

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN UNA SOCIEDAD HETEROGÉNEA¹

ROMEO GROMPONE

Como se ha podido comprobar las diferencias en los criterios aprobados para llevar adelante el presupuesto participativo son muy marcadas entre los distintas provincias y distritos que hemos estudiado, la mayoría de ellos situados en el departamento de Puno. Señalemos una primera comprobación, salvo que se haya constituido discusiones por zonas o por barrios y comunidades rurales y de allí haya surgido más que una convocatoria sin restricciones a agentes participantes, una estructura de delegados, el conocimiento de esta iniciativa termina siendo muy restringido en la comunidad. En algunos casos por desinterés de las autoridades o del equipo técnico. En ocasiones también resultado de los costos y tiempo que demanda la participación. Se crea sí a menudo una élite interesada en estos temas, con mayores o menores márgenes de distancia respecto a la población con la que además no tiene por lo general vínculo representativo formal alguno.

Y pareciera existir un doble carril, por un lado se acude a los llamados agentes participantes, por otro se recurre a quienes junto con alcaldes y regidores, y representando a la sociedad civil forman parte de los Consejos de Coordinación Local provincial o distrital. Daría la impresión que cuando como en el caso del distrito de Chancay, se elige el CCL con delegados por segmentos definidos de acuerdo a grupos de intereses compartidos, resulta más efectiva tanto la tarea desempeñada así como las perspectivas de hacer una adecuada rendición de cuentas de lo actuado.

¹ GROMPONE, Romeo, "El Presupuesto Participativo en una sociedad heterogénea", Capítulo VI. En: GROMPONE, Romeo, *El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales*. Estudio N°1, Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú, Mayo 2006, Pág. 49-56.

La compleja relación con los planes de desarrollo concertados

En teoría los presupuestos participativos deben estar asociados al progresivo cumplimiento de las Planes de Desarrollo Concertados. Aquí se presenta un primer entrapamiento. Por razones de escala, y sobre todo en zonas como Sandia donde es muy difícil la comunicación entre sus distintas ciudades y comunidades, el presupuesto se realiza sobre todo a nivel del distrito capital. Una parecida situación existe en Azángaro, quizás porque en su municipalidad provincial se concentra el equipo técnico con mayores niveles de formación. Sin embargo, se entiende por los expertos en el tema que una adecuada planificación requiere pensarse a nivel provincial en términos de circuitos económicos, cadenas productivas, articulación vial, desarrollo de mercados. Ello no parece estar ocurriendo.

En teoría la asignación de recursos debe ajustarse año a año a lo previamente planificado. No suceden por lo general las cosas de esta manera. En parte, este hecho surge del desconocimiento de la que ocurre en el conjunto de la circunscripción administrativa. En parte también obedece, a que daría la impresión que estos Planes de Desarrollo Concertado tienen un diagnóstico insuficiente de los problemas de la provincia. No se elaboran indicadores económicos y sociales precisos que permitan dar cuenta de lo que efectivamente se está avanzando en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Y el enfoque que identifica fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas deriva en un listado a veces errático de problemas, que dificulta articular una perspectiva global.

Advirtiendo nuevamente nuestro desconocimiento en temas de planificación la idea de "visión" en estos proyectos suena a una utopía de la comunidad a la que se aspira -probablemente impulsada por los facilitadores- que una realidad que se vaya construyendo paso a paso. Y de distrito en distrito, de provincia en provincia parece que se estuviera leyendo variantes de un mismo texto, que guardan una considerable distancia con lo que se va sugiriendo acerca de lo que debe hacerse en las diferentes etapas proyectadas. Probablemente sea un obligado ejercicio impuesto por los organismos de cooperación internacional. Y en buena parte obedece a traslados de metodologías utilizadas en el ámbito empresarial. La probable diferencia es que en este último caso se establecen metas cuantitativas que pueden comprobarse en contraste con el difuso lenguaje que se utiliza para

pensar en el futuro de los espacios locales considerados. La situación parece difícil de revertir en el corto plazo. Los especialistas en el tema se han acostumbrado a pensar desde estos parámetros. En algunos casos tendría que darse una “vuelta de tuerca” en sus discursos a cuyas exigencias no podrían responder ya que los pondría en un nuevo estadio en cuanto a conocimientos y a imaginación. Se sabe de las dificultades de modificar hábitos de pensamientos arraigados.

Los comprobados avances graduales

Aun con estas dificultades corresponde señalar los presupuestos participativos han avanzado en las tareas básicas que le señala la ley-marco, como la identificación de agentes participantes, la capacitación, la realización de talleres, la evaluación técnica de prioridades, la formalización de acuerdos y en menor medida, la rendición de cuentas. Sólo que cada distrito o provincia lo hacen a su manera particular. Lo adaptan atendiendo tanto a criterio de lo que las autoridades entienden debe ser una buena política en el tema como a las realidades geográficas, políticas, económicas y sociales de la zona en que actúan.

Las concepciones de aquello que debe entenderse por agentes participantes parecen tener en las autoridades locales una visión menos reglamentarista que la establecida en el Instructivo del MEF, en la que en teoría cualquiera puede tener esa condición. Se atiende sobre todo a las organizaciones sociales y sus representantes, distinguiendo en la mayoría de los casos entre zonas urbanas y rurales, reuniéndolos primero para que discutan en su sitio y concurriendo luego a la instancia identificada como de formalización de los acuerdos,- aunque no siempre se la denomina así - que ya tiene la lógica de un plenario con una adecuada discusión previa.

Las diversas estrategias de capacitación

La capacitación es en algunos casos una tarea con cierto grado de elaboración. En Chancay, por ejemplo, la discusión no se limita a explicar el presupuesto participativo en sí mismo sino se tratan temas que afectan a la comunidad, por ejemplo problemas como los de agricultura y el desarrollo social. En Azángaro y Sandía se trata de consolidar la labor de los equipos técnicos con una información que prestan ONGs especializadas en el tema, lo que otorga mayores

garantías que se va a hacer un trabajo profesional competente. El Ministerio de Economía y Finanzas, quizás por problemas de disponibilidad de personal, parece limitar sus tareas actuando solamente a nivel regional., Salvo recientemente en José Domingo Choquehuanca, entre los distritos que son parte de este estudio en que ha promovido un proyecto que tiene este componente de formación, llamado “Voces de los Pobres”, que se encuentra en su fase inicial.

Lo que suele ocurrir con frecuencia es que la capacitación se fusione con el primer taller limitándose el alcalde o un facilitador a dar una información sumaria de lo que va a discutirse y los parámetros con los que se va a organizar la discusión.

Las dificultades de los equipos técnicos

Los equipos técnicos a nivel regional – como hemos podido comprobar en otro trabajo sobre el tema- son muy diferentes en cuanto a su interés, conocimiento y compromisos con respecto a los presupuestos participativos, y en general a la intervención de la comunidad en asuntos relativos a asignación y administración de recursos. El caso del gobierno regional de Puno es uno de aquellos en que se percibe una marcada actitud de prescindencia. En teoría, puede pensarse que con una conducción política adecuada, puesto que dispone de los recursos suficientes para disponer de un personal calificado, la situación puede variar sustantivamente. Por supuesto habrá tensiones entre lo que decide la autoridad y lo que finalmente se ejecuta. En algunos casos responderán a la normatividad vigente. En otros harán una suerte de ejercicio de simulación en que cumplirán formalmente las instancias participativas siendo conscientes estos profesionales que podrán reservarse las decisiones finales. Es otra manifestación más de las intrincadas relaciones entre lógicas políticas e inercias o intereses burocráticos.

A nivel provincial, como se ha visto, los niveles de competencia son disímiles si se pasa de una a otro territorio, pero en todo caso pareciera que en la mayoría de las situaciones encontradas, estuviera el trabajo principal anclado en el distrito capital y ello le pone límites a su campo de observación. Este último es el punto de partida. Solo a partir de allí se permiten una visión más amplia que abarque lo que en teoría es su ámbito jurisdiccional. El distrito al que se privilegia tiene un efecto de arrastre sobre lo provincial cuando en teoría debiera ocurrir la situación

inversa. Diversas razones explican esta situación. En algunos casos dificultades de traslado material de una zona a otra y aun cuando pudieran hacerlo, falta de tiempo para enterarse de lo que ocurre en los diferentes lugares. En otras situaciones, probablemente no quieran afrontar, o no están en condiciones de hacerlo, los costos políticos de negociar con alcaldes distritales y con los raleadas equipos técnicos que se cuenta en ese nivel, que pueden ir de morosas negociaciones a conflictos que no son sencillos de encauzar.

Esta dinámica revierte el proceso otra vez hacia el distrito capital donde se espera que concurren los alcaldes a presentar sus propuestas. Allí las situaciones pueden variar. Azángaro como se ha visto establece ejes ordenados en pocos ítems definidos con precisión, considerados como de prioridad provincial para asignar fondos, que tiene que ver con decisiones políticas y una adecuada comprensión de lo que corresponde decidir en los diferentes niveles de circunscripción administrativa., lo propio de la provincia, lo propio del distrito En Sandia se busca soluciones intermedias- fijar elementos comunes, conceder a cada zona fondos específicos -, en un territorio desarticulado donde se tiene un escaso conocimiento de lo que está ocurriendo en otras zonas que no sean la capital. Finalmente, en otras circunscripciones se opta por asignar partidas a los diferentes distritos escamoteando lo propio y diferenciándolo de las atribuciones provinciales, incurriendo en la "atomización" del gasto, que parece ser la única situación percibida por las ONGs especializadas en el tema.

Cuando llegamos a los distritos, especialmente los rurales, nos encontramos con uno o dos técnicos a veces poco informados desbordados en sus responsabilidades. Los materiales que dan cuenta de las etapas del presupuesto participativo están dispersos en los cajones de viejos escritorios o en archivos y hasta en anotaciones en un cuaderno. En ocasiones les cuesta a los funcionarios ubicarlos pese a la buena voluntad que hemos encontrado en todos los casos para tratar de facilitarnos la información que requeríamos. Cuando existe una ONG que actúa en la zona este desorden deja de estar tan presente, quizás por interés en ayudar al proceso, en parte porque están obligadas a dar cuenta a las agencias que la apoyan de lo que han realizado. Y les cuesta a estos técnicos reconstruir el presupuesto participativo. A veces pasa a ser poco menos que una tarea compartida entre estos profesionales y el investigador.

A partir de estas comprobaciones suena bien intencionado pero un tanto desenfocado con la realidad la constitución de equipos técnicos mixtos que sugiere el instructivo del MEF, integrados por los profesionales de los gobiernos locales y los CCR y los CCI con preocupación de que se participe e la sociedad civil. Quizás funcione a nivel regional y no en todos los casos y en provincias predominantemente urbanas con las limitaciones ya señaladas. No ocurre lo mismo con aquellas zonas en la que existen fuerte presencia rural y dificultades en las comunicaciones. Los profesionales poseen conocimientos que le van a otorgar preeminencia con respecto a los representantes de la sociedad civil de los CCL, que no disponen de tiempo y recursos para ingresar en una lógica administrativa competente.

Una alternativa utilizada es que intervengan las ONGs asesorando a los CCL con el propósito de darle mayor eficacia a su labor. La solución es en buena parte aleatoria ya que depende de intervenciones circunstanciales en una zona que ellas eligieron y no constituye por cierto un instrumento para definir una política pública generalizada con orientación descentralista. Estas ONGs asesoran, se insertan en el gobierno local o actúan como una contraélite. Estas instituciones, además, pueden en ocasiones perseguir objetivos particulares que no necesariamente coinciden con las finalidades propuestas en el presupuesto participativo. O siguen un mismo rígido plan de actividades en gobiernos locales que cubren territorios de muy disímiles características,

El problema no es de sencilla solución. Sería irrealista pretender que existan equipos técnicos capacitados en los más de 1800 gobiernos distritales que existen en el país. Lo que puede pensarse- y otra vez afrontamos un problema de costos- es que los profesionales de las provincias procuren actuar descentralizadamente dialogando y asesorando en los distritos en algunas jornadas de trabajo compartidas. Aseguraría mayores niveles de coherencia. A la falta de disposición de recursos se plantea un severo problema de tiempo disponible. En teoría debe discutirse primero lo distrital, luego lo provincial, después lo regional. El lapso para hacer todo ello es sin embargo de un año. Aun cuando funcione un preciso mecanismo de relojería no puede establecerse un cronograma en que los profesionales más capacitados puedan cubrir todos estos frentes a la vez. Una solución provisional y por cierto no del todo satisfactoria es diferir, como veremos más adelante con algo más de detalle, por un año lo provincial limitándose a que se

resuelva por medio de un plenario entre alcaldes y regidores distritales y provinciales y que se concentre la actividad en los distritos definiendo un horizonte para un período que se prolongue a varios ejercicios presupuestales y después esperar que lo acordado se cumpla, lo que no necesariamente está garantizado.

Los talleres: la conveniencia de descentralizar y de fijar parámetros al debate

Los talleres parece aconsejable que cumplan dos requisitos, que se realicen en su primera etapa de modo descentralizado como se hace por ejemplo en Chancay y Azángaro yendo a diferentes zonas – en Sandía no se tiene idea en la capital de lo que está ocurriendo en algunos distritos de la provincia - y que el equipo técnico establezca los montos de aquello que puede discutirse participativamente en cada lugar. De este modo la población sabe a qué atenerse, hasta donde puede llegar con sus propuestas y proyectos permitiendo que no se exceda en el establecimiento de sus prioridades, desbordando aquello que las autoridades pueden razonablemente decidir.. Esta precaución facilita además que no haya sorpresas en el momento de la evaluación técnica. En cierta manera esa tarea puede asociarse con la realización del taller final en que se definen en conjunto las propuestas.

Los profesionales ya pueden hacer no necesariamente perfiles de proyectos- dado el monto de los fondos discutidos no es necesario por lo general la aprobación del Ministerio de Economía y Fianzas – sino fichas técnicas que establezcan naturaleza de las obras, montos requeridos, plazos para su ejecución, impacto. Este es el criterio seguido por ejemplo en Chancay, colaborando en esta tarea especialistas de la sociedad, lo que garantiza niveles de transparencia, A su mayor eficacia, se agrega la ventaja que evita en buena medida que alcaldes y regidores intervengan intempestivamente, previo a la aprobación por parte del Consejo Municipal, alterando órdenes de prioridades o introduciendo propuestas que no habían sido discutidas previamente, aduciendo la falta de viabilidad de aquellas iniciativas que propusiera la comunidad en los talleres.

Distinguiendo lo provincial de lo distrital

Como se sabe hasta por la premura de los plazos resulta extremadamente complejo articular la discusión de los presupuestos

participativos distrital, provincial y regional, al margen que no siempre están bien definidas las competencias exclusivas o concurrentes de cada una de estos niveles. Y ya vimos además lo extremadamente complejo que en lugares como Sandía resulta definir un presupuesto provincial participativo que en todo caso se decide en una reunión con alcaldes y regidores distritales, de los cuales no siempre se tiene idea que en sus jurisdicciones respectivas hicieran intervenir a la comunidad en la toma de decisiones. En este marco parece razonable la decisión tomada en Azángaro. Se trata que lo provincial se ordene en torno a pocos temas articuladores, en el caso electrificación, obras de infraestructura o proyectos productivos. Los ejes pueden variar y además considerar proyectos de articulación interdistrital. La ventaja de esta propuesta es que la provincia se toma como centro de la planificación a ese nivel, evitando la inconveniente superposición con reclamos dispersos, poco integrados de los distritos que tienen su propia circunscripción administrativa, para discutir y decidir sobre ellos.

Un problema asociado lateralmente al anterior, es el de los ciclos políticos. Tal como había ocurrido antes con las experiencias de concertación, el cambio de autoridades municipales puede cambiar y en ocasiones radicalmente, el impulso que puede darse a los presupuestos participativos que dependen en buena medida de la iniciativa de los alcaldes y los concejos municipales. No tiene mayor sentido, a mi criterio, que en tiempo de elecciones los candidatos celebren Acuerdos de Gobernabilidad, práctica generalmente promovida por las ONGs. No hay garantías de que quienes ganen cumplan los compromisos, en buena medida porque no existen instituciones de la sociedad civil con la suficiente influencia para velar por el cumplimiento de lo acordado. Y de poco sirve la reconvención moral.

La solución debiera ser pensar el presupuesto participativo manteniendo un horizonte de cambios de largo plazo pero tomando en cuenta prioritariamente los cinco años de una gestión local. Este punto de partida permite actuar con relativa efectividad y reducir la incertidumbre. Y en el primer año convendría dedicarse a afirmar lo distrital si lo que se quiere, como se proclama, es dar márgenes que aseguren un efectivo arraigo social de la iniciativa, tratando de ordenar lo que va a realizarse en lo venidero, no yendo más allá de los plazos de una determinada administración. A partir de allí procurar que marchan de modo acompasado, lo que por cierto no es tarea sencilla, los

presupuestos participativos provinciales y distritales².

¿Quién conoce los presupuestos participativos?

En general la estrategia de investigación que aquí se ha emprendido es empezar las entrevistas realizadas en cada lugar con la persona que según informaciones previas recogidas conocía más del tema. En algunos casos era un integrante del equipo técnico, en otras un experto de alguna ONG. Ellos por lo general explicaban con propiedad lo que estaba ocurriendo sin un discurso estereotipado. Posteriormente se hablaba con el alcalde o un regidor, un integrante del CCL, representantes de organizaciones sociales, eventualmente con críticos a la gestión del gobierno local para obtener así una perspectiva más integral y pluralista.

Por lo común, podía percibirse que en buen número de estos interlocutores el proceso de presupuesto participativo en el mejor de los casos sólo se lo conocía en líneas generales, la mayoría de las veces se identificaban sólo algunas de sus etapas y con frecuencia con extrema vaguedad. La conversación desembocaba finalmente en un análisis de los problemas del distrito o de la provincia o de la actuación del gobierno local. La situación variaba en parte en Chancay donde los regidores tenían un conocimiento adecuado, lo que me parece debe atribuirse a que allí intervenía un partido político que hacía de los presupuestos participativos uno de los ejes principales de su propuesta, probablemente por motivos en que se entremezclaban sus convicciones con un intento razonable de procurar ampliar su base de apoyo entre vecinos y comunidades.

No puede pretenderse, es cierto, que esta iniciativa sea conocida aun en sus rasgos generales por el conjunto de la población. En cambio debiera ser parte de los conocimientos incorporados por miembros de los CCL, funcionarios del gobierno local, alcaldes (en este caso tienen a veces una noción general e imprecisa de sus obligaciones) y las principales organizaciones sociales. Hasta donde he podido comprobar ello no ocurre así. ¿Una iniciativa de participación sin participantes? Conviene no exagerar. Algunos talleres funcionan. Las personas en la comunidad poco a poco adquieren una noción de que tienen atribuciones y derechos de intervenir en la discusión sobre las obras y servicios que convienen a la localidad. Debe reconocerse que esta idea

² Esta idea, que me parece pertinente, ha sido sugerida por María Isabel Remy.

del presupuesto participativo supone reconocer que es un proceso gradual. En algunos casos se tiene conciencia de ello. En otros da la impresión que los promotores de esta iniciativa se encierran en un círculo restringido de interlocutores y encuentran avances donde no lo hay.

El sentido realista de lo que pueden hacer los Comités de Vigilancia

Como se sabe los sucesivos Instructivos del MEF establecen la necesidad de formar Comités de Vigilancia que incluso, ante la identificación de irregularidades, pueden presentar denuncias ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso. Como hemos señalado en otro trabajo estas disposiciones tienen poco asidero con lo que pueden hacer estos representantes en las precarias realidades locales. La solución más atinada parece ser la asumida en Chancay en que se nombra un Comité de Vigilancia por cada una de las cinco zonas en que se ha dividido el distrito y se le entrega documentos informativos acerca de los proyectos a ejecutar. Quizás no se encuentren en condiciones de hacer un seguimiento minucioso. Pueden, sin embargo, tener ideas de costos, plazos en los que se va ejecutando la obra, calidad de los materiales empleados y de esa manera supervisar a una gestión en temas específicos e informar de ello a la comunidad.

Una iniciativa que adquiere creciente vigencia

Los presupuestos participativos tienen costos. En provincias desarticuladas requiere viajes de los equipos técnicos de apoyo a la tarea, de coordinación y de supervisión de los labores de administración y consulta en las distintas zonas. Y si bien es necesario promover un debate centralizado tiene que haber un taller final de priorización de proyectos donde no solo corresponde que sean discutidos por las autoridades municipales sino por delegados de la comunidad, si en verdad se quiere que sea participativo. Supone gastos de traslado, alojamiento y compensación por los días de trabajo perdidos. En otro plano, no puede aspirarse a una participación sin tregua del conjunto de vecinos o de comunidades, desgasta su intervención por falta de tiempo y de recursos en lugar de promoverla. Es necesario entonces auspiciar una etapa de consulta con una convocatoria amplia y luego el nombramiento de delegados que asuman la responsabilidad e informen y llegado el caso, rindan cuentas de lo actuado.

Debe tenerse en cuenta además que si algo ha caracterizado las sociedades locales, sobre todo en ámbitos rurales ha sido el predominio de los conflictos al interior mismo de la comunidad más gravitantes y extendidos que los procesos de concertación y de participación. El desafío principal que se enfrenta ahora es procurar institucionalizar los primeros. Por otro lado, no consigue entenderse del todo – por lo menos para un observador desprevenido como el que escribe estas líneas – el sentido que tienen las reuniones anuales que realizan las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas con representantes de ONGs y especialistas en el tema para introducir correcciones al Instructivo que pretende darle orden al proceso. Como creo que se ha podido demostrar la consecuencia de seguir agregando disposiciones en lugar de establecer unas pocas principios rectores, entorpece el proceso y demuestra poca sensibilidad a lo que es la heterogeneidad política, social, cultural y hasta territorial del país, que debiera más bien estimular a que se promueva la innovación. Y en algunos casos los planteamientos expuestos surgen desde el escritorio de los expertos- lo que no es incorrecto de por sí- a condición que antes se hubiera hecho un esfuerzo por tratar de entender las realidades locales, tal como ellas son y no atrapadas en un discurso normativo sobre lo que se pretende que tiene que suceder.

Mi impresión es que existen severos obstáculos que impiden en muchos casos hacer presupuestos participativos regionales. No ocurre lo mismo a nivel de provincias y distritos si bien como se ha señalado no son pocas las dificultades a vencer. Las soluciones van por asegurar la participación social siendo flexibles y creativos, más que atenerse rígidamente a las formulas de un dispositivo legal o un reglamento que tienden a generalizar soluciones, lo que las vuelve inaplicables. Y estas alternativas confiamos que se vayan encontrando.