

XVI CICLO DE FORMACIÓN

Hacia un Presupuesto Participativo basado en resultados



Separata del Ciclo de Formación XVI
Febrero 2011

Grupo Propuesta Ciudadana

XVI CICLO DE FORMACION MÓDULO:
HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
BASADO EN RESULTADOS

Enero 2011

Molvina Zeballos
Presidente

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

Equipo del Área de Participación y Formación:

Anita Montenegro
Carola Tello
Esteli Reyes
Natalí Durand
Yuri Gómez

Contenido:

Eduardo Ballón
Eduardo Cruzado
María Elena Reyes
Yuri Gómez

Coordinación de edición:

Esteli Reyes
Yuri Gómez

Adaptación de contenidos:

Zoila Acuña

Diseño y diagramación:

www.annettbc.com

Propuesta Ciudadana:

Calle León de la Fuente 110
Magdalena del Mar, Lima.

Teléfonos:

6138313 / 613834 Telefax: 6138315

www.participaperu.org.pe

propuest@desco.org.pe

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

Contenido

Introducción

UNIDAD I

El Presupuesto Participativo del Perú

1. Características del presupuesto participativo del Perú
 - 1.1. El Presupuesto Participativo y su importancia en el desarrollo
 - 1.2. El diseño formal del Presupuesto Participativo
 - 1.3. Evolución del proceso del 2004 al 2008
 - 1.4. El esquema vigente
 - 1.5. Una mirada de conjunto a las características del proceso.

UNIDAD II

Mecanismos de Vigilancia del Presupuesto Participativo

1. ¿Qué es el comité de Vigilancia?
2. ¿Cómo registrar el desarrollo del proceso del presupuesto participativo?
3. ¿Cómo está conformado el Comité de Vigilancia y cuáles son sus roles?
4. ¿Qué información deben manejar los Comités de Vigilancia, quienes le proporcionan?
5. ¿Qué otros actores participan en la vigilancia y control del proceso?
6. ¿Cómo fortalecer el Comité de Vigilancia?.

UNIDAD III

Balance y Perspectivas de la Participación en el Presupuesto Participativo

1. Balance del presupuesto participativo a nivel regional y local
 - 1.1. Balance General del proceso del presupuesto participativo (PP)
 - 1.2. La experiencia regional
 - 1.3. La experiencia local
2. Límites de los mecanismos del Presupuesto Participativo en el nivel regional y local
3. Perspectivas y propuestas para fortalecer la participación de la sociedad civil en el PP
 - 3.1. Mejorar la eficacia de los mecanismos de participación subnacionales
 - 3.2. Mejorar el Presupuesto Participativo

UNIDAD IV

El Enfoque por Resultados y sus implicancias para el Presupuesto Participativo

1. El enfoque por resultados en el sector público peruano
2. El Enfoque por Resultados y el Presupuesto Participativo
 - 2.1. El Presupuesto Participativo previo al instructivo 2010 es pionero en la aplicación del enfoque por resultados

Bibliografía

Introducción

A mediados de abril del 2010 el MEF aprobó un instructivo, denominado “Presupuesto Participativo Basado en Resultados”. El Instructivo establece diversos mecanismos y pautas para el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo en los Gobiernos Regionales y Locales, además de los roles de los actores del proceso, con la finalidad que los proyectos de inversión estén claramente articulados a productos y resultados específicos en aquellas dimensiones que se consideran más prioritarias para el desarrollo regional o local.

El Presupuesto Participativo ha demostrado ser un instrumento potente para priorizar en la inversión pública las demandas del desarrollo local. Sin embargo, el balance de esta experiencia presenta varias dificultades en su implementación, sobre todo en la coordinación intergubernamental y en el involucramiento de la sociedad civil. Interesa desarrollar en el curso la necesidad de discutir un nuevo diseño del presupuesto participativo que se adecue a las características y diversidad de los territorios, y que el papel de la sociedad civil se vea fortalecido en el proceso. Conviene además discutir los asuntos que implican la combinación del Presupuesto Participativo con el Presupuesto por Resultados en la perspectiva de avanzar en la incorporación de un nuevo enfoque en la gestión pública y de encontrar los mecanismos metodológicos operativos que hagan viable su aplicación práctica.

Es en esta perspectiva que se inserta el curso y que además se inscribe en un contexto de elección de nuevas autoridades, momento propicio para retomar el debate y promover acuerdos en relación al diseño del Presupuesto Participativo (PP) y generar condiciones institucionales, técnicas y políticas favorables para la implementación del proceso del PP 2011.

UNIDAD I

El Presupuesto Participativo del Perú

El Presupuesto Participativo del Perú

1. Características del Presupuesto Participativo en el Perú

- **El presupuesto participativo – PP- es un proceso.** Proceso por el que las autoridades elegidas (gobiernos locales provinciales, gobiernos locales distritales y gobiernos regionales) coordinan y acuerdan con las organizaciones de la población el destino del presupuesto de sus respectivos gobiernos, en las dimensiones que corresponden y siguiendo los lineamientos de sus planes de desarrollo.



En la experiencia internacional se reconoce al presupuesto participativo como un espacio de participación directa de ciudadanos y ciudadanas en “asuntos públicos”, y se orienta a:

- Reducir el “déficit de democracia” en la sociedad.
 - Fortalecer el gasto destinado a las prioridades de las mayorías.
 - Reforzar el vínculo entre la política y los/as ciudadanos/as.
 - Disminuir la corrupción en la administración pública.
- **Experiencias pioneras.** En el Perú han existido experiencias pioneras que han marcado las pautas para transformar buenas prácticas en políticas públicas nacionales. Experiencias que se nutrieron de las experiencias internacionales,

tanto en la planificación participativa como en la concertación del presupuesto público, con instrumentos y metodologías. Su continuidad en el tiempo demuestra que fueron experiencias articuladas y con respaldo popular.



La existencia del presupuesto participativo – PP- en el territorio nacional es previa a la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley Nº 28056) aprobada por el Congreso en el 2003, que generaliza la obligatoriedad de realizar procesos de presupues-

UNIDAD I

to participativo en todo gobierno local y gobierno regional. Observemos la siguiente tabla:

Ley N° 28056 - Año 2003

Establece que “el proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos” (Art. 1 Ley 28056).

Reglamento de Ley - Año 2009

En el 2009, con este reglamento actualizado se complementa la definición marcando el espíritu de proceso de priorización y los compromisos requeridos para conseguir los objetivos estratégicos que se plantean en el proceso de concertación.

1.1. El Presupuesto Participativo y su importancia en el desarrollo

El presupuesto participativo - PP, formal y extendido a todo el territorio nacional por mandato legal, se establece como un instrumento que busca democratizar la gestión pública, promoviendo la democracia participativa directa; apoyando en el proceso de reforma del Estado que se inicia con la descentralización política y administrativa. Por tanto:

El proceso de presupuesto participativo, además de ser una herramienta para lograr una gestión más eficaz, es también un modelo de gestión pública innovador donde la participación ciudadana toma un alto protagonismo.

Según el Reglamento del 2009, Art. 2, DS N° 142-2009-EF, se define el presupuesto participativo como:

“Un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar en el nivel de Gobierno Regional o

Gobierno Local, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos/as los/as agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos”.



El presupuesto participativo constituye un instrumento de democratización de la gestión pública que moviliza a ciudadanos y ciudadanas de la sociedad civil organizada para precisar cómo y en qué se invertirán los recursos públicos, de tal forma que aporten al desarrollo local y regional y a hacer posible una vida con calidad.

¿Cuál es la función del presupuesto participativo?

Es la asignación de los recursos en base a criterios de priorización para alcanzar los objetivos de desarrollo que se han planteado, de allí la relación indelible entre planificación del desarrollo y presupuesto público.

Sin embargo...

Los procesos de planificación de desarrollo, en particular los planes de desarrollo concertado locales y regionales, plantean objetivos mayores que en general son “totalizantes”, sin establecer prioridades y con escasos instrumentos para asegurar que las acciones contempladas aseguran los objetivos planteados.



La experiencia de año en año muestra que no es eficiente plantear modificaciones constantes a los planes de desarrollo y sus objetivos estratégicos. La definición de la visión de desarrollo y sus objetivos deben evolucionar en el tiempo, se deben ajustar y perfeccionar.

A lo largo de estos años el proceso de presupuesto participativo ha cubierto un vacío en la planificación del desarrollo, con la instalación del Centro Nacional de Planeamiento - CEPLAN debe asegurarse que esta superposición no continúe, de forma que se puedan hacer ambas actividades en forma eficiente y eficaz.

1.2. El diseño formal del Presupuesto Participativo

- En el 2002, bajo una experiencia piloto en nueve departamentos promovida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se realizaron las primeras experiencias de procesos de presupuesto participativo – PP- como política del Estado.
- Al año siguiente, en el proceso de planificación presupuestal para ser ejecutado en el 2004, el MEF propuso a las entidades sub-nacionales una planificación concertada de sus presupuestos.

En agosto del 2003, el Congreso de la República aprobó la Ley Marco del Presupuesto Participativo que fue reglamentada por el Poder Ejecutivo.

MARCO NORMATIVO VIGENTE

Ley N° 28056

“Ley marco del presupuesto participativo”.
Publicada el 08 de agosto de 2003.

Ley N° 29298

Modificatoria de la Ley marco del presupuesto participativo, de los artículos 4°, 5°, 6° y 7°.
Publicada el 25 de noviembre de 2008.

Decreto Supremo N° 097-2009-EF

“Precisan criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el presupuesto participativo”.
Publicado el 24 de abril de 2009.

Decreto Supremo N° 142-2009-EF

“Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo”.
Publicado el 23 de junio de 2009.



La Ley Marco del PP y su reglamento son la base normativa sobre la que se han desarrollado los procesos del 2004 al 2008.

- En el 2009 se plantearon formalmente los criterios de alcance, cobertura y montos de ejecución que delimitan los proyectos de inversión pública de impacto regional, provincial y distrital, respetando el marco de competencias establecido por la Constitución Política del Perú y las correspondientes leyes orgánicas.

Este conjunto de modificaciones han propiciado la publicación de un nuevo reglamento para la normatividad, relevante para los procesos de presupuesto participativo en los diferentes niveles de gobierno, esta norma quedó aprobada por el Decreto Supremo N° 142-2009-EF, publicado el 23 de junio del 2009.

- Cada año, la regulación de los procesos de presupuestos participativos se ha direccionado sobre la base de “instructivos” emitidos por el MEF.



1.3. Evolución del proceso del 2004 al 2008

1er INSTRUCTIVO:

“Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo”

Aprobado por Resolución Directoral de la Dirección Nacional de Presupuesto Público en **marzo del 2004**, con el objetivo de orientar el proceso de planificación presupuestal correspondiente al 2005:

- Expresó con mayor detalle la necesidad de conectar los procesos de planificación del desarrollo con la gestión presupuestal.
- Propuso la misma secuencia del instructivo 2003, de ocho pasos: preparación, convocatoria, identificación de agentes participantes, capacitación, talleres de trabajo, evaluación técnica, formalización de acuerdos y rendición de cuentas.

Este primer instructivo surge como parte de un proceso en el que se estaban completando los instrumentos de gestión y se planteaba la revisión de sus Planes de Desarrollo Concertado, elaborados a lo largo del 2003. Introduce nuevos elementos al proceso y su desarrollo, complementarios a la normatividad aprobada.

2do INSTRUCTIVO:

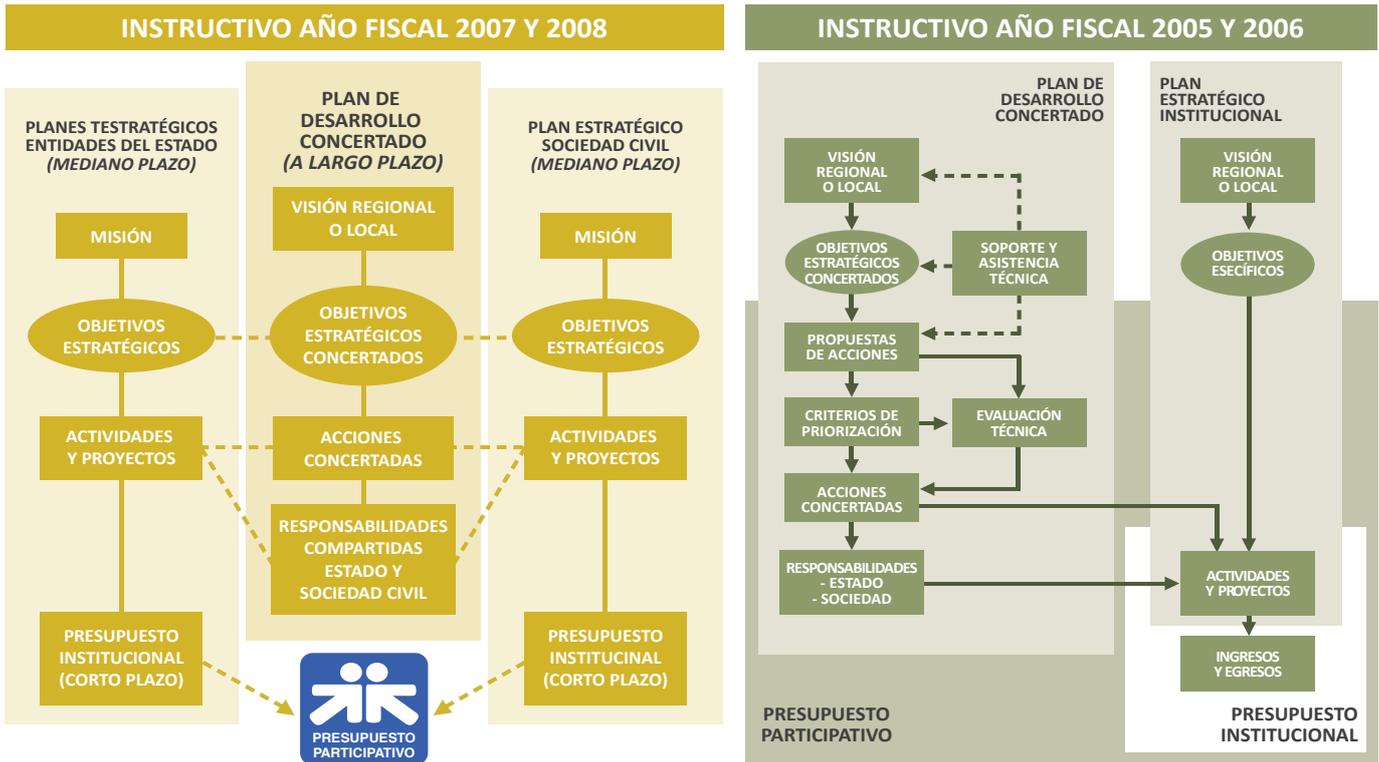
Introduce en forma directa su vigencia anual, se mantiene hasta el 2008, en que se aprueba un instructivo de carácter multianual.

- Se define el “Documento del Presupuesto Participativo del año”. Un registro de las acciones y acuerdos adoptados, para ser remitido a las instancias nacionales y ser difundido entre los actores participantes.
- Se desarrolla con mayor detalle la propuesta de evaluación de las iniciativas y proyectos planteados a lo largo del proceso.
- Presta una mayor atención al Comité de Vigilancia del proceso de presupuesto participativo.
- Establece un conjunto de anexos de apoyo para el proceso, desde formatos para cada etapa, un detalle de contenido mínimo de la Ordenanza de inicio, la identificación de los temas de capacitación a los agentes participantes, entre otros.



- *Los instructivos del año fiscal 2007 y 2008 pueden ser considerados de segunda generación, por las innovaciones que presentan.*
- *La primera innovación es la modificación en la articulación entre planificación y presupuesto participativo, incluyendo a la Sociedad Civil como agente activo en los procesos de inversión y no sólo en la planificación.*
- *En estos instructivos se refuerza la necesidad de articulación entre entidades gubernamentales y la necesidad de concertar los aportes para proyectos de carácter interinstitucional.*

ARTICULACIÓN DE PLANES Y PRESUPUESTOS



Fuente: Instructivos para el Proceso de Presupuesto Participativo 2005-2008.

Otros nuevos elementos:

- Se desarrollan los componentes del diagnóstico, reconociendo temas básicos para identificar los problemas y orientaciones por ejes estratégicos. Busca **relacionar los problemas del diagnóstico con las acciones de los objetivos estratégicos**, y así alcanzar la visión de desarrollo planteada.
- Explícita la existencia de una cartera de proyectos de la institución pública que cumplen los

requisitos administrativos del sector público y, por tanto, se encuentran “listos” para ser ejecutados en caso sean priorizados.

- Incluye una nueva instancia asociada con la vigilancia, el “**Comité de Vigilancia de Obra**”, donde los beneficiarios directos de un proyecto pueden asumir la función específica de hacer seguimiento a dicho proyecto aprobado en el proceso.

INSTRUCTIVO DEL 2008:



Este instructivo:

- **Define de manera explícita el rol, derechos y responsabilidades de los actores del proceso** de presupuesto participativo: el Presidente Regional o el Alcalde, el Consejo de Coordinación Regional o Local, el Consejo Regional o Municipal, los Agentes Participantes, el Equipo Técnico, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Comité de Vigilancia.



La necesidad de establecer formalmente los roles de los actores ha partido de la experiencia. La diversidad en la calidad de los procesos ha mostrado una alta dependencia de la "voluntad política" como de la "responsabilidad" de los actores.

- **Asegura coordinación entre niveles de gobierno.** Otra innovación relevante corresponde a la coordinación entre entidades, definida como una necesidad que debe regirse por el principio de subsidiariedad, asegurando una coordinación estrecha entre los niveles de gobierno (distrital, provincial y regional) para definir potenciales proyectos de cofinanciamiento entre entidades o la agregación de pequeños proyectos locales en programas departamentales.
- **Varía la secuencia del proceso** que se planteaba en los instructivos precedentes, tratando de aclarar la diferencia entre las fases, los pasos y los elementos del proceso de presupuesto participativo.
 - En primera medida, se retoma la clasificación del proceso en cinco fases, como lo hacía la Ley Marco, integrando las primeras cuatro fases en el ciclo preparatorio del proceso: 1) preparación, 2) convocatoria, 3) identificación y registro de agentes participantes y, 4) capacitación.
 - Luego, define la fase de desarrollo de talleres de trabajo (fase 5), diferenciando los

que corresponden a la rendición de cuentas o revisión de los Planes de Desarrollo Concertado con los que corresponden a la planificación presupuestal, y donde se da una retro-alimentación entre priorización y evaluación de forma tal que se asegure la mejor decisión concertada para aportar al objetivo de desarrollo propuesto con la cantidad de recursos disponibles.

- Por último, se recaba la fase 6 de formalización de los acuerdos y compromisos del conjunto del proceso.

1.4. El esquema vigente

En el 2010, el MEF publica un nuevo instructivo sobre la base de los cambios legales y la introducción del enfoque del presupuesto por resultados que viene implementando el Ministerio de Economía.

Tengamos presente que no es la intención de este capítulo profundizar en el enfoque del presupuesto por resultados vinculado con el PP (esto se verá en un próximo capítulo), pero sí resaltar los principales cambios en el proceso.



Entre los **principales cambios planteados** por la normatividad tenemos: i) la definición de una clasificación aproximada para lo que son proyectos regionales, provinciales y distritales; ii) la definición agregada del proceso de presupuesto participativo en 5 fases y iii) la definición de los roles para cada tipo de actores e instituciones.

Objetivos del proceso. Según esta normatividad vigente, los objetivos del proceso de presupuesto participativo son:

- *Mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Objetivos de los Planes de Desarrollo Concertado y en los **Programas Estratégicos del Presupuesto por Resultados.***
- *Reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, introduciendo formalmente, en el ámbito de la gestión pública, **mecanismos que permiten mejorar la focalización de la inversión pública** hacia aquellos grupos de la población con mayores carencias en servicios básicos.*
- ***Comprometer a la Sociedad Civil** en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado (PDC), creando conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos y las ciudadanas tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Estado y la sociedad en su conjunto.*
- *Reforzar el seguimiento, control, vigilancia y rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto, orientada a **mejorar la efectividad de la acción del Estado hacia el logro de resultados.***



A continuación, desarrollamos los elementos planteados por la normatividad respecto al financiamiento del PP, las fases que lo conforman y la información básica para la priorización de los proyectos en el marco del proceso de PP.

CRITERIOS PARA DELIMITAR PROYECTOS DE IMPACTO EN EL PP

El Decreto Supremo N° 097-2009-EF “Precisa criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el presupuesto participativo” (Abril 2009).

	MONTO	COBERTURA	ALCANCE
REGIONAL	No menor de S/.3 millones.	No menos de 5% de la población de la jurisdicción.	De dos provincias a más y al menos 3 distritos.
PROVINCIAL	No menos de S/.1.2 millones.		Pluri distrital, más de un distrito.
DISTRITAL	Sin restricción.		Preferentemente salud, educación, saneamiento, transportes, comunicación, entre otros.

1.4.1 Financiamiento del presupuesto participativo

El artículo 7 de la modificatoria de la Ley N° 29298, Ley Marco del Proceso de PP establece que es responsabilidad del Alcalde o del Presidente Regional, según corresponda, informar al inicio del proceso sobre el porcentaje del presupuesto institucional que corresponde aprobar en el marco del PP y difundir la información, por lo menos, a través del portal Web de la entidad.



El reglamento de la Ley que desarrolla la aplicación de la misma, define que “los titulares de los Pliegos informan el porcentaje del presupuesto institucional en gasto de inversión que corresponderá al PP, conforme a lo establecido en el Instructivo del PP”.



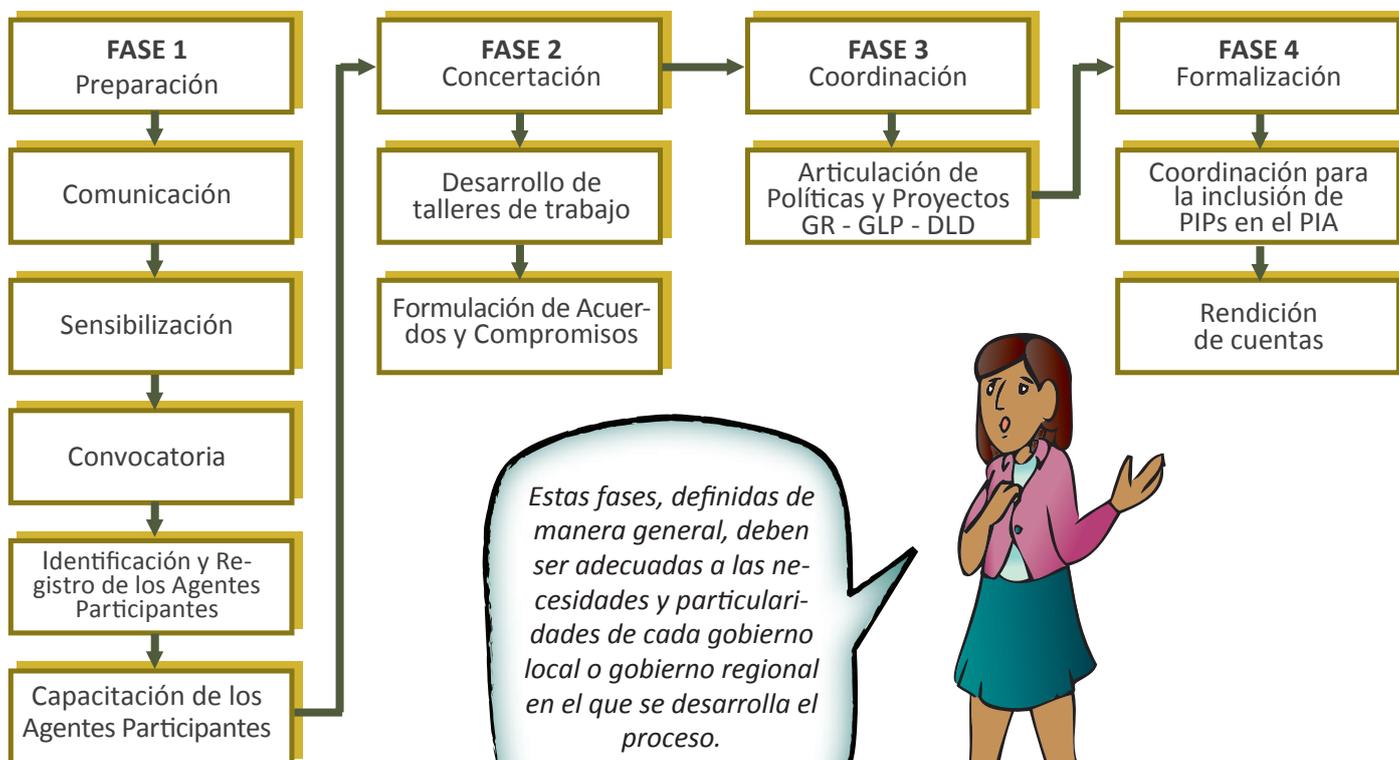
Esto no limita la posibilidad de que la Sociedad Civil participe en el cofinanciamiento de proyectos de inversión a través de aportes de recursos financieros, materiales, mano de obra u otros similares.

Considerando que al momento que se inicia el proceso del PP no se tiene información precisa de la cantidad de recursos disponibles para el año siguiente, se puede asumir montos referenciales. Ejemplo, el monto aprobado en el PP del periodo anterior o el monto proyectado sobre los ingresos efectivos para el año fiscal en el que se realizará el proceso deduciendo los gastos rígidamente de la institución (personal y funcionamiento) y los recursos requeridos para proyectos multi-anales.

1.4.2. Las fases del presupuesto participativo

El marco legal vigente define que el proceso de presupuesto participativo está compuesto por cuatro fases:

FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Estas fases, definidas de manera general, deben ser adecuadas a las necesidades y particularidades de cada gobierno local o gobierno regional en el que se desarrolla el proceso. Veamos en qué consisten estas fases.



1. Fase de preparación. Comprende:

- Comunicación, para asegurar una buena convocatoria y mantener informada a la ciudadanía.
- Sensibilización, para promover una participación de calidad
- Convocatoria.
- Identificación de los agentes participantes.
- Capacitación de los agentes participantes.



En la experiencia nacional se tienen procesos que integran talleres descentralizados, por espacios administrativos (provincias, distritos, centros poblados o barrios), o por zonas, ya sean económicas, productivas u otras.

2. Fase de concertación. En esta fase se ubica el cuerpo central del proceso. Se caracteriza por:

- Fase donde se intensifica los procesos de negociación entre los agentes participantes y las autoridades, o los funcionarios de las instituciones.
- La metodología a seguir debe estar definida en la ordenanza aprobada para el proceso y concertada con los agentes participantes.



El último instructivo aprobado por el MEF recomienda el desarrollo de "talleres de trabajo" organizados por el equipo técnico para que "sobre la base de la visión y los objetivos estratégicos del PDC, identificar, analizar y priorizar los problemas y soluciones a través de proyectos de inversión" (Instructivo 2010).

SUB FASE	ACTIVIDAD
Identificación y priorización de problemas	Los agentes participantes identifican y priorizan los principales problemas que afectan a la población, en el marco del Plan de Desarrollo Concertado y del Presupuesto por Resultados.
Evaluación técnica de proyectos	El equipo técnico selecciona de la cartera de proyectos viables, aquellos que guarden correspondencia con los problemas priorizados, tomando en cuenta los criterios que definen proyectos de impacto regional, provincial o distrital (D.S. N° 097-2009-EF).
Priorización de proyectos de inversión	Los agentes participantes, en base a los proyectos seleccionados, priorizarán los proyectos de acuerdo a los problemas identificados.

3. Fase de coordinación. Gobiernos regionales y locales efectúan las coordinaciones necesarias para definir acciones de intervención en el ámbito de sus competencias, a fin de armonizar políticas en base a intereses de desarrollo de su población.

4. Fase de formalización. Según el Artículo 6to de la ley N° 29298 comprende:

- **La inclusión de proyectos de inversión priorizados**, con financiamiento previsto en el Presupuesto Institucional de Apertura del ejercicio correspondiente.

- **La Rendición de cuentas**, respecto del cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el año anterior.
- **Una copia del Acta de Acuerdos y Compromisos**, así como el Documento del Proceso Participativo, se adjuntan al Presupuesto Institucional de Apertura que se remite a:
 - La Contraloría General de la República.
 - La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la Rep. del Congreso.
 - La Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

1.4.3. Información básica para priorización de proyectos

El proceso del presupuesto participativo es un espacio de negociación en el que participan los representantes de la entidad pública, como soporte y facilitadores de la articulación entre las prioridades de la institución (reflejadas en el Plan de Desarrollo Concertado local o regional), la voluntad política de la autoridad que dirige la institución y los diferentes grupos de interés que pueden estar representados entre los agentes participantes. Es necesario reconocer que existen diferentes intereses y que esto es legítimo.



Por ejemplo, en el grupo de sociedad civil están representados tanto los intereses territoriales (provincias, distrito o barrios) como los sectoriales (productores agropecuarios, artesanales, pescadores, etc.) y de otro tipo.

NECESIDAD DE CONTAR CON INFORMACIÓN BÁSICA

Sobre la base del reconocimiento que existen intereses, es necesario alimentar de información el proceso de presupuesto participativo para que los/as agentes participantes puedan negociar la articulación de sus intereses con las necesidades objetivas de su territorio.

- Al inicio del proceso los agentes participantes deben **contar con las herramientas de planificación y gestión** de su gobierno local o regional (Plan de Desarrollo Concertado, Plan Estratégico Institucional y el Desarrollo de los Programas Estratégicos para su espacio), estos documentos en cumplimiento de la Ley de transparencia deben ser de acceso público en el página web de la institución.
- También es importante gestionar un **resumen de los principales indicadores socioeconómicos y sectoriales**, que se encuentran en los documentos de gestión o que se pueden ubicar en el portal del instituto nacional de estadística e informática (INEI).

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO SENSIBLE AL GÉNERO (UN CASO PARA LA PRIORIZACIÓN EN EL PP)

La inserción de un enfoque de género en el Presupuesto Participativo implica reducir las brechas en cuanto al acceso a servicios y al ejercicio de derechos como participación, salud, vida libre de violencia, trabajo, etc.

La asignación de recursos debe tener en cuenta el impacto diferencial que deben generar en función a los problemas identificados, para lo cual se necesita contar con información socio económico y sectorial del territorio donde se ejecuta el presupuesto. La herramienta principal para plantear su inserción del enfoque de género se encuentra en la agenda de género de cada localidad; y que toma su forma y contenido en el Plan de Igualdad de Oportunidades donde están inscritos los objetivos estratégicos y las acciones prioritarias para reducir las brechas de género.

Otros documentos complementarios según el sector que se desea fortalecer, por aportar algunos ejemplos, pueden ser:

SALUD	UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y FEMINICIDIO
Las tasas de mortalidad materna del MINSA o su subdirección (DISAS, DIREAS).	Número de casos de casos de violencia familiar y violencia sexual registrados en los Centros de Emergencia Mujer (CEM).
Las tasa de embarazo de adolescentes del MINSA o su subdirección (DISAS, DIREAS).	Cifras proporcionadas por el Programa Nacional contra la Violencia Sexual y Familiar del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

Es necesario que los y las agentes participantes conozcan y hagan reconocer que el género no es solo una cuestión de desigualdad social, también comprende a las luchas de poderes, algunas visibilizadas en el presupuesto participativo a través de dos procesos. i) Uno es cuando se toma en cuenta las necesidades y aportes diferenciados de hombres y mujeres en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de recursos. ii) La otra es el fortalecimiento de liderazgos y representatividades de sus organizaciones cuando ingresan en procesos de deliberación y concertación en el espacio de participación, el PP.

- Finalmente, es importante que los/as agentes participantes **cuente de antemano con información de la cartera de proyectos de la entidad**, aquellos que se encuentran en ejecución (continuidad), los que se encuentran en el banco de proyectos esperando financiamiento y otros que se encuentren proyectados a ejecutar.



Ante la dificultad de obtener los planes de inversiones y los bancos de proyectos, se recomienda solicitarlos a la entidad y así, de manera formal, contar con un listado consolidado de proyectos.

A continuación, un listado de la información que debe manejar el equipo técnico.

- *Plan de Desarrollo Concertado – avances en su ejecución.*
- *Plan Estratégico Institucional (Gobierno Regional) o Plan de Desarrollo Institucional (Gobierno Local) - avance de resultados.*
- *Detalle de los proyectos priorizados en el Proceso Participativo del año anterior, diferenciando los que fueron considerados y los que no fueron incluidos en el Presupuesto Institucional, indicando el motivo por el cual no fueron considerados.*
- *Ejecución del programa de inversiones, aprobados en los Presupuestos Institucionales.*
- *Relación de proyectos de inversión ejecutados el año anterior.*
- *Porcentaje de recursos de inversión que el Gobierno Regional o el Gobierno Local destinará al Proceso Participativo; así como la mayor disponibilidad de recursos por cofinanciamiento (Anexo N° 08: Criterios que orientan a la determinación de los recursos a ser considerados en el presupuesto participativo).*
- *Informe de los compromisos asumidos por la Sociedad Civil y otras entidades del Estado, en procesos participativos anteriores y su nivel de cumplimiento.*
- *Situación de los principales puntos de atención del ciudadano en la prestación de los bienes y servicios públicos (producto); señalando el déficit de infraestructura, recursos humanos, equipamiento y materiales para una adecuada prestación.*

INSTRUCTIVO 2010

1.5. Una mirada de conjunto a las características del proceso

- Desde su creación, **el proceso de presupuesto participativo, se ha ido perfeccionando año a año**, como todo proceso social con alto contenido político y participativo, con espacios importantes para la negociación y la definición de prioridades en un espacio territorial, local o regional.

Parte de ese conjunto de experiencias y aprendizajes se han incorporado en el andamiaje político y de manera particular en el instructivo.



La evidencia del análisis muestra un sistema progresivo en el perfeccionamiento de los mecanismos de participación, la definición de responsabilidades, la identificación de la información base que se requiere y de los instrumentos requeridos para lograr procesos informados y sustentados para la priorización de proyectos en función de las visiones de desarrollo de cada espacio.

➤ ¿Un retroceso en la participación ciudadana?

Es preciso, sin embargo, reconocer que luego del instructivo multianual del 2008 se evidencia un retroceso en la participación ciudadana al momento de la priorización de los proyectos que se definen en el proceso de PP y que deben ejecutar las instituciones. Son dos los elementos que resaltan por su tendencia a bloquear la participación ciudadana en la priorización:

a) El primero, es la exigencia de que los proyectos priorizados deben encontrarse en el banco de proyectos del SNIP, es decir de un listado definido con anterioridad.

Solo es posible seleccionar proyectos a partir de un listado definido a priori por el sistema de inversión pública, que en la actualidad es gestionado por los alcaldes y presidentes regionales.



b) El segundo, proveniente del Instructivo 2010, es la ampliación de las competencias del equipo técnico, al otorgarles la responsabilidad de definir los proyectos que estando en la lista del banco de proyectos del SNIP local o regional son adecuados a los problemas identificados por los agentes participantes en relación con el Plan de Desarrollo.



IMPORTANTE

- El presupuesto participativo es un proceso que fortalece las relaciones Estado- Sociedad, por el cual las autoridades elegidas y la población organizada coordinan y acuerdan el destino del presupuesto de sus respectivos gobiernos, respetando los lineamientos de sus planes de desarrollo.
- La finalidad de PP es Reducir el “déficit de democracia” en la sociedad y dar prioridad a las necesidades de la mayoría, reforzando el vínculo entre la política y la población más vulnerable.
- El proceso del PP es de carácter obligatorio, el marco normativo así lo establece, habiendo instructivos emitidos por el MEF que regula el proceso.
- El PP no solo promueve la participación, también genera compromisos en los/as agentes participantes, considerados como los actores claves del proceso.
- El PP es un instrumento de la democratización de la gestión pública, moviliza a ciudadanos/as para la toma de decisiones con relación al desarrollo local y el logro de los objetivos estratégicos.
- El PP como instrumento clave de la política económica puede ser utilizado para reforzar los valores de igualdad, democracia, solidaridad y justicia social.
- Es importante rescatar que el PP ha cubierto un vacío en la planificación del desarrollo, sin embargo también es importante enfatizar que las fases definidas en el proceso deben responder o ser adecuadas a las necesidades y particularidades de cada localidad.
- Desde su creación, el proceso ha ido mejorando año a año como todo proceso social con un alto contenido político y participativo, brindando espacios para la negociación y la definición de prioridades.

UNIDAD II

Mecanismos de vigilancia del Presupuesto Participativo

Mecanismos de vigilancia del Presupuesto Participativo

1. ¿Qué es el Comité de Vigilancia?

El Comité de Vigilancia es una instancia creada en el proceso de presupuesto participativo, entre los agentes participantes de la sociedad civil, acreditados como externos al gobierno local o gobierno regional.

El Comité de Vigilancia tiene como función central:

- **Realizar acciones de monitoreo y vigilancia** sobre los acuerdos alcanzados en el proceso de presupuesto participativo del año que corresponda.
- **Plantear observaciones sobre el cumplimiento de los acuerdos.**
- **Elaborar reportes de vigilancia.**
- **Establecer denuncias de incumplimiento** en los casos que lo ameritan.

¿En qué momento del proceso se forma el Comité de Vigilancia?

- La formación del Comité de Vigilancia se realiza como parte del taller de Priorización y Formalización de Acuerdos durante la fase de concertación. Luego de su conformación debe ser reconocido formalmente, mediante un instrumento legal otorgado por el Consejo Regional del Gobierno Regional o por el Concejo Local de la Municipalidad según corresponda.

Siendo este el mandato de la norma, la ordenanza correspondiente a cada jurisdicción pue-

de definir la conformación del Comité de Vigilancia al inicio del proceso para apoyar en el registro y cumplimiento de las etapas y/o fases establecidas como parte del proceso de formulación del presupuesto participativo.

¿Quiénes pueden incorporarse al Comité de Vigilancia?

Pueden incorporarse:

- Las y los agentes participantes, además de encontrarse acreditados como tales, deben ser representantes de una organización social de base o institución privada del ámbito territorial correspondiente. Asimismo, deben radicar al interior de la jurisdicción correspondiente y no haber sido condenados por delitos o faltas.

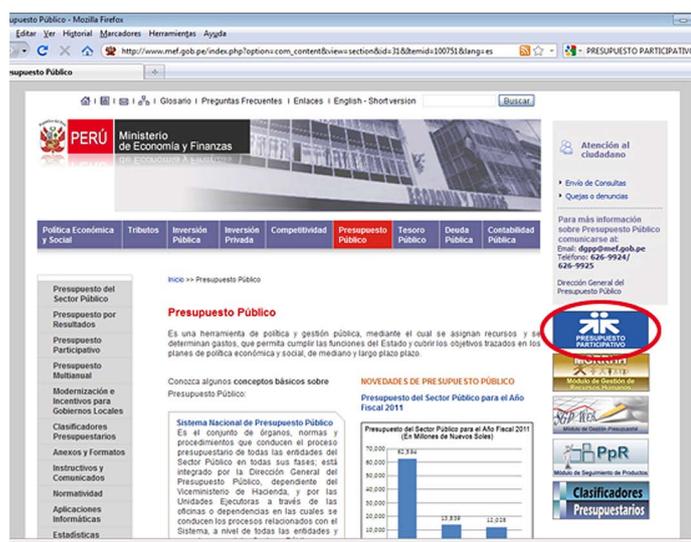
Cualquier agente que cumpla estos tres requisitos puede ser seleccionado/a como miembro del Comité de Vigilancia.



En la formación del Comité de Vigilancia debe considerarse criterios de equidad e igualdad de oportunidades, procurando integrar a representantes, hombres y mujeres de las comunidades campesinas y nativas; representantes de grupos de alta vulnerabilidad, de forma que se asegure la equidad y la inclusión social e intercultural.

2. ¿Cómo registrar el desarrollo del proceso del Presupuesto Participativo?

Los gobiernos, distritales, provinciales y regionales, tienen la responsabilidad de registrar el desarrollo del proceso de presupuesto participativo de manera digital en el aplicativo desarrollado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Con la renovada página Web del Ministerio de Economía los/as funcionarios/as responsables de ingresar la información o los interesados en consultarla deben ingresar al sitio oficial (www.mef.gob) e identificar la ventana correspondiente a Presupuesto Público dónde encontrará la ventana de ingreso al “Aplicativo Interactivo para el Proceso Participativo”.



Los agentes participantes y en particular el Comité de Vigilancia deben solicitar al Presidente Regional o al Alcalde que la institución pública cumpla con la publicación del Documento del PP para conocimiento de los ciudadanos y las ciudadanas, a través de la página Web institucional u otros medios disponibles.



Los componentes del Documento de Presupuesto Participativo que deben ser incluidos en el Instructivo y que son los elementos básicos para el registro del proceso en la fase preparatoria son:

- La Ordenanza del Proceso del Presupuesto Participativo, emitida por los organismos correspondientes del gobierno regional o del gobierno local.
- Relación de agentes participantes inscritos, especificando nombre, DNI e institución / entidad, asociación u organización a la que representa; para los miembros del Consejo de Coordinación Regional o Consejo de Coordinación Local, se debe precisar la institución o entidad a la que representa en el Consejo.
- Relación de miembros del equipo técnico designados. Especificando nombre, DNI, profesión, institución/asociación u organización a la que representa.

En relación a la Fase de Concertación se debe obtener resumen de los diferentes talleres realizados y establecidos en la ordenanza del presupuesto participativo; la norma establece que las instituciones deben elaborar al menos los siguientes dos resúmenes:

- Resumen del Taller de Identificación y Priorización de Problemas.
- Resumen del Taller de Priorización de Proyectos de Inversión.



En este espacio se registra la información que después se constituirá en el denominado “Documento del Presupuesto Participativo” que todas las entidades deben construir (con los componentes del proceso), para luego enviarlo a la Dirección Nacional de Presupuesto Público junto al Presupuesto Institucional de Apertura, como cumplimiento de las directivas anuales de Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto de los gobiernos regionales y los gobiernos locales para cada año fiscal.



Finalmente, además de registrar la lista de proyectos priorizados (con el monto asignado a cada proyecto), diferenciando aquellos incluidos en el presupuesto institucional de apertura y aquellos que no logran financiamiento por restricciones presupuestales, el Comité de Vigilancia debe contar con el Acta de Formalización de Acuerdos, firmada al final del proceso.

3. ¿Cómo está conformado el Comité de Vigilancia y cuáles son sus roles?

La normatividad vigente establece la conformación del Comité de Vigilancia, cuya cantidad total de integrantes debe ser definida para cada caso particular en función a sus necesidades. Sin embargo la norma establece que el número mínimo de integrantes debe estar compuesto de cuatro personas o más.

Ahora veamos cuáles son las **funciones principales del Comité de Vigilancia**, además de aquellas que pueden definirse según las particularidades de su localidad o región.



- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos definidos por los agentes participantes a lo largo del proceso del PP y establecidos en el Acta de Acuerdos firmada por los agentes, el equipo técnico y demás actores.
- Vigilar que el gobierno regional o gobierno local cuente con un cronograma aprobado de ejecución de obras, de los proyectos de inversión priorizados en el proceso participativo. Así mismo para proyectos priorizados que no han concluido la etapa de pre-inversión, un cronograma detallado para el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Vigilar que los recursos del gobierno regional o gobierno local destinados al presupuesto participativo del año fiscal sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos.
- Vigilar que los proyectos priorizados y ejecutados se vinculen efectivamente con la mejor provisión de servicios o productos a la población, en el marco de los resultados identificados, incluyendo los niveles de cobertura alcanzados.
- Vigilar que la Sociedad Civil cumpla con los compromisos asumidos en el cofinanciamiento de los proyectos de inversión, incluidos en el proceso participativo.

Además de las actividades de vigilancia propiamente dicha, los Comités de Vigilancia deben hacer reportes o presentar reclamos a las instancias correspondientes cuando la situación lo amerita.



Veamos el detalle de las actividades mínimas establecidas por la normatividad.

- Realizar, al menos de manera semestral, un informe de las actividades y resultados de la vigilancia sobre los acuerdos adoptados en el proceso de presupuesto participativo. Este informe debe ser enviado a los Consejos de Coordinación Regional y Local, según corresponda.
- Presentar un reclamo o denuncia al Consejo Regional o Concejo Municipal, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público o a la Defensoría del Pueblo, en caso encuentren indicios o pruebas de alguna irregularidad en el proceso del presupuesto participativo o en la implementación de los acuerdos adoptados en este.

4. ¿Qué información deben manejar los Comités de Vigilancia, quiénes le proporcionan?

Todo Comité de Vigilancia, local y regional, debe contar con la información pertinente y necesaria:

- En primer lugar debe tener una **copia del Documento de Presupuesto Participativo** que la entidad ha enviado al final del proceso correspondiente a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Además, para cumplir con su trabajo de supervisión, debe **manejar el cronograma de inversiones** y el presupuesto institucional de apertura.



En el caso del cronograma de inversiones, que es parte del Programa de inversiones del gobierno regional o gobierno local, se debe establecer en detalle la programación de los proyectos priorizados en el proceso de PP, con la fecha de inicio de su ejecución para aquellos proyectos que han completado la etapa de pre-inversión (requisitos del SNIP).



En el caso de proyectos pendientes de aprobación por el SNIP, etapa de pre-inversión, el documento debe indicar el cronograma programado para el cumplimiento de las mismas.

Así mismo, para el caso del Presupuesto Institucional de Apertura se debe consignar los montos programados para los proyectos acordados en el presupuesto participativo y, a lo largo del año, las modificaciones al mismo (Presupuesto Institucional Modificado) que afecten los acuerdos tomados en el proceso: ampliaciones al monto asignado a los proyectos o disminución de los mismos, y la inclusión de nuevos proyectos acordados que habían sido programados.



Acceder a información correspondiente

Además de estos documentos, que son instrumentos de planificación y programación que se actualizan a lo largo del año fiscal, los Comités de Vigilancia deben acceder a la información correspondiente al gasto de inversión ejecutado, reportes que deben ser realizados de manera trimestral y que pueden ser agregado para periodos semestrales (dos trimestres) o anuales (los cuatro trimestres del año). Estos reportes, correspondientes a la ejecución presupuestal de los proyectos en sus diferentes etapas, deben corresponder y por tanto coincidir con la información del Sistema Integrado de Administración Financiera.



- *Toda esta información, tanto la correspondiente a la planificación como a la ejecución, deben ser proporcionadas por el gobierno regional o el gobierno local a los Comités de Vigilancia regional o local según corresponda. La periodicidad por lo menos, debe ser de manera semestral, al inicio del año fiscal, a mediados del mismo y en forma agregada por los cuatro trimestres.*
- *Es obligación de las instituciones correspondientes facilitar a los Comités de Vigilancia la información pertinente acerca del proceso del PP. Estos pueden acceder a la información utilizando el interactivo del PP o la ventana amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera.*

5. ¿Qué otros actores participan en la vigilancia y control del proceso?

Participan:

a) La Contraloría General de la República

- Supervisa el cumplimiento del proceso y de los acuerdos, por lo tanto, la Contraloría General de la República podrá requerir a los gobiernos regionales o a los gobiernos locales las razones del incumplimiento de los acuerdos.
- El órgano de control institucional del gobierno regional y gobierno local, en el marco de sus funciones dentro del Sistema Nacional de Control, efectúa el control gubernamental relativo al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo y el presente Instructivo. En el caso que los gobiernos locales no cuenten con una Oficina de Control Interno, la Contraloría General de la República dispondrá las acciones pertinentes en el marco de sus atribuciones.

b) La Dirección Nacional del Presupuesto Público – DNPP

- Desarrolla programas de capacitación descentralizados, en el marco de la capacitación a nivel regional y municipal a que se refiere la Ley de Bases de Descentralización.
- Imparte las instrucciones y lineamientos del proceso participativo; registra los omisos a la presentación de la Información en el Aplicativo Informático y la remisión del Documento del Proceso del Presupuesto Participativo.

c) Dirección Nacional del Presupuesto Público - DNPP

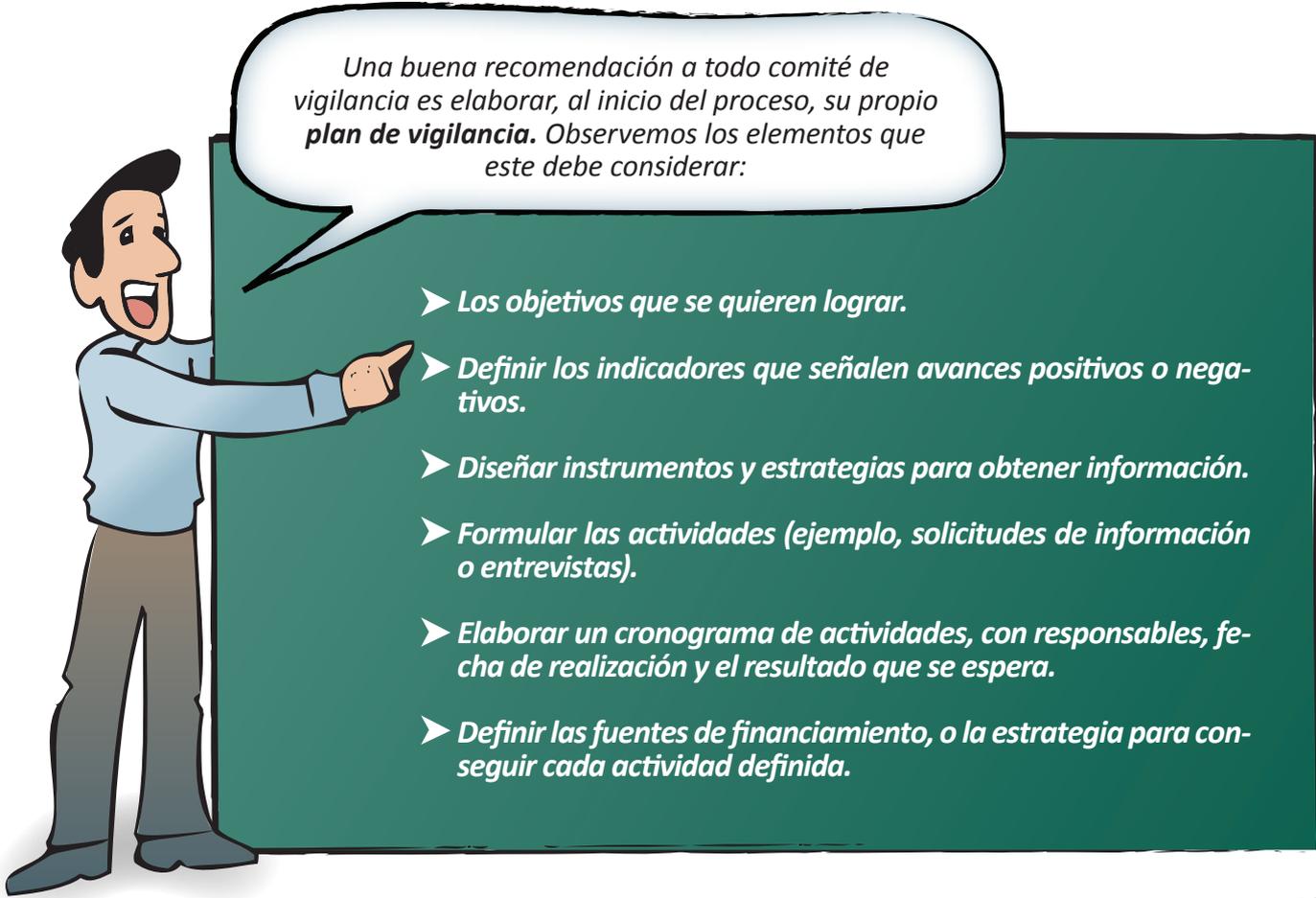
- Desarrolla acciones de seguimiento y fiscalización sobre el cumplimiento del presupuesto participativo, así como de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso.

- Fiscaliza los mecanismos de acceso y transparencia a la información pública en el marco del presupuesto participativo.

6. ¿Cómo fortalecer el Comité de Vigilancia?

A partir de las experiencias relevantes en los últimos años, las herramientas principales utilizadas por los Comités de Vigilancia -para fortalecer su accionar- fueron:

- Realizar alianzas con instituciones y organizaciones de la sociedad.
- Gestionar su acceso a recursos económicos básicos para su funcionamiento.
- Definir un esquema para su organización interna como Comité, con responsabilidad y funciones de cada miembro.



Una buena recomendación a todo comité de vigilancia es elaborar, al inicio del proceso, su propio plan de vigilancia. Observemos los elementos que este debe considerar:

- *Los objetivos que se quieren lograr.*
- *Definir los indicadores que señalen avances positivos o negativos.*
- *Diseñar instrumentos y estrategias para obtener información.*
- *Formular las actividades (ejemplo, solicitudes de información o entrevistas).*
- *Elaborar un cronograma de actividades, con responsables, fecha de realización y el resultado que se espera.*
- *Definir las fuentes de financiamiento, o la estrategia para conseguir cada actividad definida.*

Con el fin de fortalecer más el comité de vigilancia, es importante considerar las siguientes estrategias.



Estrategias para fortalecer el comité de vigilancia

- Establecer una relación cercana y continua con los representantes de la Sociedad Civil en el Concejo de Coordinación Regional.
- Establecer alianzas con instituciones u organizaciones que trabajen el tema de la vigilancia.
- Que las alianzas que se establezcan tomen en cuenta un criterio territorial según la información requerida.
- Articularse con otros comités de vigilancia, de la provincia o de la región.



IMPORTANTE

- La constitución del Comité de Vigilancia es de carácter obligatorio y de suma importancia por poner de manifiesto el nivel de participación de la sociedad civil a través de las/os agentes participantes, en el cumplimiento de tareas de vigilancia, monitoreo, observación al cumplimiento de acuerdos, y de ser necesario, reclamo o denuncia de los incumplimientos evidenciados durante el proceso del PP.
- La conformación del Comité de Vigilancia debe hacerse al inicio del proceso del PP con el fin de apoyar en el cumplimiento de todas las fases establecidas en el PP.
- La formación del Comité de Vigilancia debe considerar criterios de equidad e igualdad, procurando la integración de representantes hombres y mujeres de zonas urbanas y rurales, de comunidades campesinas, y comunidades nativas, según la zona geográfica.
- Un eficiente Comité de Vigilancia debe elaborar, al inicio del proceso, su propio plan de vigilancia, así como sus estrategias para establecer alianzas, acceso a recursos y a su fortalecimiento interno.
- Corresponde al Presidente Regional o al Alcalde, cumplir con la publicación del Documento del PP, si no lo hacen, el Comité de Vigilancia o los/as agentes participantes deben solicitar su cumplimiento. Es un derecho que los ciudadanos y las ciudadanas accedan a esta información.
- Es obligación de las instituciones correspondientes facilitar a los comités de vigilancia la información acerca del proceso del PP, así como la información correspondiente al gasto de inversión ejecutado.
- El Comité de Vigilancia debe elaborar reportes de su trabajo. Un informe de las actividades y resultados de la vigilancia pueden aportar a un mejor cumplimiento de los acuerdos adoptados en las diferentes etapas del proceso del PP y a la transparencia del mismo.

UNIDAD III

Balance y perspectivas de la participación en el presupuesto participativo

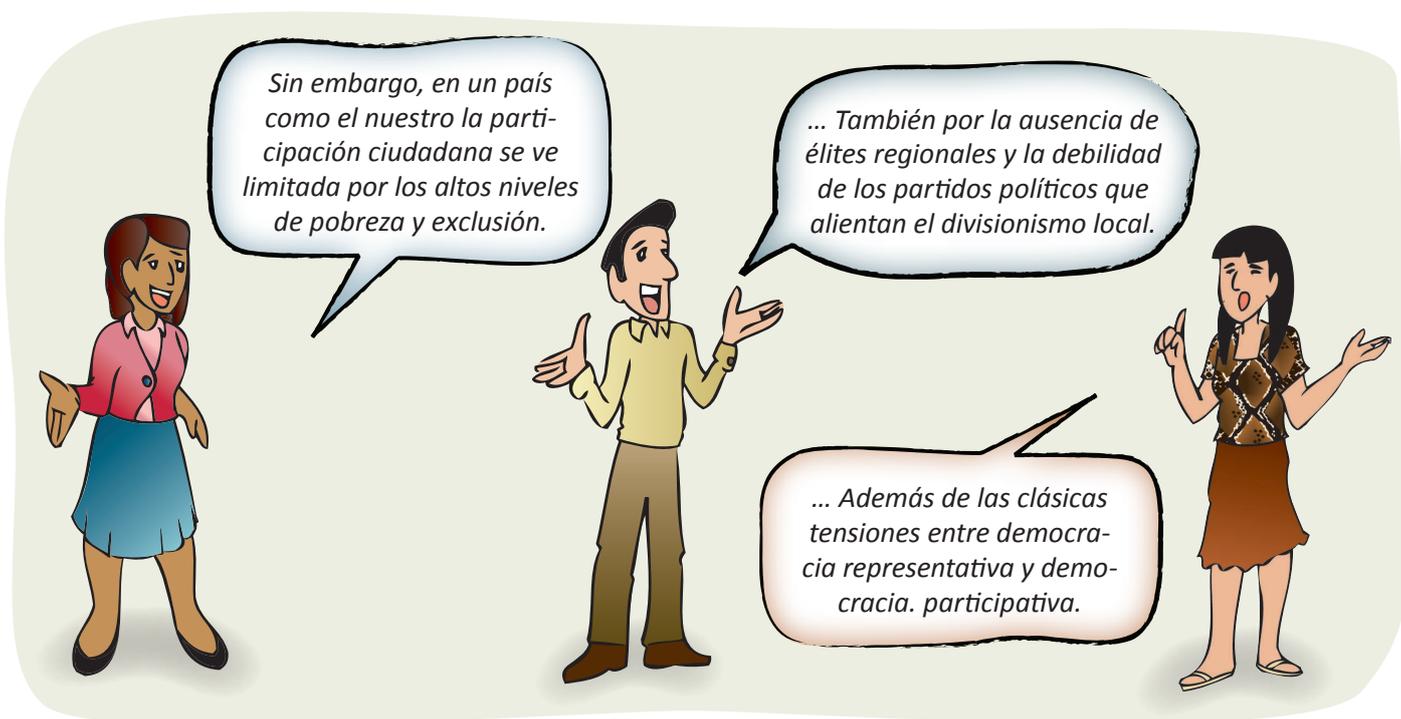
Balance y perspectivas de la participación en el presupuesto participativo

La participación de la ciudadanía en las decisiones y la gestión del Estado están garantizadas por la Constitución peruana, a través del ejercicio de derechos de participación en el marco de la democracia representativa, como por ejemplo:

➤ En mecanismos de participación directa como; referéndum, revocatoria y remoción de autoridades.

➤ En la gestión pública a través de la concertación con la ciudadanía como; planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación regional y local, y presupuesto participativo.

➤ En el control y proposición como; derecho al acceso a la información pública, rendición de cuentas e iniciativa legislativa.



1. Balance del presupuesto participativo a nivel regional y local

Tomando en cuenta el espíritu del marco descentralista de promover la asociación entre descentralización y participación, la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, considera que el presupuesto participativo (PP) y los planes de

desarrollo concertados (PDC), son dos de los pilares básicos de la reforma. Un avance importante en esta dirección es la conformación de Gobiernos Regionales y su origen en el voto popular (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), a pesar

de la difícil relación que se produce entre las instituciones de democracia representativa deficitaria (inexistencia de partidos políticos, debilidad institucional y fragmentación de las organizaciones sociales) y los espacios de participación con problemas de diseño institucional, que hace difícil la complementariedad entre representación y participación.



A pesar de la imagen de “autonomía ciudadana” de los procesos de participación, los conceptos de “ciudadanía” y “sociedad civil”, asociados a toda la normativa participativa, están estrechamente relacionados a los de “Estado” y “política”.

1.1. Balance general del proceso del presupuesto participativo (PP)

MARCO NORMATIVO VIGENTE

Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización. Artículos 17, 18 y 20	Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo	Reglamento de la Ley (DS 172-2003 MEF)
<p>Define que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, estableciendo que estos expresan los aportes e intervenciones del sector público y privado, de las sociedades regionales y locales, como de la cooperación, y son anuales.</p> <p>En sus disposiciones transitorias, a manera de piloto en la primera etapa, limita los presupuestos participativos a los gastos de inversión.</p>	<p>No establece restricciones a la materia presupuestal, preferentemente se refiere a las inversiones.</p> <p>Define a los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL) como las instancias centrales del proceso.</p>	<p>Modificó las definiciones iniciales, estableciendo que en el presupuesto participativo “se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de gobierno regional o local, con la participación de la sociedad organizada”, introduciendo además, la figura de los agentes participantes.</p>

Veamos cómo era el esquema del Presupuesto Participativo.



CCR / CC:
Elabora las normas del proceso, lidera, monitorea.

Agentes Participantes:
Talleres: diagnóstico, criterios, propuestas, priorización...

CCR / CCL:
sustenta ante Consejo Regional o Local y toman acuerdos.

Consejo:
Incorpora acuerdos en Presupuesto Institucional.

UNIDAD III

A partir del 2003, la normatividad anual del proceso estuvo a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), quien fue dándole un carácter operativo homogéneo a un proceso muy difícil, para el que pocos estaban formados y que debía implementarse en realidades muy diversas. Los instructivos del Presupuesto Participativo que fueron el instrumento, lograron la operatividad del proceso al costo de “suprimir” el papel mediador entre la sociedad y los gobiernos subnacionales de los CCR y CCL, quedando, en consecuencia, un proceso de relación directa entre la autoridad y la sociedad.



Tras una experiencia de casi 7 años, todos los balances subrayan su carácter de proceso, lo que hace suponer que su funcionamiento mejorará en el tiempo, en la medida en que los actores participantes desarrollen capacidades para su interacción productiva, las reglas del juego se vayan perfeccionando a partir de la experiencia que se acumula, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno se agilice gradualmente y se construyan confianzas entre los agentes involucrados.

No cabe duda que el Presupuesto Participativo - PP es el mecanismo más exitoso y consolidado en la gestión local y regional, contrastando con:

- **Las limitaciones de su diseño:** participación restringida de las organizaciones por la exigencia de personería jurídica, ausencia de garantías, falta de recursos para funcionar, falta de mandatos claros para los “representantes”.
- **Las limitaciones de funcionamiento:** sociedad civil débil y fragmentada y falta de voluntad política.

Es claro que al tratarse de un proceso que afecta la gestión y el poder de autoridades electas, enfrenta las resistencias que resultan de una cultura política que entiende al Estado como propiedad de las autoridades y que mira a los ciudadanos como clien-

tes que tiende a dificultar el proceso y a limitarlo a un conjunto de “formas” con las que hay que cumplir dada su obligatoriedad, establecida por ley.



A pesar de estas dificultades se ha venido generando una importante corriente de autoridades locales y algunas regionales, que encuentran en el PP un camino para relacionarse con su sociedad y desarrollar procesos innovadores. La incorporación creciente de la sociedad civil a los equipos técnicos, demuestra el peso de esta corriente.

El mayor porcentaje de los proyectos que resultan priorizados son definidos como pro pobres, orientados a satisfacer necesidades básicas de educación, salud y saneamiento básico.

Los funcionarios regionales y locales ponen énfasis en obras de infraestructura mientras los agentes participantes inciden en la calidad de los servicios básicos y en la capacitación de los actores.



Este comportamiento pro pobre de algunos gobiernos regionales se explica por la decisión de atender a poblaciones más pobres, cuya tendencia es concentrarse en obras de infraestructura social.

1.2. La experiencia regional

Los agentes participantes, que provienen de la sociedad civil y del sector público comprenden el actor central del PP porque tienen el poder de decidir entre los proyectos propuestos.

AGENTES PARTICIPANTES EN EL PP - NIVEL REGIONAL

2007	2008	2009	2010	2011
1,507	2,200	3,659	3,217	2,897

Fuente: Portal del MEF, Aplicativo para el seguimiento al desarrollo del P.P. 2010

- **Fuerte presencia de alcaldes/as y funcionarios/as municipales**, así como de representantes de distintas agencias públicas no deja de ser sorprendente, más aun cuando la mayoría es parte del gobierno regional.



En cualquier caso, dado que tienen voz y voto, esto indica el peso significativo de los/as funcionarios/as en la toma de decisiones.

- **Agentes participantes**, estos varían de acuerdo a los distintos contextos locales y a la voluntad política de las autoridades involucradas. En el nivel regional y provincial predominan los actores territoriales como organizaciones barriales; viéndose afectados aquellos agrupados temáticamente, esto dificulta contar con miradas más sectoriales, constituyendo un problema en los niveles provincial y regional.



La práctica inexistencia de organizaciones regionales y el predominio de actores territoriales genera adicionalmente un fuerte sesgo capitalino de los/as agentes participantes, en desmedro de las provincias que estarían presentes a través de sus alcaldes y no de sus organizaciones sociales.

- **En relación a la eficacia**, la acumulación de proyectos priorizados y no ejecutados es parte del desencantamiento de los agentes participantes y pone en evidencia un problema en el nivel regional. A esto se suma la incorporación anual

de distintas obras locales (aulas, asfaltado de calles, etc.) que no fueron priorizadas por los agentes participantes.



La mayoría de gobiernos regionales no ejecuta el 100% de sus proyectos de inversión. A pesar de ello, estos siguen valorando el proceso porque les permite intervenir en la gestión de sus necesidades.

- **Coordinación entre niveles de gobierno**, esta coordinación es un problema adicional. En tanto el presidente regional es presidente del CCR, tiene la responsabilidad de articular el proceso en los tres niveles (regional, provincial y distrital) buscando enlazar la planificación territorial; sin embargo, el problema mayor en ese sentido es de cronograma y de plazos: si los procesos son realmente participativos partiendo desde el distrito, en muchos casos deben ser descentralizados por zonas, lo que supone tiempo que no se contempla porque el PP y el presupuesto institucional de todos los niveles debe estar concluido en setiembre de cada año.
- **El PP no atomiza la inversión pública por la priorización de pequeños proyectos**. Según, la información recogida por la MCLCP en su Segundo Informe Nacional de Seguimiento al Proceso Participativo 2007, demuestra que los montos de dichos proyectos no son menores a los de aquellos otros aprobados por los gobiernos regionales por fuera del proceso, lo que obliga a ubicar el análisis de este problema, que es real, en la propia gestión de los gobiernos subnacionales.
- **El Plan de Desarrollo Concertado (PDC)**, es el Plan que debe orientar el PP y la inversión, en complemento con el Plan de Desarrollo Institucional, padece de debilidades; muchas veces son muy amplios, no tienen metas ni indicadores, restando la posibilidad de impacto en la calidad del gasto público que requiere de presupuestos por objetivos (definidos teóricamente en los Planes). A estas debilidades se suman las limitaciones de las burocracias subnacionales y se enfrentan las “demandas” más inmediatas que son las que aparecen en el PP, cuyos agentes, muchas veces desconocen los planes.



La mayoría de las regiones cuenta con los Comités de Vigilancia, pero estos tienen dificultades para vigilar el cumplimiento de los acuerdos por:

- desconocimiento de sus funciones,
- altos costos de desplazamiento,
- limitaciones para acceder a la información pública y
- un manejo pobre de información sobre el ciclo presupuestario, terminando en la práctica como "veedores" de obras públicas.

Estos comités, además, dependen de la voluntad política de las autoridades quienes los acusan de asumir acciones que corresponden a los órganos estatales de control.

1.3. La experiencia local

- Los agentes participantes en los espacios locales son los más numerosos, en el 2010 superaron los 340,000. Veamos resultados de un estudio sobre una muestra de 80 distritos a nivel nacional.

Agentes participantes	Org.de Base	Sector público	Servicios públicos	Actores económicos	Otros gremios
%	54	18	10	8	9

Fuente: Portal del MEF, Aplicativo para el seguimiento al desarrollo del P.P. 2010.

Aunque las experiencias son muy heterogéneas, también se observa un sesgo que favorece a las organizaciones de la capital de la provincia o del principal centro poblado, así como a aquellas que son más fuertes.

Es importante destacar:

- Existe una tendencia en número de gobiernos municipales, especialmente distritales y rurales que dedican al PP la totalidad de sus recursos de inversión, así como el respeto a los acuerdos concertados en el proceso.
- La mejora en la composición y calidad de los equipos técnicos del proceso facilita que la calidad de la participación mejore y adquiera un carácter más proactivo y cooperante.
- El Instructivo del MEF ha contribuido al proceso y ayuda a la paulatina pero aún muy insuficiente comprensión de las exigencias técnicas del SNIP para la priorización de proyectos viables y de calidad y para el mejor uso de los recursos públicos.

➤ **Eficiencia en el gasto a nivel local.** Positiva capacidad de asignación pro pobre de los recursos municipales, esto quiere decir que existe una alta correspondencia entre las necesidades básicas insatisfechas de los sectores con mayores carencias, y la priorización en servicios (agua, electricidad, saneamiento) hecha por los agentes participantes.

➤ **Las audiencias de rendición de cuentas,** que no siempre se realizan, no resuelven la baja calidad de la información disponible porque tienden a ser generales y frecuentemente no dan cuenta de la priorización anterior. Esta situación se agrava por el poco peso de los Comités de Vigilancia del PP. A nivel provincial, los Comités de Vigilancia, frecuentemente muestran idénticas limitaciones que en el plano regional.



IMPORTANTE

- El presupuesto participativo es el mecanismo más exitoso y consolidado en la gestión local y regional.
- El PP introduce procedimientos e instrumentos que dan apertura a la presencia de la sociedad en la toma de decisiones que aportan al desarrollo local y a que la gente viva mejor.
- Los agentes participantes (sociedad civil y sector público) son los actores claves del PP.
- Los Comités de vigilancia son de suma importancia, como mecanismo de participación ciudadana: hacen seguimiento y control del PP,

vigilan el proceso y deben mantener informada a la sociedad civil.

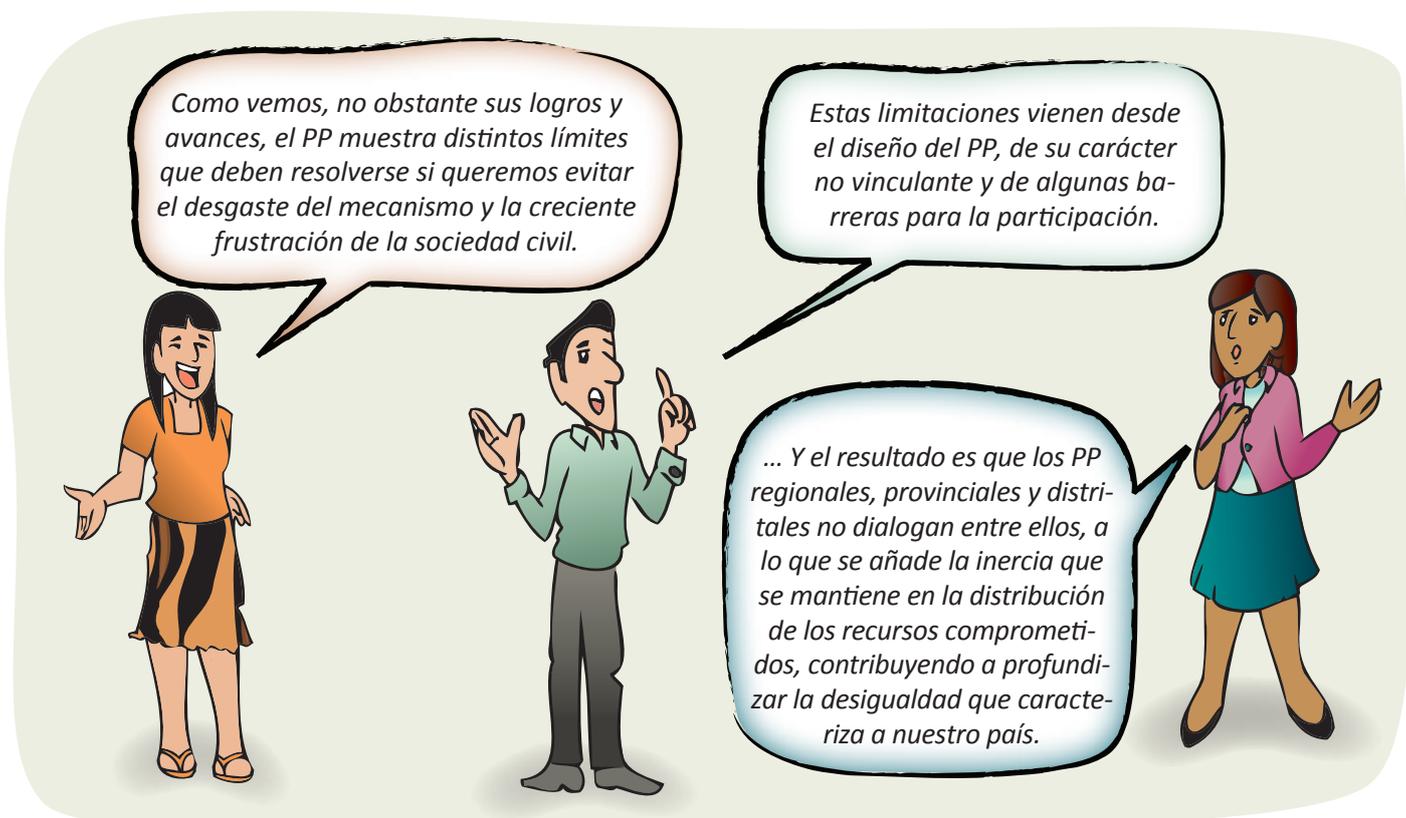
- La experiencia local y regional del PP presenta algunos logros pero también limitaciones expresadas en las brechas entre el PDC y PDI (por ej.), desencuentros y débil articulación entre los diferentes niveles de gobierno y sociedad civil.
- El PP es una herramienta que bien utilizada puede ayudar a generar condiciones favorables para un desarrollo integral y al mejoramiento de las condiciones de vida de hombres, mujeres, niños y niñas que conforman los distritos, provincias y regiones del país.

2. Límites de los mecanismos del Presupuesto Participativo en el nivel regional y local

En principio, hay que señalar que existe un desmontaje del proceso inicialmente previsto para el presupuesto participativo que se ha venido dando en los últimos cuatro años a través de los siguientes puntos:

- **Viabilidad SNIP.** Se ha establecido que los proyectos que entran a la priorización deben tener código o viabilidad SNIP (según Reglamento de la Ley Modificatoria de la Ley Marco del PP), haciendo que la etapa de compromisos dependa del equipo técnico.

- **Selección de cartera de proyectos.** Es el Presidente Regional o el Alcalde quien selecciona la cartera de proyectos con viabilidad SNIP, aquellos que se adecuan a las prioridades establecidas por los agentes participantes (según Instructivo 2009), logrando restringir el rol de la sociedad civil a la definición de prioridades, restándole iniciativa para proponer proyectos.
- **Gobierno central establece prioridades.** La capacidad de los agentes participantes de establecer prioridades se ha limitado, determinando que estas las establece el gobierno central para el presupuesto por resultados, de esta manera no pueden pronunciarse sobre cuáles priorizar de la lista nacional de resultados (Instructivo 2010). A esta situación se suma y complejiza otras dificultades que venían del propio proceso.



- **Funcionamiento del Presupuesto Participativo.** Con relación al funcionamiento del PP, las dificultades mayores radican -además del carácter "único" de las normas que pretenden un presupuesto participativo homogéneo en realidades muy diversas- en las dificultades para

acceder a información; en las múltiples brechas que se observan entre el Plan de Desarrollo Concertado y los planes institucionales, entre el presupuesto participativo y el plan institucional, entre la planificación estratégica y el planeamiento operativo.

A ellas hay que añadir las dificultades que se observan en la formulación de los expedientes técnicos de proyectos sociales y el hecho de que el sector público, especialmente en los espacios distritales y provinciales, actúa frecuentemente como un demandante de recursos.



En un escenario como el nuestro, con un sistema político bastante desestructurado y fuerte fragmentación social, este asunto tiene enorme significación.

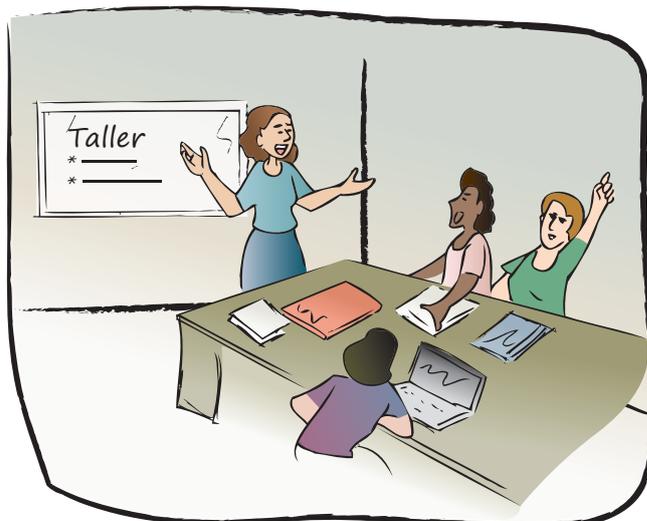


En lo que se refiere a los grupos más vulnerables, es claro que los más pobres están excluidos del proceso porque carecen de organización, tienen demandas antes que intereses y por un elemental cálculo de costo/beneficio, establecen una relación directa de clientelaje con el gobierno.

- **Participación de la mujer.** Con relación a las mujeres, su participación ha mejorado alcanzando el 2008 casi el 37% en el nivel distrital y llegando el 2009 a casi el 31% en el nivel regional. Esta participación aún es baja, aunque significativamente mayor que la de indígenas y comunidades campesinas que sigue siendo muy pobre.

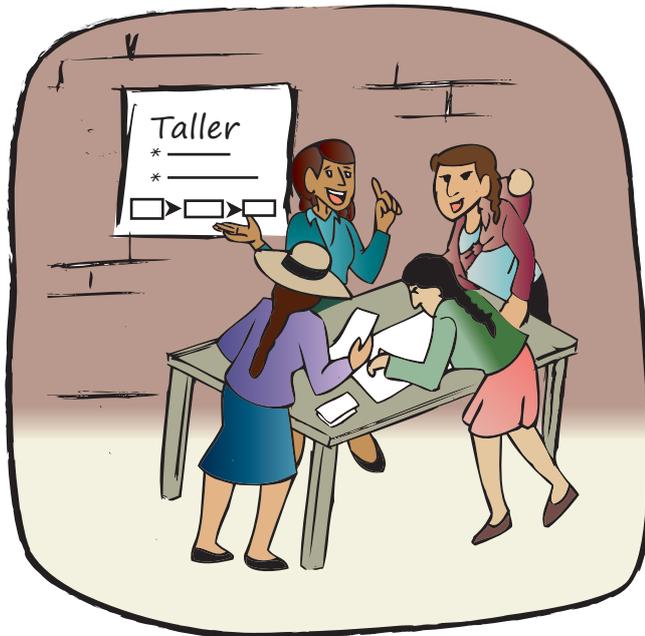
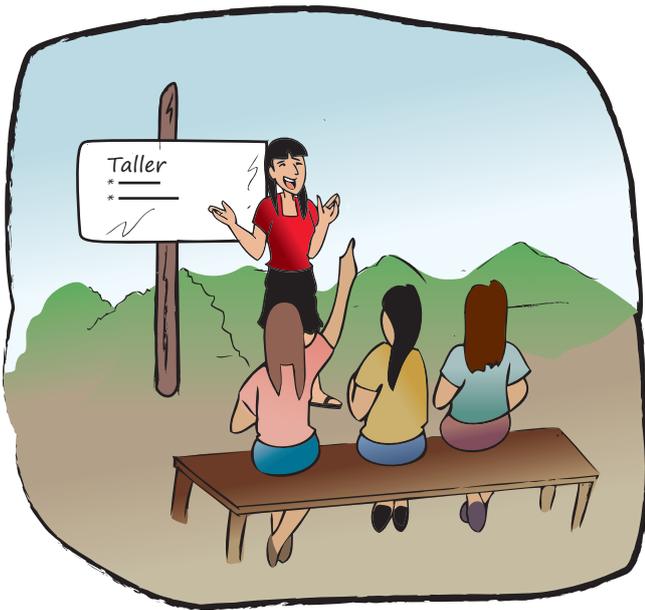
En ese sentido, los niveles alcanzados de participación, no contribuyen a resolver la enorme brecha de género¹, no obstante la existencia de un marco normativo que desde la Constitución, reconoce el principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igualdad (Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, Ley 29083 que incorpora el análisis de género en el presupuesto nacional, etc.). Por eso, los GR deben alentar la participación de las mujeres, promoviendo la formulación y aprobación de la Agenda de Género², asegurando así un PP sensible al género.

A pesar de algunas experiencias interesantes, es claro que el PP, más allá de declarar su preocupación por la participación de mujeres e indígenas, no contempla ni el enfoque de género ni el de interculturalidad.



1 Simplemente como datos, recordemos que más de 740,000 mujeres adultas no han iniciado su educación formal o no han concluido la primaria o recordemos que el ingreso mensual promedio de la PEA urbana masculina es de 1,357 nuevos soles y el de la PEA femenina es de apenas 853 nuevos soles.

2 Sobre el particular ver Reyes, María Elena: Igualdad de género en el presupuesto participativo, documento de trabajo, CARE-Perú, Lima, 2011.



- **El reto del Presupuesto por Resultados en el PP.** Recientemente está planteado el desafío de la coexistencia del PP y el presupuesto por resultados (PpR) que plantea distintas dificultades debido a la forma como se han construido ambas herramientas:

El PP es un ejercicio anual que fortalece una línea de responsabilidad hacia abajo, se organiza por productos y prioriza territorialmente.

El PpR, por su lado, es parte de una estrategia de largo plazo, su línea de responsabilidad es "hacia arriba", se organiza por resultados y prioriza multisectorialmente.

Más allá del reto, es claro que este no podrá resolverse adecuadamente mientras el presupuesto participativo no use sistemáticamente los PDC y aprehenda y cuente con herramientas de presupuesto por resultados. Esto supone que en el corto plazo el MEF debe involucrar a los gobiernos locales en el PpR, en un proceso que debe ser horizontal.



IMPORTANTE

- En el PP, a pesar de sus logros y avances, se identifican varias limitaciones que deben resolverse para evitar su desgaste y la frustración de la Sociedad Civil.
- El presupuesto participativo requiere articularse con el PDC y contar con herramientas del presupuesto por resultados.
- Es necesario incorporar en el PP enfoques de género e interculturalidad para tener una mayor participación de las mujeres, comunidades campesinas e indígenas.
- Persisten las brechas de género a pesar de la existencia de un marco legal a favor de la igualdad, equidad y la no discriminación; se manifiesta en situaciones de desigualdad en el acceso a servicios y en el ejercicio de derechos como educación, salud, vida libre de violencia y trabajo.
- Promover desde los GR la formulación y aprobación de la Agenda de Género y alentar así una mayor participación de las mujeres.

3. Perspectivas y propuestas para fortalecer la participación de la sociedad civil en el PP

De lo mencionado hasta acá, es claro que el mecanismo del presupuesto participativo requiere de cambios y modificaciones para recuperar su sentido inicial, ampliando y profundizando los logros que a pesar de las dificultades, hoy exhibe.

Las próximas elecciones generales constituyen una excelente oportunidad para avanzar en esa dirección, planteando propuestas y alternativas para el mecanismo, pero ubicándolas en el marco mayor de la participación en la gestión pública. Son dos las líneas que buscan avanzar en esa dirección: mejorar la eficacia de los mecanismos de participación subnacionales y mejorar el presupuesto participativo.



PROPUESTA PARA MEJORAR EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS 3 NIVELES TERRITORIALES

Nivel de gobierno	Espacio de concertación	Función	Participación de Sociedad Civil
Regional: 24 gobiernos regionales	Consejo de Coordinación Regional - CCR	Plan de Desarrollo Regional Concertado de 4 años que es propuesto por el gobierno elegido. Presupuesto participativo multianual.	40% de representantes elegidos por sectores y/o pueblos y/o corredores o cuencas. Se define en cada gobierno regional y tienen mandato por 4 años.
Provincial: 193 provincias	Asamblea de alcaldes distritales	Ajuste Anual del Plan de Desarrollo Provincial. Presupuesto Participativo Anual.	No tiene participación directa en este nivel que articula distritos. Participa en el CCL de la capital de la provincia, que para este efecto debe ser un distrito más.
Distrital: 1633 distritos 193 capitales	Consejo de Coordinación Local - CCL	Ajuste anual del Plan de Desarrollo Local. Presupuesto Participativo Anual.	Representantes elegidos en las Juntas de Delegados Vecinales y Comunales.

Fuente: María Isabel Remy Simatovic. La voz y los clientes en las regiones. Diagnóstico sobre la efectividad de los mecanismos participativos en el proceso de descentralización. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima 2010.

3.1 Mejorar la eficacia de los mecanismos de participación subnacionales

El interés de los agentes participantes y las organizaciones sociales en los procesos de elección de representantes al Consejo de Coordinación Regional – CCR y al Consejo de Coordinación Local -CCL, y también en su funcionamiento están ligados a tres factores:

- La representatividad de los participantes directos.
- La discrecionalidad de las autoridades.
- La capacidad de la sociedad civil de construir consensos.

Para avanzar en esta perspectiva, es necesario que los mecanismos propuestos se adapten al nivel de gobierno y a las características distintas de la sociedad en la que se implementan. Ello, obliga a pensar en mecanismos con énfasis distintos pero complementarios, que van desde el nivel distrital hasta el regional, cuya composición se define por orientaciones generales, pero se ejecuta de acuerdo a las realidades específicas. El siguiente cuadro resume una propuesta básica posible en esta materia.

UNIDAD III

En esta perspectiva, es necesario sacar adelante aspectos como:

- a. La integración de los procesos de planeamiento y presupuesto.
- b. La integración de los niveles de planeamiento para poder desarrollar una gestión territorial.
- c. La participación flexible de la Sociedad Civil en los procesos de planeamiento y presupuesto, considerando sus condiciones reales de organización.
- d. La combinación de los espacios de concertación, considerando la figura de los agentes

participantes inscrita en una lógica temporal distinta (multianual en las regiones y anual en los distritos y en la capital de las provincias).

Por esta vía se lograría una representación más variada y compleja en el CCR, que sería el referente de la concertación del Plan propuesto por el gobierno entrante, así como del presupuesto multianual. Cada año, esta instancia, introduciría correcciones al presupuesto y organizaría la rendición de cuentas como la información de lo actuado, que sería analizada y verificada por el Comité de Vigilancia a partir de un sistema de indicadores.

Como es obvio, el CCR dispondría de recursos para cubrir los pasajes y viáticos de sus integrantes en cada reunión, además de una dieta mínima para todos sus miembros (incentivo), para asegurar su participación.

... En el nivel provincial, la idea básica es garantizar el funcionamiento de un CCL en el distrito capital, reproduciéndose el sistema mediante una asamblea de los alcaldes distritales con el provincial, que articula estrategias de desarrollo y acuerda proyectos de alcance provincial e interprovincial.



3.2. Mejorar el presupuesto participativo

EN EL PLANO REGIONAL

- Se requiere de un **programa de fortalecimiento de capacidades** para la formulación de políticas públicas con participación, dirigido a autoridades y funcionarios regionales. Responsabilidad compartida con las Secretarías de Descentralización y Gestión Pública de la PCM, incorporando a organizaciones especializadas de la sociedad civil. Este programa debe contemplar el enfoque de género como herramienta que permite analizar los presupuestos y elaborarlos incorporando criterios de equidad e igualdad de oportunidades.
- Los gobiernos regionales **deben contar con recursos disponibles** para que puedan asumir los costos básicos de la participación. Simultáneamente deben “ordenar” y priorizar claramente los distintos procesos de participación ciudadana y concertación en sus territorios, diferenciándolos por su carácter, su rol y los alcances que tienen.
- **Ordenar secuencialmente los procesos del PP** en la región, acordando con las autoridades locales un calendario diferenciado para distritos, provincias y región, como se ha hecho en algunos gobiernos como Huancavelica.
- **Mejorar la representatividad y legitimación de la participación**, apoyando la consolidación de las organizaciones de carácter regional existentes.
- **Promover la elaboración de políticas públicas** que se adecuen al plan de desarrollo concertado, fortaleciendo el CCR como espacio de coordinación de los distintos consejos sectoriales que existen en todas las regiones.
- **Garantizar**, a través del portal, **la difusión de la información** de la agenda y las actividades del CCR, pero también de las actividades de rendición de cuentas y vigilancia. El PP se inicia con la rendición de cuentas sobre la situación del gobierno regional y sobre los proyectos priorizados.

EN EL PLANO LOCAL

- **Resolver**, en el corto plazo, **el divorcio existente entre los CCL y las Juntas Vecinales y Comunales**, quienes también conciertan obras con las autoridades fuera del marco del PP.
- **Recoger las recomendaciones puntuales** que aparecen en los distintos balances realizados **sobre el presupuesto participativo**:
 - Mejora de la calidad de los proyectos que se presentan, lo que supone enfrentar el tema de la asistencia “especializada” de ONG, universidades, los propios técnicos del gobierno local, etc.
 - Contar con voluntad política para el cumplimiento de los acuerdos y eficiente participación en el proceso.
 - Garantizar y apoyar el funcionamiento de los comités de vigilancia.
 - Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos locales.



IMPORTANTE

- *El PP requiere de manera urgente cambios y modificaciones para mejorar su diseño, funcionamiento y eficacia. La capacidad propositiva de la Sociedad Civil organizada es clave en ese sentido.*
- *Es necesario fortalecer los espacios de coordinación regional y local para la elaboración de políticas públicas destinadas a atender situaciones de desigualdad y discriminación (mujeres, niñas/os...).*
- *Es importante considerar los enfoques de género y de interculturalidad como ejes transversales del PP, para que considere las necesidades y aportes diferenciados de hombres y mujeres en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de recursos, considerando el impacto diferencial que generan.*

UNIDAD IV

El Enfoque por Resultados y sus implicancias para el Presupuesto Participativo

El Enfoque por Resultados y sus implicancias para el Presupuesto Participativo

El enfoque por resultados en la administración pública, y con ello el presupuesto por resultados, es parte de la re-orientación que está tomando la gestión pública tradicional, una gestión que coloca en primer lugar la eficacia de sus acciones, para definir insumos y productos que posibiliten cambios en las condiciones de los ciudadanos y las ciudadanas, quienes finalmente son los/as demandantes de los servicios de la administración.

¿A qué llamamos la nueva gerencia pública?

Se denomina así al marco general de este cambio en el enfoque que empezó a desarrollarse desde principios de la década de los setenta con su ejemplo más puro en Nueva Zelanda. La nueva gerencia pública, “... no es más que una manera de enfrentar problemas públicos con soluciones basadas en el análisis económico, enfoque que por lo general se circunscribía al sector privado” (Oliva 2006).

“La Gestión por Resultados en el sector público prioriza, como su nombre lo indica, la evaluación y financiación de los resultados (outcomes) y no únicamente de los insumos (inputs). Los gobiernos que adoptan esta estrategia miden el rendimiento de las agencias públicas y su fuerza laboral, fijan metas y recompensan a las que alcanzan o exceden sus metas. Así, el gobierno se concentra principalmente en alcanzar las metas del sector público y no solamente en controlar los recursos gastados para realizar esa labor.

Los méritos de este enfoque radican en que priorizan la prestación de los servicios y la satisfacción del ciudadano, y no meramente el cumplimiento de reglas o procesos administrativos impuestos por el mismo sector público”.¹

La literatura especializada, así como la experiencia de los diferentes países muestran que la posibilidad de adoptar este nuevo enfoque en el aparato público no es una tarea sencilla, **es necesario reconocer que debe ser parte de un proceso gradual**, considerando las particularidades propias de los servicios públicos.



Es decir, no es posible importar este enfoque de la administración privada al espacio del Estado sin antes adecuarlo a sus características y/o limitaciones.

La implementación de este enfoque requiere, sin embargo:

- Definir adecuadamente las prioridades en los productos y resultados, para establecer los insumos.
- Definir la organización pública adecuada para su provisión.
- Definir metas por resultados, que a su vez requiere definir metas para las instituciones y la definición clara de funciones y competencias para cada uno.

1 Oliva, Carlos 2006 Elaboración de una propuesta que promueve el uso y efectividad de los convenios de Gestión.

1. El enfoque por resultados en el sector público peruano

PARA EL MEF EL ENFOQUE POR RESULTADOS IMPLICA:

Dejar la forma tradicional en la que se ha venido formulando, ejecutando y evaluando el alcance del presupuesto público en el Perú, centrado en instituciones, programas y/o proyectos y en líneas de gasto o insumos.

... Para considerar y recoger una visión del desarrollo compartida donde el presupuesto es empleado para articular las acciones requeridas y los actores responsables en el sector público para la consecución de resultados definidos en relación directa con los cambios en las condiciones y la calidad de vida de la población.



El MEF establece e implementa el presupuesto por resultados-PpR, como una manera diferente de realizar el proceso de asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto público.

¿Qué mejoras al enfoque tradicional propone el MEF con el enfoque por resultados?

El enfoque tradicional, llamado así por el MEF, se caracteriza por:

- Priorizar la oferta de los servicios públicos en lugar del resultado en la ciudadanía.
- No asegurar la articulación de las intervenciones públicas para evitar la duplicidad de las acciones y competencias.
- Concentrarse en reducir los costos de la provisión de los servicios públicos en lugar de la eficacia y efectividad de las intervenciones públicas en la población.

Ejemplo, para mostrar elementos concretos de la aplicación del enfoque por resultados en el presupuesto público, mostramos en la siguiente tabla los cambios que identifica el MEF en relación al enfoque “tradicional” y el “nuevo enfoque”.



ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS
<p>➤ De las instituciones a los resultados que valora y requiere el ciudadano:</p>	
En el Congreso y al interior del Poder Ejecutivo se debaten las asignaciones presupuestarias en función de las instituciones .	Las negociaciones y asignaciones deben realizarse en función de los resultados .
<p>➤ De los insumos a los productos:</p>	
Se asigna el presupuesto según los insumos (remuneraciones, bienes y servicios, etc.) que se enmarcan bajo un programa o proyecto.	Las asignaciones se hacen por insumos conectados a productos (vacunas aplicadas, libros distribuidos, etc.), según estructuras de costos y modelos operativos.

Además, la aplicación del enfoque de presupuesto por resultados implica los siguientes cambios:

➤ **Pasar del incrementalismo presupuestal a la cobertura de productos:**

Bajo este enfoque de presupuesto por resultados, primero debe establecerse recursos según coberturas de productos y después se distribuye por instituciones según el papel que desempeñan. En tal sentido, la aplicación de esta metodología obliga a desarrollar estructuras de costos y a calcular costos unitarios de los productos que se entrega al ciudadano, información esencial para cuantificar lo que cuesta un producto y después distribuir el presupuesto por instituciones.

➤ **Dejar el control financiero por un control sobre la efectividad del Estado.**

Según este enfoque se involucra en acciones que propicien una gestión efectiva del Estado, yendo más allá del simple control financiero que se reduce a verificar si se gastó lo asignado según los marcos normativos.

La aplicación práctica en el presupuesto público peruano del enfoque por resultados definido por el Poder Ejecutivo, en particular por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía, ha incluido un conjunto de instrumentos y componentes como:

- La programación estratégica.
- El seguimiento a los programas estratégicos.
- Evaluaciones a los programas estratégicos.
- Un sistema de gestión de insumos y productos.

En las siguientes líneas nos detendremos brevemente en la **programación estratégica**, dado que es uno de los principales instrumentos utilizados en este enfoque por resultados.



¿En qué consiste la programación estratégica?

La **programación estratégica** consiste en el reordenamiento y priorización de los recursos de las entidades correspondientes hacia **estrategias nacionales**, denominadas **Programas Estratégicos**. Estas estrategias o programas responden a una problemática identificada en la población nacional (por ejemplo, reducción de la desnutrición crónica o logros de aprendizaje en los niños) y requieren por lo general de la intervención articulada de los diferentes niveles de gobierno.

Para ello, se identifica aquellos bienes y servicios entregados a la población (**productos**) con sustentada evidencia de generar efectos positivos en la población (**resultados**) para solucionar el problema respectivo considerado prioritario.

Por ejemplo, controles de crecimiento del niño respecto a la desnutrición crónica; o materiales educativos para el aprendizaje de los niños y las niñas.



Un producto concreto en la aplicación de la programación estratégica ha sido la identificación de los Programas Estratégicos de carácter nacional.

- **En el 2008**, al inicio de la aplicación del presupuesto por resultados se habían definido 5 programas estratégicos: el programa articulado nutricional, la salud materna neonatal, el logro de aprendizaje al finalizar el tercer año de primaria, el acceso a la identidad y el acceso a servicios básicos y oportunidades de mercado.
- **En el 2009**, se integraron cuatro nuevos programas estratégicos.
- **En el 2010**, se sumaron cinco programas más.
- **Al año 2011**, en el proceso de formulación presupuestal aprobado por la Ley de Presupuesto se tiene un total de 22 programas estratégicos.

UNIDAD IV

PROGRAMAS ESTRATÉGICOS CONSIDERADOS EN EL PRESUPUESTO DE APERTURA 2008-2011

	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	2008	2009	2010	2011
1	Programa articulado nutricional.				
2	Salud materno neonatal.				
3	Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo.				
4	Acceso de la población a la identidad.				
5	Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado.				
6	Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales de 2 mil habitantes o menos.				
7	Acceso y uso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en poblaciones rurales de menos de 3 mil habitantes.				
8	Acceso a energía en localidades rurales.				
9	Gestión ambiental prioritaria.				
10	Accidentes de tránsito.				
11	Seguridad ciudadana.				
12	Vigencia de los derechos humanos y derechos fundamentales.				
13	Mejora de la sanidad agraria.				
14	Incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios.				
15	Incremento de la productividad de las mypes.				
16	TBC-VIH/SIDA.				
17	Enfermedades metaxenicas y zoonosis.				
18	Enfermedades no transmisibles.				
19	Seguridad alimentaria.				
20	Gestión integrada de los recursos naturales.				
21	Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.				
22	Prevención y control del cáncer.				

2. El Enfoque por Resultados y el Presupuesto Participativo

Aún cuando no es objeto de esta unidad resolver todas las interrogantes sobre el PpR y el PP, consideramos importante presentar algunas reflexiones al respecto, que permitan aportar al debate, esclarecer dudas e ir tomando posición frente a los enfoques, su diseño e implementación.



ALGUNAS REFLEXIONES:

➤ El PP y el PpR, mecanismos de toma de decisiones.

Si bien el PpR y el PP tienen puntos de partida diferentes (el PP tiene su origen en la democracia participativa), ambos son mecanismos de toma de decisiones sobre la presupuestación pública, esto implica que diversos actores sufrirán costos y afectaciones para sus intereses; por lo tanto ambos procesos tienen una dimensión técnico política que no puede ser desestimada o ser vista de manera dividida.

La presupuestación no es nunca un asunto mecánico de ubicación de recursos basados en fórmulas. Sin embargo, la predominancia de lo técnico sobre lo político y viceversa es aún motivo de debate al momento de la implementación del PpR y el PP.

➤ El PpR representa un cambio en la gestión pública.

El Presupuesto por Resultados- PpR, sin duda representa una transformación en el estilo de gestión pública al poner al centro los impactos de la intervención estatal en la vida de la población focalizada, los cuales deben ser objetiva-

mente medibles y donde cobra mucha relevancia la rendición de cuentas.

En esta perspectiva, la mejora de la gestión pública se entiende en el ajuste de la oferta (provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado) a las necesidades de la demanda o del "cliente" (ciudadanía).

➤ El PP y su origen democrático - participativo.

A diferencia del PpR, el origen del Presupuesto Participativo está fuertemente sustentado en la democracia participativa entendida como la capacidad de la ciudadanía de colocar sus intereses y demandas en la agenda pública en el ámbito territorial donde se dé la toma de las decisiones, sea este local o regional; es en ese sentido un proceso de decisiones de abajo hacia arriba.

Bajo esta perspectiva, la eficacia del Presupuesto Participativo en tanto mecanismo de ejercicio de derechos políticos, está determinada por la capacidad de construir consensos, la representatividad de los participantes directos y el tipo de decisiones que las autoridades están dispuestas a compartir o de acuerdos que están dispuestas a cumplir.

➤ A espera de una mejor intervención estatal.

Esta perspectiva de construcción de ciudadanía y soberanía popular no niega su propósito de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública. Pero, se espera, al buscar acercar la voz de la ciudadanía a la definición del presupuesto público, una mejor intervención estatal y por ende una mejor distribución de los recursos en coherencia a las necesidades de la población.

En ese sentido, la búsqueda de la expresión ciudadana a través del presupuesto participativo no debe entenderse de manera opuesta al enfoque por resultados que abraza el PpR, sino de manera complementaria. Sin embargo, los mecanismos operativos que hagan posible la aplicación sinérgica de ambos instrumentos es un asunto que requiere mayor discusión.

➤ **El PP y el PpR, procesos diferentes en busca de complementariedad.**

El Proceso de **Presupuesto Participativo** es un instrumento de gestión, de política y de concertación, mediante el cual las autoridades locales y regionales así como la sociedad civil organizada definen de manera participativa lo que quieren lograr con los recursos disponibles, siempre en función y sobre la base de la visión que comparten y los objetivos que tienen definidos en el Plan de Desarrollo Concertado, del distrito, la provincia o la región.

En cambio el **Presupuesto por Resultados** del MEF es un enfoque de gestión, que no implica necesariamente espacios de participación. En muchos casos, el enfoque puede hasta cuestionar la importancia de la participación y el valor de su capacidad para definir las prioridades particulares en un espacio territorial.

La definición de una supremacía de la planificación estratégica, con supuesta evidencia científica, puede llegar al punto de negar las ventajas de la participación, aún en realidades tan heterogéneas como la peruana.

➤ **La participación sigue siendo un desafío en la programación del presupuesto público.**

En el PpR, al no considerar espacios de participación, implica en el proceso de la descentralización un retroceso al devolver la concentración de la toma de decisión en el gobierno central, quien define las prioridades desde el nivel nacional al local. A su vez es contradictorio con la lógica del Presupuesto Participativo que tiene como principio mejorar el gasto de inversión a través de la priorización de los beneficiarios directos, quienes conocen mejor sus necesidades, y que, como aparece en la unidad anterior, existen estudios que demuestran la eficiencia del proceso en la asignación del gasto.

2.1. El Presupuesto Participativo previo al instructivo 2010 es pionero en la aplicación del enfoque por resultados

➤ **Su diseño original lo orienta a resultados.**

La relación entre el presupuesto participativo y el enfoque por resultados nace del diseño sobre el que se ha basado el presupuesto participativo. Desde el origen del presupuesto participativo quedo definida su orientación hacia el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos de los Planes de desarrollo local o regional.

Entonces, cuando un proceso de presupuesto participativo se realiza adecuadamente, partiendo de la revisión del Plan de Desarrollo, sus objetivos estratégicos y por tanto los problemas que se busca enfrentar y los cambios que se quieren conseguir, se está realizando implícitamente un proceso de presupuestación por resultados.

Para definir los proyectos prioritarios los agentes participantes deben concentrarse sobre los objetivos del Plan de Desarrollo y no por fuera del mismo; por tanto deben definir claramente el problema que se busca atender y el cambio en la realidad que se quiere alcanzar, antes que la permanencia de una oficina o el financiamiento de su burocracia.

➤ **Relación PP y gasto de inversión pública**

La relación del presupuesto participativo con el gasto de inversión pública ha generado un distanciamiento importante del gasto corriente, donde está definido el gasto de personal y funcionamiento. Dado que el presupuesto participativo se enfocaba en el gasto de inversión, tuvo en un inicio una relación dura con el sistema nacional de inversión pública, que ha exigido el perfeccionamiento de las ideas de

proyectos priorizadas en el presupuesto participativo.

Los requisitos que se exigen, en cumplimiento de los contenidos mínimos para un proyecto de inversión pública en el SNIP, exigen la identificación de la población objetivo, el cálculo de las alternativas y la definición de un nivel de rentabilidad social mínima.

Es decir, en la medida que el énfasis del presupuesto participativo se orienta a proyectos de inversión estos han seguido una lógica de gasto público bajo el enfoque de resultados.

Se puede afirmar que el presupuesto participativo es pionero en la aplicación del enfoque por resultados en la administración pública peruana.



➤ Una oportunidad para el PP.

Finalmente, el trabajo de Presupuesto por Resultados que está desarrollando el MEF, es una oportunidad para el proceso de presupuesto participativo, sobre el que se puede empezar a aproximar el gasto de inversión con el gasto corriente. Al inicio será sobre la base de los programas estratégicos identificados por el gobierno nacional, en el mediano plazo podríamos caminar a instituciones que funcionan por resultados y que definen sus prioridades de manera participativa.

Esto último dependerá de la consolidación de organizaciones y movimientos sociales fuertes que puedan pugnar por la legitimidad de definir sus prioridades locales, provinciales y regionales.



IMPORTANTE

- *La inclusión del enfoque por resultados en el sistema presupuestal no tienen porque restringir la participación ciudadana en el presupuesto participativo.*
- *La definición de programas estratégicos no es una camisa de fuerza para el presupuesto participativo. No es verdad que todo proyecto del presupuesto participativo debe enfocarse a estos programas.*
- *Presidentes regionales y alcaldes, pueden presentar en el presupuesto participativo aquellos proyectos de inversión que son cuellos de botella para la ejecución adecuada de los programas estratégicos*
- *La ley exige que los proyectos se enfoquen en los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo concertado. Pero es importante revisar los objetivos para asegurarnos que consideran los resultados que buscan estos programas.*
- *El proceso de presupuesto participativo es un buen espacio para validar los resultados regionales y locales considerados en los programas estratégicos. Las autoridades podrían presentar los mismos y definir el presupuesto que se considera.*
- *El presupuesto participativo por resultados puede apoyar en mejorar el gasto corriente de nuestros gobiernos locales y regionales.*

Bibliografía

- 1. Ballón, Eduardo:** *Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización peruano*, en Alberto Adrianzén Merino y varios autores: **El Estado en debate: múltiples miradas**, PNUD Perú. Lima, 2010.
- 2. Remy, María Isabel:** *Diagnóstico sobre la efectividad de los mecanismos participativos en el proceso de descentralización*, documento de trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, 2010.
- 3. Azpur, Javier:** *La descentralización y la participación en el proceso de construcción de democracia*, en DESCO (editor): **Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento**, DESCO. Lima, 2006.
- 4. Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza: Seguimiento del Presupuesto Participativo 2007, I Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del Presupuesto Participativo**, MCLCP. Lima, 2007.
- 5. Banco Mundial:** *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Banco Mundial. Lima, 2010, en prensa.
- 6. Ballón, Eduardo:** **Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales**, EED-GPC. Lima, 2008.
- 7. Tanaka, Martín:** **La participación ciudadana en el sistema representativo**, PRODES. Lima, 2007.
- 8. PRODES: Proceso de Descentralización 2008: Balance y Recomendaciones**, USAID/Perú - Pro Descentralización. Lima, 2009.
- 9. Baca, Epifanio y Gerardo Castillo:** *Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Informe Integrado*, Grupo Propuesta Ciudadana-Banco Mundial, documento preliminar. Lima, enero 2010.
- 10. Aliaga, Trilce Marcela:** **Lecciones aprendidas en experiencias de gestión local participativa en municipios rurales del Perú**, REMURPE-APODER-CICDA-OXFAM. Lima, 2006.
- 11. Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo:** **Experiencias exitosas de presupuesto participativo en el Perú**. Lima, 2006.
- 12. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza: Segundo Informe Nacional de Seguimiento del Presupuesto Participativo. El cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos regionales**, MCLCP. Lima, 2008.
- 13. Remy, María Isabel:** **Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones**, Instituto de Estudios Peruanos. 2005.
- 14. Grompone, Romeo:** *Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores*, en: Patricia Zárate Ardela (editora): **Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales**, Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 2005.
- 15.** Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas. 2009.
- 16. Ballón, Eduardo:** *Diagnostico sobre los Mecanismos de Transparencia, Rendición Social, Rendición de Cuentas, Participación y Monitoreo Participativo y su aporte al Presupuesto por Resultados*. Programa de Gobernabilidad de la GTZ. Lima, 2008.
- 17. Cruzado, Edgardo y Mansilla, Katherine:** *Cumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo 2006-2007*, en gobiernos regionales y municipios provinciales. Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Lima, 2007.

18. Del Águila, Irma: Proceso de Planeamiento Concertado y presupuesto participativo 2005. Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza. Lima, 2004.

19. Diez, Alejandro: Vigilancia Ciudadana en los Gobiernos Locales: una evaluación de la experiencia piloto. En: Grupo Propuesta Ciudadana y OXFAM. La Vigilancia ciudadana en los gobiernos locales. Cusco, Puno y Huancavelica. Lima, 2005.

20. Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. *Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados.* PRODES. Lima, 2010.

21. Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. *Acercándonos al Presupuesto por Resultados.* Guía Informativa. PRODES. Lima, 2009.

22. Doig, Sandra: *Diagnostico del Proceso de Presupuesto Participativo en el Perú con miras a una mejora del Instructivo.* Programa de Gobernabilidad de la GTZ. Lima, 2008.

23. Grupo Propuesta Ciudadana: Vigilancia del proceso de descentralización: reporte nacional N°11. Balance 2003-2006. Vigila Perú. Lima, 2007.

24. Leyton, Carlos: **Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo:** *Avances y Desafíos a tomar en cuenta.* Cuadernos Descentralistas N°14. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, 2005.

25. López, José y Pineda Luis: *Experiencias exitosas de presupuesto participativo en el Perú.* Colectivo Institucional de Presupuesto Participativo. Lima, 2006.

26. María Elena: *Igualdad de género en el presupuesto participativo,* documento de trabajo interno, CARE-Perú. Lima, 2011.

27. Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza: Primer Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del Proceso Participativo. Lima, 2007.

NORMAS

Ley N° 28056, “Ley marco del presupuesto participativo”. Publicada el 08 de agosto de 2003.

Ley N° 29298, Modificatoria de la Ley marco del presupuesto participativo, de los artículos 4°, 5°, 6° y 7°. Publicada el 25 de noviembre de 2008.

Decreto Supremo N° 097-2009-EF, “Precisan criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el presupuesto participativo”. Publicado el 24 de abril de 2009.

Decreto Supremo N° 142-2009-EF, “Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo”, Publicado el 23 de junio de 2009.

Resolución Directoral N° 007-2010-EF-76.01, “Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados”. Publicado el 26 de marzo de 2010.

Resolución Directoral N° 021-2008-EF-76.01, “Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo”. Publicado el 11 de abril de 2008.

Resolución Directoral N° 08-2007-EF-76.01, “Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008”. Publicado el 11 de abril de 2007.

Resolución Directoral N° 011-2006-EF-76.01, “Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Año Fiscal 2007”. Publicado el 01 de abril de 2006.

Resolución Directoral N° 006-2005-EF/76.01, “Instructivo para el proceso del Presupuesto Participativo para el Año Fiscal 2006”. Publicado el 05 de febrero de 2005.

Resolución Directoral N° 010-2004-EF-76.01. “Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo”. Publicado el 04 de marzo de 2004.

Organizado por:



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Con el apoyo de:

