

MANEJO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS¹

I. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los Presupuestos Participativos (PP) deben ser la expresión programática de los Planes de Desarrollo Concertados (PDC), porque concretan sus objetivos y estrategias de desarrollo, y porque definen una matriz de proyectos financiados total o parcialmente con recursos públicos.

Los PP son instrumentos fundamentales para la gestión de los Gobiernos Regionales y Municipales. Son mandatarios por ley. La dirección del proceso para su formulación y ejecución le corresponde a estos gobiernos, que en su dimensión política recae en los Presidentes Regionales, Alcaldes, Consejeros y Regidores y en la dimensión técnica en las Gerencias, Direcciones Sectoriales Regionales (mientras existan), Proyectos Especiales, Organismos Públicos Descentralizados o Empresas Públicas Descentralizadas. Cualquier intento de erosionar esta dirección, formal o informalmente, por parte del Gobierno Nacional, de organizaciones civiles o de la Cooperación Internacional, implicaría deformar la institucionalidad e introducir competencias indeseables. Este principio no niega el aporte técnico o financiero complementario de esas organizaciones. Se trata de una cuestión de competencias que deben ser precisadas en las reformas a las Leyes Orgánicas de Municipalidades y Gobiernos Regionales.

En su sentido social y político los PP representan uno de los mecanismos

1 Capítulo IV: Manejo de los presupuesto participativos. En: Plan, Presupuesto y Proyecto - Un aporte para la gestión regional y local. Serie Desarrollo Humano N°12. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima. Perú. Diciembre 2007, Pág. 43-58.

más importantes para consolidar la democracia y gozar de una ciudadanía plena; porque involucran a las organizaciones civiles representativas en el ejercicio de ambos derechos y sus correspondientes obligaciones; en los Consejos de Coordinación y en las Mesas Temáticas o Sectoriales.

II. REQUISITOS OPERATIVOS Y NORMATIVIDAD

La formulación y ejecución de los Presupuestos Participativos (PP) requiere de un aparato técnico que será más o menos integral (en términos de la variedad de especializaciones profesionales), según las capacidades financieras, la disponibilidad de especialistas comprometidos con tales PP en los gobiernos regionales y municipales, la complejidad de los problemas que deben abordar y la amplitud del territorio que administran. Estos requerimientos constituyen dilemas agudos, especialmente en las municipalidades cuyos presupuestos dedicados al gasto corriente y a la preinversión son relativamente reducidos; lo cual ocurre mayormente en los municipios distritales rurales cuyos ingresos por canon o regalías son bajos o inexistentes.

Desde el punto de vista de las capacidades financieras, los Gobiernos Regionales y Municipales sustentan sus ingresos a través de las siguientes fuentes de financiamiento²:

- Recursos ordinarios.
- Canon, sobrecanon, regalías y participaciones «a partir del 2007, la fuente constituida por canon y sobrecanon adopta el nombre de recursos determinados».
- Recursos directamente recaudados.
- Recursos por operaciones especiales de crédito.
- Participación en las rentas de aduana.
- Donaciones y transferencias.

De otro lado, la recaudación de tributos internos a nivel departamental lo conforman los siguientes impuestos a la:

2 Fuente: «La descentralización fiscal en el Perú». Informe Final. Elaborado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. INDE Consultores. Septiembre del 2007.

- Renta de primera, segunda, tercera y cuarta categoría, más determinados regímenes especiales de renta.
- Producción y el consumo (IGV e ISC).
- Solidaridad a la niñez desamparada.
- Otros como: El Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional, a las Transacciones Financieras (ITF), Temporal a los Activos Netos (ITAN), a las acciones del Estado, los ingresos del Régimen Único Simplificado (RUS) y el extraordinario a la Solidaridad, entre otros.

En este mismo sentido, el PP está sujeto a la disponibilidad de recursos logísticos (equipos mecánicos, movilidad, espacio físico) que soporten las tareas de los cuadros técnicos. El tratamiento de los PP regionales y municipales está enmarcado por un conjunto de normas de escala nacional, generadas por el MEF, algunas de estas se resaltan a continuación:

- ***Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Ley 27293 (Publicada el 28-06-2000).*** Señala el uso adecuado de la inversión pública en el sentido de que los proyectos que se ejecuten en el marco del SNIP concuerden con las prioridades señaladas en los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales.
- ***Ley de Bases de la Descentralización. Ley 27783 (Publicada el 20-07-2002).*** Define la finalidad, principios, objetivos y criterios del proceso de descentralización, formación de regiones y municipalidades, funciones y competencias de los tres niveles de gobierno; así como los lineamientos para formular Planes de Desarrollo Concertados y los Presupuestos Participativos de los gobiernos regionales y municipales.
- ***Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 27806 (Publicado el 03-08-2002).*** Promueve la transparencia de los actos de las entidades públicas y regula el derecho de las personas a acceder a información de la gestión del Estado. Crea los portales de transparencia y define los procedimientos que las personas o entidades deben aplicar para obtener información. El Reglamento de esta Ley se aprobó por DS-072-2003-PCM, publicado el 07-08-2003.
- ***Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley 27867 (Publicada el 18-11-2002).*** Precisa la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, así como la aprobación del

Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Plan Anual y el Presupuesto Participativo.

- ***Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 27972 (Publicada el 27-05-2003).*** Define los alcances y funciones de los gobiernos municipales. Plantea algunas connotaciones especiales para los municipios calificados como rurales y fronterizos. Establece la relación entre los gobiernos locales y de éstos con otras instituciones públicas, así como las funciones de los Consejos de Coordinación Local (CCL), provinciales y distritales en la formulación del Presupuesto Participativo y del Plan de Desarrollo Municipal Concertado.
- ***Ley Marco del Presupuesto Participativo. Ley 28056 (Publicada el 08-08-2003).*** Señala los lineamientos generales que rigen el proceso para formular los Presupuestos Participativos de los gobiernos regionales y locales, acudiendo a criterios técnicos y a mecanismos que promuevan la efectiva participación ciudadana en estos esfuerzos. Alude, al fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil a partir de instancias como los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Distrital.
- ***Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. DS-171-2005-MEF (Publicado el 26-11-2003).*** Precisa los procedimientos operativos que deben seguir los gobiernos regionales, provinciales y distritales; así como los representantes de la sociedad civil en los correspondientes Consejos de Coordinación, en ese proceso.
- ***Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Ley 28273 (Publicada el 09-07-2004).*** Indica los procedimientos que permiten determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales para ejercer las funciones que se les transfiera. En ese sentido define criterios para acreditarlos. Una base de este tipo de determinaciones es la disposición de los respectivos Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos.
- ***Ley del Presupuesto Anual para el año 2007. Ley 28927 (Publicada el 12-12-2006).*** Aprueba el presupuesto de las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como las normas funcionales y procedimientos para que puedan ejecutarlo.

- ***Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año 2008. N° 001-2007-EF/86.01 (Publicada el 11-04-2007).*** Precisa los procedimientos que las instituciones públicas deben seguir para la formulación del Presupuesto Participativo del año 2008.
- ***Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010. (Separata Especial publicada el 01-06-2007).*** Es el documento más importante en materia económica, por que hace un balance de los resultados de la aplicación de las políticas económicas y define las estrategias y condiciones que permitirán alcanzar los objetivos fijados como prioritarios dentro de un plan económico y social en una serie de años, lo cual implica una ventaja con el tradicional presupuesto anual que tiene una perspectiva extremadamente coyuntural y de corto plazo.
- ***Ley de Solidaridad con las localidades afectadas por el Sismo del 15-08-2007. (Publicada el 23-08-2007).*** Se autoriza a los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales de las zonas afectadas por el sismo a utilizar los recursos del canon, del sobre canon, de las regalías mineras y del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para responder a la emergencia y a la rehabilitación social, económica e infraestructural de los daños generados por el sismo. Además, permite a los gobiernos regionales y locales de las zonas no afectadas por el sismo, a reprogramar su presupuesto 2007 hasta por el 20% para ayudar a las zonas afectadas.

Complementariamente a la normatividad nacional, deben considerarse las Ordenanzas Regionales y Municipales relativas a los Presupuestos Participativos. Entre ellas, la que establece la secuencia del proceso de formulación y la que reglamenta la inscripción, designación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación³.

³ Dos casos pueden ser referenciales: a) La Ordenanza No. 011-Arequipa, del 14-05-07 del Gobierno Regional de Arequipa; b) la Ordenanza Municipal N° 012-2007-GPCH, del 20-07-07 de la Municipalidad Provincial de Chiclayo.

Principios del presupuesto participativo

Participación: Los gobiernos regionales y locales promueven la participación de la sociedad civil.

Transparencia: Acceso de la población a la información pública.

Igualdad de oportunidades: A la sociedad sin discriminación política, ideológica, religiosa, racial género o de otra naturaleza.

Tolerancia: Respeto a la diversidad de opiniones en la búsqueda de consensos. **Eficiencia y Eficacia:** Optimiza el uso de los recursos presupuestarios.

Equidad: Los grupos y sectores de la sociedad que requieran ser atendidos tienen que ser incluidos en el proceso.

Competitividad: La gestión debe orientarse a promover la inversión privada y a lograr el desarrollo.

Corresponsabilidad: Entre el gobierno regional, local y la sociedad civil para impulsar el desarrollo de sus localidades.

Solidaridad: Es la actitud de los agentes participantes para asumir los problemas de otros como propios.

Respeto a los Acuerdos: Es la responsabilidad de asumir los compromisos acordados en los talleres participativos.

Fuente: Tomado del Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/76.01. Publicado en el diario El Peruano el 11 de abril del 2007.

III. PROCESO PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

3.1 Articulación Horizontal y Vertical de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y de los Presupuestos Participativos (PP).

Los PDC regionales, provinciales o distritales, proponen una visión estratégica de mediano/ largo plazo del desarrollo en sus ámbitos de su competencia. Presenta los objetivos, estrategias y proyectos eje, por éstos son los que lideran o impulsan a los otros programas o proyectos de menor impacto. Los PDC deben ser los referentes obligados de los PP porque estos deberán acogerse a sus lineamientos más sustantivos.

Ambas dimensiones (la estratégica y la funcional) son a su vez la base para establecer los Planes de Desarrollo Institucionales o Corporativos. En efecto, los PDC y los PP son el corazón que define el alcance de los gobiernos regionales y municipales cuyas estructuras orgánicas (funciones, atribuciones, regulaciones, normas internas, ordenanzas,

distribución de sus unidades de línea o de apoyo administrativo) deben satisfacer las propuestas de las colectividades en los PDC y PP. En otros términos, el Plan de Desarrollo Institucional debe determinar el alcance general y la estructura operativa de su personal, mediante su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) en referencia a los PDC y PP. Requiere tener claridad sobre las relaciones entre los objetivos de desarrollo y la forma mediante la cual la entidad debe organizarse, con criterios de eficacia y eficiencia. Si esto no ocurre, la gestión puede ser cuestionable, dentro y fuera del Gobierno Regional o de la Municipalidad.

El proceso de formulación de los PDC requiere una cultura y una práctica de interacción o articulación institucional. En principio, se reconocen dos tipos de articulación: i) Articulación horizontal, se entiende a los vínculos que comprometen a los actores e instituciones de un determinado ámbito en cuanto a los enfoques y acciones prácticas, concertadas, que facilitan su armonización eficiente en los respectivos PDC y PP. ii) Articulación vertical, se refiere a los vínculos establecidos entre los diferentes niveles de gobierno (regional, provincial, distrital) para realizar proyectos y acciones de interés común (manejo de cuencas, desastres naturales, salud), o para enfrentar íntegramente los retos del desarrollo que comprometen sus ámbitos jurisdiccionales. Las Juntas de Coordinación Interregional y las Mancomunidades Municipales son ejemplos en esta segunda línea.

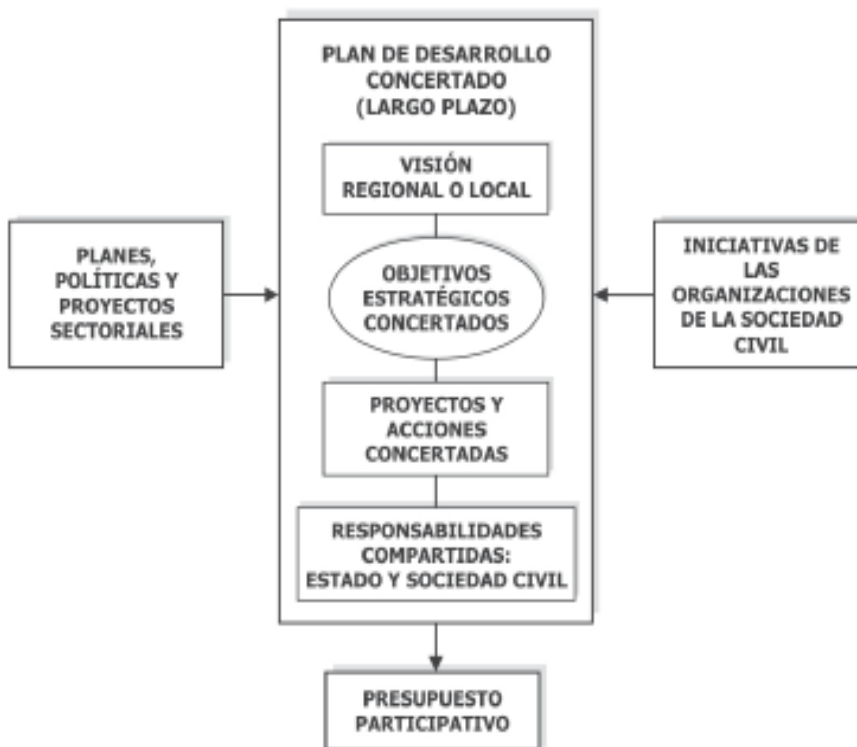
La articulación entre los niveles de gobierno (vertical) fortalece el proceso descentralizador, haciendo converger fuerzas y enfoques institucionales que se va acercando a una mirada macrorregional del desarrollo y a un tratamiento orgánico del ordenamiento territorial que los afecta. Es así, los problemas y potencialidades identificados en el diagnóstico distrital que requieran acciones coordinadas con la provincia, se debaten en los talleres de la provincia, y aquellas acciones de escala provincial que implican impactos regionales se analizan en los talleres de la región.

El Gobierno Regional, en coordinación con el Consejo de Coordinación Regional, impulsa y lidera este proceso integrador, donde cada instancia tiene autonomía. Las entidades de mayor envergadura formal, en relación a los Presupuestos Participativos (PP), son los Consejos de Coordinación, regionales y municipales. Allí se realizan debates amplios y transparentes sobre problemas y potencialidades, que deben culminar

en acuerdos y compromisos. También han sido importantes elementos propulsores de los PP las Mesas de Concertación de la Lucha contra la Pobreza, pese a que sus acuerdos o recomendaciones no son vinculantes o mandatorias.

En el gráfico siguiente se esquematiza el esfuerzo y las formas a través de las cuales se expresan las articulaciones anteriormente mencionadas. En este gráfico, la primera columna (izquierda) se refiere a las propuestas de desarrollo de carácter sectorial, que están asociadas a las instancias ministeriales; mientras que la tercera columna (derecha), expresa el caudal de iniciativas de desarrollo provenientes de la sociedad civil. Ambas columnas (derecha e izquierda) confluyen en la segunda columna (centro) que es la fundamental, porque recoge los problemas, iniciativas de ambas partes y, a partir de los Planes de Desarrollo Concertados, recae finalmente en los Presupuestos Participativos.

Articulación horizontal y vertical de los Planes De Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo Regional y Local



Fuente: Elaborado en base al Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/76.01. Publicado en el diario El Peruano el 11 de abril del 2007.

3.2 Las Fases del Presupuesto Participativo⁴

En función de la normatividad respectiva, el ejercicio de formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto Participativo sigue una secuencia lógica, que parte de la designación de los representantes gubernamentales y civiles ante los Consejos de Coordinación y culmina con el Acta del Foro que lo aprueba. En el intermedio se efectúan talleres de capacitación de los representantes designados y análisis técnicos de Equipos Especiales para programar (priorizar, cronometrar) los Proyectos surgidos de los talleres participativos principalmente.

Para iniciar el proceso del PP, el Gobierno Regional convoca al Consejo de Coordinación Regional (CCR) y a los Consejos de Coordinación Locales (CCL) para coordinar la campaña de difusión, sensibilización y capacitación, entre otras acciones. Esto permite, que el nivel provincial y distrital tengan como referente el nivel regional para definir, actualizar o mejorar su propia visión y objetivos estratégicos; además de coordinar o concertar esfuerzos conjuntos.

En el caso de los Gobiernos Regionales los CCR lo integran los Alcaldes Provinciales, y en un 40% representantes de la sociedad civil. Sin embargo, ciertas regiones y municipalidades han formado los Concejos de Coordinación Ampliados, donde se incorporan otros agentes que se consideran importantes para proponer programas, políticas y proyectos.

El PP se realiza tomando en cuenta la realidad territorial y organizativa de cada gobierno regional o gobierno local. El proceso para formular el PP comprende las siguientes fases:

Fase 1: Preparación

Los gobiernos regionales y locales en coordinación con sus respectivos Consejos de Coordinación deben preparar el proceso para cada año fiscal. La Oficina de Planificación y Presupuesto respectiva (o la que haga sus veces) organizará la información que será entregada a los Agentes Participantes, entre ella la siguiente:

- Plan de Desarrollo Concertado.
- Plan Estratégico Institucional (Gobierno Regional) y el Plan de

4 El artículo 17 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, señala que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover mecanismos para la participación ciudadana a través de espacios de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

Desarrollo Institucional (Gobierno Local).

- Detalle de los problemas que requieren atención privilegiada, lista de proyectos ejecutados y priorizados, costos de mantenimiento, fuentes de financiamiento y un informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y las entidades estatales en procesos participativos anteriores;
- Arreglos o previsiones logísticas (lugares de reunión, material de oficina, viajes, etc.).

Fase 2: Convocatoria

El Presidente de la Región y el Alcalde, en coordinación con sus respectivos Consejos de Coordinación, realizan una amplia convocatoria para motivar a las organizaciones civiles a participar del proceso. Para esta acción se recurre a todos los medios de comunicación disponibles en cada región o localidad, sin perjuicio de recurrir a medios de escala nacional y al diario oficial «El Peruano». La base de la convocatoria es una Ordenanza que precisa los aspectos esenciales del proceso participativo: las normas que sustentan el propio proceso, la conformación del Equipo Técnico, los mecanismos de identificación y registro de los agentes participantes (el cual requiere de un libro especial, autenticado), el cronograma de actividades y las responsabilidades de los agentes participantes.

Fase 3: Identificación y registro de agentes participantes

Debe garantizarse una amplia pero al mismo tiempo equitativa y responsable participación de la sociedad civil. Cada organización debe elegir a sus representantes. Es importante la presencia de organizaciones vinculadas a los ejes de desarrollo del Plan de Desarrollo Concertado. Los agentes participantes en los talleres son:

- El Consejo de Coordinación Regional (CCR) o Local (CCL), según el caso.
- El Presidente Regional o el Alcalde, según el caso.
- El Consejo Regional o el Consejo Municipal, según el caso.
- La sociedad organizada, que forma parte de los CCR o CCL.
- Los organismos sectoriales desconcentrados del Estado.
- Los integrantes del equipo técnico (participan con voz, pero sin voto)

El Equipo Técnico esta integrado⁵ por personal de las diferentes gerencias de línea (Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Planeamiento y Presupuesto, Infraestructura, Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, etc.), personal de las Direcciones Sectoriales Regionales o Locales, asesores contratados o que pertenecen a ONGs y entidades de Cooperación Técnica. También pueden integrar el Equipo, voluntarios y especialistas de las universidades o de empresas importantes. El Equipo Técnico lo preside regularmente el Jefe del Área de Planeamiento y Presupuesto, o quien haga sus veces en el gobierno regional o local. Su misión es brindar soporte técnico en el proceso del Presupuesto Participativo y efectuar los análisis de mayor rigor sobre los Proyectos Específicos en cuestión.

Fase 4: Capacitación de los agentes participantes

Los gobiernos regionales y gobiernos locales coordinarán con las instituciones de la sociedad civil para capacitar a los Agentes Participantes, empleando diversas modalidades de enseñanza – aprendizaje - debate, que deben concordar con la responsabilidad que tienen en la formulación y ejecución del PP; con el objetivo de mejorar sus capacidades en la gestión y planeación del desarrollo. La capacitación se efectúa mediante talleres de trabajo. El desarrollo de cada uno de éstos se registra con la mayor rigurosidad posible y los acuerdos se registran en un Acta que debe ser suscrita por los Agentes Participantes.

Fase 5: Talleres de trabajo

Los talleres los convoca el Presidente Regional o el Alcalde en su calidad de Presidente del Consejo de Coordinación Regional o Local, según el caso. El número de talleres dependerá de las características de cada lugar. Los talleres de trabajo más relevantes del proceso son⁶:

Taller de Trabajo sobre el Plan de Desarrollo Concertado y el Proceso Presupuestal

Está dedicado a la comprensión sustantiva del Plan de Desarrollo

5 Literal h) del Artículo 1 del DS-171-2003-EF. Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo publicado el 26-11-2003.

6 Instructivo para el proceso del presupuesto participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/6.01 y la Resolución Directoral N° 08-2007-EF/76.0, publicada el 11-04-07.

Concertado (PDC), que es un referente clave para encuadrar los alcances del PP, en tanto que contiene la visión de futuro de la región o localidad y define las políticas públicas más significativas sobre:

- El contexto macroeconómico y las redes institucionales; la descentralización, el ordenamiento territorial y los enfoques del desarrollo nacional, regional y local.
- La participación de los agentes sociales para decidir su futuro y la colaboración interinstitucional.
- La identificación de los problemas y necesidades a través de un diagnóstico temático y territorial.
- La identificación de las potencialidades, a partir de las cuales se logrará el desarrollo sostenible del ámbito intervenido.
- Un acercamiento para determinar los ejes temáticos que en los aspectos sociales, económicos, medio ambientales, institucionales y de capacidades, se constituirán en las que impulsen el proceso de desarrollo.
- La identificación general de los objetivos y estrategias que permitirían ejecutar exitosamente los ejes temáticos previamente debatidos.
- Los criterios para evaluar los resultados de la ejecución del PDC.
- Los procesos de rendición de cuentas y el informe del saldo presupuestal.
- El cronograma de implementación del proceso del PP.

Taller de Trabajo sobre Rendición de Cuentas

Al concluir el proceso de PP, se tiene que informar a la población sobre el resultado de los acuerdos y compromisos asumidos del año anterior, de como se solucionaron los problemas, sobre la inversión realizada y el impacto de éstas en la calidad de vida de las personas. Asimismo, se informará sobre los cambios efectuados en la organización o en determinadas áreas programáticas o proyectos concretos. Los contenidos, alcances y procedimientos para la Rendición de Cuentas son la materia de este taller.

Taller de Trabajo sobre Definición y Priorización de Problemas y Oportunidades

Se discuten los principales problemas identificados a partir de sus causas y los efectos generados, permitiendo diferenciar los problemas que

pueden solucionarse en el corto, el mediano y el largo plazo. Uno de los criterios a tener en cuenta para priorizar las soluciones, es que éstas tienen que ser coherentes con los objetivos estratégicos del PDC, con las funciones exclusivas y compartidas a cargo del nivel de gobierno correspondiente. Un segundo criterio radica en verificar si la sociedad civil está dispuesta a participar en la resolución del problema.

Taller de Definición de Criterios y Priorización de Proyectos

El marco referencial de este taller es el Plan de Desarrollo Concertado (PDC). Una vez analizados los problemas existentes, el Equipo Técnico presenta las alternativas de proyectos para la solución integral del problema priorizado o de la potencialidad planteada. Entre los criterios que pueden tenerse como base están, el PDC (incluyendo el diagnóstico y la proyección del desarrollo de la localidad o de la región), así como las funciones y atribuciones de los gobiernos regional y local; los proyectos de mayor rentabilidad social; los proyectos eje o de gran impacto dependientes del gobierno nacional; la participación de la población en su financiamiento; el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la población beneficiaria; el nivel de pobreza de los beneficiarios; la generación de empleos decentes; la atención prioritaria a grupos sociales o zonas altamente vulnerables, entre otros.

El Equipo Técnico informa a los agentes participantes sobre los recursos presupuestales disponibles y previstos de las diferentes fuentes: Fondos de compensación, canon, sobrecanon, regalías, donaciones, fideicomisos, recursos propios; contrastándolas con las obligaciones fijas e ineludibles del gobierno regional y local. Estos son referentes para definir y priorizar los problemas y los proyectos. El ejercicio y debate para priorizar los proyectos implican establecer y discutir los criterios e indicadores de priorización, vistos tanto en forma individual como en sus correlaciones o sinergias grupales (paquetes de proyectos que interactúan o se complementan entre sí). El resultado es una propuesta consensuada básica, pero sometida a una revisión técnica más rigurosa.

Fase 6: Evaluación técnica

Esta actividad la realiza el Equipo Técnico. Comprende la evaluación técnica de los proyectos priorizados en los Talleres Participativos, el análisis de las alternativas de solución y la sustentación técnica de los mismos. Dos tareas fundamentales están ligadas a esta función evaluadora:

- Determinar las fuentes de financiamiento de los proyectos identificados, considerando el compromiso de los agentes participantes. Los proyectos que requieren financiamiento total o parcial del tesoro público se incorporan al Plan de Desarrollo Institucional.
- Elaborar una propuesta del plan de inversiones que comprenda los ejes estratégicos de desarrollo. El Plan de Inversiones se presenta al Consejo de Coordinación Regional o Local, según el caso.

Fase 7: Formalización de acuerdos y compromisos

La formalización de los acuerdos parte del informe que elabore el Equipo Técnico, el cual es revisado por el Presidente de la Región o el Alcalde, quienes lo tramitan a los Agentes Participantes para su aprobación, con las modificaciones que se acepten de manera consensuada, mediante un Acta, la cual es remitida por el Presidente de la Región o el Alcalde para su aprobación por el Consejo Regional o Municipal correspondiente. Una copia del Acta se envía a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esto implica la adopción de acuerdos y compromisos en los siguientes niveles o temas:

Acuerdos y Compromisos sobre el Plan de Desarrollo Concertado

- Concordar los planes institucionales de acuerdo a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado, así como a la Misión y Ejes Estratégicos según corresponda.
- Impulsar actividades y proyectos de manera coordinada para lograr los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.
- Difundir en la comunidad la visión, objetivos y compromisos asumidos en el Plan de Desarrollo Concertado.
- Establecer compromisos de trabajo entre las autoridades regionales, locales y la sociedad civil, para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

Acuerdos y Compromisos sobre el Presupuesto Participativo

- Los resultados del Presupuesto Participativo los consolida el Equipo Técnico en el documento «Presupuesto Participativo para cada año fiscal» el cual debe estar firmado por el Presidente Regional o

el Alcalde. Incluye la evaluación, aspectos técnicos, financieros y su impacto en la solución de los problemas o en el tratamiento de las potencialidades. Son presentados por el Presidente del Gobierno Regional o el Alcalde a los Agentes Participantes para su modificación y aprobación mediante Acuerdos.

- En el caso de haber modificaciones, éstas son evaluadas por el Equipo Asesor, quienes darán su opinión a los Agentes Participantes, para su debate y aprobación.
- Una vez aprobados los Acuerdos, los integrantes del Consejo de Coordinación y los Agentes Participantes suscriben un Acta de Acuerdos y Compromisos, la cual será firmada por todos los Agentes Participantes y los miembros del Consejo de Coordinación Regional o Municipal según corresponda.
- Los acuerdos y compromisos del PP son traducidos en actividades y proyectos que se incluyen en el Presupuesto Institucional de Apertura para su aprobación por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivo.

El Proyecto de Presupuesto Institucional y las Actas de los Acuerdos y Compromisos del Presupuesto Participativo se remiten a la Dirección Nacional de Presupuesto Participativo del MEF. El Presidente de la Región y el Alcalde tienen que publicarlo en los medios de comunicación. Asimismo, los avances de las fases del proceso y los resultados tienen que ser registrados en el «Aplicativo Interactivo para el proceso Participativo» de la página web del MEF: ww.mef.gob.pe.

Fase 8: Rendición de cuentas

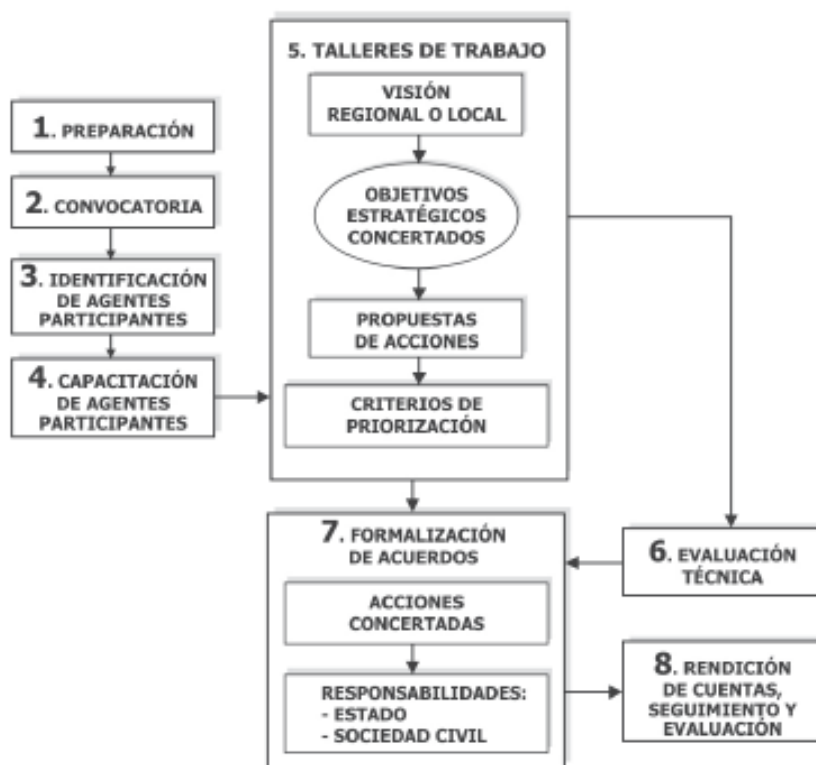
El Presidente de la Región o el Alcalde, al iniciarse los Talleres de Trabajo del Presupuesto Participativo, presenta un balance de la gestión del año anterior. Los Agentes Participantes emiten un juicio sobre este Informe y pueden plantear objeciones, modificaciones o retiros de aquellas acciones o proyectos que se consideran inconvenientes. El resultado se inscribe en una Acta, la cual es enviada por el Presidente Regional o el Alcalde para su aprobación por el Consejo de Coordinación Regional o Municipal correspondiente.

En relación al Presupuesto Participativo (PP), una vez aprobado se envía en original a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF. Si bien esta etapa debe desarrollarse permanentemente, la rendición puede ser anual, semestral, pero también, bajo circunstancias especiales, en cualquier momento del ejercicio presupuestal.

Los desempeños del gasto (corriente y de inversión) son sistemáticamente evaluados por el Sistema Nacional de Control en general y por la Unidad de Auditoría Interna del gobierno regional o local en particular. Existen otras entidades que oficialmente (Defensoría del Pueblo) o extraoficialmente en ciertos casos (Vigilancia Ciudadana), también efectúan evaluaciones del desempeño de los gobiernos regionales y municipales, particularmente sobre la ejecución del gasto. Uno de los avances más significativos -como se menciona en el punto 5 de este Capítulo- es que la evaluación a partir del 2007-2008, será en función de resultados o impactos y no sólo en términos del cumplimiento de las metas de ejecución del proyecto.

En alguna de las fases que comprende el PP, puede ser necesario contar con el soporte y asistencia técnica de profesionales especialistas con la finalidad de mejorar los resultados del mismo. Las fases a través de las cuales se organiza la formulación, aprobación y control de los PP se esquematizan en el gráfico siguiente.

Fases del Proceso Participativo



Fuente: Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007EF/76.01. Publicado en el diario El Peruano el 11 de abril de 2007.

Cronograma del Presupuesto Participativo

En general, de conformidad con la programación efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se tiene que cumplir con el siguiente calendario para el desarrollo del PP; sin embargo, además de hacer estas acciones, se tienen que evaluar las acciones ejecutadas el año anterior, las del año en curso y algunas previsiones para los siguientes años.

Cronograma del Presupuesto Participativo

Fases		E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1	Preparación												
2	Convocatoria												
3	Identificación de Agentes Participantes												
4	Capacitación de Agentes Participantes												
Talleres de Trabajo:													
5	Preparación y Convocatoria a Talleres												
	Talleres de Diagnóstico y de definición de criterios y metodología de priorización												
6	Evaluación Técnica de prioridades												
Formalización de los Acuerdos													
7	Perfeccionamiento técnico de proyectos y su aprobación												
Rendición de Cuentas:													
8	Publicación de transferencias en página Web del MEF												
	Registro y Publicación de Avances en ejecución de acuerdos												

Nota: Los meses señalados son los límites máximos y pueden modificarse de acuerdo a la programación en las respectivas jurisdicciones que les permita cumplir oportunamente con la presentación y aprobación del Presupuesto Institucional.

Fuente: Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/76.01. Publicado en el diario El Peruano el 11 de abril de 2007.

IV. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Por su propia complejidad técnica y por la diversidad de intereses de los diferentes actores sociales, los PP han tenido que sortear varios escollos. Algunos de ellos se muestran en los siguientes puntos y deben ser atendidos para perfeccionar el proceso:

- No siempre han tenido el soporte político de las autoridades, en consideración a que los compromisos colectivos (Actas de Aprobación) les reduce su capacidad de maniobra directa en la asignación y priorización de fondos.
- La designación de los agentes de la sociedad civil ha estado casi inevitablemente signado por una lucha de posicionamiento, teniendo en cuenta el porcentaje que les corresponde en los Consejos de Coordinación (40%). En algunas ocasiones las designaciones no han sido representativas.
- Los aportes de los agentes civiles no siempre han sido sustantivos, ya sea porque no se identifican con el proceso, o porque les falta información previa, o porque responden a opciones a veces muy parcializadas, o porque las reuniones de debate o talleres han estado mal conducidos.
- Los talleres de trabajo, orientados a la capacitación de los Agentes Participantes en el proceso, han sido en muchos casos insuficientes en el tratamiento de las temáticas que les son pertinentes y difícilmente soportan tiempos adecuados para un debate riguroso, ya que en general han durado dos días (a veces fraccionados).
- La coherencia o compatibilidad de los proyectos entre los niveles regional, provincial y distrital ha sido en varios casos muy frágil. En efecto, proyectos de alcance local figuran (y se aprueban) en los PP de escala regional o viceversa.
- La correspondencia entre los alcances y contenidos de los PP (tal como se ha señalado anteriormente) ha sido, con bastante frecuencia, débil con respecto a los alcances y contenidos de los Planes de Desarrollo Concertados.
- Un alto número de los proyectos propuestos y aprobados han carecido de suficientes sustentos técnicos, sociales y financieros. Se han definido a partir de perfiles bastante generales o se han topado con exigencias muy elevadas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), las cuales han estado flexibilizándose en los recientes meses.

- No siempre la información sobre el cumplimiento de las metas y la ejecución de los Proyectos ha sido comunicada a la población con la prontitud y el detalle suficiente, generando en determinadas oportunidades confrontaciones innecesarias. Atado a este asunto está la dinámica, no siempre adecuada, de los Comités de Vigilancia Ciudadana (CVC) que son formalmente instancias de control de los procesos y resultados de los PP.
- En el caso particular de las municipalidades rurales, no se ha utilizado la capacidad de iniciativa o la vocación política para unir recursos que les permita abordar de manera conjunta problemas o proyectos de interés común. Ha primado el aislamiento que carece de posibilidades reales para impulsar procesos de desarrollo con impactos significativos. Esta carencia puede ser mejorada atendiendo a la Ley de la Mancomunidad Municipal.

El análisis del desempeño de los Presupuestos Participativos puede ser orientado por una serie de preguntas de prueba, como las siguientes:

- ¿Se han dictado las directrices para iniciar oportunamente el ejercicio presupuestal, teniendo en cuenta el tope máximo para la aprobación del PP por el MEF y por la Ley Anual del Presupuesto Participativo?
- ¿Se han inscrito y se han designado oportuna y consistentemente a los representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación?
- ¿Se han efectuado oportunamente y con un grado aceptable los talleres de capacitación e internalización?
- ¿Ha sido suficientemente eficiente el proceso participativo, en términos de la presencia regular y en particular los aportes de los representantes de la sociedad civil?
- ¿Se ha conformado y está operativo el Equipo Técnico a cargo de precisar rigurosamente los alcances del PP?
- ¿Se ha constituido y está operativo el Comité de Vigilancia Ciudadana; y se ha establecido el portal internet (o los informes publicados en los medios de comunicación locales) donde se muestra el avance del PP?
- ¿Se han acreditado las municipalidades y gobiernos regionales, para recibir las transferencias de programas, atribuciones y recursos?

V. EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2007, N° 28927, plantea en su artículo 10, la implementación del «presupuesto en base a resultados», que tiene como objetivo «lograr que el proceso presupuestario favorezca e impulse el desarrollo progresivo de una gestión orientada a resultados en toda la administración pública»⁷. De esta manera se prevé mejorar la capacidad de la gestión pública pasando del cumplimiento de metas físicas (de corto plazo) a lograr como resultado, cambios en la calidad de vida de los sectores más pobres de nuestro país (largo plazo), es decir este tipo de instrumentos contribuirá a lograr los «objetivos de desarrollo». Los impactos son los cambios fundamentales⁸ que inciden en la calidad de vida de las personas o en el medio ambiente. Pueden configurarse, como ejemplo, del uso racional de los recursos naturales, el fortalecimiento institucional local, el bienestar económico de la población explicada por un incremento del ingreso familiar, o la reducción de la desnutrición crónica.

Su aplicación se efectuará en el presupuesto aprobado para el año 2007, a través de las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Gobiernos Regionales y RENIEC.

La estrategia de la formulación del presupuesto por resultados ha priorizado a la infancia de nuestro país, donde la desnutrición crónica afecta al 25.4% de la población de menos de cinco años⁹, de tal modo que se mejore la calidad del gasto y la gestión de los recursos y se perciba el impacto a partir del mediano plazo. En este caso se plantea ejecutar cinco programas y las siguientes acciones prioritarias para el 2008¹⁰:

7 Exposición «Presupuesto por Resultados en el Perú: Plan de implementación» de Carlos Ricse, funcionario de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. MEF (15-05-07)

8 Medianero Burga, David. «El Enfoque del Marco Lógico en la Gestión de Proyectos – Manual para la Gestión del Ciclo de los Proyectos». 2001.

9 Ver «El Estado de la Niñez en el Perú». UNICEF – INEI. 2004

10 Ib. Nota 23

PROGRAMAS	ACTIVIDADES PRIORITARIAS 2008
Salud Materna y neonatal	Atención a la mujer gestante. Atención del niño menor de 29 días.
Nutrición infantil	Atención al niño menor de 5 años. Atención a Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA) e Infecciones Respiratorias Agudas (IRA). Abastecimiento de agua segura y vigilancia y control de agua para consumo.
Derecho a la identidad	Registro de Nacimiento e Identidad.
Logro de aprendizaje en la educación básica	Control de asistencia de profesores y alumnos. Atención educativa prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años. Formación matemática y comprensión de lectura al final de la primaria. Supervisión, monitoreo, asesoría pedagógica y capacitación a docentes.
Transitabilidad y Accesibilidad	Atención a infraestructura escolar en riesgo. Transporte y comunicaciones.

Para lograr éstos resultados o impactos, es necesario:

- Mejorar el proceso de formulación y ejecución tanto en el presupuesto participativo como en la priorización de proyectos y la gestión de éstos.
- Reforzar los procesos y procedimientos logísticos, en lo referente a la transparencia en la adquisición de insumos, así como en la contratación de servicios.
- Hacer que la provisión de los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda) sean de calidad.

Un aspecto relevante de este tipo de formulación, es que no se debe orientar sólo a ofertar servicios, sino que las acciones deben partir del análisis de la demanda, que puede identificarse en el diagnóstico efectuado durante la formulación del Presupuesto Participativo. Este permite identificar el (los) problema (s), que afectan a la población en

un territorio, de tal modo que se ataque a las causas que lo generan. El Presupuesto por Resultados va más allá de la atención de las necesidades y carencias de las personas. Implica el impulso de las potencialidades locales y regionales que permiten un desarrollo sostenible y la dinamización de los mercados locales y regionales.

La gestión presupuestal basada en resultados o impactos, será obligatoria en el sector público para su aplicación desde el 2008. Este nuevo proceso sólo tendrá éxito si es acompañado de una capacitación sostenida a los trabajadores de los gobiernos regionales y locales.