicas sociales y políticas muy diversas en nuestro país. Incluir porcentajes rígidos para los

representantes sociales, vincular el número de dirigentes de la sociedad civil al de las autoridades provinciales, así como definir criterios excesivamente formales de acreditación son expresión de esta tendencia a limitar la flexibilidad que requieren los procesos de participación para adecuarse a una realidad tan heterogénea como la nuestra.

En el mismo sentido se ubica la decisión de establecer dos reuniones anuales de los CCR, lo cual pone en evidencia una voluntad de fijar parámetros estrechos para su funcionamiento. Asimismo muestra que no se entiende la importancia de responder a las diversas realidades en las que se desarrolla la participación. Ésta no puede ser asumida como un mero procedimiento administrativo con el cual cumplir,

sino como un proceso social y político complejo y, por definición, diverso.

En la conformación de los CCR en el 2003 constatamos una serie de problemas y limitaciones. La demora en la convocatoria al proceso de elección de los representantes fue el primero de ellos y fue necesaria una norma que definiera el plazo de manera perentoria, el cual fue incumplido por algunos gobiernos regionales. La limitada difusión de la convocatoria, los plazos cortos para la inscripción, así como la ausencia de reglas claras para la designación están en la base de los problemas de representatividad que tienen estas instancias de concertación.

Pensamos que la formalización de la participación es un avance y que





es importante superar estas deficiencias y promover la consolidación de los CCR. Siendo además conscientes que la participación es un proceso de mediano y largo plazo, creemos que es fundamental hacer cambios para la renovación de los representantes de la sociedad civil, a fin de que éstos se conviertan en un verdadero paso adelante en esta perspectiva.

Al respecto, una primera dimensión tiene que ver con el conocimiento que la población y las organizaciones sociales tienen de las funciones y los roles de los CCR, así como de los requisitos y pasos necesarios para participar en el proceso de elección de los representantes de la sociedad civil. Para ello hace falta una intensa campaña de información a la población, la cual es evidentemente una responsabilidad del Gobierno Regional y del Consejo Nacional de Descentralización; sin embargo debe involucrar a todos los actores sociales y políticos, nacionales y de las distintas regiones.

Es importante promover reuniones de coordinación entre los diversos sectores de la región para definir temas y mensajes, a fin de potenciar los recursos de cada uno de ellos y lograr no sólo una cobertura más amplia sino también un mayor impacto en la comprensión y valoración de estas instancias de parte de la población.

Una segunda dimensión tiene que ver con el ordenamiento del proceso de elección de los representantes de la sociedad civil. Se requiere definir un cronograma claro y preciso, con los plazos adecuados para garantizar la más amplia participa-

ción, así como su explicación en reuniones con las organizaciones sociales e instituciones representativas de la región. Nuevamente estamos ante una tarea que corresponde fundamentalmente al Gobierno Regional, pero en la cual deben confluír los diversos actores involucrados y comprometidos con el proceso de descentralización.

Es importante informar a la población utilizando los medios de comunicación nacionales y regionales, iniciando esta difusión con anticipación en relación con la fecha de apertura del registro de inscripción de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil. No pueden repetirse las convocatorias casi clandestinas y el manejo arbitrario de los plazos, que fueron características del proceso anterior.

Para fortalecer a los CCR en esta coyuntura de renovación de representantes sociales es importante que se promueva un debate abierto y convocante, así como la aprobación de una ordenanza regional que se oriente a ampliar al máximo la presencia de la sociedad civil. Es necesario que se entienda que se trata de una instancia de concertación cuyo funcionamiento se basa en la negociación y en el consenso.

Es cierto que se requiere de una modificación de la LOR para revertir este problema en la participación regional, pero consideramos que es posible encontrar mecanismos creativos que se orienten en esta perspectiva. Ampliar la presencia de autoridades locales del nivel distrital elevará el número de representantes sociales. Otra posibilidad en el mismo sentido es la definición en el reglamento de un rol de consulta obligatoria a la asamblea de electores. Igualmente se pueden estable-

cer mecanismos de diálogo y consulta obligatorios entre los representantes de los CCR y los CCL.

Un cuarto aspecto que puede ser abordado como parte de la renovación de los representantes de la sociedad civil en los CCR es garantizar una elección transparente y ordenada. Para ello es importante que todos sepan qué organizaciones están inscritas y quiénes las representan. Pero la difusión no es suficiente. Hace falta un reglamento claro y preciso que defina las reglas de la elección, así como la presencia y supervisión de las instituciones electorales como el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, las cuales deben ser informadas con anticipación y deben contar con las facilidades necesarias para garantizar su presencia en el momento mismo de la elección.

Como vemos, es posible dar pasos y mejorar el proceso de elección para los CCR, pero para que ello sea posible no es suficiente con la limitada voluntad e interés de quienes ejercen los gobiernos regionales. Ampliar los espacios de participación, garantizar una adecuada representatividad, así como la transparencia en el proceso de elección depende en gran medida de la acción de la sociedad civil. No podemos exigir a los gobernantes y a los partidos que abran espacios a la participación si es que los actores sociales e institucionales no hacemos evidente que valoramos estos espacios, que tenemos propuestas para mejorar su funcionamiento y su rol en la gestión pública, que contamos con la capacidad de movilizarnos para exigir no sólo que se cumpla con la ley sino para se asuma también el desafío de replantear la forma de ejercicio del poder político en las regiones y las localidades.

Más ágil y con información actualizada a diario...

www.participaperu.org.pe

¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !

Participa
por el país que soñamos... Perú

Inicio | Colecciones | Contacto | Mapa web | FAQ

Buscador General

- EDITORIAL**
 - Vigila Perú
 - Marco Legal
 - Publicaciones
 - Nuestras Regiones
 - Biblioteca
 - Enlaces de Interés
 - Actividades
- NOTICIAS**
 - 23/09/04 Región pide transferencia del Programa Especial Binacional Lago Titicaca (El Peruano)
 - 23/09/04 (Arequí) Gobierno Regional ejecutará obras por más de 8 millones de soles (La Industria - Cumbata)
 - 22/09/04 Banco de la Nación entregará créditos a regiones para financiar obras (El Peruano)
- NOVEDADES**
 - V Curso a Distancia: "Participación Política y Ciudadanía" (21/09/04)
 - Cerro Quilish: Documentos de Interés (21/09/04)
 - Boletín de Noticias InterRegionalesPerú (Servicio del 10 al 16 de Setiembre del 2004) (17/09/04)
 - Boletín Informativo del Gobierno Regional Piura N° 0002 - 2004 (14/09/04)
 - Conferencia Electrónica "Mujeres y Gobernabilidad": Organizada por la Red del Secretariado Rural Perú Bolivia (14/09/04)
 - ¿Quién es quien en Ilovo?: Lista de Candidatos por Partido Político (14/09/04)

El DEBATE DEL MOMENTO

TEMA: El Presupuesto General de la República 2005

Opiniones sobre el tema

- Oscar Benavides: Representante de las alcaldes distritales ante el CND: "No hay voluntad de descentralizar el país" (13/09/2004)
- Editorial Grupo Propuesta Ciudadana: La propuesta de Presupuesto General 2005 no avanza en la descentralización de los recursos hacia las regiones y las localidades

Información y Análisis

- Nota Informativa del IEP: Algunos datos sobre el Proyecto de Presupuesto 2005 (13/09/2004, formato DOC)

Otros Temas en Debate

Participa con tus opiniones y consultas sobre el tema en Debate.

Nombre: Email:

Título:

Opinión o consulta:

Opiniones y consultas anteriores

NOTICIAS

EL DEBATE DEL DÍA

PUBLICACIONES

MARCO LEGAL

ENLACES DE INTERES

VIGILA PERU

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Juan Rheineck
Presidente de Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPES

Centro Peruano de
Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



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

ceder

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional - CEDER

CEDEPAS

Centro Ecuaméxico de Promoción
y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social
y Educación Popular

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS