

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PROVINCIAS Y DISTRITOS¹

ROMEO GROMPONE

Una tendencia reciente en América Latina busca extender los mecanismos de participación ciudadana más allá de lo que en las constituciones de décadas atrás se llamaban instituciones de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa ciudadana – este último un mecanismo en los hechos no utilizado – para introducirla también en la gestión de las políticas públicas. No se trata entonces ahora de recurrir a los ciudadanos para que estos intervengan únicamente en determinadas coyunturas críticas o en decisiones políticas estratégicas. Ni recurrir al solo pronunciamiento electoral. El tema se vincula en los tiempos presentes con mecanismos de consulta y decisión en la definición de políticas públicas. Los temas se asocian a procedimientos habituales de gestión entonces y ya no el momento excepcional asociado a cambios de régimen o a decisiones estratégicas.

La discusión sobre asignación de recursos como garantía de gobernabilidad

Los fundamentos para justificar estas nuevas medidas que llamaban a la intervención ciudadana no son los mismos según quienes lo preconizan. En algunos casos se entendía que determinadas políticas sociales, sobre todo, aquellas focalizadas para atender las situaciones de extrema pobreza necesitaban el compromiso, y a veces también el trabajo, de los considerados beneficiarios para su ejecución. Y que en lo que tiene

¹ GROMPONE, Romeo, "El Presupuesto Participativo en provincias y distritos", Capítulo I. 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. 4-9.

que ver con una cobertura y la intervención extendida en temas como la salud y la educación, la participación resolvía problemas a las autoridades. Si se quería que el sistema de salud, por ejemplo, se expandiera, la posta médica requería la contribución de la comunidad y en lo relativo a la educación promover en la escuela un activo compromiso de los padres de familia. Como una suerte de contraprestación se le otorgaban oportunidades de opinar sobre la calidad del servicio y hasta en algunos países incidir lo relativo a la selección de maestros, lo que hacía razonable que la comunidad asumiera algunos costos por la decisión tomada.

Esta perspectiva atiende a razones de eficacia y de gobernabilidad. Los funcionarios ejecutores deben responsabilizarse de sus actos. Ocurre que para ello no basta el establecimiento de una cadena administrativa jerárquica. Sus problemas de funcionamiento adecuado se hacen sentir especialmente por razones diversas en estados federales como Brasil y Argentina o en países muy heterogéneos como los andinos. No logra constituirse una burocracia capacitada y confiable. Los ciudadanos, a veces vistos también como clientes y usuarios están en condiciones de dar cuenta de la calidad de una gestión administrativa. A la vez se pretendía con ello que en determinados temas no se desataran tensiones o controversias explícitas que la administración no pudiera resolver. No se trataba, por cierto de que se estaba pensando en el Gran Hermano que sabe lo que estaba ocurriendo hasta en lo más recónditos lugares. Esperaban quienes tomaban estas orientaciones que utilizando estos mecanismos, por lo general más de consulta que de decisión, se pudiera saber más, tanto de las burocracias locales como de lo que estaban haciendo algunas asociaciones de la comunidad, buscando su consentimiento. En ocasiones también se trataba de encauzar sus actividades de modo que ellas fueran conocidas por la autoridad, ordenado también sus demandas. Esta idea tenía entonces nociones de promoción de iniciativas con el ejercicio de un velado control social.

La búsqueda de profundizar la vida democrática

En otros casos las razones de esta participación son distintas. Se busca con ella profundizar la democracia, y desde esta común punto de partida se entiende en algunos casos que la democracia participativa era un modelo superior a una representativa elitista, Otras orientaciones más moderadas dentro de esta misma corriente entiende que ambas

propuestas pueden complementarse. El aprendizaje democrático requiere saber elegir y saber actuar, delegar responsablemente en otros en determinados temas, hacerse escuchar por aquellos que administran los asuntos que le conciernen sobre los cuales disponen progresivamente de los canales adecuados para estar informados y para sugerir cambios, o llegado el caso establecerlos.

En esta concepción vinculada al republicanismo se recupera además en el proceso la noción de transparencia en los actos del gobierno, la idea que sus distintas instituciones tienen que informar de las decisiones que se toman y que junto con los mecanismos de controles y balances que debe existir entre los poderes del estado, debe haber también un proceso de seguimiento realizado, esta vez desde la sociedad. En el fondo, sin acompañamiento de este proceso que se acostumbra a denominar, de un modo un tanto desafortunado por su tono inquisitivo, de vigilancia, la idea de transparencia pierde sentido.

Como vemos, y nos ha tocado insistir en ello los últimos años, concepciones distintas llegan a confluir en apariencia en un mismo fin, en lo que la socióloga brasileña Evelin Dagnino llama confluencias perversas, no reconociéndose que en la primera hipótesis los ciudadanos son por lo general prestadores de servicios, si bien en ocasiones formalmente parecen poseer más competencias. En el segundo caso se los quiere situar en la trama misma donde se toman las decisiones entendiendo, en lo que a mi criterio tienen posiciones más atinadas, que no se trata de encarar todos los temas sino aquellos que pensando con seriedad conocimientos y tiempo disponibles, están a su alcance.

Estas distintas maneras de entender la participación coexistieron de modo relativamente pacífico por lo menos desde hace una década. Encontraron una inesperada coincidencia, promoviendo esta iniciativa, organismos internacionales como el Banco Mundial y radicales desencantados o confundidos que no encontraban discursos críticos alternativos al orden existente y la defensa de este principio les daba una salida acaso provisoria. En otro plano, se emprendieron reformas constitucionales entre ellas especialmente el caso de Colombia en 1991 y de Perú en 1993 que extendieron estos mecanismos de participación O en el caso singular de Bolivia en reformas neoliberales como la realizada por el primer gobierno de Sánchez de Lozada se tuvo la habilidad de atenuar en parte la crítica de sus opositores, estableciendo

una Ley de Participación Popular, con previsiones de la intervención de la comunidad en la gestión local, incluido Comités de Vigilancia con capacidad de vetar decisiones de los alcaldes.

En un caso la participación no se alejaba de las orientaciones predominantes en la región de terciarizar servicios y ejecución de obras, descargando de obligaciones al estado. El razonamiento podía involucrar grandes empresas como pobladores en aquellas actividades que no resultaban rentables para la iniciativa privada. Y en ocasiones como ocurriera con el gobierno de Fujimori podía servir una cuidadosa administración de recursos y oportunidades para utilidades prebendalistas o el establecimiento de relaciones de clientela con los grupos más pobres.

La participación, en la otra propuesta, apelaba, como se ha visto, al fortalecimiento de la ciudadanía. En ocasiones, se daba por supuesta la fortaleza de la sociedad civil. Otros más escépticos dentro de la misma corriente, notaban su debilidad y entendieron que hacer intervenir a organizaciones sociales debilitadas, en los asuntos públicos era una estrategia para que recuperaran vigencia, incluso en un plano superior al de la sola presentación de demandas.

En el clima antipolítico de la década de los 90 planteamientos opuestos podían coexistir, si bien uno de ellos esperaba que la comunidad interviniera fundamentalmente en decisiones tomadas previamente por la administración o en la resolución de restringidos problemas locales. Y la otra propuesta esperaba intervenciones decisivas en políticas sociales y en los diversos niveles de gestión regional, local y provincial. Lo que llama la atención que un buen número de activistas de la participación no tomaran en cuenta estas diferencias o las pasaran por alto. Probablemente el advenimiento de la democracia con la apertura de espacios de deliberación y el estallido de demandas, asestó un golpe, si bien no definitivo, a esta inocencia primera.

La descentralización y el crecimiento de los interlocutores políticos.

Las reformas dirigidas a la descentralización tienen según los países orientaciones y preocupaciones diversas. No son las mismas las intenciones en Chile en la década del 80, Bolivia los 90 y Perú en años recientes, y escapa a este trabajo comentar las diferencias que en buena medida se asocian a los dilemas antes mencionados. En el caso

peruano en particular ha aumentado el número de interlocutores políticos. Han aparecido nuevamente en el país presidentes regionales a la vez que les ha dado mayor importancia a las tareas y responsabilidades de alcaldes provinciales y distritales. Se procura, o se dice procurar, la articulación entre cada una de estas instancias, no siempre con éxito, en el nuevo marco legal. La idea de una progresiva, gradual e irreversible transferencia de competencias desde sectores del estado pretendería en teoría acercar aspectos de la gestión pública en asuntos que debieran concernirle a la comunidad. Hay más espacios en donde se toman decisiones con la particularidad además de que son aquellos en la que más sentido tiene, por la agenda que tratan, la intervención de la sociedad organizada y en general, de los ciudadanos.

En este nuevo escenario- en el que además existe una generalizada desconfianza tanto a las élites políticas en general como aquellas que existen en las sociedades locales, que por lo general son extremadamente débiles -se considera necesario, y con razones atendibles, que la asignación de recursos destinados a un distrito o una provincia ameritan una discusión en la que intervenga la comunidad. En una región, en cambio, probablemente, los problemas a resolver son más complejos y más notorias las dificultades para adquirir la información necesaria para controlar y actuar.

Los pobladores pueden conocer cuáles son las obras y servicios que quieren priorizar. Las organizaciones sociales existentes disponen de un conjunto de demandas a veces articuladas unas con otras, en ocasiones dispersas, junta de regantes, asociaciones de barrios, comunidades campesinas, cámaras de comercio, asociaciones de productores. En el caso de algún nivel de coordinación previa pueden llegar a establecer niveles de coordinación entre ellas y fortalecerse. Al mismo tiempo, como otro efecto virtuoso puede esperarse que de esta manera los alcaldes y regidores - muchos de los cuales en el caso peruano llegaron a su cargos con un menguado apoyo en votos en medio de una dispersión de partidos y movimientos que postulan- puedan legitimar su gestión que tiene este problema de origen, sabiendo que sus vecinos han hecho llegar sus opiniones y ellas han sido tomadas en cuenta. Finalmente, el hecho que el Consejo Municipal tome la decisión final.- lo que ocurre por lo general en la experiencia de la mayoría de los países- evite que se modifique la arquitectura institucional, tal como ella ha sido pensada. Se espera, finalmente, que

esta discusión si bien no elimine, disminuya los riesgos del clientelismo o la cooptación. Tales son los efectos que se esperan difundiendo la experiencia de los presupuestos participativos. Estos objetivos no siempre se logran pero pareciera que con esta iniciativa se está caminando en una buena dirección.

Esta experiencia se la piensa como una posibilidad abierta de innovación política en la que debe recogerse las iniciativas que pueden provenir tanto de la llamada sociedad civil, como de partidos (al fin de cuentas la experiencia más conocida e inspiradora a ha sido la de Porto Alegre a partir de un proyecto de una organización política) y de alcaldes y concejos municipales y atraviesa desde comunidades rurales y centros poblados a grandes ciudades. Desde esa perspectiva debe entenderse que las formas en que se debe asumir la participación ciudadana tienen que ser extremadamente diversas, desde pequeñas reuniones en que vecinos o campesinos expresen sus opiniones hasta en el otro extremo un proceso complejo de diálogo y negociación entre, por un lado, técnicos y políticos cuya fuente de autoridad proviene de cargos electivos y por otro, delegados de organizaciones sociales también asesorados por especialistas.

Los problemas de la legislación vigente sobre presupuestos participativos

No ha ocurrido así en nuestro país. Un mismo esquema debe seguirse para los distritos, las provincias y los 25 gobiernos regionales. Ciertamente que puede haber espacio para la innovación, de modo que sin apartarse de las disposiciones legales que ordenan el proceso cada gobierno local lo asocie con lo que son sus particularidades y problemas a resolver. No entramos en detalle a analizar las disposiciones que regulan esta propuesta para no cansar al lector. Nos limitamos a señalar lo básico.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27.867 promulgada en el 2002 en el Art. 21 ENC. b introduce por primera vez explícitamente la idea del presupuesto participativo. Lo asocia con a al plan de desarrollo concertado como una competencia en que el Presidente regional debe encargarse de proponer y ejecutar, sometiéndolo a la aprobación del consejo regional, Existía consenso acerca de la conveniencia que existiera también un Consejo de Coordinación Regional con participación de alcaldes provinciales y representantes de la sociedad

civil como entidad de consulta y deliberación. Su creación, sin embargo, provocaba controversias. Se planteaba una discusión política acerca del peso que debía tener este último organismo. No se dudaba que no tenían facultades para tomar decisiones. Algunos grupos políticos temían, no obstante, que por razones directamente asociadas a correlaciones de fuerza existentes o que eventualmente pudieran plantearse, estos consejos de coordinación pudieran competir con los consejos regionales que eran los organismos donde los representantes habían llegado a sus cargos a través de pronunciamientos electorales.

Se dictó entonces una norma complementaria, la ley 27902 que establece una relación de alcaldes provinciales y sociedad civil con 60% o 40% de representantes respectivamente, junto a otras especificaciones que no es del caso hacer referencia aquí. La ley Orgánica de Municipales No 27292 prolonga el sistema a los Consejos de Coordinación Local provincial y distrital. El sistema de asignación de recursos previendo la intervención ciudadana se extiende a todos estos niveles de gestión.

Contamos entonces con presupuestos participativos regionales, provinciales y distritales. En apariencia es un mecanismo de “muñecas rusas” en la que una instancia contiene a la otra. Sin embargo, hasta por los plazos fijados todos se van desarrollando al mismo tiempo, Y empiezan las complicaciones. La Ley Marco del Presupuesto Participativo No.28.056 establece fases: identificación de agentes participantes, capacitación, desarrollo de talleres de trabajo, formalización de acuerdos, rendición de cuentas y otros que se puedan acordar en cada caso. Hasta aquí -y si se tiene la perspicacia de no asimilarlas con el establecimiento de una secuencia rigurosa -no se plantean mayores problemas. Cada región, distrito y provincia puede cumplir estas tareas que son necesarias hasta por sentido común, adaptándolas a sus realidades locales. La reglamentación posterior dictada es manejable en el mismo sentido

Los sucesivos Instructivos del Ministerio de Economía y Finanzas en su empeinado afán casuístico complican el proceso. Ahora cada etapa, la llamada preparación que se introduce yendo más lejos de lo previsto por la ley, la convocatoria, la identificación y registro de agentes participantes, los talleres de trabajo, la evaluación técnica, la formalización de acuerdos, la rendición de cuentas y la constitución de comités de vigilancia resulta pautada al detalle. El instructivo es por lo

general inaplicable, por dar una razón entre muchas otras, en la mayoría de los departamentos por dificultades de comunicación y, en distritos pequeños, por la falta de un equipo técnico.

Este dispositivo no tiene afortunadamente fuerza vinculante. Sin embargo en una suerte de malhadada fantasía sociológica- no se me ocurre otra manera de expresarlo – los que estudian el proceso, a veces con la mejor voluntad, registran a través de algún informante clave lo que a sucedido con cada paso, su grado de cumplimiento y sus dificultades. Mientras en algunos casos los equipos técnicos realizan flujos de etapas y esquemas de funcionamiento con trazos mal hilvanados en la que se van mezclando lo distrital con lo provincial. Cada instancia. Como se ha visto en la legislación vigente, debiera regularse por separado. Como veremos en muchos casos entremezclan un nivel con otro. Y lo hacen de tal modo que pareciera que estuvieran apegados al pie de la letra a lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, si bien conscientes o no tergiversan lo que allí se dispone. Y como veremos existen, en algunos casos, razones consistentes para apartarse de lo que las normas disponen.

Los casos analizados

Este trabajo analiza dos presupuestos provinciales, los de Sandia y Azángaro, y cuatro distritales, dos de capitales llamadas también Sandia y Azángaro, otro también en Azángaro, José Domingo Choquehuanca, todos ellos en Puno para luego en un brusco giro de timón trasladarnos al distrito de Chancay en la provincia de Huaral cerca de Lima. Las diferencias encontradas en cada circunscripción elegida nos hacían entender que no andábamos demasiado despistados en nuestras intuiciones primeras. Cada gobierno local definía su propio estilo de buscar la participación ciudadana. En buena parte de los casos lo habían logrado, lo que parece no ocurrir con las regiones. Demostraba que algunas personas comprometidas en el proceso eran mucho más sensibles a la heterogeneidad de nuestra sociedad y a las realidades de su localidad que los investigadores que se ocupaban del tema.

Se señala con frecuencia que la inspiración requiere 90% de transpiración y 10% de talento. No quiero con ello pretender establecer una suerte de ley de cuotas, y seguramente en este caso falta el talento y la inspiración. En todo caso había que entrevistar a diversos actores que participaron del proceso, saber que en los testimonios íbamos a encontrar incongruencias y había que armar los acontecimientos para

que finalmente adquirieran sentido, estudiar las distintas ordenanzas y su distancia con la realidad que los buenos abogados saben que es inevitable y hasta necesario que ocurra. Para los sociólogos se trata de emprender una tarea para la que no estamos bien preparados, quizás porque somos mucho más ingenuos que un jurista experimentado. Había además que leer actas de los talleres, descubrir lo que allí importaba discutir entre los participantes y lo que surge entre líneas, saber la suerte de los proyectos priorizados dentro de las limitaciones de quien no tiene una formación en temas de planeamiento o en asuntos contables, descubrir lo que hacían y lo que ignoraban los Consejos de Coordinación Local y Los Comités de Vigilancia.

Esperamos que los resultados sean de algún interés no sólo para quienes estén interesados en el tema de los presupuestos participativos sino porque de su interpretación pueden salir algunas sugerencias para entender las relaciones entre autoridades y sociedad en espacios locales que poco se parecen los unos a los otros, más allá del hecho circunstancial que la mayoría provienen del distrito de Puno. Y en las conclusiones quizás puedan sugerirse algunas recomendaciones de políticas a aplicar.

Elisa Wiener hizo el trabajo de campo en Sandia con un estilo perceptivo y sensible que está caracterizando su trayectoria intelectual. Esta vez las conclusiones corrieron por mi cuenta así que la eximo de cualquier responsabilidad. Entre quienes se entrevistaron con nosotros destacó la ayuda prestada por el alcalde de José Domingo Choquehuanca, Ponciano Mamani Ccala, el experto de CARE en la misma zona Valerio Tapia, el alcalde de Sandia Enrique Quilla, Richard Paúcar y Roger Maquera, técnicos en la misma provincia, Oscar Gallegos y Jorge Romero en Azángaro, Carlos León, responsable de la Oficina de Participación Ciudadana y Williams Jurado, regidor en la provincia de Chancay. Todos ellos tuvieron la deferencia de mantener prolongados diálogos sobre el tema de nuestra investigación. En todo momento conté con la colaboración del equipo del SER, especialmente Rosalva Palao que me acompañó a José Domingo Choquehuanca, ayudó a organizar la agenda de trabajo, recabó acuciosamente los documentos existentes sobre el presupuesto participativo y participó y formuló preguntas con las personas con las que conversábamos. Mis amigos Miguel Valdivia y Paulo Vilca me ayudaron, con inteligencia y sentido del humor a afrontar mis dudas, que a veces iban creciendo, y a resolverlas. María Isabel Remy discutió conmigo el trabajo,

especialmente sus conclusiones y aportó ideas y sugerencias lúcidas que me hicieron advertir problemas que de lo contrario hubiera pasado por alto.

Los casos analizados

Este trabajo analiza dos presupuestos provinciales, los de Sandia y Azángaro, y cuatro distritales, dos de capitales llamadas también Sandia y Azángaro, otro también en Azángaro, José Domingo Choquehuanca, todos ellos en Puno para luego en un brusco giro de timón trasladarnos al distrito de Chancay en la provincia de Huaral cerca de Lima. Las diferencias encontradas en cada circunscripción elegida nos hacían entender que no andábamos demasiado despistados en nuestras intuiciones primeras. Cada gobierno local definía su propio estilo de buscar la participación ciudadana. En buena parte de los casos lo habían logrado, lo que parece no ocurrir con las regiones. Demostraba que algunas personas comprometidas en el proceso eran mucho más sensibles a la heterogeneidad de nuestra sociedad y a las realidades de su localidad que los investigadores que se ocupaban del tema.

Se señala con frecuencia que la inspiración requiere 90% de transpiración y 10% de talento. No quiero con ello pretender establecer una suerte de ley de cuotas, y seguramente en este caso falta el talento y la inspiración. En todo caso había que entrevistar a diversos actores que participaron del proceso, saber que en los testimonios íbamos a encontrar incongruencias y había que armar los acontecimientos para que finalmente adquirieran sentido, estudiar las distintas ordenanzas y su distancia con la realidad que los buenos abogados saben que es inevitable y hasta necesario que ocurra. Para los sociólogos se trata de emprender una tarea para la que no estamos bien preparados, quizás porque somos mucho más ingenuos que un jurista experimentado. Había además que leer actas de los talleres, descubrir lo que allí importaba discutir entre los participantes y lo que surge entrelíneas, saber la suerte de los proyectos priorizados dentro de las limitaciones de quien no tiene una formación en temas de planeamiento o en asuntos contables, descubrir lo que hacían y lo que ignoraban los Consejos de Coordinación Local y Los Comités de Vigilancia.

Esperamos que los resultados sean de algún interés no sólo para quienes estén interesados en el tema de los presupuestos participativos sino porque de su interpretación pueden salir algunas sugerencias para

entender las relaciones entre autoridades y sociedad en espacios locales que poco se parecen los unos a los otros, más allá del hecho circunstancial que la mayoría provienen del distrito de Puno. Y en las conclusiones quizás puedan sugerirse algunas recomendaciones de políticas a aplicar.

Elisa Wiener hizo el trabajo de campo en Sandia con un estilo perceptivo y sensible que está caracterizando su trayectoria intelectual. Esta vez las conclusiones corrieron por mi cuenta así que la eximo de cualquier responsabilidad. Entre quienes se entrevistaron con nosotros destaco la ayuda prestada por el alcalde de José Domingo Choquehuanca, Ponciano Mamani Ccala, el experto de CARE en la misma zona Valerio Tapia, el alcalde de Sandia Enrique Quilla, Richard Paúcar y Roger Maquera, técnicos en la misma provincia, Oscar Gallegos y Jorge Romero en Azángaro, Carlos León, responsable de la Oficina de Participación Ciudadana y Williams Jurado, regidor en la provincia de Chancay. Todos ellos tuvieron la deferencia de mantener prolongados diálogos sobre el tema de nuestra investigación. En todo momento conté con la colaboración del equipo del SER, especialmente Rosalva Palao que me acompañó a José Domingo Choquehuanca, ayudó a organizar la agenda de trabajo, recabó acuciosamente los documentos existentes sobre el presupuesto participativo y participó y formuló preguntas con las personas con las que conversábamos. Mis amigos Miguel Valdivia y Paulo Vilca me ayudaron, con inteligencia y sentido del humor a afrontar mis dudas, que a veces iban creciendo, y a resolverlas. María Isabel Remy discutió conmigo el trabajo, especialmente sus conclusiones y aportó ideas y sugerencias lúcidas que me hicieron advertir problemas que de lo contrario hubiera pasado por alto.