

## BOLETIN ELECTRÓNICO

No. 02 Mayo 2005

### PLATAFORMA DE LA CAMPAÑA NACIONAL DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Gobierno regional de Apurímac  
Gobierno regional de Huancavelica  
REMURPE  
AMRA  
AMRUVACH  
COMUNORP  
MUNIRED  
AMDAS  
AMAN  
AMPROSI  
Red Facilitadores PUNO  
Municipalidad de Abancay  
Municipalidad de Andahuaylas  
Municipalidad de Curahuasi  
Municipalidad de Huaccana  
Municipalidad de Angaraes  
Municipalidad de Acobamba  
Municipalidad de Azángaro  
Municipalidad de Paucará  
Municipalidad de Putina  
CCL de Acobamba  
Asociación de Huaccana  
MCI Azángaro  
RED PERU  
Red de la promoción de la mujer- Lima  
ACS Calandria  
ADRA PERU  
CARE PERU  
Programa Fortalece – CARE  
CARITAS del peru  
CEDER PUNO  
Centro Alternativa  
CBC  
Centro ideas  
CEPRODEP  
CICCA  
CIDAP  
FOVIDA  
Grupo Propuesta Ciudadana  
Instituto NATURA  
ITDG  
Red de Consejeros Sociales  
SEA el Agustino  
SISAY  
TUNUPA  
VOCES DE LOS POBRES – MEF  
*Con el respaldo de:*  
Consejo Nacional de  
Descentralización - CND  
Ministerio de Economía - MEF

### EDITORIAL

Nos es grato publicar el número dos del boletín de la campaña PP y en esta oportunidad presentamos algunas actividades de la campaña y artículos relacionados al tema como insumos para el debate.

Un primer punto, es el informe desde Puno donde la **Cámara de Comercio**, el proyecto **Voces de los Pobres** y el **Proyecto Edufuturo** se han sumado a la plataforma institucional de la campaña y PP, potenciando aún más las actividades por realizar.

En la sección de artículos tenemos el trabajo realizado por la Dra. **Jimena Sánchez** del equipo técnico de la RED PERU, donde hace un análisis exhaustivo de los instructivos promulgados por el Ministerio de Economía hasta el momento y explicando los cambios en el instructivo para el año fiscal 2006, viendo como ha evolucionado la óptica del ministerio respecto al tema del presupuesto participativo.

Finalmente presentamos un documento redactado por **Julio Díaz Palacios**, y **Carlos Rivera**, Asesor y miembro del Equipo Técnico de la RED PERU, respectivamente, sobre **los partidos políticos y el presupuesto participativo**, siendo un resumen del Conversatorio que se realizó hace pocas semanas.

Esperamos que este boletín se convierta en un espacio para generar el intercambio de opiniones de la comunidad descentralista, donde todos somos partícipes.

**Los editores**

**¡ ORGANÍZATE, PARTICIPA, DECIDE!**

## AVANCES EN LA CAMPAÑA

### **Cámara de comercio, proyecto voces de los pobres y proyecto edufuturo se suman a la plataforma institucional en puno**

**Jorge Romero**  
*ET. Red Perú*

El miércoles 11 de mayo en reunión de trabajo de la Plataforma Institucional se sumaron a la propuesta el Proyecto Edufuturo y la Cámara de Comercio y al Producción de Puno.

En el primer caso el Proyecto Edufuturo es parte de World Learning, ONG orientada a promover procesos de mejoramiento de la calidad educativa, mediante la participación activa de docentes, padres de familia y alumnos, en relación con los gobiernos locales y el sector educación. Actualmente viene trabajando en los lejanos distritos de Ananea y Sina de la Provincia de San Antonio de Putina.

La Cámara de Comercio y la Producción de Puno, también se ha adherido a los objetivos de la Plataforma Institucional de la Campaña Nacional PP 2006. Por parte de su presidente Sr. Víctor Madariaga Ancieta, motiva su participación el establecer una mayor integración del sector privado en los procesos de PP, que ha sido uno de los déficit de los procesos anteriores. Asimismo, señalo la importancia de incorporar un enfoque empresarial en la priorización de proyectos del presupuesto participativo.

El jueves 12 de Mayo fue presentada la Plataforma Institucional en el taller de Metodologías del PDC y PP organizada por CARE Programas Fortalece y Redessa y que contó con la participación de autoridades y equipos técnicos de las provincias y distritos de Huancané, Melgar, Azángaro y San Antonio de Putina.

En este evento el Ing. Luis Butrón coordinador del Proyecto Voces de los Pobres manifestó la intención de participar en la Plataforma Institucional. Voces de los Pobres es un proyecto del MEF que se implementa en Azángaro y Chucuito Juli que busca la inclusión de los sectores mas vulnerables y marginados en el proceso PP.

Se hace la invitación para que mas instituciones y municipalidades puedan sumarse a este esfuerzo conjunto de elevar la calidad y resultados de los procesos PP, principalmente en la zona norte de Puno.

## Artículos

### **Cambios en el Nuevo Instructivo para el Año fiscal 2006**

**Jimena Sánchez Velarde**  
*ET. Red Perú*

El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional de Presupuesto ha puesto a disposición de la ciudadanía el Nuevo Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo correspondiente al año fiscal 2006.

Contamos ya con dos instructivos anteriores que han brindado orientaciones a los gobiernos locales y regionales, correspondientes a los años 2003 y 2004 que regulan el ejercicio de los años 2004 y 2005 respectivamente.

Es importante analizar cómo ha ido evolucionando la óptica del Ministerio de Economía respecto al tema del presupuesto participativo.

El primer punto a destacar es que en los tres documentos se señala el carácter orientador y referencial que tiene este instrumento. Esto aclara la duda que surgió en ciertos sectores respecto a su cumplimiento obligatorio. Un instructivo no es una norma legal sino un documento que contiene orientaciones que ayudan a la aplicación de la ley pero de ninguna manera constituye una norma legal interpretativa.

En lo que ha habido un avance notable es respecto al concepto que se maneja del presupuesto participativo. En el Instructivo 2003 se hablaba de una "programación participativa del presupuesto", que era desarrollada dentro de los planes de desarrollo local y regional. Lo participativo era un elemento más de la programación del presupuesto, una metodología a desarrollar. En el Instructivo 2004 hubo un avance en este sentido ya que se define al Presupuesto Participativo como un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de Gobierno Regional o Local así como la asignación de los recursos necesarios, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de los actores públicos y privados. Se señala además que el Presupuesto Participativo es el reflejo financiero del Plan de Desarrollo Concertado. Para el 2005 el Presupuesto Participativo es definido como un espacio de

concertación que debe ser impulsado tanto por las autoridades como por la sociedad civil. Esta nueva definición amplía el concepto del PP al concebirlo como espacio vivo donde permanentemente la población y las autoridades debaten su visión de desarrollo y las acciones a tomar. Un proceso tiene un inicio y un fin, un espacio es permanente y se enriquece en el tiempo.

En lo que se refiere al Plan de Desarrollo Concertado el Instructivo 2003 señala que los Planes de Desarrollo son instrumentos orientadores de la gestión individual y colectiva tanto de las organizaciones sociales como de los organismos e instituciones públicas o privadas. Estos expresan los acuerdos sobre la visión de desarrollo y objetivos estratégicos que tienen los actores de la comunidad, así como sus compromisos. Son además, resultado de un proceso liderado por las autoridades, de naturaleza participativa, concertado y permanente.

Los instructivos 2004 y 2005 hablan de Proceso Participativo entendiéndolo como el conjunto de acciones conducentes al desarrollo y formulación de instrumentos de gestión para el desarrollo regional y local que incluyen la participación de la población, en el proceso de toma de decisiones. Los productos del Proceso Participativo son el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.

En cuanto a los objetivos del proceso éstos son regulados en los Instructivos del 2004 y 2005 de manera similar. De la lectura de los objetivos vemos que hay una preocupación por el desarrollo humano, por reforzar el ejercicio de la ciudadanía, propiciar una cultura de responsabilidad fiscal, involucrar y comprometer a la Sociedad Civil y al sector privado en el Plan de Desarrollo Concertado y reforzar la vigilancia ciudadana, entre otros.

Asimismo, tanto en los Instructivos 2004 y 2005 se definen de manera similar las características del Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo señalándose su carácter concertado, participativo, coherente, flexible y multianual

Un tema ausente en el 2004 eran los principios que rigen al proceso del presupuesto participativo. Cabe resaltar en el Instructivo del 2005 los principios de igualdad de oportunidades, corresponsabilidad en la resolución de problemas, transparencia y respeto a los acuerdos tomados.

El principio de corresponsabilidad involucra como actores del desarrollo a sectores como la sociedad, la población, el sector privado, la sociedad civil

(organizaciones públicas y privadas), el Gobierno Regional o Local y el Sector Público. Este principio es fundamental cuando se habla de desarrollo local y concertación público-privada. Además, hoy en día las empresas modernas no son ajenas al desarrollo local debido al tema de la responsabilidad social. La responsabilidad corporativa exige un compromiso de la empresa hacia su comunidad y cada vez más países de Latinoamérica como el caso de Brasil exigen que las empresas cumplan con estándares internacionales de responsabilidad social. Un caso típico de desarrollo impulsado desde la concertación entre la empresa privada y el municipio es el caso de Rafaela en Argentina, proceso en el cual el desarrollo local está estrechamente ligado al impulso empresarial. De otro lado, el respeto a los acuerdos participativos es fundamental para dotar de confianza a la institución del Presupuesto Participativo y es parte de las modernas corrientes del accountability social.

Otro tema a tener en cuenta es que en el Instructivo del 2004 se hace referencia a los contenidos mínimos que debe tener el Plan de Desarrollo Concertado que son Visión, el Diagnóstico, los Objetivos Estratégicos, las Acciones Concertadas, los recursos y los indicadores. Esto es un avance respecto al Instructivo del 2003 ya que constituye una importante orientación para los actores del proceso.

Otro avance registrado en el Instructivo 2005 es que se señala los contenidos mínimos que debe tener la Ordenanza. Se incluye un modelo muy didáctico a tener en cuenta por las autoridades.

En cuanto al tema de la articulación que debe existir entre los distintos planes, en el 2003 no se hizo mención, pero esta omisión es subsanada en el 2004 al precisarse que los Planes Estratégicos Institucionales y los Presupuestos Institucionales se articulan con el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.

Respecto al tema de la articulación que debe existir entre los niveles de gobierno, el Instructivo 2004 señalaba que el Gobierno Regional debía asumir el liderazgo para la promoción y articulación de los procesos. El nuevo Instructivo 2005 es más específico en este tema al precisar que, como parte de las actividades que dan inicio al Proceso del Presupuesto Participativo, los Gobiernos Regionales convocarán a los Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local a fin de lograr esta articulación.

**Por ello permite construir un tejido social propositivo, corresponsable y pro-activo.**

Otro importante tema a tener en cuenta son las acciones de impacto regional. En el 2004 se señalaba que esta labor correspondía a los Consejos de Coordinación Regional, Consejos de Coordinación Local, Sociedad Civil, entidades del Gobierno Nacional y otros con presencia en la jurisdicción respectiva. En el Instructivo 2005 son los Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local quienes deben promover la participación de los agentes de la Sociedad Civil, entidades del Gobierno Nacional, Cooperación Internacional, Empresas Privadas y otros. Es decir que en el nuevo Instructivo el rol promotor e impulsor de la concertación la tienen los CCR y CCL respectivamente.

Un tema a tomar en cuenta es el principio de subsidiariedad que contiene el Instructivo 2005 mediante el cual los Gobiernos Regionales invierten en proyectos de impacto regional, las municipalidades provinciales en proyectos de impacto provincial o interdistrital y los distritos en proyectos de interés vecinal.

El Instructivo 2004 hizo un importante aporte al destacar que luego de logrados los acuerdos para las acciones de impacto regional, las instancias correspondientes en los niveles de gobierno respectivos, determinarán los montos para el financiamiento que destinarán a acciones resultantes de sus propios procesos. Este es un importante aporte en materia de articulación entre los distintos niveles de gobierno.

En cuanto a los Pasos del Presupuesto Participativo en el 2003 se señalaban:

1. Determinación de los Agentes Participantes.
2. Convocatoria Pública y apertura del libro de participantes.
3. Primer Taller
4. Trabajo Técnico (1era parte)
5. Segundo Taller
6. Trabajo Técnico (2da parte)
7. Formalización de Acuerdos
8. Transparencia y control de la Comunidad.

Tanto en los Instructivos 2004 como 2005 los pasos han cambiado y son:

1. Preparación
2. Convocatoria
3. Identificación de Agentes participantes
4. Capacitación de Agentes Participantes.
5. Talleres de Trabajo

6. Evaluación Técnica
7. Formalización de Acuerdos
8. Rendición de Cuentas

En el 2004, la etapa de preparación estaba a cargo del Presidente del Gobierno Regional o el Alcalde. En el 2005 esta etapa es responsabilidad de los CCR y CCL.

En cuanto a la etapa de la Convocatoria tanto en el 2003 como en el 2004 estaba a cargo del Gobierno Regional o Local. Para el 2005 se registra un avance al incluir como responsables tanto a los gobiernos como a los CCR o CCL. Así el proceso es impulsado también por las mismas organizaciones de la sociedad civil.

Otro avance en el Instructivo 2005 es que se hace mención a la función fiscalizadora que corresponde a los Regidores Municipales y Consejeros Regionales. Si bien la Ley les otorga estas facultades, es positivo que el Instructivo promueva su rol fiscalizador.

Una diferencia respecto al instructivo del 2004 es que en él se establece que la Ordenanza debe elaborarse para la etapa de identificación de los Agentes Participantes (Tercer Paso). En el 2005 la Ordenanza se elabora en la etapa de la Convocatoria (Segundo Paso).

En lo que se refiere a la Identificación y Registro de Agentes Participantes en el 2005 se refuerza el principio de igualdad de oportunidades. Un punto a resaltar es que se haga mención a los afectados por la violencia política, recogiendo así una de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Además, debe garantizarse la inclusión de representantes de la sociedad civil en el Equipo Técnico. Esta precisión es muy favorable y se enmarca dentro del concepto que asume al PP como un espacio de concertación.

En cuanto a la capacitación de los Agentes Participantes en el Instructivo 2005 se dice que es una tarea permanente, lo que es altamente positivo en materia de fortalecimiento de capacidades.

En cuanto a los talleres de Trabajo en el 2004 se realizó un importante aporte al establecerse tres cosas:

- Que el resultado de los Talleres de Trabajo debe ser registrado en Actas firmadas por todos los participantes,
- El deber de Rendición de cuentas sobre PP del año pasado y si no lo hubiera se hace sobre el presupuesto institucional.
-

- 
- Que los agentes participantes deben reunirse previamente con la población a la que representan para determinar sus problemas y potencialidades.

En cuanto a la etapa de la Evaluación Técnica, en el 2003 el Equipo Técnico presentaba las propuestas al Consejo Regional o Municipal. Tanto en los Instructivos 2004 y 2005 esto ha cambiado ya que las propuestas de acciones son presentadas por el Equipo técnico a los Agentes Participantes para su aprobación. Esto garantiza el carácter participativo y democrático del proceso y la inclusión de la sociedad civil en todas sus etapas.

En cuanto a la Formalización de los Acuerdos el Instructivo 2005 señala que los resultados del Proceso Participativo consolidado por el Equipo Técnico son presentados por el Presidente Regional o Alcalde a los Agentes participantes para su aprobación. Esto difiere de los instructivos anteriores que señalaban que debían aprobarse por el Consejo Municipal o Regional. Este cambio de óptica refuerza el carácter participativo de todo el proceso.

En materia de Rendición de Cuentas ha habido importantes cambios. En el 2003 el seguimiento y evaluación estaba a cargo de la ciudadanía. En el 2004 el seguimiento y evaluación está a cargo de los gobiernos quienes deben emitir un Informe semestral y anual con indicadores de resultado e impacto.

En el 2005 la rendición de cuentas constituye el punto de partida de los Talleres de Trabajo. A través de ella se darán a conocer a los Agentes Participantes el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso participativo del año anterior; además de los resultados de su gestión en el año anterior y el nivel de avance en la ejecución del presupuesto del año actual - tanto a nivel de actividades como de proyectos - y en el logro de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

Al inicio del Proceso del Presupuesto Participativo, los Gobiernos elaborarán un breve informe/Resumen Ejecutivo sobre la rendición de cuentas del Proceso Participativo previo, el mismo que deberá hacerse de conocimiento de la población.

Los representantes de la sociedad civil, entidades del Gobierno Nacional con presencia en la jurisdicción y la cooperación técnica

internacional, informan sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron.

Esta es una gran innovación ya que la rendición de cuentas se asume como un mecanismo de corresponsabilidad que reafirma el carácter participativo y concertado de este proceso.

Los informes se presentan en abril y octubre utilizándose indicadores de desempeño. Aquí hay un cambio ya que los indicadores del 2004 eran de resultado e impacto.

En cuanto al monto a destinar para el PP, en el 2004 se precisa que los recursos determinados en el ámbito de la provincia deben incluir un mínimo de recursos que por Decreto Supremo N° 06-94-EF, referido al 20% de la asignación geográfica por provincia del FONCOMUN, le corresponde al Gobierno Local Provincial asignar para la ejecución de acciones de impacto provincial, sin perjuicio que la administración de dichos recursos esté a cargo de la Municipalidad Provincial correspondiente.

En el Instructivo 2005 se hace una importante precisión: Los recursos que financiarán las acciones resultantes del proceso de Presupuesto Participativo en el ámbito de la Región y en lo correspondiente al ámbito provincial no deben ser objeto de subdivisión territorial. Es decir, en el caso del proceso en la región; no se debe asignar cuotas proporcionales por provincia; ni en el caso de la provincia hacerlo por distrito. Sin embargo, puede realizarse asignaciones proporcionales de acuerdo a los ejes temáticos en el ámbito de la región y provincia de manera consistente con las priorizaciones de Objetivos Estratégicos establecidos en el Plan de Desarrollo Concertado.

Finalmente, consideramos positivo que el Ministerio de Economía ponga a disposición de la ciudadanía el "Aplicativo Interactivo para el Proceso Participativo del Presupuesto", que permitirá una mayor fiscalización del proceso a nivel nacional.

# PARTIDOS POLITICOS Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

*Julio E. Díaz Palacios  
Carlos Rivera Rúa*

## Introducción

En el marco del Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo, convocado por La Red Perú de Iniciativas de Concertación Local, se realizó el 19 de abril un Conversatorio sobre “**Partidos Políticos y Presupuesto Participativo**”, dada la importancia que tiene conocer que están pensando y que están haciendo los partidos y movimientos políticos respecto al PP, el proceso político-social más movilizador que tenemos actualmente en el país dentro de la dinámica de descentralización del país.

Este interés es motivado por varios hechos. Primero, los partidos políticos con representación en el Congreso de la República o en el Poder Ejecutivo, salvo excepciones, no han mostrado hasta la fecha mucha convicción y compromiso con la democracia participativa en general y particularmente con el PP; segundo, por iniciativa y propuesta de organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos hoy tiene el carácter de agentes participantes en los procesos de PP, lo que implica que estén definiendo propuestas programáticas y estrategias operativas; tercero, estando en vísperas del inicio de las campañas electorales para elegir Presidente de la República y un nuevo Parlamento Nacional y elegir a las nuevas autoridades regionales y locales, es pertinente promover que los partidos políticos definan contenidos y compromisos con relación al PP.

La Comisión Organizadora del Encuentro, extendió la invitación para participar en este Conversatorio en primer lugar a los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y también a organizaciones políticas que sin estar aún inscritas en el Jurado Electoral vienen participando en diversos procesos. Al final cuatro organizaciones políticas aceptaron participar en el Conversatorio y acreditaron a sus representantes, siendo ellos:

- Partido por la Democracia Social (PDS)- Gustavo Guerra García
- Acción Popular- Esteban Jara
- Confianza Perú- Michel Azcueta
- Partido Democrático Descentralista (PDD)- Julio Castro Gómez

El Conversatorio duró dos horas y media y tuvo cuatro momentos: Exposiciones por los representantes de las organizaciones políticas, un resumen parcial de algunas de las propuestas a cargo del Moderador, preguntas por los asistentes y, finalmente, intervenciones complementarias y finales por los representantes políticos.

Actúo como Moderador Julio Díaz palacios, asesor de la Red Perú.

Una conclusión gruesa a la que se arribó en este Conversatorio, es que los partidos y movimientos políticos que se hicieron presentes en el mismo y a quienes saludamos por haber dado el primer paso en un camino que puede influir en su profunda renovación programática; muestran interés y simpatía por el PP, pero aun no están totalmente involucrados de modo directo en las dinámicas propias de este proceso.

En el presente reporte presentamos una síntesis del desarrollo del Conversatorio y al final algunas de las ideas centrales que orientan la actuación de la Red Perú con relación al PP, las que fueron preparadas para ser presentadas como marco de referencia del Conversatorio, hecho que no ocurrió por limitaciones de tiempo.

## I. LAS IDEAS Y PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS

*Gustavo Guerra García - PDS: “El presupuesto participativo limita la discrecionalidad de las autoridades”*

La falta de información oportuna y creíble hace difícil tener una opinión completa y objetiva de lo que viene pasando con el PP a nivel nacional. Podemos decir, sin embargo, que el PP viene teniendo cada vez más un rol protagónico, a través de una institucionalidad muy diversa. Uno de los aspectos importantes del PP es que limita la discrecionalidad de los partidos o de las autoridades en la toma de decisiones sobre los recursos económicos. En este sentido, el PP puede tener un rol pedagógico muy importante.

El PP no sustituye al gobierno ni tampoco significa cogobernar. Es un instrumento que puede aportar una visión común al desarrollo y también más transparencia. Fortalece la inversión pública y facilita el control de la calidad de los proyectos. Sin embargo una de las debilidades es el bajo nivel de información que disminuye la calidad de la participación ciudadana. Otro problema que debe

considerarse es que cerca de 1500 municipalidades están al margen del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) lo que significa que no hay ningún control en ellos. El SNIP y el PP deben ir de la mano.

En poblaciones menores y pobres, el PP se está convirtiendo en un factor de dispersión del gasto público. ¿Por qué sucede esto? Cuando existe un proceso participativo, particularmente en los distritos rurales, existe el riesgo de fragmentar los recursos para poder compensar las demandas de diversos intereses, pues cada villorrio exige o tiene la expectativa de que le financien una obra. En este sentido no hay optimización del gasto y se restan recursos a proyectos de alcance distrital o provincial.

Para neutralizar esto se requiere que el contexto de la descentralización se orienten en torno a los proyectos estratégicos, y que estos sean parte de propuestas políticas. Pero la convergencia entre visiones de desarrollo y planes exige la presencia de liderazgos claros.

El PP es una herramienta importante pero aun está en proceso de maduración, necesita más soporte técnico. Se requiere también de mucha madurez política, de las autoridades y también mucha voluntad solidaria de los ciudadanos y de sus organizaciones. ¿Cómo podemos hacer para que estos procesos maduren y que sean sostenibles?. La incorporación de los partidos políticos es un elemento que puede ayudar, pero es insuficiente. Faltan otros.

Una contradicción que debe superarse es que los niveles subnacionales (regionales y locales) están obligados a procesos de cogestión y participación, pero el Gobierno Nacional no está obligado a ningún mecanismo de participación ni transparencia. Esto es inequitativo e injusto. Al respecto, es necesario incorporar mecanismos de discusión abierta para evitar sorpresas. Por ejemplo, el gobierno nacional está sobredimensionando la inversión en la transoceánica del sur en centenares de millones de dólares, pero nadie reacciona porque no se informa, no se rinde cuentas.

Tenemos que aceptar que el presupuesto participativo limita la discrecionalidad de las autoridades y más aun cuando la autoridad elegida tiene su propio plan de gobierno.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el PP son dos asuntos medulares en el actual contexto, porque regulan a la clase política en

términos de transparencia, optimización del gasto, etc.

**Esteban Jara – ACCION POPULAR: “El PP es un elemento fundamental para la democracia en el país”.**

No podemos hablar de instrumentos de gestión como el PP y planes de desarrollo concertado (PDC) sin ubicarnos en el marco nacional donde se dan otros elementos: Estamos en el noveno proceso de descentralización que todos esperamos que no fracase. Hoy este proceso está en su etapa administrativa. Pero la descentralización es mucho más que eso, es una de las vías fundamentales para enfrentar la pobreza social.

La descentralización significa transferir poder y capacidad a los pueblos, construir gobernabilidad y democracia en los espacios locales y regionales. En este sentido es necesario construir el “modelo municipal” para el auto-gobierno, acorde con estos procesos. Descentralización significa buscar mejorar la producción local y la regional. Enfrentar la pobreza desde los propios espacios locales. Y que los actores fundamentales no sean los funcionarios de Lima, sino los pueblos de cada localidad.

Cual es el balance del proceso de descentralización según Acción Popular?. Alejandro Toledo inició el proceso, se promulgaron leyes importantes como la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR), etc. Pero en el proceso de las transferencias de competencias y funciones está estancado. En el presupuesto del 2004 se transfería a los municipios recursos por las transferencias de programas sociales. Pero finalmente solo el 10% recibieron realmente esos recursos. Lo demás regresó al Gobierno Nacional, al Estado centralizado. Las orientaciones del presupuesto nacional 2005 tampoco muestran avances en transferencia de recursos económicos.

La Ley y Reglamento de acreditación establecen la necesidad de un plan quinquenal de transferencias, que debió de ser aprobado en enero del 2005, y el plan anual en marzo. Pero todo esto no se ha aprobado. Todos los municipios se prepararon para acreditarse, pero no sucedió así. El 6 de abril se debió de promulgar el plan anual de transferencias, pero tampoco sucedió. Que pasó? Porque tanto incumplimiento de las transferencias?. Cada vez es más evidente que la voluntad descentralista se ha debilitado.

**El desarrollo de la ciudadanía implica la toma de conciencia de los derechos y también de los deberes en sus cinco dimensiones: política, económica, social, cultural y ambiental**

Para el Estado el PP es uno de los 14 instrumentos que deben presentar los Gobiernos locales. Todos de orden administrativo. Este es un sesgo que debe corregirse. Pero la Descentralización es un proceso de construcción social, en la que se reconstruye el capital social de todas las localidades del Perú. No es solo de orden administrativo, lamentablemente el Gobierno Nacional carece de una visión clara sobre la descentralización. Entonces, de que PP hablamos?.Cuál es la relación con el PDC?. Estos deben de estar articulados, siendo un elemento importante para el PP. Pero las demandas del PDC son como mil y el PP es como uno: cual es la articulación?

En síntesis, existe entusiasmo en el proceso de PP, pero no está definido con claridad, no hay un rumbo, existe dispersión del gasto.

**Michel Azcueta – Movimiento Confianza Perú:  
“La participación es un valor en si misma”.**

Menciona 4 puntos o interrogantes como reflexión sobre el presupuesto participativo:

1. Sobre la ley de Presupuesto Participativo. No se puede participar *“sólo porque lo dice la ley.”* Yo creo que la participación es un valor en si mismo y no se puede convertirla en ley. Porque la participación forma parte de una actitud de la vida y de la persona humana. El gran problema de la participación es que se está normando todo.
2. Moda o modelo. ¿El Presupuesto participativo es una moda o forma parte de un modelo de desarrollo?. Con la experiencia de nuestros años tenemos que volver a plantear esa interrogante. Porque buscamos un modelo de estado descentralizado, un modelo de desarrollo distinto. Definitivamente, debemos descartarlo como moda.
3. ¿Participamos en qué? En lo pequeño o en lo grande? Me parece sospechoso cuando el Banco Mundial, el BID, y todos los grandes aplauden el PP, porque creo que *algo estamos haciendo mal.* Tenemos que definir en qué estamos participando por qué también debemos participar en lo grande y no reducir el PP a lo chico. No debemos renunciar al empoderamiento de los pobres, pero esto requiere algo más que pequeños presupuestos participativos.

4. ¿Que es lo más importante el plan de desarrollo o el Presupuesto participativo?. Para mi lo más importante es la visión o el plan de desarrollo y no los instrumentos. Porque es más importante ver los objetivos del desarrollo, ver las potencialidades de la localidad, identificar como se pueden aprovechar las oportunidades y en esta perspectiva ver como el PP debe funcionar como instrumento. Es una traba cumplir burocráticamente la ley. Hay que insistir en mejorar los planes de desarrollo.

Pero hay otras cuestiones:

Expreso mi temor por los riesgos de paralelismos entre la demanda del proceso de PP y las necesidades estratégicas de los distritos, la dificultades para articular los PP con los planes de gobierno.

Lo bueno del PP: Fortalece la gestión municipal, la participación en la fiscalización, está ampliando el campo de interés de la comunidad, tanto que ahora la población lucha por sus intereses. Fortalece la discusión, la deliberación de los problemas distritales. En síntesis, forma parte de una práctica concreta.

Algunas Limitaciones: El PP presenta algunos problemas que debemos resolver. Por ejemplo:

- Cuánto del presupuesto total entra al proceso de PP?. Poco
- Cuánto es el tiempo del proceso?. Por qué sólo tiene una fecha determinada?.
- Cómo insertarlo al plan de gobierno de los partidos políticos ganadores?. ¿Si un partido abierto a la participación llega al poder, es decir, gana las elecciones, este no podría cumplir su plan de gobierno por las limitaciones del PP?
- ¿En qué debe decidir la ciudadanía y sus organizaciones sociales?.

**Julio Castro Gómez – Partido Democrático Descentralista (PDD): “Somos herederos de la participación ciudadana”.**

Tenemos un compromiso firme con la descentralización. Esta es la única reforma política en curso o en proceso que lleva adelante el Gobierno Nacional. Sin embargo, la limitación principal del proceso es que no existe un plan de desarrollo nacional del país y de las regiones. No existe un norte programático a donde vamos como país. En estos momentos se tiene un norte técnico, practico, que es el neoliberal. No se tiene un norte

político como país, alternativo, que refleje el consenso de las fuerzas democráticas.

El Gobierno de Alejandro Toledo no tiene una voluntad política clara en llevar adelante el proceso de descentralización. Pero a pesar de todo esto el proceso avanza y esto es valioso. Si no miremos las importantes experiencias de concertación en las regiones y localidades del país.

Por supuesto, la participación ciudadana es un elemento esencial. El PDD es parte de la tradición de la izquierda y recoge la construcción de la participación en el país. Recoge las experiencias de los ochentas, y dentro de estas mencionamos 4 que son fundamentales: La experiencia participativa de Lima Metropolitana con Alfonso Barrantes, la experiencia participativa de Daniel Estrada en el Cusco, La visión estratégica de Ilo de Julio Díaz Palacios y la experiencia de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa el Salvador (CUAVES) de Michel Azcueta. Estas experiencias son la base de los procesos participativos de los noventas y de las actuales.

Ahora que la participación está normada a nivel nacional, se está retrocediendo en comparación a los procesos de los ochentas. En efecto, en los otros procesos, la sociedad civil no era consultiva meramente, sino decidía y elegía a los gobiernos regionales y se decidía el plan de desarrollo. Hoy opinamos, proponemos, pero muchas veces esto no se toma en cuenta.

Para superar las limitaciones, proponemos

- Una efectiva articulación de los PP con los planes de desarrollo.
- Establecer el carácter vinculante de las decisiones que se tomen.
- La inclusión de mayor parte de presupuestos de inversiones en el PP

Planteamos algunas Estrategias:

- La amplia difusión de los procesos de PP, que no sean un mero cumplimiento formal de las normas emitidas y así facilitar la participación de la sociedad civil y de los ciudadanos.
- Los GL tienen que promover la participación, debe ser creativos, sin tener en consideración los topes de las normas.
- Tienen que existir canales que busquen la representación adecuada de las organizaciones sociales para no superar la mera participación individual o de institución públicas.
- Es necesario implementar la rendición de cuentas por que esta mejora la

participación. Tenemos que ver las limitaciones y problemas.

- Hasta el momento en el PDC se recogen exigencias de inversión en cemento y ladrillo y no en desarrollo de capacidades.
- Ampliar la participación de la sociedad civil en el CCL y el CCR y que estén articulados en lo local y regional.
- Tenemos que hacer una autocrítica como parte de los partidos políticos: no existe el apoyo a los planes de desarrollo y en general a todos los procesos.
- El PDD apuesta por la democracia participativa, porque entre otras cosas fortalece la democracia representativa.

Resumen de algunas cuestiones centrales expuestas-

- El PP es obligación de los GLs y GRs, y no del Gobierno Nacional. Esta situación es injusta e inequitativa y debe corregirse.
- Se aprecian una cierta fragmentación en el proceso de PP, especialmente en las localidades rurales. El liderazgo concertado y cohesionador puede frenar estas tendencias.
- Se está dando un proceso de recentralización del proceso político, por falta de voluntad política del gobierno nacional. Los indicadores de esto son la demora en la transferencia de competencias, lentitud en la transferencia de recursos económicos, etc.
- La participación necesaria. ¿Pero en qué? Solo en los pequeños recursos o en recursos mayores del Estado. Se plantea necesidad de que no solo se involucre en procesos participativos el 100% de las inversiones, sino se amplíe las transferencias a los gobiernos locales y regionales.
- No dejar de lado el criterio de que la visión y planes de desarrollo en los PDC es más importante que los instrumentos, como los presupuestos participativos. Estos deben ser coherentes y funcionales con la visión y planes.
- Es un acierto la participación en la descentralización del Estado. La democracia participativa es su rasgo más distintivo, pero debe ser consolidada.
- Definitivamente, se debe articular o construir la mayor coherencia entre el PP y el PDC.

## II. La Red Perú (RP) y el Presupuesto Participativo (PP): Pioneros y Promotores.

La RP no es ajena al PP. Estuvo entre los actores institucionales que impulsaron el PP como política de Estado, por lo tanto como parte de las actividades vinculantes o con carácter obligatorio, luego de haber fomentado y/o conocido las experiencias iniciales y pioneras en varios espacios locales, antes que comenzara el actual proceso de descentralización. La RP no es pues neutral, sino está abiertamente identificada con el PP y su definitiva consolidación.

Sin embargo, la RP sabe, a partir de la lectura de la realidad, por un lado, que no todas las OSC se involucran con el PP y las que lo hacen no pocas veces con frecuencia sobredimensionan las posibilidades; y, por otro, que no todos los Partidos Políticos tienen una relación entrañable y de compromiso con el PP. Aun más el gran tema del desarrollo local y regional, por lo general, con honrosas excepciones, no forma parte de las apuestas programáticas principales de los partidos Políticos. Esta realidad, sin duda, se debe a causas diversas y confiamos en que sea transitoria.

Ante esta situación, la RP tiene y expresa su expectativa sobre que cada vez más ciudadanos y ciudadanas y OSC se conviertan en actores participantes del PP y que cada vez sean más los líderes políticos y sus organizaciones partidarias que se involucren como sus promotores entusiastas y efectivos.

Esta expectativa se sustenta en muchas razones, particularmente en cuatro de ellas que son parte de las columnas vertebrales de la RP:

1. La democracia representativa es y seguirá siendo necesaria, pero históricamente ha sido y sigue siendo ineficiente e insuficiente, incluso hoy, aunque no tiene que ser siempre o inevitablemente así en el futuro. Esta ineficiencia e insuficiencia en la representación de los derechos e intereses de la sociedad, puede ser enfrentada positivamente con su articulación y complementariedad con la democracia participativa. Por ello sustentamos que Democracia Representativa y Democracia Participativa se necesitan mutuamente y que juntas pueden aportar a una mayor efectividad y legitimidad de la

democracia, concebida no como una moda electoral sino como un modo de gobernar y de vivir.

2. La DP afirma la corresponsabilidad del Estado y de la SC, más concretamente entre autoridades y ciudadanos en la organización y cumplimiento de las tareas del desarrollo y de la vida misma. ¿De que tareas hablamos?. De muchas, entre ellas:
  - Lograr gestiones públicas más descentralizadas y transparentes
  - Construir gobernabilidad
  - Crear mejores escenarios para el desarrollo humano
  - En particular en crear condiciones para el desarrollo de ciudadanía, es decir hombres y mujeres con autoestima y sentido de pertenencia, capaces de asumir con convicción y con verdaderas ganas sus derechos y deberes sobre la base de principios y valores que actúan como verdaderos pilares del bienestar colectivo.
3. Coincidimos con muchos en que una de las deudas históricas que tiene la democracia en el Perú es construir un Estado al servicio de los ciudadanos. ¿Cómo saldar esta deuda?. Consideramos que uno de los caminos para ellos es fomentar la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad en una perspectiva que permita que los pobladores o usuarios se construyan como ciudadanos activos, para enfrentar los viejos y nuevos desafíos del desarrollo. Y que en el marco de estas transformaciones en la relación Estado-sociedad, la construcción de ciudadanía se haga realidad paso a paso, a través de procesos sostenidos, accediendo oportunamente a la información veraz y de interés público, coordinando y emitiendo opiniones consultivas, concertando decisiones respecto a criterios de asignación de recursos y prioridad en las inversiones públicas, evaluando y controlando el desempeño de los ejecutores, participando en espacios de rendición de cuentas e inclusive, ejerciendo con responsabilidad y prudencia el derecho de vigilancia social. No olvidemos que

**Por ello permite construir un tejido social propositivo. corresponsable v pro-activo.**

un Estado al servicio de los ciudadanos, significa un Estado que debe crear las condiciones de empoderamiento de estos.

4. En el marco de las tres premisas señaladas, tenemos la convicción de que el PP correctamente concebido e implementado como proceso político-social y técnico, como instrumento y como apuesta de transformación, tiene la potencialidad suficiente para generar algunos de los cambios necesarios en la relación Estado - sociedad, potenciando la representatividad y legitimidad de las autoridades, acercando más al Estado y la sociedad civil, aumentando la credibilidad y transparencia, incrementando las capacidades en la gestión de enfoques y metodologías, contribuyendo a una mejor valoración de la política sobre la base del respeto a los consensos y compromisos, afirmando la cultura de planificación y de priorización. Todo ello a través de procesos que pueden convertirse en los más movilizados de ciudadanos, organizaciones, recursos, visiones y las ganas de vivir, en el futuro próximo de nuestro país y en escenarios favorables para las prácticas de buen gobierno. No dejamos de reconocer, sin embargo, las limitaciones y los riesgos que enfrentan estas experiencias de democracia participativa,

Todo lo señalado, por supuesto, tiene mucho que ver con la democracia y la gobernabilidad, con el desarrollo y los derechos ciudadanos, con la búsqueda de igualdad de oportunidades desde un enfoque de género, con el esfuerzo de tratar de encontrar respuestas a complejos problemas que golpean dura y cotidianamente a millones de compatriotas que viven o sobreviven en situaciones de pobreza o pobreza extrema, con la canalización de los derechos y reivindicaciones de nuestros pueblos.

Obviamente, como es fácil de entender, finalmente todo esto tiene que ver con la razón de ser de los Partidos Políticos Democráticos, cuyos roles serán cada vez más destacados en la medida que se reformen internamente y estén atentos a las acciones y procesos profundamente innovadores y creativos que con frecuencia surgen en la base misma del Estado y de la sociedad.

Por estas consideraciones es que los organizadores de este Encuentro Nacional de Facilitadores, han visto por conveniente organizar este Conversatorio sobre Partidos Políticos y PP. Interrogantes como: ¿Qué piensan los PP sobre el PP? ¿Qué fortalezas y debilidades o límites le encuentran? ¿Qué sugieren para superar las dificultades que se vienen observando, por marcos normativo-institucionales deficitarios, fruto de transacciones políticas no siempre equilibradas en el CRP? ¿Van a intervenir o no como agentes participantes, dentro de la heterogeneidad de procesos? ¿Están dispuestos a forjar un pacto político - social a favor del PP como parte de una propuesta mayor de democracia participativa y de gobernabilidad?, etc.; seguramente serán despejadas esta noche por los representantes de las organizaciones políticas que se han hecho presentes.



**El presupuesto participativo es uno de los procesos de concertación que tiene una repercusión directa e la mejora de condiciones de vida, en la gobernabilidad democrática y en la afirmación de los derechos civiles y políticos de la población**