

---

# PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

## Los precarios inicios de una compleja reforma del Estado

José López Ricci

---



“UNA REFORMA SILENCIOSA, y a mi juicio revolucionaria, del presupuesto, para convertirse realmente en una herramienta de gestión e instrumento de programación económica y social de corto plazo”. Así fue catalogado el presupuesto participativo por un alto funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>1</sup>. “Son un desastre, con ello se ha atomizado el gasto... Además, el MEF ha actuado en contra de la ley”, afirma enfático y duramente –y a modo de balance, un año después– el principal responsable del Consejo Nacional de Descentralización (CND)<sup>2</sup>.

Entre el optimismo –¿revolucionario?– y el comentario sentencioso y descalificador; así de controvertida se presenta la experiencia del presupuesto participativo en nuestro país. Esto es preocupante, dado que ambos personajes en brega son funcionarios

<sup>1</sup> Introducción de Nelson Shack, Director Nacional del Presupuesto Público del MEF, en *Dispositivos Legales – Gobiernos Locales*, MEF, junio 2003.

<sup>2</sup> Opiniones vertidas por Luis Thais en reunión del Grupo Permanente sobre Descentralización del Acuerdo Nacional el 8 de junio de este año.

JOSÉ LÓPEZ RICCI

del Poder Ejecutivo. El primero tiene a su cargo todo lo referido al presupuesto público, por lo que ha tenido que explicar y pautar este proceso del presupuesto participativo a través de directivas e instructivos. El segundo es presidente del organismo público *ad hoc* constituido para –“dirigir”– la descentralización. Esta marcada contradicción evidencia los serios problemas que tiene el gobierno actual para asumir, sostener y conducir el anhelado proyecto descentralista.

Pero nuestra mirada quiere indagar sobre las características de su implementación, más allá de los evidentes problemas que se identifican entre las autoridades nacionales. Las siguientes líneas, en esa dirección, pretenden centrarse en los roles y sentidos que ha adquirido la participación de autoridades regionales y provinciales, así como la de la denominada sociedad civil, en estos dos primeros años de implementación oficial y obligatoria del planeamiento y presupuesto participativo de los gobiernos regionales<sup>3</sup>.

Quiero dejar sentado que por presupuesto participativo nos estamos refiriendo al ejercicio de programar las prioridades del gasto público del pliego presupuestal de los gobiernos regionales y locales, con opinión y propuesta de representantes sociales e institucionales de la sociedad civil, que ha sido incorporado en el nuevo marco normativo descentralista como de implementación obligatoria por las autoridades.

### ALGUNOS ANTECEDENTES A TOMAR EN CUENTA

La actual descentralización, la novena en nuestra historia republicana, se inició con el anuncio del presidente Toledo el 28 de julio

<sup>3</sup> Para este análisis apelaré a un estudio que realizamos para el primer año con Elisa Wiener en el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) sobre 11 casos regionales (Piura, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Junín, San Martín, Ucayali, Ica, Huancavelica, Arequipa y Cusco). A lo que agregaré algunas impresiones sobre la experiencia de este segundo año recogidas en los talleres “Promoción de la participación de la sociedad civil en el planeamiento y presupuesto participativo” que a través del GPC realizamos, también con Elisa, en 15 regiones. Quede sentado que cualquier error u omisión la exime de responsabilidad a mi estimada colega como a la institución que actualmente me cobija.

## PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

del 2002, al convocar a elecciones para gobiernos regionales y promover el soporte normativo correspondiente. El rechazo al régimen autoritario de Fujimori, quien profundizó el centralismo en el manejo de la cosa pública, y pretendió incluso personificarlo<sup>4</sup>, facilitó un amplio consenso en el grueso de las fuerzas políticas y sociales respecto de la necesidad de implementar la descentralización. El contexto de transición política hacia la democracia la ubicó como parte central de la agenda pública.

El diseño descentralista fue el resultado de una nueva correlación política en el país, donde Perú Posible, a pesar de su heterogeneidad política e indefinición doctrinaria, y el APRA –los agrupamientos que definieron la segunda vuelta presidencial del 2001– fueron organizaciones políticas con disposición de asumir la descentralización como proyecto prioritario. Este marco normativo fue una hechura del Poder Legislativo y contó con el inmediato aval del Ejecutivo.

Queremos dejar constancia de que, a pesar del esfuerzo de la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales por promover consultas ciudadanas sobre estas leyes, la respuesta de la ciudadanía fue muy escasa y sus aportes limitados. Tal reacción iba de la mano con el poco desarrollo programático y la ausencia de estrategias políticas que manifestó el conjunto de partidos o movimientos políticos de carácter nacional, regional o local. La aspiración descentralista fue abordada y resuelta en las alturas, pero no ha obtenido ni previa ni posteriormente una interrelación o vasos comunicantes con procesos políticos o sociales, regionales o locales, que apuntaran y acumularan en la perspectiva de la descentralización.

<sup>4</sup> Recordemos la pronunciada compulsión de Fujimori, bajo la perspicaz asesoría de Montesinos, por representar y estar en todo anuncio, inicio y realización de obra pública a lo largo y ancho del país. Ello no sólo era una demostración de eficacia del esquema populista con el que se administró el prófugo ex-Presidente, que dicho sea de paso le permitió un promedio de 40% de aprobación durante sus 10 años de gobierno; con ello también buscaba generar una relación directa –sin mediaciones– con los sectores populares y apuntalar la megalomanía de este personaje. Esta versión del “Estado soy yo” contó además con uno de los principales pliegos del Poder Ejecutivo, en cuanto presupuesto público se refiere, para dicho objetivo político: el Ministerio de la (del) Presidencia (Presidente).

JOSÉ LÓPEZ RICCI

Concebimos la descentralización como una reforma sustantiva del Estado que implica el traslado de atribuciones y responsabilidades del Gobierno nacional a los gobiernos subnacionales constituidos. Si bien compromete cambios en la administración pública, sobre todo es una reforma política en tanto debiera comprometer una significativa alteración en la redistribución del poder en el país y cambiar los términos excluyentes y utilitarios de la relación del Estado con la sociedad. Esta política de Estado, además, es un objetivo cuya realización es de mediano y largo plazo.

Esta inicial concurrencia de voluntades políticas y las condiciones favorables que la rodeaban permitieron una importante producción legislativa del Congreso, en la que cabe destacar el papel de congresistas con experiencia previa de planeamiento del desarrollo local en la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales. Fueron aprobadas en el Congreso de la República las siguientes leyes: *Ley de reforma constitucional sobre descentralización* (Ley 27680), *Ley de bases de la descentralización* (Ley 27783), *Ley de demarcación y organización territorial*, *Ley orgánica de gobiernos regionales* (Ley 27867), *Ley que modifica la ley orgánica de gobiernos regionales* (Ley 27902), *Ley orgánica de municipalidades* (Ley 27972) y *Ley de incentivos a la inversión en las regiones*. Este año 2004, con un retraso significativo, se han aprobado las leyes de *Descentralización fiscal*, de *Acreditación* y de *Incentivos para la integración y conformación de regiones*.

En el marco normativo definido, no obstante las resistencias que afloraron en algunas fuerzas políticas<sup>5</sup>, ha quedado refrendada la importancia central que se atribuye a la participación de la sociedad civil en los procesos de concertación sobre planes de desarrollo, presupuestos participativos e instancias de cogestión de los gobiernos regionales.

<sup>5</sup> En particular las del APRA respecto a la inclusión en la estructura del gobierno regional de un Consejo de Coordinación Regional, como instancia consultiva y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades y la sociedad civil. La argumentación aprista se centró en que “esta instancia podía permitir el ingreso por la ventana de los que perdieron en las elecciones”. Este debate se dio luego de las elecciones de los gobiernos regionales donde el APRA ganó en 12 regiones y pasó a ser la principal fuerza política en el país.

## PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los nuevos gobiernos regionales se instalaron el primer día útil del año 2003, no sólo con competencias, funciones y recursos no claramente definidos, sino también con un bajo respaldo electoral en la mayoría de los casos y una dispersión de las fuerzas políticas regionales y locales, y de éstas con la representación nacional<sup>6</sup>. En este segundo rubro habría que agregar los distintos grados de “autonomía” de las autoridades electas con sus referencias políticas, lo que debilita el rol de mediación y agregación de intereses que están llamados a cumplir los partidos políticos<sup>7</sup>. Con esta precariedad institucional y una pronunciada debilidad de los sistemas políticos locales, los flamantes gobiernos regionales han tendido a privilegiar lógicas reivindicativas y defensivas en sus relaciones con el Gobierno central.

Por otro lado, se cuenta con experiencias de planeamiento del desarrollo local que se conocen desde mediados de los años 80. Éstas han sido básicamente distritales y en pocos casos provinciales, promovidas principalmente por municipios, ONG o la cooperación internacional, por separado o en conjunción, interesados en el desarrollo local y la afirmación de procesos de democratización. Tal vez, la más relevante, por la amplitud que adquirió y la convocatoria oficial que tuvo, fue la de los Planes de Desarrollo Departamen-

<sup>6</sup> No solo fue abrumadora la profusión de listas de candidatos “independientes” a escala regional, provincial y distrital, también los resultados producidos nos indican la poca correspondencia entre quienes ganaron el gobierno regional con quienes lo hicieron en los municipios provinciales y éstos con los gobiernos distritales. Tales afinidades pueden incidir en la buena o mala relación en los distintos procesos que la descentralización conlleva. Entre los 11 casos considerados del estudio realizado encontramos que en el caso de mayor correlación es La Libertad, de histórica ascendencia del partido de Haya de La Torre, donde el APRA además del gobierno regional logra ganar en 6 de sus 12 provincias. En el otro extremo encontramos el caso de Cusco, donde el FIM gana las elecciones para el gobierno regional pero no gana en ninguna de sus 13 provincias.

<sup>7</sup> Esta característica resulta ser una constante en nuestra historia política. La estructura “presidencialista” de los distintos niveles de gobierno lo ha venido reforzando, con lo cual se ha profundizado la desinstitucionalización de los partidos políticos. Las distintas membresías políticas acaban siendo básicamente una plataforma electoral para llegar al poder, pero una vez instalado en él los elegidos en nombre de suelen perder relación orgánica o vinculante, abierta o sutilmente, con su referente político.

JOSÉ LÓPEZ RICCI

tal Concertados (PDDC), promovidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) –organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros– y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) –organismo de iniciativa estatal y de composición mixta de instancias estatales y sociedad civil–. Se llegó a la aprobación de 22 Planes de Desarrollo Departamental Concertados (PDDC), de los cuales calificaron nueve regiones para una experiencia piloto de presupuesto participativo 2003.

La participación, por consiguiente, es uno de los temas centrales de nuestro análisis. En los últimos años, este concepto, como otros (sociedad civil, concertación, democracia), se ha hecho de uso intensivo y extensivo. Lejana está su asociación con un sentido antisistémico y de ser una reivindicación exclusiva de las izquierdas en el país. Hoy en día es parte de los discursos y propuestas de todo el espectro político en el país, los organismos multilaterales, los grupos empresariales y, por supuesto, las organizaciones sociales. “En el auge del discurso participativo se superponen abigarradamente distintas tradiciones de pensamiento”, nos advierte Grompone (2004: 38).

La participación, como ya ha sido señalado por diversos autores, no es una característica propia o inherente a algún sector social o persona, es una construcción social que como tal se establece en función de objetivos y condiciones. La participación alude a los resultados, a la posibilidad de incidir en el curso de los acontecimientos en políticas públicas o problemáticas que afectan directa o indirectamente a los participantes. También se debe considerar que los procesos participativos presentan diversos problemas en su implementación. Existen tensiones y conflictos alrededor, justamente, de los intereses y expectativas de los participantes<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Eduardo Cáceres realiza una apropiada diferenciación entre intereses, demandas y necesidades presentes en las dinámicas y lógicas de las organizaciones sociales. Las necesidades conducen a lógicas pre-políticas en tanto comprometen situaciones de sobrevivencia, carencia y precariedad; las demandas se ubican en la esfera social y de solicitud a la autoridad; los intereses conjugan lógicas más políticas de actuación, proposición y negociación con la autoridad. El Instructivo MEF, en la definición de uno de los principios del presupuesto participativo, el de la

## PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

que no se deben soslayar, sino más bien encarar y encauzar<sup>9</sup>.

La participación supone organizaciones e instituciones dotadas de agendas claras e intereses definidos, a partir de los cuales se pueda establecer concertación y compromisos entre actores comunes y distintos; pero cargamos con una irresuelta fragmentación social que no sólo genera debilidades en las conformaciones institucionales, también afecta la estructuración de agendas e intereses. Las organizaciones sociales y las instituciones privadas, arbitrariamente agrupadas para darle vida a la versión oficial de sociedad civil, se mueven con distintos intereses y ritmos, incluso internamente en los propios segmentos que la componen.

Los temas de planeamiento del desarrollo y programación presupuestal, donde se ha oficializado la participación de la sociedad civil, son de la mayor relevancia para el proceso descentralista, ya que están concebidos como los principales instrumentos de gestión pública de las regiones. En éstos se debe definir la región que se quiere ser a partir de las principales vocaciones y potenciales existentes en dicho territorio, y establecer cómo gastar el presupuesto público asignado al gobierno regional en inversión social durante el siguiente año fiscal, de acuerdo a unos criterios de prioridad y en función del escenario de futuro definido concertadamente.

Estos procesos participativos, abiertos para la concertación y gestión pública, han colocado el tema de los enfoques y las capacidades existentes en los principales actores involucrados (autoridades, partidos políticos y sociedad civil) como un reto fundamental en la legitimación de dichos espacios y del propio proyecto descentralista. En el ejercicio participativo se viene poniendo a prueba la calidad política y técnica de las propuestas de dichos actores para la viabilidad y sostenibilidad de sus resultados.

solidaridad, se la contrapone a la presencia de "intereses particulares" de alguno de los participantes. Se le ha revestido de un sentido negativo y casi doloso al hecho de tener interés, cuando esto es consustancial para la construcción de actores institucionalizados.

<sup>9</sup> Cabe destacar algunos recientes estudios que vienen haciendo hincapié en diversos problemas que se desprenden de los distintos procesos de participación social, como los trabajados por Romeo Grompone (2004) y Maritza Remy (2004) del Instituto de Estudios Peruanos.

## JOSÉ LÓPEZ RICCI

Partimos de reconocer que estamos en los inicios de la descentralización, lo cual debe atenuar nuestros juicios de valor y evitar las generalizaciones; donde resultaba previsible la inicial falta de interés, capacidad y convicción, tanto de autoridades, partidos políticos como sociedad civil. Y ello podía ser, como fue, más pronunciado en cuanto al planeamiento y programación presupuestal, que compromete desafíos técnicos y políticos, de enfoques e intereses, de conflictos y alianzas; pero, “¿qué cuellos de botellas y lecciones se pueden desprender de lo avanzado en estos dos primeros años?”. Esto es lo que abordaremos a continuación.

### LAS REGLAS DE JUEGO PLANTEADAS

El *Instructivo MEF* es la norma legal que plantea las pautas metodológicas de este proceso participativo. En él se sugieren los procedimientos<sup>10</sup> y se fija el cronograma (del 19 de mayo al 15 de octubre) para el planeamiento y presupuesto participativo regional. Si bien esta norma tiene un carácter referencial, en la práctica se convirtió en el referente oficial, con cierta connotación de respeto y obligatoriedad en la gran mayoría de situaciones que hemos podido analizar.

Al presupuesto participativo se lo concibe, de acuerdo con el Instructivo, sustentado en principios como igualdad de oportunidad

<sup>10</sup> Para el primer año se consideró 8 “pasos”: determinación de participantes; convocatoria pública e inscripción en un libro de participantes; taller de trabajo; trabajo técnico sobre lo aprobado en el primer taller; taller deliberativo; trabajo técnico sobre lo aprobado en el segundo taller; aprobación por parte del Concejo Regional y su difusión pública; y transparencia y control de la comunidad. En el segundo año, el MEF fue permeable a una serie de observaciones hechas desde sociedad civil y produjo algunos cambios a pesar de que mantuvo el mismo número de “pasos”. Amplió la convocatoria a los agentes participantes e incluyó la participación de los ciudadanos no organizados; incorporó capacitación a los agentes participantes; introdujo una discusión más amplia sobre diagnóstico y plan de desarrollo; sugirió una puesta de acuerdo entre los agentes participantes, para explicitar recursos y aportes a este proceso; e hizo un poco más explícita, aunque aún imprecisa, la conformación de la instancia de vigilancia encargada de velar por una adecuada y transparente ejecución de lo acordado participativamente. Por supuesto que lo referencial también se extendió a estos buenos propósitos.

## PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

para todas las organizaciones sociales; corresponsabilidad entre sociedad y autoridad pública; solidaridad, entendida como la asunción de problemas de otros y la ausencia de intereses particulares; tolerancia y respeto a la diversidad de opiniones; transparencia y divulgación de los resultados, y respeto y compromiso con lo acordado. Supuestos que, como veremos en el análisis de los procesos concretos, distan mucho de las realidades y calidades de los actores actuantes en los escenarios regionales.

Conviene indicar que el presupuesto de los gobiernos regionales –como el de todo organismo público– está constituido por los gastos corrientes, que comprenden el grueso de los fondos, y los gastos de inversión. La parte presupuestal objeto de consulta es la referida al rubro de gastos de inversión, de la cual se deducen los montos comprometidos en proyectos en ejecución y gastos de mantenimiento. En términos presupuestales, prácticamente se les han traspasado los montos que venían manejando los anteriores Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Por lo tanto, estamos hablando de que el volumen promedio del presupuesto de los gobiernos regionales objeto de la programación participativa está entre el 3 y el 5%.

Ésta ha sido una de sus principales limitaciones, ya que el monto destinado para ser decidido de manera participativa es muy pequeño y los debates que terminan dándose son sobre proyectos puntuales y no entran a la discusión sobre los grandes proyectos para el desarrollo regional. Hasta el presente año, buena parte de la inversión pública –consecuencia del retraso de la propia gradualidad con la que fue concebida la descentralización– sigue en manos de instancias del Gobierno nacional<sup>11</sup>, así como ésta tampoco es adecuada a los planes de desarrollo contruidos participativamente.

<sup>11</sup> Los gobiernos regionales de los 11 casos analizados sólo gestionan el 57% del total de recursos públicos que se destinan a sus ámbitos territoriales (ver López y Wiener, 2004:45).

JOSÉ LÓPEZ RICCI

## ALGUNOS RESULTADOS Y DESAFÍOS

1. El rol de los gobiernos regionales ha ido mejorando en cuanto disposición. De un primer año, en el que primó la suspicacia y el prejuicio, se ha pasado a un segundo año con una mayor voluntad, aunque ésta gire sobre el plano formal de los términos o exigencias del marco normativo, aunque aún no se ha consolidado una cabal comprensión y convicción de las ventajas que acarrea la participación en cuanto eficacia y legitimidad de sus propias administraciones públicas. Identificamos avances importantes en cuanto a la asunción de algunos criterios para el planeamiento del desarrollo y su correlato presupuestal y la presencia de algunos funcionarios que se van especializando en la materia, pero todavía no se han resuelto adecuadamente las indispensables concatenaciones entre los niveles regional, provincial y distrital, lo que sigue produciendo importantes filtraciones del presupuesto regional hacia proyectos de carácter local. En algunos casos, los gobiernos regionales y los agentes participantes han destinado, a modo de salvaguarda, un porcentaje para proyectos de impacto regional o interprovincial. El Estado necesita dotarse de un sistema nacional de planificación concertada que permita una adecuada relación entre los planes y las estrategias de desarrollo distrital, provincial, regional y nacional, para que los proyectos de inversión correspondan a los objetivos de desarrollo de cada nivel de gobierno<sup>12</sup>.
2. Los municipios provinciales, no obstante que algunos han realizado el proceso de planeamiento y presupuesto participativo en sus jurisdicciones territoriales, no juegan ese rol de bisagras de canalizar las demandas y potencialidades locales para vincularlas a proyectos o dinámicas de mayor cobertura. Por ahora, son un factor de presión hacia la municipalización del presupuesto regional.

<sup>12</sup> Tarea que muchos confiamos asuma apropiadamente el esperado Centro de Planeamiento Estratégico.

## PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

3. Los planes de desarrollo concertado todavía distan de ser contruidos y asumidos por el conjunto de actores como un instrumento estratégico para la gestión del desarrollo regional. En estos dos años, su elaboración no ha logrado el interés ni el compromiso de los agentes participantes ni ha adquirido la centralidad que merece. La preocupación por revisarlos y dotarlos de objetivos y metas que orienten las ejecutorias del gobierno subnacional, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil sigue siendo una asignación pendiente. Es deseable que los instrumentos normativos de este proceso otorguen mayor importancia a este componente clave.
4. La participación e involucramiento de la denominada sociedad civil también ha ido de menos a más. Su participación fue magra en el primer año (nuestros cálculos consideraban un promedio de 30 organizaciones e instituciones de sociedad civil inscritas como agentes participantes), pero en este segundo año se ha ampliado significativamente (en varias regiones ha sido de un 300 o 400%)<sup>13</sup>. El perfil de los participantes sigue manteniendo la predominancia de organizaciones de tipo urbano y con asentamiento en la capital de la región. Existe poca presencia e interés en este proceso, aunque por diferentes razones, de las organizaciones campesinas e indígenas, de los trabajadores sindicalizados, de las pymes y de los grupos juveniles. También se comprueba un muy bajo involucramiento de organizaciones de empresarios productores y comerciantes; a medida que el poder económico es mayor, menor es su interés por estos cauces institucionales abiertos a los grupos sociales y de interés de las regiones.
5. Las características de la participación, como la propia naturaleza y situación actual de la sociedad civil, son fragmenta-

<sup>13</sup> Por supuesto no estamos en condiciones de hacer alguna afirmación sobre el peso o representatividad de este crecimiento evidente, ya que no se cuenta con información organizada y confiable sobre el universo de sociedad civil en las regiones.

JOSÉ LÓPEZ RICCI

das y desarticuladas. Pelean principalmente demandas puntuales y no generan alianzas para objetivos mayores que redunden en sus propios intereses sectoriales o locales. La preeminencia de agendas limitadas e intereses pocos constituidos, y menos aún transformados en proyectos de desarrollo concreto, permiten que sus representantes asuman un papel poco orgánico, sin transparencia ni rendición de cuentas de su desempeño. Sin embargo, el creciente número de agentes participantes de la sociedad civil viene permitiendo una mayor relación con las autoridades regionales, conocimiento de algunas de sus atribuciones, funciones y recursos, como también conocer más de cerca y por dentro a quienes suelen dirigir sus demandas. Ello puede contribuir a cambiar la mirada sobre lo estatal, no verlo todopoderoso, ajeno y extraño a los propios procesos de construcción de ciudadanía, como culpable de sus desgracias.

6. El tema de la representación y articulación de la sociedad civil es un asunto que debe encararse con convicción y el mayor desprendimiento. Las distintas expresiones que se yuxtaponen y no se vinculan por un mal sentido de la competencia debilitan el procesamiento de intereses y agendas con sus correspondientes estrategias de abordamiento e incidencia. El fortalecimiento de la sociedad civil es crucial, y para ello el establecimiento de mayores estándares de institucionalidad es fundamental. La renovación de dirigentes, la participación regular y activa de sus miembros, el regirse por estatutos, el contar con planes de trabajo y responsabilidades dirigenciales, la fiscalización y rendición de cuenta de los directivos ojalá sean la práctica rectora de las organizaciones de la sociedad civil, más aún cuando esos procedimientos son los que se reclaman de las autoridades políticas. Cuestión de autoridad moral, que le dicen.
7. Existen otros problemas más vinculados al propio marco metodológico del proceso de planeamiento y presupuesto participativo que pueden contribuir a su mayor consistencia y legitimidad. Uno primero tiene que ver con el involucramiento de los consejeros regionales y los miembros del

## PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

- CCR, de tal manera que se sientan parte del proceso, se comprometan, dado que son las instancias finales de decisión, con sus resultados y orienten sus decisiones para respetar y avalar el procesamiento participativo de la programación presupuestal.
8. Un segundo tema es la conveniencia de que los equipos técnicos cuenten con una composición mixta, incorporando a representantes de la sociedad civil, a fin de garantizar un trabajo concertado con los funcionarios respectivos. Cuando esto se ha dado se han obtenido mejores resultados. Resultará conveniente que el *Instructivo MEF* del siguiente año, como las propias ordenanzas regionales, asuma y garantice este criterio.
  9. Un tercer tema es el de la conformación de instancias de vigilancia de la ejecución de lo acordado participativamente. En el primer año fue nulo su cumplimiento, pero en este segundo año hay avances a destacar. En varias regiones se ha dado cumplimiento a la norma, pero todavía quedan varios aspectos por precisar, como el del reconocimiento oficial, su reglamentación y algún nivel de capacitación y disposición de recursos para asumir esta compleja y especializada tarea.
  10. Un cuarto tema que nos parece significativo es el de la difusión y comunicación de los avances, características y resultados del proceso. La ausencia de estrategias claras al respecto era un indicador de la poca convicción que inspiraba el proceso y sus resultados en las autoridades, pero también en el conjunto de agentes participantes. Para el grueso de la población, planeamiento y presupuesto participativo todavía no son asuntos conocidos, más bien se tiene de ellos una impresión bastante vaga, de ahí que la ampliación de la participación a los ciudadanos de a pie que presenta el *Instructivo MEF* de este año haya pasado prácticamente desapercibida.
  11. Por último, y no por ello menos importante, es ostensible la ausencia de los partidos o movimientos políticos, nacionales y regionales, en este proceso. Y no nos estamos refiriendo a su ausencia física, sino sobre todo a la asunción de los roles que como tales les competen. Contar con una propuesta de

## JOSÉ LÓPEZ RICCI

desarrollo y democratización del ámbito territorial, producir interpretaciones generales para orientar las prácticas sectoriales y locales de influencia, representar intereses y buscar agregarlos, formar cuadros burocráticos, generar corrientes de opinión sobre los temas cruciales son algunos de los roles que los partidos no vienen cumpliendo. Esta notable desafección con su misión va a incidir en el debilitamiento de la gestión de sus representantes en el gobierno o la oposición, así como en los liderazgos que influyen en la sociedad civil.

### COMENTARIOS FINALES

Ni revolución ni fracaso, al menos por ahora. La experiencia oficial de planeamiento y presupuesto participativo, en su segundo año, registra serios déficit en el rol asumido por los actores estatales, políticos, económicos y sociales llamados a asumirlos y sostenerlos. No obstante, hay que considerar que todo proceso de reforma estatal implica cambios de enfoques y ejecutorias de las partes, que ello toma su tiempo y requiere de un entorno favorable y de resultados que lo validen, y que en el camino se viene constituyendo un importante activo que hay que saber encauzar y potenciar.

La descentralización abre la oportunidad de imaginarse nuevos escenarios de desarrollo local, regional y nacional. También de construcción de nuevos términos de la relación Estado y ciudadanos. Ofrece condiciones para organizar y ordenar nuestros complejos tejidos sociales y propender a su mejor representación e institucionalidad. Y el desafío principal no está en lo normativo, sino en los actores, en las personas, en nosotros mismos. No podemos seguir haciendo lo mismo, pues ya sabemos lo insatisfactorios que son estos resultados. Ojalá que no se imponga nuestra conocida propensión nacional a las oportunidades pérdidas. Ojalá que, como el Cienciano de Cusco, podamos comprobar que sí se pudo.

---

## BIBLIOGRAFÍA

GROMPONE, Romeo

2004 *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

LÓPEZ RICCI, José y Elisa Wiener

2004<sup>a</sup> *Balance de los procesos de planteamiento y presupuesto participativo regional 2004 en 11 regiones del Perú. Lecciones y tensiones de una historia que recién empieza* (Ponencia en el VIII Foro Descentralista, Grupo Propuesta Ciudadana), Lima.

2004<sup>b</sup> "Planeamiento y presupuesto participativo regional 2003-2004: enfoques de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los agentes participantes", en *Cuadernos Descentralistas N° 11 (La participación ciudadana en el presupuesto participativo)*. Grupo Propuesta Ciudadana.

MINISTERIO de Economía y Finanzas - Dirección Nacional del Presupuesto Público

2003 *Dispositivos Legales - Gobiernos Locales*, MEF, Lima.

JOSÉ LÓPEZ RICCI

REMY, María Isabel

2004 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, Instituto de Estudios Peruanos (inédito), Lima.

“SHACK, Nelson

2003 “Introducción” a *Dispositivos legales - gobiernos locales*, MEF, junio.