

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: AGENDA PENDIENTE¹

LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

PRESENTACIÓN

El Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo, pone a consideración el presente informe a las autoridades del Poder Ejecutivo, a las y los Congresistas de la República, así como a las autoridades de los gobiernos regionales y locales del Perú, quienes inician un nuevo período de gestión del 2007 al 2010.

Lo compartimos también con las entidades privadas y organizaciones de la sociedad civil que están involucradas e interesadas en los procesos participativos de la descentralización y gestión del desarrollo.

Formular un balance del Presupuesto Participativo en el Perú resulta un esfuerzo bastante ambicioso, porque estamos ante una experiencia relativamente nueva y heterogénea a nivel nacional.

Esto se debe no solamente a la rotación democrática de las autoridades, sino a la subsistencia de una débil participación ciudadana de la población, a la escasa promoción pública de los procesos concertados del desarrollo. Además, por la carencia de información fluida y ausencia de seguimiento sistemático de las experiencias de Presupuesto Participativo que generen conocimientos de manera oportuna.

¹ Documento elaborado por el Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo, integrado por: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de la Mujer y Desarrollo (MIMDES /FONCODES), Consejo Nacional de Descentralización-CND, Defensoría del Pueblo, Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza (MCLCP), Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA, Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo (ANC), CARE Perú - FORTALECE, Cooperación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer - UNIFEM, Grupo Propuesta Ciudadana, Programa Pro Descentralización PRODES - USAID, Proyecto Participa Perú, Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMUPE, Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local.

El documento plantea los siguientes aspectos de los procesos del Presupuesto Participativo en el Perú: 1. Antecedentes y evolución; 2. Avances o logros; 3. Limitaciones o dificultades; 4. Lecciones aprendidas; y, 5. Recomendaciones.

Para su elaboración, asumimos como fuentes informativas, diversos trabajos que expresan niveles de consulta con los actores locales y regionales ya publicados por las instituciones públicas y privadas que forman parte del Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo. Finalmente, adjuntamos un listado de estos documentos generadores del debate y conclusiones que socializamos.

1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ.

Desde la década de los ochenta y los noventa, en diversas localidades del Perú se ejercieron prácticas participativas en planeamiento, ejecución presupuestaria y gestión de proyectos en un contexto de autonomía y creatividad municipal.

Destacan los casos conocidos de Ilo en Moquegua, de San Marcos en Cajamarca, de Limatambo en Cusco, de Villa El Salvador en Lima Metropolitana, de Huanta en Ayacucho, entre otros. En estos ámbitos comenzó el presupuesto participativo por iniciativa y voluntad tanto política como social de las autoridades y organizaciones populares, no por mandato de alguna ley.

Paralelamente, en estas décadas a nivel de América Latina, particularmente en algunos Municipios (Prefeituras) y Estados del Brasil, los presupuestos participativos representaron una gran innovación de los mecanismos de gestión de las políticas públicas descentralizadas, en sus diversos niveles de concepción, metodología y ejecución del presupuesto público.

A través de los procesos del Presupuesto Participativo, se descubrieron e implementaron nuevos mecanismos de planificación de las políticas públicas producidas por la interacción y el encuentro de los conocimientos y aportes técnicos con la sabiduría popular de los diversos sectores de la población.

Con la transición democrática -en el año 2001-, el Perú inicia un nuevo proceso de descentralización con la Reforma Constitucional del Capítulo de Descentralización de la Constitución Política de 1993, Ley No. 27680, normando como parte de las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales, el planeamiento concertado y el presupuesto participativo.

De esta manera, el Perú es el único país cuya Constitución Política reconoce el derecho ciudadano a participar en diversos aspectos del presupuesto público a nivel regional y local.

El análisis y valoración de los avances de las experiencias participativas nacionales, aunado al conocimiento de las experiencias internacionales contribuyeron a que el marco normativo de la descentralización incorpore formalmente dos aspectos clave:

- La participación como uno de los componentes fundamentales de las reformas descentralistas.
- Los presupuestos participativos como políticas de Estado permanentes.

Posteriormente, las normas constitucionales fueron desarrolladas por La Ley de Bases de Descentralización, la Ley Marco y Reglamento del Presupuesto Participativo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por ordenanzas regionales y locales.

Este marco legal se complementa con los Instructivos del Presupuesto Participativo, que son emitidos anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde el año 2003.

Es evidente que la transición democrática y el proceso de descentralización generaron un escenario favorable para el desarrollo del presupuesto participativo.

Los hitos importantes son:

- En el año 2001, la creación de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza a nivel nacional, con coordinaciones en los 24 departamentos del país.
- En el año 2002, la Dirección Nacional de Presupuesto Participativo Público en coordinación con la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, pone en marcha un proyecto piloto de Presupuesto Participativo en 9 regiones, con una inversión de 433 millones de nuevos soles.
- En año 2004, las 24 regiones desarrollan los Planes de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. Paralelamente, 873 municipalidades reportaron sus respectivos procesos de Presupuesto Participativo, donde priorizaron más de 6,000 proyectos.
- En el año 2005, los procesos del Presupuesto Participativo ya generalizados en todo el territorio nacional, convierten al país en un

laboratorio de prácticas participativas. En ese período anual, los montos de inversión priorizados por los presupuestos participativos en todo el país -registrados en el “aplicativo interactivo” del MEF- ascendieron a los 1,030 millones de soles.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley No. 28056, lo define como “un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil; para lo cual los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos” (Artículo 1º).

- El Presupuesto Participativo es un instrumento de gestión participativa y concertada para la planificación y formulación del presupuesto, que trata de priorizar los proyectos a ejecutarse de acuerdo a las problemáticas y necesidades regionales y locales. Forma parte de un proceso de toma de decisiones coordinadas entre el Estado (autoridades y funcionarios) y representantes de la sociedad civil.
- El Presupuesto Participativo también puede ser entendido como un proceso social y político de construcción de ciudadanía propositiva, co-responsable y promotor del ejercicio democrático de las autoridades gubernamentales para lograr consensos y compromisos colectivos en el uso adecuado de los recursos públicos.

En el fondo, estamos ante nuevas ideas para un viejo tema: la participación ciudadana en asuntos de interés público y los procesos de gestión del desarrollo regional y local.

Bajo ningún concepto el Presupuesto Participativo debe analizarse como un hecho aislado puesto que junto con el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) forman parte de un proceso mayor: la articulación del proceso de planeamiento del desarrollo concertado y el presupuesto público del país.

En esta articulación, son tres temas de fondo a prestar atención sistemáticamente:

- i. La eficiencia y eficacia de la gestión pública y la gobernabilidad.
- ii. El incremento de la ciudadanía a nivel nacional, regional y local.
- iii. La calidad y efectividad de los procesos de desarrollo.

A cuatro años de aplicación consecutiva de los procesos de Presupuesto Participativo como política de Estado y al cierre de la gestión, se estima pertinente formular un balance para reforzar sus avances o logros, asegurando su continuidad y sostenibilidad.

2. AVANCES Y LOGROS DE LOS PROCESOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ

2.1 Avances Generales

Actualmente, los procesos del Presupuesto Participativo se implementan por ley a nivel nacional.

Se llevan a cabo en cumplimiento de la obligación de los Gobiernos Regionales y Locales de democratizar gradualmente algunos de los componentes más importantes de la gestión pública descentralizada, buscando decisiones concertadas. Así se generan espacios y mecanismos de participación de la población organizada y no organizada a escala regional, provincial y distrital.

No obstante, sigue vigente el centralismo en todas sus dimensiones. Por ello, los gobiernos regionales y locales son los verdaderos promotores del Presupuesto Participativo, mostrando avances iniciales:

- **Los procesos del Presupuesto Participativo son importantes hoy, más por su capacidad de movilización y generación de conciencia ciudadana, frente a los montos presupuestarios sobre los que se decide actualmente.**

Sopesamos más el avance en ejercer los derechos de decidir sobre asuntos de interés público, de rendición de cuentas y de garantizar transparencia, frente al impacto económico de las inversiones; debido a que subsiste una desigual y centralista distribución del presupuesto nacional.

El 2006, los recursos del presupuesto nacional transferidos a los gobiernos subnacionales bordean sólo el 30%.

- **La participación en los procesos del Presupuesto Participativo está permitiendo que las y los ciudadanos involucrados descubran y comprendan que la democracia va más allá de la simple elección de sus autoridades y que el desarrollo en sus diversas dimensiones es responsabilidad de todos y no sólo de las autoridades.**

La participación adquiere así el carácter de vehículo de empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas a través de su intervención en las decisiones, pero también contribuye al fortalecimiento de la gestión de los gobiernos regionales y locales en una perspectiva de descentralización del Estado.

En este sentido, autoridades y ciudadanos comprenden que tanto el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) como el Presupuesto Participativo deben elaborarse en base a objetivos de desarrollo compartidos, entre los gobiernos regionales y locales en coordinación con la sociedad civil.

- **La experiencia de los Presupuestos Participativos como parte de la descentralización, introduce mecanismos abiertos para la presencia de la sociedad civil en la toma de decisiones.**

A ello se suma un proceso inicial pero relativamente fluido de información, capacitación, diagnóstico, definición de prioridades, identificación y análisis técnico de las propuestas.

Los Presupuestos Participativos actúan así como un factor que permite capitalizar el conocimiento que la población tiene de sus propias necesidades y realidades en las que viven.

- **El Presupuesto Participativo está contribuyendo a transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, mediante una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía, en el marco de la implementación de mecanismos de democracia participativa.**

Se combinan la concertación política de objetivos para luchar contra las inequidades sociales, junto con la aplicación de criterios de viabilidad técnica y rentabilidad socioeconómica de las iniciativas y/o proyectos de inversión.

La participación incide positivamente sobre la democracia y la gobernabilidad, al fomentar la intervención ciudadana en las decisiones y el consiguiente apoyo a las decisiones concertadas; factor que convierte a la sociedad civil en socio estratégico de las entidades gubernamentales y de los procesos de desarrollo.

Asimismo, viene promoviendo una cultura de asociatividad y por lo tanto de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, lo que posibilita que ésta forme parte de la construcción del desarrollo tanto en

las decisiones y las acciones de implementación; dos aspectos fundamentales de todo proceso de desarrollo.

- **La participación ciudadana en el marco de los procesos del Presupuesto Participativo contribuye también a ampliar la transparencia en la gestión pública que refuerza la confianza.**

Los procesos del Presupuesto Participativo facilitan un mayor acercamiento entre autoridades y sociedad civil, así como en la construcción de consensos básicos como soporte de procesos de buen gobierno.

Están abriendo los caminos para la construcción de sociedades basadas en la confianza. Esto puede derivar en implicancias positivas en diversos campos; entre ellos el incremento de la conciencia tributaria y la consiguiente mayor recaudación al superarse las dudas o especulaciones sobre supuestos malos destinos de los recursos que aportan los contribuyentes.

2.2 Avances Específicos

2.2.1 Aspectos normativos

- **La Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento son los orientadores normativos básicos del Presupuesto Participativo y de sus procedimientos generales.**

Facilitan la coordinación y articulación de las organizaciones de la sociedad civil con los gobiernos regionales y locales. Su carácter oficial y obligatorio contribuye a que el Presupuesto Participativo se consolide como una Política de Estado.

- **Las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades.**

Establecen los principios y mecanismos para la participación ciudadana en los procesos de gestión pública en general y particularmente, en los procesos del Presupuesto participativo. Crean los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), como espacios de participación.

- **Las ordenanzas regionales y municipales sobre el Presupuesto Participativo.**

Todos los gobiernos regionales y un buen número de gobiernos locales las han aprobado. Son elaboradas en mayor o menor grado con el concurso de los representantes de la sociedad civil, lo que significa un paso adelante en la propuesta de democratización de la gestión pública.

Son normas muy importantes que tratan de adecuar los marcos normativos nacionales y las metodologías correspondientes a las realidades subnacionales. Precisan los enfoques y los principios que deben gobernar los procesos participativos.

- **Mediante las ordenanzas, los gobiernos regionales y los gobiernos locales están definiendo políticas públicas vinculadas al Presupuesto Participativo.**

Prácticamente la generalidad de estos dos niveles de gobierno se comprometen a promover la participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo y definición de los presupuestos públicos.

Las ordenanzas abordan diversidad de aspectos:

- Organizan la dinámica del proceso del Presupuesto Participativo.
- Definen los agentes participantes y conforman los equipos técnicos.
- Fijan los cronogramas de la formulación del presupuesto y las reglas de juego para la participación de los llamados agentes participantes.
- Institucionalizan el proceso del Presupuesto Participativo, disponen la conformación de comités consultivos.
- Inclusive en algunos casos, definen los criterios de priorización de proyectos y los objetivos de desarrollo humano a los que los Presupuestos Participativos pueden y deben contribuir.

2.2.2. Aspectos políticos y participativos

a) Roles y composición de los CCR y CCL

Se valora como muy importantes los roles asignados a estos espacios:

- Actúan como órganos del gobierno regional y local para la consulta, coordinación y concertación con la sociedad civil sobre políticas públicas de elaboración e identificación de las necesidades del desarrollo y la asignación presupuestal.
- Promueven la articulación de los planes de desarrollo y de los Presupuestos Participativos, lo que viene ocurriendo ya en muchos

gobiernos regionales y locales, con diversos grados de organización y consolidación.

b) Calidad de la convocatoria, organización de los procesos y protagonismo de los agentes participantes.

La participación es aún minoritaria en muchos lugares del país, debido a la debilidad de convocatoria y a la organización de los procesos participativos. Sin embargo, se registra un incremento en los últimos años, gracias a la preocupación de diversas instituciones de la sociedad civil, a los programas de la cooperación internacional, al auspicio del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Mesa de Concertación, entre otros.

En algunos casos, estas deficiencias son reflejo de la precariedad económica de las entidades de gobierno; en otros, es reflejo de la voluntad política de no promover la participación de manera adecuada.

- Los agentes participantes son representantes de distintos segmentos de la población: organizaciones productivas, gremios, asociaciones vecinales, organizaciones campesinas, de jóvenes, niños, niñas y adolescentes, mujeres, de las ONG, Iglesias, universidades y colegios profesionales.
- La participación de las organizaciones de la sociedad civil, si bien es heterogénea y aún débil, refleja una tendencia hacia su ampliación con la presencia de organizaciones micro-empresariales y las organizaciones vecinales.
- Por su parte, las y los líderes sociales, dentro de una perspectiva de mayor compromiso, tienden a participar con protagonismo cuanto más acceden a la información pública y al conocimiento integral de los procesos de desarrollo.
- También en el último año, se puede reportar la participación de representantes de los sectores públicos, particularmente los del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social –MIMDES.

c) Calidad de la participación, naturaleza de los acuerdos, información y capacitación.

Por lo general la calidad de la participación es pro activa y cooperante. No obstante la ambigüedad de las normas sobre la naturaleza vinculante del Presupuesto Participativo, la tendencia mayoritaria tanto en las

regiones como en los municipios es que se respeten los acuerdos concertados.

- En contraste con la gestión pública tradicional, ahora las gestiones regionales y municipales muestran un mayor nivel de información que se difunde a través del aplicativo de información del Presupuesto Participativo ubicado el portal electrónico del MEF. Además, es accesible para la población, la publicación de los informes y resultados en los portales WEB de algunos gobiernos regionales y municipales.
- Esto incide positivamente en un mayor nivel de transparencia. El grado de información de los participantes es insuficiente pero creciente, gracias a la disposición de las autoridades y a las propias iniciativas de la sociedad civil, así como a los efectos acumulativos por haber participado en experiencias anteriores.
- Aumentan las iniciativas de capacitación pública o privada pero aun son limitadas, están por debajo de las necesidades y expectativas de formación de los agentes participantes.

El grado de capacitación de los agentes participantes, en promedio, es también básico, pero se aprecia una mejora en las capacidades de propuesta de las organizaciones, tanto en lo conceptual como en lo instrumental. Se refleja en la incorporación de algunos enfoques de desarrollo importantes en los espacios de debate y en la formulación de propuestas, tales como:

- Desarrollo humano y territorial.
- Corredores de competitividad.
- El enfoque de género, intergeneracional e inclusión.
- Enfoques ambientales.
- Lucha contra la pobreza.
- Buen gobierno.

Por otro lado, es evidente mayor calificación en la elaboración de estrategias y en el manejo de las metodologías del Presupuesto Participativo.

d) Rendición de cuentas, vigilancia social y cultura política.

Las audiencias y otros espacios de rendición de cuentas se están institucionalizando tanto a nivel regional como local, contribuyendo a la transparencia y al acercamiento de la sociedad civil a las instituciones públicas.

Abordan avances y dificultades de los instrumentos de gestión –Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo- inclusive en muchos casos, se difunde de manera previa información escrita, con la finalidad de facilitar la participación de la población.

Es un paso adelante que en muchas experiencias de los procesos del Presupuesto Participativo, **se constituyan los comités de vigilancia**. Se da inicio así, al ejercicio de un derecho autónomo y relativamente nuevo en el país, expresándose de manera concreta la corresponsabilidad ciudadana en las tareas del desarrollo.

Los procesos de los Presupuesto Participativo vienen facilitando en muchas circunscripciones una voluntad de diálogo y de búsqueda de consensos, afirmando la corresponsabilidad entre autoridades y población.

De esta manera, se valorizan la planificación del desarrollo y la necesidad de priorizar las inversiones públicas; además, se reducen los márgenes para el asistencialismo, el clientelismo y el caudillismo político, que aun prevalecen en un clima de relativo escepticismo de parte de la población.

2.2.3. Aspectos técnicos

a) Equipo técnico, composición y roles.

A nivel regional y provincial urbano, por lo general, lo conforman funcionarios relativamente calificados quienes conocen las normas y los procedimientos. Aun más, buscan asociarse a aliados institucionales (proyectos de desarrollo) para fortalecer su capacidad de gestión.

- Muchos funcionarios gracias a la información, vivencias y experiencia acumulada, vienen transitando de una actitud de desconfianza y escepticismo sobre el proceso participativo hacia una actitud de colaboración, aprendizaje mutuo y participación cooperativa.
- En los últimos años, estos equipos han incorporado entre sus miembros a representantes de la sociedad civil (profesionales de las

ONG, colegios profesionales, universidades), lo cual ha permitido un equilibrio para incorporar las propuestas de la población.

b) Metodología y articulación de los procesos del Presupuesto Participativo con el planeamiento concertado, priorización y articulaciones de proyectos.

Las metodologías de formulación de los Presupuestos Participativos siguen un patrón relativamente común, fijado por el Instructivo del MEF. Tienen por características más notables la incorporación de instrumentos legales que organizan el proceso, la actualización de los PDC, los pasos y etapas. Al mismo tiempo, se hacen cargo de la preocupación por garantizar procesos de discusión y priorización en talleres de trabajo.

Gradualmente se viene comprendiendo la pertinencia de buscar la mayor articulación de los PDC con los Presupuestos Participativos, para ganar en eficiencia y eficacia.

De manera creciente, los procesos del Presupuesto Participativo están permitiendo que los proyectos priorizados respondan a los objetivos y ejes estratégicos de los PDC. Esto contribuye a mejorar la calidad del gasto, orientándolo hacia el cumplimiento de metas y objetivos de los planes.

La adhesión a enfoques de desarrollo humano sostenible, facilita la comprensión de asignar también recursos para atender los problemas que afectan la educación, salud, promoción económica, medio ambiente de la población, así como a revertir la pobreza social y las desigualdades de género.

La construcción de visiones de desarrollo y ejes estratégicos facilita la articulación temático-territorial de los Presupuestos Participativos a nivel local y regional; sin embargo esto es lento y difícil, observándose muchas resistencias al respecto. Se constata cada vez, mayor comprensión y habilidades para articular las prioridades de inversión entre las escalas de distrito, provincia y región, pero los avances son todavía limitados. Es necesario persistir para garantizar coherencia programática y optimización en el uso de los recursos.

Existe el reconocimiento de que las exigencias técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) contribuyen a que se prioricen proyectos de calidad y con viabilidad, para asegurar el mejor uso de los recursos públicos.

c) Reforma institucional, representatividad y legitimidad de los gobiernos subnacionales.

En la práctica, los gobiernos regionales y locales iniciaron procesos de reforma institucional mediante la creación de órganos, espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

- Se evidencian avances en la necesidad de dotarse de los medios legales e institucionales para hacer una gestión más transparente, abriendo relaciones de mayor cercanía y horizontalidad con los ciudadanos, ciudadanas y organizaciones de la sociedad civil.
- Se están produciendo cambios en la cultura institucional de los gobiernos regionales y locales, incrementando su representatividad y legitimidad, debido a: los progresos en la articulación de los Presupuestos Participativos con los PDC; la construcción de agendas de prioridades regionales y locales identificando demandas y prioridades de inversión; los esfuerzos iniciales en desarrollo de capacidades; las exigencias de mejorar la eficiencia del gasto público; la obligación de rendir cuentas de la gestión, entre otros.

2.2.4 Aspectos relacionados con el financiamiento

Es significativo el número de gobiernos regionales y locales que destinan a los procesos del Presupuesto Participativo, la totalidad de sus recursos para fines de inversión. En algunos casos, han destinado fondos que se originan en el canon.

3. LIMITACIONES O DIFICULTADES DE LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ

3.1. Limitaciones de carácter nacional

- Los marcos normativos nacionales, siendo aceptables en un sentido general, lamentablemente ponen barreras a la participación ciudadana en los CCR y en los CCL.

Establecen que la composición de estas instancias sea con la participación de la sociedad civil en un orden del 40% del total de los integrantes. Además exigen formalidades no vigentes en muchas localidades para acreditar representantes, particularmente en el sector rural. Más aún reducen su actuación a dos reuniones ordinarias por año.

- **En el caso del cumplimiento de los acuerdos adoptados durante el proceso de presupuesto participativo, las normas muestran ambigüedad respecto al necesario carácter vinculante.**

En este marco, algunas autoridades desconocen los acuerdos, reemplazando algunos proyectos por otros, sin coordinación alguna con los agentes participantes, generando malestar y desconfianza.

Lamentablemente las normas no prevén sanciones en este caso. Por lo general, las intervenciones de la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General de la República no muestran mayor éxito en la resolución de los problemas creados.

- **Las etapas y pasos establecidos en el Instructivo del MEF resultan inaplicables en algunos de sus aspectos en los municipios rurales.**

Nos referimos a los gobiernos locales que cuentan con escasa y dispersa población, pocas organizaciones sociales y recursos humanos calificados.

Es cada vez más evidente que esta metodología no es la más adecuada para las zonas rurales, donde las iniciativas de planificación comunitaria deberían ser recogidas como mecanismos previos a la priorización y aprobación de los proyectos a ser financiados a nivel distrital y provincial.

- El sistema de información nacional sobre los procesos del Presupuesto Participativo es aún limitado. Adicionalmente no se cuenta con indicadores para medir los progresos en los procesos, así como en sus efectos e impactos. Esto a su vez impide la necesaria sistematización y evaluación de las experiencias, sobre todo de las innovadoras, para identificar las lecciones del caso de manera oportuna.
- La vigencia de presupuestos anuales genera cierta inestabilidad e incertidumbre en los procesos de Presupuesto Participativo. Existen pocas experiencias de proyectos multianuales que se hayan ejecutado así.
- Existen algunas dificultades en la asignación presupuestal para las regiones y gobiernos locales. Es notorio el desequilibrio de ingresos que ocurre entre algunas municipalidades de la zona urbana con la rural, de zonas urbanas con municipalidades distantes de la amazonía y de la sierra.

Por otro lado, emerge una gran inequidad entre municipalidades y gobiernos regionales beneficiados con el canon en zonas extractivas, con otras que no tienen estos recursos.

- **La Contraloría General de la República no apoya de manera efectiva los procesos de Presupuesto Participativo.** Asimismo el Congreso de la República del Perú no ejerce su potestad fiscalizadora respecto al cumplimiento de la normatividad relacionada con el Presupuesto Participativo, particularmente que el cien por ciento de los ingresos destinados a la inversión se canalicen vía el proceso participativo del Presupuesto Participativo.
- **Tanto la formulación como la difusión de políticas públicas nacionales es escasa,** lo que dificulta la articulación y coherencia entre las prioridades regionales y locales con las prioridades de inversión a escala nacional. El no funcionamiento del sistema nacional de planeamiento estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), también incide negativamente.

3.2. Limitaciones de carácter regional y local

- **Es evidente que un número significativo de gobiernos regionales como locales no cuentan con habilidades** para impulsar de manera creativa y eficiente las visiones, los objetivos de desarrollo y los acuerdos del presupuesto participativo. Este es un factor limitante al que se suma, en no pocos casos, la escasa voluntad política de las autoridades y la debilidad de la sociedad civil, tanto en su institucionalidad como en sus capacidades de propuesta.
- **Una limitación importante es la existencia de numerosos Planes de Desarrollo Concertado, que habiendo sido formulados participativamente, no constituyen en la realidad instrumentos de gestión** que comprometan a los diversos actores, públicos y privados de la circunscripción.

En materia de planeamiento, se está procediendo a la revisión anual de actualización de los PDC, lo que genera incertidumbre y dificultades.

También existen debilidades en la búsqueda de articular los PDC y los Presupuestos Participativos entre los niveles de distrito, provincia y región. Igualmente, para adecuar las metodologías a sus propias realidades y, en reducir las barreras para facilitar el acceso a la información de interés público.

En el caso de la aprobación de **proyectos relacionados al desarrollo social y humano, muchos de ellos no se ejecutan, debido a la falta de expedientes técnicos**. A su vez es reflejo de las débiles capacidades para elaborarlos.

- **Es aún minoritaria la cantidad de gobiernos regionales y locales que formulan de manera explícita políticas regionales y locales sobre los procesos de los Presupuestos Participativos**, precisando objetivos y prioridades en el marco de las políticas nacionales y regionales.

Se observan pocas iniciativas de las autoridades para promover y fortalecer los CCR y los CCL, reforzando la participación ciudadana; así como para fomentar el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil en calidad de soporte y actores claves de los procesos participativos.

Las acciones para promover la participación de los sectores excluidos tales como mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes, comunidades indígenas, etc., todavía son limitadas. De manera similar, las inversiones en el desarrollo de capacidades de los agentes participantes.

- **Los sectores públicos a nivel regional y local cuando participan lo hacen más como demandantes de recursos**; aún no aportan recursos para el financiamiento de los proyectos a priorizarse, ni se ajustan a los procesos de planeamiento concertado.
- **Las iniciativas de vigilancia social, siendo crecientes, en su mayor parte son experiencias que no están dando los resultados esperados**, debido al débil compromiso de los integrantes de los comités de vigilancia, la falta de claridad en sus roles, la debilidad institucional, el escaso apoyo de los propios gobiernos regionales y locales, entre otros.
- **La falta de vinculación del proceso de presupuesto participativo con el funcionamiento de los Consejos Regionales y Concejos Municipales**, constituye también otra limitante, pues no vincula a sus integrantes – presidentes (as) y consejeros (as) regionales, alcaldes(as) y regidores(as)- con los procesos del Presupuesto Participativo ni con los acuerdos que de éste se deriven.

3.3. Limitaciones relacionadas con las organizaciones de la sociedad civil

Al lado de los avances que se registran, debe señalarse la existencia de una situación de dispersión y de crisis de representación social, las cuales son más notorias cuando mayor es la escala de intervención.

- **Los procesos de Presupuesto Participativo muestran que cuando se llega a niveles provinciales y regionales, los espacios de representación de la sociedad civil son mínimos.**

Son pocas las organizaciones de niveles de provincia y más escasas las de nivel regional, realmente existentes. Todo esto incide negativamente sobre los CCR y los CCL.

Asimismo, no pocas organizaciones de la sociedad civil priorizan sus intereses particulares, alejándose de las visiones de conjunto y de la corresponsabilidad que promueve el Presupuesto Participativo.

Dado que quienes intervienen en los procesos de presupuesto participativo son denominados “agentes participantes” es necesario clarificar cómo debería ser la relación entre éstos y los CCR o CCL.

- **Es aún poca la experiencia y el manejo sobre enfoques como el de igualdad de oportunidades de género.**

Debe señalarse que las experiencias de los Presupuestos Participativos, siendo una oportunidad de movilización de la población, de diálogo y concertación con el Estado y para incorporar intereses en las prioridades de las políticas de gasto social, no necesariamente recogen en todos los casos ni los intereses, ni percepciones, ni la capacidad de decisión de las mujeres y de los más pobres. Esto es lo que ha motivado algunas iniciativas locales y regionales de experiencias de Presupuesto Participativo sensibles al género, por ejemplo.

- **Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil ante los CCR y CCL, así como los agentes participantes en el proceso, muestran escasa representación y representatividad.** Suelen no dar cuenta de su gestión a sus organizaciones, mientras que un sector muestra también limitaciones en sus capacidades de propuesta.

Además existen organizaciones de la sociedad civil que prefieren no involucrarse en los procesos de Presupuestos Participativo y tratan que las autoridades prioricen sus propuestas a través de relaciones clientelistas.

Se refleja así la fragilidad institucional de la población y otros factores; situación que se complica con la falta de renovación en las dirigencias sociales.

4. LECCIONES APRENDIDAS

Considerando los efectos de las experiencias acumulativas de los procesos del Presupuesto Participativo en el Perú, es posible identificar las siguientes lecciones:

- a) A mayor voluntad política democrática y de liderazgo de autoridades regionales y locales, así como voluntad social de las organizaciones sociales para involucrarse y asumir compromisos; mayores son las situaciones favorables para la organización y realización de los procesos del Presupuesto Participativo, articulados con los PDC. Asimismo, mayor será la inclusión de los diferentes sectores en la gestión del desarrollo regional y local.
- b) A mayores niveles de diálogo, acercamientos y alianzas entre las organizaciones sociales y los gobiernos regionales y locales, mayores son las posibilidades de atención y solución de los problemas que inciden negativamente en el desarrollo. Siempre y cuando el diálogo entre la administración pública y la población sea permanente.
- c) A mayores niveles de consistencia en la articulación de los Presupuestos Participativos con los PDC y así como con las políticas y planes nacionales sectoriales, corresponde una mayor valorización de la necesidad de la planificación. De igual modo, se da realce a la priorización de las inversiones y se incrementa la efectividad en la atención de las prioridades del desarrollo, construyendo una perspectiva nacional.

Los Presupuestos Participativos se perfilan así como uno de los instrumentos más importantes en la adopción de decisiones efectivas a nivel regional y local, relacionados con los objetivos nacionales formulados participativa y concertadamente.

- d) A mayor cantidad de experiencias exitosas de Presupuesto Participativo debidamente evaluadas y sistematizadas y de difusión de sus lecciones,

son posibles mayores niveles de conciencia y convicción democráticas, de adhesión a la cultura de diálogo y de confianza en las prácticas concertadoras.

- e) A mayores esfuerzos de inversión en desarrollo de capacidades y asistencia técnica de los gobiernos regionales y locales, mayores son las posibilidades de construir modelos de gestión presupuestaria más eficientes y eficaces. Se incrementan las capacidades propositivas y se logran mayores objetivos del proceso de presupuesto participativo. Invertir en la formación de capacidades significa otorgar un valor agregado: la calidad de los procesos participativos.
- f) A mayores niveles de información y transparencia de las autoridades en el marco de los procesos de Presupuesto Participativo, mayores niveles de acercamiento y de credibilidad de los ciudadanos en las entidades públicas. Aumenta el involucramiento de la población en los procesos de desarrollo. Los Presupuestos Participativos contribuyen así a construir sociedades basadas en la confianza.
- g) A mayores niveles de consistencia en las visiones compartidas de futuro y de sentido de pertenencia o identidad, mayores son los estímulos para la participación ciudadana en todos los momentos del proceso participativo, incluyendo el compromiso para su ejecución, vigilancia y desarrollo.
- h) A mayor eficiencia y eficacia de los procesos de Presupuesto Participativo en la atención de las prioridades sociales de los pobres, mayores serán los niveles de representatividad y legitimidad de los gobiernos regionales y locales. Se incrementan los niveles de gobernabilidad democrática.
- i) A mayores niveles de participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el proceso de Presupuesto Participativo, mayores son los niveles de construcción de ciudadanía.
- j) A mayor voluntad y compromiso de las autoridades regionales y locales con el proceso del Presupuesto Participativo, mayores son los niveles de fortalecimiento del rol de las autoridades y del sistema político de democracia representativa.
- k) A mayor solidez económica y de recursos humanos de las instancias gubernamentales, mayor posibilidad de autonomías políticas y administrativas reales de los gobiernos regionales y locales, para definir sus prioridades de gasto.

- l) A mayor nivel de comprensión y práctica del valor del deber por los ciudadanos y ciudadanas, mayores niveles de calidad, consistencia de los procesos de Presupuesto Participativo y de los procesos de desarrollo en general.
- m) A mayor volumen de recursos económicos destinados al Presupuesto Participativo asociado a los PDC bien formulados, mayores posibilidades de efectos e impactos positivos generados por la inversión pública.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Para el Congreso de la Republica

- a) **Revisar la Ley marco del Presupuesto Participativo, las Leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipales, para ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los CCR y CCL**
 - Flexibilizar las formas de cómo se regulan la participación y precisar sus alcances respecto a los representantes de los sectores públicos.
 - Disponer las normas para mejorar la articulación entre los PDC y los Presupuestos Participativos.
 - Aclarar la naturaleza vinculante de los consensos que se definen en el marco de los procesos participativos, precisando los estímulos a las buenas prácticas y sanciones a las infracciones.
- b) **Normar los presupuestos participativos plurianuales y fiscalizar el cumplimiento de las normas y de las políticas públicas relacionadas con el Presupuesto Participativo.**
 - Incluir el criterio de que son fuentes financieras de los procesos del Presupuesto Participativo todo tipo de ingresos que tienen los gobiernos regionales y locales destinados a las inversiones, al igual que las fuentes de financiamiento de los sectores públicos destinados para uso subnacional, así como lo referente a la articulación de los PDC y Presupuesto Participativo.
 - Normar también lo pertinente para que el Presupuesto Público Nacional sea expresión de procesos participativos.

c) Disponer un mayor apoyo del Sistema Nacional de Control.

Normar lo correspondiente para que se organice y supervise a los gobiernos subnacionales en el cumplimiento de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos.

d) Una orientación fundamental a considerar es que las normas nacionales deben ser lineamientos generales, no estandarizados, para todo el país, evitando acentuar el centralismo y dejando espacio para el fortalecimiento de la emisión de normas descentralizadas, por los gobiernos regionales y locales.

5.2 Para el Poder Ejecutivo

5.2.1. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Consejo Nacional de Descentralización (CND)

b) Formular y difundir intensivamente las políticas públicas nacionales prioritarias que deben servir de marco a los procesos de desarrollo regional y local.

- Garantizar la mayor coherencia entre estas políticas, articulándolas a los PDC y a los Presupuestos Participativos, a cuyos objetivos deben responder las prioridades de los procesos participativos.
- Contribuir de esta manera, a consolidar el Presupuesto Participativo como proceso e instrumento de la planificación concertada del desarrollo y del uso de los recursos asignados a los gobiernos regionales y locales. Promoverlos como escenarios para construir una relación política más democrática entre autoridades y ciudadanía.

b) Fomentar que los sectores públicos se articulen con los procesos de Presupuesto Participativo a nivel regional y local.

- Aportando recursos y fijando los criterios básicos para que los diversos espacios, procesos y actores del gobierno central, participantes a nivel regional y local, se articulen en sistemas de participación y concertación.

c) Implementar políticas de promoción del Presupuesto Participativo, desde el Consejo Nacional de Descentralización (CND).

- Se trataría de afirmar las voluntades favorables de las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y también las organizaciones políticas, transfiriendo mayores recursos para inversiones a priorizarse mediante los Presupuestos Participativos.
 - Promover un plan eficaz de desarrollo de capacidades a todo nivel.
- d) **Poner en funcionamiento el CEPLAN y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.**
- Que permita construir una visión y misión compartida de país, que racionalice y articule el conjunto de planes territoriales y sectoriales como base para una correcta atención a las necesidades del desarrollo y a su correspondiente asignación presupuestal.
 - Que complemente y simplifique los roles, funciones y sus procedimientos administrativos de los órganos y sistemas estatales de planificación, presupuestación y control como son: los niveles de gobierno, los sectores, el MEF y la Contraloría General de la República.
- e) **Enfatizar el desarrollo de los siguientes aspectos críticos.**
- **Articulación de los procesos de Planes de Desarrollo Concertado y de Presupuesto Participativo con el Plan Estratégico Institucional.**
- El Plan Estratégico Institucional o Plan de Desarrollo Institucional, son dos nombres para un mismo instrumento cuya finalidad es establecer una misión, proponer los objetivos específicos, y definir las actividades y proyectos para el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas y financieras que les permita cumplir con las funciones y competencias a los diferentes niveles de gobiernos subnacionales.
- **Enfoques a incorporar en los procesos del Presupuesto Participativo:** De competitividad, lucha contra la pobreza, buen gobierno, género, ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, intergeneracional, interculturalidad, inclusión, equidad, de desarrollo por derechos. También de desarrollo territorial con acciones orientadas al desarrollo local, en especial al desarrollo económico local, entendiendo que éste implica el reconocimiento del territorio como el eje organizador de la actividad económica de cada localidad.

- **Aplicación de una estrategia de concertación de recursos en base a las potencialidades productivas, medio ambientales, pisos ecológicos.**

Permitirá desarrollar capacidades competitivas hacia una oferta FOB, generando una nueva plataforma de oportunidades en iniciativas económicas, servicios y comercio. A su vez, su incidencia directa en la mejora de calidad de vida de la población.

- **Orientar el proceso participativo –Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo- con una perspectiva tanto técnica como política.**

Las variables claves como: el monto global, tipos de inversión, distribución geográfica, sistemas de participación, los criterios para asignar recursos y criterios para priorizar proyectos, deben ser trabajados con una perspectiva política, pero con un fuerte sustento de racionalidad técnica.

5.2.2. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

a) Aprobar mediante Resolución Directoral del MEF una Directiva Nacional sobre el Presupuesto Participativo de cumplimiento obligatorio.

- Que norme los aspectos fundamentales de los procesos participativos como multianuales y sus responsabilidades en cuanto a fijar los techos presupuestales, plazos de transferencia de los recursos regionales y municipales. También los aspectos básicos de la metodología de los procesos de Presupuesto Participativo que deben estar presentes en cada uno de los niveles del sistema gubernamental.
- Que esta Directiva reconozca como participantes, entre otros, a los niños, niñas y adolescentes, así como a los municipios escolares. De ser necesario, emitir instructivos anuales con carácter complementario.

b) Establecer el sistema nacional de información sobre el Presupuesto Participativo, el seguimiento y evaluación sobre la base de indicadores de procesos e impactos en los procesos de desarrollo regional y local.

- Incluyendo aquellos indicadores relacionados con el enfoque de género e infancia.

- Convocar en alianza con iniciativas de la sociedad civil, concursos anuales de buenas prácticas en materia de Presupuesto Participativo. Al 2006, por ejemplo, se identifican importantes experiencias innovadoras tales como: formulación de políticas públicas regionales sobre el Presupuesto Participativo, iniciativas de enfoque de género y Presupuesto Participativo, participación de niños y adolescentes en el Presupuesto Participativo, promoción de economías locales en base a proyectos productivos, proyectos de gestión ambiental, iniciativas de desarrollo de capacidades, entre otros; las que pueden ser capitalizadas para establecer políticas nacionales.
- c) **Si bien el SNIP es considerado útil para optimizar el uso de recursos públicos destinados a la inversión, a través de la mejora de la calidad de los proyectos, existen algunas dificultades que se requieren enfrentar:**
- Promover el desarrollo de capacidades de los recursos humanos para formular y evaluar proyectos.
 - Revertir la falta de conocimiento de las autoridades, partidos políticos y población en general sobre el SNIP, lo que ocasiona presiones al trabajo de las Oficinas de Planificación Institucional (OPI) y de las Unidades Formuladoras (UF) para la aprobación urgente de algunos proyectos.
 - Evitar las excepciones introducidas al SNIP para evitar que algunos proyectos pasen por él, que traen el riesgo de que se generalicen, siendo un obstáculo para la institucionalización del mismo.
- d) **Superar el desfase existente entre la aplicación del proceso y los avances del marco normativo sobre los Presupuestos Participativos. En especial en relación con el Instructivo del MEF.**
- En el Instructivo del MEF debe especificarse los indicadores que permitan supervisar y monitorear el proceso, así como promover y evaluar las experiencias. Ello pasa por una sistematización y evaluación del proceso.
- e) **Disminuir el período de maduración en la priorización de la viabilidad técnico financiera de los proyectos.**

Se plantea que sea de duración más corta (menos de un año).

5.3. Para los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales

a) Establecer de manera concertada políticas públicas regionales y locales, especialmente provinciales, sobre el Presupuesto Participativo.

- Precizando objetivos y prioridades con relación a los principales enfoques como el desarrollo humano, género, ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, intergeneracional, interculturalidad y otros, que deben orientar las inversiones a la búsqueda de una mayor equidad.
- Incorporar experimentalmente los principales rubros de gastos corrientes a los procesos participativos.
- Aprobar ordenanzas sobre los procesos de Presupuesto Participativo de naturaleza multianual, a fin de generar estabilidad y certidumbre sobre las reglas de juego.

b) En el ejercicio de su autonomía política y administrativa, fortalecer a los CCR y a los CCL como verdaderos órganos de concertación e instancias de liderazgo del desarrollo.

- Hacerlo sobre la base de la revisión de su composición, flexibilización de los requisitos de inscripción de las organizaciones y la ampliación del número de sesiones.
- Afirmar a estos espacios como componente fundamental de la institucionalidad democrática descentralizada.

c) Promover la participación en los procesos de PDC y Presupuesto Participativo mediante el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

- Propiciar la mejora de la representación y representatividad de las organizaciones de la sociedad civil, como canales de expresión de los derechos y deberes ciudadanos de la población para intervenir en la identificación, priorización y asignación de recursos de la inversión pública.
- La promoción de la participación ciudadana debe flexibilizar los requisitos y poner atención sobre los sectores que por lo general están ausentes o intervienen poco, particularmente la población indígena,

comunidades campesinas, mujeres y jóvenes, organización de niños, niñas y adolescentes, organizaciones empresariales, organizaciones políticas (partidos, alianzas políticas).

- Deben incluirse criterios de interculturalidad y de género como dimensiones transversales.

d) Promover el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, utilizando criterios de priorización acordes con la generalidad regional y local.

- Se trata de superar las lógicas asistencialistas y paternalistas, incorporándolos como agentes participantes y tomando en cuenta sus propias expectativas.
- En este propósito aprovechar el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia que prioriza objetivos relacionados con la salud, educación, participación ciudadana y la protección del ejercicio de sus derechos.

Coherente con ello, priorizar proyectos relacionados con registros de nacimientos e identidad, atención de neonatos menores a 29 días, control de profesores y alumnos en la educación pública, vigilancia y control del agua para consumo humano y otros.

e) Promover plenamente el enfoque de género en los Presupuestos Participativos.

- Superar la perspectiva meramente técnica que incorpora la palabra género en los planes y programas, sin variar los dogmas ni visiones que están en la base de las relaciones de poder entre los sexos.
- Es recomendable en este sentido, un enfoque político de género, en el que la perspectiva de justicia demuestra ser la más adecuada, en su múltiple acepción, tanto aquella de reconocimiento a las mujeres como sujetos y actoras sociales con igualdad de derechos y oportunidades, como de redistribución, para encarar las injusticias socioeconómicas que existen y que marginan a mujeres y hombres en razón del género, raza, etnia, ciclo vital, zona geográfica, etc.

- f) **Evaluar y actualizar los PDC cada cuatro años, coincidiendo con los periodos de gestión de autoridades regionales y locales.-**
- Liderar los procesos de articulación y complementariedades de los Presupuestos Participativos regionales con los locales (provinciales y distritales), considerando criterios temáticos y territoriales.
 - Garantizar y preservar la coherencia de las propuestas de proyectos con los objetivos estratégicos de los PDC, hecho que debe ser recogido por los criterios de priorización.
 - Promover la articulación de los Presupuestos Participativos de los distintos niveles de gobierno a través de un cronograma con plazos apropiados, permitiendo que el nivel distrital eleve los presupuestos al nivel provincial y éste, al nivel regional.
- g) **Promover espacios de participación de programas de la cooperación internacional.**
- Mediante la formulación de agendas de inversión local y regional implementadas a través de los procesos del Presupuesto Participativo. Serían estrategias orientadas a diversificar las fuentes financieras y a generar múltiples opciones de inversión frente a los limitados presupuestos públicos.
- h) **Concertar planes de adecuación de los procesos metodológicos, de desarrollo de capacidades y asistencia técnica, a la burocracia pública (en base a la oferta pública y privada) de información y difusión, cofinanciamiento de proyectos y de monitoreo, evaluación y sistematización de experiencias para identificar las lecciones que aportan la práctica de los procesos participativos, de acuerdo con las particularidades territoriales e institucionales.**
- Intensificar las facilidades de acceso de los ciudadanos a la información de interés público, el desarrollo de capacidades y asistencia técnica a las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de superar el déficit de conocimientos, habilidades y destrezas.
 - Facilitar el apoyo logístico indispensable para que la ciudadanía ejerza su derecho de vigilancia social. Concertar para tal efecto, alianzas con iniciativas de la sociedad civil.

i) Mejorar las metodologías y los contenidos de los espacios de rendición de cuentas.

- Colocando como agenda central, el balance de la gestión con la mayor objetividad y sinceridad posibles -con sus avances y dificultades-, fijando los correctivos del caso y definiendo los nuevos compromisos.
- Facilitar las condiciones para el ejercicio autónomo por la sociedad civil de su derecho a la vigilancia social, mejorando sus instrumentos, desde una perspectiva de corresponsabilidad.

j) Fortalecer las capacidades de gerencia de los gobiernos locales.

- De tal manera que se facilite una buena articulación de los PDC con los Presupuestos Participativos desde los distintos niveles de gobierno descentralista.
- Promover especialmente el desarrollo territorial de los ámbitos rurales con enfoques de desarrollo humano.

k) Es necesario mejorar las condiciones de vida de las localidades urbano-rurales, preferentemente de las ciudades intermedias.

- Sería a partir de esquemas de concertación que posibiliten la movilización de recursos locales, nacionales y de la cooperación para generar empleo, mejorar ingresos así como dotar de infraestructura básica para el desarrollo a efectos de elevar los niveles de competitividad y la acumulación de activos.

5.4. Para las Organizaciones de la Sociedad Civil

a) Promover iniciativas de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la calidad de su participación.

- Ampliando y mejorando su representación y representatividad, dando así consistencia a los CCR y a los CCL a nivel distrital y provincial.
- Contribuir a generar la igualdad de oportunidades para la participación, con una metodología intercultural y enfoque de género en la construcción de los consensos del Presupuesto Participativo.

- Dando aplicación a los PDC que recogen los problemas, oportunidades y demandas ciudadanas, respecto a un mejor futuro común, concertado y acorde a los principios básicos.
- b) Fomentar la institucionalización de los procesos de Presupuesto Participativo, para reducir los márgenes de riesgo de que éstos dependan de la discreción y voluntad política de las autoridades.**
- Fortalecer la participación ciudadana con la práctica de tres elementos esenciales en la construcción de ciudadanía: el sentido de pertenencia o de identidad con el territorio, la participación activa de los ciudadanos que habitan un territorio y, la garantía de facilitar el acceso a ciertos beneficios a través del Presupuesto Participativo, como consecuencia del ejercicio del derecho de participar.
 - Enfatizar particularmente, la participación de los partidos políticos, las universidades, organizaciones empresariales productivas, las iglesias y, las organizaciones de mujeres y jóvenes.
- c) Fortalecer la intervención ciudadana de la población en el ámbito de lo público desde las agendas locales y regionales con enfoques de género y territoriales.**
- Fomentar espacios y mecanismos de participación social que permitan a la población reconocerse como ciudadanos(as), identificarse y asociarse con los demás a partir de sus propios intereses, expectativas y demandas.
 - Asumir la responsabilidad de promover la intervención de agentes participantes con la mayor representación y representatividad posibles y con capacidades de propuestas.
 - Se trata de dinamizar los procesos y crear las condiciones necesarias para que los representantes de la sociedad civil ante los CCL, los equipos técnicos y otras instancias cívicas, rindan cuenta de su actuación.
- d) Fortalecer la formación ciudadana, teniendo como eje medular la formación y capacitación de los actores en los enfoques, temas, metodologías e instrumentos de la planeación del desarrollo local y regional.**

- Además de revisar la ruta que sigue el presupuesto público; brindar información que amplía la visión de la población respecto a cuestiones que parecen muy complejos para la mayoría.
 - Equilibrar la formación política democrática con la formación instrumental. Esto es indispensable para asegurar la eficiencia y el éxito de los procesos participativos de gestión del desarrollo.
- e) **Afirmar la corresponsabilidad ciudadana, como reconocimiento del grado de compromiso de la población en la solución de los problemas que afectan sus condiciones y calidad de vida.**
- Buscar la mayor consistencia y coherencia posibles entre los planes de desarrollo territorial, la gestión presupuestaria y el equilibrio entre derechos y deberes.
 - Esta corresponsabilidad, debiera incluir un compromiso de aporte a la implementación de los PDC y del Presupuesto Participativo como instrumentos de gestión. Implica inversiones de cofinanciamiento con la consiguiente rendición de cuentas sobre las obligaciones asumidas.
- f) **Promover un código de ética de la participación, sobre la base de los principios y valores alusivos al desarrollo y gobernabilidad democrática.**
- Equidad en el acceso a los recursos, igualdad en las oportunidades, solidaridad, veracidad.
 - Transparencia, lucha contra la corrupción, rendición de cuentas y rotación en los cargos de representación.
 - Lealtad, tolerancia, trabajo en equipo, pluralidad en la participación.
 - Identidad territorial evitando localismos de todo tipo, entre otros.
- g) **Fortalecer la generación de condiciones en los canales de diálogo, proposición y defensa eficiente de atención a las necesidades identificadas, planteadas y gestionadas por las y los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil.**
- Promover el desarrollo de las capacidades, de las potencialidades asociativas y de los nuevos liderazgos.

- Alentar las coordinaciones interinstitucionales para la articulación del tejido social.
 - Fomentar el liderazgo de los sistemas de participación y concertación regional y local, por parte de las y los actores de la sociedad civil.
- h) Promover que los mismos actores elaboren sus propios planes orientadores de su protagonismo en los procesos participativos (PDC y Presupuesto Participativo).**
- Desarrollando previamente sus capacidades, plasmando la dimensión social en estos instrumentos de planificación, priorizando sus iniciativas y que estas respondan a las verdaderas necesidades locales.
 - Ya en el proceso propio del Presupuesto Participativo, deben consolidarse estos mecanismos abiertos con la presencia de la sociedad civil en la toma de decisiones, en sus definiciones de prioridades así como en la identificación y análisis técnico de las propuestas.
- i) Incorporar en estos procesos concertados (PDC y Presupuesto Participativo) a los partidos y organizaciones políticas.**
- Se buscaría así fortalecer la gobernabilidad y democracia representativa, al mismo tiempo, incrementar las prácticas de ciudadanía responsable.
- j) Fomentar el debate programático y los consensos entre candidatos durante los procesos electorales.**
- Alentar la suscripción de acuerdos de gobernabilidad en torno al Presupuesto Participativo y otras prioridades para el periodo venidero; de tal manera que se construyan políticas públicas de continuidad.

PUBLICACIONES TOMADAS EN CUENTA

1. Asociación Servicios Educativos Rurales-SER. "Juntos lo decidimos, juntos lo hacemos". Procesos de Presupuesto Participativo de Carabaya y Sandia, Puno. Abril del 2005.
2. Asociación Nacional de Centros-ANC. "Planeamiento concertado y presupuesto participativo. Camino recorrido y camino por recorrer". Enero 2006.
3. Campaña de incidencia política con enfoque de género. "Yo voto por la equidad de género". Red Perú / Calandria / Casa de la Cultura / Ceprodep / Fovida / Flora Tristán / Ideas. Lima, noviembre del 2006.
4. Consejo Nacional de Descentralización – CND / Programa APODER-COSUDE. "Guía de los roles y funciones de los Consejos de Coordinación Local. Juntos en los CCL por el desarrollo y buen gobierno". Lima, enero del 2006.
5. Declaración y solicitud de los niños, niñas y adolescentes en Lima Metropolitana a los candidatos municipales. Encuentro Metropolitano de Intercambio de Experiencias de Presupuesto Participativo. Participantes de los distritos de Villa El Salvador, Jesús María, Independencia, San Juan de Miraflores y Los Olivos. Octubre del 2006.
6. Defensoría del Pueblo. "Análisis y aportes sobre el presupuesto participativo. Descentralización y buen gobierno". Febrero del 2005.
7. Defensoría del Pueblo. "Reporte sobre supervisión de los portales de transparencia de los Gobiernos Regionales". Octubre 2005.
8. Dirección Nacional de Presupuesto Público- MEF. "Avances del proceso de presupuesto participativo en el Perú". Samuel Torres Tello. Diciembre del 2005.
9. Dirección Nacional de Presupuesto Público-MEF. "Preguntas frecuentes de los gobiernos locales sobre el presupuesto participativo". 2006.
10. Dirección Nacional de Presupuesto Público-MEF. Presupuestos participativos. Entrevista a Samuel Torres. Red Perú, Boletín electrónico No 4. Junio del 2006.
11. Grupo Propuesta Ciudadana. "Planes concertados y presupuestos participativos. Balance de tres experiencias regionales". Gustavo Riofrío, Laura Soria y Mariana Llona. Cuadernos descentralistas No 10. Diciembre del 2003.
12. Grupo Propuesta Ciudadana. "Planeamiento y presupuesto participativo regional 2003- 2004. Enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los agentes participantes". José López Ricci / Elisa Wiener Bravo. Cuadernos Descentralistas No 11. Junio del 2004.

13. Grupo Propuesta Ciudadana. "Planeamiento y presupuesto participativo: tendencias generales analizadas a partir del portal del MEF". José López Ricci. Cuadernos descentralistas No 14. Marzo del 2005.
14. Grupo Propuesta Ciudadana. "Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional". Romeo Grompone / IEP. Cuadernos descentralistas No 15. Abril 2005.
15. Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza- MCLCP de Huánuco. "Retos y desafíos del PP 2007 y rendición de cuentas". Foro regional de Huánuco. Marzo 2006.
16. PRODES/USAID. "Evaluación rápida del proceso de descentralización. Proceso de presupuesto participativo 2004. Informe de hallazgos". Diciembre del 2004.
17. PROGRAMA APODER - COSUDE. "Impacto del presupuesto participativo en municipios rurales". 2005- 2006.
18. Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. "Evaluación preliminar de los procesos de Presupuesto Participativo: Encuentro nacional de balance". Huancavelica. Enero del 2006.
19. Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. "Diez Mitos sobre el Presupuesto Participativo". Julio Díaz Palacios / Carlos Grey Figueroa. Auspicio de DED-LWR- Fastenopfer, PCS Consejería de Proyectos. Enero del 2006.
20. Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. Encuesta para el balance del presupuesto participativo. Aplicada vía internet. Julio del 2006.