

# **Balance de los procesos de participación y concertación en el contexto de descentralización\***

## **1. Enfoque normativo**

La participación ciudadana es un proceso de adecuación política, social e institucional a los requerimientos de un sistema democrático más eficiente y eficaz, que busca mejorar la calidad de las decisiones públicas y de los servicios, asegurar la presencia efectiva y eficiente del Estado en todo el territorio, vigilar la utilización de los fondos públicos y aumentar la transparencia de la gestión pública. Es un derecho del ciudadano y propone la corresponsabilidad en los asuntos públicos. En el caso peruano, si bien el proceso empezó a generar sus marcos normativos durante el inicio de la transición democrática (2000-2001), las experiencias participativas se habían llevado a cabo en diversos lugares del país desde los años '80 y, luego, en los años '90, cuando aparecieron expresiones puntuales de presupuestos participativos y diferentes espacios de concertación de ámbito local. El Perú es uno de los países con el más alto índice de participación de su población en asuntos de gobierno locales, en relación a sus pares latinoamericanos (14.7%)<sup>1</sup>.

Dicho lo anterior, el enfoque predominante en el marco normativo descentralista fue el de reconocimiento de los derechos ciudadanos. Sin embargo, el diseño puso más atención a los aspectos técnicos legales –buscando alinear las normas generadas con la jerarquía legal del país y los mandatos que establecía la Constitución– que a una adecuada sistematización de la experiencia previa y a garantizar el ejercicio efectivo del derecho reconocido puntualmente, que hubiera permitido dar cuenta de la heterogeneidad social del país y la necesidad de regulaciones e incentivos específicos que apunten a garantizar el ejercicio de este derecho, sobre todo para sectores como las mujeres, pueblos originarios, jóvenes, tercera edad ,entre otros.

La inclusión de la participación en el proceso de descentralización se inició con la reforma del capítulo de Descentralización de la Constitución, Ley 27680, en el 2002. Acto seguido, tuvimos la Ley Marco de Modernización del Estado, Ley 27658, que refiere al derecho ciudadano a participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión pública. Así, bajo estas premisas, se enmarcó a las normas posteriores: Ley 27783, de Bases de la Descentralización (2002); Ley 28056, Orgánica de Gobiernos Regionales (2002); Ley 27972, Orgánica de Municipalidades (2003); Ley 28056, Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento (2003). Sumado a ello, tenemos los 6 Instructivos aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, entre el 2003 y 2008, para uniformizar los procedimientos y aspectos complementarios del proceso de presupuesto participativo.

Cabe destacar, que ha sido muy escaso el esfuerzo puesto para armonizar el marco normativo de la participación ciudadana con las otras políticas de Estado. La participación encuentra resistencias tanto en la cultura política patrimonialista predominante entre las autoridades como en la cultura del silencio (falta de transparencia) de los funcionarios, de cuya información y voluntad son dependientes

---

\* Documento elaborado por la Comisión de Reforma del Estado y Descentralización de la CONADES y enviado a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros para su consideración.

<sup>1</sup> LAPOP 2006, Americas Barometer, Vanderbilt University.

en buena cuenta, generando altos niveles de desconfianza en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Habría que agregar que la debilidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil también es un factor que juega en contra de la legitimidad y efectividad de la participación ciudadana.

## **2. Espacios de concertación, articulación y participación**

### **2.1 Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR – CCL)**

La creación de los CCR y CCL obedeció a la voluntad de que el proceso de descentralización se implemente con instancias de concertación y articulación de las autoridades subnacionales entre sí y de éstos con la sociedad civil. La legislación sobre la constitución de los CCR fue una de las pocas disposiciones que motivó un amplio debate entre los parlamentarios lo que hizo que no pudiera ser incluida, como hubiera correspondido, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. La manera como surgieron condicionó su naturaleza y es así que terminaron siendo definidas como entidades consultivas y de coordinación sólo para los planes de desarrollo concertado y el presupuesto participativo. Así, compiten en desventaja con las funciones que realizan los consejos regionales y los concejos municipales porque, finalmente, las decisiones de éstos sí tienen fuerza vinculante y abarca las distintas funciones de estos niveles de gobiernos subnacional. Pero, mas allá de sus limitaciones, no se puede olvidar que los CCR y CCL son parte de la estructura de los gobiernos regionales y municipales y, por lo tanto, son una propuesta orientada a modificar el sistema de gobierno.

Los CCR lo integran en un 60% los alcaldes provinciales y en un 40 % representantes de la sociedad civil, un tercio de los cuales deben provenir de instituciones de productores y comerciantes. Para ampliar el número de integrantes de la sociedad civil en esta institución respetando la proporcionalidad establecida, la Defensoría del Pueblo sugirió que se invitara por lo menos a un alcalde distrital por provincia, lo que fue aceptado en once departamentos.

La movilización de distintas organizaciones sociales alrededor de la elección de representantes en esta instancia es importante en sí misma, aunque es evidente el problema de fondo: quienes resultan elegidos no pueden definirse estrictamente como representantes de la sociedad civil. Son elegidos por un grupo de asociaciones que tienen muy diferente naturaleza, y toman sus decisiones en esa condición y además no tienen que rendir cuentas a ninguna de ellas, ni siquiera a la que pertenece formalmente. De otro lado, dichas instancias tienen superpuestas sus funciones con los agentes participantes de los presupuestos participativos y compiten con las de las autoridades elegidas.

Asimismo, la combinación de alcaldes y representantes de la sociedad civil muchas veces no guardan compatibilidad: uno y otro grupo tienen diversas agendas de prioridades y difícilmente pueden ponerse de acuerdo. En muchos casos ni lo intentan y privilegian las relaciones bilaterales con la autoridad regional. De igual manera, un primer escollo identificado es la exigencia de que las organizaciones sociales interesadas en participar deban estar inscritas en registros públicos y, uno segundo, es que los CCR y CCL generalmente son instalados pero en la práctica no se reúnen: en el

caso de los gobiernos regionales todos han instalado un CCR, pero en el caso de los gobiernos locales durante el 2007, sólo en el 78.3% han instalado su CCL<sup>2</sup>.

En el caso de los CCR, se constata la poca atención de los presidentes regionales a su funcionamiento, implementación y difusión de sus acuerdos, así como el paulatino desinterés de las organizaciones sociales, lo cual se evidencia en la asistencia limitada de los representantes de la sociedad civil (63% de las sesiones), a la que se suma la restringida participación de los alcaldes provinciales (45%)<sup>3</sup>. Con ello se debilita este espacio y comienza a perder sentido para las instancias de gobierno y las organizaciones sociales.

El Jurado Nacional de Elecciones, a través de su portal de Gobernabilidad, constata una reducción del 22.25% en la inscripción de las organizaciones de la sociedad civil para las elecciones al CCR llevadas a cabo en el 2007 en comparación con el 2003. También registra un considerable aumento del ausentismo en el acto electoral de renovación de representantes, pasando del 25.9% en el 2003 a 52.2% en el 2007.<sup>4</sup> En el caso de los municipios, aunque 83% de ellos cuenta con CCL instalado y activo, el número de organizaciones sociales involucradas es relativamente bajo en provincias, aunque su importancia crece significativamente en los distritos.

Además de los problemas existentes en el diseño, los CCR han enfrentado dificultades para su instalación y funcionamiento. La Defensoría del Pueblo<sup>5</sup> propuso un conjunto de recomendaciones para que las autoridades brinden información amplia y oportuna para que las asociaciones se interesen en intervenir en el proceso. De la misma manera, sugirió que se contemplara una cuota de participación de género y de representantes de pueblos originarios y comunidades indígenas, obteniendo respuestas positivas en algunos de los gobiernos regionales, once para el caso de género y seis para el de pueblos originarios<sup>6</sup>.

De este modo, todavía es difícil asumir a los CCR y CCL como una instancia de concertación y articulación incluso por sus propios integrantes. Y en ello hay una corresponsabilidad de los representantes de la sociedad civil pero, sobre todo, de los alcaldes, que son la mayoría. Estos no se han hecho de estas instancias el espacio concebido para concertar políticas y proyectos de inversión con la autoridad regional (o provincial en su caso) en función del Plan de Desarrollo Concertado y expresado entre las prioridades del Presupuesto Participativo.

## **2.2 Consejos de concertación sectorial**

Un aspecto nuevo, casi sin desarrollo en los marcos legales sobre la participación, es la creciente constitución espacios institucionalizados y permanentes de concertación de áreas específicas de políticas públicas, entre el gobierno regional y la sociedad civil. En un mapeo realizado en 17

---

<sup>2</sup> Eduardo Ballón: **Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales**; GPC –EED, 2008.

<sup>3</sup> Grupo Propuesta Ciudadana: **Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización**. Lima, 2008.

<sup>4</sup> <http://200.37.211.182/infogob/pdf/ccr/ccr01.pdf>

<sup>5</sup> [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/ccr/registro\\_eleccion.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/ccr/registro_eleccion.pdf)

<sup>6</sup> *Idem*.

regiones, se han encontrado casi 100 de estas mesas de concertación temáticas y sectoriales<sup>7</sup>, en las que autoridades y grupos de la sociedad civil definen distintos aspectos de las políticas públicas, lo que es parte sustantiva en la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad. Al respecto, si bien la desarticulación de tales iniciativas con los CCL y los CCR es otra de las asignaciones pendientes, su potencial es innegable y forma parte de una gestión moderna y democrática de las políticas públicas.

Entre este tipo de experiencia, se encuentran los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE). Al respecto, las 25 regiones cuentan con COPARE y las fechas de constitución de éstos varían entre el año 2002 y el 2008. Dieciocho de ellos cuentan con una resolución que respalda formalmente su constitución. De otro lado, estos Consejos están compuestos por una diversidad importante de instituciones regionales relacionadas al ámbito educativo, tanto del sector público como de la sociedad civil<sup>8</sup>.

Sin embargo, aun cuando la mayoría de ellos cuentan con una organización básica, menos de la mitad (40%) cuenta con una comisión de vigilancia y sólo el 28% tiene una comisión responsable de la implementación del Proyecto Educativo Regional (PER). Además, la falta de recursos afecta su funcionamiento, así como la poca voluntad existente –incluso hasta oposición manifiesta– en algunos gobiernos regionales y las direcciones regionales de Educación, para darles mayor sostenibilidad.

Esta inestable situación abona a favor de la pérdida de interés de los representantes ante los Consejos, sobre todo los de la sociedad civil, que se manifiesta en la baja frecuencia de las reuniones y la poca asistencia. Otras dificultades es la alta rotación de los funcionarios del sector y la ausencia de secretarías técnicas.

De alguna manera, esta situación se reproduce en los Consejos Regionales de Salud (CRS). Si bien todas las regiones cuentan con uno de ellos, este espacio ha ido retrocediendo en términos de su calidad participativa. En ese sentido, para fortalecer las capacidades regionales en la elaboración e implementación del Plan Regional Concertado de Salud (PRCS), el MINSA ejecutó, en el 2008, cinco consultorías de apoyo en Puno, Cajamarca, Amazonas, Cusco y Apurímac, dirigidas a apoyar la formulación de políticas regionales de salud y elaboración del Plan Regional Concertado de Salud.

Asimismo, a diciembre del 2008, tres de los Consejos Regionales de Salud se encontraban en proceso de elaboración de políticas regionales de salud; tres mantienen planes regionales que ya no están vigentes; y las demás regiones cuentan con PRCS, que se aplican parcialmente y otros sólo lo tienen en cuenta parcialmente para el desarrollo de los planes institucionales en los gobiernos regionales<sup>9</sup>.

### **2.3 Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y Presupuesto Participativo (PP)**

Actualmente se implementa este proceso participativo en 25 regiones, 195 provincias y 1835 distritos. Se puede aseverarse sin problemas que, a diferencia de lo que viene ocurriendo con los CCR y CCL,

---

<sup>7</sup> Grupo Propuesta Ciudadana: *op. cit.*

<sup>8</sup> Lars Stojnic y Patricia Cabrerizo: **Informe final de sistematización acerca de la situación de los PER y de los COPARE a nivel nacional**. Consejo Nacional de Educación, 2008.

<sup>9</sup> Ministerio de Salud - Consejo Nacional de Salud: **Memoria anual 2008**. <http://www.minsa.gob.pe/portada/institucional.htm>

es un proceso valorado favorablemente por las autoridades y funcionarios como por los actores de la sociedad civil para la concertación del presupuesto público, así como existe un reconocimiento de la mejora gradual que se da año a año<sup>10</sup>.

El PP es el mecanismo de participación que presenta mayores avances. Un indicador de esto es que, según la MCLCP, en el año 2007 trece gobiernos regionales destinaron a proyectos priorizados en el presupuesto participativo porcentajes superiores a 33% de su gasto de inversión y en cinco casos los porcentajes ascendieron al 50% y más<sup>11</sup>. Asimismo, contra lo que se ha venido suponiendo, no se ha demostrado que los PP son un factor que favorece la atomización de los presupuestos regionales.

Se ha comprobado que las mejores experiencias de participación son las que han logrado trascender la frontera de la normatividad vigente que, por su carácter reglamentarista y su pretensión “universalista” y “homogeneizadora”, opera como camisa de fuerza frente a la posibilidad de innovar o de aprovechar las distintas experiencias previamente acumuladas en diversas regiones y localidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, durante el 2008 se plasmaron en normas una serie de iniciativas dirigidas al fortalecimiento del PP. Por ejemplo, la publicación del Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo, que fomenta la estabilidad de los procesos y permite que los gobiernos regionales y locales puedan iniciar a tiempo sus fases. También se promulgó la Ley 29298, que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo, estableciendo de manera más clara las fases del proceso, el alcance territorial de los proyectos priorizados y la obligación de los presidentes regionales y de los alcaldes de informar sobre el porcentaje del presupuesto institucional que se destinará a la formulación participativa.

Sin embargo, todavía subsisten algunas tareas pendientes en la línea de contribuir a la consolidación de este proceso participativo, como el mejoramiento de la calidad de los proyectos que se presentan, el cumplimiento de los acuerdos, la conformación y fortalecimiento de los comités de vigilancia, o el fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos.

Al respecto, muchas autoridades no identifican los beneficios de impulsar los PP y tienden a reproducir vínculos políticos tradicionales con la sociedad, forzando una aplicación meramente formalista del mismo, que se potencia por la ausencia de estímulos. Esto favorece el incumplimiento de los acuerdos adoptados por parte de las autoridades, sea porque las propuestas presentadas por los agentes participantes no son acogidas o porque los acuerdos son modificados unilateralmente por aquellas. Sobre esto último, también habría que enfatizar la necesidad de que, además de los comités de vigilancia, el MEF como entidad rectora realice un permanente seguimiento y asesoramiento de la calidad de los proyectos, para evitar las situaciones antedichas.

De esta manera, aunque no existen evaluaciones globales que permitan una comparación rigurosa, es indiscutible que la participación de la sociedad civil se ha incrementado de manera significativa en los

---

<sup>10</sup> Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza: **I Informe nacional de monitoreo: Resultados del proceso participativo**. MCLCP. Lima, 2007

<sup>11</sup> Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza: **Segundo informe nacional de seguimiento del Presupuesto Participativo**. MCLCP. Lima, 2008

niveles regional y provincial, y se ha mantenido en el nivel distrital, donde fuera más alta desde un primer momento<sup>12</sup>.

## **2.4 Planes regionales de participación ciudadana**

Estos planes han sido pensados como un instrumento de gestión del gobierno regional para convocar la participación de la población en la planificación y gestión del desarrollo regional. La idea es que se articulen con el Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Presupuesto Participativo, los Planes Sectoriales y finalmente con el Acuerdo Nacional (o Acuerdos Regionales) y otros instrumentos que el gobierno regional considere pertinente. De otro lado, para la población debería ser un instrumento de gestión concertado, a través del cual se asumen compromisos entre los diferentes actores regionales del ámbito público, privado y comunal; asimismo, se constituye en un elemento generador de la rendición de cuentas y por lo tanto de la vigilancia ciudadana o control social.

En ese sentido, los Planes Regionales de Participación Ciudadana deben establecer los lineamientos de política regional de la Participación Ciudadana en concordancia con las políticas nacionales y locales; definir los mecanismos de Participación Ciudadana de acuerdo a los diferentes actores y a los roles establecidos en el marco normativo de la descentralización; implementar acciones que promuevan la Participación Ciudadana en los diferentes procesos de concertación; planificar y desarrollar estrategias para promover y garantizar el ejercicio de la participación ciudadana, fundamentalmente de las poblaciones tradicionalmente excluidas; y generar co-responsabilidades con definición de compromisos entre los diferentes actores del gobierno regional, de los gobiernos locales y la población.

A la fecha sólo ocho gobiernos regionales (Apurímac, Arequipa, Callao, Huanuco, La Libertad, Loreto, Piura y Ucayali), han cumplido con elaborar y formalizar sus planes regionales de participación ciudadana.

## **4. Mecanismos de control social**

### **4.1 Transparencia y acceso a la información**

Lo establecido en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene como principio rector que la acción ciudadana no puede formularse sin la adecuada transmisión de información de los asuntos públicos. Así, todas las entidades públicas tienen la obligación de entregar información que sea solicitada por la ciudadanía, así como publicar y actualizar en sus portales institucionales información sobre la gestión que realizan. Bajo estas premisas, veintiún gobiernos regionales informaron a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM que durante el año 2007 recibieron un total de 2,590 pedidos y de ellos atendieron 2,451. En el ámbito local, setenta y cinco municipalidades provinciales reportaron que recibieron un total de 4,248 pedidos de acceso a la información pública y atendieron 3,288. Y de acuerdo a la información proporcionada por trescientos dieciséis municipalidades distritales, recibieron 11,071 pedidos de información y atendieron 9,255 de

---

<sup>12</sup> Grupo Propuesta Ciudadana: *op. cit.*

ellos. La información más solicitada estuvo referida a ejecución presupuestal, expedientes técnicos, ejecución de proyectos, gestión administrativa, contrataciones y adquisiciones, entre otras<sup>13</sup>.

Estas cifras revelan el creciente interés de los ciudadanos. En efecto, el desempeño de los gobiernos regionales respecto a la actualización de sus portales fue bueno durante el año 2008. La segunda supervisión del 2008 de la Defensoría del Pueblo, en setiembre, asignó a los portales de los gobiernos regionales un nivel general de cumplimiento de 69%, lo que significó una ligera mejora respecto a la supervisión que realizó en el mes de mayo cuando se alcanzó el 67% de cumplimiento<sup>14</sup>. Para el Grupo Propuesta Ciudadana durante el año 2008 los gobiernos regionales tuvieron un buen desempeño, dando publicidad a información relevante, destacando el cumplimiento de los Gobiernos Regionales de Junín, Huancavelica, Lambayeque y Piura<sup>15</sup>

En los portales institucionales de las municipalidades provinciales se constató el bajo nivel de cumplimiento de la ley. En la primera supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en el 2008 el nivel de cumplimiento general sólo alcanzó el 36% y en la segunda supervisión de setiembre de 2008 el nivel de cumplimiento fue de 39%.

Al respecto, si bien la vigilancia ciudadana es importante para afianzar los logros obtenidos, la normatividad continúa desarrollándose y, en ese sentido, debe destacarse la publicación de la Resolución Ministerial 398-2008-PCM, que aprueba la Directiva 004-2008-PCM/SGP referida a los Lineamientos para la uniformización del contenido de los portales de transparencia de las entidades públicas. Así, los portales de transparencia deben: (i) ser de fácil acceso para los usuarios; (ii) simples en la terminología que se emplea; (iii) veraces en la información, por lo que debe actualizarse mensualmente pero manteniendo la información anterior; y (iv) debe respetar el marco legal que subyace sobre el material.

#### **4.2 Rendición de cuentas**

Otro ámbito de control social, que prácticamente no se ha estudiado, es el de las audiencias públicas que deben realizar los gobiernos regionales dos veces al año. La Defensoría del Pueblo hizo un conjunto de recomendaciones para su buen funcionamiento, entre ellas: que las convocatorias se hicieran con suficiente anticipación, se aprobara un reglamento y hubiera un resumen ejecutivo con determinadas pautas presentadas por el presidente regional. En general estos criterios vienen siendo contemplados por los gobiernos regionales.

Aun así, durante el 2008 realizaron las dos audiencias señaladas por la ley (Art. 24 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), los gobiernos regionales de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> PRODES: **Proceso de Descentralización 2008. Balance y recomendaciones**. PRODES, USAID. Lima, 2009

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> [http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/8\\_evaluacion\\_portales\\_GPC.pdf](http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/8_evaluacion_portales_GPC.pdf)

<sup>16</sup> Grupo Propuesta Ciudadana: **Vigilancia del proceso de Descentralización. Balance anual 2008**. Reporte Nacional 17. GPC. Lima, 2009

### **4.3 Revocatorias**

La revocatoria de autoridades es un derecho reconocido constitucionalmente, que faculta a la población a solicitar la realización de una consulta popular para pronunciarse sobre la permanencia en el cargo de una autoridad regional o municipal que fue elegida democráticamente. De este modo, también constituye un mecanismo de control de la ciudadanía a sus autoridades elegidas. Las reglas específicas sobre revocatoria de autoridades han sido establecidas por la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.

Se han llevado a cabo seis procesos de consultas de revocatoria de autoridades. En los años 1997, 2001, 2004, 2005 (dos consultas) y, la última, realizada el 7 de diciembre del 2008. En esta última se consultó la permanencia en el cargo de 1,239 autoridades municipales. Participaron en total 242 municipios distritales y 3 provinciales, extendiéndose la consulta a veintidós departamentos del país. Hasta febrero del presente año, el Jurado Nacional de Elecciones ha indicado que no se han revocado a 183 autoridades municipales.

En esta última convocatoria, a pesar de que se adquirieron 56 kits electorales para recoger firmas y solicitar la revocatoria de autoridades regionales, no se sometió a consulta popular el mandato de ningún presidente regional ni consejero/a regional. No obstante, el número de autoridades municipales sometidas a consulta popular en este último proceso es significativamente mayor al de las anteriores consultas, evidenciando un problema de gobernabilidad local por la debilidad institucional, sobre todo en aquellas localidades pequeñas donde el número de firmas requerido para solicitar la revocatoria es reducido, convirtiéndola en el medio privilegiado por los opositores políticos.

Atendiendo a los problemas evidenciados, el 7 de enero del 2009 se publicó la Ley 29313, que modifica la Ley 26300, que contiene algunos ajustes importantes para garantizar la eficacia de la revocatoria. De esta forma, establece que la consulta de revocatoria sólo puede darse una vez durante el mandato de una autoridad y mantiene la exclusión de que la consulta se realice durante el primer y último año de mandato. Asimismo, incorpora la novedad de que la revocatoria sólo procederá cuando hayan asistido a la consulta, por lo menos, el 50% de electores hábiles del padrón electoral de la circunscripción.

Finalmente, es preciso mencionar también que la Ley N° 29313 establece también requisitos nuevos para los pedidos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía; en particular, reduce el número de firmas que deben acompañar los pedidos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, pues estos deben ir acompañados del 10% de firmas de los electores de la circunscripción hasta un máximo de 25 mil firmas.

### **5. Balance y recomendaciones**

Las políticas de descentralización no se han preocupado por responder a la heterogeneidad de los gobiernos regionales y locales: el diseño es el mismo para todos. Por eso, es importante desarrollar políticas y normas que respondan a la heterogeneidad. El primer paso podría ser el levantamiento de una tipología de gobiernos regionales y municipalidades, para asegurar una provisión de acuerdo a las características y necesidades de la población.

De otro lado, la formación, sistematización y circulación de información es un aspecto crucial para el desarrollo de la participación ciudadana y, en ese sentido, debe implementarse el Sistema Nacional de Información sobre el proceso de descentralización. Es cierto que existen normas que obligan a evaluar y producir información, sumado a la que suele producir la sociedad civil. Sin embargo, la sistematización de la misma en base a indicadores y metas a alcanzar, es todavía una tarea por asumir.

Además, esto supone que deba definirse concertadamente una estrategia de difusión de información accesible sobre el proceso de descentralización a la ciudadanía. El gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades deben concertar esta estrategia con la finalidad de garantizar la legitimidad del proceso de descentralización.

Respecto a la participación ciudadana y la concertación, debe trabajarse una Ley de Participación y Concertación de acorde con las exigencias del momento, como completar la elaboración y puesta en marcha de los planes regionales de participación<sup>17</sup>. Asimismo, se hace indispensable la revisión y modificación de las reglas para elegir a los consejeros regionales y, además, modificar el artículo 8° de la Ley de Elecciones Regionales para eliminar la falsa representatividad de la mayoría en la conformación de los consejos regionales. Asimismo, redefinir normas para garantizar la representatividad de los integrantes del consejo en atención a criterios de población y de representación de colectivos tradicionalmente ausentes en este tipo de espacios de toma de decisiones, como el caso de las mujeres y los pueblos indígenas.

De otro lado, deben fortalecerse los espacios de concertación, en particular los CCR y CCL. De esta manera, es urgente el monitoreo y la evaluación del funcionamiento de los mismos, para identificar los cuellos de botella, fortalecerlos y tomar decisiones al respecto.

Asimismo, es indispensable articular el proceso de elaboración del PDC y PP con la gestión por resultados, afirmando una cultura de priorización, eficiencia y eficacia. Igualmente con los distintos esfuerzos de planificación concertada y sectorial producidas en el ámbito regional.. También, el desarrollo de capacidades y la formación política de los participantes; así como el fortalecimiento de las entidades públicas y las OSC para el cumplimiento de sus roles.

Otro aspecto importante es la necesidad de cerrar la brecha entre planeamiento y ejecución presupuestal; y las respectivas brechas intermedias, tales como: entre plan concertado y planes institucionales, entre planeamiento estratégico y planeamiento operativo, entre presupuesto participativo y presupuesto institucional de los gobiernos regionales y locales.

---

<sup>17</sup> En ese sentido se debería recoger las experiencias de establecer mecanismos de articulación de los distintos procesos participativos y espacios de concertación como los denominados sistemas de participación ciudadana como los que se viene produciendo en Cajamarca, Cusco y dos distritos de Lima Metropolitana (San Juan de Lurigancho y San Juan de Miraflores)