

Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

 **Oxfam**

Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional

Romeo Grompone

Auspician:



Cuadernos Descentralistas N° 15

© **Grupo Propuesta Ciudadana**
León de la Fuente 110, Magdalena
Telef. 613 8313 Telefax 613 8315
Email: propuest@desco.org.pe

Primera edición

Lima-Perú. Abril del 2005

Tiraje: 1.000 ejemplares

Hecho el depósito legal: 1501012003-7051

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

Cuidado de edición : Carolina Teillier

Coordinación: Carola Tello

Diseño/Impresión: A-4 Impresores s.r.l.

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



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios
Regionales Andinos
«Bartolome de las Casas»
CBC



Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER

CEDEPAS

Centro Ecuménico de
Promoción y Acción
Social - CEDEPAS



Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y
Propuesta - IDS

Juan Rheineck

Presidente del Directorio

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo

Índice

Presentación	5
Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional	9
<i>Romeo Grompone</i>	
Introducción	11
1. Valorando la participación en una sociedad heterogénea	13
2. Nuevas ideas sobre un viejo tema. La participación en asuntos administrativos, en políticas públicas y en espacios locales	16
3. ¿Y para qué queremos presupuestos participativos?	18
4. Experiencias internacionales y del país en discusiones participativas sobre asignación de fondos	20
5. Las dificultades para entender el presupuesto participativo regional	30
6. Las experiencias regionales: Cusco, San Martín, Huancavelica, Piura y Puno	39
7. Un examen del proceso. Tendencia a la desmesura y desajustes con la realidad	51
8. Conclusiones: las razones para sostener una posición optimista sin necesidad de tomar atajos	67
Referencias bibliográficas	72

PRESENTACIÓN

La participación es uno de los procesos más interesantes e importantes de la transición democrática. Junto con la descentralización son las únicas reformas significativas que continúan, pues las demás están estancadas o en retroceso por la incapacidad y el sostenido deterioro del gobierno, lo cual explica en gran parte esta situación, pero se trata de un escenario mucho más complejo, que involucra al conjunto del sistema político. La frustración y la desconfianza frente a la institucionalidad democrática ganan posiciones en amplios sectores de la población, muchos de los cuales tuvieron un rol activo en la resistencia y el derrumbe del régimen autoritario y mafioso del fujimorismo.

La democracia peruana está sumida en una profunda y permanente precariedad. La estabilidad y la gobernabilidad del régimen sobreviven de crisis en crisis. Es así que parece estar en cuestión no sólo el gobierno de turno sino también una forma de entender y de hacer política. La fragmentación del apoyo ciudadano a los diversos candidatos, así como el sostenido resurgimiento de las corrientes autoritarias ponen en evidencia esta realidad. A ello se suma el casi unánime rechazo a los diversos poderes del Estado y al sistema de partidos.

El cuestionamiento y debilitamiento de la democracia no es exclusivo de nuestro país sino que forma parte del contexto político de casi todos los países de América Latina. Los hechos parecen mostrarnos que, en situaciones como las de nuestros países, transitar sólo por el camino de la reforma de la representa-

ción electoral para enfrentar la crisis de legitimidad de los regímenes democráticos es absolutamente insuficiente.

Revertir esta situación y retomar en nuestro país la ruta de la consolidación democrática requiere de una propuesta y de un bloque social que sustenten un cambio integral del sistema político. El fortalecimiento de la representación es vital para la consolidación de una democracia moderna e inclusiva, pero es cada vez más evidente que se trata de una ruta insuficiente. Es necesario incluir nuevas formas de acceso de la sociedad y la población a la definición de las políticas públicas. Es fundamental que busquemos y construyamos otras maneras, innovadoras e inclusivas, de ejercicio del poder político. En esta perspectiva es interesante constatar cómo, en medio de un sistema político en crisis y seriamente cuestionado, han logrado instalarse y avanzar dos tendencias como la descentralización y la participación, ambas con una significativa potencialidad de cambio.

Los argumentos contra la participación –como la complejidad de la gestión pública o la necesidad de ser eficientes– no pueden aceptarse para excluir a la sociedad de las decisiones, sino que deben ser tratados como problemas a enfrentar y resolver. Las nuevas tendencias tecnológicas, sobre todo en campos tan relevantes para la democracia como la comunicación y el acceso a la información, así como los profundos cambios en el tejido social y político, abren nuevas exigencias y opciones para impulsar esta tendencia democratizadora.

Debemos evaluar esta perspectiva a la luz del objetivo básico para un régimen democrático que es la legitimidad, aspecto sin el cual la gobernabilidad democrática será siempre puesta en cuestión, ya sea en el nivel nacional o en el regional y el local. El evidente desencuentro de intereses y agendas entre el sistema de partidos, las organizaciones sociales y la población en general están en la base de la profunda crisis de legitimidad. Esta tendencia se profundiza por el debilitamiento de los Estados nacionales y por sus crecientes limitaciones para responder a las demandas y expectativas de la gente.

La participación es una propuesta que puede contribuir a resolver esta fragmentación, cuyos efectos son negativos para todo el sistema político. Es importante entender que la relación entre democracia representativa y participativa estará siempre marcada por tensiones y conflictos, lo cual exige de un marco institucional en el cual éstos se puedan procesar para establecer equilibrios y acuerdos que permitan a la sociedad peruana consolidar ambas dimensiones de la democracia.

La participación pone en debate una forma de impulsar el cambio y la innovación, en un contexto en el cual todos los sectores democráticos declaran su convencimiento sobre la necesidad de hacer realidad una profunda modificación en las instancias de gobierno y en las de la representación política. Se trata de una ruta de ampliación de la democracia que pone en cuestión la forma excluyente en la que se ejerce el poder. La trascendencia que tiene la elección de las autoridades mediante el voto universal no puede convertirse en un argumento para excluir de la escena pública a los actores sociales e institucionales cuya legitimidad proviene de su capacidad de expresar a sectores significativos de la vida social, económica y cultural.

No se trata, por tanto, de un tema administrativo o de procedimientos, sino de un debate que está directamente vinculado a la reforma del Estado, a sus formas de relación con la sociedad, así como a una realidad de exclusión de las mayorías.

Con excepción de las corrientes autoritarias, en el discurso político de todos los parti-

dos democráticos se plantea que la sociedad civil es un interlocutor importante, que el diálogo y la concertación deben formar parte del ejercicio del gobierno y que debe existir el control ciudadano sobre la gestión pública. Sin embargo, si bien el nivel discursivo es un terreno de disputa importante, existe una ruptura con la práctica de los actores políticos y sociales. Una cultura política autoritaria, centralista y clientelista no se modifica en pocos años. Se trata de procesos complejos, que se ubican en el largo plazo y que deberán enfrentar resistencias de actores políticos y económicos de gran significación en la sociedad peruana.

Desde el inicio de la transición democrática, durante el gobierno de Paniagua, se abrieron diversos espacios para la participación, tanto entre los sectores como en las localidades y departamentos. Sin embargo, es con el proceso de descentralización que esta dimensión se proyecta a todas las municipalidades y gobiernos regionales del país. El rechazo al hipercentralismo del régimen autoritario, así como el rol activo de los movimientos regionales en la resistencia democrática confluyeron para retomar esta importante reforma política e institucional. Una característica de este proceso es que acerca el ejercicio del poder a la población, a través de la toma de decisiones.

La inclusión de la concertación en la legislación descentralista recoge la experiencia acumulada por diversas experiencias locales y, en mucha menor medida, departamentales de concertación. Estas nuevas formas de relación entre la sociedad civil y las autoridades locales se llevaron adelante en el país desde la década de los ochenta y se expandieron en los noventa. Existe una significativa corriente de instituciones, actores sociales y autoridades locales comprometidas con estos procesos de concertación y planificación local y regional. En la década anterior fueron una forma de resistencia a la hegemonía del proyecto fujimorista.

Los objetivos que se señalan en el marco normativo para la descentralización y la participación generan rápidos consensos, lo cual muchas veces hace muy difícil el análisis de temas y problemas críticos sobre los que es

fundamental buscar respuestas e innovaciones. Se trata de una apuesta por construir una democracia distinta, basada en una representación política fuerte pero también en una nueva definición del rol de la sociedad y de los ciudadanos.

Uno de los temas más interesantes de las dinámicas de participación y concertación vinculadas a la descentralización es la formulación participativa de los presupuestos locales y regionales. Por ello, este número de los *Cuadernos Descentralistas* está dedicado a presentar una sistematización sobre estos procesos.

En este ensayo, el autor pone en agenda algunos aspectos críticos que esta experiencia ha puesto en evidencia. Se puede coincidir o discrepar con el análisis y la interpretación que se hace de los mismos, pero lo cierto es que no pueden dejar de abordarse y de buscar nuevos caminos para responder a las interrogantes que nos plantea un proceso social y político tan complejo e innovador como es la participación.

Un aspecto que se señala es la explicable tendencia de los actores sociales e institucionales a responder en función de sus intereses específicos, lo cual hace sumamente compleja la construcción de acuerdos orientados en función de visiones vinculadas al desarrollo regional o local. Otro tema relevante es la tensión ya señalada entre representación y participación, lo cual puede derivar en discursos y actitudes contrarias a la actividad partidaria. Esto afecta obviamente la necesaria tarea de renovar y fortalecer el sistema de partidos, y termina debilitando toda forma de acción política. De esta manera contribuye a reducir la participación a un problema de procedimientos o de metodologías.

Nos encontramos con otras constataciones, como que la mayoría de ciudadanos no participa, lo cual centra estos procesos en minorías activas, con el riesgo que surjan los profesionales de la concertación en un contexto caracterizado por la debilidad y la fragmentación de las organizaciones e instituciones. Igualmente importante es el tema referido a los costos de la participación en términos de tiempo y recursos, donde los más

afectados son los sectores que viven en situación de exclusión y pobreza.

Nos parece importante relevar otros dos temas que se señalan en el estudio. Uno primero es el de una adecuada y equilibrada articulación de la exigencia de eficacia y eficiencia que hace la población a las instancias de gobierno con el objetivo de democratizar la gestión pública. Lograr resultados es un imperativo no sólo para quien está en el gobierno sino también para los procesos e instancias de concertación. El otro aspecto relevante es la contradicción entre una realidad territorial diversa y un diseño de los procesos de concertación y participación orientado más bien a la homogenización, lo cual lleva a debilitar experiencias anteriores o a limitarlas al mero cumplimiento de la formalidad, restando sus potencialidades como proceso social y político.

Un tema que se destaca en este estudio son las experiencias previas, y se toman como ejemplos las de Porto Alegre y la de Bolivia en América Latina, así como, entre las nacionales, las de Limatambo y de Villa El Salvador. Esto nos parece importante, ya que el estudio analiza la implementación de presupuestos participativos en cinco regiones en cuyo diseño se recogen elementos de estas iniciativas. Esta comparación nos permite tener una idea general de las diferencias y constatar cómo algunos problemas encontrados tienen que ver con la dificultad de adecuar estas iniciativas a nuestra realidad o haber dejado de lado algunas lecciones significativas de estas iniciativas.

Este estudio identifica igualmente las dificultades que contienen las normas y los procedimientos, así como los roles de las instancias de participación a partir de una aproximación a lo sucedido en cinco departamentos. Sobre la base del diálogo con representantes sociales, políticos e institucionales, así como del análisis de los instrumentos y productos, se constata la diversidad que caracteriza a nuestro territorio, así como la existencia de problemas compartidos. El estudio plantea agendas que pueden ser útiles para cada departamento, al igual que para las diversas experiencias locales y regionales.

Cuando hablamos de participación y concertación local y regional nos estamos refiriendo a temas que son de gran importancia, como son los planes de desarrollo y la distribución de los recursos de inversión de los gobiernos regionales y municipales. Por ello es fundamental la advertencia que se plantea en este estudio sobre el peligro de debilitar el aspecto político de estas dimensiones, así como la tendencia que se constata en diversas normas y actores, de concentrarse en la definición de acuerdos generales sin capacidad operativa, así como en simples discusiones metodológicas.

El estudio, en su parte final, incluye un conjunto de reflexiones y sugerencias que consideramos que deben ser trabajadas entre los distintos actores sociales, políticos e institucionales que están involucrados en estos procesos participativos. En esta parte se incluyen ideas vinculadas a la capacidad de articular el territorio desde los distintos niveles, así como al diseño del proceso en términos de plazos. Igualmente aborda el tema de la imprescindible definición de las

competencias entre los tres niveles de gobierno y los problemas existentes en la relación entre los gobiernos regionales y las instancias de participación, incluyendo las diferencias de capacidades y de recursos para analizar y proponer. Pone en debate el asunto de la capacitación, planteando aspectos que incluyen un nivel de complejidad que muchas veces está ausente del debate sobre este tema.

Para el Grupo Propuesta Ciudadana es muy grato poner a disposición de los dirigentes sociales y políticos este trabajo que esperamos pueda motivar el debate y el intercambio abierto y franco sobre temas que nos parecen de primera importancia. Éste es el tercer estudio que hacemos sobre los presupuestos participativos, los que consideramos son una innovación de gran potencialidad democratizadora. Continuaremos en esta orientación que nos permite combinar, en directa relación con nuestros socios y aliados estratégicos, la intervención en campo para el fortalecimiento de estos procesos con su análisis crítico.

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo
Grupo Propuesta Ciudadana

Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional

ROMEO GROMPONE

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

INTRODUCCIÓN

En el Perú se ha establecido la obligación de elaborar y aplicar presupuestos participativos en todos los distritos, provincias y regiones. Las secuencias que deben ordenar este proceso han sido detalladamente reglamentadas. Lo limitado de los fondos asignados para inversión, sobre todo en el caso de las regiones, tiene que ver con que el tema todavía no haya concitado preocupaciones y debates que involucren a la mayoría de los partidos políticos y las organizaciones sociales influyentes. En cambio, ya se toma en cuenta en la agenda de las autoridades locales.

Los promotores de esta reforma esperan que dé curso a una activa movilización democrática de la ciudadanía y produzca cambios sustantivos en la definición de las políticas públicas y en el modo de aplicarlas. Quienes están convencidos de las ventajas de la propuesta consideran que puede ser una respuesta creativa ante el aislamiento de las élites y de la clase política, la ineficiencia de las burocracias y la debilidad de los actores sociales, que ahora tendrán nuevos referentes institucionales, lo que contribuirá a fortalecer sus organizaciones. Además se conseguiría evitar, por lo menos en parte, la irrupción de movimientos de protesta que ahora no cuentan con canales adecuados para expresar sus demandas.

En el presente, a dos años de iniciada la experiencia, son contados los trabajos que se detienen a analizar lo ocurrido en distintos contextos locales. Este informe surge de un breve estudio sobre presupuestos participativos regionales en el Cusco, Huancavelica,

San Martín, Piura y Puno. Debido a lo limitado del trabajo de campo realizado, no es posible hacer un aporte significativo en términos de propuestas; pero sí al menos identificar los logros y las limitaciones del cambio institucional.

En una primera parte considero las razones que explican la participación ciudadana en políticas públicas, entre ellas las relativas a asuntos presupuestales. Examinó también algunas experiencias latinoamericanas y peruanas comparadas, que han servido en parte como referencia para los impulsores de este proceso, y que además ayudan a entenderlo mejor. En un segundo tramo analizo la legislación sobre la materia, con el propósito de comprender los alcances de la experiencia y algunas de sus incongruencias, sin pretender hacer un análisis jurídico riguroso. Describo los casos del Cusco, San Martín, Huancavelica, Piura y Puno. Por último, analizo las lógicas políticas y sociales que han orientado a los actores del estado y la sociedad, y presento los criterios a seguir que —en mi opinión— harían que los presupuestos participativos concitaran una mayor intervención ciudadana, en un proceso que podría resultar más eficaz.

El campo de observación de este informe tiene dos limitaciones: la relación entre los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos, y los vínculos entre los proyectos y los criterios para su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, por carecer de la formación adecuada para estudiar ambos aspectos. El primer tema

ha sido priorizado por Propuesta Ciudadana en su análisis de este proceso en el año 2003. Existe, además, un competente estudio al respecto realizado por José López Ricci y Elisa Wiener.¹

Agradezco su valiosa colaboración a las 49 personas entrevistadas. Ante las dificultades que planteaba el tema estudiado, en muchos casos no sólo sirvieron para recoger observaciones y experiencias sino también para intercambiar opiniones. Para que las cosas salieran lo mejor posible, conté con el activo y desinteresado compromiso de Inés Fernández Baca, Ilse Alvizuri, Eliana Llosa, Carlos Chevarría y Alberto Delgado en el Cusco; José Carranza, en San Martín; Humberto Lizana, Marta Rivasplata y Víctor Manzur en Huancavelica; Julio Oliden y Maximiliano Ruiz en Piura; y Paulo Vilca en Puno. Carlos Meléndez colaboró con competencia y eficacia en las primeras etapas de este trabajo. María Isabel Remy contribuyó decisivamente a que asociara este tema con el de la participación en espacios locales y los alcances del proceso de descentralización. Lui-

sa Córdova y Gerardo Távara, de la Defensoría del Pueblo, y Luis Chirinos me ayudaron a interpretar el marco legal tratando de salvar mis numerosas confusiones y dudas. Sandra Doig, de Pro Descentralización (PRODES), expuso con generosidad intelectual los resultados a los que estaba llegando en su investigación y ayudó a organizar el trabajo de campo en San Martín.

Discutí los primeros resultados de este informe con los investigadores de Propuesta Ciudadana y con Martín Tanaka, Carolina Trivelli y Patricia Zárate, del Instituto de Estudios Peruanos. En enero del 2005 expuse un primer esquema de redacción en un taller organizado por Propuesta Ciudadana; fue comentado por Alejandro Diez y María Isabel Remy, y discutido con investigadores y promotores procedentes de distintos departamentos. Afortunadamente, hubo oportunidades para el debate. He procurado recoger las críticas y sugerencias recibidas en todos estos casos, si bien soy único responsable de las afirmaciones y conclusiones a las que finalmente he llegado.

1 José López Ricci y Elisa Wiener: «Planeamiento y presupuesto participativo regional 2003-2004: enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los Agentes participantes», en Cuadernos Descentralistas n.º 11: *La participación ciudadana en el presupuesto participativo*. Grupo Propuesta Ciudadana, junio del 2004.

1. VALORANDO LA PARTICIPACIÓN EN UNA SOCIEDAD HETEROGÉNEA

Este informe tiene como propósito hacer una defensa de los presupuestos participativos como instrumentos de gestión pública y búsqueda de democratización de las relaciones entre el estado y la sociedad. El empeño tiene sin embargo un precio: revisar los supuestos legislativos y políticos con los que hasta ahora se ha tratado de alcanzar este objetivo. Entiendo que algunas propuestas, ordenamientos e iniciativas parecen desencaminados a veces, poco realistas en otras ocasiones, a menudo incongruentes. Tiendo a desconfiar además de los consensos, si por tales se está entendiendo —como parece costumbre en nuestra sociedad— la definición de objetivos inequívocos que, una vez conseguidos, no deberían estar expuestos a examen posterior. Valoro en cambio los acuerdos surgidos de la confrontación de opiniones; que se llegue a configurar puntos de vista compartidos y se mantengan otros en suspenso, abiertos entonces a cambios de orientación, lo que no traba el proceso de toma de decisiones sino que lo vuelve más receptivo a una actitud innovadora.

Quisiera permitirme comenzar el trabajo con una aproximación impresionista. Parece haber algo de desmesura y desatino si pedimos lo mismo —en términos de participación ciudadana— a los 25 gobiernos regionales, a los 194 municipios provinciales y a los 1.864 municipios distritales del país; y sin embargo, ello es precisamente lo que estamos haciendo. Las mismas leyes y reglamentos pautan la intervención de la sociedad en el distrito selvático de Torres Causana, provincia de Maynas, con 1.661 electores hábiles

para votar en los comicios municipales del 2002; en el distrito campesino de Limatambo, provincia de Anta, Cusco, con 4.328 electores; en el urbano de José Leonardo Ortiz, provincia de Chiclayo, Lambayeque, con 76.465 electores; y en San Juan de Lurigancho, Lima, con 392.997 electores. Para no seguir abundando en ejemplos, y colocándonos en el ámbito provincial, encontramos en el departamento del Cusco la propia provincia del Cusco con la ciudad capital y 210.398 electores, y la de Acomayo con 13.714 electores.

No es sólo un problema de escala de la población involucrada, aunque de por sí éste sea un componente importante, ya que el argumento clásico que justifica la descentralización —y que no podemos menos que compartir— es que los ciudadanos conocen mejor los problemas que afligen a su comunidad, y esto los hace sentirse concernidos, cercanos y más capacitados para juzgar lo que hacen las autoridades. Además, resulta incongruente señalar —y hasta celebrar— la existencia de una sociedad heterogénea y decidir a la vez que los estilos de participación sean establecidos haciendo tabla rasa de las diferencias; instalar por ejemplo consejos de coordinación local provinciales y distritales con las mismas características en todas partes. El universalismo jurídico es necesario cuando se establecen las reglas institucionales básicas de un estado de derecho y los procedimientos de representación, porque de lo contrario se estarían desconociendo los principios de la igualdad ciudadana; en la participación, en cambio, salvo en los llamados institutos de democracia directa —iniciativa legal, referén-

dum y revocatoria— conviene ser cauto: establecer unos pocos principios generales y dejar un amplio espacio a la creatividad de la población, tantas veces invocada.

Las experiencias de participación registran, como veremos, distintas historias; es más: cuando en una localidad se señala con tono optimista que el presupuesto participativo no es una experiencia nueva, se está haciendo referencia a una trama asociativa anterior que ahora hay que reformular, sin que se consiga advertir, en términos de una buena política, las razones para dejar atrás lo adquirido. Se asiste entonces a una paradoja: los defensores del presupuesto participativo señalan los antecedentes que han llevado a que la sociedad se haya encaminado en esta dirección... y en el paso siguiente, a esta misma sociedad, le desconocen y hasta le borran su historia —como si nos encontráramos ahora en un estadio cualitativamente superior—, a la vez que se señala que todavía estamos en una etapa de aprendizaje de un proceso que llevará muchos años.

Como veremos en este documento, se trata de establecer unas pocas pautas que permitan a las organizaciones sociales canalizar demandas y articular proyectos; que tales pautas puedan ser compatibilizadas con criterios técnicos que permitan que un proyecto se acople a otros de mayor aliento y se articule con políticas públicas o locales; y sobre todo, se trata de crear una estructura de oportunidades para que la participación sea una opción de los ciudadanos. Poco tiene que ver esto con una apelación bienintencionada a una supuesta voluntad preexistente que suponga que todos los participantes en esta iniciativa se pondrán en línea siguiendo disposiciones de las élites, sabiendo que éstas se encuentran aisladas y sin capacidad de convocatoria.

Tal parece, en cambio, que la farragosa tradición ibérica —y en parte también colonial y andina— de acumular normas y reglamentos quisiera encuadrar la realidad, más que entenderla o pretender transformarla. En nuestra manera de entender los presupuestos participativos, lo casuístico, el propósito empecinado de que nada quede sin previsión, parece agotar el campo de lo observado antes que dejar un campo abierto a la innova-

ción. A las rutinas burocráticas de atenerse a normas y procedimientos establecidos se las combate en sus propios términos, sin advertir lo contradictorio de este objetivo desde su mismo punto de partida.

Es cierto que el Perú es un estado unitario, pero ello no debería dar pie al malentendido de que es posible auspiciar la participación descentralizada desde un discurso que la niega al ser devotamente centralista, ya que no admite desviaciones ni resquicios donde hay cabida para proponer opciones diferentes, en lugar de una interminable sucesión de correctivos parciales. La consecuencia de quienes han persistido en este razonamiento no remite solamente a ideas del buen orden deseable sino a una desapacible separación entre presupuestos participativos —convertidos en un tema que concierne a pocos— y movimientos sociales desarticulados que convulsionan a la sociedad. Si la primera orientación no es un intento parcial de responder al segundo desafío, en buena medida será irrelevante.

Cuestionando la concentración del poder en las élites por razones de eficacia y democratización

Antes de proseguir el análisis conviene que nos detengamos en algunas razones que han llevado a una creciente corriente de opinión a defender la participación, tanto en términos generales como en lo relativo a los presupuestos locales. En el plano político —al que nos referiremos brevemente porque sobrepasa los límites de este trabajo— tal valoración se debe, en parte, al cuestionamiento del excesivo énfasis en la capacidad de los procedimientos de la democracia representativa para garantizar, de modo exclusivo, una conducción adecuada de los asuntos públicos; así como al examen de las consecuencias, para la estabilidad misma, del sistema de la desafección de la mayoría de los ciudadanos respecto a las élites.

Hasta hace pocos años parecía existir una tendencia hegemónica que entendía que la complejidad creciente de temas que se volvían políticos (regulación económica, salud, educación, seguridad social, medio ambiente, entre otros) hacía que la mayor parte de las

decisiones se separaran inevitablemente del control de los ciudadanos. Como veremos, sólo recién se ha entendido que esta población retenía, en algunos asuntos, los conocimientos necesarios para la mejor atención de los problemas que se planteaban, a la vez que se requería de su convencimiento y su compromiso para ejecutar políticas públicas.

Por otra parte, antes se consideraba que la inevitable emergencia de los «intereses particulares» hacía más importante la agregación y el ordenamiento de los mismos por partidos y grupos, antes que una discusión que involucrara, hasta donde fuese posible, a un grupo significativo de ciudadanos. Ahora se tiende a considerar que deben convivir el pluralismo social con las expectativas, la necesaria intermediación política con la búsqueda de acuerdos que no pueden limitarse a arreglos particularistas entre ciudadanos y organizaciones sociales con el estado, si bien tales arreglos también siguen importando. Se entiende, además, que la democracia como acuerdo institucional para seleccionar élites profesionalizadas que durante ciertos periodos y en algunas sociedades aseguraban la eficacia política, tiende ahora, en comunidades que viven contextos de crisis o de incertidumbre, a ir acrecentando la brecha entre gobiernos y ciudadanos hasta extremos que precipitan situaciones de desconfianza, debilitando controles sociales y generando condiciones de ingobernabilidad.

Con un argumento en la misma dirección pero más democrático, la idea de la conveniencia de recurrir a las élites para ordenar el conjunto del juego político y social se basaba en el presupuesto no demostrado —salvo en algunas contingencias históricas— de una sociedad de masas que ejercía presiones autoritarias sobre el sistema político y que llevaba al poder a liderazgos autoritarios. Este razonamiento falla, en primer lugar, porque —como señala Avritzer— no está probada la existencia de una convicción generalizada de las élites acerca de la conveniencia del orden

democrático; es más: conflictos entre esas élites han provocado destituciones de presidentes surgidos en elecciones libres (Brasil en 1964, Argentina en 1996 y Chile en 1973).²

En otro plano, las concepciones que defendían un orden democrático renuente a la participación suponían que, en general, los movimientos sociales tenían un componente desestabilizador. Ahora se tiende a valorar el equilibrio que le daba al sistema la presencia de organizaciones sociales de diverso tipo, así como —ya en el ámbito político-administrativo— la conveniencia de que los ciudadanos conocieran la gestión pública e intervinieran en ella, particularmente en lo referente a los presupuestos de los espacios locales. Ahora se entiende mejor la formulación teórica clásica de que una cultura de rendición de cuentas no sólo otorga mayores garantías de un buen gobierno sino que evita en parte el descrédito del régimen político, que ha conducido con frecuencia al desistimiento o la salida del sistema.

Se entiende mejor también, en la presente coyuntura, que en una agenda los intereses deban ordenarse y articularse para evitar situaciones de desborde; pero, a la vez, que hay nuevos temas de relevancia pública que implican una atención selectiva a cada demanda, desde los delitos ambientales, las condiciones de uso de internet o el empleo de la biotecnología, hasta —en pequeñas comunidades locales— el establecimiento de prioridades en la inversión pública, proceso en el que una decisión centralizada e inconulta no sólo la hace poco democrática sino ineficaz. En buena medida, la solución de este conjunto de problemas lleva a pensar en mejorar los sistemas de comunicación e información, en decisiones tomadas en redes y no en estructuras rígidas organizadas desde un espacio excluyente, y en la necesidad de plantear —de modo realista y no retórico— la profundización de la democracia y la búsqueda de espacios de consulta, de discusión de ideas y, si se puede, de concertación.

2 Leonardo Avritzer: «Modelos de democracia deliberativa: una análisis del presupuesto participativo en Brasil», en Boaventura de Sousa Santos (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004. En líneas generales, los argumentos sobre las ventajas de la dimensión participativa de la democracia siguen el razonamiento de este autor.

2. NUEVAS IDEAS SOBRE UN VIEJO TEMA. LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN ESPACIOS LOCALES

En el ámbito local, y con parecidas líneas de razonamiento, se entiende que la participación soluciona no sólo problemas de gobernabilidad, en el sentido de que puede ayudar a reducir costos, facilitar información y canalizar demandas, sino que también contribuye a la inclusión social —y con ello a mejorar la calidad del régimen democrático y aumentar la capacidad de gobierno, para lo cual se utiliza el dudoso neologismo *gobernanza*—, que tiene que ver con una activa interacción entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales de la comunidad. En teoría, la participación permite salir del círculo de la evaluación retrospectiva en que los votantes seleccionan candidaturas, eligen, evalúan y se limitan luego al voto como único recurso disponible de castigo o recompensa por lo actuado por los gobernantes.³ La administración como tal no parece estar sujeta a ningún escrutinio público; la burocracia aparece entonces cercándose a sí misma y cercando a la sociedad en su «jaula de hierro», para usar la expresión de Weber.

La concepción tradicional juzga que la legitimación política tendría que avalar la administrativa y prescinde de considerar que ésta se encuentra sujeta a sus propias lógicas e inercias, lo que no debería llevar tampoco al razonamiento opuesto sobre la independencia de ambos niveles de decisión. El problema que concierne en especial a los presupuestos participativos es que no se trata de tomar en cuenta exclusivamente a la política, así en sin-

gular, sino de discutir *las políticas* que pueden ser más o menos congruentes con los grandes lineamientos que el gobierno proclama. Una administración que dialogue con los ciudadanos, dispuesta a la intervención de éstos, puede acaso conciliar la democratización con la eficiencia porque en teoría permite reducir las resistencias del entorno —una vez que se sale de la situación de aislamiento—, al haber discutido con los afectados una decisión, sus objetivos y sus consecuencias. E incluso puede favorecer la comunicación en el mismo ámbito público, ya que las exigencias de interpelar a la ciudadanía llevarán eventualmente a consultar a otros sectores del estado, promoviendo una colaboración que supere la tendencia a la segmentación funcional de la burocracia, consecuencia de su refugio en saberes especializados, imposible de superar con el solo recurso a normas y reglamentos.

Los costos de la intervención ciudadana

En todo caso, el desafío político y social consiste en superar los problemas que la participación trae consigo, antes de caer en la inocencia —frecuente entre quienes defienden este principio— de confundir lo que se quiere con aquello que efectivamente ocurrirá, usando como santo y seña que se trata de crear «voluntad política». Entre otros inconvenientes, debe señalarse que este proceso de participación, aun orientado con realismo, lleva a menudo a que las decisiones sean más lentas; lo que contrasta, por ejemplo, con lo apreta-

3 Joaquim Brugué y Raquel Gallego: «¿Una administración pública democrática?», en Joan Font (coordinador), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, 2001.

do de los plazos de discusión del presupuesto participativo. Supone además un considerable empleo de tiempo y recursos, tanto para la administración como para los ciudadanos, lo que produce resistencias en unos y otros. Y por supuesto, como se verá más adelante, los más pobres serán los mayores afectados por estos costos. La superación de este problema no sólo pasa por promover valores cívicos sino por conferir sentido de la oportunidad y de la eficacia a las discusiones que se emprendan.

La participación tiende, además, a promover el exceso de particularismos. Si bien se puede aspirar a constituir un interés público, la mayoría de las personas optan por privilegiar sus objetivos inmediatos, así como aquello que les proporciona ventajas tangibles, en detrimento del compromiso con soluciones acaso más razonables —si el asunto fuera visto por un observador externo—, pero que al afectado no le conciernen directamente por lo menos en el corto plazo. En otro ámbito, la participación puede reducir la capacidad de intermediación de los partidos; por ello, en vez de ampliar la democracia representativa, tiende a confundir planos y, en algunos casos, como ocurre a veces cuando es mal interpretada en el presupuesto participativo, conduce a las minorías activas —pero en los hechos, de reducida convocatoria social— a razonamientos antipolíticos y a enfrentarse a las ya precarias estructuras de mediación del estado de derecho.⁴

Es necesario aceptar, también, que la mayoría de los ciudadanos no participan o lo hacen de manera inconstante: en general, aun en las experiencias más exitosas como las de Porto Alegre, se involucran en el proceso un reducido grupo de vecinos. Es cierto que, como contrapartida, quien se decide a intervenir, aunque sea de manera ocasional, comprende mejor el funcionamiento del gobierno local, los canales para lograr influencia y la importancia de los pequeños logros que sur-

gen de su esfuerzo personal. La salida a esta justificada intermitencia es, en este caso, regular adecuadamente las instancias de participación y combinarlas con una buena elección de delegados para otras etapas de la discusión; tema que, como analizaremos, no está resuelto —o más bien, ni siquiera considerado— en el estilo con que se ha diseñado en el país el presupuesto participativo.

Es preciso saber, finalmente, que resulta inevitable que surja el participante a tiempo completo, motivado ya sea por razones altruistas, por ser dirigente de una organización política y social que legítimamente busca ganar espacio de influencia o porque ha establecido relaciones clientelistas con alguna autoridad. Este protagonista puede hacerse imprescindible o inevitable debido a la información de la que dispone, que le facilita el acceso a quienes toman las decisiones en la administración o en las asociaciones de la comunidad. Tal rasgo no debe tomarse como una limitación grave de los presupuestos participativos, recurriendo a una suerte de puritanismo mal elaborado que distingue lo puro de lo impuro y anatemiza. El problema consiste, más bien, en los recursos legales y la fortaleza de la trama asociativa que se haya conseguido establecer para reducir, en buena medida, las capacidades no justificadas de injerencia de algunos actores en los asuntos de gestión pública que se discuten.

Pensando en el presupuesto participativo de Porto Alegre, Zender Navarro define en los hechos un marco general —que va más allá del caso examinado— de potencialidades y problemas que deberá enfrentar un proceso que procure la intervención ciudadana en una instancia de estas características. No es de buen estilo seguir lineamientos respetando un canon, pero de todas maneras puede tomarse como un conjunto de buenas ideas que, como veremos, en lo fundamental no se han aplicado al caso peruano.⁵

4 Elvia. M. Cavalcanti y Reynaldo Mais plantean una crítica en estos términos. Véase «Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas», en *Reforma y Democracia* n.º 18, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, octubre del 2000.

5 Zender Navarro: «Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)», en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós y CLAD, Buenos Aires, 1998.

3. ¿Y PARA QUÉ QUEREMOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

El presupuesto participativo busca, por lo general, una progresiva reducción de las prácticas clientelistas, al quitarles espacio para su desarrollo gracias a la adecuada confluencia entre criterios deliberativos y técnicos. Entre los pobladores del lugar donde se aplica, esta iniciativa hace consciente la necesidad de contar con buenos delegados que los representen. La intervención directa de los ciudadanos tiene necesariamente un límite, si se quiere conjugar eficacia con democratización. Como veremos, en la experiencia peruana se le quita espacio a las instancias de representación introduciendo la difusa figura del «agente participante», lo que fortalece en los hechos al presidente regional, a los técnicos de ese nivel de administración y a los profesionales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Una experiencia de presupuesto participativo exitoso suscita en otras ciudades o espacios locales el interés por promover iniciativas en esta dirección. Lo que no ocurrirá, como en el caso peruano, es que se aplique indiscriminadamente un mismo modelo a todo un territorio. La debilidad de las élites políticas, técnicas y sociales en el país trae entre sus consecuencias la falta de imaginación y una escasa sensibilidad para entender qué está ocurriendo en las distintas sociedades locales.

En el proceso, las personas aprenden a negociar más allá de lo reivindicativo (aunque este aspecto, por supuesto, sigue importando). Saber cómo funciona una estructura de decisiones municipales, por lo menos en

sus lineamientos básicos; tratar directamente con las autoridades, que no tienen otra alternativa que considerar las opiniones que los ciudadanos les formulan; atender en función de la correlación de fuerzas los cambios de orientación que se producen cuando se desencadena un diálogo entre autoridades y actores sociales, son todos rasgos que en conjunto hacen que los consensos —cuando se alcanzan— cobren valor y vigencia. Existe un control social en la medida en que los ciudadanos tienen nociones sobre costos de obras y tiempos de ejecución, lo que en parte evita la discrecionalidad de los funcionarios o, en una hipótesis extrema, los casos de corrupción. En América Latina, la reciente tendencia jurídica a hacer más exigentes los criterios de transparencia en la gestión pública —consecuencia de lo ya visto del cuestionamiento de los cotos cerrados de las decisiones burocráticas o de gobierno— tiene como correlato que le da vigencia social la existencia de un grupo significativo de ciudadanos que pueden ejercer la fiscalización en algunos aspectos. Ya no se trata entonces, en todos los casos, de un conocimiento reservado a unos pocos especialistas.

Las inevitables tensiones del proceso

En todo presupuesto participativo existe una tensión inevitable entre, por un lado, la tendencia de las autoridades a reservarse una instancia de discrecionalidad en las decisiones —resultado a veces del peso de intereses particulares o de grupos de poder, pero en otros casos también de compromisos previos

democráticamente establecidos con sus electores— y, por otro lado, las prioridades y presiones de la comunidad que se involucra en el proceso. El equilibrio a lograrse depende de marcos no del todo definidos, en este caso en términos institucionales y de acción colectiva, si bien finalmente tiene que ver con la legitimidad de los alcaldes y la fortaleza de la sociedad civil. Cuando no pasa ni lo uno ni lo otro —y esto parece ser lo que ocurre en el caso peruano—, los resultados pueden ser erráticos y arbitrarios, sacándose partido más del manejo de oportunidades en coyunturas precisas que de un diálogo en que los términos de la competencia hayan sido claramente definidos.

Como ya se ha señalado, los presupuestos participativos enfrentan el dilema de resolver entre asuntos que conciernen al conjunto de la comunidad y la incidencia de demandas que exacerbaban los particularismos. Se necesita una etapa de decantación del proceso para llegar a una situación diferente; pero a mi criterio esta tensión es inherente al modelo, por más que se procure superarlo tratando de que haya correspondencia entre planificaciones regionales y presupuestos locales.

Si el presupuesto participativo va en serio —y esto tiene que ver con los recursos que se distribuyen—, se ingresa entonces en una discusión severa sobre criterios de equidad, ya que los sectores medios y altos pueden tener que asumir costos crecientes o ser postergados en lo que consideran sus prioridades. Si así discurren los acontecimientos, las élites empresariales —más que desinteresarse del

proceso, como ha ocurrido hasta ahora en el Perú— tendrán que procurar influir interviniendo activamente en el proceso, sin perjuicio de seguir actuando mediante negociaciones informales por fuera de las reglas establecidas en el sistema, tal como también lo hacen otras organizaciones sociales.

El presupuesto participativo puede ayudar a fortalecer la trama asociativa de la sociedad, pero requiere de una vigencia mínima de organizaciones preexistente a esta iniciativa. De lo contrario, no habrá capacidades de gestión; el proceso interesará a unos pocos y los demás seguirán estableciendo el mismo patrón de relaciones autoridades-población, entre el clientelismo, la cooptación y la movilización intermitente. No tendrá mayor sentido, entonces, hacer un discurso «ilustrado» sobre las ventajas de una nueva alternativa acerca de criterios para decidir sobre la utilización de los recursos públicos.

En esta iniciativa, además, para regular el conjunto del proceso, la autoridad municipal debe cumplir un papel relevante —curiosamente, se requiere, pues, la afirmación de liderazgos y una relativa centralización del poder político—, así como también consejos de delegados de la sociedad civil que dialoguen con autoridades y técnicos. Como suele ocurrir cuando en una organización social se establecen nuevas dirigencias que progresivamente adquieren conocimientos administrativos, se plantea el dilema de afirmar a estas personas en sus cargos para garantizar el logro de los objetivos o estimular la rotación para democratizar el proceso y asegurarle continuidad.

4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y DEL PAÍS EN DISCUSIONES PARTICIPATIVAS SOBRE ASIGNACIÓN DE FONDOS

No tiene sentido, a mi criterio, discutir el caso peruano sin entender los marcos generales del presupuesto participativo en otras experiencias. Los estudios excesivamente autorreferenciales se suelen confundir y perder en los propios términos de la discusión establecida. Vale la pena tomar en cuenta, entonces, dos experiencias de fuera del país: la tan difundida de Porto Alegre (Brasil) y la del caso boliviano, del que haré una breve referencia. Posteriormente consideraré dos casos peruanos de discusión de propuestas de asignación de fondos de inversión que se suelen tomar como ejemplos: la de Limatambo (Cusco) y la de Villa El Salvador (Lima). A partir de ello será posible analizar mejor los marcos legislativos y las dinámicas sociales que existen en nuestra sociedad.

El caso de Porto Alegre

Como escapa a mis habilidades hacer un resumen de un buen resumen para entender la experiencia de Porto Alegre, citaré con alguna extensión la certera síntesis de Avritzer⁶ sobre tal proceso, para luego señalar algunas preguntas pertinentes al análisis de lo que está ocurriendo en el Perú.

Señala Avritzer que el presupuesto participativo en Porto Alegre

[...] abarca dos rondas de asambleas regionales intercaladas por una ronda de asambleas locales. En una segunda fase está la instalación del Consejo de Presu-

puesto Participativo, un órgano de consejeros representantes de las prioridades presupuestarias decididas en las asambleas regionales y locales. La elaboración administrativa del presupuesto ocurre en el GAPLAN, Gabinete de Planeación de la Prefectura, órgano ligado al gabinete del Prefecto.

Porto Alegre es una ciudad dividida en 16 regiones administrativas. En la primera fase del PP se realizan 16 asambleas regionales y las asambleas temáticas.

Las asambleas regionales son asambleas en las cuales los habitantes de cada una de estas regiones se reúnen. Por lo tanto, el criterio de participación es el de la vivienda y el de decisión es el de la mayoría. Las asambleas temáticas se refieren a cinco áreas: salud y asistencia social, transporte y circulación, organización y desarrollo de la ciudad, cultura y recreación y desarrollo económico. El criterio de participación es el de interés por tema y las decisiones también se toman por mayoría. Las asambleas temáticas obedecen al mismo calendario de las asambleas regionales.

Las asambleas se realizan en cada una de las 16 regiones, con la presencia del prefecto. El número de participantes constituirá la base del cálculo de delegados que van a participar en la próxima fase en las asambleas intermedias y en los foros de

6 Leonardo Avritzer, ob. cit.

delegados. Los habitantes se inscriben en las asambleas individualmente. Sin embargo, su participación en asociaciones civiles se indica en el proceso de inscripción para las asambleas. El criterio para la designación de delegados: hasta 100 presentes en una primera asamblea regional, un delegado por cada 10 presentes; entre 101 y 250 presentes, un delegado por cada 20 presentes; entre 251 y 400, un delegado por cada 30 presentes, entre 251 y 400, un delegado por cada 30 presentes; más de 401 presentes, un delegado por cada 40 presentes. Todos los presentes tienen derecho a un voto.

Se inicia luego la ronda intermedia de asambleas locales, El presupuesto participativo (PP) cuenta hasta con 12 áreas temáticas que son las siguientes: saneamiento, pavimentación, organización de la ciudad, política habitacional y regularización agraria, asistencia social, salud, transporte y circulación, educación, áreas de recreación, deporte y recreación, desarrollo económico. En un segundo momento del PP que está constituido por la ronda de asambleas intermedias, los delegados/la población (hay una variación según las regiones) trabajan en dos tipos de actividades: jerarquización de las prioridades y definición de las obras en las subregiones. El proceso de jerarquización de las prioridades es el proceso a través de las cuales la comunidad elige sus cinco principales prioridades entre los 12 temas arriba mencionados. La jerarquización es una conciliación entre tres criterios: el acceso anterior a la población al bien público en cuestión, la población de la región y la decisión de la población. [Para cada uno de estos criterios se establecen puntajes que no es del caso detallar aquí.]

Las rondas intermedias todavía incluyen, una vez determinadas cuáles serán las principales prioridades de la región, la disputa de obras específicas por las diferentes comunidades en el interior de la subregión. En ese caso una vez más se realizan asambleas de subregiones en las cuales los diferentes grupos de la po-

blación discuten entre las prioridades ya determinadas cuál será la obra contemplada.

El tercer momento del PP consiste en la segunda ronda de asambleas regionales. En este momento son homologadas las jerarquías y las demandas de la región y se eligen los consejeros de la región en el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP). Cada región elige dos consejeros titulares y dos suplentes.

El Consejo de Presupuesto Participativo (CPP) se instala en el mes de julio de cada año. Su conformación es la siguiente: dos consejeros por cada región (32), dos consejeros electos por cada asamblea temática (10), un representante de la Unión de las Asociaciones de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) y uno del Sindicato de Servidores de la Prefectura. Total de miembros: 44. Sus atribuciones son: debatir y aprobar la propuesta presupuestaria hecha en el GAPLAN, teniendo como base las decisiones sobre jerarquización y prioridades de las obras tomadas en las asambleas territoriales. Revisar la propuesta presupuestaria final elaborada por la prefectura; seguir la ejecución de las obras aprobadas; discutir los criterios técnicos que inviabilizan la ejecución de obras aprobadas.

Hasta aquí la exposición de Avritzer. El presupuesto participativo de Porto Alegre no tiene que ser necesariamente un modelo a seguir. Otra experiencia difundida en el mismo Brasil, la de Belho Horizonte, también promueve la intervención de los ciudadanos pero separando relativamente la discusión de los presupuestos participativos de políticas integrales para la ciudad, del presupuesto participativo asignado a los distritos. Este último se apoya sobre todo en asambleas territoriales, en complejos criterios para elegir delegados vecinales, en la introducción de la escala —entre los criterios para priorizar proyectos—, que alude al número de personas beneficiadas, y en la llamada *relevancia reivindicativa*, que tiene que ver con las veces que una propuesta ha sido planteada en años anteriores y que no resultó seleccionada. En

la discusión del presupuesto participativo para el conjunto de la ciudad se pone un énfasis mayor en la definición de políticas sectoriales sociales y urbanas, con especial preocupación por las demandas de vivienda, transporte y sostenibilidad ecológica. Finalmente hay una instancia en la que, con participación de delegados elegidos por los ciudadanos y de técnicos de la municipalidad, se busca conjugar la dimensión distrital con lo que debe atenderse en lo relativo a la ciudad tomada como conjunto.

Aparentemente la estrategia peruana de establecer el presupuesto participativo sigue algunas pautas del proceso de Porto Alegre, la capital del estado de Río Grande, en Brasil, caracterizada, aun antes de que comenzara este proceso, por tener los índices más elevados de calidad de vida de ese país, así como partidos políticos y una trama asociativa de reconocida fortaleza.

Las intransferibles condiciones políticas, institucionales y sociales, y nuestra pobre imaginación

Hay ideas que parecen repetirse: la progresiva adopción de un modelo «ciudadano» según el cual todos los pobladores participan en igualdad de condiciones; los talleres de priorización de proyectos bajo determinadas pautas que buscan establecer criterios de equidad; la separación entre lo temático y lo territorial; y la interacción entre técnicos y organizaciones de la comunidad. Sin embargo, como veremos cuando se describa el caso peruano, se advertirá que poco tiene que ver la propuesta participativa que se dice tomar como referencia con la que se ha pretendido establecer en el país. Lo que no necesariamente sería una desventaja, sólo que en este caso, más que traducir el esfuerzo de adaptar una buena idea a una realidad diferente, se nota un alto grado de improvisación con el que se imponen desde arriba prescripciones de dudosa aplicación, apelando, a veces con buenas intenciones, a democratizar el proceso de descentralización sin que la consulta importe

a los actores que deberían ser los protagonistas del proceso.

Este tema será objeto de consideración posterior. Vale la pena subrayar aquí, sin embargo, algunos rasgos del presupuesto participativo en Porto Alegre que en ocasiones se prestan a interpretaciones erróneas. Es cierto que los vecinos en su conjunto participan en relativa igualdad de condiciones, sobre todo en las conversaciones previas a las rondas sobre temas y servicios que interesan a los distintos barrios. Sin embargo, cuando comienzan las etapas decisivas de la participación, importa la estructura de delegados elegidos con los criterios ya señalados. En tal instancia es improbable que se integre, durante esta etapa del proceso, un representante sin una trayectoria visible en una organización política o social.⁷

En el caso peruano, como veremos, el llamado *agente participante* interviene en talleres y acuerdos, lo que desordena el proceso o lo hace irrelevante. En todo caso, cabe reconocer que en Porto Alegre el presupuesto participativo ha sido una estrategia legítima del Partido de los Trabajadores (PT) para fortalecer su organización, una vez ganadas las elecciones, apoyándose en los vínculos flexibles que había conseguido con movimientos sociales de distinta procedencia. Aquí en el Perú, en cambio, no se encuentran definidas las condiciones de liderazgo y competencia política. Esto le quita en parte su gravitación al proceso, pese a las buenas intenciones de quienes llevan adelante la iniciativa. No va más allá de la llamada «política tradicional», como con frecuencia se insiste; por el contrario, se mueve en el vacío que ésta deja y no llega a traducirse en una propuesta más integradora.

Los ejes temáticos y territoriales y las instancias deliberativas y representativas

En Porto Alegre, la distinción entre lo temático y lo territorial no se ha establecido de un modo tajante y prescriptivo, con una densa trama legislativa de leyes, ordenanzas e ins-

7 Hecho señalado por Boaventura de Sousa Santos en «Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva», en Boaventura de Sousa Santos (coordinador), ob. cit.

tructivos; ha surgido con una separación laxa entre estas dos líneas como punto de partida, una atención primera dirigida sobre todo a obras de infraestructura de carácter territorial durante los primeros años y una progresiva inclusión de problemas de mayor alcance ligados al conjunto del planeamiento urbano después, sin que por ello las demandas barriales hayan sido dejadas de lado.

Llama la atención, en la mencionada experiencia brasileña, el peso del Consejo del Presupuesto Participativo, constituido básicamente por representantes de la sociedad civil, como se ha visto en la fase de toma de decisiones. Esta entidad examina, expresa su opinión y toma posición sobre planes pluri- anuales, presupuesto anual, inversiones, política tributaria y recursos extrapresupuestales como fondos municipales y fondos destinados a las pequeñas y medianas empresas, entre otros. Sus opiniones pueden ser observadas por el ejecutivo provincial y levantado ese veto si se oponen a éste las dos terceras partes del Consejo. Dicho sea de paso, en el momento de asumir una determinada opción hay un juego reconocido de mayorías y minorías que contrasta con lo que ocurre en el caso peruano. Acá se supone que las decisiones que no se tomaron por consenso reflejan la incapacidad o la mala voluntad de los actores en lo relativo a su capacidad de concertar, y se toma como una dificultad a superar en el proceso. Como señala Abers refiriéndose al caso de Porto Alegre, la unanimidad y el consenso no resultan de este proceso participativo; la base del sentido de comunidad es menos el reconocimiento de intereses comunes que la incorporación de la idea que es necesario negociar juntos.⁸

La relación técnicos-sociedad e instancias participativas-legislativo municipal

La intervención del Consejo del Presupuesto Participativo en la mayoría de las etapas no quita a los técnicos su injerencia en la elaboración del plan, en la realización de

obras ni en el ejercicio —en los hechos— de una reconocida capacidad de veto. Esto se debe en buena medida a la legitimidad que ellos han alcanzado y al establecimiento de criterios compartidos sobre la elaboración de proyectos, con mucha más incidencia que el conjunto de dispositivos y normas que regulan el proceso. Por otra parte, existen en la sociedad interlocutores válidos capacitados por la propia prefectura, las universidades y algunas organizaciones no gubernamentales.

En el caso peruano, como veremos, lo que se proclama no se cumple. Se señala que el proceso conjuga los conocimientos técnicos con las aspiraciones de la sociedad. En los hechos, estos procesos tienen breves etapas en las que se encuentran, pero en la línea estratégica de decisiones ambas áreas de pre-ocupación discurren por separado.

Desde el punto de vista jurídico, el presupuesto participativo de Porto Alegre debe ser aprobado por el consejo de ediles, en rasgos generales una institución equivalente a los consejos regionales o a los consejos municipales peruanos. En ambos casos se plantea un conflicto que se traduce en la justificada pregunta de los regidores: ¿por qué quienes han sido elegidos por votación en un proceso electoral democrático tienen que seguir orientaciones decididas por sujetos dispuestos a la participación que constituyen una minoría, con frecuencia menor que los que prestaron su apoyo a una autoridad en los comicios? En Porto Alegre, finalmente, existe una resolución —provisional, por lo demás— de este problema merced al compromiso y la fortaleza de la mayoría de las organizaciones sociales de la comunidad. En el caso peruano, como veremos, algunos procesos participativos se basan en la alianza entre élites sociales y presidentes regionales aislados políticamente, que utilizan esta modalidad de asignación de recursos como una forma de obtener réditos políticos y limitar el ámbito de acción de sus opositores.

8 Rebecca Neaera Abers: *Inventing Local Democracy Grassroots Politics in Brasil*, Lynne Rienner Publishers Inc., Estados Unidos, 2000.

Por último, en una sociedad como la brasileña, caracterizada todavía por poseer rasgos patrimonialistas y una persistente influencia de la cultura «letrada» colonial y decimonónica que somete cada detalle de un proceso a una cuidadosa regulación —tiene la Constitución con más artículos de América Latina—, el presupuesto participativo se distingue, en cambio, por la flexibilidad de las reglas que lo orientan y la perspectiva abierta cada año a definir las nuevamente. Esta opción obedece a diversas razones: a la disposición para innovar que requiere el énfasis en la participación, atendiendo los cambios que se van produciendo en la sociedad; al temor de algunos actores a que sus competencias sean expropiadas por la administración; a la preocupación del PT respecto a que el proceso se diluya o cambie de sentido con una nueva administración, así como a una voluntad más o menos explícita de control político por parte de esta organización; y a la idea de que los límites entre lo que puede hacerse desde el estado, al margen de algunas premisas básicas, puedan ser modificados en algunos aspectos. En el caso peruano existe, por el contrario, en un proceso que se sabe incipiente, una empeñada voluntad de reglamentarlo todo.

La experiencia boliviana

La Ley de Participación Popular boliviana de 1994 y la descentralización administrativa de 1996 se señalan como otro precedente para entender el caso peruano. Estas reformas se dieron durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada, caracterizado por seguir una política neoliberal en lo económico, aunque menos fundamentalista y dependiente de los criterios de los organismos internacionales que otros países de la región. En efecto, dicho gobierno promovió un esquema de privatización relativamente menos agresivo, basado en concesiones; definiciones de seguridad social que aseguraban prestaciones monetarias mínimas a los más pobres; y defensa de la descentralización para evitar que las demandas sociales fueran directamente, en todos los casos, al gobierno central, y para darle represen-

tación a sectores campesinos e indígenas hasta entonces postergados y ahora considerados con preocupaciones de incorporación social. En otro plano, mientras tanto, se procuraba afirmar un sistema de partidos, en lo que se había dado en llamar una *democracia pactada*.

No viene al caso explicar aquí por qué esta propuesta fracasó. Probablemente también el presidente Sánchez de Lozada fue obligado a impulsar la descentralización como resultado de un conjunto de presiones sociales —que es la historia oficial de los defensores de esta propuesta y opositores al régimen—, pero sin duda era congruente con el proyecto de sociedad que en aquel entonces se planteaba desde el gobierno y que terminó en el estrepitoso fracaso de estos últimos años.

Las mayores capacidades de poder e influencia de los campesinos

Bolivia tiene actualmente tres niveles de gestión pública: dos de carácter electivo —los ámbitos nacional y municipal— y uno delegado a nivel departamental, con un prefecto designado por el presidente de la república como órgano ejecutivo, acompañado por un consejo departamental compuesto por delegados (llamados *consejeros*) elegidos por los concejos municipales de cada provincia (si bien los recientes reacomodos institucionales dando autonomías regionales como consecuencia de movimientos sociales impugnadores parecen estar cambiando aceleradamente esta situación).

La Ley de Participación Popular reduce los municipios de 1.300 a 314, lo que permite superar el aislamiento de las áreas rurales, hacerlas interactuar con las zonas urbanas no sólo en lo económico sino también en lo político, y darle importancia al voto campesino. Junto con la aplicación de distritos uninominales en las elecciones nacionales para elegir parte del Congreso —unida por supuesto a razones que trascienden esta lógica de ingeniería política electoral—, se produce el surgimiento de nuevos alineamientos políticos.

La tendencia a dispersar el gasto y la vigilancia social

Si bien en teoría existe la intervención de la comunidad, en la asignación de los recursos de los municipios predomina una lógica más bien administrativa. En el esquema llamado *de coparticipación* el 20% de la renta interna y aduanera se destina a los municipios, utilizando como criterio de distribución el número de habitantes. Para utilizar esta modalidad de asignación se aduce que los resultados habrían sido parecidos si se hubieran seguido criterios sociales de más compleja elaboración, como el de las necesidades básicas insatisfechas o los niveles de pobreza. Lo cierto es que cada municipalidad reparte a su vez los fondos recibidos, con el mismo patrón y sin estar obligada a ello, entre ciudades, centros poblados y comunidades, lo que lleva a una extrema atomización del gasto, proceso aceptado por las autoridades y por las organizaciones sociales. La participación consultiva de las Organizaciones Territoriales de Base no parece tener capacidad ni interés suficiente como para impugnar esta modalidad y proponer otra alternativa.

En Bolivia también hay, como en el Perú, un comité de vigilancia; aunque en este caso tiene que ver con el conjunto de las tareas del municipio y no se limita estrictamente a temas presupuestales. Esta institución, curiosamente inspirada en el derecho cooperativo y no en otras experiencias de participación, ha sido considerada un fracaso⁹ por diversas razones que confluyen. Una de ellas es la falta de interés en el proceso de las Organizaciones Territoriales de Base o la cooptación de éstas por el alcalde. Los reparos planteados

por los integrantes de este organismo pueden llevar, además, a que el ejecutivo suspenda la asignación de fondos destinados al proyecto observado, para luego ser entregados en un ejercicio presupuestario posterior. Observar lineamientos de acción llevados a cabo de modo incorrecto por las autoridades produce una interrupción en el flujo de fondos, lo que supone un costo político difícil de sobrellevar. Finalmente —y esto, como veremos, resulta también crucial para el caso peruano—, el sistema de control social no tiene conexión con los criterios de control legal del propio estado, sobre todo con las contralorías, que parecen seguir otras lógicas administrativas y obedecer a otras prioridades, o que simplemente se desentienden del problema debido a los lazos de dependencia política con el ejecutivo, que regula sus intervenciones.

Limatambo: nos llaman y entramos

En el Perú, entre las experiencias de discusión participativa de los presupuestos consideradas exitosas se encuentran las de Limatambo, en la provincia de Anta, en el Cusco, y la del distrito de Villa El Salvador, en Lima. La población de Limatambo al 2002, teniendo en cuenta las proyecciones del censo de 1993, era de 8.113 habitantes, básicamente de procedencia rural, organizados mayoritariamente en 33 comunidades.¹⁰ A diferencia de otros distritos de la provincia, no fue una zona particularmente afectada por la reforma agraria. Esta situación evitó los conflictos sociales en una primera etapa, hasta que se desató la guerra interna, a la vez que se mantuvo relativamente sin cambios la influencia de un grupo de anti-

9 Por lo menos ésta es la opinión compartida por un conjunto de políticos y académicos entrevistados por Diego Ayo: *Voces críticas de la descentralización. Una década de participación popular*. Friedrich Ebert Stiftung e Ildis Plural Editores, La Paz, 2004.

10 Para el análisis de este caso sigo el trabajo de Ladislao Landa: *Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac* (Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2004) uno de los contados estudios sobre participación en el país que combina un competente análisis teórico con un cuidadoso y prolongado trabajo etnográfico, lo que da un particular peso a sus observaciones y conclusiones. El subtítulo que he puesto a la sección, repitiendo el nombre de su libro, es un reconocimiento a nuestras entretenidas reuniones de discusión, antes de publicar su trabajo, con las que Landa me ayudó a entender mejor los gobiernos locales de las zonas rurales.

guos notables, algunos propietarios rurales de antiguas haciendas y otros asentados en el centro poblado. Unas veces latente y otras manifestado de modo expreso, se mantuvo vigente un conflicto entre campesinos y vecinos de la ciudad.

En la década de 1980 Limatambo recibió la influencia política de la izquierda. En ese entonces se fortaleció la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo (Fedical), que agrupaba a los campesinos comuneros del valle y a los pequeños propietarios de las alturas. A su vez se creó el Consejo Comunal y Vecinal —que se mantiene hasta el presente—, que influyó en la creación de un movimiento político, la Unidad Campesina Popular, dirigido por Wilber Rosas, maestro y dirigente social vinculado a organizaciones no gubernamentales, quien ganó las elecciones y ejerció el poder de 1993 al 2002.

El proceso orientado a la participación se apoyó entonces en el Consejo Comunal y Vecinal, y discutía sobre problemas y servicios destinados al distrito entre la población. Entre 1993 y 1995, de vecinal, en verdad, tuvo muy poco. Los antiguos notables denunciaron frecuentemente al alcalde ante la Dirección Nacional contra el Terrorismo, lo que le ocasionó varios encarcelamientos. Por necesidad o por convencimiento —quizá por ambas razones a la vez—, en los años posteriores la población urbana se involucró en el proceso.

El alcalde y los representantes más informados del Consejo Comunal y Vecinal se preocuparon por introducir en las comunidades una cultura que promovía que se discutiera sobre asignación de gastos y rendición de cuentas, y se procuró una intervención activa de mujeres y de campesinos pobres, hasta entonces marginados del proceso. Las comunidades enviaban a los foros del Comité, que se reunía trimestralmente, seis delegados (tres hombres y tres mujeres) y se discutía acerca del presupuesto, los planes y las obras. En palabras del alcalde de entonces, lo importante —antes que recurrir a una ajustada fundamentación técnica que seguía las reglas establecidas, pero que era escasamente comprendida por la población— era tratar de pre-

cisar de modo claro ejes de discusión, como producción agropecuaria, desarrollo vial, turismo y servicios básicos, y obras a realizar. Ya después se harían los ajustes técnicos necesarios, respetando los acuerdos alcanzados, lo que parece diferir en buen grado del carácter veladamente impositivo con que realizan su tarea en otras comunidades algunos de los llamados *facilitadores*.

Las propuestas del Consejo Comunal y Vecinal se presentaban luego al Consejo Municipal y recibían alcance de ley una vez aprobadas por esta entidad, que ante la legitimidad del proceso previo no se encontraba en condiciones de plantear objeciones. El proceso seguía siendo acompañado por reuniones trimestrales en las que se daba cuenta del cumplimiento o las dificultades encontradas en la ejecución o ampliación de las obras, nuevos pedidos, presentación accesible por parte de un contador de los gastos realizados y su justificación, y nuevas ideas a tener en cuenta para incluirlas en el próximo ejercicio de discusión participativa. Aun entonces había conflicto entre vecinos y comunidades, sólo que se daban con un marco institucional para expresarlos, que si bien no ayudaba en todos los casos a llegar a consensos, contribuía a que las partes se conocieran y se entendieran.

La experiencia de Limatambo deja dos preguntas abiertas. La primera tiene que ver con el hecho de que si bien Rosas llega a ser en el 2002 alcalde de la provincia de Anta, su lista pierde en el distrito, planteándose dudas sobre la continuidad del proceso. El presupuesto participativo sigue dependiendo de liderazgos políticos enraizados que van más lejos de lo que puede llegar el conjunto de las organizaciones sociales, lo que lleva a plantearse justificados interrogantes acerca de la consistencia de estas iniciativas. El segundo cuestionamiento tiene que ver con la dudosa utilidad de sustituir una experiencia de participación exitosa y con rasgos singulares, con el propósito de adaptarla a un marco de legislación general, lo que probablemente desordene el proceso, interfiera en sus decisiones y le quite influencia, sin que sea posible entender qué se gana con las modificaciones introducidas.

Villa El Salvador: la capacidad de innovar

Villa El Salvador, distrito limeño de más de 300 mil habitantes, ha seguido desde antes de este proceso de presupuesto participativo líneas generales de discusión entre autoridades y población acerca de cómo debería distribuir los recursos el gobierno local, recogiendo en parte experiencias tomadas de otros países, y apoyándose en su propia tradición organizativa, mayor que en otros barrios populares, sobre todo en algunas etapas, si bien sobrevalorada por la mayoría de quienes la estudian.

La experiencia de esta zona probablemente tiene en su desarrollo previo mayores afinidades con el actual marco legislativo, aunque, como examinaremos brevemente, con algunas diferencias importantes. Para empezar, en Villa El Salvador el proceso no surge de disposiciones legislativas ni de ordenanzas rígidas, sino de acuerdos entre el alcalde y determinados grupos con niveles reconocidos de influencia política en la comunidad.

No vale la pena hacer un recuento de experiencias organizativas anteriores en la zona que reconozca antecedentes alejados en el tiempo. Recargaría el análisis y supone dar por cierta una suerte de evolución lineal en la que el presupuesto participativo sería como un punto final de una línea continua de progreso, actitud poco recomendable si se trata de analizar realidades locales en un país convulsionado. Lo cierto es que un momento clave es el de 1998 y 1999, cuando los comités de gestión del desarrollo —una institución con más de veinte años de existencia en el distrito— pasan de ser un grupo meramente reivindicativo a interesarse por problemas vinculados a prioridades y estilos de gestión en la zona, desde deportes hasta convenios con la policía para actuar juntos en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana.¹¹ El distrito se divide en ocho territorios para identificar demandas y canalizarlas. Como suele ocurrir con los presupuestos participativos y las políticas descentralistas en general, se ge-

neran conflictos con organizaciones corporativas de corte más gremial como la Cuaves (Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador), ya debilitada desde los tiempos de la violencia política.

Iniciativas y consultas con la población

La propuesta participativa trata de articular lo territorial con lo temático, que en marzo de 1999 se organiza en siete ejes: jóvenes, empleo, desarrollo urbano, salud y medio ambiente, seguridad ciudadana, educación y cultura, gobernabilidad y, finalmente, participación y cultura. Se hace un foro público sobre participación, concertación y desarrollo, y se plantea la convocatoria a una consulta ciudadana sobre prioridades de desarrollo con objetivos pensados hasta el 2010. Avalan el proceso con su voto alrededor de 50.000 ciudadanos: cerca de la cuarta parte de los habilitados, un logro apreciable cuando se estaban discutiendo no las opciones políticas o de gestión decisivas —una competencia entre candidatos, la selección entre una obra o un proyecto de interés, un estilo de conducción de una empresa de modo público o privado— sino, por decirlo así, asuntos más apacibles; por ejemplo, qué se debía privilegiar, si la imagen de una ciudad saludable, limpia y verde (63% de preferencias), una comunidad educativa (41%), un distrito de productores y generadores de riquezas (35%), una comunidad líder y solidaria (25%) o una comunidad democrática (21%).

Como se supone, discutir sobre uno u otro de estos temas no llega a concitar grandes pasiones ya que todos son compatibles... salvo que los pobladores tuviesen una lógica depredadora. Lo que significaba este pronunciamiento, en verdad, era que los ciudadanos —trascendiendo lo que se ponía en debate— manifestaban directa e inequívocamente su voluntad de participar de modo activo en los asuntos públicos. En esta experiencia podemos hablar con realismo de grados apreciables de intervención de la sociedad civil.

11 Los antecedentes de esta experiencia se toman de Mariana Llona: *Planes estratégicos de desarrollo local. La experiencia de Villa El Salvador / Lima*. Desco (Programa Urbano), Lima, 2001.

En el 2000 el distrito había definido una planificación participativa con etapas definidas: asignación presupuestal, convocatoria de la población, talleres temáticos y territoriales, asambleas para decidir prioridades, elaboración de proyectos, ejecución de proyectos, evaluación y rendición de cuentas. El alcalde informa con claridad sobre los recursos de los que se dispone y los criterios de distribución se reordenan entre los ocho territorios según necesidades básicas insatisfechas (20%), número de población (30%) y niveles de tributación (50%). Como señalan con acierto Mariana Llona y Laura Soria, una primera experiencia lograda no asegura continuidad ya que «No resultaba fácil convertir en una práctica cotidiana procedimientos de concertación que supongan la democratización del poder mediante la toma de decisiones compartidas sobre la inversión local. Debían fortalecerse las capacidades locales al mismo tiempo que se ponía en marcha una nueva etapa del proceso». A su vez, las autoras destacan la necesidad de capacitar también a los propios técnicos de la municipalidad.¹²

La participación de la comunidad, logros y dificultades

El presupuesto participativo en Villa El Salvador parece haber dado a la organización barrial nuevos incentivos y oportunidades para actuar, y promovido nuevos dirigentes. Combina, hasta donde puede, una perspectiva vecinal con la del conjunto del distrito, y define un marco para políticas de alianzas que le quita parte de su fuerza a esta tensión presente en cualquier planificación del desarrollo en la que intervengan los vecinos, entre visiones integradoras y las demandas particulares de cada barrio. Se establecen reglas para la negociación entre la autoridad y los

pobladores (siendo probablemente las más importantes aquéllas convenidas y no reglamentadas). En la priorización de obras se integran adecuadamente los criterios técnicos con las demandas sociales, no porque exista entre ellos una correspondencia punto a punto sino porque los diversos protagonistas se sienten legitimados, y saben además que esta misma legitimación se apoya en la que han ganado también sus interlocutores. En el proceso, los dirigentes sociales se van familiarizando con el funcionamiento de la municipalidad y aprenden sobre costos de obras; entre otros, por ejemplo, los de los drenajes de un regadío o los de una inscripción catastral. Los vecinos organizados aprenden a conocer cuáles son los impuestos a pagar cuando se trata de hacer compras, o lo que supone invertir en contratación de personal. Y se sitúa en un nuevo plano esa continua experiencia de las organizaciones sociales de aprender a negociar con el gobierno central, en contextos cambiantes.¹³

En lo institucional, las debilidades de este proceso son la falta de un equipo técnico y de una burocracia calificada que se ajuste a la nueva propuesta; la inexistencia de gremios empresariales y de universidades públicas y privadas (aunque a mi criterio resulta improbable contar con éstas en un distrito); y la incapacidad para elaborar ordenanzas y reglamentos municipales que aseguren un carácter vinculante a las decisiones que surjan de las discusiones entre autoridades y sociedad.

En lo político se hace sentir el desinterés de los partidos (por razones que nos tocará exponer después); el surgimiento de nuevos «nichos de poder» para los dirigentes (que quizá sea el precio a pagar y que vale la pena hacerlo si de lo que se trata es de afirmar nue-

12 Mariana Llona y Laura Soria: La participación en la gestión del desarrollo local. *La experiencia del presupuesto participativo de Villa El Salvador*, Desco, Lima, 2004. En los párrafos siguientes seguimos las ideas de este artículo, aunque tomándonos algunas libertades.

13 Estas autoras son quienes mejor han descrito las capacidades adquiridas y la incidencia de los delegados de la población en seguir un proceso participativo, sin por ello ingresar —lo que me parece prudente— en conceptos como los de vigilancia y rendición de cuentas. Queda el temor, sin embargo, de si no estarán yendo demasiado lejos en lo que tiene que ver con atribuirle una tan rápida adquisición de destrezas y habilidades a estos nuevos dirigentes. En todo caso, lo detallado y bien fundamentado de su exposición permite que se pueda, en este caso, compartir su optimismo.

vos liderazgos); la presencia mayoritaria de élites locales; y la desarticulación entre los objetivos estratégicos de la región y las demandas de la población, que se expresa en la prioridad de las pequeñas obras que, como veremos más adelante, es una de las consecuencias poco menos que inevitable de un proceso de discusión participativa de asignación de recursos, por lo menos en sus primeras etapas.

Se hacen sentir también la desconfianza que incide en conflictos que enfrentan a unos pequeños grupos con otros (Villa El Salvador no podía ser una excepción a una situación generalizada en la sociedad peruana); la reticencia respecto a los resultados de la planificación participativa y de los fundamentos que lo inspiran; los desniveles en la relación entre vecinos que se sienten representados y otros que se encuentran aislados del proceso; y hasta, en algunas instancias, la falta de identidades locales suficientemente consolidadas. Es una iniciativa que además puede estar desvinculada de lo que se está haciendo desde la municipalidad de Lima y el gobierno central. Existe también una tendencia —que ya hemos visto que es propia de la mayoría de los presupuestos participativos— a atomizar el gasto, y se plantean problemas de transparencia y acceso a la información. Conviene agregar que el problema radica además en la necesidad de formar ciudadanos que puedan hacer un seguimiento de una gestión municipal hasta donde lo permitan sus conocimientos.

Visto en perspectiva, las ventajas del presupuesto participativo en Villa El Salvador surgen de una previa tradición organizativa, de la actitud receptiva de algunas autoridades, de la competencia entre corrientes de opinión entre las cuales las más favorables a este proceso consiguen algunos logros en términos de acceso al poder —lo que precede y en parte explica el énfasis en la concertación—, de un diseño que combina lo que se puede aprender de otras experiencias con lo vivido en la comunidad, de la disposición para innovar y de una lograda capacidad de convocatoria.

Las limitaciones, en contraste, no son privativas de este distrito. Corresponden a una situación generalizada en la administración pública y en los niveles de estructuración de la sociedad civil existentes en el país. Por lo que, como en el caso de Limatambo —de características sociales tan diferentes— no está de más concluir preguntándose por qué, salvo en lo relativo al seguimiento de algunos criterios mínimos de ordenamiento para una gestión coherente, valdría la pena ajustarse a todas y cada una de las disposiciones que norman el presupuesto participativo, que, como ya vimos en los primeros párrafos de este trabajo, son insensibles a percibir diferencias entre las distintas comunidades locales. Quizás hubiera sido mejor que Villa El Salvador hubiera seguido consolidando su propio proceso sin tener que ajustarse paso por paso a un nuevo marco legal.

5. LAS DIFICULTADES PARA ENTENDER EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL

Teniendo en cuenta estos antecedentes y las experiencias previas, trataremos de entender las potencialidades y los límites del presupuesto participativo regional. Procuraremos en lo posible combinar un análisis de las disposiciones jurídicas que lo ordenan, con comentarios acerca de las principales instituciones que se han creado. Evitaremos una explicación tediosa de marcos normativos que aburrirían a quienes ya los conocen y que suelen ser saltados o leídos con desgano por quienes quieren ver de una buena vez los alcances de este proceso.

Conviene, sin embargo, hacer una advertencia a tener en cuenta como punto de partida. Como se sabe, la descentralización es una obligación que se impone al primer gobierno democráticamente elegido después del régimen autoritario y de la posterior transición, en su primer pronunciamiento, y en verdad no sólo el presidente de la república sino también una buena parte de los expertos en el tema sabían poco sobre los siguientes pasos a dar en lo legal y en lo político. Visto en perspectiva, fue una decisión improvisada que no puede menos que celebrarse, teniendo en cuenta el aislamiento en el que aceleradamente va a encontrarse al gobierno y su poca disposición a emprender reformas institucionales. Quizá la descentralización sea la única reforma del estado emprendida, como consecuencia de un flujo de acontecimientos desencadenados en el que no podía haber retrocesos demasiado bruscos, más que como resultado virtuoso de

un sostenido convencimiento del gobierno y de parte del Congreso.

Como iremos viendo, también hay diferencias en la concepción del proceso de descentralización. Éstas se reflejan, por un lado, en la reforma constitucional sobre el tema, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Regiones y sus modificatorias; y por otro lado, en la Ley Marco de Presupuesto Participativo, la que lo reglamenta y los instructivos que pretenden regular la intervención técnica y la de la sociedad. No se trata, ante las manifiestas incongruencias que iremos encontrando, de armar un rompecabezas: faltan y sobran piezas por todos lados. En buena parte estos desencuentros se deben a que el primer grupo de leyes fue discutido por la Comisión de Descentralización del Congreso y el segundo por la de Economía, sin que en este último caso la primera comisión tuviera tiempo de examinarlas, salvo durante la discusión plenaria del Parlamento.¹⁴ En una situación de debilidad de la mayoría de los partidos y las bancadas, que dificulta las elaboraciones coherentes, da la impresión de que todos están hablando a la vez de presupuesto participativo, pero que no se están refiriendo en verdad al mismo tema, dada la diversidad de parámetros que utilizan para interpretarlo y en ocasiones porque predomina el desconocimiento o el desinterés.

No faltan por cierto referencias insistentes a la participación en las disposiciones que

¹⁴ Información dada a conocer por Luis Chirinos en comunicación personal.

organizan el proceso descentralista. Lo que conviene retener como primera idea es que, durante este periodo, el Consejo de Coordinación Regional es el organismo consultivo que se privilegia en las primeras etapas de elaboración legislativa para establecer la intervención de los ciudadanos, especialmente para la discusión de los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertado. Veremos cómo, con el correr del tiempo, a esta institución se la hace perder filo político e incidencia social. Trataremos de ir articulando las disposiciones jurídicas que regulan a esta institución, con lo que ha sido su desempeño en los hechos. Luego retomaremos este tema con mayor detalle, una vez analizadas las experiencias de algunas regiones y tratando de pensar en los problemas y las alternativas.

La importancia inicial concedida a los Consejos de Coordinación Regional

La ley 27680, que introduce una reforma constitucional, establece los Consejos de Coordinación Regional (CCR) como «organismo consultivo y de coordinación» (art. 191) y señala el principio general de que los presupuestos se formularán «con la participación de la población (art. 199).¹⁵ La ley 27783, llamada Ley de Bases de la Descentralización, atribuye en su artículo 4 el carácter democrático a la descentralización, que se basa en la «participación y concertación en la gestión del gobierno»; su artículo 17 dispone asimismo que «los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto, deberán garantizar el acceso a todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y el funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación y rendición de cuentas».

Hasta que al fin terminaron los consensos cuando llegó el momento de pasar de los principios generales de la creación de instituciones que instrumentaran la participación ciudadana. La ley 27867, Ley Orgánica de Regiones, establece en su artículo 8 que «la gestión regional desarrollará y hará uso de las instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación y ejecución de proyectos y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales». Tocaba ahora establecer cómo debía funcionar la instancia del Consejo de Coordinación Regional y entonces se ingresa, por primera vez, en una disputa sustantiva que despierta un mayor interés porque refería directamente al juego político que se establecería en los recién creados gobiernos regionales, especialmente en lo relativo a las atribuciones de la institución participativa, que de alguna manera podían entrar en competencia con los Consejos Regionales (instancias legislativas de cada departamento). Debía definirse también el tipo de representación para los alcaldes provinciales y las organizaciones de la sociedad civil en el CCR. Este problema no pudo resolverse en una primera instancia, debido a las discrepancias surgidas en el Congreso.

El marco normativo fijado se complementa con la ley 27902 —que surge como iniciativa del Poder Ejecutivo— y, en los hechos, con el mencionado interés de los partidos, pero sin una presión de actores sociales significativos. Las nuevas disposiciones establecen, entre otros criterios, la competencia y las atribuciones de los Consejos de Concertación Regional. A éstos les corresponderá emitir opinión y concertar en lo relativo al plan anual y el presupuesto de desarrollo concertado anual, al plan de desarrollo regional concertado, a la visión y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del plan de desarrollo concertado y a otros temas que

15 En lo relativo a las disposiciones que asocian el proceso descentralista con la participación, seguimos el orden de Luis Chirinos expuesto en «Participación ciudadana en los gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional», publicado en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina* (Grupo Propuesta Ciudadana, Participa Perú, Oxfam, SER y Consode, Lima, 2005), así como el de la Defensoría del Pueblo presentado en «Actores para el buen gobierno. Reporte para la constitución de los Consejos de Coordinación Regional a nivel nacional 2003», en *Índice de Buen Gobierno*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2004.

le encargue y solicite el Consejo Regional, disposición esta última que a mi criterio podría abrir una «ventana de oportunidad» si este organismo llegara a ser efectivamente representativo y tuviera capacidad de presión. De lo contrario, se vuelve una cláusula inocua.

El Consejo de Coordinación Regional está integrado por el presidente regional, los representantes de los alcaldes provinciales y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Los alcaldes serán el 60% de los integrantes y la sociedad civil el 40%. Además, se faculta a los gobiernos regionales para que realicen una convocatoria más amplia invitando a participar a alcaldes distritales, aumentando con ello —pero respetando los porcentajes establecidos en la disposición general— el número de integrantes provenientes de la sociedad civil, un tercio de los cuales deben corresponder a instituciones de empresarios y de productores.

Las resistencias políticas a esta nueva disposición llevaron a que los CCR no se instalaran en los plazos fijados; entonces se tuvo que dictar la ley 28013, que fija plazos límites para constituirlos al 30 de junio del 2003. Aún así, no se pudo cumplir con estos plazos legales en Áncash, Puno, Pasco, Cusco, Junín ni Moquegua. Pero quizás en estos graves inconvenientes había también una pequeña ventaja. La discusión sobre los CCR movilizaba intereses políticos, lo que permitía situar el tema de los presupuestos participativos en un debate público extendido, circunstancia que podía entorpecer el proceso y a la vez, también, legitimarlo. Las ambigüedades e inconsistencias de la legislación posterior conducirán sin embargo, como veremos, a la situación contraria: una aprobación que discurre sin mayores inconvenientes, en el contexto de una difundida indiferencia política y social.

¿Qué ocurrió en definitiva con la integración del CCR?¹⁶ Once gobiernos regionales hicieron uso de la facultad que les daba la ley de ampliar el número de integrantes. Once gobiernos regionales incluyeron tam-

bién una cuota de género —en porcentajes que variaban de departamento en departamento— y seis de los once departamentos a los que se recomendaba dar representación a las comunidades indígenas, acogieron esta sugerencia. Se nota una situación de debilidad en las representaciones de organizaciones sociales provinciales que se registran en perspectiva de integrarse al CCR, siendo los casos extremos los de Ayacucho (ocho de las once provincias no anotaron asociación alguna), Cusco (diez de trece) y Puno (dos de once).

En este resultado influyen en parte problemas de convocatoria y probables cálculos políticos del ejecutivo regional; pero tiene que ver también con el hecho de que las asociaciones provinciales están notoriamente menos consolidadas y tienen menos vigencia que las que existen en los ámbitos distrital y provincial, la mayoría de ellas también precarias.

En conjunto, en los CCR, la sociedad civil tiene 30,6% de representantes de organizaciones de empresarios y productores; 20,6% de organizaciones agrarias, laborales y vecinales; 12,4% de colegios profesionales; 8,2% de organizaciones no gubernamentales; 8,2% de universidades e institutos superiores; y 7,7% de organizaciones de comunidades campesinas y empresariales. Como rasgo negativo cabe señalar el escaso interés de los grupos empresariales más poderosos de los departamentos por integrarse a este proceso: en general no se sienten concernidos, sino en sus propios términos, con el planeamiento del desarrollo de la región, y más bien se registran lógicas de cooptación, de conflicto o de negociaciones informales con las autoridades— y una débil presencia campesina e indígena. En contraste, los resultados muestran un interés apreciable de los colegios profesionales y de las universidades; este último caso resulta un dato significativo si se tiene en cuenta que uno de los problemas de las sociedades locales es la tendencia al aislamiento de los centros universitarios, atribuible en

16 Los datos salen del informe ya mencionado de la Defensoría del Pueblo. Los comentarios son, en cambio, de mi responsabilidad.

parte a sus conflictivas situaciones institucionales y a su carencia de recursos.

Los problemas de los CCR y las probables estrategias para darle vigencia social

Cuando ya los primeros CCR están en su periodo final, puede hacerse un primer balance de sus logros y dificultades. Esto resulta relevante si se quiere pensar en lo que puede ser su futura intervención en los presupuestos participativos, dentro del marco legal y yendo más allá de lo rígidamente prescrito, sin por ello transgredir lo que las normas establecen y sin atribuirse competencias que no les corresponden.¹⁷ Esta institución tiene ante todo que resolver un problema de representación. Quien ha sido elegido forma parte de una organización, pero está apoyado por un conjunto de asociaciones; no solamente por aquella a la que esta persona se encuentra directamente vinculada. Estas entidades suelen ser marcadamente distintas entre sí en lo relativo a su naturaleza y sus objetivos. En teoría, y tal como las cosas están planteadas, quien se asume como integrante de la sociedad civil en el CCR sólo responde ante sí mismo, lo que puede hacer que sus orientaciones sean ganadas por la arbitrariedad o el desconcierto sobre lo que debe hacer.

La solución a esta dificultad parece consistir en crear una instancia en la que interactúen los integrantes del CCR con el conjunto de grupos que los eligieron. Esta reunión, además de solucionar el problema de la difusa estructura de representación, le daría legitimidad, capacidad de presión y conocimientos a los que entonces sí podrían considerarse delegados en el debate sobre el presupuesto participativo; de este modo se evitaría que sean convocados por el presidente regional para discutir sobre éste como un mero trámite para que la instancia ejecutiva del departamento afirme su autoridad. A partir de tal preocupación se han creado sendas asambleas de delegados en Piura y Lambayeque.

Los distintos estilos de los integrantes de la sociedad civil en el CCR

Uno de los logros que puede conseguirse con esta forma de organización es que quienes se involucran en el proceso vayan adquiriendo una mejor capacitación y más conocimientos sobre los lineamientos del plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo. A partir de entrevistas realizadas durante el trabajo de campo para esta investigación, creo advertir algunos problemas en los integrantes del CCR. En ciertos casos, ellos parecen responder únicamente al gremio o la asociación de donde provienen, lo que sería aconsejable si se tratara de una estructura tradicional de negociación entre partes, pero resulta inadecuado para pensar en políticas públicas en las que se tiene que responder a un colectivo más amplio.

En otras ocasiones el miembro del CCR se mueve con objetivos que trascienden los cometidos de la institución que integra, para pensar en los grandes proyectos de una región, planteando demandas que no encuentran instrumentos adecuados de canalización, como ocurre a veces con los frentes de defensa. O bien utilizan un discurso retórico, poco flexible para adaptarse a nuevas situaciones, lo que se nota en dirigencias sociales que se han movido en el ámbito de influencia de algunas organizaciones no gubernamentales acostumbradas a actuar en reducidos espacios locales, y que por lo general son renuentes a realizar un análisis político. Hay, por supuesto, en los CCR, personas con una prolongada trayectoria política o gremial que les permite relacionarse con relativa fluidez con las autoridades regionales. Finalmente, hay delegados que saben que están situados ante nuevas responsabilidades y son conscientes de que les falta la suficiente preparación y la información adecuada para asumir con eficacia esas nuevas responsabilidades. Una asamblea de delegados puede contribuir en parte a superar limitaciones y prejuicios, y a llegar a posiciones más o menos compartidas pese a las diferencias existentes.

17 Expondré no solamente mis reflexiones sino también conclusiones a las que llegaron integrantes de CCR de diversas regiones del país en un taller sobre el tema organizado por Propuesta Ciudadana, la Defensoría del Pueblo y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (10 de diciembre del 2004).

Las proyecciones que podrían darse al CCR y el problema de costos

El encuentro entre el conjunto de asociaciones puede contribuir también a pensar en nuevos ámbitos para la participación ciudadana, que se traduzcan en instancias previas o complementarias a la de la discusión sobre planes y presupuesto. Y contribuir en algo a crear una coordinación entre el CCR y los Consejos de Coordinación Locales (CCL) provinciales o distritales, también establecidos en las leyes de descentralización, sin que se haya previsto un procedimiento de comunicación entre unos y otros. Esta limitación nos hace caer en la paradoja de que aquéllos que señalan que las organizaciones sociales tienden a «pulverizar» el gasto son los mismos que desde el Congreso y el Ejecutivo, particularmente desde el Ministerio de Economía y Finanzas, crean la arquitectura legal que promueve esta orientación que critican. Como veremos más adelante, una estrategia de acercamiento no resolverá en lo fundamental el problema de articulación en planes y presupuestos participativos entre los distintos niveles de gobierno regional y local, pero al menos daría una plataforma desde la cual intentar progresivamente avances para encontrar una salida a este asunto.

En todo caso, se debe enfrentar un problema de costos propio de todo proceso de participación, como se ha visto, pero que en este punto se extrema. Los gastos de traslado de los representantes de una provincia a la capital de un departamento son elevados. Si los representantes del CCR y de las asociaciones que los eligieron no disponen de una asignación de recursos que les permita viajar y ser compensados por el tiempo invertido, las soluciones para fortalecer esta instancia no dejarán de moverse en el terreno de las buenas ideas que no pueden aplicarse.

Las ambigüedades creadas al organizar esta instancia. Los probables caminos para superarlas

El CCR, como se ha señalado, está integrado por una mayoría de alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil. Para que sea un organismo colegiado, en el que

ambas partes se interesen por igual, no basta con apelar al convencimiento de cada una de éstas. Se requiere de una adecuada delimitación de competencias entre lo regional y lo provincial, que otorgue una mayor autonomía a la discusión del presupuesto regional. De lo contrario, resulta poco realista exigir a los alcaldes que se integren a una discusión más amplia, dejando en suspenso las reivindicaciones de la provincia a la que representan. A la vez, debería haber más interés en que los delegados de la sociedad civil adquieran una progresiva especialización en su tarea. De no ser así quedarán aislados en la discusión, por más que hayan consolidado su organización interna. Y quizás una estrategia a pensar es la alianza con determinados sectores del estado en torno a ciertas prioridades que pueden ser tomadas en cuenta en el presupuesto participativo, sobre todo si nos situamos en la hipótesis de una gradual transferencia de competencias desde el gobierno central. De esta manera, los representantes de organizaciones sociales en el CCR tendrán que ser considerados como interlocutores obligados por el ejecutivo regional, por haber establecido relaciones y eventualmente acuerdos con una instancia superior que dispone de recursos estratégicos en términos políticos y administrativos. Como ocurre en cualquier negociación política, la ampliación del abanico de actores con quienes dialogar expande el ámbito de influencia, aunque jurídicamente el debate sólo concierna a un grupo de participantes estrictamente definidos.

Las nuevas disposiciones: desorden, apresurados cabildeos y buenas intenciones

La ley marco de presupuesto participativo, el decreto supremo que lo reglamenta y los instructivos del Ministerio de Economía y Finanzas son los dispositivos que tratan de dar las pautas para el proceso de discusión y aprobación de este proceso. Como veremos, presentan un conjunto de disposiciones contradictorias entre sí y con el marco legal que regula su aplicación en el contexto del proceso de descentralización. Esta situación causa no sólo problemas de interpretación jurí-

dica, que podrían ser reservados a la evaluación de unos pocos expertos, sino que también trae consecuencias sociales y políticas de consideración, al punto que, apegadas a una u otra disposición, a una u otra manera de entender las normas, hay ocasiones en las cuales las autoridades y las organizaciones sociales no parecen tener una plataforma común sobre las definiciones y los alcances de la iniciativa.

Haré una descripción y un señalamiento de problemas del modo más breve posible para no aburrir al lector con demasiados detalles, procurando entender la lógica y las secuencias del presupuesto participativo.

La ley marco tiene como objetivo establecer «disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión» (art. 2). Son definidas como instancias de programación participativa del presupuesto el Consejo de Coordinación Regional, el Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Distrital, que deben conformar sus directivas, y aprobar sus estatutos y las normas para regular este proceso (art. 4). En esta disposición se afirma el carácter de institución formal de estas instancias consultivas, y parece existir una preocupación por asegurar la importancia estratégica de sus atribuciones durante el proceso.

El presupuesto participativo tiene como fases la identificación de los agentes participantes, la capacitación de éstos, la evaluación técnica de las prioridades, la formalización de los acuerdos, la rendición de cuentas y otras que acuerde la instancia participativa (art. 6). Los compromisos son oficializados ante el Consejo Regional o los Consejos Municipales, ante los cuales se debe sustentar la propuesta que se ha llegado a establecer. Finalmente se señalan como mecanismos de vigilancia de este proceso el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades. No se había previsto un organismo en

particular que cumpliera esta tarea, solución que se asume después.

El reglamento de la ley, como veremos, no es en los hechos un desarrollo de lo previsto en esa norma sino que introduce criterios suplementarios, en buena medida incongruentes con el marco normativo establecido. Tiene entre sus objetivos «mejorar la eficiencia y la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a los planes de desarrollo concertado y otros instrumentos», «reforzar la relación entre el estado y la sociedad [...] en el marco de un ejercicio complementario de democracia directa y democracia representativa que genera compromisos y responsabilidades compartidas», comprometer a la sociedad civil en las acciones que se emprenden, fijar normas y procedimientos estableciendo el orden de prelación de los proyectos de acuerdo con las pautas técnicas y de procedimiento previstas en el Sistema Nacional de Inversión Pública y contribuir finalmente al seguimiento, control y vigilancia social del presupuesto.

El gobierno regional identifica a los agentes participantes, apenas aludidos en la ley marco, convocando a la sociedad civil organizada e introduciendo un concepto incomprensible para cualquier sociólogo, politólogo o filósofo: la llamada «sociedad civil no organizada», que sólo puede ser resultado de los desatinos que surgen cuando la discusión se produce entre pequeños grupos empeñados en construir sus propias categorías. Se establece una instancia de capacitación que más adelante examinaremos. A renglón seguido, se propone realizar talleres de trabajo. El primero comienza con una relación del presidente regional —o alcalde, según el caso— de lo ejecutado y de los lineamientos del Plan de Desarrollo Concertado. Se realiza luego otro de diagnóstico temático y territorial en el que los recursos a discutir parten de los techos presupuestales mínimos, es decir, aquellos que se habían asignado en el proceso anterior. Luego se indica la realización de un taller sobre criterios de priorización de los proyectos, de acuerdo con un conjunto de indicadores sociales y económicos. En la etapa siguiente corresponde una evaluación de las prioridades por el equipo técnico —cuya integración

parece corresponder únicamente a funcionarios municipales o del estado— y se formalizan los acuerdos antes de su aprobación ante el Consejo de Coordinación Regional y los agentes participantes en general.

Como se ha señalado con acierto, el CCR pierde el carácter de instancia que interviene y opina. Pasa a ser un agente participante más; y cuando se lo menciona, es dentro de una agregación caótica de actores sociales, más que como una instancia con atribuciones precisas, derechos y responsabilidades.¹⁸ Se trata de confusiones probablemente deliberadas. En efecto, el primer artículo del reglamento pone entre los agentes participantes a los CCR, a los CCL, a los consejos regionales y municipales, a entidades del gobierno nacional, a los representantes de la sociedad civil y a un equipo técnico de soporte que participa sin voz ni voto. En su presunto democratismo, esta desafortunada disposición deshace parte de lo avanzado. La confusión permite que los defensores de la participación social extendida y sin requisitos sientan que han dado un decisivo paso adelante, y —en otro plano— facilita a los expertos del estado reservarse un espacio restringido de decisiones en la etapa de evaluación técnica, durante la cual se diluye esta imagen de los agentes participantes. Ganan todos, salvo aquéllos que están pensando en institucionalizar el proceso de descentralización y, en este contexto, la planificación y el presupuesto participativo.

En las definiciones, a la sociedad civil se la entiende como aquélla que comprende a las organizaciones sociales de base territorial y temática, así como a organizaciones privadas dentro del ámbito regional o local. Esta manera de entender el concepto puede ser compartida, salvo que —por razones que no se alcanzan a comprender— aparece la figura de la sociedad civil «no organizada» a la que hicimos referencia antes, lo que hace incoherente el reglamento. Probablemente el efecto, buscado o no, es que algunas autoridades y grupos traten de establecer correla-

ciones de fuerza a su favor por fuera de las representaciones establecidas.

En el Instructivo MEF del 2004 (que trataremos de resumir en lo que se pueda) hay una fase de preparación del presupuesto participativo, a cargo del presidente regional, en la que se acopia información y se da cuenta, entre otros temas, del plan de desarrollo concertado —si se tiene elaborado—, del plan estratégico multianual, de las acciones realizadas el año anterior de acuerdo con lo discutido de manera participativa, de los proyectos ejecutados, de los recursos de los que se dispone y, de ser pertinente, de los compromisos asumidos por la sociedad civil y el sector privado, así como de los avances en términos de competitividad regional o local.

El gobierno regional convoca a los agentes participantes, se los identifica entre los que provienen de la sociedad civil organizada y no organizada, se elabora una ordenanza para regular su participación, se conforma un equipo técnico y se realiza una tarea de capacitación de agentes participantes en la que intervienen direcciones del MEF en supuesta coordinación con instituciones de la sociedad civil y de los gobiernos regionales y locales.

El Instructivo MEF afirma que conviene complementar esta capacitación con talleres, asambleas o «pequeñas reuniones» en las que intervengan las autoridades y la población. Veremos que en la mayoría de los casos esta última capacitación no se realiza, y que cuando ocurre se apoya en un conjunto de malentendidos que surgen menos de las discrepancias sobre criterios y oportunidades para hacerla, que de la superficialidad con la que se ha asumido el tema.

El presidente regional y el alcalde provincial o distrital —según el ámbito en que se actúa— convoca los talleres de trabajo teniendo en cuenta las preocupaciones de articulación con niveles del gobierno nacional y sus sectores, las otras autoridades locales y la sociedad civil. Las mencionadas autoridades realizan el primer diagnóstico, que comprende básicamen-

18 Luis Chirinos (ob. cit.) se expresa en términos parecidos al que aquí se exponen.

te la información acopiada en la fase de preparación, y se realizan luego los talleres de trabajo de diagnóstico territorial y temático con los agentes participantes. Hay una adición que no se entiende: un agente participante parece ser cualquier ciudadano. Sin embargo, en el artículo 5, inciso 3, se señala que éstos se reúnen con aquéllos a quienes representan, no se sabe bien por qué razones, ya que no hay nada que aluda a un nombramiento de delegados. Parece que se estuviera refiriendo a la sociedad civil en su acepción clásica, concepto que antes se había desestimado. Más bien puede ocurrir —y ha sucedido— que estos agentes participen en mayor número en los talleres en los que se discute finalmente sobre las obras a ejecutar y les presten menor atención a las otras instancias, actitud que puede no ser la más apropiada para una discusión participativa del presupuesto, pero que resulta comprensible y realista. Si no se regulan umbrales y límites para los compromisos de los agentes participantes, los acontecimientos van a sucederse de esta forma desordenada. Por último se realiza un taller de definición de criterios de priorización, en el que se sugiere seguir una matriz de indicadores sociales para la toma de decisiones.

En la siguiente etapa las recomendaciones se someten a una evaluación del equipo técnico, que debe ajustar lo aprobado a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Luego se ponen a consideración de los agentes participantes, lo que —como veremos— no se hace sino cuando ya se está en los tramos finales del proceso y no hay tiempo para introducir correctivos; funciona entonces la política de los hechos consumados. Los CCR no cumplen papel alguno en la adopción y formalización de los acuerdos, extremando así la tendencia a la deliberada búsqueda de restar injerencia a esta institución, lo que probablemente, en ciertos márgenes de regulación, haga ilegal al Instructivo porque desconoce lo dispuesto en la Ley Orgánica de Regiones y su modificatoria (el Instructivo MEF 2005 corrige en parte esta

irregularidad). Luego los acuerdos son sometidos a la aprobación del Consejo Regional o el Consejo Municipal —según sea el caso—, trámite que formalmente debe cumplirse pero que, como analizaremos, también puede trastocar todo trabajado en las anteriores etapas. Existen obligaciones legales de las autoridades una vez fijado el presupuesto; entre ellas, la entrega de una información semestral de los titulares del pliego sobre los avances en la ejecución del gasto público y los resultados logrados, complementada con una exposición de datos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público en abril, julio, octubre y enero, sobre las transferencias trimestrales realizadas.

En la etapa final del presupuesto participativo los agentes participantes «eligen y conforman los Comités de Vigilancia y de Control del Presupuesto y de la Gestión de los Gobiernos Regionales y locales y de los compromisos asumidos por la sociedad civil». En caso de encontrar indicios o pruebas de comisión de delitos, corresponde a estos comités de vigilancia hacer una denuncia ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República. Como comentamos, estos comités de vigilancia no funcionan, por lo menos en las regiones consideradas en este informe. A nuestro criterio, tienen una concepción contraria a la autonomía de la sociedad civil al corporativizar la fiscalización en lugar de afirmarla como un derecho ciudadano, tema que trataremos más adelante.

Las modificaciones recientes

En el Instructivo MEF 2005 se señala que la secuencia establecida —en lo que tiene que ver con la articulación de lo distrital, provincial y regional, y en las etapas de discusión del presupuesto participativo— constituye el procedimiento básico a seguir, sin perjuicio de los procesos, experiencias previas o más avanzadas, en términos de este proceso, alcanzados en algunos lugares.¹⁹ En la fase de

19 El informe de la Defensoría del Pueblo «Análisis y aportes sobre el Presupuesto Participativo» explica en detalle los cambios realizados. Tomamos de allí las modificaciones que nos parecen más significativas para los efectos de esta exposición.

preparación se da pase a la intervención del CCR y no sólo del presidente regional, lo mismo que en la convocatoria y la elaboración de la ordenanza. Se busca además ajustar las fechas del cronograma con intervención del CCR y los CCL, de modo que la articulación de lo distrital, lo provincial y lo regional se ajuste para una mejor coordinación, complementación y eficacia de los proyectos, y para que estos procesos se retroalimenten.

En el registro de agentes participantes se entiende que se debe asegurar y promover la mayor presencia de grupos representativos de jóvenes, empresarios, partidos políticos, población en extrema pobreza, personas con discapacidad, afectados por la violencia política y otros en situaciones de riesgo y vulnerabilidad por razones de pobreza, etnicidad o género. Se quita la referencia al desatinado concepto de sociedad civil no organizada. El nuevo Instructivo tiene previsto, además, que algunos agentes participantes que representen a organizaciones se reúnan con los ciudadanos que integran estos grupos y recojan sus demandas, problemas y propuestas, levantándose un acta suscrita por los asistentes. El presupuesto participativo debe ser aprobado por el Consejo de Coordinación Regional o el Municipal, según corresponda, y el Consejo Regional o Municipal; se entiende que éstos tienen que haber participado activamente en la discusión, de modo que los acuerdos no les sean desconocidos. En cuanto a los comi-

tés de vigilancia, la duración de los cargos se extiende a dos años.

Resultados de una trama mal urdida

Como ya se puede notar en esta exposición, el presupuesto participativo recoge ideas que vienen de otras experiencias de dentro y fuera del país y procura adaptarlas o llevarlas a un estadio más elevado en términos de participación, y con una eficacia mayor. Lo que ya puede verse describiendo el diseño es que lo participativo va por un lado y lo técnico por otro, lo que hace que las discusiones y los consensos se sustenten en esta separación, de modo que cada uno se encuentra satisfecho: los promotores de la actuación de la sociedad civil, porque piensan que están contribuyendo a darle a ésta una mayor incidencia y estructuración; el gobierno central, el ejecutivo regional y los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas y de los departamentos, porque —bien intencionados o no, variará esto de persona a persona o de institución a institución— saben que la consulta se limita estrictamente a recoger opiniones y que las decisiones últimas corren por su cuenta. Y hay cuellos de botella en el sistema, o bien entidades como el Consejo Regional que, relativamente marginadas del proceso —si ello es lo que sus integrantes optan por hacer—, se reservan decisiones definitivas que pueden borrar de un plumazo lo que se supone que antes demandó un prolongado debate.

6. LAS EXPERIENCIAS REGIONALES: CUSCO, SAN MARTÍN, HUANCVELICA, PIURA Y PUNO

Vamos a analizar cómo ha sido este proceso de presupuesto participativo en los departamentos de Huancavelica, San Martín, Cusco, Piura y Puno. Puedo adelantar que en ningún caso el Instructivo MEF se ha cumplido siguiendo la secuencia prevista, lo que en unos casos es una ventaja y en otros una severa insuficiencia. Y que esta situación no sólo responde al cálculo político de los actores participantes sino a lo pretencioso e incongruente de la manera en que se ha organizado esta experiencia.

Los contendores se acercan en el Cusco

El presupuesto participativo del Cusco resulta uno de los más difíciles de seguir en su secuencia, porque se entremezclan prioridades de cumplimiento del plan con disputas y acuerdos políticos para su concreción, y conviene analizar los dos aspectos al mismo tiempo. En buena parte esta circunstancia se debe a la existencia de un Consejo de Coordinación Regional con representantes que poseen una amplia experiencia política y profesional que les permite trascender —por la vigencia de sus planteamientos y su capacidad de hacerlos conocer a la población— la sola atribución formal de ser un organismo consultivo.

En diciembre del 2003 el presidente regional convocó al CCR para aprobar un plan de desarrollo concertado a mediano plazo para el 2006, resultado de exigencias del Consejo Nacional de Descentralización. En los hechos, esta iniciativa podía suponer o bien el inicio de una discusión participativa antes de que se elaborara el Instructivo o, por el

contrario, una inoportuna instancia previa que condicionaría todo el proceso, introduciendo decisiones a pie forzado con intervención poco menos que excluyente del ejecutivo regional. Se tomó una peculiar resolución. En una alianza entre el presidente regional, Carlos Cuaresma, y los grupos de la llamada Asamblea Regional y de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza que integraban el CCR, se decidió aprobar formalmente el plan y al mismo tiempo abrirlo a consultas entre enero y mayo, y someterlo a eventuales rectificaciones en diez talleres a realizarse en distintas provincias. Se estaban aprestando los documentos previstos en el Instructivo para su primera etapa y la de discusión, con anterioridad a que el propio Instructivo se promulgara. A la vez se formaba también una comisión técnica mixta con profesionales del gobierno regional, representantes de los sectores del estado y expertos provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG). De hecho, funcionó una alianza. A Cuaresma le convenía trabajar de modo participativo para quitar espacio de crítica a sus opositores, quienes en esas condiciones no podrían atribuir a esta autoridad la carga exclusiva de las decisiones tomadas. Por su parte, los actores sociales tenían la oportunidad de fortalecerse institucionalmente.

Apenas establecido el Instructivo, se abrió la inscripción para nuevos agentes participantes. No se produjo un vuelco sustancial respecto a la situación anterior. De 65 organizaciones se pasó a 90, sin alterar la representatividad ni la correlación de fuerzas. La ordenanza que reguló la intervención de estos

agentes la hicieron los propios representantes de la sociedad civil y fue llevada a Cuaresma, facilitándole la tarea y dándole legitimación. En esta disposición se estableció que el comité técnico se debía formar por resolución presidencial. Esto significaba que el Consejo Regional no podría, luego, objetar nombramientos que le había facultado hacer al ejecutivo regional.

La capacitación para el presupuesto participativo realizada el 20 de abril del 2004 no siguió las pautas contempladas en otras regiones. Intervinieron los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del CCR, a la vez responsable de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), y cerró el evento Carlos Valencia, alcalde provincial del Cusco y rival político del presidente regional. A partir de este evento, los principales protagonistas serían más cuidadosos todavía en no descuidar formalidades y consolidar el acuerdo entre Cuaresma y algunos actores sociales relevantes.

La formación de equipos técnicos mixtos

Los segundos talleres se ocuparon de los criterios de priorización de los proyectos, de acuerdo con los distintos ejes temáticos. En esta experiencia se fue más sensible que en otras frente a los problemas de adecuación de los criterios establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, concebidos predominantemente para evaluar la factibilidad de obras de infraestructura. Se tomaron en cuenta también otras líneas, como las del medio ambiente, que no terminaban de ajustarse a los criterios centrales impuestos.

Se trató de sostener la validez de estas iniciativas con más elementos de juicio y con una fundamentación técnica más precisa. Como en las demás experiencias, se ponderaron las propuestas por eje estratégico y se fueron decantando las prioridades. En teoría se avanzó un poco más, porque hubo el compromiso de los sectores del estado de comprometerse en proyectos que en lo formal no debían ser necesariamente insertados en la dinámica del presupuesto participativo. La elaboración de las matrices finales quedó como responsabili-

dad del ya mencionado equipo técnico mixto, variando el peso de las decisiones, según el tema, entre funcionarios públicos y profesionales que representaban a organizaciones sociales. Antes de llegar al taller deliberativo final se procedió a pedir información sobre los proyectos que necesitaban continuidad y que venían de ejercicios anteriores, para tener una idea precisa de las prioridades y los costos. La situación se complicaba porque muchos de ellos se encontraban como perfiles más o menos elaborados, pero que necesitaban complementarse desde el punto de vista técnico.

Realizado en julio el taller deliberativo en el que participaron los actores sociales y el equipo técnico regional —que en el proceso mismo iba estimando costos y factibilidad— se establecieron los proyectos que pasaron a evaluación, con la garantía de que, debido al procedimiento utilizado, en principio ya se tenía una opinión favorable. Como ocurrió en otros departamentos, hubo diversos intentos de distorsionar el proceso participativo. En el momento mismo de culminar el taller deliberativo, el Concejo Provincial del Cusco trató de que se aprobara un proyecto que no había sido puesto en consideración en ningún evento de discusión y planeamiento. En este caso, la iniciativa quedó marginada por el peso de la alianza entre el ejecutivo regional y las organizaciones sociales.

Cuando se sometió el presupuesto participativo al Consejo Regional, éste propuso un esquema alternativo de asignación de proyectos y hasta lo aprobó. Tampoco este cambio consiguió imponerse, en la medida en que se hizo notar que los Consejos Regionales son una asamblea legislativa pero no tienen iniciativa de gasto, y las modificaciones que pensaba introducir iban más allá del marco de sus competencias.

En la etapa siguiente las responsabilidades pasaron fundamentalmente al equipo técnico del gobierno regional. La gerencia de planeamiento, en todo caso, mantuvo contactos con los profesionales de la sociedad civil con los que trabajó en la etapa anterior e informó, por ejemplo, que de los 31 millones asignados en principio, el Ministerio de Eco-

nomía y Finanzas entendía que sólo correspondía financiar 30 millones porque no se había contemplado un monto previsto para el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). A partir de esta información se acordaron los procedimientos para introducir los correctivos necesarios.

El peso del CCR y de las organizaciones sociales al establecer condiciones

Esta experiencia exitosa de influencia de la sociedad civil en el presupuesto participativo se debe en parte a las ya mencionadas alianzas políticas y al peso del CCR en las decisiones. Es atribuible también a que, con contribuciones de la cooperación internacional vinculada al universo de las ONG, por fuera de los recursos del estado pero integrado al mismo planeamiento, se contemplaron tres líneas de acción: el plan de emergencia infantil, el proyecto educativo regional y el proyecto de fortalecimiento institucional. Este aporte favoreció la legitimación del proceso, por el lado de los agentes participantes.

Tal parece, también, que los técnicos del estado involucrados en la gestión de planeamiento participativo estaban dispuestos a salir de sus rutinas institucionales de trabajo si contaban con respaldo de la autoridad. Este nuevo estilo les permitió una mayor proyección profesional, que a la larga pudo resultarles conveniente, al mismo tiempo que ganaban en reconocimiento social y contactos.

La vigilancia social como tarea no resuelta

Como en otras experiencias, quedó pendiente la resolución del asunto de la vigilancia. En el Cusco hay un responsable por eje, pero esto da a los delegados una visión parcelada y poco eficaz del conjunto del proceso. En un esquema ideal sustentado por algunos de los miembros del CCR, se sostiene que en el presupuesto participativo la sociedad civil formula, el presidente regional ejecuta y el Consejo Regional —ya que no tiene iniciativa de gasto— debe hacer un seguimiento de los proyectos y controlarlos. Las cosas no funcionan así. El presidente regional tiene la iniciativa y los resortes del poder. La capaci-

dad de la sociedad civil depende de su incidencia política —por lo general débil en las regiones— y de su habilidad para hacer alianzas políticas. Los integrantes del Consejo Regional están sometidos a las necesidades y presiones de las provincias o movimientos que representan, y se les hace difícil, y además políticamente poco redituable, articular una visión integral de los problemas del departamento. Quizás otra vez el ejercicio de la tarea de vigilancia depende de convenios que la comunidad pueda hacer con los colegios de contadores, de economistas o con la universidad.

El Cusco dispone además, para el 2005, de 27.900.000 soles de canon; y la tendencia es a discutir la asignación de los recursos de los que se dispone por este concepto siguiendo una lógica comparable a la de los presupuestos participativos. Se trata de una innovación institucional que altera, esta vez a favor de la sociedad, la discusión sobre los fondos que se le asignan a una región. Resulta clave seguirla para entender cuáles podrían ser las potencialidades del CCR como un organismo, si bien consultivo, con capacidad de influencia y eventualmente de presión para la formación de opinión pública y la toma de decisiones.

Propuestas de desarrollo en la convulsionada historia reciente de San Martín

La experiencia de presupuesto participativo en San Martín tiene como antecedentes un activo movimiento social y una tradición de planificación para el desarrollo que, con periodos de auge o debilidad, crea condiciones ventajosas para activar a la sociedad civil, en condiciones de pensar y proyectar el futuro de la región en la medida de sus posibilidades, así como de definir las tareas a emprender en el corto plazo. El movimiento social fue hasta fines de la década de 1980 impulsado por los Frentes de Defensa y la Federación Agraria (FADMA). En un ambiente convulsionado por la violencia, estas organizaciones eran ampliamente representativas, capaces de promover protestas de una extendida vigencia ante decisiones contrarias a lo que consideraban sus prioridades, de influir sobre las resoluciones del go-

bierno regional y de dialogar con el estado y a la vez interpellarlo.

Perdida su influencia, en parte por la represión y el desmantelamiento de sus dirigentes, que se dispersaron entre diversas opciones, quedó vigente en algunos intelectuales y profesionales de la zona la idea del valor de la participación y la coordinación para definir nuevas alternativas políticas y sociales. A mediados de la década de 1990, al mismo tiempo que se iba conformando un grupo de técnicos vinculados a organizaciones no gubernamentales acostumbrados a dialogar en conjunto sobre problemas de desarrollo y fortalecimiento institucional, surgieron iniciativas destinadas a promover el fortalecimiento de los gobiernos locales, como el proyecto que desarrollara la AID con la Escuela Superior de Administración y Negocios (ESAN) y, más tarde, la creación de la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), que se propuso fortalecer una red de municipalidades rurales, en su mayor parte en zonas afectadas por la violencia y el narcotráfico.

Por otro lado, en 1998 el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) de la zona trató de concertar en el ámbito regional un proceso de desarrollo que, si bien no se acercaba a un presupuesto participativo, procuraba llegar a acuerdos y líneas de acción complementarias entre sectores del estado, ONG y algunas organizaciones sociales.

Los cambios en la transición a la democracia

Con el gobierno de transición, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, en acuerdo con el CTAR, intentó un proceso de planificación con consultas a la población que culminaron en 77 planes distritales, diez provinciales y el regional. No puede saberse cuánto de participativo y de vigencia efectiva tuvo esta experiencia; probablemente haya desbalances, logros sustantivos, objetivos precariamente formulados y fracasos, dado el nivel de exigencia planteado. En todo caso, fue destacada como una de las experiencias piloto para hacer del 2002 al 2003 proyectos de presupuesto participativo con un techo presupuestal de 96 millones de soles, un fon-

do varias veces mayor que el históricamente asignado. Hubo problemas de ejecución del gasto que no viene al caso analizar aquí, probablemente en buena parte debido a cuellos de botellas surgidos entre la capacidad y el peso de las responsabilidades de los técnicos —primero del CTAR y luego del recién inaugurado gobierno regional—, y las exigencias del Ministerio de Economía y Finanzas.

Un alcalde regional participativo por necesidad y una decisiva intervención de ONG

La experiencia del 2003 parece mantener el tradicional estilo del CTAR: los alcaldes provinciales presentaban a la región expedientes técnicos elaborados generalmente por ingenieros, economistas o profesionales independientes, con la expectativa de que los funcionarios especializados los convirtieran en perfiles de proyectos que pudieran ser aprobados por el MEF, al satisfacer las pautas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Como se sabe, el Instructivo MEF 2004 fue aprobado en marzo de ese mismo año. En todo caso, se realizó un proceso acelerado para acogerse a las pautas de presupuesto participativo. El presidente regional, Max Ramírez, se comprometió en ese proceso para ganar legitimación, ya que, expulsado del APRA —partido por el que fuera elegido— y ante un Consejo Regional hostil, las alianzas con otros grupos que actuaban desde la sociedad le permitirían salir de su aislamiento y tomar iniciativas que, al haber sido consultadas con la población, reducirían el espacio de la crítica de sus opositores.

Para llevar adelante esta iniciativa se contaba, por otro lado, con la labor de Pro Descentralización (PRODES), entidad que actuaba formulando proyectos en los ámbitos provincial y distrital y que entonces decidiera intervenir también en lo regional. Esta institución subcontrató a cuatro organizaciones: el Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente (CEPCO), el Grupo de Tecnología Intermedia para el Desarrollo (ITDG), la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA) y la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), para planificar el proceso en conjunto y darle cobertura. La conjunción

permitió hacer una convocatoria para el presupuesto participativo lo suficientemente extendida, aplicando criterios más flexibles en la inclusión de agentes participantes que en la mayoría de las regiones. En el proceso se trató de evitar malentendidos y de prevenir futuras discrepancias, involucrando desde el inicio al equipo técnico, fundamentalmente a la Gerencia de Planeamiento, e integrando a la Gerencia de Desarrollo Económico, Recursos Naturales y Desarrollo Social. En otro plano, se trataba de que formaran parte de esta iniciativa los consejeros regionales y el Consejo de Coordinación Regional, tratando de evitar que más adelante surgieran oposiciones intempestivas, cuando ya el proceso estuviese definido en lo fundamental.

Un desarrollo relativamente ordenado de los talleres y el surgimiento de los comités de gestión

El primer taller de alguna manera trató de conjugar la capacitación con la puesta en marcha del presupuesto participativo. Los participantes fueron fundamentalmente funcionarios públicos, desde integrantes de sectores del estado hasta autoridades, incluyendo entre ellas a los alcaldes provinciales y distritales. Junto a la información sobre el contenido de esta propuesta, a partir de los dos planes de desarrollo ya existentes se procuró establecer una visión común y hacerla operativa en el corto y mediano plazo.

En el intervalo entre el primer y el segundo taller se dictó la ordenanza que regulaba el presupuesto participativo. La premura de los plazos obligó a alterar la secuencia prevista en el Instructivo MEF. El segundo taller se hizo, como el primero, en la localidad de Sauce; esta vez se convocó al conjunto de los llamados *agentes participantes*. El gobierno regional planteó su visión de desarrollo y sus criterios de priorización de proyectos con un enfoque que prestaba especial atención a la producción agrícola. Desde una perspectiva de conjunto, otra vez reconstruida, y a partir de los planes existentes, se perfilaban un conjunto de objetivos estratégicos que comprendían, además de lo ya mencionado, otros ejes de produc-

ción y el turismo, el medio ambiente, el desarrollo social, la educación y la salud. Se trató de cambiar la orientación anterior, de acuerdo con la cual 80% se destinaba a lo productivo y 20% a lo social, para buscar un equilibrio entre ambas líneas de acción.

En el taller de la ciudad de Lamas (julio del 2004) se calificaron los proyectos por eje temático, se estableció como criterio adicional que todos los proyectos calificados en primer lugar en cada eje mencionado debían ser incluidos en el presupuesto —lo que suponía una exigencia al equipo técnico para que efectivamente las propuestas fueran pasibles de aprobación por el MEF, tomando todas las precauciones profesionales para ello— y que a ninguna provincia le faltara proyecto. Esta última decisión llevó a contemplar la situación de El Dorado y Saposo, que podían haber quedado marginadas si los acuerdos se hubieran establecido pensando sólo en lo más factible de ser aprobado de cada objetivo estratégico.

Se formaron además los Comités de Gestión, integrados por representantes del estado y de la sociedad, para cada uno de los ejes. Perseguían dos objetivos: buscar fondos, fundamentalmente de la cooperación internacional, para propuestas declaradas de interés pero que no habían podido ser incluidas en el presupuesto participativo; y preparar proyectos para el siguiente ejercicio presupuestal, en problemas y áreas en los que se consideraba conveniente actuar, siguiendo lo acordado en la discusión del taller.

En este evento se planteó, como ocurrió también en otros departamentos, la demanda final de los alcaldes provinciales de alterar los criterios establecidos, tratando de hacer valer el criterio de que los 18 millones asignados se repartieran equitativamente por provincias. En todo caso, si esta proposición no tuvo éxito fue gracias al trabajo realizado en los anteriores talleres sobre criterios de asignación de recursos, que logró persuadir a autoridades regionales, a técnicos y a representantes de las organizaciones sociales. El intento de los alcaldes no pudo concretarse debido a los antecedentes y criterios que habían orientado la discusión.

Interferencias y desajustes

Los participantes de organizaciones sociales en estos talleres fueron fundamentalmente representantes de comités de productores, juntas de usuarios, algunas cámaras de comercio, la universidad, grupos organizados de mujeres, algunos representantes de comunidades nativas y de pequeñas y medianas empresas (PYMES). Las principales plantas agroindustriales y la mayoría de partidos políticos no enviaron representantes.

Pese al éxito obtenido en los talleres de presupuesto participativo, se notan interferencias en el proceso posterior, cuando se supone que las propuestas pasaban a evaluación técnica. No se alteró la priorización pero sí se redujo el 10% de los montos asignados, lo que permitió un juego político en el que los consejeros regionales pudieron introducir nuevos proyectos.

La tarea de vigilancia parece otra vez mal diseñada. Se supone la existencia de un comité de vigilancia por provincia, que a su vez debe encargarse de la tarea de seguimiento de lo que ocurre en la región. No parece que se disponga de tiempo ni de capacidades para cumplir con esta sobrecargada responsabilidad.

Otro asunto pendiente es el contar con técnicos capacitados para hacer proyectos viables en ámbitos provinciales. En esta línea, PRODES entiende que puede llegarse a un acuerdo con el gobierno regional para formar diez profesionales por provincia, cinco designados por las autoridades y cinco independientes, de modo que las personas capaces de realizar esta tarea puedan ser contratadas sin estar excesivamente expuestas a los avatares de los cambios políticos.

La probable incidencia del apoyo externo para obtener algunos logros

La experiencia de San Martín plantea algunos problemas a ser examinados. Uno de ellos es el de las competencias de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Sus responsabilidades en planificación participativa resultan erosionadas por un marco legal que las otorga a distintas instancias del go-

bierno regional y local. En este nuevo escenario, la influencia de sus capacidades de propuesta y de influencia política y social disminuye notoriamente. Quizás en lo que tiene que ver con el presupuesto participativo, su tarea —tanto o más que promocionar alternativas en condiciones competitivas y desventajosas para esta institución— sea promover la extensión de los agentes participantes interesados en esta iniciativa utilizando sus redes de influencia, y capacitarlos para que durante el proceso puedan formular sus ideas con mayor precisión, de modo que sean consideradas y eventualmente incluidas

Otro tema a ser debatido es en qué medida esta experiencia es replicable. En buena parte ha dependido de la intervención de una entidad —PRODES— que disponía de recursos y capacidades para llevar adelante el presupuesto participativo en lo distrital, lo provincial y lo regional, en un contexto político, además, favorable para promoverla. Queda pendiente la pregunta acerca del apoyo externo necesario para llevar adelante un proyecto que debería surgir, en principio, de autoridades y organizaciones de la comunidad; si esta colaboración es necesaria solamente en una primera etapa, o si es preciso contar con ayuda en todas las etapas, para sustentar cualquier propuesta participativa ambiciosa, por los tiempos y los costos que ella demanda.

El peso de las recientes iniciativas de participación en Huancavelica

En las nuevas condiciones que pretenden dar la Ley Marco y el Instructivo MEF sugiriendo los pasos a seguir, el presupuesto participativo de Huancavelica cuenta, en teoría, para su buena aplicación en el departamento, con la ventaja de una tendencia reciente a discutir propuestas de desarrollo, si bien las iniciativas de esta preocupación por el planeamiento surgen de distintas entidades y no son sencillas de articular entre sí. Este cambio comenzó en 1998, no sólo en términos de nuevas orientaciones técnicas sino también directamente políticas, con la creación de la MECODHE (Mesa de Concertación de Desarrollo de Huancavelica) y la realización del primer Foro Huancavelica Siglo XXI. En sus primeras etapas, esta iniciativa se desarrolló

en un ambiente de extrema movilización, cuestionando las orientaciones del gobierno central que no consideraba a esta zona entre sus prioridades en políticas públicas, pese al predominio de la extrema pobreza entre sus habitantes.

Este movimiento entendía, desde el comienzo, que era necesario combinar las demandas al ejecutivo con la capacidad de formular un plan para la zona que le diera proyección a lo solicitado, más allá de los reclamos surgidos en una determinada coyuntura. Algunos entrevistados señalan que en esa etapa —ubicada a fines de los años 1990— no estaban claros la visión, los objetivos ni los ejes estratégicos. Llegaba a ser un plan de acción inmediata y no iba más allá; servía entonces, señalan, para definir una estrategia compartida entre los alcaldes y organizaciones sociales de base, y hasta allí llegaba su pretensión. Probablemente ésta sea una visión sesgada, porque es percibida desde lo que se está discutiendo en el presente; no toma en cuenta los instrumentos ni la estructura de oportunidades de intervención que se tenía por aquel entonces. Otros interlocutores consideran, más bien, que, con un lenguaje técnico mejor elaborado, se sigue en la actualidad buena parte las directivas surgidas en esos años.

Se discute también acerca de quiénes promovieron esta iniciativa: si los alcaldes de las distintas provincias, personas vinculadas a organizaciones no gubernamentales que entendieron que era una coyuntura precisa para alentar un cambio, o el alcalde de Huancavelica, Federico Salas, que ante la opinión pública del periodo es, en todo caso, quien asume un protagonismo especial. Probablemente los tres actores influyeron en el proceso, y hacer deslindes precisos de lo que le ha correspondido a cada parte no sirve para explicar lo complejo de la situación que se vivía. En todo caso, opción política, error de cálculo o ambas cosas a la vez, Salas se terminará separando del proceso; ocurrirá lo mismo con otros inspiradores de esta iniciativa como Martín Soto, y con la llegada a la democracia tocará a otros protagonistas impulsar nuevas demandas y planteamientos.

Como en otras zonas del país, en Huancavelica se dio la existencia de varios pla-

nes de desarrollo a la vez; en este caso, uno elaborado por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y otro por el CTAR. Partiendo de instrumentos de análisis diferentes, se planteó la discusión y el problema acerca de cómo conciliarlos con las iniciativas de la MECODHE, llegándose a veces a soluciones de compromiso, como talleres en los que en un solo día se definía una visión y una estrategia, a efectos de estar en mejores condiciones para obtener recursos. El equipo técnico, el gobierno regional e instituciones como Desco y el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), señalan las dificultades para hacer un plan de desarrollo concertado y un presupuesto participativo en el 2003 proyectado hacia el 2004, debido a la premura de los plazos, a lo limitado de las asignaciones atendiendo a las demandas planteadas, y a las dificultades de los alcaldes provinciales para ajustarse al nuevo esquema de distribución sugerido. El presupuesto destinado a la región se dividió entonces con un estilo tradicional, dando partes iguales a cada provincia.

Los problemas en el establecimiento de las secuencias en el presupuesto participativo

Salvador Espinoza, el actual presidente regional de Huancavelica, parece comprometido a buscar la intervención de la comunidad en la elaboración de los presupuestos. En cuanto al cumplimiento durante la primera etapa, ligada a la presentación del plan de desarrollo concertado, el plan multianual y los proyectos en ejecución, entre otros documentos, las versiones difieren. Cepes y el equipo técnico de la región entienden que la mayoría existían pero que no se divulgaron. El profesional de Desco entrevistado piensa, por el contrario, que se carecía de la mayor parte de estos materiales. Como ocurre con frecuencia al analizar las etapas de cumplimiento del presupuesto participativo, las versiones varían; sólo con un farragoso examen de antecedentes sería posible discernir las razones que asisten a cada parte, probablemente una tarea que no vale la pena emprender.

El presidente regional convocó a los agentes participantes a través del diario *Correo*. Ello supuso un cumplimiento solamente formal de la iniciativa, dada la escasa circu-

lación de este medio entre una población pobre y con un porcentaje significativo de analfabetos y quechuahablantes. Como parte de su proyecto de incidencia política, el Cepes apoyó activamente la difusión de la convocatoria recurriendo a radios, volantes, carteles y otros medios, en el conjunto de las provincias. Cerca de ochenta agentes participantes se inscribieron a nivel regional. Por su parte, el equipo técnico de la región había elaborado la ordenanza, cumpliendo así con su responsabilidad.

El confuso proceso de capacitación de los participantes y de realización de los talleres

En Huancavelica, el proceso de capacitación se amalgama con la realización de los talleres y resulta difícil discernir una etapa de otra. En lo que tiene que ver con la difusión de la iniciativa, el equipo técnico entendió que para llegar a los 94 distritos debía delegar esa tarea a 27 ONG que trabajaban en el departamento. Los entrevistados coinciden con dicha versión. Estos profesionales mencionan una capacitación de expertos del Ministerio de Economía y Finanzas a los funcionarios encargados del planeamiento, pero le dan mayor importancia, como el resto de los entrevistados, al foro Agenda Regional Huancavelica al 2021, organizado por el gobierno regional, la MCLCP, el Frente de Defensa y un conjunto de ONG, entre ellas Desco, Cepes y Transparencia (27 y 28 de mayo del 2004). En el segundo día se adoptó una dinámica de taller que permitió discutir conceptos como planeamiento estratégico y presupuesto participativo, criterios tomados en cuenta por el Sistema Nacional de Inversión Pública, y democracia y fortalecimiento institucional. Sirvió entonces como primera instancia de la deliberación.

En el segundo foro, realizado en junio, se discutió la agenda para el desarrollo. Se presentaron proyectos o perfiles de proyectos introduciendo cambios en la matriz de priorización sugerida por el MEF, dándole una ponderación a considerar el aporte comunal y entendiendo que, de los 28 millones de soles asignados para la región, 10 millones de soles debían repartirse de manera equita-

tiva entre las provincias, 10 millones de soles tomando en cuenta criterios ligados al desarrollo económico, social y territorial, y 8 millones de soles para continuar con obras en ese momento en ejecución. El equipo técnico señala sin embargo, a diferencia del resto de entrevistados, que se siguió otra orientación y que en lo posible se trató de que el 50% de lo asignado fuese para proyectos de impacto regional, 30% distribuido de modo equitativo entre las provincias y el 20% restante respondiendo a criterios sociales, particularmente asociados a población y niveles de pobreza. Probablemente sea éste el lineamiento seguido, porque a ellos correspondía darle el contenido final al presupuesto. Otra vez las versiones son distintas, según con quiénes se hable, en un asunto que no debería merecer mayor discusión, lo que habla de un proceso que no conocen bien —o por lo menos algunos de sus aspectos— aquéllos que intervienen más activamente. Los problemas no corresponden a estos protagonistas sino que, a nuestro criterio, parten del mismo diseño institucional.

El tercer taller, realizado en julio, es el de la formalización de los acuerdos. En teoría, se iban calificando los proyectos de acuerdo con la matriz de priorización, lo que no sólo tenía una ventaja técnica sino también política, porque servía como elemento de contención de las demandas particularistas de las provincias que trataban de imponer una influencia indirecta en el proceso, por vínculos informales con las autoridades o recurriendo a la movilización o a la protesta. En ese mismo taller el equipo técnico debía establecer si en principio las propuestas eran viables, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, y comprometerse a dar explicaciones en caso de que no resultara aquello que fuera aprobado como iniciativa en el taller.

Da la impresión de que lo así establecido finalmente no se cumplió. El equipo técnico entiende que respecto a los años anteriores avanzaron en el número de proyectos considerados viables; pero, por lo menos en el ámbito de distritos y de provincias, debió convocar a profesionales para que se encargasen de darles una forma definitiva. Así como, en

la misma etapa de evaluación —y esto consta en resolución del gobierno regional—, capacitar a profesores o funcionarios locales para que complementaran otros proyectos, de modo que eventualmente pudieran resultar aprobados. Cabe entonces presumir que intervinieron dos lógicas que no terminan de confluir: la de algunas organizaciones sociales y ONG, que entienden que los acuerdos sólo podían ser sujetos a revisiones parciales en julio, cuando terminara la etapa más directamente participativa de discusión del presupuesto; y la del equipo técnico, que considera que lo logrado hasta esa instancia era meramente indicativo y correspondía luego una labor de revisión de lo acordado en la cual los márgenes para establecer correctivos eran relativamente amplios. Cabe presumir también que, como en otros departamentos, esta situación otorgó nuevas oportunidades a las presiones indirectas de autoridades o grupos que actúan por fuera del sistema.

Los Comités de Vigilancia formalmente nombrados no asumieron su tarea. Algunos entrevistados entienden que no es realista pretender que —dada la formación de los responsables y su disponibilidad de tiempo— puedan ir más allá de limitarse a comprobar si las obras aprobadas se ejecutan y tener una idea aproximada sobre plazos y buen empleo de los recursos asignados. Probablemente la salida a esta dificultad sea buscar alianzas con universidades o colegios profesionales, que podrían responder a adecuados niveles de competencia para cumplir el objetivo de fiscalización de la gestión regional.

Piura: un presupuesto participativo desestimando una sostenida tradición de planeamiento

En Piura se cumplieron formalmente las etapas del presupuesto participativo, pero el estilo de discusión de proyectos y de distribución de recursos no consiguió abarcar un plano estrictamente regional, sino que se optó por dividir el monto asignado —16 millones de soles— distribuyendo una mitad equitativamente entre las provincias y la otra mitad atendiendo al criterio de las necesidades básicas insatisfechas.

Este departamento tiene una sostenida tradición de planificación para el desarrollo. Incluso en los primeros años de la década de 1990 intervenía activamente la sociedad civil a través de colegios profesionales y ONG, lo que se plasmó en distintas iniciativas integradas para el departamento, surgidas a instancias de entidades como Propuesta Regional. A fines de esa década había una buena relación entre el CTAR y el conjunto de organizaciones de la comunidad, que continuó con el gobierno de transición. Con intervención de las autoridades regionales, la GTZ y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) —entre otras ONG— se formuló el Plan de Desarrollo Concertado al 2010, que contempla el desarrollo por corredores económicos, áreas y espacios, y la Gestión Urbana Regional de Inversiones, que atiende a la promoción de zonas diferenciadas, ejes de vinculación, funcionalidad de las ciudades y políticas de desarrollo económico y medio ambiente.

En cierto sentido, la creación de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza primero y el planeamiento participativo después, parecen imprimir una dirección diferente a este proceso que, en opinión de los entrevistados, aun con contratiempos, tenía acumulada una experiencia significativa que de algún modo se ve desordenada o distorsionada por las nuevas iniciativas para pensar en el desarrollo.

La asamblea de delegados como estrategia para ampliar la participación

La designación de los representantes de la sociedad civil del Consejo de Coordinación Regional en julio del 2003 es resultado de una elección en la que participaron 61 organizaciones. No se incorporó a esta experiencia la Cámara de Comercio, que desconfió y sospechó que su invitación a integrarse al CCR era un intento de cooptación del gobierno regional, ante el cual quería mantener distancia. Los cargos fueron asumidos después de una competencia entre tres listas. Probablemente un resultado de esta disputa fue la constitución de una asamblea de delegados, instancia en la que participan todas las asociacio-

nes inscritas, un organismo de consulta y en algunos casos de decisión de las propuestas que debe llevar adelante el CCR en la discusión de los planes de desarrollo concertado y en relación con el presupuesto participativo.

Esta arquitectura institucional condiciona el proceso en cierta medida. Los agentes participantes a los que alude el Instructivo MEF 2004 serían aquéllos inscritos para las elecciones del CCR y sólo se podrá abrir nuevamente el proceso en julio del 2005, periodo en el que corresponde elegir nuevas autoridades para esta entidad. Se opta, de alguna manera, por una de las interpretaciones posibles frente a la ambigüedad legislativa sobre participación ciudadana, entre la ley 27783 de bases de la descentralización, la 27867 sobre gobiernos regionales y su modificatoria, y la 28056 que sirve de marco para los presupuestos participativos y su posterior reglamentación. En este caso se decide por lo previsto en las dos primeras disposiciones: consolidar a los CCR en todo el proceso de presupuesto participativo y no sólo en la instancia formal de consulta, en lugar de hacer un registro abierto de agentes participantes.

La asamblea de delegados se reunió ordinariamente el segundo sábado de los meses de enero, marzo, mayo, julio, setiembre y noviembre. Su principal responsabilidad era opinar sobre las competencias específicas del Consejo de Coordinación Regional, entre ellas asegurar el cumplimiento de la planificación presupuestal acordada por el gobierno regional.

El equipo técnico acelerando etapas y distorsionando el debate

El equipo técnico de la región, por su parte, entendió que su tarea, en lo que al presupuesto participativo se refiere, era informar y capacitar en las ocho provincias del departamento, y lograr que su población priorizara no más de tres proyectos por cada una de estas circunscripciones, para hacer manejables las propuestas y darles viabilidad. Consideraban que, de lo contrario, se podía incurrir en un exceso de demandas frente a los men-

guados recursos disponibles, lo que crearía situaciones insostenibles en lo político y en lo operativo.

En aquel año, los talleres del presupuesto participativo fueron tres: uno en mayo, sobre el listado de proyectos por provincia; otro en junio, sobre criterios de priorización de los proyectos presentados; y el final en julio, en el que se informó sobre lo que se había decidido aprobar, se establecieron los criterios para darles viabilidad y se absolvieron preguntas. Hubo resistencias en Sechura, que demandó una discusión menos apresurada y vertical, así como la clara definición de las obras más urgentes para la zona y la no supeditación únicamente al avance técnico en que se encontraban los proyectos. En cierta medida, en esta provincia se obligó al equipo técnico a atender con un mayor compromiso lo que demandaba la comunidad. En el caso de Sullana se planteó un debate entre la opinión del CCR, partidario de destinar recursos a la descontaminación del río Chira, y la del presidente regional —que finalmente se impuso—, de construir una Casa de la Juventud, respondiendo a compromisos políticos con su partido.

El desinterés generalizado

El estilo con que se formularon los pasos del presupuesto participativo condicionó la discusión. En la medida en que no se definió un espacio de debate propiamente regional, las objeciones fueron surgiendo provincia por provincia, sin una perspectiva integrada, o bien se formularon objeciones sobre el destino de algún rubro de gastos en particular y desconectado del conjunto; por ejemplo, sumas destinadas a capacitación cuya finalidad no se explica y otras destinadas a fiscalización y control sin precisar la materia a la que este instrumento y estos fondos se aplicarían.

En la medida en que Piura está comprometida en proyectos de gran envergadura contemplados en su plan de desarrollo concertado 2003-2006, y en tanto no haya una transferencia de los sectores del estado que haga que los montos discutidos participativamente sean significativos, parece ser que el

presupuesto participativo no se constituirá en un tema que concite una especial preocupación ni en el gobierno regional ni en la sociedad civil. A ello se agrega la diferencia —que hacen notar las autoridades— entre el presupuesto institucional de apertura, que se discute con intervención del CCR, y el presupuesto institucional modificado, es decir el que finalmente se destina a la región. Este último llega a cifras sustancialmente mayores, al margen de lo que pueda obtenerse por créditos internos y por cooperación internacional. Quizás este estilo de discusión sobre grandes proyectos, en el departamento, hace que se tienda a destinar a las provincias las sumas relativamente menores transferidas a la región por el gobierno central en el nuevo marco de la descentralización, y que el proceso de intervención de la sociedad civil no comprometa en este caso a actores clave. Por estas mismas consideraciones, no parece percibirse la necesidad de hacer la minuciosa tarea de seguimiento y vigilancia prevista en el nuevo marco legal.

El peso de los alcaldes limitando el alcance de la instancia regional en Puno

El peso del Comité Transitorio de Administración Regional de Puno fue débil en extremo, si se lo compara con la influencia de los alcaldes provinciales. Algunos de estos últimos —los de Azángaro, Melgar y el Collao, por ejemplo— en las décadas de 1980 y 1990 se constituyeron en caudillos locales con una extendida red de seguidores o clientes, lo que explica que fueran reelegidos por dos o tres periodos. Quizá por el excesivo peso de estas autoridades, los intentos de planificación regional que preceden esta etapa de descentralización fueron débiles y desarticulados.

En los años finales de la década de 1990 apenas es posible reconocer dos iniciativas: la de CARE y el Proyecto FOGEL (Fortalecimiento de Gobierno y Espacios Locales), que creó Mesas de Concertación Institucional en Melgar, Azángaro y Huancañé, y una propuesta parecida de CARITAS Juli, en el sur del departamento. En ambos casos se logró convocar a algunos municipios, sectores del Estado y organizaciones sociales, así como lle-

gar a ciertos acuerdos sobre planeamiento y gestión. Sin embargo, no lograron constituirse en precedentes importantes a ser tomados en cuenta por las nuevas autoridades.

David Jiménez, vinculado en su pasado a grupos de izquierda y a la vida universitaria, retornó a Puno primero para postular como congresista por Unión por el Perú (UPP) y luego como presidente regional en el año 2002. Ya elegido, llevó consigo a planificadores que parecen seguir las pautas de pensamiento y estilo predominantes en los años sesenta y setenta del siglo anterior. Por otro lado, se mantiene una tensión —histórica, en cierta medida— entre el resto del departamento y la ciudad de Puno, relativamente desarticulada del conjunto si se la compara con las conexiones Ilave-sur y Juliaca-norte. La particular localización de la capital gravita en la poca capacidad de convocatoria del presidente regional, quien además, según algunos de sus críticos, estaría intentando, sin lograrlo, formar organizaciones paralelas a los gremios de alpaqueros y a la federación de campesinos.

Un abierto incumplimiento del presupuesto participativo

Hago alusión a estos antecedentes porque en su momento influirán en la formación del Consejo de Coordinación Regional y en la discusión del presupuesto participativo. En este primer organismo no se integraron los frentes de defensa, las principales federaciones campesinas ni las centrales de barrios, lo que le quitó representatividad. Conformaron esta entidad la asociación de municipalidades de los centros poblados, grupos de pequeños empresarios, dirigentes de organizaciones barriales de mujeres y discapacitados, todos con una fuerza sensiblemente menor si se la compara con la de las instancias que decidieron no integrarse al proceso.

En Puno no se aplicaron los principales pasos del presupuesto participativo: ni convocatoria, ni inscripción de agentes participantes, ni talleres de discusión, ni formación de comités de vigilancia. Las autoridades aducen, en primer lugar, la grave situación vivida en la zona los años 2003 y 2004. El exceso

de lluvias y las bajas temperaturas hicieron que el departamento fuese declarado en emergencia, y la quiebra del sector agrícola generó convulsión social. A ello se agrega el incumplimiento de los gobiernos locales en lo que tiene que ver con la elaboración de los perfiles técnicos de los proyectos.

Un argumento de distinto tipo esgrimido por los asesores del gobierno regional es que, a su criterio, el presupuesto participativo encubre, con un fundamento presuntamente democrático, una concepción verticalista y centralizada. La región Puno, sostienen, maneja un presupuesto de alrededor de 500 millones de soles, de los cuales sólo el 7% —que estiman en 29 millones de soles— se destina a obras de inversión. De esta suma hay que destinar 20 millones de soles al Fondo de Compensación Regional (Foncor), para proyectos incumplidos de años anteriores que hay que terminar de ejecutar. Quedan únicamente, entonces, 9 millones de soles para las trece provincias. Además de esta carencia de recursos, sostienen que las prioridades del MEF no son las mismas que las del departamento, y que el criterio de participación genera falsas expectativas en la población.

En todo caso, el 18 de agosto del 2004 se reunieron el gobierno regional y el CCR. Las versiones sobre el encuentro (no fue posible encontrar las actas) difieren: para algunos hubo un simple balance de la situación presupuestal y se encomendó a los alcaldes provinciales que elaboraran proyectos para usar los fondos de los que se disponía; para otros, en cambio, la reunión tuvo una proyección más ambiciosa pues habría servido para difundir y discutir los lineamientos de una visión regional para el 2021, los objetivos estratégicos para el 2010 y la misión al 2006, con la intención de evitar que surgieran perspectivas desarticuladas. Por lo demás, una de las personas entrevistadas sos-

tuvo ambas versiones en el curso de una conversación.

Las autoridades regionales consideran que hasta que no haya una significativa transferencia de fondos de los sectores del Estado, la discusión sobre este presupuesto es irrelevante. Estiman también que los integrantes del CCR no son representativos ni están preparados todavía para enfrentar el nuevo proceso. Por último, sostienen que existe un grave desajuste: si bien municipios como el de Juliaca, el de Puno y los de numerosos distritos disponen comparativamente de más fondos que el gobierno regional, tanto para capacitar funcionarios como para hacer obras y prestar servicios, a esta última instancia se la recarga de responsabilidades que, por lo demás, no se encuentra en condiciones de cumplir en las actuales condiciones de asignación presupuestaria.

Los miembros del equipo técnico señalan dos procesos ocurridos, según su opinión, a propósito del presupuesto participativo. Por un lado, el manifiesto desinterés del gobierno regional de llevarlo adelante, por considerar que reducía sus competencias y responsabilidades; y por otro, la falta de un perfil técnico adecuado de los proyectos enviados desde las provincias, elaborados además sobre la base de montos muy por encima de los previstos. Es probable que esta última situación se explique a partir de una estrategia de los gobiernos locales de plantear a la instancia departamental demandas que no se podrán atender, para exacerbar deliberadamente el conflicto entre alcaldes provinciales y el presidente regional en una sociedad ya polarizada; o quizá porque al momento de presentarlos no se estaba pensando en el presupuesto ordinario sino en los fondos de la región que llegaron de modo adicional debido a la situación de emergencia (y que las autoridades parecen haber manejado con una discrecionalidad considerable).

7. UN EXAMEN DEL PROCESO. TENDENCIA A LA DESMESURA Y DESAJUSTES CON LA REALIDAD

Una suerte de agenda paralela interfiere en la discusión sobre presupuestos participativos y lleva, literalmente, a que no se apliquen. Como hemos visto a partir de la exposición de los casos, el seguimiento de un modelo relativamente rígido de convocatorias por etapas y la idea de encontrar en cada una de ellas potencialidades y cuellos de botella no son las tareas principales si se quiere discutir sobre presupuesto participativo, por la sencilla razón de que estos pasos no se cumplen.

Las historias regionales difieren radicalmente de una zona a otra, aun en lo que tiene que ver con las formalidades burocráticas. Si ello está ocurriendo en los departamentos —ámbito al que se limita este informe—, podemos imaginar que la dispersión se hará sentir mucho más en las provincias y los distritos. En algunas zonas existe una apreciable tradición de planeamiento que a veces el presupuesto participativo empobrece, más que ponerla en vigencia, tal como hemos tenido la oportunidad de apreciar. No se cuenta en cambio, por lo general, con buenos diagnósticos sociales y económicos, y los informes relativos a la situación política sólo existen en muy limitados casos. A veces se siente que no se sabe bien qué terreno se está pisando.

Esta situación lleva a que se haga un seguimiento administrativo y político institucional de las etapas del presupuesto participativo como si fuera el mismo proceso en todos los lugares, error que parece compartido por el gobierno, la mayoría de las ONG

que se ocupan del tema y los expertos en descentralización. Si bien es correcto defender el carácter unitario del estado, quienes aseveran que en el país existe heterogeneidad no deberían incurrir en una estandarización de procedimientos. Si se pretende que la participación exprese la diversidad, será necesario asumir una actitud más abierta y creativa.

Obedecer no es cumplir

Llama la atención, por lo que se ha podido comprobar a través de las entrevistas realizadas para este informe, que el presupuesto participativo tiene una suerte de estructura «insular». Los técnicos del gobierno, los partidos políticos, las propias autoridades y la mayoría de las élites y organizaciones sociales que actúan en las sociedades locales tienen un escaso conocimiento de esta iniciativa. Puede decirse por ello, empleando una imagen sin pretensiones de rigurosidad, que, al estilo de los movimientos justistas de los tiempos de la Independencia en América Latina, *las normas se obedecen pero no se cumplen*. A menudo se hace como si se adoptaran las principales líneas del proceso, pero las cosas no van más allá de una aceptación pasiva de los fondos que se reciben y de un seguimiento poco entusiasta de algunos criterios de distribución, en un estilo participativo que no compromete un debate social, salvo quizás en el Cusco. Tal vez influya en esto lo reducido de los fondos de inversión de los que se dispone, en la medida en que todavía no se han dado importantes transferencias sectoriales.

A veces da la impresión, otra vez recogida durante las entrevistas, de que el presupuesto participativo no es conocido ni por los actores que lo defienden. No hay un campo unificado de discusión en el que opositores y promotores de la iniciativa se encuentren hablando del mismo tema. Salvo contadas excepciones, en cada departamento las respuestas son en buena parte improvisadas, como si se estuviera pensando por primera vez sobre, por ejemplo, la secuencia del proceso, las dificultades y las estrategias a aplicar para superarlas.

Para un proceso que aspira a ser participativo, llama la atención que sólo se muestren enterados un muy reducido grupo de informantes clave, en contraste con la percepción segmentada y parcial de otros que, en teoría, deberían estar involucrados en el proceso: autoridades, funcionarios de las regiones, representantes de los CCR —tanto alcaldes provinciales como representantes de la sociedad civil— y hasta algunos encargados de las capacitaciones. Esta pronunciada brecha en los conocimientos sobre el tema se explica en muchos casos por el carácter casi estamental de la iniciativa, más que por los distintos niveles de formación de los participantes. Quizá las trabas del proceso de presupuesto participativo responden en mayor medida a la indiferencia o la ignorancia de personas en posición de ejercer poder político y social —que simplemente no se han detenido a pensar sobre sus ventajas y problemas—, que a la presencia de opositores sistemáticos.

Es probable que la despolitización, como trataremos de ver más adelante, haya influido en parte en la construcción de una concepción presuntamente «ciudadana» del presupuesto participativo (cada uno en similar posición respecto al otro), opuesta a la idea de la sociedad civil como trama de organizaciones, que supone seguir un razonamiento más «clásico» y político. Existe en el imaginario una «sociedad de participación plena». Se supone que los agentes participantes funcionarán de manera continua, integrándose a todas las etapas de deliberación. Como no va a ocurrir así, ni en esta ni —me atrevería a decir— en ninguna otra sociedad, salvo que

los involucrados estén afrontando una coyuntura crítica, los criterios del proceso de presupuesto participativo están llamados a ser ignorados.

Por todo esto —seguiremos insistiendo— es necesario promover, primero, una discusión general sobre el tema; y en la mayoría de las etapas posteriores, la conformación de una estructura de delegados. Para ello no necesitamos remitirnos a las experiencias de Porto Alegre u otras ciudades del extranjero; basta con apelar a las de Limatambo y Villa El Salvador, en el Perú.

La improbable articulación entre lo distrital, lo provincial y lo regional

En el Instructivo MEF se señala que «el presupuesto participativo debe articularse adecuadamente entre los distintos niveles de gobierno subnacionales, de tal manera que su desarrollo permita la retroalimentación de los procesos particulares, tanto de la Región a la Provincia y de la Provincia al Distrito como a la inversa». La visión del desarrollo y de los objetivos estratégicos de la región ordenaría el proceso. A su vez, se daría un recorrido en otra dirección: aplicando el principio de subsidiariedad (si bien sólo se alude directamente al tema en el Instructivo para el 2006), el distrito resolvería hasta donde lo permitiera su marco de competencias; luego se pasaría al nivel provincial y posteriormente al regional. Como vimos al analizar los casos, esto no ocurre así. Por lo menos lo provincial y lo regional no se fortalecen mutuamente en la colaboración establecida; más bien se interfieren, lo que influirá en una «atomización del gasto» —a la que nos referiremos más adelante— que se resuelve al margen de cualquier discusión participativa, simplemente apelando al cálculo político (en el caso de Piura, dividiendo entre provincias, en partes iguales, los fondos asignados). Es probable que existan situaciones parecidas en otros departamentos no tomados en cuenta en esta investigación. El Instructivo para el 2006 subraya la necesidad de insistir en el impacto regional de los proyectos, pero no logra dar las pautas para superar este problema.

Los plazos corren y la articulación no se define

En estas concepciones sobre la articulación parece estar influyendo la idea del «proyecto nacional» como estructura integrada en la que se arman visiones que van del país a la macrorregión, de ésta a la región y de allí a las provincias y los distritos. Hay un énfasis en la unidad de fines y propósitos como propuesta de gabinete no expuesta a discusión social. Por más que esta proyección pueda ser válida, concretarla requeriría instrumentos distintos a los del presupuesto participativo, ya que reclama una coherencia que —dada la diversidad de públicos con que trabaja— su sola aplicación no podría alcanzar, aun cuando funcionaran adecuadamente y tuvieran una adecuada correspondencia con los planes de desarrollo concertado.

A otro nivel, existe un problema de tiempos en la conexión entre presupuestos participativos distritales, provinciales y regionales. Por más diagramas que se tracen para prefigurar una situación ideal, cada uno tiene puntos de partida y de llegada parecidos en tiempo y contenidos; pretender coordinarlos año a año, tal como está organizada la lógica de este proceso, es un objetivo improbable de cumplir. Así, por lo general se acumulará una suma de proyectos particulares de relativo impacto y con criterios de priorización decididos con urgencia en talleres de corta duración y que por lo demás, como se ha visto, luego son modificados por los técnicos.

La necesidad de una definición más clara de las competencias

La probable salida a esta situación es poner énfasis en las competencias propias de cada nivel, poniendo en claro cuáles son las exclusivas y cuáles las compartidas, y concentrarse en las primeras de modo que cada ámbito de discusión no se confunda con el otro y se sepa con certeza qué se está discutiendo en lo regional, lo distrital y lo provincial.²⁰

Ocurre, sin embargo, que las leyes que ordenan el proceso no son lo suficientemente precisas. El artículo 35 de la ley 27783 (Ley de Bases de la Descentralización), señala, entre otras competencias exclusivas de las regiones, las de planificar el desarrollo y promover inversiones públicas regionales en proyectos de infraestructura vial, energética y de comunicaciones; así como, en otro plano, impulsar programas de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias; administrar y adjudicar terrenos eriazos de propiedad del estado (salvo los de propiedad del municipio); y aprobar expedientes técnicos de demarcación territorial y de uso sostenible de los recursos forestales y la biodiversidad. Los artículos 46 al 64 de la ley 27867 (Ley Orgánica de Regiones) señalan las funciones específicas en ámbitos asumidos, hasta ahora, por los sectores del estado, de un modo generalmente centralista.

Mientras no se haga un traslado efectivo de competencias, no resulta sencillo discernir en todos los casos —dada la excesiva generalización de muchos cometidos asignados— cuáles son las tareas que tocará cumplir al gobierno regional, lo que dependerá en buena medida del proceso futuro de los sistemas de acreditación y de transferencia de competencias. Aun así, en esta etapa es necesario que el ejecutivo regional, quizás en coordinación con el CCR, defina la agenda del presupuesto participativo, para evitar sesgos a favor de la introducción de proyectos que se muevan exclusivamente en el ámbito de cada provincia cuando se está discutiendo el presupuesto participativo de todo el departamento. De lo contrario, la tendencia hacia los particularismos se exacerbará aún más.

Por otro lado, una imprecisa delimitación al definir las competencias es contraria a los criterios de fiscalización social. En buena medida, su ejercicio se encontraría trabado al no poder identificarse los niveles precisos de responsabilidad.

20 María Isabel Remy llamó mi atención sobre la importancia de este enfoque.

Escenarios de las relaciones entre el ejecutivo regional, el CCR y los agentes participantes

Como se ha visto al analizar el marco legal de la descentralización y las posiciones que regulan el presupuesto participativo, hay disposiciones ambiguas o contradictorias entre sí, confusiones que unas veces parecen inadvertidas y otras deliberadamente buscadas. Una de estas tensiones mal resueltas se plantea entre las atribuciones del CCR y las tareas y competencias asignadas a los agentes participantes. Tendremos así diversas situaciones: la del presidente regional convocando exclusivamente al CCR —como parece haber ocurrido en el caso de Puno—; la del CCR que procura afirmarse como institución —estrategia seguida en Piura—; el trabajo con agentes participantes que disponen de un determinado plazo para inscribirse e intervenir, pasado el cual ya no serán tomados en cuenta, lo que hace más amplia la convocatoria —caso del Cusco—; y por último, un llamado abierto y sin término a los agentes participantes —como sucede en Huancavelica—.

Privilegiando a los CCR

Si se trabaja exclusivamente con el CCR electo, se plantea un problema de representación de los integrantes de esta instancia. Las personas elegidas, desde su pertenencia a un gremio o asociación, no defienden en teoría a las organizaciones de las que provienen sino a un conjunto de electores que, por su misma diversidad, no les otorgan directivas precisas que orienten su desempeño. Se encuentran entonces ejerciendo una responsabilidad altamente personalizada, sin capacidad para influir por carecer de una estructura institucional que las ayude a presionar y sin tener ante quién rendir cuentas. En algunos casos no se presentan mayores inconvenientes por el lado del miembro del CCR, quien puede establecer un acuerdo con el ejecutivo regional, ser parte de la misma corriente de opinión o haber sido cooptado por ésta. En este caso cumplirá con sus atribuciones formales aprobando el Plan de Desarrollo Concertado y el presupuesto participativo, haciendo que este proceso sea un trámite administrativo más, sin enraizamiento social.

Las hipótesis intermedias

En otras situaciones los integrantes de la sociedad civil que participan en el CCR crean su propia asamblea de delegados, lo que los vuelve representativos y con la obligación de rendir cuentas. La institución así creada se encontrará en condiciones de innovar, yendo más allá de lo que las normas definen como sus competencias. En estas condiciones, un delegado deberá establecer un vínculo de negociación y búsqueda de consensos con los alcaldes provinciales, que son mayoría en el CCR, tratando de evitar la tendencia de éstos a promover una dinámica centrífuga, en su preocupación por obtener beneficios para la zona de la que provienen, antes que discutir cómo distribuir los recursos de forma que beneficien al conjunto de la región. Para obtener éxito en estas relaciones informales quizá deba contarse con una efectiva definición de lo que es una competencia estrictamente regional, para evitar hasta donde se pueda la parcelación del gasto, o tomar en cuenta proyectos que beneficien a dos o más provincias y que por esta razón despierten el interés del interlocutor.

Una segunda orientación de los delegados debería ser procurar niveles de articulación entre el CCR y los CCL provinciales y distritales, intentando persuadirlos, si hay oportunidades para ello, de la ventaja de que también establezcan su asamblea de delegados. Esta densidad organizativa puede constituirse en una plataforma de presión ante las autoridades, en algo comparable a los consejos de presupuesto participativo o a los comités territoriales de otras experiencias. Para lograrlo no basta con tener voluntad política: se requieren tiempo y recursos. En buena medida esta iniciativa, que supone el fortalecimiento de la sociedad civil, demanda el apoyo del estado o de las autoridades regionales, así como disposiciones que probablemente irían en una dirección diferente a la actual respecto a cómo hacer un presupuesto participativo. Además, la asamblea de delegados puede ampliar su agenda tratando de fortalecer otras instancias de participación, como las audiencias públicas, en una relación que podría moverse entre la colaboración y la evaluación de cómo promueve el presidente re-

gional estos eventos, y procurando que esas instancias tengan una agenda ordenada que permita la deliberación.

En algunos departamentos se convoca a los agentes participantes tal como señala el Instructivo MEF, pero se establecen plazos estrictos para su inscripción. Con ello hay mayores garantías de participación de los mismos actores en cada taller y en cada etapa, fundamentalmente en las de capacitación e intervención. En este caso se amplía el número de personas que intervienen en la discusión del presupuesto participativo, sin que ello vaya en desmedro de las competencias y de la capacidad de influencia del CCR. Ésta parece ser la situación del Cusco, entre los casos estudiados.

El probable protagonismo de los agentes participantes

Es posible, también, seguir los criterios de los instructivos y convocar sin solución de continuidad a un número indeterminado de agentes participantes que irrumpen y opinan en cualquier etapa del proceso de presupuesto participativo. Una consecuencia de esta modalidad es que con el cambio de las personas asistentes pueden modificarse las agendas en cada etapa y las decisiones finales resultar imprevisibles. Otra es la creación —aunque en muchos casos por buscar una salida al proceso y no por intentos de manipulación— de una suerte de poderes tutelares: los equipos técnicos del gobierno regional o los promotores de alguna ONG. En parte, esta situación ocurre en Huancavelica y San Martín. Sin intervención de estas élites profesionales, habría una acentuada desconexión entre las etapas deliberativas y de decisión. Curiosamente, como ya hemos tenido la oportunidad de considerar, las normas de presunta inspiración participacionista tienden a acentuar esta división entre los expertos y los demás

actores sociales; la cual, de atenernos al momento en que se definen sus objetivos, es precisamente una de las dificultades que se pretende superar.

Los malentendidos de la capacitación

El presupuesto participativo tiene previsto, como ya se ha indicado, la capacitación de los agentes participantes, responsabilidad asumida por la Dirección Nacional del Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, los gobiernos regionales y locales, organismos de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional. La mayoría de los proyectos de alcance regional deben contemplar los criterios del Sistema Nacional de Inversión Pública. Ajustarse a estas pautas es tarea de las unidades formuladoras (UF) y las oficinas de planeamiento de inversión (OPIS) de cada gobierno regional cuando se trata de montos que no sobrepasen los 6 millones de soles; de las UF y las OPIS del gobierno nacional, hasta 8 millones; y de las UF del gobierno nacional y de las Direcciones Generales de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas cuando se trata de sumas mayores. Estas instancias examinarán las metodologías, el proceso, la viabilidad y el llamado *enlace presupuestal*.

Se entiende que este sistema hace que se puedan evitar problemas como la duplicidad de la inversión, los proyectos no sostenibles, el sobredimensionamiento de la inversión, el alto riesgo y los proyectos no rentables. Dependiendo de la complejidad y el volumen de los proyectos, es posible requerir la elaboración de un perfil que sistematice una idea surgida de la población o que se realicen estudios de prefactibilidad o factibilidad.²¹ Para establecer este sistema se aduce, entre otras razones, que los gobiernos regionales carecen de incentivos políticos para ahorrar en los

21 *Guía para una planificación concertada*. Consejo Nacional de Descentralización, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, Asociación Nacional de Centros, CARE y Pro Descentralización, Lima, 2003.

proyectos que plantean; y que aun cuando los aprobaran, tendrían una escasa capacidad para ejecutarlos. A todo esto se agrega la falta de capacidades locales para elaborarlos.²²

Las opiniones de técnicos del MEF sobre los criterios usados para difundir el Sistema Nacional de Inversión Pública difieren. Un entrevistado entiende que por el tipo de exigencias que es preciso satisfacer sólo puede ser comprendido por los técnicos de las regiones que trabajan en las unidades formuladoras y en las oficinas de planificación de la inversión, así como por algunos consultores. Otro considera que la capacitación puede llegar como efecto de «cascada» al conjunto de las sociedades locales de una región, mediante una tarea de difusión de la que podrían encargarse las organizaciones no gubernamentales que trabajan en una determinada zona.²³

Entre la exigencia técnica y la improvisación

El problema parece no haber sido lo suficientemente discutido. No se tiene claro hasta dónde se puede avanzar en el ámbito de los distritos, las provincias y las regiones, ni cómo definir —según el destinatario— qué tipo de información proporcionar para que, de acuerdo con su formación y el tipo particular de problema a enfrentar, los diversos actores sociales puedan contribuir de modo eficaz identificando necesidades y prioridades, y haciendo que éstas sean tomadas en cuenta. Referirse, como lo hace el Instructivo MEF, a una suerte de capacitación compartida para el conjunto de los agentes participantes es algo que llama la atención por su extrema desubicación en la realidad.

Parece aconsejable emprender una tarea que contemple tres direcciones. La primera, dar información relevante y accesible a las personas interesadas en el proceso participativo; la segunda, trabajar con grupos de referencia relativamente restringidos que puedan discutir con los técnicos del gobierno regional o nacional en condiciones de relativa igualdad; y la tercera, orientar a los grupos más pobres, identificando sus necesidades tal como ellos las expresan y contribuyendo a formalizarlas, evitando la actitud paternalista y la idealización de las potencialidades de intervención y promoción de cambios por parte de los sectores más postergados. Si se atiende este conjunto de frentes al mismo tiempo, la discusión participativa sobre la asignación de recursos puede tener un mayor sentido y hasta legitimarse políticamente.

Confusiones persistentes

De acuerdo con lo recogido en las entrevistas, la tendencia a extender la convocatoria no se acompaña con proporcionar a los implicados las informaciones y los conocimientos que puedan hacer más influyente su intervención. Quizás inadvertidamente se confunden planos y se supone que la idea de derechos que las personas pueden asumir llevará finalmente a que la adquisición de capacidades fluya poco menos que espontáneamente. Y en lo que sirve para agregar confusión a las confusiones, se asocian a este proceso las interpretaciones sobre la importancia de los programas de formación de liderazgos de algunas ONG, como si estuvieran en condiciones de armar una vasta red de personas representativas en condiciones de cumplir las más diversas tareas, una de ellas la de intervenir en estos presupuestos.²⁴

22 Argumentos esgrimidos por Verónica Zavala en una breve nota aparecida en *Perú 21* (10 de febrero del 2005).

23 No es parte de este informe y escapa a mi conocimiento la posibilidad de examinar este sistema de inversión. Me limito a señalar las dificultades que este proceso plantea y que no parecen haber sido tomadas en cuenta cuando se ordenaron las secuencias del presupuesto participativo.

24 No está de más señalar que estoy de acuerdo con estos programas de formación. El problema surge cuando se tienen pretensiones irreales suponiendo que la mayoría de las personas capacitadas conseguirán en el corto plazo una decisiva influencia política y social.

Cuando no hay una sociedad civil consolidada, cuesta interesar a expertos y profesionales en una discusión participativa. En el caso del estado de bienestar europeo, los partidos de izquierda y los populistas posibilitaron el cumplimiento de esa condición, lo que permitió a las organizaciones sociales, desde un tiempo atrás, tener una mayor capacidad de negociar. En el caso que estamos observando, la tarea corre por cuenta casi exclusiva de las ONG, que se sobrecargan y sobre-exponen al cumplir esta responsabilidad. Además, de atenernos a las entrevistas realizadas, por lo menos en este caso pocas veces se integran bien la difusión y la transmisión de nuevos conocimientos, y se presentan asimetrías entre una creciente capacidad para influir en decisiones políticas relativas al proceso de descentralización y las habilidades para integrar a los grupos con los que trabaja este cambio institucional.

Estos problemas de capacitación están asociados también al aislamiento y en algunos casos el empobrecimiento de algunas élites regionales, una de cuyas consecuencias es su debilidad institucional. De allí que, salvo en parte en los CCR, no hay un compromiso de los colegios profesionales, de docentes de las universidades ni de técnicos independientes para vincularse a este proceso de discusión participativa de los fondos de los que dispone el gobierno regional. Estas instituciones entienden que —atendiendo a los menguados fondos considerados en esta etapa— la iniciativa no tiene una gran significación en términos del desarrollo del departamento y de las oportunidades que puedan surgir.

La ficción de que los talleres se realizan siguiendo las disposiciones que regulan la discusión participativa

El Instructivo MEF ordena en tres etapas los talleres de discusión de los presupuestos participativos. Una primera de información del presidente regional sobre los planes de desarrollo existentes, como horizonte para ordenar los proyectos y las propuestas, así como de rendición de cuentas de lo ejecutado (en el del 2005 no estaba claro si el equipo técnico debía dar a conocer los montos de que

se disponía y las obligaciones de proyectos que debían continuarse del año anterior y otras informaciones de parecido tenor, para encauzar la discusión con realismo). En una segunda etapa corresponde realizar dos talleres, uno de diagnóstico temático y otro territorial, para discutir por ejes y por necesidades del conjunto de la región o de las provincias. La tercera corresponde al establecimiento de criterios de priorización para fijar un orden de prelación de acuerdo con un conjunto de indicadores sociales sugeridos por el Instructivo MEF.

En los casos estudiados, el proceso no se ha dado en los términos previstos por estas disposiciones. En algunas regiones la tarea de capacitación coincide con el primer taller; en un segundo encuentro se define una agenda de proyectos y se acuerdan los criterios de priorización; y sólo en la tercera reunión se discute sobre lo temático y lo territorial y se toman las decisiones. Esta situación se ha dado en Huancavelica, donde, además, varios proyectos aprobados no fueron declarados factibles en la fase posterior de evaluación técnica.

En el caso de San Martín se juntó en una primera instancia la capacitación con la información del ejecutivo regional, y se intentó hacer confluir en una sola propuesta los planes de desarrollo existentes. Acudieron a la reunión fundamentalmente autoridades y técnicos, no los considerados como agentes participantes. En un segundo taller se hizo, al mismo tiempo, la priorización de los proyectos y su ordenamiento en ejes de desarrollo y de asignación de fondos a los territorios, buscando conciliar el énfasis productivo con el social, esto último asociado al desarrollo de políticas públicas pensadas en términos de equidad y a la asignación de fondos para el fortalecimiento de capacidades entre la población. En el tercer taller se tomaron las decisiones finales.

En este caso hubo un compromiso mayor del equipo técnico al expresar su primera opinión sobre la factibilidad de las propuestas, si bien sus criterios resultarían modificados posteriormente, en buena parte debido a presiones políticas informales ejercidas durante la

fase de evaluación. Se formaron comités de gestión por parte de organizaciones de la sociedad civil, integrados por expertos que se comprometieron a darle forma de proyecto a las propuestas que, por su calidad técnica, estuvieran en condiciones de ser aprobadas en el ejercicio siguiente, en caso de no haber sido consideradas viables en esta etapa pero que interesaban a la comunidad, o bien para procurar que otros proyectos fuesen gestionados ante la cooperación internacional.

En el Cusco los CCR intervinieron más activamente en la discusión del presupuesto participativo. El plan de desarrollo se discutió en talleres organizados en distintas provincias. La priorización de los ejes temáticos y territoriales se discutió en los mismos eventos. Finalmente hubo un taller de deliberación y aprobación final, con una activa intervención de los técnicos, como consecuencia de los acuerdos políticos logrados entre el ejecutivo regional y el CCR. Un grupo de ONG consiguieron legitimarse al encargarse de otorgar fondos para iniciativas congruentes con aquello que se estimó prioritario.

En Piura los técnicos acudieron primero a las provincias, para que presentasen tres proyectos cada una; en otro taller se establecieron los criterios de priorización; y finalmente, en una tercera reunión, se informó de lo decidido y se absolvió las preguntas de la comunidad. Esta marcha acelerada sólo pudo ser eventualmente interrumpida por el reclamo de alguna provincia.

En Puno, finalmente, sólo hubo una reunión del ejecutivo regional con el CCR, en un ambiente de polarización entre la instancia departamental y los alcaldes provinciales, poco dispuestos a negociar unos con otros.

Dos conclusiones pueden extraerse de lo expuesto. La primera es que lo que ocurre en una región sólo tiene algunos rasgos comparables con lo que sucede en otra. La segunda, que por lo menos en cuanto a los talleres, el Instructivo MEF no se cumple; y no es posible entender por qué quienes participan en la discusión sobre este proceso para sugerir correctivos, no toman en consideración este hecho.

Las dificultades para diagnosticar y discutir en igualdad de condiciones

Buena parte de los problemas surgen probablemente de un desenfocado modo de abordar la participación y de la falta de buenos diagnósticos sobre lo que está ocurriendo, quizá porque algunas consultorías elaboran informes asépticos, lo que permite a quienes regulan el proceso seguir la línea trazada, sin cuestionamientos.

En las experiencias exitosas hay primero una etapa de diálogo abierto entre los vecinos o con alguna autoridad y una fase posterior de intervención de los técnicos, durante la cual éstos pueden vetar iniciativas sin ejercer una suerte de poder tutelar, y obligados, además, a fundamentar sus decisiones. La población crea una estructura de delegados para discutir el proceso apenas pasada una primera etapa: el Consejo de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, las Comités de Gestión Territorial en Villa El Salvador o el Consejo Comunal y Vecinal en Limatambo.

Estas soluciones no surgen porque se haya seguido un determinado modelo, sino como resultado del juicio elemental de que la comunidad debe expresarse durante las primeras etapas. Se entiende también que la tarea de interpretar mandatos y ordenar una agenda requiere especialización y disponibilidad de tiempo; y para ello es necesario elegir representantes. Se promueven además instancias para una negociación relativamente compleja con funcionarios, alcaldes prefectos, autoridades regionales y del gobierno central, con dirigentes con capacidades políticas y conocimientos de gestión para estar en relativa igualdad de condiciones. No se descuenta, eventualmente, el trabajo de asesores que ayuden a estos delegados.

En el Perú, los talleres de presupuesto participativo invocan un discurso democrático pero lo vacían de contenido. Los pobladores no tienen una instancia previa a la de los talleres, para discutir sobre las obras y los servicios que consideran más importantes para su zona. Se encuentran sujetos a parámetros estandarizados fijados por la autori-

dad. Por lo demás, en el intento de diluir la influencia de los CCR, durante el proceso los «agentes participantes» que forman parte de la sociedad civil —interpretada de una manera muy peculiar— están en todas partes y a la vez en ninguna. Tal como se plantean las cosas, si durante los talleres el ejecutivo regional dispersa a los interlocutores, se encontrará en mejores condiciones de imponer sus criterios, sin someterse a las exigencias que surgirían de tener como interlocutores a representantes en condiciones de expresar sus desacuerdos de un modo fundamentado y con el respaldo de quienes los eligieron.

Problemas en la definición de las tareas de los técnicos del gobierno regional

Por las razones que se han ido exponiendo a lo largo de este trabajo, en los presupuestos participativos la palabra final la tienen los técnicos de los gobiernos locales y del Ministerio de Economía y Finanzas, si bien ya vimos los cometidos que se le asignan a la sociedad civil, en una mezcla de buenas intenciones y un cierto grado de retórica. Los sucesivos instructivos han ido señalando con mayor insistencia y detalle la necesidad de que estos profesionales del gobierno se integren al proceso desde las primeras etapas de capacitación y talleres. Por lo expuesto, esta intervención es mucho menos relevante que lo que se aspira en las disposiciones que ordenan el asunto.

Quizá convenga establecer criterios indicativos —y no aquéllos casuísticos que pretenden agotar la realidad, tarea de por sí inútil pero que se hace sentir en sus limitaciones con mayor fuerza cuando los contextos regionales son tan diversos— para que estos profesionales puedan dar su opinión sobre la factibilidad de lo discutido en los talleres y acerca de los proyectos tomados como prioritarios. Se trata de una discusión política y de políticas entre funcionarios e integrantes de la sociedad, sabiendo que unos y otros pueden, incluso inadvertidamente, introducir sesgos en el proceso, y buscando superarlos a través de diálogos y consultas.

En esta línea, y en lo que tiene que ver con las propuestas decididas en los talleres,

parece conveniente —antes de ingresar en la llamada evaluación y perfeccionamiento de los proyectos— que el equipo técnico acuerde ciertos niveles de definición, discriminando los proyectos que pueden ser declarados factibles, de aquellos otros que se supone estarían sujetos a posteriores revisiones y correctivos. Es posible establecer estas diferencias desde una primera etapa, distinguiendo las propuestas que pueden ajustarse a los criterios del Sistema Nacional de Inversión Pública por el modo en que han sido formuladas, por su congruencia con las prioridades regionales y por la correspondencia con los montos y los plazos establecidos.

Una orientación que no tiene por qué formar parte del marco legal, pero que debe exigirse si las condiciones políticas lo permiten, es el establecimiento de compromisos entre el CCR —y eventualmente algunos agentes participantes— y el presidente regional, sobre los proyectos que el equipo técnico priorizará al momento de elaborar los perfiles, respecto a otras iniciativas que delegará para que los elabore la sociedad. El hecho objetivo de que estos funcionarios del estado se encuentren sobrecargados de responsabilidades no debe ser excusa para que lo que finalmente se apruebe sea una sorpresa para quienes han intervenido en el presupuesto participativo. En los proyectos en que los actores sociales asumen la tarea de hacer una propuesta viable, correspondería establecer plazos para que sean considerados en una revisión final por el equipo técnico. Este proceso sería entonces una responsabilidad compartida entre las autoridades y la sociedad, y se evitaría que esta última ingrese en una suerte de periodo de latencia durante el cual quedan en suspenso sus perspectivas de intervención.

Las actitudes de los técnicos

En las situaciones estudiadas parecen existir por lo menos tres actitudes entre los técnicos de las oficinas de planeamiento de la comunidad. Algunos siguen con sus rutinas institucionales. En teoría, comprenden los lineamientos del presupuesto participativo. Saben que durante el proceso se registran un conjunto de incongruencias, por lo que —co-

nocedores de los amplios márgenes de indeterminación— pueden seguir considerando los proyectos con el estilo en que tradicionalmente han actuado, realizando para ello sólo pequeños ajustes. Siguen preservando su independencia técnica, aun cuando señalen que han tenido especial consideración sobre lo que ha propuesto la tantas veces invocada sociedad civil.

En otros casos, estos profesionales del estado asumen una actitud «ritualista». En términos generales, manejan los contenidos y las etapas del presupuesto participativo. Parecen seguir con detenimiento cada etapa y disponen de documentos que acreditan el cumplimiento detallado de las responsabilidades a ellos asignadas. Señalan que este nuevo esquema de discusión participativa no los ha tomado por sorpresa; suelen mencionar experiencias anteriores de planeamiento y discusión de proyectos en las que se preocuparon por dialogar con la población. En los hechos, preservan su independencia en la toma de decisiones o negocian informalmente sobre lo que al final se decidirá con el presidente, los consejeros regionales, los alcaldes provinciales, los profesionales independientes a los que encomiendan algunas tareas y —en contados casos— las organizaciones sociales. Esta estrategia no supone necesariamente que en la mayoría de los casos incurran en relaciones clientelistas, bajo el manto de la escrupulosidad burocrática. En su manera de actuar incide un variado espectro de opciones, desde su propio convencimiento de aquello que entienden que conviene hacer hasta justificadas preocupaciones por preservar su estabilidad en el cargo.

Finalmente, existen técnicos relativamente convencidos de las ventajas de este proceso. En este caso, intervienen activamente en los talleres del presupuesto participativo. Han establecido diálogos con integrantes del CCR, durante los cuales pueden llegar a establecer algunos acuerdos; adquieren compromisos informales pero precisos en su con-

tenido sobre los pasos a dar para mejorar los perfiles de los proyectos y garantizar, en lo posible, su factibilidad; y valoran las capacidades de los expertos que actúan desde la sociedad. Entienden que este tipo de intervención los ayuda a legitimarse. En algunos casos ubican las iniciativas del presupuesto participativo en una secuencia histórica más precisa y mejor explicada que la que podrían hacer los informantes clave de la sociedad civil. Esta actitud no significa, sin embargo, que dejen de valorar el peso decisivo de sus opiniones profesionales; es más: probablemente las seguridades adquiridas en esa línea les hacen más sencillo asumir discursos que invocan la participación social. Un buen ejemplo en esta dirección es el caso de Huancavelica. En una evaluación nacional del Ministerio de Economía y Finanzas sobre las OPIS regionales, se encontró que, de los proyectos elaborados, en promedio un 30% podían considerarse factibles, por satisfacer los requisitos técnicos exigibles; y que esta cifra se elevaba al 83% en el mencionado departamento.²⁵

En buena medida, el trabajo de los equipos técnicos tiene considerables márgenes de autonomía porque en las fases finales del proceso actúan sin control social y político, más allá de que existan instancias de aprobación formal de sus propuestas. Este hecho se debe a que a la sociedad civil se la invoca y se la desconoce al mismo tiempo; está en todas partes, pero no logra institucionalizarse en una estructura de delegados que dialogue con los técnicos en condiciones de relativa igualdad. Como hemos visto, parece que el presupuesto participativo, tal como está diseñado, no toma en cuenta experiencias de otros países y nacional en las cuales, durante todas las etapas, hay una obligada y activa interacción entre organizaciones sociales y expertos de los gobiernos locales, lo que no quiere decir que éstos pierdan su capacidad de cuestionar y ocasionalmente de vetar iniciativas y proyectos de débil sustentación, o que no es posible o conveniente ejecutar.

25 Información proporcionada por Carlos Giesecke en comunicación personal.

El Consejo Regional en los presupuestos participativos

El presupuesto participativo requiere la aprobación final del Consejo Regional, instancia integrada por el presidente de la región y por consejeros que asumen la representación de una provincia. No está previsto que esa instancia intervenga en otras fases del proceso, lo que parece legalmente justificado porque sus competencias son otras. Su integración a las etapas previas requeriría de la buena voluntad de los regidores o de la capacidad de la sociedad civil para hacer que sus integrantes consideren los costos políticos de marginarse del debate. Por lo visto, esas condiciones no se dan en ninguna región del país.

La intervención del Consejo Regional en el momento en que se toman las decisiones puede conducirlo a intervenciones intempestivas. En algunos casos presentará una agenda de proyectos alternativa a la discutida en los talleres, trastocando el proceso al quitarle incidencia al laborioso trabajo de deliberación. Unas veces esta estrategia resultará exitosa; otras veces estará en condiciones, durante la fase de evaluación, de alterar el orden de los proyectos aprobados, negociando con el presidente regional o con los equipos técnicos. Esta operación puede ser relativamente sencilla de encubrir, ya que por lo general puede usarse como pretexto la no factibilidad de algunas iniciativas aprobadas por la comunidad o la necesidad de introducir ajustes presupuestales, lo que permite introducir propuestas no discutidas o anteriormente desechadas.

Por el tipo de representación, es comprensible la tendencia del Consejo Regional a hacer una distribución del gasto por provincias invocando un presunto principio de equidad, haciéndolo predominar sobre cualquier otro criterio y dejando parcialmente de lado las matrices de priorización sugeridas por el Instructivo MEF. Las modificaciones recientes parecen querer evitar esta tendencia, presente en el 2003 y el 2004. Para contrarrestar esta orientación a dispersar el gasto, es preciso poner énfasis en los proyectos con impacto regional o que suponen la colaboración entre

varias provincias. Para ello, como hemos visto cuando comentábamos el tema de la articulación, resulta necesario que, cuando se vaya produciendo la transferencia de los sectores a los gobiernos locales, las competencias regionales exclusivas o compartidas se discriminen con más rigurosidad que como lo hace el marco legal vigente. Otra medida a tomar es establecer un monto máximo del total del presupuesto regional que se destinará a las provincias.²⁶ Por último, conviene destacar que el Consejo Regional no tiene iniciativa de gasto, lo que hace que carezca de atribuciones para plantear propuestas alternativas que demanden empleo de recursos. Quizá, forzando la interpretación, puede aducirse que su tarea se limita a aprobar o desaprobar. Este argumento, sin embargo, parece ser más una argucia legal que un criterio al alcance de la comunidad, y no conseguirá evitar que esta instancia de gobierno siga ejerciendo presiones institucionales e informales.

Con frecuencia, en estos procesos se plantea la tensión entre la sociedad y las autoridades, y entre la instancia deliberativa y la que toma las decisiones. Recordemos que en el presupuesto participativo de Porto Alegre corresponde tomar la decisión final al Consejo de Ediles. Si su influencia es contrarrestada, se debe a la vigencia que tiene en la sociedad civil la discusión sobre el presupuesto participativo; lo que plantea una situación de hecho que los representantes no pueden desconocer. A esta circunstancia se agrega la influencia del aparato del Partido de los Trabajadores. En un contexto sin actores sociales significativos y sin un sistema de partidos que disputen posiciones y adquieran capacidad de convocatoria, el Consejo Regional seguirá manteniendo una considerable influencia en este aspecto.

Los comités de vigilancia: restringiendo las atribuciones de la sociedad civil y de los ciudadanos

La ley marco del presupuesto participativo establece como mecanismos de vigilancia el acceso a la información pública, la rendición

26 Idea sugerida por PRODES.

de cuentas y el fortalecimiento de capacidades. El Instructivo MEF define, para la fase final de este proceso, la competencia de los agentes participantes de elegir y conformar comités de vigilancia y control. De haber indicios de comisión de delito presuntamente cometidos por las autoridades, estos comités están en condiciones de presentar una denuncia ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República. A mi criterio, estas disposiciones no tienen sentido.

Los principios de acceso a la información y la rendición de cuentas surgen del principio de publicidad de los actos de cualquier nivel de gobierno. Como se establece en el artículo 7 de la Ley 27806, «toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho». Las excepciones, como se señala en el artículo 18, «deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de la limitación de un derecho fundamental». Salvo que se asuma que la participación tiene una lógica disociada de cualquier instancia de regulación jurídica, no se entiende por qué se considera pertinente insistir, para este caso específico, en la necesidad del acceso a la información y a la rendición de cuentas. En lo relativo a la formación de capacidades, que la ley marco establece como parte de la vigilancia, simplemente no tiene nada que ver con lo que se está tratando, salvo a modo de conexión indirecta con el tema, y tampoco se entiende por qué se ha incluido en estas disposiciones.

El desconocimiento del pluralismo asociativo

Es inconveniente introducir un comité de vigilancia y control para cumplir con una atribución que corresponde a cualquier ciudadano: hacer un seguimiento de la gestión pública. En lugar de establecer el principio republicano de una progresiva autonomía de los

actores y la facultad de todos ellos de intervenir en los asuntos públicos y eventualmente presentar denuncias, se lo restringe a una entidad supuestamente especializada. En lugar de buscar tanto como se pueda establecer márgenes de libertad para promover el pluralismo asociativo, se pretende crear un mecanismo corporativo que sujeta a la sociedad con el estado.

Una opción validada por las normas que orientan esta materia es la creación de redes de personas o grupos que sigan la gestión de las autoridades en cuanto al presupuesto participativo y otros asuntos. Las formas de establecerlas son abiertas y dependen de libres elecciones realizadas de acuerdo con las perspectivas que ofrezca a los participantes el contexto en el que actúan. Y no perderán un ápice de sus perspectivas de incidencia respecto a la iniciativa que supuestamente se confiere a los comités de vigilancia, tanto en lo relativo a la fiscalización como en la eventual formulación de denuncias.²⁷

La instauración de los comités de vigilancia parece tener un talante poco democrático. En lugar de procurar hacer de la fiscalización social un acontecimiento regular y ordinario en cualquier buena gestión pública, la vincula a una cultura de la sospecha, al delito que puede ser cometido. Por otra parte, en la elección de los integrantes de los comités de vigilancia, con la pretensión de ser rígidamente estrictos en el cumplimiento de su tarea, parece que se pensara que la sociedad civil dispone por doquier de personas con la capacidad de desempeñarse en varios frentes a la vez, como si ello no demandara costo, tiempo y conocimientos. Ésta es una razón adicional para defender la diversidad y la libertad en las expresiones asociativas, donde la fiscalización puede establecerse como a la población le parezca conveniente, sin atarse, como en este caso, a una estructura mal diseñada, no pertinente e inoportuna.

En experiencias como la boliviana, los comités de vigilancia —surgidos de una idea

27 El sistema Vigila Perú, por ejemplo, de Propuesta Ciudadana, se basa en estos supuestos. Como ésta, puede haber variadas formas de fiscalización social, cualquiera de ellas facultada a hacer lo mismo que un comité de vigilancia.

de Gonzalo Sánchez de Lozada tomada de la organización de las cooperativas— no tuvieron éxito, en buena medida, según quienes examinaron el caso, porque se disoció el control social del legal. En el Perú, la Ley Orgánica de Regiones establece en su artículo 75 que el gobierno regional está sujeto a fiscalización permanente por parte del Congreso de la República, del Consejo Regional y de la ciudadanía; y que debe existir un Órgano Regional de Control Interno funcional y orgánicamente dependiente de la Contraloría General de la República. En el artículo 17 establece que esta entidad tiene la obligación de informar anualmente al Consejo Regional sobre el uso de los recursos por parte de la región; que estas informaciones son públicas y que las observaciones, conclusiones y recomendaciones deberán ser publicadas en el portal del gobierno regional. La fiscalización, por supuesto, no tiene que ser tributaria de esta única fuente de información; y ya vimos que puede organizarse de una manera más amplia. Sin embargo, es necesario tener en cuenta este referente y exigir que el gobierno regional cumpla adecuadamente con sus responsabilidades.

En todo caso, nos encontramos otra vez con los inconvenientes de que el presupuesto participativo no cuente con CCR suficientemente consolidados o con una estructura de delegados establecida. Ellos, al discutir con los equipos técnicos en todas las etapas del proceso, estarían en mejores condiciones de hacer un seguimiento más o menos minucioso de la gestión del presupuesto participativo y de detectar irregularidades en mejores condiciones que un comité establecido especialmente para asumir esta responsabilidad. Villa El Salvador, entre otras experiencias, es en esta línea una opción a tener en cuenta.

El desinterés de los partidos políticos

El Instructivo MEF para el 2006 señala la conveniencia de que se integren al proceso los partidos políticos. Cabe interpretar que esta invitación se extiende también a los movimientos políticos regionales. Estas organizaciones no han demostrado mayor interés por

integrarse a este proceso, en parte por su manifiesta debilidad en la mayoría de departamentos. Incide también el hecho de que en realidad poco tienen que ganar interviniendo en esta experiencia. En efecto, el eventual éxito del presupuesto participativo es inconveniente para quien sigue una opción opositora porque legitima al adversario. De paso resta créditos políticos, ya que, en una sociedad caracterizada por el gran peso de los conflictos en distintos espacios locales, una actitud de colaboración será poco valorada. Si la autoridad obtiene éxitos, habría que endosarle méritos a un rival político; si se encuentra aislada, su desprestigio puede arrastrar también a quien se manifestó dispuesto a la concertación. O, en todo caso, le resta espacio para dirigir un movimiento alternativo.²⁸

Por otra parte, los partidos políticos o movimientos que poseen cierta influencia en alguna región funcionan con aparatos precarios, que poco tienen que ver con las llamadas *máquinas electorales* que en otras realidades caracterizan a organizaciones que actúan sobre todo en tiempos de comicios. Los temas en debate y los eventuales pronunciamientos serán las grandes propuestas de cambio regional, o las presuntas irregularidades o actos de corrupción de las autoridades. El presupuesto participativo no es una iniciativa que concite mayores preocupaciones ni interés. En la medida en que la mayoría de las organizaciones sociales no toman en cuenta esta manera de discutir la asignación de recursos, los dirigentes políticos no encuentran razones que justifiquen una más decidida intervención de su parte.

El rasgo «oficialista» de los presupuestos participativos

Aunque no es «políticamente correcto» decirlo, lo cierto es que las experiencias exitosas de presupuesto participativo tienen un carácter «oficialista». En efecto, las autoridades interesadas en llevar adelante este proceso lo hacen quizá convencidos de sus ventajas en términos de profundización de la democracia; pero lo promueven también para jugar

28. Observaciones surgidas de la entrevista con José Carranza.

con el acuerdo con algunos actores estratégicos y así restar influencia a las instancias organizadas en la dinámica de mayorías y minorías. Esta condición explica que en el caso peruano sea promovido por ejecutivos regionales que están en los márgenes del sistema —como Ramírez en San Martín y Cuaresma en el Cusco—, para quitarle algún margen de maniobra a sus opositores. Y como suele ocurrir en política, para salir de un aislamiento por lo general justificado, establecen alianzas con quienes están legítimamente interesados por lograr una mayor presencia de la sociedad civil. Por lo demás, éstos lo aceptan de buen grado, lo que muestra un saludable realismo, dadas las circunstancias.

El hecho de que los presupuestos participativos dependan en buena medida de liderazgos precarios hace que el proceso no consiga promover una cultura política sedimentada, relativamente poco expuesta a los avatares de cada coyuntura. Como ha ocurrido también con las llamadas *mesas de concertación* y otras experiencias de parecido tenor, este proceso se encuentra asociado a la primacía de una determinada orientación política o de un líder local. Se plantean dudas sobre su continuación si hay un cambio en la correlación de fuerzas existentes y si las autoridades hoy en el poder son posteriormente derrotadas.²⁹ Un intento de ampliar la política como el que estamos describiendo se apoya en parte, contradictoriamente, en su extrema personalización.

La carencia de organizaciones sociales influyentes

En varias secciones de este artículo hemos comentado el caso de la sociedad civil, por lo que no es del caso extenderse aquí. Ya vimos la débil presencia de las élites regionales vinculadas a la agroindustria en San Martín y el de las cámaras de comercio en Piura. Ejem-

plos parecidos vamos a encontrar departamento por departamento. Las grandes empresas tratan directamente con el gobierno central, eventualmente con algunos sectores del estado y a veces con el presidente regional, con quienes —según el caso— establecen consensos informales, celebran acuerdos públicos o desarrollan ambas estrategias a la vez.

En los grupos de poder centrados en alguna actividad que compromete el desarrollo regional, si sustentan el discurso sobre la responsabilidad social, lo hacen depender por lo general de su propia iniciativa y propuesta, trabajando con el entorno social inmediato. Sólo una activa movilización de la población, como ha ocurrido en algunos casos ligados a la minería, lleva a estos grupos a establecer, no sin reticencias, consultas con autoridades y organizaciones, y eventualmente a convenir los pasos a dar para una negociación regulada y para el establecimiento de consensos. Poco tiene que ver todo esto con el tema de los presupuestos participativos.

Los frentes de defensa tienen resistencias ante los presupuestos participativos por defecto y por exceso. La primera dificultad tiene que ver con la debilidad de su trama asociativa, la ausencia de propuestas de desarrollo y un discurso demasiado dependiente del pliego de demandas, cuyo referente para dialogar o enfrentarse son las autoridades regionales o nacionales. El proceso que estamos estudiando se sitúa en una lógica diferente. La resistencia por exceso se asocia a la presentación de estrategias maximalistas que sólo pueden resolverse en el largo plazo: obras de desarrollo regional, hidroeléctricas, grandes carreteras, canon minero... No les interesa la discusión participativa sobre los limitados recursos para inversión de los que dispone una región, salvo que perciban la oportunidad de ejercer una efectiva influencia política integrándose al respectivo CCR.

29 No estamos, en todo caso, ante una singularidad peruana. En la experiencia paradigmática de presupuesto participativo, la de Porto Alegre, muchos integrantes del PT consideraban que este proceso podía ser afectado severamente y hasta no continuar si este partido era derrotado. Sería bueno saber qué está ocurriendo ahora en esta ciudad, donde una nueva organización política ha ganado las recientes elecciones. Por lo demás, las resistencias del propio PT a establecer una reglamentación del presupuesto participativo se basa tanto en la opinión de que es necesario dar espacios a la creatividad de la sociedad civil como situarse mejor frente una coyuntura política adversa.

En otras situaciones se plantean dudas sobre la representación de algunos sectores en un contexto de división de organizaciones sociales. Qué tan representativa, por ejemplo, es una federación campesina que interviene en esta iniciativa cuando existen varias en la región; qué ocurre con redes de asociaciones débilmente integradas, como organizaciones de mujeres, de centros poblados, juntas vecinales o comunidades nativas; hasta qué punto su participación ha surgido por un interés de sus dirigencias o sus integrantes, o por la voluntad de un actor externo que los convoca: un alcalde o una ONG, alternativas que en algunos casos pueden ser atribuidas a la intención de fortalecer la trama asociativa.

Por otra parte, este proceso dependerá de lo que podría llamarse *participantes a tiempo completo*, quienes manejan un circuito delimitado de relaciones que les confieren márgenes restringidos de influencia pero funcionales a la posición social que aspiran a ocupar: un profesional, por ejemplo, que espera lograr que se apruebe un proyecto o la ejecución de una obra; una persona que realiza de modo más o menos estructurado tareas de intermediación en la comunidad; o alguien que ha sido capacitado en una escuela de líderes por una ONG.

El acceso a los grupos más vulnerables

En la medida en que se van elaborando nuevos instructivos y ordenanzas respecto al presupuesto participativo, se insiste cada vez más en la necesidad de integrar al proceso a los grupos más pobres y vulnerables. El problema no es de sencilla resolución. En una sociedad civil organizada y con un sistema de partidos más o menos estructurado, receptivos ambos a ampliar sus marcos de referencia, la intervención de los pobres persigue un objetivo de inclusión social en el contexto de una extendida trama de asociaciones. En una sociedad fragmentada, las estructuras de oportunidad de intervención de los pobres pueden derivar de una perspectiva tutelar, organizada por el poder y para beneficio de éste. O bien expre-

sarse en exacerbados conflictos internos que enfrentan a unos pobres con otros disputando recursos escasos pero significativos, considerando sus condiciones de vida, o recurriendo a movilizaciones disruptivas por no tener canales para expresar sus demandas.

Una política hacia los pobres, en el presupuesto participativo, se asocia centralmente a las relaciones entre estado y sociedad. Como aspiración, supone establecer vínculos no clientelistas con las autoridades, lo que no es fácil por la tendencia de éstas a buscar una base de apoyo y por la evaluación de los grupos vulnerables de las ventajas de establecer una relación asimétrica de intercambio de beneficios por apoyo electoral. Esta actitud puede ser más realista, en términos de lo que se está poniendo en juego, que la sola invocación del ejercicio de la democracia. La salida es enfrentar este riesgo; no hacer como si no existiera.

La falta de propuestas integradoras

Llama la atención que las instituciones del estado y de la sociedad que reclaman la necesidad de darle una mayor intervención a los más pobres en los presupuestos participativos, no tengan respuestas muy convincentes acerca de la manera de integrarlos. Se llega a decir, de modo poco menos que elíptico, que «los sectores más pobres de la población, por la propia situación no están en posibilidades de organizarse y actuar conjuntamente. Para ello es importante preguntarnos quiénes no están representados en los procesos participativos y reflexionar sobre las dificultades que impiden la participación».³⁰ Tratando de salir de esta extrema vaguedad, en otro aporte se hace alusión a las condiciones que deben buscarse para involucrarlos en ese proceso, sin describirlas con detalle. Se señalan como probables estrategias recurrir a consultas puntuales, utilizar los medios masivos de comunicación en las ciudades, buscar el apoyo organizado de los jóvenes y, en ambientes rurales, apelar a las asambleas comunales.³¹ Salvo probablemente en este último caso, no parece que se estuvieran presentando opciones bien fundamentadas.

30 *Guía para una planificación concertada*, ob, cit.

31 *Ibidem*.

El tema es sobre todo de alianzas políticas. Depende de la capacidad de los partidos, movimientos u organizaciones sociales para establecer vínculos con grupos postergados mediante relaciones directas, o dialogando o negociando cuando existan, con las federaciones campesinas, los alcaldes de centros poblados, las dirigencias de asentamientos humanos, las autoridades comunales, o las comunidades nativas, definiendo en conjunto una plataforma común de demandas e impugnaciones. No es una tarea sencilla porque es necesario superar una tendencia que consiguió imponerse exitosamente durante la época del autoritarismo: crear microcorporaciones de dependencia entre el ejecutivo y pequeños grupos dispersos. En un principio estos últimos establecieron relaciones directas con el ejecutivo; y en los últimos años del fujimorismo derivaron en la construcción de un aparato político con una extendida convocatoria social.

Las dificultades de los pobres para integrarse a procesos participativos democráticos

Es necesario aceptar que los más pobres no van a intervenir en el presupuesto participativo, salvo circunstancias excepcionales. De allí la importancia tanto de la mediación política de personas preocupadas por la inclusión social como de las consultas entre los vecinos o campesinos, previas a la realización de los talleres. Esta actividad no es contemplada en el presupuesto participativo tal como está diseñado, lo que supone discriminar a los postergados aun sin proponérselo.

Si seguimos defendiendo otra vez una estructura de delegados es porque la participación tiene costos. Martín Tanaka recoge la observación de Schübeler de que para los más pobres la participación es una carga injusta, ya que ellos trabajan largas horas en diversos empleos. Cada nueva obligación les plantea crecientes dificultades y se trata de que asuman responsabilidades de las cuales se encuentran eximidas las clases medias y altas.³² Agreguemos por nuestra parte que, con extrema superficialidad, a menudo se justifica esta actitud aludiendo derechos y responsabilidades ciudadanos que a todos deberían concernir por igual.

En esta línea no puede menos que impresionar la frecuente crítica al «obrismo» —en referencia a la construcción de infraestructura que, por ejemplo, vincula a una comunidad con el mercado—, en contraposición con la adquisición de capacidades, que debería ser lo aconsejable. En situaciones de pobreza la perspectiva está orientada al corto plazo: carreteras, edificios comunales, riego; hasta la misma sede de una alcaldía, que representa un referente político. La adquisición de capacidades sólo podrá ser percibida como una ventaja cuando haya una inversión sustantiva de los sectores del estado en los espacios regionales con transferencia de competencias. De lo contrario, los pobladores no advertirán las ventajas de obtener conocimientos que no se aplican o de ser parte de experiencias de desarrollo en las que no se sienten concernidos. En ocasiones, el discurso participativo a favor de los pobres se encuentra impregnado de elitismo.

32 Martín Tanaka: *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Consorcio de Investigación Económica y Social e Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2001.

8. CONCLUSIONES: LAS RAZONES PARA SOSTENER UNA POSICIÓN OPTIMISTA SIN NECESIDAD DE TOMAR ATAJOS

El presupuesto participativo es un intento bien fundamentado de afianzar las relaciones entre el estado y la sociedad. Se percibe que en un escenario de cuestionamiento de las representaciones partidarias en general y de la clase política en el contexto internacional —y de modo más álgido en los países andinos—, los partidos no pueden resolver por sí solos la integración de grupos excluidos. En otros periodos, en el Perú lo lograron el APRA, Acción Popular de una manera más restringida y luego la izquierda. Los tiempos presentes exigen una intervención más activa de los ciudadanos, no sólo en asuntos de gobierno —sobre todo en aquéllos que les conciernen directamente— sino también en la gestión administrativa. En ciertos temas, los funcionarios deben estar obligados a dar información y permitir que se acceda a ella sin restricciones; estar dispuestos a someterse al escrutinio ciudadano y no depender de modo excluyente de las relaciones jerárquicas al interior de las burocracias. La asignación de los fondos de inversión en una región o en un gobierno local debe ser también un tema de debate.

El presupuesto participativo es defendido por quienes entienden que la gobernabilidad democrática se encuentra asociada a la inclusión social. Algunos autores consideran que el eficaz funcionamiento de las instituciones del estado de derecho no es sólo un problema de la llamada *ingeniería política* y de un cauteloso programa de reformas, sino que exige el consentimiento de un conjunto de actores sociales estratégicos que ya no pueden limitarse a las élites económicas y políticas.

Asociado también a la gobernabilidad, pero desde una postura conservadora, el énfasis en la participación surge de la comprobación de que ha entrado en crisis la idea —sostenida tiempo atrás por esta corriente— de que la apatía o la indiferencia ciudadana significaba que al fin se había formado un mercado político en el que las élites formulaban sus ofertas, el público-ciudadano las consideraba, optaba o no por aceptarlas y su distanciamiento no alteraba el funcionamiento del sistema; es más, le daba un contenido de moderación.

En sociedades fragmentadas, sin adhesiones estables y con menor aceptación de la desigualdad social, se entiende que el individuo no integrado puede ser parte de movimientos antisistémicos y alimentar una creciente inestabilidad del orden político. No es casual que en este marco las corrientes convencionales de la ciencia política hayan introducido el concepto de *confianza*, que antes hubieran considerado de contenido subjetivo, de difícil definición y perteneciente exclusivamente a la esfera cultural. El presupuesto participativo, en este contexto, es una forma de intervención ciudadana que permite establecer una agenda ordenada de discusión evitando los desbordes. En ocasiones se presenta también como una suerte de modalidad benigna de control social, una vigilancia amable.

Así que todos estamos de acuerdo en llevar adelante los procesos de presupuesto participativo, si bien no por las mismas razones. Como nos hallamos inmersos en un clima cultural en el que no resulta de buen tono

formularse preguntas últimas, seguimos juntos el mismo camino, sin tropiezos aparentes.

La discusión sobre el presupuesto participativo no ha llegado a ser todavía conocida por la mayoría de la sociedad ni ha provocado el interés de los políticos, por lo menos durante el conjunto del proceso. Esta marginación ha llevado a que, por lo menos en su etapa final, su reglamentación haya sido una iniciativa de técnicos bien dispuestos del Ministerio de Economía y Finanzas, así como de grupos vinculados a las organizaciones no gubernamentales haciendo tareas de «cabildeo», en parte con el justificado propósito de que se cumplan sus objetivos democratizadores y en parte también porque se siguen las sugerencias de la cooperación internacional, que tiende a estandarizar sus procedimientos de actuación en sociedades marcadamente diferentes y con distintas tradiciones, trayectorias y vigencia de sus organizaciones sociales.

No se quiere hacer aquí objeciones demasiado fáciles. No puede menos que señalarse, sin embargo, que, sobre todo en la elaboración de los instructivos, pareciera que buena parte de las disposiciones tienen autores fácilmente identificables; que cada uno de los participantes pudo introducir sus propias opiniones; que todos ganaron algo sacrificando la coherencia de las disposiciones. Suele atribuirse a los abogados una predisposición a las formalidades y el reglamentarismo. Esta tendencia se hace más exagerada aún cuando economistas, sociólogos o planificadores nos imaginamos legisladores y tratamos de ordenar la realidad. Y esta inclinación ha afectado, como hemos visto a lo largo de ese trabajo, la vigencia de los presupuestos participativos. Por otro lado, debemos reconocer que el conjunto de las instituciones que participaron en esta iniciativa tienen una limitada influencia social. Es posible que a veces interpreten a la sociedad, que procuren expandir sus vínculos y asumir compromisos con ella, pero no corresponde hablar tan fácilmente en su nombre.

Resulta tedioso al final de un trabajo sintetizar lo que ya se ha expuesto —por lo menos para el autor de este informe—, pero no

queda otra alternativa que hacer una breve exposición, para luego referirse a algunas opciones que podrían darle al presupuesto participativo una mayor vigencia social.

El presupuesto participativo es por ahora una experiencia elitista. Quienes manejan el tema con solvencia son algunos pocos informantes clave; y en muchos casos, aun ellos no se plantean preguntas ni piensan en alternativas para hacer más eficaz el proceso. Los mecanismos de difusión de la iniciativa requieren del auxilio no sólo del respectivo gobierno regional sino de las organizaciones sociales con mayor influencia en la comunidad. La capacitación se mueve en ciertos casos de manera restringida entre un gabinete de técnicos —lo que seguramente es un paso necesario—; y cuando se trabaja con los pobladores, se confunde la formación con la difusión de las líneas generales de esta experiencia.

Las últimas disposiciones colocan en parecido nivel al CCR, una instancia deliberativa —sujeta además a un activo debate político—, y al agente participante, de impreciso perfil. Hasta donde se puede advertir, los presupuestos participativos que funcionan mejor son aquéllos en los cuales un presidente regional aislado se vincula con actores y organizaciones sociales influyentes, lo que expresa una alianza con el poder existente más que una nueva forma de hacer política. En Villa El Salvador y Limatambo, en cambio, se favorece la formación de liderazgos democráticos en el proceso participativo. Si se quiere organizar mejor el debate, es necesario precisar tanto como sea posible las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel del gobierno, para no distorsionar ni disociar el tema del planeamiento para el desarrollo y el de la participación. Tienen que fortalecerse instancias representativas en todas las etapas del proceso, incluida la técnica, de modo que haya condiciones para establecer compromisos consistentes y darle un contenido efectivo a la fiscalización social.

En el CCR, es necesario definir con realismo estrategias de diálogo entre los representantes de la sociedad civil y los alcaldes provinciales. Para esto hay que afianzar en lo organizativo a los primeros, estableciendo

una relación más activa con las asociaciones que los eligieron. Otro propósito debe ser procurar involucrar a los Consejos Regionales en todas las etapas del proceso, para evitar su presión intempestiva en el momento de aprobación del presupuesto participativo, lo que puede hacer que se pase por alto o se torne irrelevante lo que antes fue objeto de deliberación. Quizá se debería considerar que esta instancia no tiene iniciativa de gasto, y con este fundamento acotar el marco preciso de los temas que puede aprobar o desaprobado. En todo caso, este problema parece no tener solución desde el punto de vista jurídico. Depende de la legitimación que hayan obtenido las autoridades y la sociedad civil durante el proceso, de modo que el Consejo Regional se vea compelido a seguir lo previamente acordado por las otras partes, para evitar quedar aislado.

En algunas etapas del proceso hay una marcada —y probablemente deliberada— separación entre actores sociales y técnicos. Hay que encontrar los mecanismos necesarios para que, respetando las calidades profesionales, haya una efectiva interacción entre los interlocutores calificados representativos de la sociedad y los expertos del gobierno regional. Establecer consejos de vigilancia supone inadvertidamente restringir los márgenes de acción de la sociedad civil y de los ciudadanos, al pretender sujetarlos al estado. Se requiere, en cambio, vincular el control social —que cada grupo o persona puede ejercer con el esquema organizativo que mejor le parezca— con el legal, haciendo que efectivamente la Contraloría descentralice el cumplimiento de sus responsabilidades.

Tomar en cuenta a los pobres se vincula con un asunto de alianzas políticas y sociales de partidos y organizaciones con los sectores más vulnerables, a quienes su participación les demanda mayores costos. Dar una relevancia no justificada a la intervención de los pobres en propuestas participativas, exigiéndoles lo que no están en condiciones de cum-

plir, aduciendo que así se los está considerando de un modo preferente, se asocia a la idea de aislarlos como caso especial. Tal posición surge de un razonamiento conservador que busca naturalizar la desigualdad social.

El presupuesto participativo debe atender a que la población evalúa cuidadosamente sus costos y beneficios. No es ésta, sin embargo, una opción formulada en un vacío social. Quienes han participado en anteriores experiencias de cooperación estarán mejor dispuestos a establecer nuevos compromisos.³³ En el corto plazo, los efectos de demostración de otras experiencias pueden contribuir a que el proceso se desarrolle en nuevos lugares. Un pasado con organizaciones sociales significativas favorece también la toma de decisiones. Los partidos, las asociaciones y las autoridades pueden hacer surgir incentivos para integrarse a esta experiencia. En el mediano plazo se estará en condiciones de adquirir valores cívicos, frente a la ingenua pretensión de la mayoría de los que estudian el tema de la participación, que la dan por supuesta de antemano. Un compromiso sostenido en la discusión de presupuestos participativos ampliará el campo de referencias de los actores, los hará conscientes de sus capacidades y con ello fortalecerá su autoestima y los ayudará a establecer un mayor reconocimiento mutuo en los momentos de conflicto tanto como en los de consenso.

Por lo que hemos visto en este informe, no tiene mayor sentido reunirse año tras año para introducir correctivos en el Instructivo MEF —si bien cabe reconocer como un rasgo positivo la disposición al diálogo de estos sectores del estado—, cuando de lo que se trata es de dar un brusco cambio de timón. El relativo fracaso de esta experiencia sugiere pensar en alternativas diferentes. Las opiniones que puedo expresar sobre posibles cambios no surgen de una corriente de opinión con alguna vigencia, sino apenas son los resultados de un trabajo de campo y una limitada revisión de bibliografía. Mis pocas observaciones

33 En este párrafo tomo algunas ideas de Rebecca Neaera Abers (ob. cit.) ordenadas de un modo distinto a su exposición del tema y con agregados que corren por mi cuenta, aun cuando considero que se inscriben en la misma línea de argumentación.

—no tengo las calidades profesionales para avanzar más allá— se ubican dentro del marco vigente, para luego aventurar propuestas en un escenario diferente, menos agobiante que el actual.

El criterio a seguir es establecer un marco legal con unas pocas disposiciones que orienten a los actores, en lugar de imponer disposiciones que pretenden no dejar nada sin regulación, lo cual —por lo desmesurado de su pretensión— lleva a la irrelevancia o al incumplimiento. El principio de contención en el establecimiento de normas y la flexibilidad de estas últimas son dos razones que explican el éxito de las experiencias de Porto Alegre, de Villa El Salvador y de Limatambo. Para ser coherente con mis propias observaciones, voy a ser breve. Si lo que se quiere es seguir con el actual Instructivo MEF, hay que reducir las exigencias para que los agentes participantes se inscriban; pero, a la vez, delimitar los plazos para hacerlo. De esta manera se puede evitar que personas que no intervinieron en la discusión sean las que tengan un peso decisivo en las decisiones finales. Antes de los talleres, quizá convenga una reunión previa del CCR con el presidente regional, para que se acuerde un documento a presentar a los talleres, en el cual, junto con la evaluación de lo que está ocurriendo y en concordancia con el plan de mediano plazo, se realice un diagnóstico social, político y económico más sencillo y accesible, y menos normativo.

Como hemos visto, cada región hace los talleres a su manera, distanciándose del Instructivo MEF que quisiera regularlos. Si así ocurren las cosas, debería abandonarse la idea de una secuencia rígidamente establecida. Bastaría con señalar la obligación del ejecutivo regional de convocar e informar, de discutir luego priorizaciones, ejes temáticos y demandas territoriales, y tomar las decisiones finales; todo ello en no más de tres reuniones. Hay que garantizar, también, un orden de reemplazo de los proyectos que no sean declarados factibles, para reducir los márgenes de maniobra de las diversas autoridades que coordinan con sus clientelas.

Sin querer incurrir en el afán reglamentarista que cuestiono, me permito sugerir la conveniencia de que en el Instructivo MEF se establezca la obligación de que los técnicos de la región asuman el compromiso de definir los proyectos de cuya ejecución se van a responsabilizar, de modo que se puedan adecuar al Sistema Nacional de Inversión Pública, y aquéllos otros también declarados prioritarios y delegados a la sociedad (colegios profesionales, universidades, organizaciones no gubernamentales o expertos independientes). En esta última hipótesis, hay que establecer un plazo para que esas propuestas lleguen a la respectiva oficina de planeamiento, de modo que esta instancia realice una apreciación final y el conjunto de los proyectos resulte articulado y coherente. Se puede prever una reunión de consulta entre funcionarios especializados del estado y técnicos provenientes de la sociedad.

Hay temas políticos, no ya de regulación. El contenido de las capacitaciones es uno de ellos. Sólo se puede subrayar la necesidad de atender con ellas a públicos con distintos niveles de formación. Ya hemos señalado en extenso las características del CCR y no es del caso resumirlas aquí. Si bien el Instructivo MEF para el 2006 trata de que recupere un protagonismo que disposiciones anteriores le habían negado, su incidencia como instancia consultiva ante el ejecutivo regional, y aun su negociación interna entre alcaldes provinciales e integrantes de la sociedad civil, resulta finalmente un problema de legitimación y de correlación de fuerzas. Otro tanto ocurre si el Consejo Regional altera lo decidido en las instancias participativas. Esta tensión se presenta también, como hemos visto, en Porto Alegre. Otra vez su resolución no es un problema legal, salvo que se tienda a restar atribuciones a representantes que llegaron al cargo por elecciones, creando antagonismos o polarizaciones en vez de vincular a la democracia representativa con la participación. La idea es evitar tanto la excesiva influencia de élites que se reservan cuotas de poder, como la gravitación indebida de minorías activas tratando de dejar de lado la voluntad mayoritaria.

Me permito preferir un escenario diferente. Mi preocupación sería valorar la importancia de la participación sabiendo que al pretender establecerla para cada una de sus etapas, como ahora, se introduce una distorsión que perjudica a los más pobres en beneficio de los sectores presuntamente informados e ilustrados, a quienes no les plantea problemas una sostenida intervención en el espacio público. Sería entonces conveniente promover reuniones de vecinos o comunidades en las que se discutan, con o sin intervención del ejecutivo regional, cuáles son sus necesidades y las ideas para superarlas. En esa misma reunión se elegirían delegados para las siguientes etapas del proceso. Para evitar problemas de costos a los participantes, debe ser descentralizada y brindar una información sencilla en la que se puedan distinguir las agendas distritales, provinciales y regionales.

Los delegados pueden ser representantes directos o reunirse —con costos a cargo de la región— para elegir un Consejo de Presupuesto Participativo, un Comité de Gestión o como quiera llamársele, que realice los talleres y dialogue con los técnicos, recurriendo, si quieren, a sus propios asesores, que tendrían voz pero no voto. Recordemos que en todas las experiencias exitosas significativas de negociación entre organizaciones sociales y grupos de interés y el estado, aquéllos contaban con profesionales competentes que, por sus convicciones políticas y sociales, se integraban al sistema y ayudaban a establecer una negociación en la que ambas partes se encontraban en condiciones de igualdad. En esta idea, trazada a grandes rasgos, el Consejo de

Coordinación Regional estaría en mejores condiciones para cumplir su tarea como instancia consultiva y habría menos espacio para que el Consejo Regional interviniera de manera arbitraria imponiendo su autoridad. A nadie se le ocurriría, en un sistema de estas características, seguir insistiendo en la creación de comités de vigilancia.

En un escenario futuro con una sustantiva transferencia de recursos desde los sectores a las regiones, habría que reservar determinados fondos para que el ejecutivo regional decidiera su destino de acuerdo con su criterio; de lo contrario, se establecerían considerables márgenes para el surgimiento de conflictos a partir de los distintos fundamentos de legitimación, del voto y de las manifestaciones de la comunidad, creándose un ambiente que favorecería la polarización social.

Se acostumbra señalar que el proceso de descentralización, además de ser gradual e irreversible, exige que el conjunto de actores sociales y estatales realicen un prolongado aprendizaje. No todos parecen bien dispuestos, entre otras razones porque una vez que se ingresa en un sistema y en una lógica institucional resulta difícil salir de ellos; entonces nos enredamos o nos convencemos, abandonando nuestras opiniones primeras. Como contrapartida, los que creen en la descentralización están obligados a innovar, a causa del constante surgimiento de nuevos problemas, en un proceso que no termina de afirmarse. Por suerte esto obliga a ser polémicos y tolerantes, y a aceptar que algunas iniciativas, como por ejemplo la del presupuesto participativo, pueden ser mucho mejores.

Referencias bibliográficas

ABERS, Rebecca Naera (2000), *Inventing Local Democracy Grassroots Politics in Brasil*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers Inc., 20.

AVRITZER, Leonardo (2004), «Modelos de democracia deliberativa: un análisis del presupuesto participativo en Brasil», en Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

AYO, Diego (2004), *Voces críticas de la descentralización. Una década de participación popular*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, Ildis y Plural Editores.

BRUGUÉ, Joaquim y Raquel GALLEGO (2001), «¿Una administración pública democrática?», en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

CAVALCANTI FADUL, Elvia M. y Reynaldo MAIS MUNIZ (2000), «Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del Presupuesto Participativo en las ciudades brasileñas», *Reforma y Democracia* n.º 18. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CHIRINOS, Luis (2004), «Participación ciudadana en los gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional», en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Participa Perú, Oxfam, Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) y Consorcio Sociedad Democrática (CONSONDE).

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, MINISTERIO DE LA MUJER Y EL DESARROLLO SOCIAL, MESA DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA, ASOCIACIÓN NACIONAL DE CENTROS, CARE Y PRO DESCENTRALIZACIÓN (2003), *Guía para una planificación concertada*. Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2004), «Actores para el buen gobierno. Reporte del proceso de constitución de los Consejos de Coordinación Regional a nivel nacional 2003», en *Índice de Buen Gobierno*. Lima: Defensoría del Pueblo.

(2005) *Análisis y aportes sobre el presupuesto participativo*. Lima: Defensoría del Pueblo.

LANDA, Ladislao (2004), *Waqamuwanku Haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- LLONA, Mariana (2001), *Planes estratégicos de desarrollo local. La experiencia de Villa El Salvador*. Lima: Desco, Programa Urbano.
- LLONA, Mariana y Laura SORIA (2004), *La participación en la gestión del desarrollo local. La experiencia del presupuesto participativo de Villa El Salvador*. Lima: Desco, Programa Urbano.
- LÓPEZ RICCI, José y Elisa WIENER (2004), «Planteamiento y presupuesto participativo regional 2003-2004: enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los 'agentes participantes'», en Cuadernos Descentralistas n° 11, *La participación ciudadana en el Presupuesto Participativo*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- NAVARRO, Zender (1998), «Democracia y control social de fondos públicos. El caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil), en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2004), «Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva», en Boaventura de Sousa Santos (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TANAKA, Martín (2001), *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e Instituto de Estudios Peruanos.

Romeo Grompone

*Sociólogo. Investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos.
Docente de la Unidad de Post Grado de Sociología y Antropología de la
Universidad Nacional Mayor de San Marcos.*

GRUPO
Propuesta
DESARROLLO Y TRANSFORMACIÓN

León de la Fuente 110 Magdalena
Teléfono: 613-8313 Telefax: 613-8315
e-mail: propuest@desco.org.pe

Auspician:

