



INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

NOTA N° 7

**MEF presenta proyecto
de Reglamento de la Ley
Marco del Presupuesto
Participativo**

LA NOTICIA

El 7 de Agosto del año 2003 el Gobierno promulgó la Ley Marco del Presupuesto Participativo. El día 19 de octubre el MEF ha hecho público su proyecto de Reglamento y de Directiva de la mencionada Ley, dando plazo a los interesados hasta el 25 de octubre para alcanzar las sugerencias pertinentes.

El plazo otorgado para revisar y aportar a la propuesta es a todas luces insuficiente, y hace necesario reclamar la ampliación del mismo. En todos los casos, conocer y aportar a la versión definitiva de estas normas es de vital importancia en la medida en que ellas normarán el proceso de elaboración participativa de los presupuestos anuales 2005 de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, que debe iniciarse en el mes de enero del 2004. El proyecto en cuestión puede verse en El Peruano del domingo 19 de octubre y en www.mef.gob.pe.

EL RESUMEN

El Proyecto de Reglamento de la Ley 28056 «Ley Marco del Presupuesto Participativo» define a los «agentes participantes» en el proceso, a la «sociedad civil», y a las «instancias del Presupuesto Participativo», y plantea la existencia de 5 fases en la programación participativa del presupuesto: i) de la identificación de los agentes participantes; ii) de la capacitación de los agentes participantes; iii) de los talleres de trabajo (de diagnóstico temático y territorial y redefinición de criterios de priorización); iv) de la evaluación técnica de prioridades; v) de la formalización de los acuerdos. Señala también que los costos del proceso deben ser asumidos por los Gobiernos Regionales y Locales con base en sus presupuestos institucionales, sin irrogar gastos adicionales al Tesoro Público. Por su parte, el Proyecto de Directiva desarrolla en detalle los temas planteados por el Reglamento. A continuación el análisis crítico de algunos de sus aspectos más relevantes.

EL ANÁLISIS

El 19 de octubre se publicó el proyecto de Decreto Supremo del MEF que reglamenta la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo. El proyecto establece los mecanismos y procedimientos que seguirán los Gobiernos Regionales y Locales, (provinciales y distritales), en la formulación del presupuesto participativo de acuerdo a la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y Ley Marco de Presupuesto Participativo (LPP).

El derecho de la sociedad civil a participar en el presupuesto fue establecido en la reforma constitucional (Marzo del 2002) del artículo 199: los Gobiernos Regionales y Locales *«formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución»*.

La LOR y la LOM establecieron los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL) como elementos integrantes de la «estructura orgánica básica» de los Gobiernos Regionales y como «órgano de coordinación» de las municipalidades, respectivamente. Los CCR y CCL son instancias en las que participa la sociedad civil cuyo objetivo es concertar y coordinar los Planes de Desarrollo Concertados y los Presupuestos Participativos. La LPP por su parte, ha regulado el proceso de los presupuestos participativos y planes concertados, y dispuso su reglamentación mediante decreto supremo. Como es obvio, el reglamento no puede transgredir ni desnaturalizar el marco constitucional y legal establecido.

Es en base de este marco constitucional y normativo que analizaremos los alcances y limitaciones de la propuesta del MEF: el proyecto de Decreto Supremo (DS) y el proyecto de Directiva de la Dirección

Nacional de Presupuesto Público (Directiva).

1. El proyecto de DS confunde el *proceso de participación de la ciudadanía*, con el *proceso de coordinación y concertación de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo*. La cuestión se plantea a partir de la noción de *agentes participantes* que introduce la LPP (art. 6). El problema se suscita cuando el proyecto de DS define como agentes participantes a *«las personas que participan en la discusión y/o toma de decisiones en el proceso de planeamiento y del presupuesto participativo»*, incluyendo a los CCR y CCL. Esta definición desconoce el carácter de los CCR/ CCL que, según la LPP (art. 4) son *instancias del presupuesto participativo*, y tienen además en el marco legal descentralista un rango y un rol distintos.

De acuerdo a éste, se trata de dos procesos diferentes. De un lado, *un proceso de participación de la ciudadanía a través de talleres de diagnóstico y de definición de criterios de priorización*, lo que es una medida positiva pues amplía el universo de participantes de la sociedad civil. Y del otro, *un proceso en el que, el producto de los talleres es llevado ante el CCR/ CCL (es decir, las instancias de concertación y coordinación formalmente establecidas) para que se defina el producto final del proceso: es decir, el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo*.

Al colocar a los CCR/ CCL en el mismo saco, en la práctica se desconoce el rol preeminente y protagónico que deben cumplir de acuerdo a la ley, en el Presupuesto Participativo y Plan de Desarrollo Concertado.

El mismo problema se presenta cuando el art. 4 del DS señala que las instancias del presupuesto participativo (CCR/ CCL), coordinan y concertan los presupuestos participativos *con los agentes participantes*. Ello no es así, pues los CCR/ CCL son los espacios de coordinación/

concertación entre los representantes de la sociedad civil y los representantes de los Gobiernos Regionales y Locales. Como se aprecia, se confunden una vez más, dos procesos de diferente naturaleza.

2. La definición de agentes participantes tiene otro problema. La ampliación de la cobertura para incorporar a miembros de la sociedad civil en general es positiva, así como la de representantes del Gobierno Nacional, pero la inclusión del Equipo Técnico no es pertinente. La razón es que, por definición, el Equipo Técnico debe tener exclusivamente una función de *asesoría técnica*, pero no como participante. Por ello, debe ser excluido de esta categoría y ser definido en función del carácter de su intervención técnica.

3. Dada la distinción de procesos mencionada, es entendible la existencia de dos registros diferenciados: uno para las organizaciones de la sociedad civil ante el CCR/ CCL; y otro para los agentes participantes. De ello se deriva que los requisitos para registrarse para participar en los CCR/ CCL (personería jurídica y 3 años de existencia efectiva) no deberían ser exigibles para registrarse como *agente participante*. Entendemos que el sentido del proyecto de DS y de Directiva lo asumen así, y nos parece un acierto.

4. La definición de agentes participantes incluye a *los representantes de las entidades del gobierno nacional que operan en la jurisdicción*, lo que, en principio, es positivo. Sin embargo, ello se diluye cuando en la definición de las formas de financiamiento del presupuesto participativo no se consideran los recursos administrados por las entidades del gobierno nacional, y que son ejecutados en las regiones y municipalidades. Resulta paradójico que el proyecto incorpore a dichas entidades para emitir opinión sobre el presupuesto participativo, pero no incluya sus proyectos y recursos en el proceso

de participación y concertación. Si bien no se trata de incorporar dichos recursos a los presupuestos regionales y municipales, es clave que se inserten en el proceso de concertación. De otro modo se mantendría la lógica centralista de disociación de la acción del gobierno nacional en las regiones y municipios.

5. Una condición clave de la validez y legitimidad de cualquier proceso participativo es que tenga las garantías necesarias para ser realista y viable. Ello exige que los Gobiernos Regionales y Locales cuenten con la información relativa a los techos presupuestales de manera oportuna. Ello es especialmente importante en la medida que buena parte de sus recursos proviene de transferencias de gobierno central. El proyecto sin embargo, no prevé ni la obligación del MEF de proveer esta información y mucho menos, de poner un plazo adecuado. Ello debe establecerse, pues de otro modo, volverán a presentarse los problemas ocurridos este año y que han originado problemas y protestas de los Gobiernos Regionales. Consideramos que la información sobre el monto de los techos presupuestales debe entregarse al inicio del proceso, a más tardar, el 31 de Marzo de cada año.

6. El art.12 del proyecto de Directiva establece que el Presidente Regional/ Alcalde desarrollan actividades de difusión sobre el proceso participativo, así como de las normas de procedimiento, y *«seleccionan, entre otras que considere pertinente, la siguiente información para su distribución a los agentes participantes: (...). Es evidente que al inicio del proceso, la autoridad deba proveer la información necesaria para su adecuado desarrollo, pero resulta restrictivo que se le autorice seleccionar, entre otras que considere pertinente... la información a entregar. De acuerdo a esta disposición, la autoridad regional/ local tendría una discrecionalidad que podría tener consecuencias graves en el proceso del presupuesto participativo. La norma debe establecer*

con claridad la información básica que debe entregar la autoridad al inicio del proceso, así como la obligatoriedad de proveer aquella información que los agentes participantes y los miembros de los CCR/ CCL consideren necesaria para el adecuado cumplimiento de su tarea. Ello es además congruente con el derecho ciudadano de acceso a la información pública consagrada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

7. El art. 12, literal «b» del proyecto de Directiva señala que, como primer acto del proceso, la autoridad regional presenta la visión de desarrollo y los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado *«los mismos que pueden ser revisados y/o reformulados en el marco del proceso del presupuesto participativo...»* La confusión inicialmente señalada se reproduce aquí. Si bien es importante que dicha presentación sea el acto inicial del proceso y que se abra la posibilidad de discusión de dichos asuntos, es evidente que los aportes que realicen los agentes participantes no son sino insumos que no pueden ser objeto de decisión en dicho acto.

Dicha prerrogativa corresponde, de acuerdo al marco legal descentralista a las instancias del Presupuesto Participativo, es decir, a los CCR/ CCL que, por mandato de la ley tienen la responsabilidad del producto final: el proyecto de presupuesto participativo y del plan concertado que ha de ser aprobado por el Consejo Regional (CR)/ Concejo Municipal (CM). El DS y la Directiva no parecen comprender que es la decisión de estas instancias las que configuran la versión definitiva de los proyectos de presupuesto y plan, las mismas que tienen carácter vinculante en relación a la presentación a los CR y CM. Recordemos que la coordinación/ concertación se produce en los CCR/ CCL entre los representantes de la sociedad civil y los restantes miembros. Y que son estas instancias quienes, de acuerdo a la LPP (art. 7) *«sustentan los acuerdos y compromisos*

adquiridos ante los Consejos Regionales y Concejos Municipales... para su inclusión en el presupuesto institucional.»

8. El art. 9 del proyecto de DS establece además que *«los resultados del proceso participativo consolidados por el equipo técnico, son presentados por el Presidente Regional o Alcalde a los Agentes participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de sus acuerdos. Aprobados los acuerdos, los miembros de los Consejos de Coordinación, los agentes participantes y la población, de considerarlo necesario formalizarán el acuerdo suscribiendo el acta respectiva.»* Una vez cumplido este trámite, de acuerdo al proyecto de DS, se presenta directamente ante el CR/ CM.

Esta disposición encierra varios problemas. En primer lugar, sin perjuicio de que los resultados del proceso participativo sean presentados ante los agentes participantes –que no incluye a los CCR/ CCL como se ha visto- y a la «población» (sic), y discutidos con ellos, el proceso de concertación/ coordinación corresponde a las instancias del presupuesto participativo, es decir, CCR/ CCL. En este caso, como en otros, el proyecto de DS y Directiva, transgrede y desnaturaliza el sentido de la propia LPP (art. 9) que se supone debe reglamentar.

De otro lado, el resultado de este acto de presentación no va directamente al Consejo Regional/ Concejo Municipal, sino que debe pasar a los CCR/ CCL para su versión definitiva. Es el CCR/ CCL quien, luego de coordinarlo entre sus miembros, lo somete y sustenta al CR/ CM.

Finalmente, dado que no es legalmente procedente que la aprobación final del proceso se produzca en el citado acto de presentación, el acta que se suscriba –que dicho sea de paso, debe ser obligatoria a

fin de que consten las diferentes posiciones planteadas- debe ser obligatoria y no discrecional, o *«si se considera necesario»*. Lo que obviamente debe ser también obligatorio es que el CCR/ CCL formalice su acuerdo final en un acta que constituye el fundamento del proyecto de presupuesto participativo que ha de sustentar ante el CR/ CM.

9. Resulta conveniente, a fin de garantizar que los representantes de la sociedad civil ante el CCR/ CCL real y efectivamente lleven la voz de la sociedad civil, que se establezca un vínculo orgánico con los agentes participantes, a fin de que rindan cuentas de su gestión en dichas instancias del presupuesto participativo. El proyecto de DS debería incluir una disposición en este sentido.

10. Al establecer un modelo único de proceso de presupuesto participativo para todas las regiones y municipalidades del país, los proyectos de DS y Directiva desconocen –como la propia LOM, que es el caso más evidente- las enormes diferencias y heterogeneidades que existen entre ellos. Por ello, es positivo que la Primera Disposición Final de la Directiva haya previsto que en las municipalidades distritales de menos de 10,000 habitantes, las normas complementarias a la directiva puedan adecuarse y simplificarse en función de las particularidades y restricciones locales siempre y cuando garanticen la participación ciudadana.

La Directiva debería avanzar más en esta posibilidad, abriéndola a las municipalidades en general, en función de una tipología de Gobiernos Locales que debería establecerse.

Con base en este análisis, el Grupo Propuesta Ciudadana ha hecho llegar al Ministerio de Economía y Finanzas un documento de comentarios y sugerencias al Proyecto de Reglamento en cuestión.

TEMA: MEF PRESENTA PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Esperamos que se amplíe el plazo para el necesario debate sobre esta propuesta de norma y que se tomen en cuenta nuestras sugerencias así como otras que vienen siendo alcanzadas por diferentes sectores de la sociedad civil. (ver la propuesta de GCP en www.participaperu.org.pe)

IDEAS FUERZA

- En enero del año 2004 se inicia el proceso de elaboración concertada y participativa de los presupuestos anuales 2004 y 2005 de los Gobiernos Regionales y Locales
- Es necesario, simultáneamente, ampliar la participación de la sociedad civil y afirmar a los CCLs y CCRs como instancias de concertación de entre las autoridades y la sociedad civil en este proceso.
- El proyecto amplía la participación de la ciudadanía al presentar una definición amplia de agentes participantes y establecer la necesidad de un registro especial para organizar su participación, pero diluye el rol de los CCLs y CCRs al tratarlos como un agente participante más.
- El GPC ha presentado al MEF comentarios y sugerencias para afirmar la ampliación de la participación ciudadana en el proceso de los presupuestos participativos al mismo tiempo que afirmar el rol de los CCLs y los CCRs en la concertación entre la sociedad organizada, las autoridades electas y los funcionarios municipales en torno a las propuestas que resulten de los procesos participativos.

ACTORES CLAVE

- Nelson Shack, Director Nacional de Presupuesto Público
- Gastón Garatea, Presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
- Luis Chirinos, Director del Proyecto Participa Perú
- Carlos Herz, Asesor Técnico de la Red Perú
- Federico Arnillas, Secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Centros
- Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado del Congreso de la República