

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº15 Junio - 2004

Proyecto Participa Perú



Participa Perú es distribuido gratuitamente con La República

PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS

- **llave: ¿Fracaso de la Participación Ciudadana?**
- **La Nueva Ley de Participación y Control Ciudadano**
- **La Participación vista desde los Partidos**
- **Normas que integran la Participación**

Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

N°15 Junio 2004

Proyecto Participa Perú

Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú

Director: Carlos Monge

Coordinadora General:

Patricia Paz Panizo

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Fernando Eguren **CEPES**

Maximiliano Ruiz **CIPCA**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

Dirección: Calle León de la Fuente
110, Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos: 613 8313 / 613 8314

Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe

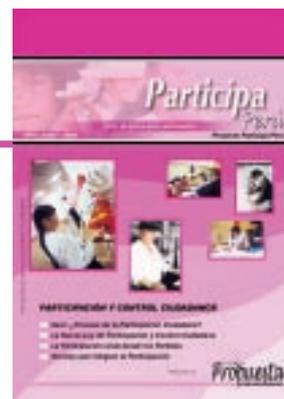
propuest@desco.org.pe

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

PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS. Análisis y Opinión

4 llave: ¿Fracaso de la Participación Ciudadana?

6 La Nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos. En Búsqueda de la Inclusión

8 La Experiencia de los Planes Concertados y los Presupuestos Participativos en 11 Regiones

Entrevista

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

Entrevista

13 **Ernesto Herrera - Perú Posible**
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado

Entrevista

14 **Rodolfo Raza - APRA**
Miembro de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado

15 Normas que integran Participación



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.

PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS: HECHOS, EXPERIENCIAS, NORMAS, Y PUNTOS DE VISTA

Luego de 20 meses de presentadas las primeras propuestas, el Congreso viene debatiendo alternativas para una nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos.

La Ley 26300 vigente fue aprobada inicialmente en el año 1994 durante el régimen de Alberto Fujimori, pero fue posteriormente desnaturalizada al mediatizarse el ejercicio de los mecanismos de participación. Su plena vigencia fue restituida por el Congreso de la República mediante Ley 27520 en septiembre del 2001.

Como es obvio, entre la fecha de diseño y promulgación inicial de esta norma y el presente, se han producido grandes cambios en el contexto político nacional, se han generado nuevas normas – algunas desde el Gobierno de Transición del Presidente Paniagua, otras vinculadas al actual proceso de descentralización- que incorporan mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y se ha acumulado bastante experiencia en el Estado y en la sociedad civil respecto del ejercicio práctico de derechos de participación. Se hacía necesaria pues, una nueva versión de esta ley, que integrase los contenidos participativos de otras normas aprobadas en este tiempo y que incorporase las lecciones de la experiencia.

Los lamentables sucesos de llave, que culminaron con el asesinato del Alcalde Robles, han precipitado un debate nacional sobre las causas de dicha situación y el por qué del no funcionamiento de los mecanismos que la ley contempla para canalizar los conflictos al interior de los gobiernos locales y el malestar de la población hacia sus autoridades y propios mecanismos electorales. ¿Es suficiente para tener legitimidad ganar con 20% de los votos? ¿No será mejor elevar los requisitos para participar y ganar? ¿Qué pasó con los mecanismos de participación y vigilancia? ¿Qué pasó con los de vacancia? ¿Qué pasó con los de revocatoria?

Como telón de fondo de estos debates post llave, sobre las experiencias de participación y concertación que se vienen desarrollando en los últimos años y, en algunos casos, las últimas décadas, está planteada la interrogante sobre las relaciones entre la representación y la participación. ¿Qué impacto tiene sobre nuestro debilitado sistema de representación el fomentar mecanismos de participación? ¿Lo desacredita aún más, haciendo más evidente su inoperancia? ¿O más bien –como creemos desde Propuesta Ciudadana- lo legitima y lo hace gobernable en la medida en que los representantes se pongan a la cabeza de la concertación y la participación?

¿Y qué piensan de todo esto nuestros congresistas?, aquellos que nos representan para la formulación de las normas, y que tendrán que opinar y decidir sobre la nueva Ley de Participación y Control Ciudadano.

Este número de Participa Perú presenta una lectura crítica de los hechos de llave, analiza la propuesta de la nueva Ley que se viene debatiendo en el Congreso y presenta dos reflexiones sobre diversas experiencias de participación de la sociedad civil en los años recientes. Presenta también el punto de vista que sobre estos temas tienen congresistas representantes de bancadas políticas con injerencia directa en el debate sobre estos temas.

Esperamos de esta manera contribuir a que los líderes de la sociedad civil y la opinión pública en general se informen de estos temas y estén en mejores condiciones de aportar al debate en el Congreso de la República. Sería una lastimosa y cruel paradoja que –precisamente cuando se discute la nueva norma – marco, relativa a la participación, la sociedad civil esté ausente en el debate.



ILAVE: ¿Fracaso de la Participación Ciudadana?

JAVIER TORRES, Servicios Educativos Rurales - SER

El linchamiento del Alcalde de Ilave ha generado un intenso debate nacional en torno a las virtudes y debilidades de los mecanismos de representación y participación, así como las modificaciones que en ese terreno serían necesarias para evitar la repetición de sucesos similares. Hemos invitado a Javier Torres, Director de Servicios Educativos Rurales, que ha seguido de cerca el proceso de Ilave para que nos presente su lectura de lo sucedido y las alternativas que la situación planteada reclama.



Foto: Grupo Propuesta Ciudadana

A pesar de que estamos frente a un caso de crisis de gobernabilidad local generado por actores que han jugado en los límites de la ley y al margen de ella, el caso Ilave ha puesto en debate el modelo de participación ciudadana puesto en vigencia antes y durante el proceso de reforma descentralista.

De forma mayoritaria, Ilave ha sido leído como la constatación de una supuesta necesidad de ampliar los mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la gobernabilidad y democracia a nivel nacional. En especial, se plantea la flexibilización del mecanismo de revocatoria como parte de una fórmula para evitar nuevos "Ilaves".

Nuestra posición es diametralmente opuesta a esta postura. Empezar

el debate sobre la crisis de poder (y el asesinato) en Ilave apostando a facilitar la revocatoria es, en cierta forma, darle la razón a quienes creían que la única manera de resolver la crisis era eliminando de la escena al alcalde. En contraste, a nuestro entender, la revocatoria debería ser el último mecanismo de participación ciudadana en aplicarse.

A la fecha existen suficientes evidencias para afirmar que en Ilave no hubo intención por parte de los opositores del alcalde de utilizar el mecanismo de revocatoria, ni tampoco los mecanismos formales de vacancia. La vía por la que optaron desde el año pasado fue la denuncia por supuestos hechos de corrupción. ¿Cálculo político? Es difícil saberlo cuando los involucrados están en prisión o en la clandestinidad.

Pero, tanto en Ilave como en Ayaviri, se evidencia que el problema de fondo es la existencia de actores políticos que han perdido su cuota de

poder y tratan de recuperarla a toda costa, más allá de la voluntad ciudadana expresada en las elecciones. El punto en común en ambas provincias de Puno, es que con los comicios del 2002 terminaron dos largos mandatos: uno de siete años de un solo alcalde, y otro de diez años de un mismo movimiento político (con dos alcaldes). En ambos casos, estos actores políticos locales, en alianza con sectores sociales movilizados, se ocultan tras el movimiento que busca la vacancia o la revocatoria del alcalde.

Si bien la reforma descentralista ha debilitado la institución municipal, sabemos que ésta sólo se pone en riesgo cuando actores políticos locales ponen al filo de la navaja a las autoridades. Es claro que existe un desencuentro entre la ley, el discurso normativo que la sustenta y la realidad. El discurso predominante ha anunciado que la participación ciudadana en el Gobierno Local es un hecho vigente e ineludible. Por otro



lado, las leyes han formalizado mecanismos —aunque mediatizándolos—. Y, sin embargo, la realidad nos dice que no tenemos actores políticos que asuman a plenitud las implicancias de abrir la gestión a la participación, ni mucho menos un interés real en la democratización que ésta significa.

¿Se puede promover participación ciudadana con municipalidades débiles y alcaldes caudillos? ¿Es viable el presupuesto participativo cuando los montos sobre los que se deciden son ínfimos en relación al presupuesto total de la municipalidad? ¿Es factible seguir insistiendo en mecanismos de consulta con una sociedad civil débil y poco representativa? ¿No deberíamos pensar en mejorar los mecanismos de información? ¿La solución pasa realmente por ampliar los mecanismos de participación y control de manera radical?

La apuesta municipal debe volverse a enfocar en el marco de la reforma del Estado, entendida ésta como un proceso que busca la afirmación del Estado descentralizado y democrático en el territorio nacional, y no como el reino de una sociedad que se autogobierna sin orden ni concierto.

En ese sentido debemos revisar el tema del poder en la legislación vigente. En primer lugar, la forma en que se inscriben las candidaturas de alcaldes y regidores. Esto supone definir si lo que queremos es fortalecer un sistema político con partidos nacionales y regionales, o el reino de los independientes. Supone eliminar la figura de la lista independiente distrital y establecer que todo movimiento que aspire el gobierno provincial deba presentar listas en todos los distritos, y que, en la medida de lo posible, éstos estén articulados a los partidos regionales. Consideramos que lo planteado es indispensable para que puedan lograrse niveles básicos de articulación entre lo regional y lo local. Asimismo, debería establecerse que los partidos regionales tengan exigencias equivalentes a la que la Ley de Partidos exige a los partidos nacionales.

En segundo lugar, se debe reformar el modo de construcción de mayorías en el Concejo. El modelo de mayoría absoluta ha funcionado durante muchos años sin que exista claridad sobre sus beneficios. No se ha discutido en qué medida este sis-

tema abre con más facilidad las puertas a la corrupción y el autoritarismo, ni tampoco cómo, en la práctica, fomenta alianzas electorales absolutamente pragmáticas, como la de los dos actores principales del drama de llave.

En tercer lugar, se debe precisar mejor la misión del Concejo, afirmando su rol fiscalizador de la gestión. Rol que debe ejercerse —de manera transparente— a través de los mecanismos formales que la ley establece, y no por fuera de ésta.

Recién establecidas estas reformas debemos entrar al debate de los mecanismos de control. En este orden, la revocatoria debería ser el último mecanismo en ser discutido, y si bien es un derecho consagrado, debe tener como finalidad el buen gobierno y no la venganza política. Por ello, se debería establecer que la revocatoria sea aplicable sólo cuando los ciudadanos consideren que el desgobierno al interior del Concejo sea generalizado, y en consecuencia, sólo aplicable al conjunto del Concejo. Esto garantizaría que las fuerzas políticas de mayoría y minoría establezcan alianzas en pro del buen gobierno y el desarrollo de sus municipios, y que los ciudadanos sólo tengan que utilizar la revocatoria en caso extremo. Cualquier reforma en el sentido contrario sólo generará mayores crisis y menos estabilidad en las municipalidades del Perú.





LEY de Participación y Control Ciudadanos En BÚSQUEDA de la INCLUSIÓN

La Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República aprobó el pasado 7 de junio, una versión del proyecto de Ley de Participación y Control Ciudadanos (Propuesta 4038) que tiene 4 Títulos, 41 artículos, 8 Disposiciones Complementarias y Finales, y 2 Disposiciones Transitorias. Dicho documento se basa en la propuesta legislativa presentada por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, Ernesto Herrera, hace más de veinte meses.

Recordemos que este Proyecto de ley tiene ya una larga historia. En el año 2003, la anterior Comisión de Descentralización y posteriormente los distintos congresistas de la República recibieron una propuesta formulada por el Grupo Propuesta Ciudadana-Proyecto Participa Perú como resultado de 12 talleres descentralizados con organizaciones de la sociedad civil. El congresista Herrera formuló a su vez una propuesta que fue presentada y discutida en distintas audiencias regionales y es sobre ella que se aprueba el texto que comentamos. En ambos casos, la norma tenía un doble propósito: corregir y ampliar la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 26300, e incorporar en un Texto Único Ordenado los distintos mecanismos y procedimientos de ejercicio de los derechos de participación y control contenidos en las diversas normas que resultan del proceso de descentralización en curso.

EL CONTENIDO DEL TEXTO APROBADO

El texto que se encuentra en trámite legislativo propone:

- Promover el desarrollo ciudadano.
- Consolidar una cultura democrática que fortalezca los vínculos entre Estado y sociedad.
- Fortalecer la capacidad de gestión de la Administración Pública.
- Desarrollar nuevas formas de participación y control.
- Fortalecer la capacidad individual y colectiva del ciudadano.

Para ese fin, la norma propone distintos mecanismos de participación y de control.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Iniciativa normativa: para reformar la Constitución total o parcialmente, la formación de Leyes y la formación de Ordenanzas Regionales o Municipales.

Referéndum: para reformar la Constitución con arreglo a su artículo 206, aprobar o desaprobar Leyes u Ordenanzas Regionales o Municipales y para desaprobar Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia.

Consulta ciudadana: para la incorporación o exclusión de inversiones, ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto nacional y subnacional que cuenten con respaldo financiero y para modificar las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Concertado regional o local.

Toma de decisiones: para recoger opinión y propuesta de los ciudadanos sobre presupuesto participativo, plan de desarrollo concertado, plan de prestación de servicios públicos, formulación de políticas sociales y de desarrollo, protección del medio ambiente y planeamiento, ejecución o supervisión de proyectos y obras de infraestructura.

MECANISMOS DE CONTROL

Revocatoria: para destituir a autoridades provenientes de elección popular salvo el Presidente y los Congresistas.

Remoción: para la destitución de funcionarios designados por el gobierno correspondiente con la excepción de los Ministros de Estado y los Jefes Político Militares en las zonas declaradas en Estado de Emergencia.

Demanda de rendición de cuentas: para interpelar a autoridades y funcionarios sobre ejecución presupuestal y uso de recursos propios.



NÚMERO DE FIRMAS REQUERIDO

Reforma constitucional y formación de leyes: **0.3%**

Formación de ordenanzas regionales, el referéndum y la consulta ciudadana: **5%**

Revocatoria: **15%** hasta un máximo de 200,000 firmas

Remoción: **20%** hasta un máximo de 200,000 firmas

Rendición de cuentas: **0.3%** para demandar

Estos porcentajes deben referirse a un padrón actualizado.

La ley debe precisar el uso del padrón donde sufragaron en la última elección de la jurisdicción, pues éste da cuenta de la ciudadanía activa que participa de los procesos de elección. **Y NO un padrón desactualizado**, por migraciones y defunciones que expresan distintas interpretaciones y efectos.

El documento establece que en las consultas populares gana la opción que obtuvo la mitad más uno de los votos válidamente emitidos y surte efecto con la asistencia de por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral de la circunscripción. Cabe señalar, finalmente, que el documento establece el carácter vinculante de los resultados de los mecanismos de participación y control.

ALGUNAS INTERROGANTES SOBRE EL CONTENIDO DEL TEXTO

A más de 20 meses de encontrarse en la Comisión de Constitución, la existencia de un texto aprobado que se encamina a constituir un Predicamen sobre el Proyecto de Ley de Participación y Control Ciudadanos es, sin duda, una noticia positiva.

Más aún, cuando el desconocimiento de la participación es moneda frecuente entre las principales autoridades y funcionarios, generando temor y desconfianza en la clase política.

El texto aprobado tiene distintos elementos valiosos entre los que destacan claramente el carácter vinculante que asigna a los resultados de los mecanismos de participación y control ciudadanos, así como el rol de promoción y capacitación permanente sobre el ejercicio de estos derechos que le asigna tanto a la Defensoría del Pueblo, como a la ONPE. También es importante el esfuerzo hecho por disminuir las exigencias de firmas requeridas para utilizar los distintos mecanismos existentes.

El texto, sin embargo, tiene algunos vacíos así como distintos aspectos que suscitan más de una interrogante. Llama la atención, por ejemplo, la poca importancia que se le da a la vigilancia ciudadana reduciéndose a una mención en el artículo 36 como parte de la rendición de cuentas, cuando en versiones anteriores era materia de un capítulo. Recordemos que la participación sin criterios claros de vigilancia, más aún si es vinculante, pierde parte de su sentido.

También sorprende que varios de los mecanismos aprobados –Referéndum, Iniciativa de Ordenanzas– regulen la participación sólo en los niveles nacional y regional, mientras que en las dimensiones provincial y

distrital, la sujeten a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades. El resultado de esta decisión va contra la participación en esos espacios: así, mientras que para convocar un Referéndum nacional o regional se requiere el 5% del electorado de dichas circunscripciones, para hacerlo a nivel provincial o distrital se necesitaría del 20%. En el mismo sentido, no se entiende por qué la Iniciativa para la Formación de Ordenanzas Regionales requiere las firmas del 5% del electorado, mientras para la Reforma constitucional y la Iniciativa en la formulación de Leyes basta con el 0.3% de ésta. Llama la atención también que la Remoción de Funcionarios, que son autoridades designadas, exija del 20% de firmas hasta un máximo de 200,000, cuando para la revocatoria de autoridades (las cuales son elegidas) se pide un porcentaje menor, esto es, el 15% de firmas hasta un máximo de 200,000.

Finalmente, cabe preguntarse por qué el texto ha considerado que los congresistas no son susceptibles de Revocatoria –no existiendo renovación intermedia de éstos–, a pesar que existen proyectos legislativos acumulados a este respecto. También, por qué los Ministros no podrían ser sometidos a Remoción, como cualquier otro funcionario.

En resumen, una propuesta importante que puede y debe mejorarse, frente a cuya aprobación por el pleno, los ciudadanos debemos estar atentos.



Foto: Grupo P Propuesta Ciudadana



Planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos 2003 - 2004 Como para **NO DESANIMARSE**

El reciente marco normativo descentralista ha oficializado la definición concertada de los planes de desarrollo territoriales y la programación participativa del presupuesto en inversión de los gobiernos regionales y locales en todo el país.

El Grupo Propuesta Ciudadana, en este contexto, se planteó analizar 11 experiencias de gobiernos regionales en esta materia, para sacar lecciones sobre lo actuado en el primer año de implementación oficial y obligatoria de planes concertados y presupuestos participativos (Piura, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Ucayali, San Martín, Junín, Huancavelica, Ica, Arequipa y Cusco). Revisar lo hecho para reparar en las deficiencias y afirmarse en los logros, nos parece un esfuerzo pertinente, más aún tratándose de un ejercicio que debe desarrollarse anualmente, que se encuentra en el corazón del propio proyecto descentralista y compromete objetivos cuya realización implica perspectivas de mediano y largo plazo.

El presente artículo da cuenta de algunos de los principales resultados de esa investigación.

ROLES Y COMPROMISOS DE LOS "AGENTES PARTICIPANTES"

Las normas que regulan la implementación del planeamiento y programación presupuestal participativos, han calificado como agentes participantes a los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la sociedad civil. En los gobiernos regionales analizados primó la desconfianza y la resistencia a la participa-

ción. La ausencia de antecedentes previos de planeamiento del desarrollo local, explican, en parte, esta distancia. Entre ellos hemos encontrado razonamientos defensivos, bastante extendidos, acerca de los mecanismos participativos en tanto instrumentos inmerecidos e inconvenientes al alcance de los perdedores en las elecciones, interpretación que creó suspicacias y reforzó una baja disposición a la convocatoria y cogestión con la sociedad civil.

Las autoridades provinciales registraron un bajo interés inicial. En el devenir del proceso lograron identificarlo como una posibilidad de canalizar recursos para sus localidades. Ello se hizo más pronunciado cuando la dinámica regional se descentralizó en talleres provinciales y se visibilizó la demanda social local. Con ello pudieron conjugar canalización de recursos con interlocución de dicha demanda territorial. En varias de las regiones analizadas se arribaron a acuerdos, por iniciativa de las autoridades provinciales, que implicaron una repartición "equitativa" del presupuesto regional entre el conjunto de provincias que constituyen dichas regiones, como ocurrió en Junín, Huancavelica y Cajamarca. Si bien hubo un efecto político "favorable" para las partes, se dejó ver un efecto de distorsión al municipalizar la inversión regional.

En todos los casos analizados constatamos una magra participación de sociedad civil. Entre los participantes predominaron instituciones de notoria composición profesional y con asentamiento urbano, principalmente en las capitales de región.

Asistencia a los Procesos de Presupuesto Participativo para el 2004

(en las 11 regiones analizadas)

- ONG (27%)
- MCLCP (13.5%)
- Colegios profesionales (8.1%)
- Universidades (6.1%).

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Foto: Grupo Propuesta Ciudadana

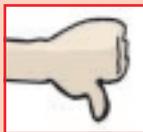




En general, el comportamiento de las autoridades regionales en este proceso, durante el año 2003, puede agruparse en **dos tipos genéricos**:



Los que establecieron arreglos puntuales e instrumentales con organizaciones de la sociedad civil, en particular la MCLCP, para la convocatoria y organización de los talleres. En la mayoría de casos esta relación se extendió a la participación en los equipos técnicos. Pero, en uno u otro caso, estas relaciones fueron frágiles y no se mantuvieron hasta finalizar el proceso, quedando la conducción y responsabilidad de los siguientes pasos íntegramente en manos de los gobiernos regionales. En este grupo encontramos a Cajamarca, La Libertad, San Martín, Junín, Huancavelica, Arequipa y Cusco.



Los que no impulsaron ningún tipo de acuerdos con sociedad civil para la organización del proceso, ya sea por la debilidad de ésta o porque las autoridades regionales consideraron "problemático" llegar a acuerdos con ella. La exigencia participativa se cubrió mediante la convocatoria de una Audiencia Pública o a través de alguna de las sesiones del Consejo de Coordinación Regional, soslayando los pasos que el Instructivo del MEF recomendaba para su implementación participativa. Este fue el caso de Piura, Ucayali, Ica y Ancash.

De un lado, las ONG, la MCLCP, algunas universidades y colegios profesionales asumieron un rol técnico y propositivo. Del otro, las organizaciones sociales de base mostraron un rol demandante de sus requerimientos particulares y localizados, haciéndose notorio un problema de capacidades para este ejercicio de planificación del desarrollo y priorización de la inversión regional.

La limitada presencia de tres actores regionales merece relevarse, como preocupación por su involucramiento: i) las universidades, que por visión y misión, están llamadas a liderar la producción de conocimientos, propuestas y recursos humanos para viabilizar el desarrollo de sus entornos territoriales; ii) los empresarios, los grandes aludidos en cuanto a visión de desarrollo y objetivos estratégicos, que no perciben con interés este proceso; iii) los partidos políticos, nacionales o regionales, con su rol de intermediación y agregación de in-

tereses socioeconómicos, de propuesta de políticas públicas y de preparación de cuadros para la administración pública.

PLANES DE DESARROLLO: ENTRE EL MERO TRÁMITE Y LA POCA TRASCENDENCIA

Los planes de desarrollo no han sido concebidos para la gestión estratégica del desarrollo regional. Los planes analizados presentan diferentes metodologías y definen distintos horizontes temporales. Actualmente no se cuenta con bases de datos e información estandarizada y actualizada. La fuente oficial es el Censo Nacional de 1993, mientras que las informaciones sectoriales han sido generadas bajo distintos parámetros encontrándonos con cifras que se contradicen, como los "mapas de la pobreza" producidos por el MEF o FONCODES. Sin embargo, en base a estas fuentes poco confiables, se caracterizan los territorios y de ellas

se desprenden decisiones de políticas e inversiones.

En la gran mayoría de planes de desarrollo regional, han predominado lugares comunes sobre identificación de ventajas comparativas y competitivas regionales. Las visiones de desarrollo se han encajonado en lo departamental y no se han planteado su articulación macro-regional, salvo honrosa excepción de Arequipa. Los enfoques de desarrollo regional se han centrado en la inversión estatal sin considerar los recursos potenciales y diversos que pueden aportar la sociedad y los agentes económicos privados a los objetivos estratégicos, definidos concertadamente.

LOS LÍMITES DE PARTIDA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

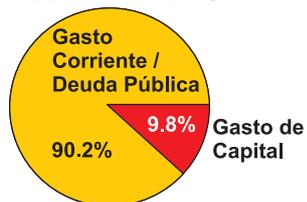
Existen limitaciones y una pronunciada rigidez de partida del presupuesto de los gobiernos regionales.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) implicó exigencias técnicas en la formulación de los proyectos para las cuales no estaban preparadas, tanto autoridades regionales y locales como sociedad civil. Por su parte, los criterios de priorización, según el Instructivo del MEF, tendieron a favorecer la fragmentación y la priorización de obras locales de infraestructura básica. Un ejemplo de esta distorsión es Cajamarca, donde el total de su presupuesto aprobado, registra una composición de proyectos mayoritariamente de impacto local.

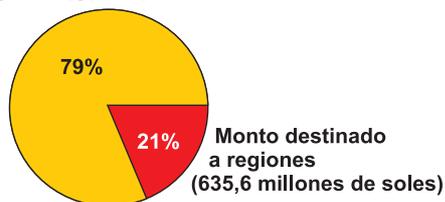
Si bien al Consejo Regional le corresponde aprobar el plan de desarrollo y el presupuesto regional, cuando los consejeros no se involucran en el proceso, se puede alterar la voluntad participativa como ocurrió en algunos de los casos regionales analizados.

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

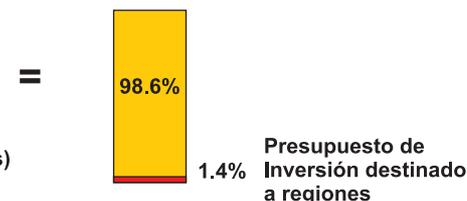
PRESUPUESTO PÚBLICO



INVERSIÓN ESTATAL



PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA



Tipo de respuesta	Gobiernos Regionales	Comportamiento del Gobierno Regional	Características
Asumir como referencia la metodología MEF	Cusco Arequipa Cajamarca	Convoca a ONG y MCLCP.	- Convocatoria amplia. - Realización de talleres regional y/o provinciales participativos (informativo y deliberativo).
	San Martín	Respaldo importante de AMRESAM.	- Participantes identifican problemas y se elabora listado de proyectos.
	La Libertad Junín	Inicial involucramiento de la MCLCP.	- Revisión del Plan (visión y objetivos estratégicos). - Trabajo técnico por etapas.
	Huancavelica	Fuerte equipo técnico multidisciplinario del gobierno regional que funciona como articulador.	
Asumir parcialmente como referencia la metodología MEF	Piura Ancash	Convocar al CCR, consultar y aprobar una propuesta trabajada en gabinete y aprobarla como participativa.	- Convocatoria restringida y selectiva. - Esquema consultivo. El gobierno regional presenta su propuesta de plan y presupuesto que es puesta a consideración.
	Ucayali	Realizan dos sesiones de programación y aprobación para obtener un resultado formalmente participativo para ser presentado al MEF.	- No se conformó un equipo técnico. - No se convocaron a organizaciones de sociedad civil ni a la MCLCP.
	Ica	Realizó talleres provinciales de recojo de demandas y luego centralizó las etapas de elaboración del presupuesto.	- No hubo espacios para la negociación de propuestas y proyectos.

LECCIONES A TOMAR EN CUENTA

- El planeamiento del desarrollo y la priorización del gasto públicos deben considerarse un proceso político con exigencias técnicas e institucionales, en el que se confrontan intereses y enfoques. Este proceso, por ejemplo, requiere de articulaciones y alianzas estratégicas que deben plantearse los distintos actores.
- Hay que relevar la importancia del plan y su necesaria concatenación con lo que se prioriza en el presupuesto.
- Se debe encarar el problema de representación autónoma y articulada de la sociedad civil si se quiere garantizar la participación.
- Es necesario propiciar el fortalecimiento e institucionalidad de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso a fin de preparar su participación y sus propuestas. Los dirigentes y representantes deben dar cuenta de su actuación en estos espacios.
- Es necesario promover el fortalecimiento de la relación entre representantes y representados, así como revisar el rol de los CCR y los CCL como parte de la estructura del gobierno regional, o local.
- Para que la experiencia trascienda a la población se deben difundir los acuerdos y el propio proceso. La sociedad civil está llamada a su difusión en sus entornos territoriales. Los medios de comunicación locales pueden y deben jugar un rol clave en este propósito.
- La implementación de los mecanismos de control y vigilancia, son una asignación pendiente que debe concretarse en el más corto plazo para fiscalizar la ejecución de lo acordado.



Entrevista

Roxana García Bedoya

Secretaria Ejecutiva de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza



Foto: Grupo Propuesta Ciudadana

Desde los años 80 se han vivido experiencias de gestión democrática, participativa, de Gobiernos Locales en algunas áreas urbanas y rurales del país. ¿Cómo ves el tránsito desde esas experiencias aisladas a la situación actual en la que el país entero discute una ley de participación y control ciudadanos?

En estos veinte años los temas de participación y concertación dejan de ser propios de pequeños grupos y pasan a ser de amplia discusión y conocimiento a nivel nacional. Falta mucho camino por recorrer para que la población en general

asuma y conozca más de estos temas, pero hay un gran avance. Además, en el proceso de descentralización de los 80 la participación no estaba presente, como sí está en el proceso actual.

¿Cuál ha sido el motor de ese cambio?

Han influido experiencias de gestión local de los años 80 y 90, el trabajo de muchos organismos de desarrollo y también de las propios organismos internacionales de cooperación. Y las experiencias de otros países como Brasil que se han hecho conocidas.

También influye la presencia de la sociedad civil en el momento de la lucha final contra Fujimori y durante la transición, que ha contribuido a que se reconozca la importancia de su participación.

Estas experiencias en los 80 dependían de la voluntad de los actores, no había ninguna normatividad que las ampare o que las promueva. Hoy son obligatorias. ¿No hay el riesgo de burocratizarlas, de convertirlas en una formalidad?

Lo que vemos en la práctica es que las normas –aunque vengan “desde arriba” también dan un gran impulso a la gente que desde abajo y desde cada lugar está impulsando estas experiencias. No basta con las normas pero las normas ayudan a impulsar estos procesos.

Mucha gente dice que ahora hay una profusión de mecanismos de participación y más bien poca participación...

No lo diría como algo general, pero quizá hay determinados lugares y momentos; especialmente distritos o provincias -donde el nivel de organización es menor- no hay suficientes actores para los espacios que pueden haber. También es cierto que las organizaciones y las instituciones de la sociedad civil están bastante fragmentadas y debilitadas, y que por lo tanto son toda-



vía sectores pequeños los que ejercen la participación.

Pero creo que, al mismo tiempo, el afán de la gente por participar hace que se vayan fortaleciendo algunas organizaciones para tener representación en estos espacios.

Se ha iniciado el debate sobre la nueva ley de participación y control ciudadanos. ¿Qué se debería recoger en esta ley?

El énfasis de la nueva ley no está en los mecanismos de participación que se han ido creando en estos últimos años, sino más bien en desarrollar más o mejorar los de iniciativa normativa, consultas y revocatorias. El problema puede ser que para recoger y mejorar los aspectos de la participación y la concertación social, se requeriría cambiar otras normas. Por eso creo que en esta norma no se va a poder dar un paso significativo en relación con la participación social.

En todo caso, hay que medir bien el equilibrio entre la representación y la participación. Hay que garantizar el acceso a los derechos, pero no debilitar a las propias autoridades electas.

La participación y la concertación han pasado a ser una política de Estado. ¿Tú crees que este proceso está para quedarse...?

Uno quisiera decir que todo esto ya está asegurado, pero en nuestro país muy pocas cosas son las que están seguras. Todos conocemos cómo los cambios de gobierno e inclusive los cambios al interior de un mismo gobierno suponen cambios muy fuertes en la orientación de las políticas. La existencia del propio Acuerdo Nacional como algo

que compromete a diferentes fuerzas políticas debería ser un signo de que estos espacios de participación y de concertación han llegado al país para quedarse, sin embargo no me atrevería ser tan tajante porque creo que los vaivenes políticos en nuestro país pueden ser bastante fuertes. Creo que tenemos el desafío muy grande de continuar profundizando estos procesos y haciendo que se enraícen más, porque esa va a ser la mejor garantía de que puedan permanecer en el tiempo.

En el debate sobre los CCR en el Congreso, hubo una discusión abierta entre la representación y la participación. ¿Cómo ven uds esta relación?

Este es uno de los grandes temas de discusión en todas las democracias contemporáneas, no sólo en el Perú. A nivel internacional se observa una cierta dinámica de la

propia sociedad civil por organizarse y participar en los diferentes aspectos de lo público, de la gestión pública. Los partidos políticos no son vistos como el canal principal o único para participar. Esto marca una nueva etapa de la democracia. Hay que plantear esta reflexión con los partidos y los políticos de manera más frecuente, para llegar a un diálogo que pueda llegar a compartir esta visión de la democracia como no solo representativa sino también participativa. Quizás el problema en nuestro país es que como los partidos están tan débiles, ven con preocupación que estas experiencias los dejen de lado. Pero no es la intención de ninguna de estas experiencias negar la democracia representativa, sino complementarla. Lo que falta es un trabajo mayor de fortalecimiento de los partidos para que la democracia misma, la democracia representativa, también se fortalezca. Esa es una tarea que está pendiente en el país.



Foto: Grupo Propuesta Ciudadana



Entrevista

Ernesto Herrera - *Perú Posible*

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado

Se está iniciando el debate sobre una nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos. ¿En qué medida se avanza en relación con los contenidos de la Ley 26300 todavía vigente?

No estamos en una autocracia como la de Fujimori, que usó leyes como ésta para maquillarse. En un escenario de democracia los derechos que se consagren en la nueva Ley serán plenamente vigentes.

En relación con los contenidos, además de reformular los derechos de iniciativa normativa y de revocatoria, se incluyen ahora los derechos a la participación en los espacios de coordinación local y regional, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, que tiene que ver con la planificación, a través de los planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo. Se incluye también el concepto de la vigilancia ciudadana.

Las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades establecen que la sociedad civil es sólo el 40% de los CCR y los CCL, y que sus acuerdos son consultivos. Las normas del MEF amplían la participación y señalan que los acuerdos sean vinculantes. ¿Se resuelven estas contradicciones en la nueva Ley?

Yo creo que hay que avanzar en esa dirección. Se debe pasar por una modificación a esas leyes orgánicas

para que la participación pueda ampliarse. Pero ahora no hay condiciones políticas maduras para aceptar esta propuesta que me parece interesante. La podemos plantear, pero sabemos que eso va a rechazarse...

Se ha introducido el concepto de la vigilancia...

En las 12 ó 15 ciudades del país a las que hemos llegado a discutir estos temas, se ha hablado que ya hay grupos de vigilancia ciudadana sobre diversos temas. En ese sentido, lo que estamos haciendo es formalizar prácticas que ya se están dando. Así se garantizan principios de eficacia, transparencia y eficiencia pública.

¿Y la revocatoria de congresistas?

Esto se discutió a propósito de la reforma de la constitución. Yo voté a favor para que haya una renovación por tercios, es decir que cada dos años una elección parcial permita ir renovando el Congreso.

El tema de la participación está de boga, ¿cuál es la relación que se quiere establecer entre representación y participación?

Depende mucho de cómo se entienda la participación. De lo que se trata es que los líderes políticos entendamos que la democracia participativa legítima a la representación de la ciudadanía. No hay que verla como participación "en contra de" la representación. Si estos espacios



Foto: Grupo Propuesta Ciudadana

son utilizados para concertar, para tolerar, para lograr consensos o pactos sociales, entonces se ayuda a la gobernabilidad, desde los gobiernos distritales, provinciales, y regionales.

¿Cómo ve Ud la atmósfera política del Congreso para el tratamiento de estos temas?

Es inevitable discutir ese tema, ya. Hubo antes una diferencia con la bancada del Partido Aprista cuando ellos expresaron que la representación estaba compitiendo con la participación democrática, expresada en los alcaldes. En ese debate – como se necesitaba una mayoría calificada y ellos tenían los votos para lograrla- pusieron condiciones para que los CCL los y CCR fuese consultivos y para que la participación se restringiese. Tuvimos que hacer las concesiones, pero particularmente estoy en total desacuerdo con eso.

Esa fue una discusión mal llevada pues nadie plantea reemplazar la democracia representativa con la democracia participativa. Lo que el país necesita ahora son consensos, y consensos no solamente entre liderazgos sino con la gente en general.



Entrevista

Rodolfo Raza Urbina - APRA

Miembro de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado

Foto: La República



¿Qué tensiones existen en el debate de la democracia participativa y la democracia representativa?

Es un tema presente desde la discusión de la Ley de Bases de la Descentralización. Las Leyes Orgánicas de Regiones y Municipalidades convierten a los entes regionales y locales en promotores de desarrollo, basados en la participación. La LOM establece que la gestión municipal se hace con la ciudadanía, a través de los CCL, donde la sociedad civil es el 40%. El presupuesto participativo y el plan de desarrollo, se concertan; los vecinos estarán inmersos a los planes de desarrollo que se realicen, asumiendo un papel en el desarrollo de su jurisdicción.

Sin embargo, el APRA en los debates procura restringir estos espacios dados a la sociedad civil, porque sus representantes no son elegidos, ¿ha cambiado esa postura?

No. Lo que el APRA sustentaba es que quienes conformarían los CCL serían los entes realmente representativos de la sociedad civil. Se proponía no correr el riesgo de que estén sólo las ONG, creo que las organizaciones más representativas de la sociedad civil son las de base, que son los colegios profesionales inclusive, o de otro tipo. Eso es lo que cuidábamos.

El congresista Herrera propuso que sea más del 40% ¿por qué no se aceptó?

Para empezar estábamos de acuerdo en el 40%, porque no queríamos que exista un tropiezo en el acercamiento entre los gobiernos subnacionales y la sociedad civil.

Cuando usted fue alcalde de La Esperanza, ¿también utilizaba mecanismos de participación?

Los 14 años que fui elegido por votación, se basaron en las organizaciones vecinales. Mi labor se sustentó en la participación vecinal; cuando ingrese al municipio habían sólo 2 ó 4 comités; yo formé más de 240 comités de progreso, que coordinaban con el municipio. Hacía audiencias públicas; en cada sector analizábamos los problemas, y la sociedad civil se comprometía a solucionar, con el municipio, cada caso.

¿A qué responde entonces el proyecto de ley 10541, que usted ha presentado, y que propone restringir la participación ciudadana con voz pero sin voto en el presupuesto participativo?

No recuerdo que yo haya presentado un proyecto en ese sentido. Creo que los gobiernos locales deben sustentar su gestión en la participación vecinal. ¿Por qué sucede lo de llave? El alejamiento de la sociedad civil con el alcalde o el municipio fue porque no hubo la oportunidad de ser informada

a tiempo, no se conformaba el CCL. Yo soy uno de los convencidos de que en la medida en que la sociedad civil esté más cerca del municipio, éste será fuerte, sólido y próspero.

Acaba de mencionar las limitaciones de la conformación de los CCL, ¿usted cree que con 40% ya está representada la sociedad civil?

Para darle una orientación a los CCL y a los municipios creo que para empezar está bien, poco a poco, a medida que la colectividad entienda que su rol es de coordinación, de supervisión y fiscalización a los fueros municipales; debe irse incrementando este porcentaje, tal vez llegue a un 50 – 50. Sería importante para que haya equilibrio en la gestión de los municipios con la sociedad civil.

Proyecto de Ley 10541 – Para modificar los artículos 1° y 5° del Instructivo de Presupuesto Participativo

Presentado por el Congresista Rodolfo Raza Urbina

Artículo 5°

“La Sociedad Civil, organizada y no organizada que no se encuentre representada en el Consejo de Coordinación Regional o Consejo de Coordinación Local Provincial o Distrital, previa identificación y acreditación del caso, **podrá participar con voz pero sin voto en el proceso de presupuesto participativo**”.

Lima, 12 de Mayo de 2004



CUADRO DE NORMAS EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA		
MATERIA/SECTOR	DENOMINACIÓN	ALCANCE
PARTICIPACIÓN POLÍTICA	LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS (26300)	Reglamenta el ejercicio de los derechos de participación (<i>Iniciativa de reforma constitucional, Iniciativa legislativa, Referéndum, Iniciativa en formación de dispositivos municipales y regionales</i>) y control (<i>Revocatoria de autoridades elegidas, Remoción de autoridades designadas, Demanda de Rendición de Cuentas</i>). Actualmente existe un proceso avanzado de debate para la modificación de la misma, integrando mecanismos de participación dispersos en la legislación vigente, así como flexibilizando el ejercicio de los mismos.
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	LEY DE PARTICIPACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL EN LOS ORGANOS DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO (28149)	Integra a los órganos de control del Poder Judicial (Oficina de Control de la Magistratura) y el Ministerio Público (Fiscalía Suprema de Control Interno) a un representante de los Colegios de Abogados del país, uno de las Facultades de Derecho públicas y uno de las privadas; así como en sus oficinas descentradas.
SALUD	LEY DEL SISTEMA NACIONAL COORDINADO Y DESCENTRALIZADO DE SALUD (27813)	Dispone la conformación de Comités nacional, regionales y provinciales de salud, que integran al Colegio Médico, servicios de salud públicos y privados, trabajadores del sector y sociedad civil organizada con el objeto de promover la concertación, coordinación, articulación, planificación estratégica, gestión y evaluación de todas las actividades de salud y niveles de atención, entre otras.
GESTIÓN MUNICIPAL	LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES (27972)	Establece mecanismos de participación ciudadana, individual o asociada, tales como la Iniciativa en la formación de dispositivos municipales, Referéndum, Juntas vecinales, Comités de gestión, Denuncias de infracciones, Derecho a la información, Cabildo abierto, Petición de vacancia, Participación del sector empresarial, Consejos de Coordinación Local, entre otras
GESTIÓN REGIONAL	LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES (27867)	Señala que la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.
DESARROLLO, INVERSIONES Y PRESUPUESTO	LEY QUE REGULA PARTICIPACIÓN DE ALCALDES PROVINCIALES Y SOCIEDAD CIVIL EN LOS GOBIERNOS REGIONALES Y FORTALECE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN (27902)	Establece a los Consejos de Coordinación Regional como órgano consultivo y de coordinación de los gobiernos regionales con los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil, quienes deben elegir democráticamente sus representantes en dicha instancia. Dicho órgano emite opinión consultiva sobre el Plan de desarrollo, Plan y Presupuesto anual, entre otras materias.
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (28056)	Precisa que los gobiernos regionales y locales deben promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos; estando obligados a utilizar los medios a su alcance a fin de lograr la adecuada y oportuna información a los ciudadanos, sobre el proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público
GESTIÓN MUNICIPAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	LEY DE RONDAS CAMPESINAS (27908)	Reconoce que las Rondas Campesinas tienen derecho de participación, control y fiscalización de los programas y proyectos de desarrollo que se implementen en su jurisdicción comunal de acuerdo a ley; así también, en uso de sus costumbres pueden intervenir en la solución pacífica de conflictos suscitados entre los miembros de la comunidad u organizaciones de su jurisdicción y otros externos siempre y cuando la controversia tenga su origen en hechos ocurridos dentro de su jurisdicción comunal.
PROGRAMAS SOCIALES DESARROLLO HUMANO	LEY QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN DE CLUBES DE MADRES Y COMEDORES POPULARES AUTOGESTIONARIOS EN LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO (27731)	Señala que las organizaciones sociales de base, participan a través de representantes de los Clubes de Madres, Comedores Populares Autogestionarios y de las otras organizaciones beneficiarias, en calidad de Veedoras Ad Honorem, con voz pero sin voto, en los Comités Especiales, Comités Especiales Permanentes y las Comisiones de Adquisiciones del PRONAA, que lleven a cabo los procesos de selección para la adquisición de insumos y productos alimenticios relativos a los programas de apoyo alimentario; así como en el diseño de su política y objetivos anuales, determinación de su población beneficiaria y fiscalización de los recursos destinados a ellos, entre otros.
GESTIÓN PÚBLICA	LEY DE PARTICIPACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN LOS ORGANOS CONSULTIVOS DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO (27843)	Establece que los órganos consultivos de los ministerios, organismos públicos descentralizados y organismos autónomos del Estado estarán integrados cuando menos por un (1) representante del Colegio Profesional en la especialidad que corresponda; debiendo necesariamente estos representantes ser de la rama, comisión o capítulo dentro de su Colegio Profesional, que sea compatible con la entidad del Estado a la que sean incorporados.

visita nuestra página web:

www.participaperu.org.pe

¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !

VIGILA PERÚ

PARTICIPACIÓN



DESCENTRALIZACIÓN



ENLACES DE INTERÉS

NOTICIAS

DESARROLLO



REGIONES



PUBLICACIONES

ACLARACIÓN

El nombre del Director General de Descentralización, Concertación y Participación Social - MIMDES, es JULIO GUERRA CARRILLO y no Julio Guerra García como pusieramos en la edición anterior (Participa Perú 14)

