



Con dos meses de retraso y aún no se publica...

Instructivo del Proceso Participativo 2007

Noticia

Al momento de escribir estas líneas el Instructivo para el proceso participativo del año fiscal 2007 aún no se había publicado, llegando así prácticamente a los dos meses de retraso. Lo más grave es que el Ministerio de Economía y Finanzas ya inició sus “seminarios interregionales” en Arequipa, Chiclayo, Cusco y Tarapoto para presentar un Instructivo aún en proceso de revisión por la nueva directiva de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Esperando que la demora no entrañe cambios drásticos, presentamos un análisis con la versión más reciente a la que el Grupo Propuesta Ciudadana ha tenido acceso.

Ideas Fuerza

- El Instructivo aborda diversos aspectos del Presupuesto Participativo como son la planificación concertada, la articulación de los planes entre los diversos niveles de gobierno y la priorización de los recursos.
- Los principales productos del proceso participativo son el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.
- Se refuerza el criterio de representatividad en los agentes participantes, asimismo se propone el establecimiento de alianzas estratégicas, convocatoria a instituciones (universidades) y la integración al proceso de diversas representaciones institucionales y sociales.
- Se proponen formas más variadas de articulación entre niveles de gobierno como manera de vincular las dinámicas locales y provinciales con la regional y ésta con la nacional.
- Se retoma un criterio territorial para la planificación.
- La diversidad está mejor representada al precisarse los criterios por los que no será posible excluir la participación.
- Se mantienen las ocho etapas conocidas en el proceso del Presupuesto Participativo.
- La vigilancia del proceso está mejor definida tanto en su composición como en las funciones de los comités de vigilancia introduciéndose la figura del Comité de Vigilancia de Obra.
- La publicación de los techos presupuestales sobre los cuales se podrá decidir participativamente en los presupuestos de los diversos niveles de gobierno se anuncia para el presente mes.
- Es fundamental que el Instructivo sea lo más claro posible con miras a garantizar la participación plena de los funcionarios de los niveles regional y local y de la sociedad civil.
- Se percibe una mayor voluntad por darle formas institucionales a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas como un sistema permanente a lo largo del ciclo del presupuesto.

Análisis

El proceso del Presupuesto Participativo (PP) fue implementado en 2003 mediante la Ley Marco de Presupuesto Participativo. Anteriormente en el marco normativo de la descentralización ya se recogía la importancia de la participación ciudadana en estos procesos, como un mecanismo de corresponsabilidad en la gestión pública. Esta Ley Marco define el presupuesto participativo como un mecanismo de asignación “equitativo, racional, eficiente, eficaz y transparente” de los recursos públicos para inversión. La idea de dicho mecanismo es asegurar la participación de la sociedad civil en la programación anual del presupuesto público a nivel distrital, provincial y regional. Quienes participan del proceso participativo son denominados “agentes participantes”. Los espacios llamados a coordinar la participación de los diferentes agentes son el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y el Consejo de Coordinación Local (CCL), tanto provincial como distrital. Además, se estableció, pertinentemente, que la base de la programación del proceso participativo de presupuesto sea, tanto a nivel regional como local, el Plan de Desarrollo Concertado (PDC).

A finales del 2003 se publicó el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, en el cual se precisó el carácter de los agentes participantes y el desarrollo del proceso. Los primeros son los miembros del CCR, CCL, Consejos Municipales y representantes de la Sociedad Civil debidamente registrados y acreditados cada año ante el Gobierno Regional. Un aspecto discutible de esta definición es que se equipara a las instancias de concertación en cualquier otro agente participante.

El instructivo que publica el MEF anualmente, es un documento orientador que precisa los criterios que deben primar en el desarrollo de éste en sus distintas instancias y en los niveles de gobierno. El 2003 se publicó el primer Instructivo para regular el proceso participativo del 2004. Este instrumento contemplaba ocho fases específicas en el proceso participativo como ocurre también en el Instructivo para el 2007.

Fases del Proceso Participativo

- 1 Preparación.
- 2 Convocatoria.
- 3 Identificación de agentes participantes.
- 4 Capacitación a los agentes participantes.
- 5 Talleres de trabajo donde se presenta la visión de desarrollo regional o local, los objetivos estratégicos concertados y finalmente criterios de priorización de los proyectos.
- 6 Evaluación técnica.
- 7 Formalización de acuerdos que incluye acciones concertadas y la asignación de responsabilidades del Estado y de la Sociedad Civil.
- 8 Seguimiento y evaluación, que incluye redición de cuentas.

¿Qué cambia entre los instructivos 2006 y 2007?

PRINCIPIOS DEL PROCESO

El año pasado, los principios rectores del proceso el año pasado, fueron la corresponsabilidad, igualdad de oportunidades, solidaridad, tolerancia, transparencia y respeto a los acuerdos. Este año se añaden a ellos, la participación de la sociedad civil promovida por los gobiernos regionales y locales, la eficiencia y eficacia, la equidad entendida como el igual acceso a oportunidades para los sectores sociales que requieren atención especial y la competitividad.

OBJETIVOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO

El Instructivo hace énfasis en la creación de mejores niveles de vida para la población, un objetivo sin duda mucho más abarcador que el del año pasado que incidía simplemente en la adecuada asignación de recursos públicos. Esto se relaciona sin duda a la articulación entre planes que propone el Instructivo para el año fiscal 2007, de manera gradual e irreversible.

ARTICULACIÓN ENTRE PLANES

El instructivo del año pasado se denominaba “Instructivo para el proceso del Presupuesto Participativo” mientras que el de este año reclama una mayor amplitud: “Instructivo para el Proceso Participativo. Año fiscal 2007”. En la versión 2006, tanto el PDC como el Presupuesto Participativo son los productos más importantes del proceso en su conjunto. El Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDC) es definida como la base para el proceso de presupuesto participativo en la medida en que éste presenta las prioridades y la visión de desarrollo del departamento, conteniendo los objetivos estratégicos de la comunidad a mediano y largo plazo, en concordancia con los planes sectoriales y nacionales.

En ese sentido, el Instructivo para el proceso 2006 planteó la articulación del Presupuesto Participativo con el Plan de Desarrollo Concertado de los Gobiernos Regionales y el Plan de Desarrollo Institucional de los Gobiernos Locales sólo a nivel de los objetivos estratégicos. El nuevo Instructivo plantea la centralidad del Plan de Desarrollo Concertado respecto de los planes de desarrollo estratégico e institucional. En este caso se plantea que el Presupuesto Participativo priorice y ejecute los proyectos orientados al logro de los objetivos del PDC a largo plazo y de los planes estratégicos e institucionales a mediano plazo. Es importante, sin embargo, tomar en cuenta que esta norma tiene un carácter referencial, lo cual significa que esta orientación depende en mucho de la voluntad y capacidad de acuerdo de actores políticos y sociales regionales y locales.

ARTICULACIÓN DE LOS NIVELES DE GOBIERNO

Para el proceso del 2006 el liderazgo del proceso recayó en el GR y la articulación era vertical, es decir, entre instituciones de diversos niveles de gobierno. El proceso se promovía desde el GR, pero empezando en los distritos, de allí a las provincias, y luego a las regiones. El esfuerzo de concertación descansaba en el Consejo de Coordinación Regional y en el Consejo de Coordinación Local.

Entre las novedades de este instructivo respecto al del año pasado, está la diversificación de las articulaciones previstas entre niveles de gobierno. En el 2006 se propuso un tipo de articulación vertical, esto es, entre actores e instituciones de diversos niveles de gobierno y ámbitos territoriales, complementando sus aportes en acciones conjuntas para abordar una temática específica (educación, salud, promoción agraria) o atender de manera integral los retos del desarrollo. Para el 2007 se incorporan otras articulaciones: horizontal o transversal y mixta. La articulación horizontal o transversal es la que vincula a actores e instituciones dentro de un mismo ámbito territorial, donde sus propuestas y acciones articuladas se expresan en los planes de desarrollo y los presupuestos institucionales. De manera abstracta, se propone la figura de las redes y los nudos: las redes serían las políticas, planes concertados y presupuestos participativos (vertical) y los nudos serían los CCL, CCR, mesas de concertación, talleres y asambleas “donde se toman los acuerdos y compromisos, es decir donde se anudan las políticas y los planes.”

Es preciso recordar que los verdaderos destinatarios de este instrumento: funcionarios regionales, alcaldes y agentes participantes de la sociedad civil en todo el país- deben ser capaces de comprender, a primera vista, el íntegro de lo expuesto en este Instructivo. Podría argumentarse que, precisamente para despejar estas incógnitas, el MEF programa eventos como los Seminarios Interregionales dirigidos a funcionarios de gobiernos locales y a la sociedad civil. Sin embargo, estos seminarios, que congregan en una o dos jornadas a cientos de participantes de

Análisis

varios departamentos, se limitan a presentar el instructivo e incidir en uno de sus temas, dejando poco espacio para aclarar conceptos clave o lograr definiciones consensuadas. Los esfuerzos de unas cuantas organizaciones no gubernamentales por brindar a la ciudadanía una comprensión cabal y más directa del proceso participativo –antes de abocarse a seguir las instrucciones de cada paso- si bien son importantes y apreciados por los asistentes a los talleres organizados con este criterio, resultan ciertamente insuficientes. Por eso es tan importante que el documento sea lo más claro posible, ya que así se garantiza el acceso e involucramiento directo de los ciudadanos.

DESARROLLO DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Como ya dijimos, el Instructivo del año pasado se centraba exclusivamente en el presupuesto participativo. En esa oportunidad se incluyó un paquete de información para los agentes participantes y un criterio de mayor participación que en años pasados, incluyendo aquella en la capacitación de los CCR y CCL. En los talleres de trabajo se enfatizaba que las propuestas priorizadas (en base a problemas identificados en función de los objetivos estratégicos) no asumieran criterios de división territorial. Para la rendición de cuentas, se señalaba la necesidad de registrar trimestralmente la información de avance de ejecución física y financiera.

En este nuevo Instructivo se desarrolla un proceso participativo simultáneo tanto para el PDC como para el PP pero se mantienen las etapas del proceso del Presupuesto Participativo que reseñamos líneas arriba. En este caso el paquete de información para agentes participantes se mantiene, a la vez que se enfatiza la necesidad de alianzas estratégicas y la convocatoria a instituciones. También se promueve la integración al proceso de diversas representaciones institucionales y sociales que deben elegir a sus representantes para cada proceso participativo. Además, en este Instructivo se definen mejor las responsabilidades básicas del equipo técnico y se mantiene la participación de los CCR y CCL en la capacitación.

La importancia de conformar equipos técnicos con par-

ticipación de miembros de la sociedad civil no sólo permite el aprovechamiento de las capacidades técnicas locales, sino que garantiza que en este espacio de trabajo se pueda realizar una adecuada evaluación técnica de las acciones e ideas de proyecto, existiendo así mejores condiciones para que se respeten los acuerdos y compromisos contraídos en los talleres.

La importancia de los talleres de trabajo en este instructivo es mayor, pues el compromiso es que éstos aporten en la revisión y actualización de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC). En este sentido se describe para los primeros talleres, la realización del diagnóstico temático y territorial, la revisión de la visión de desarrollo, los ejes y objetivos estratégicos y la identificación de proyectos estratégicos de desarrollo. En lo concerniente a la formalización de acuerdos y compromisos del proceso participativo se propone que los agentes participantes establezcan compromisos para adecuar sus planes y garantizar el cumplimiento del PDC y se mantiene a los CCR y CCL como firmantes de las actas de acuerdos y compromisos. Se precisa que la rendición de cuentas es un proceso con periodicidad anual, semestral y trimestral y permanente.

VIGILANCIA Y CONTROL

La rendición de cuentas está mejor definida en este Instructivo puesto que se señalan exactamente los requisitos para ser elegido (ser agente participante representante de una organización social de base o de una institución privada y radicar en la jurisdicción) a la vez que se explicitan claramente las funciones de los Comités de Vigilancia y Control, la información que se les debe brindar y se introduce la figura del Comité de Vigilancia de Obra. Éste último se conforma para apoyar la labor del inspector de obras, aunque como lo establece el Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, hay que evitar la superposición de funciones entre estos comités y los mecanismos de supervisión de obras de los propios proyectos.

De otro lado hay que buscar que estos esfuerzos de la sociedad civil no se dispersen o no terminen de articularse entre sí como parte de un sistema de vigi-

Análisis

lancia y control local y regional. Una pista clave es la obligación del Comité de Vigilancia y Control para emitir un informe trimestral dirigido al CCL lo cual puede ser el germen del referido sistema de vigilancia y control.

¿Qué pueden hacer gobiernos regionales y locales en el marco de lo establecido en el Instructivo 2007?

De acuerdo a cada fase se sugieren algunas ideas para mejorar el proceso participativo:

1. Fase de Preparación. El Gobierno Regional, por ser la autoridad territorial más importante, debe liderar este proceso participativo desde esta fase inicial. Es aquí donde se deben generar las condiciones institucionales para el desarrollo del proceso: Acuerdos básicos entre GR y sociedad civil, preparación de información a entregar, elaboración de la Ordenanza Regional que reglamente el proceso, entre otras. También debe ser oportunidad para convocar al CCR y renovar los representantes de la sociedad civil, si corresponde.

2. Fase Convocatoria. El rol preponderante debe cumplirlo el CCR así como el Consejo Regional (CR). Es la fase en la cual el GR puede articularse a las demandas de la población, para traducirlas en propuestas a llevar al espacio de participación, apelando a las propuestas que la autoridad regional (local) haya definido. La posibilidad de una amplia y representativa participación dependerá de la capacidad de los representantes del CCL y de las autoridades para garantizar una amplia convocatoria e ir sellando alianzas con las instituciones públicas y privadas.

3. Fase de Identificación y Registro. Una medida para lograr esta amplia y representativa participación está en flexibilizar los requisitos de participación. La personería jurídica puede ser una exigencia a cumplirse en el mediano plazo como parte de los acuerdos con agentes estatales como SUNARP para brindar facilidades registrales, pero lo más importante radica en el reconocimiento de los GR a las organizaciones, lo cual pasa por recuperar la propuesta de los registros únicos de organizaciones sociales (RUOS), a nivel regional.

4. Fase de Capacitación. Este es un componente muy importante, reconociendo que hay un punto de

partida bastante deficitaria en términos de capacidades. Se requiere de iniciativas de la sociedad civil o en articulación con la autoridad para generar una oferta formativa, que supere la propuesta básicamente informativa que ahora predomina, adecuada a la realidad territorial tanto en contenidos como en lo metodológico y pedagógico.

5. Fase de Talleres de Trabajo. Resulta evidente que el mayor esfuerzo está en el PDC. Se deben hacer esfuerzos serios para revisarlo y actualizarlo. Y esto como parte de un proceso muy cuidadoso de concertación con todos los sectores, acabando con la profusión de planes estratégicos o de desarrollo y avanzando a propuestas de integración de estos planes.

6. Fase de Evaluación Técnica. Hay que buscar fortalecer el equipo técnico regional con participación de representantes de sociedad civil, pero en el ánimo de contribuir a hacer mejor el trabajo técnico, lo que permita que los acuerdos de los talleres de trabajo se expresen en los proyectos aprobados en su viabilidad.

7. Fase de Formalización de Acuerdos. El CCR y el CCL se convierten en depositarios de la decisión de aprobar el documento del presupuesto participativo, es decir, asegurar una condición de legitimidad a los acuerdos.

8. Fase de Rendición de Cuentas. Debe avanzar a sistemas de transparencia y rendición de cuentas regional y local, permitiendo que éstas se den de manera oportuna y adecuada para que no signifiquen un antejuicio de la autoridad, sino una oportunidad para evaluar el desempeño y la capacidad de gasto.

Referentes clave

- Víctor Hugo Díaz Rodríguez, Director General de la Dirección Nacional de Presupuesto Público.
- Javier Azpur, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Luis Chirinos, Proyecto Participa Perú.