



Presupuesto PARTICIPATIVO ...

Boletín de Vigilancia N° 2

BALANCE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL



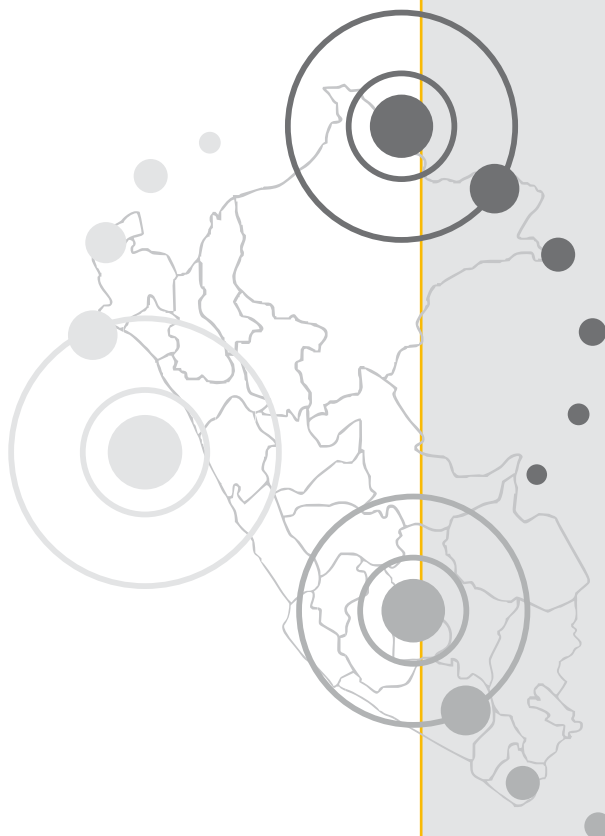
GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Presupuesto PARTICIPATIVO ...

Boletín de Vigilancia N° 2

BALANCE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

VIGILANCIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Boletín de Vigilancia N° 2

Lima, noviembre 2009

El Boletín de Vigilancia del Presupuesto Participativo del Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización (Vigila Perú) es una Publicación del Grupo Propuesta Ciudadana. Propuesta Ciudadana busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho a la participación de la ciudadanía.

Elaborado por Vigila Perú

Contenidos : Juan José Ccoyllo y Epifanio Baca

Colaboraron : Javier Azpur, José López Ricci y Katherine Montes

1ª Edición, octubre de 2009

Tiraje: 2000 ejemplares

Impreso en el Perú por SINCO editores SAC

Jr. Huaraz 449 - Breña / sincoeditores@yahoo.com

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14523

Grupo Propuesta Ciudadana

León de la Fuente 110, Lima 17

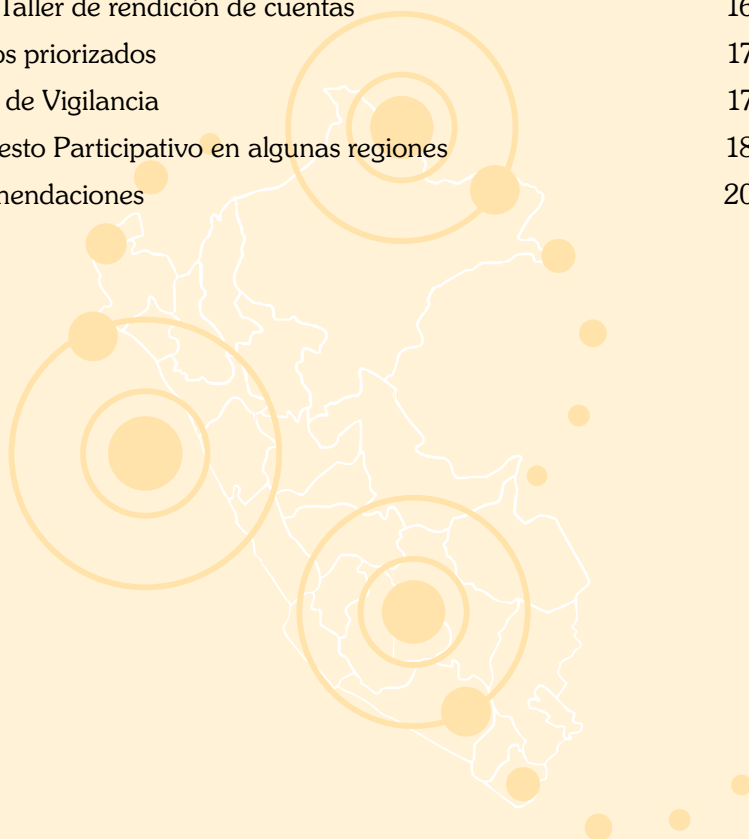
OSI Development
Foundation



Esta publicación es realizada con el aporte de la OSI Development Foundation, bajo los términos del acuerdo cooperativo No 20018115, y del Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED), bajo los términos del acuerdo cooperativo No 2002.0280G. Las opiniones expresadas por los autores, no necesariamente reflejan el punto de vista de la OSI ni del EED.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
I Cumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo 2009	7
1.1 Proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo e incluidos en el Presupuesto Institucional	7
1.2 Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2009	9
II Proceso del Presupuesto Participativo 2010	10
2.1 Cumplimiento de las principales fases	11
2.2 Agentes participantes	12
2.3 Equipo Técnico	14
2.4 Principales fases	15
2.4.1 Coordinación entre niveles de gobierno	15
2.4.2 Ordenanzas	15
2.4.3 Capacitación	16
2.4.4 Taller de rendición de cuentas	16
2.5 Proyectos priorizados	17
2.6 Comités de Vigilancia	17
2.7 Presupuesto Participativo en algunas regiones	18
Conclusiones y recomendaciones	20



PRESENTACIÓN

El presente boletín de vigilancia N° 2 contiene un balance del presupuesto participativo regional que consolida la información de los boletines elaborados en nueve departamentos donde el Sistema Vigila Perú del Grupo Propuesta Ciudadana realiza actividades de vigilancia de la descentralización y de la gestión regional en particular.

Consideramos que un esfuerzo de balance del presupuesto participativo es importante por varias razones. Primero porque el presupuesto participativo muestra señales de fatiga debido al cumplimiento parcial de los acuerdos, lo que se traduce en la acumulación de proyectos priorizados y no ejecutados. Segundo, la fragmentación y debilidad de las organizaciones sociales de alcance regional han llevado a que el presupuesto participativo regional tienda a comportarse como el de una municipalidad provincial. Asimismo, la frecuencia anual del proceso ya no puede sostenerse en la mayor parte de las regiones. En este contexto algunos gobiernos regionales han tomado ya algunas medidas para hacer frente a estos y otros problemas.

En el Grupo Propuesta Ciudadana sostenemos que el Presupuesto Participativo es el mecanismo de participación más importante que se ha establecido con el retorno a la democracia y la descentralización en nuestro país. Por ello, y ahora que se avecina el proceso electoral para renovar las autoridades regionales y locales, consideramos propicia la ocasión para promover un amplio debate acerca de los avances y ajustes que necesita el presupuesto participativo para su consolidación y profundización. En el presente boletín presentamos información útil sobre el proceso y sobre las diversas acciones que desde el MEF, los gobiernos regionales y la sociedad civil se están realizando para afrontar creativa y eficazmente estos desafíos.

Este informe ha sido posible gracias a la contribución de los socios del Grupo Propuesta Ciudadana: CEDEPAS Norte (Cajamarca y La Libertad) CIPCA (Piura), CEDEP (Ancash, Ica y Lambayeque), ARARIWA y CBC (Cusco), DESCO (Huancavelica) y CEDER (Arequipa). Estos boletines regionales no hubieran sido posibles sin el apoyo de OSI Development Foundation y el Servicio de Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo EED.

1.1 Proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo e incluidos en el Presupuesto Institucional

Incluso con la información disponible, resulta complicado calcular qué porcentaje del valor total de las inversiones de los gobiernos regionales proviene del Presupuesto Participativo (PP). Se tiene que comparar la lista de los proyectos priorizados en el PP con los proyectos del presupuesto institucional de inversiones, los cuales, aunque provengan del PP no tienen necesariamente el nombre con el que fueron priorizados y pueden haber sido priorizados en años anteriores. Ello explica en parte los problemas que enfrenta el comité de vigilancia (CV) para realizar sus funciones de verificar el cumplimiento de los acuerdos.

A modo de ilustración presentamos el caso del PP regional 2009, cuyo proceso de priorización de proyectos por ejecutarse en el presente año fiscal se llevó a cabo en el 2008.

En el ejercicio para cuatro gobiernos regionales (Arequipa, Cusco, Huancavelica y Lambayeque) se observan los pasos seguidos desde la identificación de proyectos hasta el presupuesto institucional de apertura para inversiones.

Ruta para la aprobación de los proyectos en el PP

El diseño recomendado por el Instructivo es el siguiente:

La determinación de recursos que serán considerados en el PP se hace a partir de los techos presupuestales, constituidos por los “montos ejecutados el año anterior, los cuales serán ajustados de acuerdo a las cifras definitivas, publicadas por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En el taller de diagnóstico el equipo técnico presenta los principales problemas identificados en el departamento, que son discutidos y priorizados por los agentes participantes a partir de criterios de impacto, población afectada y Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC). Posteriormente el equipo técnico elabora un informe de problemas identificados y priorizados.

El siguiente paso es la identificación de los criterios, a cada uno de los cuales se le asigna un puntaje, para la priorización de las alternativas (proyectos de inversión) de solución. Los agentes participantes proponen proyectos, los discuten y elaboran una lista, para lo cual pueden usar el Banco de Proyectos del SNIP. La lista es evaluada posteriormente por el equipo técnico, para luego discutir los proyectos seleccionados en los talleres de priorización y formalización de acuerdos.

En el taller de priorización los agentes participantes asignan puntajes a los proyectos que pasaron la evaluación, luego el equipo técnico los ordena de mayor a menor puntaje, se precisa el costo total y se asigna el presupuesto¹. Junto a la lista de proyectos priorizados se elabora otra de proyectos alternativos para su consideración en los incrementos presupuestales o en el presupuesto del siguiente año.

En el taller de formalización de acuerdos el presidente regional presenta el acta de acuerdos y compromisos del PP para su aprobación final. Los miembros del CCR y los agentes participantes formalizan los acuerdos suscribiendo dicha acta.

¹ Los proyectos multianuales comprometen montos en los presupuestos institucionales de los siguientes años.

Para determinar los recursos que serán destinados al PP se debe restar al presupuesto institucional los proyectos con inversión comprometida.

PP = Presupuesto Institucional - (obligaciones fijas + servicios básicos + proyectos multianuales + proyectos de fortalecimiento institucional + programas estratégicos del PpR + mantenimiento de la infraestructura existente + reconstrucción de la infraestructura dañada + contrapartida de proyectos + financiamiento del PP provincial + prevención de desastres).

Instructivo N° 002-2008-EF/76.01

En Lambayeque el techo de S/. 59 millones incluye la inversión comprometida² por S/. 34 millones y S/. 25 millones disponibles para nuevos proyectos.

Aunque el techo presupuestal puede crecer como producto de las modificaciones del presupuesto institucional, muchos proyectos priorizados no logran ingresar, debido a un incremento de la inversión comprometida que reduce el monto disponible para nuevos proyectos, lo que ha terminado por producir una tendencia de embalsamiento de proyectos priorizados que quedan sin ejecución. La consecuencia de esto es una gran decepción por parte de los

agentes participantes al ver que cada vez existen menos posibilidades de incorporar los proyectos priorizados al presupuesto institucional.

Como veremos más adelante al examinar el PP 2010, esto ha llevado a que en algunos procesos regionales, como en Cajamarca, el equipo técnico y los agentes participantes hayan decidido razonablemente utilizar el presupuesto disponible enteramente para la incorporación de los proyectos priorizados en años anteriores y que aguardaban ser incorporados, cumpliendo los requisitos de impacto y montos mínimos establecidos en las últimas disposiciones que norman el proceso. Para que no se produzca esta tendencia de embalsamiento de proyectos priorizados que no ingresan al presupuesto institucional, el PP debe ser multianual en el nivel regional, donde el tamaño y costo de los proyectos requiere de 2 a 3 años para su ejecución. Adicionalmente, esto permitiría una menor rotación del CV y mayor tiempo para verificar el cumplimiento de los acuerdos.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje que corresponde al PP del PIA inversiones, con la precisión de que este monto no es equivalente a proyectos nuevos priorizados en el PP 2009 sino que como ya se explicó puede corresponder también a inversión comprometida que se pone a consideración de los agentes participantes. Ver cuadro 1.

Cuadro 1: Proyectos priorizados que ingresan al Presupuesto Institucional de Apertura 2009

Gobierno regional	Proyectos evaluados por el equipo técnico		Techo presupuestal	Proyectos priorizados		Proyectos priorizados con valor final en el PIA (inversiones)		PIA 2009 (inversiones)		% de PIA correspondiente al PP
	N°	Valor		Valor	N°	Valor	N°	Valor	N°	
Cusco	59	178		66	225	66	227		230	99
Arequipa				151	886	51	157	68	178	88
Lambayeque	151	112	59	49	59	49	59		136	43
Huancavelica			69	61	69	32	30		105	29

Fuente: Gobierno Regional y SIAF.
Elaboración: Vigila Perú.

² No todos los gobiernos regionales tienen proyectos especiales entre su inversión comprometida. En Lam-

bayeque, dentro de los proyectos con inversión comprometida, está el Proyecto Especial Olmos-Tinajones.

Existen varios momentos en los que los actores pueden introducir sus proyectos. En el Banco de Proyectos propuesto por el gobierno regional la decisión es dejada en manos del equipo técnico y de los agentes participantes; en el taller de formalización la decisión es dejada en manos del equipo técnico, de los miembros del CCR y de los agentes participantes; en el PIA la aprobación de la propuesta corresponde al Consejo Regional. Es indispensable que los CV monitoreen este proceso de cumplimiento de los acuerdos y es recomendable que el gobierno regional difunda la información sobre el origen de los proyectos de inversión en su rendición de cuentas.

1.2 Comité de Vigilancia del PP 2009

Los comités de vigilancia tienen dificultades para reunirse y cumplir con sus funciones. Sus mayores logros son conseguir que se les otorgue la acreditación y organizarse por cargos, aunque en realidad muchos no llegan ni siquiera

a reunirse. Tienen dificultades para vigilar el cumplimiento de los acuerdos, principalmente por desconocimiento de sus funciones, problemas de costos de desplazamiento, limitaciones para acceder a la información pública y al manejo de información sobre el ciclo del presupuesto. Terminan realizando en el mejor de los casos veedurías de la ejecución física de las obras cercanas a la capital. El proceso regional plantea a los CV problemas adicionales a los de los CV locales, pues muchos de sus integrantes viven en provincias distantes y ello dificulta su traslado y aumenta los costos para reunirse.

Por ello los CV necesitan mayor colaboración. El Presidente Regional, el CCR y el CR, deben brindar apoyo al trabajo de los CV y realizar mayores acciones en favor de una rendición de cuentas más eficaz y de un mejor acceso a la información sobre el proceso. En ese sentido es muy importante la colaboración que algunos CV vienen recibiendo de algunas instituciones de la sociedad civil en términos de capacitación y acompañamiento³.

³ Por ejemplo el CIPCA en Piura.

El presupuesto participativo (PP) tiene sustento en la Constitución Política reformada, en el marco normativo de la descentralización y en la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Su implementación, en un contexto de debilidad de la sociedad civil y fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales significa un proceso lento de aprendizaje social, institucional y normativo.

Los gobiernos regionales últimamente vienen enfrentando el desafío de un embalsamiento de proyectos (de impacto solo local y sin viabilidad técnica) que no logran ingresar o ejecutarse y que traen consigo un desencantamiento de los agentes participantes en el proceso; otro desafío es la articulación del PP regional al PP local y del PP a otros espacios de participación y planificación. Desde el MEF se han aprobado importantes normas que ayudan a enfrentar estos desafíos.

Entre fines de 2008 y comienzos de 2009, se establecieron requisitos para la aprobación de los proyectos, orientados principalmente a la priorización de aquellos de impacto regional que eviten la atomización del gasto público. Otra disposición en ese sentido es la articulación del proceso del PP en todos sus niveles, por medio de la coordinación del presidente regional con los alcaldes y del CCR con los CCL. Junto a la mejora de la asignación del presupuesto, con esta medida se busca una mayor articulación de acciones y una mejor planificación del desarrollo.

En noviembre de 2008 se modificó la Ley Marco del PP en cuatro de sus artículos:

- 4° El presupuesto debe corresponder a las competencias de cada nivel de gobierno. Para ello se establecen criterios de alcance, cobertura de población y montos de ejecución o envergadura. De esta forma se exige que el impacto de los presupuestos participativos corresponda al nivel del proceso.
- 5° Establece la responsabilidad del presidente regional, en tanto presidente del CCR, de articular y coordinar los procesos a nivel local y regional.
- 6° Se incorpora como una fase del proceso la coordinación entre los niveles de gobierno.

- 7° Se establece la responsabilidad del presidente regional de informar y difundir vía *web* el porcentaje del presupuesto institucional que corresponderá al presupuesto participativo.

Endiciembre de 2008, a través de un comunicado⁴, el MEF recuerda que el Instructivo⁵ aprobado en abril de ese año es de vigencia permanente y de cumplimiento obligatorio. Recomienda iniciar el PP 2010 en el mes de enero, con el fin de que los acuerdos de priorización de proyectos terminen a más tardar en junio, para ser recogidos en el anteproyecto de presupuesto que alcanzan los gobiernos regionales a la DNPP. Asimismo, recuerda desarrollar las actividades descritas en el cronograma del Instructivo que se adecúa a las modificaciones⁶ de la Ley Marco del PP.

En abril de 2009, por decreto supremo, se precisan los criterios para delimitar el impacto regional de los proyectos. Estos son: alcance, cobertura de población y montos de ejecución. Los proyectos de impacto regional deben tener un monto total no menor a S/. 3 millones, su alcance debe ser pluriprovincial⁷ y su cobertura no debe ser menor al 5% respecto de la población total en riesgo. Estos criterios se aplican a proyectos que ya cuenten con viabilidad otorgada por el SNIP. Por último se establece, de manera transitoria, que los proyectos tengan un perfil elaborado y registrado en el Banco de Proyectos del SNIP.

Recientemente, en junio de 2009, se aprobó el nuevo reglamento de la Ley Marco del PP. Entre otras modificaciones se incorpora un artículo sobre su financiamiento. Los titulares de pliego deben informar a través del portal de transparencia el porcentaje del presupuesto institucional en gasto de inversión que corresponderá al PP. Otra modificación se refiere a la reestructuración de las fases del proceso que son reducidas de ocho a

⁴ N° 026-2008-EF/76.01.

⁵ N° 002-2008-EF/76.01.

⁶ Ley 29298 que modifica la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

⁷ Debe beneficiar a tres distritos que se encuentren ubicados en dos provincias como mínimo.

cuatro: preparación, concertación, coordinación –entre niveles de gobierno– y formalización.

Las principales novedades son: la eliminación de la etapa de la actualización del PRDC y la precisión del rol conductor del equipo técnico. Se establece además que para dar solución a los problemas priorizados los proyectos salen de un Banco de Proyectos del titular del pliego que cumple con los requisitos de viabilidad técnica y cobertura.

El proceso del PP 2010 debía incorporar las últimas modificaciones normativas establecidas por la DNPP del MEF, que ya estaban contenidas en el Instructivo para dicho proceso aprobado el 11 de abril de 2008.

Este año los gobiernos regionales han comenzado a incorporar las sugerencias del último Instructivo, publicado en 2008, orientados a la priorización de proyectos con viabilidad técnica y de impacto regional, de acuerdo a las competencias propias, a la vez que muestran interesantes innovaciones al Instructivo.

2.1 Cumplimiento de las principales fases

Más allá del cumplimiento estricto de las recomendaciones del Instructivo, que algunas

veces puede ser solo formal, es necesario hacer una evaluación de los mecanismos implementados por los gobiernos regionales para llevar a cabo un proceso concertado cuyos acuerdos y cumplimiento sean transparentes.

Una deficiencia del Instructivo es que al ser el mismo para los gobiernos regionales y locales, no distingue las características propias del nivel regional. Por ello, debido a que se ha producido un embalsamiento de proyectos no ejecutados debiera pensarse en la posibilidad de que el PP se lleve a cabo cada dos o tres años. A ello se suma el hecho de que, por su mayor escala, los proyectos de impacto regional implican montos mayores y cronogramas multianuales. En todo caso, los gobiernos regionales, como las municipalidades establecen en su reglamento del PP el cronograma que seguirá su proceso. A continuación reportamos las fechas efectivas de realización de las actividades.

El proceso ha comenzado en los meses de enero y febrero⁸ y los talleres en abril y mayo. La mayoría de los gobiernos regionales culminó el proceso del PP en el mes de junio, excepto en Arequipa, donde todavía continuaba al momento de redactar este boletín. Ver cuadro 2.

Cuadro 2: Desarrollo de las principales fases del PP 2010

Fases del proceso	Mes sugerido en el Instructivo	Áncash	Lambayeque	La Libertad	Huancavelica	Piura	Cusco	Arequipa	Cajamarca	Ica
1. Preparación	Enero	Marzo			Febrero	Enero-Febrero	Febrero	Enero	Marzo-Abril	Enero
2. Convocatoria					Febrero-Marzo	Mayo	Junio	Marzo	Mayo	
3. Identificación y registro de agentes participantes		Marzo-Abril		Abril		Mayo-Junio				Abril-Mayo
4. Capacitación de agentes participantes	Permanente		Mayo			Marzo-Mayo		Marzo-Abril	Mayo-Junio (virtual) Junio (presencial)	Descentralizados: Marzo- Abril
5. Desarrollo de talleres de trabajo										
5.1 Taller de rendición de cuentas y Plan de Desarrollo Concertado	Marzo				Mayo			Abril		Abril
5.2 Taller de diagnóstico, definición de criterios de priorización e identificación de acciones y proyectos		Mayo				Junio				Abril-Mayo
5.2 Pasos 4 y 5. Taller de evaluación técnica y priorización de proyectos y acciones		Abril- Junio								
6. Formalización de acuerdos y compromisos	Junio	No se tiene información						Por realizar		

Fuente: Gobierno Regional.
Elaboración: Vigila Perú.

⁸ Áncash, Lambayeque y Cajamarca establecieron, como inicio, en sus cronogramas el mes de marzo.

Se han registrado retrasos respecto del propio cronograma de inicio de talleres. En Cajamarca se debió a la incorporación de temas en la capacitación y al alto número de talleres descentralizados programados (13). En La Libertad, el motivo fue a la ampliación del plazo para la inscripción de los participantes. En Piura, la dilación fue causada por el proceso de elección de los representantes de la sociedad civil en el CCR, que se realizó entre el 31 de enero y el 10 de marzo.

En Cusco el proceso fue programado en junio, con bastante retraso si se toma en cuenta que en esos meses se está ya definiendo el presupuesto institucional de inversiones. El equipo técnico fue constituido recién el 25 de mayo y la convocatoria se hizo en la primera semana de junio. Otro hecho que debe mencionarse es que se realizó un solo taller en el que se informó a los agentes de que el techo presupuestal iba a ser cubierto por los compromisos pendientes y solamente se incorporarían dos nuevos proyectos, por tanto no se realizarían más talleres.

El mayor retraso en la finalización del proceso se ha presentado en Arequipa. Según su cronograma, la formalización de acuerdos y compromisos debió terminar en agosto y hasta la fecha de redacción de este boletín, estaba pendiente. De hecho la Gerencia de Planificación tuvo que elaborar un plan de contingencia que reprogramó el cronograma de actividades. La razón del retraso es la inconformidad del comité de vigilancia con la ordenanza del proceso, por considerar que no fomenta una amplia participación ciudadana, lo cual ocasionó que dicho proceso se suspendiera.

2.2 Agentes participantes

Existe una valoración positiva del PP por parte de los agentes participantes porque permite intervenir en la priorización de los proyectos. A la vez el proceso plantea desafíos, pues además de ser participativo debe ser resultado de un mecanismo de concertación, de una coordinación de niveles de gobierno, de una programación estratégica a partir del PRDC y debe responder a las competencias del gobierno regional. Por ello el proceso tiene previsto diversos mecanismos y procedimientos que contribuyen a que los proyectos priorizados respondan a estas características.

En ese sentido, más allá de la necesaria apertura del proceso, se han producido esfuerzos en los gobiernos regionales por introducir criterios en la inscripción y acreditación de los agentes participantes, que favorezcan una orientación y representación más regional. Ello explica en parte⁹ la disminución del número de agentes participantes de la sociedad civil en algunos procesos regionales como en los de Cajamarca, Lambayeque y Piura. Ver cuadro 3.

Cuadro 3: Número de agentes participantes de la sociedad civil

Gobierno regional	PP 2008	PP 2009	PP 2010
Áncash	64	62	209
Arequipa	70	58	51
Cajamarca	102	26	26
Cusco	107	104	108
Huancavelica	58	40	46
La Libertad	43	54	59
Lambayeque	232	221	34
Piura	37	41	20

Fuente: Gobierno Regional.

Estos gobiernos regionales han tomado la decisión razonable de evitar la presencia de agentes de nivel local y tratar de asegurar la acreditación de instituciones y organizaciones con mayor alcance interprovincial o regional. En un contexto electoral estas medidas son saludables aunque no las más populares, pero se ajustan a las necesidades de moderar las expectativas de los agentes participantes.

Por ejemplo, en Lambayeque, el reglamento para la identificación y acreditación de los agentes participantes señala claramente que “entre los representantes de la sociedad civil están comprendidas las organizaciones sociales de ámbito regional” y “entiéndase por organizaciones de ámbito regional aquellas que ejecutan actividades, programas, proyectos cuya área de influencia abarca a más de una provincia”.

⁹ Otra explicación es la disminución del interés de parte de los agentes de la sociedad civil ante el hecho de que los acuerdos no llegan a plasmarse en el presupuesto institucional de apertura, como sucede en Arequipa. Sabemos que ello puede deberse a diversas razones: embalsamiento de proyectos, proyectos que solo llegan a nivel de ideas o retraso en las ejecuciones.

Si bien son razonables, estas medidas deben ir acompañadas desde los gobiernos regionales de un mayor esfuerzo de convocatoria a instituciones con representación regional que no vienen participando en el PP, así como de la búsqueda de la incorporación de representantes de otras instancias de participación y concertación (CCL, espacios sectoriales, asociación de municipalidades, etc.) que lleven sus propuestas de interés regional. El PP no logra tener convocatoria cuando no se percibe como un efectivo mecanismo de negociación de decisiones. Por ello es necesario que otros espacios de participación en la elaboración de políticas, programas y proyectos regionales se articulen con él, principalmente el PRDC.

Desde la sociedad civil se plantea el desafío de construir asociaciones de “segundo nivel” que obliguen a coordinar y articular intereses de alcance multiprovincial o regional. A largo plazo,

el desafío es construir una especie de asamblea de delegados que articule a la sociedad civil regional y que establezca mecanismos de control de las organizaciones con los representantes y de coordinación entre el CCR, CCL, los espacios sectoriales (COPARE, COPALE, CRS, etc.) y los CV¹⁰.

Por otro lado, el número de agentes participantes ha aumentado muy ligeramente en Cusco y La Libertad (cuatro y cinco respectivamente). En el caso de Áncash los agentes de la sociedad civil acreditados son numerosos porque no se establecieron requisitos de representatividad regional; de hecho, en el PP regional de Áncash se ha inscrito y acreditado el mayor número de agentes participantes del Estado y de la sociedad civil. La mayoría se trata de asociaciones vecinales urbanas, directores escolares y representantes de UGEL. Ver cuadro 4.

Cuadro 4: Agentes participantes PP 2010

Segmento	Tipo	Áncash	Lambayeque	La Libertad	Huancavelica	Cusco	Arequipa	Cajamarca
Estado	Gobierno local	102	38	7	14	*	8	21
	Gobierno regional	20	14	1	13	*	9	23
	Gobierno nacional	16	0	0	2	*	4	1
	Total	138	52	8	29	*	21	45
Organizaciones sociales	Organizaciones sociales de base	27	7	26	16	39	11	1
	Organizaciones vecinales	67	0	0	0	0	0	1
	Organizaciones campesinas y nativas	5	0	0	0	1	0	1
	Total	99	7	26	16	40	11	3
Actores económicos	Gremios empresariales	16	9	1	2	0	5	0
	Gremios agrarios	22	0	0	0	0	0	0
	Empresas privadas	0	0	2	0	9	0	0
	Otros	47	1	8	0	0	5	7
	Total	85	10	11	2	9	10	7
Instancias de concertación	Consejo de Coordinación Regional	0	0	0	10	0	5	0
	Mesas de concertación y/o temáticas	0	0	0	0	0	1	3
	Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza	0	1	1	0	1	0	0
	Total	0	1	1	10	1	6	3
Otros	Partidos políticos	0	0	3	0	0	1	0
	Representantes de la Iglesia	0	0	0	0	1	0	0
	Universidades	7	2	1	1	1	3	3
	Colegios profesionales	0	7	2	6	15	6	1
	Organizaciones no gubernamentales	18	7	6	6	36	8	8
	Cooperación técnica internacional	0	0	0	0	1	0	0
	Gremios de trabajadores	0	0	6	5	3	5	1
	Total	25	16	18	18	57	23	13
Total general	347	86	64	75	107	71	71	

* En Cusco el registro no incluyó a agentes del Estado.
Fuente: Gobierno Regional.
Elaboración: Vigila Perú.

¹⁰ Experiencias de este tipo se han puesto en marcha en Lambayeque y Piura.

En el PP 2010 los agentes del sector público inscritos provienen en su mayoría de gobiernos locales y en segundo lugar del gobierno regional. Dentro de la sociedad civil los agentes acreditados pertenecen en su mayoría a organizaciones sociales, a ONG y a colegios profesionales.

Sobre la procedencia de los agentes participantes, la mayoría proviene de las zonas urbanas. En Arequipa y La Libertad por ejemplo proceden de la capital del departamento. Sobre el género de los agentes, la mayoría está conformada por varones. En Huancavelica y la Libertad, el 84% y el 90% son varones.

2.3 Equipo Técnico

El equipo técnico cumple un importante papel, pues se encarga de que las propuestas de los agentes participantes pasen por el filtro de criterios de priorización que garanticen

proyectos con viabilidad técnica e impacto regional. La incorporación de los representantes de la sociedad civil ha contribuido a darle a esta instancia técnica una mayor credibilidad sobre su imparcialidad. Todos los gobiernos regionales han cumplido con incorporar representantes de la sociedad civil en la composición de su equipo técnico. En el proceso 2010 representan el 26% de los integrantes y la mayoría de ellos pertenece a ONG. Dadas las presiones que los actores del PP suelen ejercer sobre el equipo técnico para que sus proyectos se prioricen, es recomendable que las acciones del equipo técnico cuenten con la mayor transparencia posible.

Como se ha dicho, la mayoría del equipo técnico está conformada por funcionarios del gobierno regional, a los que se suman a veces otros funcionarios de las municipalidades o del gobierno central. Así, en Cusco la mayoría pertenece a las municipalidades. Ver cuadro 5.

Cuadro 5: Equipo técnico 2010

Segmento	Tipo	Ancash	Lambayeque	La Libertad	Huancavelica	Piura	Cusco	Arequipa	Cajamarca	Ica
Gobierno Regional	Gerencias y oficinas	11	16	7	11	7	1	3	10	21
	Dirección regional o unidades ejecutoras	9	0	0	8	2	0	0	0	13
	Total	20	16	7	19	9	1	3	10	34
Otros del Estado	Gobierno nacional	0	0	0	2	0	0	0	0	6
	Municipalidad	0	1	0	7	0	11	0	0	3
	Total	0	1	0	9	0	11	0	0	9
Instancias de concertación	Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza	1	1	0	1	0	1	2	1	0
	CCL	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	Total	1	2	0	1	0	1	2	1	0
Sociedad civil	ONG	0	4	1	7	0	1	0	6	4
	Colegios profesionales	0	3	1	1	0	0	3	0	0
	Universidades	0	0	0	0	0	0	1	2	0
	Gremios	0	0	0	0	2	0	1	4	2
	Redes nacionales	1	0	3	0	0	2	0	0	0
	Servicios públicos (centro de salud, escuela)	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	Otros	0	1	0	0	0	1	0	1	2
	Total	1	8	6	8	2	4	5	13	8
Total	22	27	13	37	11	17	10	24	51	

Fuente: Gobierno Regional.
Elaboración: Vigila Perú.

La elección de los miembros del equipo técnico es realizada directamente por una norma (ordenanza o RER) de la autoridad, lo cual le da discrecionalidad para definir quién participa. Eso sucede por ejemplo en Áncash, Cusco, Ica y Huancavelica.

En algunos gobiernos regionales, como La Libertad y Piura, la definición del representante, de acuerdo a una cuota previamente establecida, corresponde a los agentes participantes. Si bien esto les da mayor decisión, también retrasa la

incorporación de los representantes de la sociedad civil, los cuales se suman a un proceso que ya está en marcha¹¹. Este era antes el mecanismo utilizado en Arequipa, pero ahora el gobierno regional presenta una propuesta concertada con el CCR. En Lambayeque la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil (ADOSCIL) es la encargada de la designación y acreditación.

Existe también participación de las empresas: En Cajamarca, la Asociación Los Andes de Cajamarca, que representa a la minera Yanacocha, acreditó representación en el equipo técnico.

Los equipos técnicos más numerosos son los de Ica, Huancavelica y Lambayeque, con 51, 37 y 27 miembros respectivamente. Un grupo así de grande por lo general tiene dificultades para reunirse, como sucede en Lambayeque y Huancavelica; por tanto, es poco operativo.

2.4 Principales fases

2.4.1 Coordinación entre niveles de gobierno

La necesidad de coordinación entre el gobierno regional y los gobiernos locales provinciales y distritales ha sido acertadamente subrayada en las últimas disposiciones normativas aprobadas y el nuevo reglamento del PP lo incorpora como una de las cuatro fases del proceso. El Instructivo aprobado en 2008 lo recomienda para evitar la duplicidad y atomización del gasto público, y para aprovechar las economías de escala.

Estas coordinaciones necesarias no pudieron realizarse excepto en Lambayeque y Huancavelica, aunque se realizaron algunos esfuerzos en ese sentido. En Huancavelica los procesos del PP se hicieron en forma secuencial: se empezó por el distrital, siguió luego el provincial y finalmente el regional. En Piura el proceso regional fue planeado para trabajar sobre la base de los resultados de los procesos provincial y distrital; sin embargo estos procesos no terminaron a tiempo principalmente por dificultades de organización. En Lambayeque el gobierno regional realizó una reunión de información con los alcaldes provinciales y distritales. En Arequipa el gobierno regional solicitó a los alcaldes provinciales la designación de un representante para la conformación de un comité técnico de coordinación. En Cajamarca e Ica la única reunión entre el presidente regional y los alcaldes provinciales o sus representantes se llevó a cabo en el seno del CCR y trató sobre el PP regional.

Es recomendable que las coordinaciones entre las autoridades sean precedidas por coordinaciones en cada nivel entre la autoridad y las principales fuerzas políticas y sociales. La instancia del PP es el Consejo de Coordinación Regional y es este el que debe asumir la tarea de alentar el proceso de concertación. Lamentablemente los CCR presentan dificultades para funcionar debido a que son espacios muy poco atractivos para sus miembros, dado que se trata de una instancia consultiva. Ello se expresa en la escasa convocatoria del presidente regional y la poca participación de los alcaldes provinciales y de los miembros de la sociedad civil.

Una experiencia interesante de coordinación consiste en realizar el proceso de tal forma que en el PP local distrital se elabore una lista de proyectos de alcance local provincial y regional, que esta se haga llegar a los responsables del PP local provincial para que ellos consideren los proyectos priorizados propios de su competencia y, en un proceso similar, alcancen al gobierno regional los proyectos de impacto regional. En los procesos de nivel superior deberían participar representantes del PP que elaboren el perfil técnico y presenten las propuestas. Eso contribuiría a una mayor participación y coordinación de los PP locales para concertar proyectos de impacto regional que los beneficien. Las instancias llamadas a plantear estas propuestas son el CCL y los equipos técnicos locales.

2.4.2 Ordenanzas

Los gobiernos regionales cumplieron con emitir las ordenanzas para el comienzo del proceso. Estas fueron promulgadas luego de recibir los comentarios y la aprobación del CCR. Las ordenanzas aprueban también el reglamento y el cronograma del proceso. Ver cuadro 6.

Cuadro 6: Ordenanzas del PP 2010

Región	Nº de ordenanza	Fecha de aprobación
Ica	003-2009/GORE ICA	17 de febrero
La Libertad	005-2009/GR LL	18 de febrero
Huancavelica	133-GOB.REG.HVCA/CR	18 de abril
Cajamarca	003-2009-GRCAJ/CR	29 de abril
Arequipa	073-AREQUIPA	26 de febrero
Piura	165-2009/GRP-CR	25 de mayo
Cusco	053-2009-CR/GRC	18 de mayo
Áncash	006-2009-REGIÓN ÁNCASH/CR	16 de marzo
Lambayeque	004-2009-GRLAMB/CR	9 de marzo

Fuente: Gobierno Regional.
Elaboración: Vigila Perú.

¹¹ De ese modo no participan en el proceso de planificación del proceso.

En Arequipa la ordenanza 073, de febrero de este año, ratificó la vigencia del reglamento del PP que data del año 2008, por lo que este no incorpora las modificaciones dadas al proceso este año.

2.4.3 Capacitación

La mayoría de las acciones de capacitación se ha orientado a proporcionar información general sobre el desarrollo del proceso en talleres de capacitación, mediante exposiciones sobre diferentes aspectos procedimentales y técnicos. Esta modalidad de trabajo, por el poco tiempo de duración, la forma expositiva de presentación y el numeroso temario no garantiza la comprensión de contenidos fundamentales como el objetivo del proceso, la necesidad del uso de instrumentos de planificación, las funciones del equipo técnico, de los agentes participantes y del CV, así como la importancia de considerar las competencias de cada nivel de gobierno para la priorización de proyectos.

El tiempo dedicado a la capacitación y la metodología utilizada es insuficiente para que los agentes participantes comprendan los temas y manejen la información que involucra el PP en el nivel regional. Menos aún se logra concientizar sobre la necesidad de instrumentos y mecanismos de coordinación, concertación y planificación, efectivos, que orienten las demandas de los participantes.

Estas características hacen que los talleres de capacitación sean en la práctica talleres de información y además sobre temas muy técnicos que difícilmente logran entenderse. Adicionalmente enfrentan el problema de que algunas veces, no se realizan o se retrasan. Así, en Arequipa, la capacitación fue postergada para los meses de junio y julio. Una dificultad para la asistencia es la distancia, por eso en Áncash y Piura los talleres se realizan de manera descentralizada.

En cuanto al desarrollo de los contenidos de las capacitaciones, en varios procesos regionales un tema ha sido el de las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales, lo que ha servido para determinar los criterios de priorización de los proyectos. En Lambayeque y Piura las capacitaciones han estado especialmente orientadas a los alcaldes con el fin de informarles sobre las nuevas disposiciones del MEF en torno a la priorización de proyectos de impacto regional. Cada vez es más notoria la necesidad de capacitar

en el proceso no solo a las organizaciones sociales sino también a autoridades como los alcaldes y los consejeros regionales. En Piura se capacita sobre la articulación de los diferentes documentos de gestión¹² con el PP.

En cuanto a la asistencia técnica, en Cajamarca se realizó una experiencia de capacitación que incluyó una fase virtual, promovida por CEDEPAS NORTE y el Grupo Propuesta Ciudadana, del cual forma parte. La participación de ONG y otras instituciones ha sido fundamental en la capacitación. En Arequipa la MCLCP capacitó en los temas de presupuesto por resultados (PpR) y criterios de priorización. En Huancavelica han participado CARE Perú y Prisma.

La capacitación de los agentes participantes debe ser pensada en un contexto mayor de formación ciudadana y fortalecimiento de la participación. Por ello debe ser un proceso permanente en el que se vean involucrados tanto el gobierno regional como las organizaciones de la sociedad civil. Un aspecto importante de esta capacitación es entender la naturaleza del PP regional. Las legítimas demandas de proyectos, que implican procesos de negociación se han entendido, sobre todo en los primeros PP¹³, como una “repartición de torta”; de tal modo que el éxito del PP dependía de que el proyecto local propuesto fuera priorizado a toda costa.

2.4.4 Taller de rendición de cuentas

En la rendición de cuentas se informa sobre el cumplimiento de los acuerdos del PP en el año anterior y el logro de los objetivos estratégicos del PRDC; sin embargo en los hechos se concentra principalmente en brindar información sobre la gestión del gasto presupuestal en su conjunto, como si se tratara de una audiencia pública de rendición de cuentas¹⁴. En la práctica se deja de lado esta rendición, tal como lo establecen el nuevo reglamento del PP¹⁵ y el Instructivo aprobado en 2008. El Instructivo detalla la información sobre

¹² PRDC, PLDC, PEI, POI.

¹³ La misma visión era compartida por los gobiernos regionales. Se veía al PP regional como un complemento de los PP locales y se realizaba una distribución por provincias del presupuesto regional.

¹⁴ La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que estos realicen dos audiencias públicas anuales de rendición de cuentas sobre el desarrollo de su gestión.

¹⁵ “El titular del pliego debe informar a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el año anterior...”

el cumplimiento de los acuerdos del PP del año anterior, en aspectos como programación y nivel de avance en la ejecución de los proyectos priorizados y sustentación de los cambios efectuados en dichos proyectos.

Respecto a la difusión de la rendición de cuentas, el informe debe ser puesto previamente en conocimiento de los agentes participantes, para que la información pueda ser analizada. Con posterioridad a su realización el Instructivo recomienda publicar el informe de la rendición en el portal *web*. A ello podría sumarse el uso de otros medios de difusión con los que cuenta el Estado, como las repetidoras del canal estatal y otros más accesibles en las localidades rurales.

En este taller el CV del proceso anterior suele presentar también su informe de la vigilancia del PP. Tenemos reportes de que ello ha sucedido así en Cusco, Ica y Lambayeque.

En conclusión, la rendición de cuentas es una formalidad y no un real mecanismo de información del cumplimiento de los acuerdos, en el cual la autoridad fundamente su gestión ante los ciudadanos.

2.5 Proyectos priorizados

Las disposiciones del MEF han modificado los criterios de priorización de los proyectos PP regionales para asegurar su impacto regional y su viabilidad técnica.

En el caso de Cajamarca la evaluación del proceso arrojó que existía una alta dispersión y atomización del gasto en inversiones, así como un número grande de proyectos a nivel de ideas. De 817 proyectos priorizados entre el PP 2004 y el PP 2009, 575 estaban a nivel de ideas. Este es un problema de gestión, que puede verse alentado en coyunturas electorales como la del próximo año, pues se priorizan numerosos proyectos pequeños de alcance local para ganar una mayor masa electoral en las localidades.

Debido al crecimiento de los gastos ineludibles y comprometidos por la acumulación de proyectos no ejecutados, el presupuesto asignado al PP se reduce significativamente de manera paulatina. En Piura los gastos comprometidos llegan a S/. 70 millones y el presupuesto para proyectos del PP solo alcanza los S/. 47 millones. De este

monto S/. 28 millones se destinan a proyectos en ejecución (60%) y solo S/. 18 millones (40%) a proyectos nuevos. En Cajamarca se acordó no priorizar nuevos proyectos en el proceso 2010 y orientar el presupuesto a la culminación de aquellos que ya están en curso.

Aunque no es recomendable, el Instructivo contempla, y esta es una práctica común, la inclusión de modificaciones. Estas deben sin embargo ser evaluadas por el equipo técnico y comunicadas a los agentes participantes antes de ser incluidas en el documento final. En Piura, por ejemplo, se reportó que el Consejo de Coordinación Regional incorporó proyectos promovidos por las municipalidades provinciales de Piura, Talara y Paita.

2.6 Comités de Vigilancia

Los Comités de Vigilancia (CV) ya han sido conformados pero la mayoría todavía no ha logrado reunirse, a excepción de Cajamarca y Cusco, cuyo comité elegido en el PP 2009 ha sido ratificado. Ver cuadro 7.

Cuadro 7: Comités de vigilancia PP 2010

	Ancash	Arequipa	Cajamarca	Cusco	Huancavelica	Ica	La Libertad	Lambayeque	Piura
Fecha de conformación	Sin Información		Junio	Jun-08	Agosto	Abril	Junio	Mayo	Junio
Fecha de acreditación			NO			Mayo		NO	Junio
Número de integrantes	4	4	5	9	7	5	5	6	4
Número de reuniones	NO	SI	NO	Continúa desde 2008			NO		

Fuente: Gobierno Regional.
Elaboración: Vigila Perú.

La mayoría de los CV fue elegida en junio, en el taller de priorización, lo cual plantea el problema de que inician sus funciones cuando el proceso ya está en marcha. Se sugiere adelantar la conformación del CV a los primeros talleres.

Los miembros del CV son elegidos por los propios agentes, generalmente sin una pauta preestablecida. Es recomendable que se

utilicen criterios como el de representatividad territorial¹⁶ o sectorial, soporte institucional y capacidades técnicas, con el fin de hacer frente a las dificultades de costos y de acceso a la información, así como para desempeñar eficazmente sus funciones de vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos.

Respecto a la imparcialidad de los miembros del CV, su autonomía frente al gobierno regional es importante. En Piura se ha denunciado el hecho de que un integrante del CV trabaja para el gobierno regional, lo cual pone en duda su neutralidad en el ejercicio de sus funciones. En Cajamarca, tres de los cinco integrantes son alcaldes, incluido el presidente del comité, lo cual no está contemplado en el Instructivo. La explicación refiere que en el taller de priorización de proyectos donde se eligió al CV solo participaron cinco agentes de la sociedad civil, pero es claro que la motivación de los alcaldes es que se cumplan sus proyectos. Lo importante sin embargo es que el CV esté conformado por miembros que puedan realizar una efectiva vigilancia del cumplimiento de los acuerdos en forma transparente e imparcial.

Por último, las autoridades han mostrado su preocupación de que los miembros del CV entiendan los límites de su función, pues alegan que a veces algunos asumen actitudes y acciones como si se trataran de órganos estatales de control¹⁷ o actúan como adversarios políticos que tratan de desprestigiar su gestión.

Respecto a la acreditación de los CV, hasta el momento solo lo han hecho los de Ica y Piura. Lo primero que los CV exigen al gobierno regional y por lo general no reciben es la acreditación, con la que se sienten más fortalecidas para demandar información y para entrevistarse con las autoridades sobre los proyectos vigilados.

Sobre el acceso a la información se debe decir que cualquier ciudadano tiene derecho a solicitarla y ejercer acciones de vigilancia en virtud de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información; con mayor razón los CV deberían recibir mayor atención de parte del gobierno regional aunque en la práctica eso no sucede.

Para afrontar el costo en términos de recursos y tiempo de la vigilancia podría pensarse en incorporar en el presupuesto del proceso el

financiamiento para movilidad y gastos operativos del CV, sin que eso signifique una dieta, pues iría en contra de su necesaria autonomía.

2.7 Presupuesto Participativo en algunas regiones

La Libertad: Percepciones de los agentes participantes

En teoría, los aspectos más positivos del PP son la participación de la sociedad en el proceso de presupuestación, la vigilancia ciudadana a la gestión de los recursos públicos y la presión hacia una mayor transparencia de los gobiernos en la gestión de estos recursos. Sin embargo, estos aspectos son presentados como objetivos que el PP aún no ha logrado.

Y es que, de acuerdo a los agentes participantes, quienes más participan en el proceso son representantes de ONG, mientras que instituciones que también son claves en la región, como los colegios profesionales y las universidades, han dejado poco a poco de hacerlo. Según señalaron algunos agentes participantes, esto se debería a un desencanto con el proceso, porque se percibe que se priorizan proyectos pequeños que no tienen impacto regional y que tienen que ver con temas de infraestructura, entre otros. De otro lado, al no existir organizaciones sociales de base de alcance regional, este tipo de actores escasean entre los agentes participantes.

A partir de la información detallada en el SIAF, puede notarse que en el proceso de PP del 2008, por ejemplo, se priorizaron principalmente los proyectos sociales (para incrementar los servicios básicos, educación y salud), seguidos por los productivos (p.e. mejoramiento de canales de riego, capacitaciones a productores) y carreteras.

De otro lado, cabe mencionar que el presidente regional asiste a las reuniones más importantes del proceso, dándoles su respaldo, y ha mantenido una tecnocracia con varios años de experiencia en la gestión pública. Sin embargo, reconoce que aún existen aspectos por mejorar en el proceso, relacionados con la misma normativa. Por ejemplo, según señaló, es complicado que el PP tenga el mismo diseño para todos los niveles de gobierno (distrital, provincial y regional) y para todos los departamentos del país. Sería necesario, según indicó, adecuar más los mecanismos de elaboración del PP a la realidad de cada instancia de gobierno. Al respecto, el Grupo Propuesta

¹⁶ En Áncash y Huancavelica el criterio utilizado fue de representantes por cada provincia.

¹⁷ Pretenden realizar auditorías o encargar consultorías.

Ciudadana apunta:

(...) distintos trabajos han mostrado que las mejores experiencias de participación en los últimos años son aquellas que han logrado trascender la frontera de la normatividad vigente que, por su carácter reglamentarista y su pretensión “universalista” y “homogeneizadora”, opera como camisa de fuerza frente a la posibilidad de innovar o de aprovechar las distintas experiencias previamente acumuladas en diversas regiones y localidades¹⁸.

Cajamarca: Balance del proceso

En Cajamarca, como en otros gobiernos regionales, se ha producido un efecto de embalsamiento de proyectos priorizados en el PP que no han podido incluirse en el presupuesto institucional para su ejecución. Desde el PP 2004 hasta el PP 2009 se han priorizado 817 proyectos, de los cuales 105 (13%) fueron ejecutados y 29 (5%) están en ejecución. Es decir, el 82% de los proyectos priorizados en el PP no ha podido ser incluido en el presupuesto institucional. Las razones son técnicas y presupuestales: 575 (70%) están a nivel de idea y 95 no han sido atendidos (12%).

Este proceso de embalse se produjo principalmente en el periodo 2003-2006, en el que se priorizaron 733 acuerdos. Solo en el PP 2007 (priorizado en el año 2006) se priorizaron 230 proyectos. Esto constituye una alerta respecto al uso político que se le puede dar al PP para contraer compromisos que otorguen popularidad, aunque luego sean difíciles de cumplir. Otro dato es que la ejecución de los proyectos ingresados al presupuesto institucional demora porque tardan en ser declarados viables, como sucedió con los dos proyectos priorizados en el PP 2009.

En el PP 2009 se comenzó a tomar medidas para enfrentar el embalsamiento, proponiéndose

proyectos por mancomunidades. Los proyectos finalmente priorizados en los PP 2009 fueron 27, de los cuales dos se han incorporado al presupuesto 2009. Estos son la Construcción y mejoramiento de la carretera PE-3N (Bambamarca) – Paccha – Cimbán – Pión – LD con Amazonas y la Construcción de la carretera Chota – Cutervo. Estos proyectos han sido financiados por fuentes diferentes al canon porque estos recursos ya estaban comprometidos.

Cusco

En el PP 2010 se convocó a los agentes participantes en la última semana de mayo y se los registró¹⁹ en la primera semana de junio. Debe resaltarse que este es el mes en el que deben presentarse los resultados del proceso al MEF, por tanto los procesos estaban bastante retrasados.

En su segunda reunión, el equipo técnico²⁰ observó que los compromisos presupuestales copaban los S/. 277 millones del presupuesto para inversiones y cubrían el techo presupuestal.

Al igual que en Cajamarca, se priorizaron también proyectos de continuidad; sin embargo, no se advirtió oportunamente de estas decisiones a los agentes, quienes llegaron al taller de priorización con la expectativa de poder ingresar sus proyectos.

El único taller se realizó el 18 del mismo mes, con la asistencia de 305 personas. El 42% representaba al gobierno regional, el 16% a gobiernos locales y el 13% a las ONG. En este taller la Oficina de Programación de Inversiones presentó el Presupuesto Multianual de Inversión Pública 2010-2012. Los agentes priorizaron proyectos sobre esta base, aprobándose 53, de los cuales únicamente dos fueron nuevos y propuestos por el gobierno regional.

¹⁸ Grupo Propuesta Ciudadana. Documento de balance del proceso de descentralización peruana. Lima, noviembre de 2008.

¹⁹ Fueron 108 los agentes inscritos.

²⁰ El equipo técnico está conformado en su mayoría por representantes de las municipalidades provinciales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

1. Algunos gobiernos regionales han introducido criterios en la inscripción y acreditación de los **agentes participantes** para favorecer una orientación y representación de alcance más regional. Estas medidas son necesarias para moderar las expectativas de los agentes participantes locales y corregir el tipo de proyectos priorizados, aunque tal vez no sean populares en el contexto político que se avecina. La disminución del número de agentes participantes de la sociedad civil y de los alcaldes en algunos procesos regionales - dónde estos acudían con la expectativa de conseguir proyectos para sus localidades - se explica probablemente por ello. En el PP 2010 se confirma que los agentes del sector público inscritos provienen en su mayoría de gobiernos locales y en segundo lugar del gobierno regional. Los agentes acreditados por la sociedad civil pertenecen en su mayoría a organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y colegios profesionales. Por su parte, se registra muy poca presencia de organizaciones de representación regional como los partidos políticos, representantes de iglesias o universidades, así como espacios de concertación sectorial.
2. Como en años anteriores, todos los gobiernos regionales han cumplido con incorporar representantes de la sociedad civil en su **equipo técnico**, lo cual ayuda a darle mayor credibilidad. En el proceso 2010 éstos representan el 26% de los integrantes y la mayoría de ellos pertenece a ONG. El número promedio de miembros del equipo técnico de los gobiernos estudiados es 24. Entre ellos, se ha encontrado que los equipos técnicos más numerosos son los de Ica, Huancavelica y Lambayeque, con 51, 37 y 27 miembros, respectivamente. Un grupo así de grande por lo general tiene dificultades para reunir a todos sus integrantes y resulta poco operativo.
3. Los talleres de **capacitación** con frecuencia se retrasan e incluso no llegan a realizarse. Cuando se realizan el tiempo dedicado a la capacitación es insuficiente y la metodología utilizada no es la más adecuada (en términos didácticos y tratamiento de contenidos) para que los agentes participantes comprendan los temas y manejen la información que involucra el presupuesto participativo en el nivel regional. Para muchos agentes participantes provenientes de las organizaciones sociales los temas abordados son muy técnicos y se entienden poco.
4. Frente al presupuesto participativo se observa dos tipos de actitud por parte de los gobiernos regionales. Algunos como Cajamarca y Lambayeque intentan darle a su gestión un carácter más participativo, siguiendo los principios que están contenidos en el marco normativo descentralista. En cambio, otro grupo se limita a cumplir con las formalidades del proceso establecidas en el instructivo, mostrando escaso interés por promover la participación ciudadana.
5. En el Presupuesto Participativo regional se ha producido una tendencia a la **acumulación de proyectos priorizados y no ejecutados** y, como consecuencia de ello, la reducción del presupuesto disponible para nuevos proyectos. El resultado es que entre los agentes participantes hay una percepción de incumplimiento de los acuerdos que los lleva a perder confianza en el proceso. Por ello, las normas aprobadas recientemente por el MEF incluyendo requisitos para que los proyectos tengan el perfil técnico viable y sean de impacto regional, nos parecen acertadas, así como la exigencia de articular el proceso en todos sus niveles. En este sentido, en algunos procesos regionales el equipo técnico y los agentes participantes han decidido no priorizar nuevos proyectos y utilizar el presupuesto disponible enteramente para los proyectos

priorizados en años anteriores, cumpliendo los requisitos de impacto y montos mínimos establecidos.

6. Se ha determinado que la **rendición de cuentas**, programada en el seno del presupuesto participativo, termina siendo una mera formalidad que no ofrece información relevante sobre la ejecución de los proyectos priorizados el año anterior ni tampoco sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado. Lo que se ofrece es una rendición de cuentas de la gestión en general, similar a la presentada en las audiencias públicas, en las cuales, sabemos por otros reportes, la ciudadanía tampoco tiene acceso previo al resumen ejecutivo ni muchas oportunidades para plantear preguntas al informe.
7. Los miembros del **comité de vigilancia** son elegidos generalmente sin un criterio preestablecido que favorezca o facilite el cumplimiento de sus funciones. En la práctica no logran realizar sus funciones de vigilar el cumplimiento de los acuerdos por varias razones: tienen dificultades para reunirse, no tienen recursos para cubrir los costos operativos de la vigilancia, desconocimiento de sus funciones, así como dificultades para acceder a la información y al manejo de los datos sobre el ciclo de aprobación y ejecución de los proyectos.

Recomendaciones

1. Los gobiernos regionales deben realizar un mayor esfuerzo para convocar a instituciones y organizaciones de alcance o representación regional que no participan como **agentes participantes** en el proceso, así como en incorporar representantes de otras instancias de participación y concertación (CCL, espacios sectoriales, mancomunidades o asociación de municipalidades, etc.) que lleven propuestas de interés regional. Los gobiernos regionales deben alentar asociaciones de “segundo nivel” entre los agentes locales, que articulen intereses de alcance multiprovincial o regional, mediante el establecimiento, en la matriz de criterios de priorización, de puntajes adicionales a los proyectos que acrediten grados de concertación interinstitucional. A largo plazo el reto es construir - como en Piura y Lambayeque- una especie de asamblea
2. Dadas las presiones que suelen ejercer los actores del Presupuesto Participativo sobre el **equipo técnico** para que sus proyectos sean priorizados, es recomendable que sus acciones tengan la mayor transparencia y difusión posible. En ese sentido, los equipos técnicos deben establecer canales y medios de comunicación con los agentes participantes para explicar con la mayor claridad posible las decisiones que toman.
3. La **capacitación** de los agentes participantes ha de ser pensada en un contexto mayor de formación ciudadana y fortalecimiento de la participación. Por ello debe ser un proceso permanente en el que se vean involucrados tanto el gobierno regional como las organizaciones de la sociedad civil. Un tema importante de la capacitación es que los agentes participantes entiendan bien la naturaleza del proceso regional como un espacio de concertación de proyectos de impacto regional, por ello se debe enfatizar en temas como las competencias y funciones del gobierno regional y la planificación estratégica. A mediano plazo, la formación en participación y vigilancia ciudadana debe involucrar a los estudiantes de secundaria y universidad y ser incluida en la curricula de estudios.
4. En concordancia con la decisión de adoptar un esquema de programación de inversiones **multianual**, el presupuesto participativo regional debería serlo también, lo cual ayudaría a planificar mejor la priorización y ejecución de proyectos de inversión, asimismo permitiría que los comités de vigilancia tengan un mayor tiempo para capacitarse y vigilar el cumplimiento de los acuerdos y permitiría que el horizonte temporal del PP regional concuerde con el del PRDC. En ese sentido, en el año 2011 se debería avanzar con la ejecución de los proyectos priorizados en el periodo 2007 – 2010 y, coincidiendo con el inicio de gestión de las nuevas autoridades, el PP 2012 debiera ser multianual. Por tanto, los proyectos de inversión de mediano plazo para el periodo 2012-2015 debieran ser objeto de debate y discusión en el proceso electoral regional. Además, a nivel de mecanismos de planificación, los gobiernos regionales deben avanzar en la implementación de un sistema de información y planificación regional.

5. En cuanto a la **coordinación** en el presupuesto participativo. A nivel de actores, los presidentes regionales y el CCR deben propiciar reuniones de coordinación del PP en sus diferentes niveles entre autoridades y entre la autoridad y las principales fuerzas políticas y sociales. Esta coordinación debe ser permanente. En ese sentido se recomienda que las primeras coordinaciones se lleven a cabo a inicios de la nueva gestión regional y que se alimente del debate electoral previo sobre las inversiones necesarias en la región.
6. El Gobierno Nacional a través del MEF, debiera implementar mecanismos de **incentivo** (presupuestales u otros) para los gobiernos regionales que muestren indicadores de buenas prácticas en materia de presupuesto participativo. Debiera premiarse los esfuerzos por incluir proyectos a nivel de mancomunidades municipales en la elaboración y ejecución de proyectos, así como la adaptación del enfoque de resultados en el presupuesto participativo.
7. El informe de la **rendición de cuentas** debe ser puesto previamente en conocimiento de los agentes participantes, con el fin de que la información pueda ser analizada y discutida. Posteriormente a su realización debe publicarse el informe de la rendición en el portal *web*. A ello podría sumarse el uso de otros medios de difusión con los que cuenta el Estado. El gobierno regional debe ofrecer mayor información sobre las acciones de coordinación de las autoridades, la lista final de proyectos priorizados en el proceso, cuales de estos fueron incorporados en el presupuesto institucional de apertura y el avance en el logro de los objetivos del PRDC. Por otro lado, la información contenida en el Aplicativo del MEF debiera incorporar la rendición de cuentas.
8. Junto al fortalecimiento de los **comités de vigilancia** debiera alentarse el ejercicio de la vigilancia ciudadana, para lo cual se recomienda poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria en los portales de transparencia y seguir alentando la conformación de comités de obras que reúna a agentes interesados en la vigilancia de un proyecto en particular. Para la elección de los miembros del CV se debe utilizar criterios como el de representatividad territorial o sectorial, soporte institucional y capacidades técnicas, con el fin de hacer frente las dificultades identificadas. Los integrantes de los CV deben ser nombrados al inicio del proceso para que puedan vigilar el trabajo del equipo técnico. Para afrontar el costo de la vigilancia podría pensarse en incorporar en el presupuesto del proceso el financiamiento de movilidad y gastos operativos del CV, sin que eso signifique una dieta, pues iría en contra de su necesaria autonomía.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Boletín de Vigilancia N°2

BALANCE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL

Se terminó de imprimir en noviembre de 2009
en los talleres gráficos de SINCO editores
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974
• sincoeditores@yahoo.com

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano De Estudios Sociales

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



cedep

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



ASOCIACION
ARARIWA

Asociación ARARIWA



ceder

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

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



cedepas
centro ecuménico de
promoción y acción social
norte

Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS NORTE



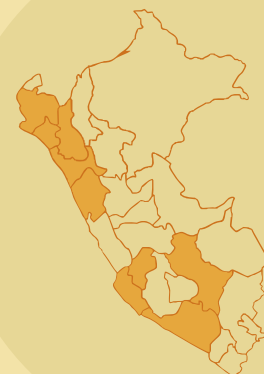
alternativa
Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

REGIONES DEL SISTEMA VIGILA PERÚ



Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos : 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe