Cuadernos Descentralistas

28

Participación ciudadana y gobiernos descentralizados

María Isabel Remy Simatovic

GRUPO Propuesta CIUDADANA

Participación ciudadana y gobiernos descentralizados

María Isabel Remy Simatovic

Grupo Propuesta Ciudadana

Auspician:

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

Cuadernos Descentralistas Nº 28

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613 8313. Telefax: 613 8315
Correo electrónico: propuest@desco.org.pe

Coordinación: Carola Tello
Corrección de estilo: Óscar Hidalgo
Diseño/Impresión: SMS Negocios SRL

Primera Edición
Lima-Perú. Mayo de 2011

Tiraje: 1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú Nº 2011-06252

GRUPO Propuesta CIUDADANA

- IEP — Instituto de Estudios Peruanos - IEP
- desco — Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO
- Cipca Perú — Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA
- CEPES — Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES
- cedep — Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación CEDEP
- Asociación ARARIWA
- cbc — Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" CBC
- ceder — Centro de Estudios para el Desarrollo Regional CEDER
- CEDEPAS — Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS
- alternativa — Centro de Investigación Social y Educación Popular ALTERNATIVA

Molvina Zeballos
Presidenta del Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

Anita Montenegro
Coordinadora
Programa de Participación y Formación

Fernando Romero
Responsable
Proyecto ProParticipación

Eduardo Ballón
Coordinador de Descentralización
Proyecto ProParticipación

Índice

Presentación 7
Introducción 11

I. El contexto de la participación ciudadana en los gobiernos sub nacionales 13

A. El montaje y el desmontaje de un marco institucional para la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales 13
1. El montaje del marco institucional descentralista y participativo 15
2. El desmontaje del principal mecanismo de participación: el presupuesto participativo 21
B. Elementos para un marco de análisis de la eficiencia de la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales 22
1. Las buenas razones para la exploración participativa 23
2. Los modos de participación: eficacia y costos 25
3. La voz y el poder del cliente 27

II. La voz y los clientes en las regiones 31

A. La voz activa en las regiones 31
1. Los consejos de coordinación regional 32
2. Los presupuestos participativos regionales 40
3. Una mirada cercana a los mecanismos de voz en algunos casos regionales 47
4. Una nota final sobre los mecanismos de voz activa 54
B. El poder de los clientes regionales 55

III. Sociedades Vigilantes 61

A. Los comités de vigilancia del presupuesto participativo 64
B. La vigilancia de las industrias extractivas 68
1. La Red Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa 68
2. La iniciativa Mejorando la Inversión Municipal (MIM) 70
3. La Extractiva Industries Transparency Initiative (EITI) para la transparencia de las industrias extractivas 72

IV. Recomendaciones y propuestas 74

A. Mejorar la eficacia de los mecanismos de participación 74
1. Abandonar las «muñecas rusas» 74
2. Recuperar el nivel provincial de gobierno 77
3. Recuperar el presupuesto participativo distrital con fuerza 77
B. Mejorar el contexto de la vigilancia ciudadana 78

Bibliografía 80

PRESENTACIÓN

La participación de la ciudadanía en las decisiones y la gestión del Estado en el país ha dado lugar a variados mecanismos y procedimientos. Su importancia ha sido innegable, al extremo de que superan largamente en profusión a los que existen en cualquier otro país latinoamericano. Nacidos de manera contradictoria y hasta paradójica, considerando su origen desigual en distintas lecturas y vertientes de la participación como el momento político en el que surgieron –más allá de los límites estructurales de la participación en una sociedad como la nuestra–, configuran un régimen bastante complejo.

Nuestra Constitución define un conjunto de elementos básicos en la materia, contemplando distintos mecanismos que van desde los derechos de participación en el marco de la democracia representativa hasta diversas formas de participación directa (referéndum, revocatoria y remoción de autoridades), de participación en la gestión pública a través de la concertación con la ciudadanía (planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación regional y local, y presupuesto participativo), así como de control y proposición (derecho al acceso a la información pública, rendición de cuentas e iniciativa legislativa).

Hay que recordar que la asociación entre descentralización y participación se expresó desde el inicio de la construcción del marco legal descentralista. La reforma constitucional (Ley 27680) estableció inicialmente el Consejo de Coordinación Regional y definió criterios iniciales en relación con la perspectiva de dicha asociación. Tanto esta reforma como la Ley de Bases de la Descentralización (julio de 2002), que en su capítulo IV del Título III regula un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, encuentran en el presupuesto participativo y en los planes de desarrollo concertados, dos de los pilares básicos de la reforma.

La conformación de gobiernos regionales y su origen en el voto popular (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de noviembre de 2002) constituyeron un avance decisivo en esta perspectiva, marcada por la difícil relación que se produce entre las instituciones de democracia representativa deficitaria (inexistencia de partidos políticos, debilidad institucional y fragmentación de las organizaciones sociales) y espacios de participación con problemas de diseño institucional. Esta circunstancia hace particularmente difícil la complementareidad entre democracia representativa y mecanismos de participación. Posteriormente, la Ley Orgánica de Municipalidades (mayo de 2003) y la Ley de Presupuesto Participativo (julio de 2003) concluyeron con el diseño básico del régimen de participación ciudadana.

En ese contexto, el Grupo Propuesta Ciudadana, desde el inicio mismo de la reforma descentralista, tuvo como su eje principal de acción el fortalecimiento de la sociedad civil. Su objetivo fue hacer de la participación y la vigilancia ciudadana, temas centrales en el proceso en curso. Como parte de esa intención que simultáneamente es un compromiso, desde el año 2010 se viene

llevando adelante, bajo el auspicio de la USAID, el proyecto *Promoviendo Gobernanza en Gobiernos Descentralizados a través de la Participación de la Sociedad Civil*. Este interviene en las regiones de Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Junín, Loreto, San Martín y Ucayali.

El proyecto mencionado que se ejecuta en asociación con CARE, Servicios Educativos Rurales (SER) y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), está orientado a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en las decisiones de la política pública, así como a incrementar la capacidad de gestión transparente y participativa de los gobiernos regionales y locales mediante la acción de vigilancia de la sociedad civil.

Como parte de sus actividades, el proyecto impulsó un diagnóstico sobre la efectividad de los mecanismos participativos en el proceso de descentralización peruana. El estudio, realizado por la especialista María Isabel Remy, del IEP y basado en un conjunto de estudios previos, se alimentó con una encuesta aplicada a los responsables del proyecto en cada una de las zonas de intervención. Esta recogió la situación concreta y el funcionamiento de los diversos mecanismos en esos espacios.

La presente publicación es el resultado de ese trabajo. Organizado en cuatro grandes capítulos, el diagnóstico que ponemos en circulación demuestra, una vez más, que la participación ciudadana, especialmente en los gobiernos descentralizados, puede ser un aporte crucial para la consolidación de la democracia, el control de la influencia desmedida de los poderes fácticos y el combate a la desigualdad que caracteriza a nuestra sociedad, y lo es en la medida que promueve la dotación de servicios públicos de mayor alcance y calidad, que respondan a nuestra diversidad territorial y cultural, y generen mecanismos reales de inclusión política y social.

No obstante esa potencialidad, el estudio muestra también que el enorme montaje de mecanismos de participación y vigilancia que se emprendió al inicio de la reforma se enfrenta al riesgo de su desmantelamiento. Este hecho se ve facilitado dado que el esfuerzo de construcción institucional ha producido instituciones poco eficaces y empieza a generar un descontento creciente, a pesar del cual un número considerable de organizaciones de base y comunidades buscan mantener y ampliar esos espacios que les permiten una forma de relación e incidencia distintas con el Estado.

Así las cosas, tras presentar un diagnóstico prolijo de los principales mecanismos de participación en la descentralización –Consejo de Coordinación Regional, presupuesto participativo y distintos consejos sectoriales, con énfasis en los dedicados en los de Salud y Educación–, así como del funcionamiento de la supervisión que ejerce la sociedad civil desde los comités de vigilancia del presupuesto participativo sobre los recursos provenientes de las industrias extractivas, el estudio ofrece un conjunto de recomendaciones y sugerencias dirigidas a la reforma de los mecanismos para recuperar su potencialidad. El capítulo final, que es el aporte mayor del texto, presenta orientaciones en esa perspectiva. Estos apuntan a mejorar la eficacia de los mecanismos existentes; redefinir el rol de gestor territorial del ámbito provincial de gobierno, que se ha ido perdiendo en el proceso; así como recuperar con fuerza el presupuesto participativo, a partir de la dimensión territorial.

El aporte del diagnóstico elaborado por Remy es de tal naturaleza, que más allá de alimentar la intervención del proyecto que lo origina, sirve para el imprescindible debate que debemos impulsar desde la sociedad civil todos los que estamos convencidos de la importancia y las ventajas de la participación ciudadana. Hay coincidencia en la necesidad de reforma y reordenamiento de los mecanismos existentes. Es urgente avanzar en propuestas en esa materia e incidir en los decisores públicos en ese sentido. La presente publicación, estamos seguros, contribuye a ese objetivo.

Participación ciudadana y gobiernos descentralizados

María Isabel Remy Simatovic

Instituto de Estudios Peruanos

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza las condiciones, logros y problemas de la participación ciudadana, particularmente en los gobiernos regionales. Su objetivo ha sido analizar la «eficacia» de los mecanismos de participación, pero corre el riesgo de ser «histórico», es decir, de contar una historia que tiene ya pocos vínculos con las actuales relaciones entre la sociedad y los gobiernos descentralizados. Como se verá en detalle, la reciente normativa sobre presupuesto participativo —el mecanismo de participación más eficaz o, en los términos de Eduardo Ballón, «más exitoso y consolidado»— podría terminar por echar por tierra ocho años de montaje institucional y de aprendizaje ciudadano. Otro riesgo posible es que se convierta en un discurso normativo acerca de lo bueno que sería que las cosas se hicieran correctamente.

Para evitar ambos peligros, su primer capítulo hace una descripción del contexto de la participación. Esta reconstruye el montaje y desmontaje (reciente) de los mecanismos de participación ciudadana asociados a contextos políticos cambiantes y hegemonizados por actores diferentes. Este mismo capítulo contiene también un acápite conceptual que trata de comprender lo que está en juego en los procesos de participación ciudadana y en los precisos mecanismos que fueron diseñados para implementarse a través de los órganos de gobierno descentralizados. Esta parte, además, presenta y discute, una propuesta conceptual del Banco Mundial sobre la rendición social de cuentas.

Lo que une ambos acápites, el factual y el conceptual, es la pregunta de por qué la eficacia y vigencia de mecanismos de participación (ciudadana), cuyo montaje responde a la crisis del sistema de representación (política), resulta tan dependiente de la normatividad (estatal) que los define o modifica. De hecho, esta dependencia parece explicar dos hechos: (a) por qué lo más importante del montaje institucional de la participación se ha desarrollado a través de acciones de *lobby*, más que de proyectos políticos o iniciativas ciudadanas; y (b) por qué su contraparte, el desmontaje, se ha hecho a través de medidas administrativas. En ambos momentos, montaje y desmontaje institucional, las organizaciones de la sociedad civil (gremios o asociaciones vinculadas a la producción o a los servicios sociales) han estado ausentes.

En general, y a pesar de la imagen de «autonomía» ciudadana de los procesos de participación, conceptos como «ciudadanía» y «sociedad civil», asociados a ella, tienen mucho que ver con «política» y «Estado». Efectivamente, el hecho de que las instancias de participación fueran operacionalizadas en las normas estatales como instancias débiles, que no lograban controlar la discrecionalidad de las autoridades, ha ido provocando un desgaste en el inicial entusiasmo de los ciudadanos por participar. De hecho, la escasa eficacia de los mecanismos participativos desanima la participación de la sociedad.

Este contexto de relativa desafección, particularmente de las organizaciones con mayores recursos de incidencia en los ámbitos provinciales y regionales, crea las condiciones para que un gobierno que no juega su estrategia política

de gobernabilidad en la participación ciudadana desmonte aspectos clave del principal mecanismo participativo, el presupuesto, sin que organizaciones de la sociedad con voz regional o nacional se opongan. Con ello, miles de pequeñas organizaciones atomizadas, que encontraban en las instancias de participación distrital un medio para expresar sus necesidades y expectativas, corren el riesgo de quedar desprovistas de cualquier medio institucional para expresar su voz. A pesar de importantes aprendizajes sociales, de la menor cantidad de pequeñas obras poco necesarias «con tal de obtener algo» en los presupuestos participativos (lozas deportivas o casas comunales) y demás propuestas concertadas de solución para servicios públicos deficientes o de proyectos de desarrollo económico, la iniciativa de la sociedad se corta y, con ello, se pierden recursos democráticos de intervención.

El segundo capítulo presenta una exploración de los mecanismos de participación ciudadana diseñados para potenciar la «voz» de los ciudadanos en los gobiernos regionales. Se trata de los mecanismos que los vinculan (en tanto ciudadanos, en su generalidad) con el Estado para la definición de políticas y presupuestos. Entre ellos se encuentra mecanismos como los consejos de coordinación regional (o local en el caso de las municipalidades) y el presupuesto participativo. Así mismo, este capítulo incorpora y analiza información sobre la eficacia de los mecanismos que el Banco Mundial llama «poder de cliente», es decir, aquellos que vinculan a los ciudadanos en tanto usuarios de un servicio con las agencias públicas que los proveen. En una ampliación del sentido de la expresión «poder del cliente» (y discutiendo si efectivamente son mecanismos que dan poder a los usuarios), ubicamos allí los mecanismos del tipo consejos sectoriales o mesas temáticas.

El tercer capítulo hace referencia al funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información pública y a las exigencias de transparencia del Estado. Así mismo, se ocupa del desarrollo de los mecanismos de vigilancia, particularmente la que se dirige a los recursos públicos generados por la renta de las industrias extractivas. En el caso de estos últimos, se trata de mecanismos nuevos, aún muy poco desarrollados.

El capítulo cuarto reúne las constataciones del diagnóstico, presentándolas a manera de orientaciones y propuestas para la construcción de un sistema de participación.

El mencionado diagnóstico se basó en un conjunto de estudios previos cuyas referencias aparecen en anexo. Así mismo, se sirvió de una encuesta realizada a los responsables del proyecto Promoviendo Gobernanza en Gobiernos Descentralizados a través de la Participación de la Sociedad Civil. Este se realiza actualmente en los departamentos de Junín, San Martín, Ayacucho, Ucayali, Cajamarca, Ancash, Cusco y Loreto.

La realización de este trabajo ha contado con el apoyo de jóvenes profesionales como Marisa Glave, Cristina Medina y Álvaro Campana. La versión preliminar del estudio fue discutida con Fernando Romero, Eduardo Ballón, Epifanio Baca y Elisa Canziani. Estos especialistas me apoyaron con interesantes reflexiones y precisas correcciones. Muchas gracias a todos.

I. EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Desde la Constitución de 1993, el Perú vive procesos de montaje y desmontaje de mecanismos de participación ciudadana. Si bien un conjunto de instituciones para la participación se definieron para el ámbito nacional (consejos sectoriales de Trabajo, Educación, Salud y Concertación Agraria, entre los principales, y hasta un foro del Acuerdo Nacional para definir las líneas de política de largo plazo), lo más importante de la participación ciudadana ha discurrido por los niveles descentralizados de gobierno.[1]

Efectivamente, la nueva creación en el año 2002 de gobiernos regionales elegidos por voto universal definió, a diferencia de su versión anterior y en paralelo a las instancias de representación política, mecanismos de participación ciudadana. En el ámbito local, desde mediados de la década de 1980, una serie de municipalidades habían puesto en práctica mecanismos de participación social. Estos incluían la discusión de los programas de gobierno local; la constitución de comisiones participativas, donde los regidores abordaban los temas sectoriales con la presencia de sectores sociales vinculados al tema de la comisión (eso se perdió), e, incluso, la elaboración conjunta del presupuesto municipal. Cuando en los años 2002 y 2003 se promulgan las leyes orgánicas de los gobiernos descentralizados en el marco de la reforma descentralista, se incorpora un conjunto de normas específicas de participación ciudadana.

A. El montaje y el desmontaje de un marco institucional para la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales

La Constitución de 1993 definió un conjunto de nuevos derechos de participación ciudadana. En las Constituciones anteriores, el derecho de participación se restringía al voto, el derecho de participación básico, fundamento de la democracia representativa. En conflicto con los «tradicionales» partidos políticos, y aprovechando su baja legitimidad, Alberto Fujimori levanta la participación ciudadana como su estrategia de gobernabilidad. Efectivamente, en el contexto de un país devastado como el Perú de 1990, tras diez años de violencia política y de profunda crisis económica por el derrumbe del modelo de sustitución de importaciones, el presidente Fujimori implementa, en el contexto de un creciente autoritarismo, una apuesta institucional y una apuesta fáctica de gobernabilidad a través de la relación directa, no mediada por los partidos políticos, con la población.

La apuesta institucional fue la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa definidos en la nueva Constitución y desarrollados en la Ley de Derechos de Participación

[1] Sobre los consejos sectoriales en el ámbito nacional y los mecanismos de participación como formas «neocorporativas» de relación con el Estado, véase Remy, María Isabel. «Mecanismos de concertación entre el Estado y la sociedad. Democracia participativa y corporativismo». En Romeo Grompone (ed.). *La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2007.

y Control Ciudadanos (Ley 26300), ambas promulgadas en 1993 y vigentes actualmente. Así, se crean derechos como el de iniciativa legislativa, referendo y revocatoria de autoridades.[2] Además, como desarrollo institucional de la participación ciudadana y probablemente por iniciativa de programas de cooperación técnica internacional o de agencias internacionales, se pusieron en práctica mecanismos microlocales de participación del tipo «poder del cliente» en el marco de la tercerización de algunos servicios. Ejemplos de ello fueron los consejos locales de Administración de Salud (CLAS) y las microempresas de mantenimiento vial rutinario (MMVR) del programa Caminos Rurales. En ambos casos, las organizaciones de usuarios de un servicio pactaban, con el Estado, su administración local y recibían los recursos que el Estado hubiera gastado de gestionarlos directamente.[3]

Pero la apuesta fáctica amplia, realmente existente, fue el paulatino montaje de un sistema de clientelas políticas que articulaba las poblaciones más distantes con el Estado a través de una serie de agencias públicas, eventualmente en competencia entre sí (el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social [FONCODES], el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos [PRONAMACHS], el Programa de Apoyo a los Retornantes [PAR], y el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud [INFES], entre otras). Estas canalizaban demandas de la población y ejecutaban un conjunto de obras locales).[4] En 1992, Fujimori había clausurado los gobiernos regionales durante el autogolpe de Estado (que cerró también el Congreso[5]) y negociaba con cada gobierno local la adhesión o, por lo menos, la abstención de opinión política del alcalde a cambio de la ejecución de obras, lo que colaboraba a legitimar a un alcalde o le quitaba piso.[6]

Tratar de controlar esta «intromisión» de diferentes agencias estatales en el ámbito local fue, por ejemplo, el intento tras la constitución, en 1995, de la Mesa de Concertación de Huanta, en Ayacucho. La iniciativa del alcalde, que convocaba también a representantes de organizaciones sociales, buscaba principalmente que las diferentes agencias del gobierno central y la municipalidad pudieran concertar un programa de inversiones coherente. No se logró por supuesto.[7]

Efectivamente, en los mismos años, la pequeña oposición política al fujimorismo desde los gobiernos locales, más o menos cercanos a lo que había sido la Izquierda Unida, intentó otra solución institucional de participación ciudadana. Esta, implementada por iniciativa de los propios alcaldes, significaba incorporar a las organizaciones representativas de los sectores populares en la toma de decisiones del gobierno local, particularmente en sus planes y

---

2 Durante el fujimorismo se llegó a realizar un proceso de consulta-revocatoria en 1989. El intento de sectores políticos y sociales de oposición al fujimorismo en su versión más autoritaria de llevar adelante un referendo contra la tercera reelección terminó, tras recoger cerca de 1.400.000 firmas, en la suspensión real del derecho abierto por el propio Presidente.

3 Ambos sistemas, CLAS y MMVR, parecen retroceder durante el actual gobierno.

4 La imagen que se hizo cotidiana, del Presidente saliendo en helicóptero y llegando de sorpresa a poblados apartados, con un secretario que tomaba notas (y mucha prensa), a preguntar a la población qué obra necesitaban, ilustra esta estrategia directa (no mediada) de gobernabilidad. Sobre el clientelismo en las sociedades rurales durante el fujimorismo, véase Díez Hurtado, Alejandro. «Organizaciones de base y gobiernos locales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo». En Elsa Bardales, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.). *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 1999; y Remy, María Isabel. *Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) X. Lima: SEPIA, 2004.

5 Este fue reabierto como Congreso Constituyente Democrático, con una sola cámara y con la responsabilidad de elaborar una nueva Constitución.

6 Sin embargo, se debe recordar que Fujimori también crea el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) en diciembre de 1993 (Decreto Legislativo 776), que le otorga rentas autónomas a las municipalidades. En realidad, esta medida buscaba también dar más autonomía a los gobiernos locales distritales frente a los provinciales, cuyos alcaldes, en particular el de Lima, podían hacer sombra al Presidente o generar liderazgos alternativos. Pero, más allá del FONCOMUN, las agencias del gobierno central desarrollaban una gran cantidad de obras locales (las obras, además de eventualmente resolver algún problema de la población, generaban jornales, muy apreciados por poblaciones de bajos ingresos).

7 Sobre la experiencia de la Mesa de Concertación de Huanta, que se considera uno de los fuertes antecedentes de la participación ciudadana en gobiernos locales, véase el estudio de Avila, Javier. *Los límites para la concertación y la descentralización en un contexto de autoritarismo. La Mesa de Concertación de Huanta durante el fujimorismo*. SEPIA IX. Lima: SEPIA, 2002.

presupuestos.[8] Estas experiencias, que se multiplican en la década de 1990, se habían empezado a desarrollar en la década anterior, al impulso del crecimiento del número de alcaldías que obtenía la Izquierda Unida: la fórmula participativa permitía a esta nueva fuerza electoral convocar a las organizaciones que había colaborado a fortalecer en el terreno sindical y en las luchas sociales de los años anteriores. De este modo se facilitaba una acción de gobierno orientada a mejorar los servicios municipales a favor de los sectores populares que buscaba representar. En los años de 1990, ya desaparecida la Izquierda Unida, la fórmula es replicada por alcaldes opositores al gobernante autoritario. Sin los recursos adicionales que perdían por no adherir al formato del gobierno central, los gobiernos locales concertaban con la población organizada la manera de distribuir adecuadamente recursos escasos y lograban eficiencia a pesar de ser opositores.

Como experiencias de participación ciudadana en el nivel local de gobierno, quedaron tres «herencias» del periodo fujimorista. La primera, la Ley de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300), que estableció que el derecho de revocatoria solo se aplicaba sobre las autoridades regionales y locales (quedan excluidas las autoridades nacionales), y que el ejercicio de los derechos de referendo e iniciativa en los gobiernos regionales y locales requerían de una definición específica en las leyes orgánicas respectivas.[9] La segunda, las experiencias microlocales de «poder del cliente» por tercerización de servicios. La tercera, la rica y diversa experiencia de las iniciativas participativas de los alcaldes de oposición (al fujimorismo).

1. El montaje del marco institucional descentralista y participativo

En la década de 2000, con el gobierno de transición del presidente Paniagua y el gobierno de Alejandro Toledo, se esperaba que, junto con la vigencia de los derechos de democracia directa, las relaciones Estado-sociedad transitaran por las vías institucionales neocorporativas de consejos (mesas o foros) de concertación en los diferentes niveles de gobierno. Pero, a diferencia de su versión generada autónomamente durante el periodo anterior en los municipios de oposición, se trataba ahora de mecanismos de participación desprovistos de la carga representativa de las organizaciones populares que tuvieron en su origen, es decir, empezaba a desarrollarse una versión más elitista de la participación. En todo caso, estos consejos de concertación debían sustituir, por la vía institucional, las relaciones de clientela que el fujimorismo había montado para su relación con sectores populares y que la transición democrática eliminaba.

Efectivamente, la idea de la participación en los inicios de la década de 2000 fue sustituir estas clientelas por mecanismos institucionalizados bajo control de la sociedad. La inclusión en la normatividad nacional de planes concertados y presupuestos participativos se planteaba como mecanismo de relación Estado-sociedad en condiciones de democracia. Se eliminaba, así, la subordinación, el patrimonialismo y el uso de fondos públicos para beneficio político particular, elementos implicados en la relación de clientela y de los que el fujimorismo se había beneficiado. Pero estas clientelas habían sido locales (cara a cara), así como también lo habían sido las ricas experiencias autónomas de los alcaldes de oposición al elaborar planes y presupuestos participativos que sirvieron de modelo teórico a los nuevos mecanismos montados desde el gobierno de transición y durante el gobierno de Toledo. Sin embargo, como veremos luego, estos mecanismos de participación local, en una especie de versión de «muñecas rusas» (el mismo diseño en ámbitos de gobierno cada vez más grandes), se

[8] Sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales antes de la formalización institucional actual, véase Chirinos, Luis. *La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los gobiernos locales*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria y Department for International Development (DFID), 2003; y Remy, María Isabel. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005.

[9] La Ley Orgánica de Municipalidades define las condiciones de ejercicio de los derechos de iniciativa y referendo como derechos de participación (artículos 113 a 116); y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales los omite, y nadie parece haberse dado cuenta. De hecho, los derechos de participación como el de referendo y el de iniciativa en los gobiernos locales, a pesar de estar definidos por la ley, no parecen haberse utilizado tampoco. Sin embargo, sería importante que el Congreso recordase esta omisión en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

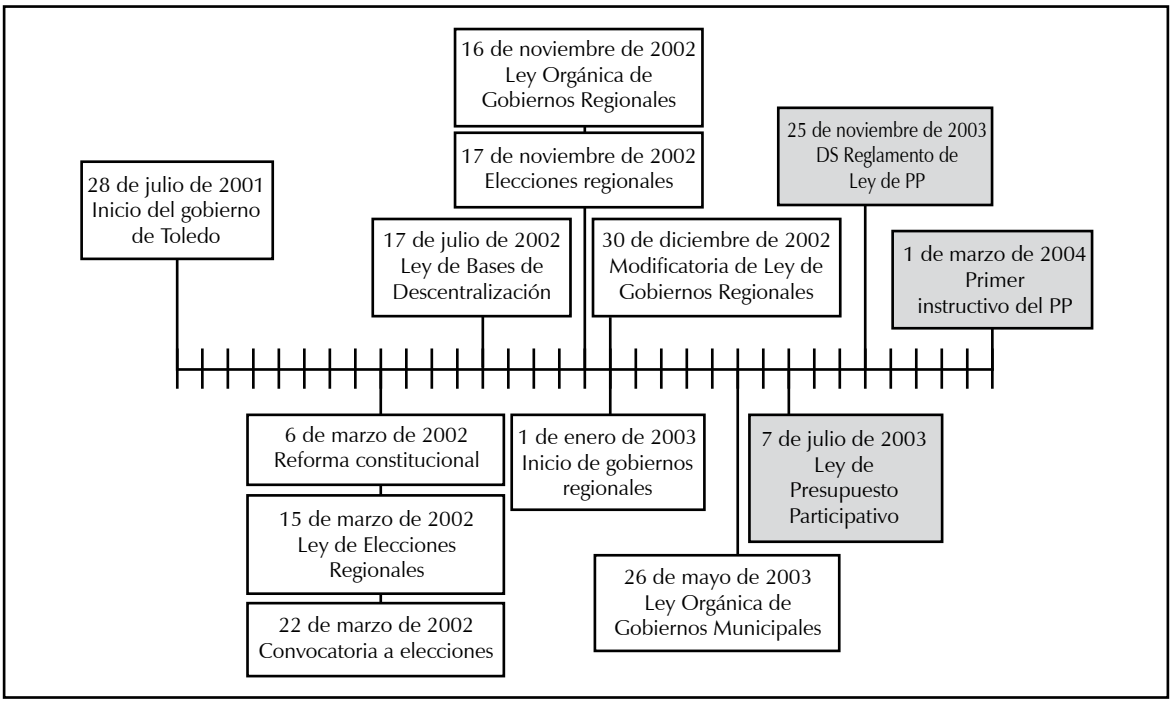
trasladan también, en el marco de la descentralización, a ámbitos mayores de gestión: las provincias y las regiones. El capítulo dos de este estudio mostrará que, alejados de su referente local original, estos mecanismos de participación perdían contundencia.

El marco más consistente para la nueva institucionalidad participativa fue la descentralización. En un periodo no mayor de quince meses, quedó montado un conjunto de nuevas leyes para la descentralización y para la participación en los gobiernos descentralizados. Sorprendentemente, este marco legal aceleradamente construido no fue el producto del proyecto político de alguna de las fuerzas en el Congreso, ni siquiera del Presidente que impulsaba la celeridad normativa.

Nótese que la Ley de Elecciones Regionales, que norma qué órganos de gobierno regional se eligen y cómo, se promulga cuatro meses antes que la Ley de Bases de la Descentralización, que define esos órganos y esas funciones, y ocho meses antes de que se defina, en una ley orgánica, el carácter de los gobiernos que serían elegidos. Teóricamente, la ley de elecciones hubiera requerido la previa definición de las funciones y roles de los órganos de gobierno que serían elegidos. Pero se hizo al revés.

Efectivamente, parece estar aprovechándose rápidamente una coyuntura, un momento en el cual el Presidente, recién electo, quería convocar elecciones regionales en su primer año de gobierno (probablemente repitiendo el gesto de Fernando Belaúnde en 1980 al convocar elecciones municipales después del periodo militar), y en el que los partidos políticos, tras los complejos procesos del fin del fujimorismo y la transición democrática con Paniagua, no habían recuperado aún iniciativa política.[10]

Figura 1
Construcción institucional de la descentralización y la participación durante el gobierno de Toledo



[10] Es bueno recordar la composición del Congreso de ese entonces: 37% de sus miembros eran de Perú Posible, prácticamente todos sin experiencia previa en política, sin ideas comunes y con negociaciones casi personales; y otro 37%, de Unidad Nacional (14%) y el APRA (23%) (los partidos sobrevivientes de décadas pasadas y los más resistentes a una legislación participativa). El restante 26% lo integraban congresistas de Acción Popular (2%), Unión por el Perú (5%) y el Frente Independiente Moralizador (FIM) (9%), que apoyaban la reforma descentralista y participativa, aunque carecían de un proyecto al respecto. De hecho, estos últimos se sumaron a iniciativas de organizaciones no gubernamentales y de cooperación, y a la representación de Somos Perú (3%), que sí llevaba a algunos de los que fueron alcaldes en la experiencia participativa municipal de las décadas de 1980 y 1990.

Desarrollar el marco institucional para la regionalización habría sido sencillo (y no llamaría la atención la celeridad del proceso de reforma) si se hubiera recuperado el diseño de la regionalización de la segunda mitad de la década de 1980, interrumpido por el golpe de Estado de Fujimori. Sin embargo, los legisladores de 2002, y probablemente sus asesores y las organizaciones de desarrollo y de cooperación que hicieron *lobby* para impulsar el nuevo marco legal, parecían haber asumido las críticas del fujimorismo contra esos gobiernos regionales.

La primera crítica era el hecho de que estos gobiernos se desarrollaran sobre ámbitos regionales, es decir, sobre uniones de departamentos diseñadas por el Ejecutivo y confirmadas por el Congreso.[11] Fujimori había instituido, en sustitución de los gobiernos regionales, los consejos transitorios de Administración Regional (CTAR), con base en los departamentos. Coincidentemente, la misma base departamental se define en la reforma constitucional de marzo de 2002 (Ley 27680), que inicia el nuevo proceso de descentralización. En ella se establece que la formación de regiones se haría integrando departamentos por iniciativa ciudadana a través de referendos, procedimiento que ha mostrado ser un fracaso.

La segunda era la elección indirecta de los presidentes regionales por una asamblea de representantes regionales. Ello se cambia no solo por la elección directa, sino otorgando un enorme poder a los presidentes regionales y eliminando de paso la Asamblea Regional. Esta se sustituye por un consejo regional, un organismo copiado de los concejos municipales, aunque con menos representantes en la mayoría de departamentos, y menores atribuciones. Esta forma de elección y el reducido número de consejeros regionales quedan definidos en la Ley de Elecciones Regionales de marzo de 2002.

Pero en este diseño institucional (o como iba quedando tras cada oleada legislativa) no había participación ciudadana. La Asamblea Regional de la versión anterior, con poder incluso para nombrar un presidente, había estado formada por tres tercios: (a) el de alcaldes provinciales, que convertido en tercio determinaba el número de representantes de los otros dos tercios (recuérdese que se trataba de un número grande de provincias en la medida en que las regiones se formaban con dos o tres departamentos; (b) el de representantes políticos, elegidos por cifra repartidora según la votación obtenida por los partidos políticos; y (c) el de representantes de las organizaciones sociales, elegidos por corporaciones (empresarios, organizaciones profesionales y culturales, agricultores, etc.). Eliminado este órgano representativo de diversos sectores, se eliminaba la instancia de participación social. Así quedó establecido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867), aprobada la víspera de las elecciones de noviembre de 2002.

El tema de la participación ciudadana fue uno de los más discutidos en el Congreso y el que más resistencias levantó entre los tradicionales partidos políticos. Al filo de la ilegalidad, cuando ya los ciudadanos iban a votar por presidentes y consejos regionales, y aún no se había promulgado la ley orgánica que los creaba, las diferentes fuerzas políticas acuerdan promulgar la ley orgánica sin un mecanismo de participación, con el compromiso de retomar la discusión sobre la participación ciudadana luego de las elecciones. Ello da origen a la Ley 27902, modificatoria de la ley orgánica y aprobada el 30 de diciembre de 2002, la víspera de la asunción de mando de los flamantes presidentes regionales.

Esta modificatoria define por fin un ente de participación: el Consejo de Coordinación Regional (CCR). Este recibe los dos estamentos de la antigua Asamblea Regional que habían quedado fuera: el de los alcaldes provinciales del departamento (60%) y el de los representantes de sociedad civil (40%). Sin embargo, estos ingresan al gobierno regional solo en calidad de órganos de

[11] De acuerdo con la Constitución de 1979, el Congreso solo podía aprobar o rechazar la propuesta de regionalización (de constitución de regiones) contenida en un plan nacional de regionalización (el Congreso lo aprobó en 1984); no podía modificarlo, porque eso hubiera introducido discusiones interminables en la Cámara de Diputados, formada por representantes de los departamentos. Quienes sí podían modificarlo eran los ciudadanos de los departamentos o provincias que, una vez instalados los nuevos gobiernos regionales, no desearan pertenecer a determinada región; una iniciativa de este tipo se procesaba como un referendo.

consulta sobre la visión general, los lineamientos estratégicos del plan de desarrollo regional concertado, y la organización del presupuesto participativo anual. En relación con estos temas, lo que se establece es que los acuerdos del CCR se remiten al consejo regional; en caso de no llegar a tomar acuerdos, el consejo regional decide sobre cualquier tema que les haya consultado. Más aún, si se consultara al CCR y este emitiera una opinión concertada, el consejo regional podría actuar de otra manera: sus acuerdos no se definen como vinculantes.

Los CCR, diseñados específicamente para el nivel regional de gobierno en sustitución (con atribuciones recortadas) a las anteriores asambleas regionales, terminan siendo el modelo, en una nueva aplicación del razonamiento de «muñecas rusas» que comentamos antes, de los consejos de coordinación local (CCL) a la hora de elaborar la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), sin tener en cuenta que, en la mayoría de municipalidades, el número de regidores es tan pequeño, que los representantes de sociedad civil terminan siendo solo dos personas. En paralelo a los CCL, esta ley crea también unas juntas vecinales y comunales, más amplias, tomadas de las experiencias de participación autogeneradas en el periodo anterior, pero que terminan, en la práctica, sin tener funciones.

La segunda gran reforma participativa asociada a la descentralización es la del presupuesto participativo. Ya en el año 2002, esta formaba parte de una especie de repertorio de *good practices* impulsado por diversos actores que, vinculados a la cooperación técnica internacional, tenían en el presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil su caso paradigmático. La convocatoria a las organizaciones de la sociedad local (en el caso de Limatambo, por ejemplo, denominadas juntas vecinal-comunales, precisamente) para elaborar presupuestos municipales formaba parte también del repertorio de innovaciones introducido por los alcaldes que desarrollaron las experiencias autogeneradas de participación. Alcaldías populares de la ciudad de Lima (Villa El Salvador, Comas y El Agustino), de ciudades intermedias como Ilo y de distritos de alto componente rural como Limatambo o Morropón, entre muchas otras, habían desarrollado presupuestos participativos sin que un marco legal las obligara a ello. Para lograrlo, habían puesto en práctica estrategias diversas, adaptadas a cada realidad.

Ya la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) señalaba lo siguiente: «Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos» (artículo 17.º). Además, disponía que los planes y presupuestos participativos «expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional» (artículo 18.º), y que son anuales (artículo 20.º). En la sección de disposiciones transitorias, que define las etapas de implementación de la regionalización, circunscribe los presupuestos participativos, a la manera de un piloto de primera etapa, solo a los gastos de inversión.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la que se tuvo mucha resistencia para crear un órgano de participación ciudadana, es bastante generosa con el presupuesto participativo; es más, prácticamente cada vez que menciona el presupuesto regional le agrega el carácter participativo, lo que no sugiere, como luego se hizo, que se trate de un proceso solo referido a una parte del presupuesto de inversiones. Sin embargo, ha sido implementado con esta restricción todos estos años.[12]

La Ley Marco de Presupuesto Participativo de julio de 2003 (Ley 28056) no pone restricciones a la materia presupuestal, aunque sugiere que preferentemente se ocupa de las inversiones (artículo 5.º). Claramente, ubica los CCR y CCL como instancias centrales del proceso; señala, por ejemplo, que deben establecerse compromisos entre «las instancias del presupuesto participativo» (lo que se definió en el artículo 4.º como los CCL y CCR) y los consejos regionales y locales para la incorporación del presupuesto

[12] Al enumerarse las atribuciones del consejo regional, por ejemplo, se señala: «Aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo» (artículo 15.º); no se menciona ningún otro presupuesto. Eso mismo sucede con las atribuciones del presidente regional.

participativo en el presupuesto institucional. Finalmente, luego de enumerar fases y principios, establece lo siguiente: «Los titulares de pliego de los gobiernos regionales y locales *están obligados a rendir cuenta de manera periódica ante las instancias del presupuesto participativo* (que según la ley, reiteramos, son el CCL o el CCR según corresponda) sobre los avances de los acuerdos logrados [la cursiva es nuestra]» (artículo 11.º).

Pero conforme el Ejecutivo va definiendo el marco institucional (reglamentos e instructivos), estas fuertes definiciones iniciales empiezan a perderse. El reglamento de la ley (Decreto Supremo 171-2003 EF) define el presupuesto participativo como un proceso mediante el cual «se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de gobierno regional o local, con la participación de la sociedad organizada» (artículo 1.º), y mantiene la misma definición de «las instancias del presupuesto participativo»: el CCL o el CCR son los encargados de «coordinar, concertar, liderar, monitorear y garantizar el desarrollo de los procesos de los presupuestos participativos» (artículo 4.º). El reglamento introduce el concepto de «agentes participantes» que define como «los que tienen voz y voto»; esto es: (a) los miembros de los CCL o CCR, (b) los miembros de los consejos regionales o locales, (c) los representantes de la sociedad civil (definida como las organizaciones sociales de base territorial o temática, así como los organismos e instituciones privados del ámbito), y (d) los representantes de las entidades del gobierno nacional que desarrollan acciones en la zona. Así mismo, forma parte el equipo técnico, con voz pero sin voto.

Respecto de la rendición de cuentas sobre el avance de la ejecución del presupuesto participativo, el reglamento retrocede frente a la ley y la define como una responsabilidad de la sociedad civil constituida en comités de vigilancia. Estos tienen la facultad de denunciar, ante la Defensoría, la Contraloría o el Ministerio Público, los presuntos actos irregulares de los gobiernos. Simultáneamente, se deja sin reglamentar la obligación contenida en la ley de que los titulares (alcaldes o presidentes regionales) den cuenta de manera periódica ante las instancias del presupuesto participativo de la ejecución de los acuerdos.

Hasta acá se tiene: un proceso liderado por los CCR o CCL, que establecen acuerdos con los consejos regionales o municipales sobre la base de un proceso de concertación de agentes participantes sobre el conjunto de las prioridades de la gestión local o regional. Pero se ha excluido de responsabilidad al titular del pliego de dar cuenta sobre el cumplimiento de los acuerdos.

El siguiente paso en la normatividad fue la elaboración anual de los instructivos del presupuesto participativo, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El primero se publicó el 1 de marzo de 2004. Los instructivos tuvieron la virtud de dar una imagen operativa a un proceso extremadamente difícil para el que pocos estaban formados. El costo de la operatividad, sin embargo, fue la pérdida del rol mediador de los CCL o CCR. Al eliminar del proceso (o reintegrarlas solo como parte de los agentes participantes) estas instancias de participación más estables, mediadoras entre la sociedad «difusa» y el

Figura 2
Esquema de presupuesto participativo
(antes de su operativización en instructivos)

gobierno regional o local, dejaron un proceso sin mediadores, en relación directa entre la autoridad y la sociedad.

Se diría que la coyuntura favorable a un montaje participativo llegó hasta el reglamento. A partir de allí, el desarrollo de instancias de participación parece haber dejado de tener interés para el Congreso y, sobre todo, para el Ejecutivo. Efectivamente, a finales de 2003 era claro para el presidente Toledo que su estrategia de gobernabilidad no pasaba por la profundización de la participación ciudadana; que ni el foro del Acuerdo Nacional, ni los consejos sectoriales procesaban el descontento creciente; y que, en realidad, las relaciones Estado-sociedad discurrían cada vez más por el conflicto social.

Pero las instancias de participación en los gobiernos regionales y locales tampoco molestaban al gobierno central y, recortadas, han funcionado por varios años, con logros extremadamente desiguales. En todo caso, del presupuesto participativo quedó un diseño muy poco estructurado, muy dependiente de la discrecionalidad de la autoridad local o regional, y desligado de los CCL y CCR, que se han mantenido con cada vez menos interés y funciones. Estas condiciones de debilidad de las instancias de participación han generado un relativo desgaste y, del entusiasmo inicial, los procesos participativos han sufrido un creciente desencanto que hoy permite debilitarlos aún más.

Lo que se ha multiplicado hasta niveles insospechados (y sigue creciendo) es el ejercicio de uno de los derechos definidos en la Ley de Participación de 1993: el derecho de revocatoria. No es el objeto de este trabajo ocuparse de él, pero como mecanismo de participación sigue siendo el más exitoso, el más utilizado y el más eficaz, sobre todo en pequeñas circunscripciones. No se ha utilizado en el ámbito regional, pero vale la pena mencionarlo porque su éxito popular contrasta con el desinterés que suele despertar en quienes se ocupan de la participación en las instancias descentralizadas de gobierno.[13] No deja de sorprender que ni la impresionante vigencia de este mecanismo en los pequeños poblados del interior del país, ni el práctico desmontaje del presupuesto participativo al que seguían fieles las pequeñas organizaciones locales, susciten empatía o interés en las organizaciones nacionales de la sociedad civil.

Como último momento del proceso de montaje institucional, que abre el de desmontaje sin que aparentemente haya sido esa su intención, resalta la recuperación por el Congreso de su iniciativa legislativa sobre el presupuesto participativo. En diciembre de 2008 se aprueba la Ley 29298, modificatoria de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. La modificatoria parte de ratificar que las instancias centrales del presupuesto participativo son los CCR y CCL, e introduce el requisito de que los proyectos aprobados en estos procesos se formulen respetando las normativas sobre montos y cobertura territorial: «Los presupuestos participativos locales distritales incluyen proyectos de impacto para su ámbito, los presupuestos participativos locales y provinciales son multidistritales o de impacto provincial en su alcance, y los presupuestos participativos regionales son necesariamente interprovinciales o de impacto regional en su alcance» (artículo 4.º).

La norma, que simplifica las etapas engorrosas de la ley marco original e introduce una etapa de coordinación entre niveles de gobierno, buscaba controlar el problema de la enorme cantidad de microproyectos locales que se habían estado acumulando en los gobiernos regionales y provinciales. Ello ha tenido como efecto la disminución del número de proyectos, pero también del número de agentes participantes en los ámbitos provinciales y regionales (sobre todo en estos últimos: pocos agentes participantes logran proponer proyectos grandes, de alcance interprovincial). Pero, sobre todo, ha abierto una etapa de producción normativa en el ejecutivo (reglamento y nuevos instructivos) que ha terminado restringiendo, hasta casi desaparecerla, la iniciativa de la sociedad civil.

[13] Desde la de 1997 (primera consulta de revocatoria realizada) y las de 2008 y 2009, que consultaban sobre la continuación de las autoridades electas en el año 2006, el número de procesos ha pasado de 61 a 314, y el número de autoridades en consulta de 190 a 1.576. Solo en el año 2008 fueron revocadas 538 autoridades municipales.

2. El desmontaje del principal mecanismo de participación: el presupuesto participativo

El presidente García no ha mostrado, en los cuatro años y medio de gobierno, el menor interés por la participación: ni los mecanismos de concertación nacional o sectorial,[14] ni los de democracia directa,[15] ni los que rigen los presupuestos y consejos de coordinación de los gobiernos descentralizados. Sin embargo, estos últimos han sufrido últimamente una arremetida que prácticamente los condena, particularmente al presupuesto participativo, a la inutilidad. En realidad, ha sido un proceso en tres tiempos:

A. El primero consistió en hacer depender de los técnicos de las municipalidades, la etapa de compromisos, al establecer que los proyectos que entren a la etapa de priorización debían tener por lo menos código, sino viabilidad, SNIP (Reglamento de la Ley Modificatoria del Presupuesto Participativo).[16] En otras palabras, si los agentes participantes no lograban que sus proyectos fueran elaborados por los técnicos hasta el nivel de perfil viable, no podrían pasar a la etapa de compromisos.

B. El segundo paso consistió en restringir el papel de la sociedad civil solo al establecimiento de prioridades, con lo que se le quitó la iniciativa de proponer proyectos. Se estableció que era el presidente regional o el alcalde quien, de entre la cartera de proyectos con viabilidad SNIP, seleccionaba aquellos que en su opinión se adecuaban a las prioridades establecidas por los agentes participantes (Instructivo del Presupuesto Participativo de 2009).

C. El tercero ha sido quitarle a los agentes participantes la capacidad de establecer prioridades, al señalar que las prioridades deben ser las que establece el gobierno central para el presupuesto por resultados: los agentes participantes se pronuncian sobre cuáles, de entre la lista nacional de resultados, seleccionan. Al final escogen, de entre los proyectos viables que el alcalde o presidente regional les propone y que, en su opinión, expresan las prioridades seleccionadas, aquellos que creen que son más importantes (Instructivo del Presupuesto Participativo de 2010).

El último instructivo señala lo siguiente:

> En el caso [de] que las propuestas de inversión no sean pertinentes y por tanto no existan en la cartera de proyectos alternativas de solución (a los resultados priorizados), el Equipo Técnico propone alternativas y coordina con las Unidades Formuladoras y la Oficina Proyecto de Inversión, para el estudio de pre inversión correspondiente, en el caso que el SNIP sea de alcance a la entidad. En el caso [de] que la formulación de proyectos no pueda ajustarse a los plazos del proceso, el Equipo Técnico debe recomendar su posterior formulación por los funcionarios competentes para su discusión en futuros procesos del Presupuesto Participativo.

Entre un paso y otro en los que la iniciativa o la soberanía de la sociedad se iban perdiendo, no hubo ninguna expresión de protesta que hiciera retroceder esta suerte de plan de desmontaje. Curiosamente, no lo hizo el Congreso, que en la modificatoria de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, estableció en su artículo 5.º lo siguiente: «En ningún caso, las directivas, lineamientos o instructivos pueden restringir la participación de la sociedad civil en la priorización y programación del gasto del presupuesto participativo».

---

[14] Nadie sabe ya si sigue funcionando el Acuerdo Nacional. Por cierto, nunca se convocó, desde el año 2006, al Consejo Nacional de Concertación Agraria. Por su parte, el Consejo Nacional del Trabajo quedó paralizado al no llegar a un acuerdo sobre la nueva legislación laboral. Finalmente, existe la posibilidad de que el Consejo Nacional de Educación aún exista, pero sin tener mayor injerencia.

[15] El presidente García intentó por años eludir la convocatoria a un referendo sobre la devolución de los aportes del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Finalmente, este se convocó para realizarse junto con las elecciones regionales y municipales de octubre de 2010 y es probable que la ejecución de su resultado favorable al «sí» se le encargue al próximo gobierno. Hay que señalar que este gobierno también intentó restringir el derecho de revocatoria.

[16] El SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas evalúa la calidad de los proyectos de inversión pública. La aplicación de estos procedimientos establece la viabilidad de un proyecto o perfil de proyecto.

¿Qué puede lograr el Presidente eliminando toda iniciativa de la sociedad civil en la programación del presupuesto de unas unidades de gobierno que son autónomas? Probablemente, el desmontaje se preparó antes de la debacle electoral del partido de gobierno en las elecciones regionales y municipales, y quizás se preparaban para tener muchos alcaldes y presidentes regionales que estuvieran liberados de tener que realizar coordinaciones con unos agentes participantes que muchas veces son de oposición (o vigilantes o fiscalizadores). De todos modos, el Presidente gozará de un último año con 2.000 unidades de gobierno descentralizado que tendrán que orientar sus presupuestos a los resultados que el gobierno central priorice, con lo que contarán como suyos los logros de los otros.

En cualquier caso, resulta importante tener preparada una propuesta para un nuevo montaje institucional de participación ciudadana para el período de gobierno y de Congreso que se abrirán en julio de 2011. Esta debe recoger los principales aprendizajes y mejorar en cada instancia de gobierno descentralizado, los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden intervenir en la orientación de sus gobiernos.

En lo que sigue de este capítulo, nos proponemos rastrear las bases conceptuales de la participación ciudadana con el objetivo de analizar, en los siguientes, qué ha sucedido con los mecanismos existentes y llegar a recomponer, al final, algunas propuestas de reconstrucción.

B. Elementos para un marco de análisis de la eficacia de la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales

Las idas y vueltas, avances y retrocesos, que vienen caracterizando los procesos de participación ciudadana, expresan la dificultad, pero sobre todo la falta de claridad de los proyectos de gobernabilidad en juego detrás de los mecanismos puestos en marcha.

Quizás lo primero que deba resaltarse es que el montaje de estos mecanismos aparece, desde la década de 1990, como una respuesta a la crisis de la democracia representativa y el sistema de partidos políticos.

En un ejercicio de algo que en su tiempo se llamó *ego-histoire*, el desaparecido historiador francés Pierre Vilar mencionaba que su primer recuerdo político era el domingo de unas elecciones de los inicios del siglo Xx, cuando su abuelo, vestido con el traje oscuro del matrimonio y las ceremonias importantes, se sentó a la mesa familiar y tras un expectante silencio dijo: «Hoy, soy el soberano». Un entusiasmo semejante en los alcances de la participación electoral, una vivencia personal de soberanía democrática, serían hoy, y especialmente en el Perú, extraordinariamente difíciles de encontrar. Uno de los primeros signos de alarma lo dio una encuesta realizada en abril de 2005, en la que el 93% de los peruanos entrevistados se declaraba poco o nada satisfecho con la democracia en el Perú y el 97% declaraba confiar poco o nada en los partidos políticos.[17] Cinco años más tarde, la satisfacción y la confianza no muestran una mejoría significativa.

Hace un tiempo, Emir Sader contrastaba la enorme difusión del sistema democrático en América Latina, tras el fin de las dictaduras militares; los acuerdos de paz en Centroamérica; y hasta el efectivo estreno del pluripartidismo en México, luego de la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el creciente deterioro de los sistemas políticos. Este deterioro se manifestaría en la «pérdida de legitimidad de los gobiernos, de los legisladores y de la justicia, debilitamiento de las organizaciones sociales, corrupción de las ideologías, y de los partidos, desinterés electoral y político en general y ausencia casi total de debates políticos relevantes».[18]

Si bien rasgos de desafección, corrupción, desconfianza, irrelevancia del debate político o distancia creciente entre las preocupaciones de las

[17] Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. «Estudio 262. Barómetro social: sistema electoral. Lima metropolitana y Callao. Sábado 2 y domingo 3 de abril 2005». Recuperado el 28 de febrero de 2011 del sitio web de la Universidad de Lima: <http://www.ulima.edu.pe/webulima.nsf/default/F598031D89943F2F05256E630017BD4C/$file/barometro_abrsocial_2005a.pdf>.

[18] Véase Sader, Emir. «Hacia otras democracias». En Boaventura de Sousa Santos (coord.). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2004.

personas y las de los representantes políticos tienden a generalizarse en los países democráticos en el contexto de globalización y neoliberalismo, el deterioro de la representación política en América Latina parece mostrar niveles tan elevados que han puesto varias veces en riesgo la propia gobernabilidad democrática. Es bueno recordar, como lo hacía Arturo Valenzuela, que entre 1989 y 2004, once presidentes de América Latina debieron interrumpir su mandato, nueve de ellos en el contexto de masivas acciones colectivas y dos por acusaciones constitucionales de corrupción.[19] Simultánea y concomitantemente a este deterioro de la democracia representativa, América Latina parece haber sido también uno de los más ricos laboratorios de nuevas experiencias de participación ciudadana.

1. Las buenas razones para la exploración participativa

Leonardo Avritzer sugiere que la paulatina pérdida de la soberanía popular que termina configurando el modelo de democracia representativa imperante es un producto occidental de fines de la Segunda Guerra Mundial, que formaliza procesos sociales y políticos de Europa y los Estados Unidos. El primero de estos procesos es la propia complejización de la administración estatal, impulsada por la enorme expansión de las cuestiones que se volvieron «públicas» (educación, salud, nutrición, etc.) luego de la generalización de los derechos políticos de participación y la inclusión en el sistema político de sectores mayoritarios de bajos ingresos. Ello habría conducido a la consolidación de burocracias especializadas en la mayor parte de los campos de acción del Estado moderno; en estos campos, los ciudadanos pierden control y pasan a ser autónomamente gestionados por una burocracia con saberes especializados y organización jerárquica.[20]

La segunda fuente de pérdida de soberanía es la consideración de que la preservación de los valores centrales para la democracia requiere el aislamiento de las élites políticas respecto de las presiones populares, que buscarían satisfacer intereses particulares. En este sentido, la preservación de la democracia requeriría proteger a las instituciones políticas encargadas de la formación de la voluntad general y el interés común.

Ambos componentes, el de los sistemas expertos y el imperativo de preservar a las élites para la elaboración del interés general, convergen en la formulación del modelo imperante de democracia representativa, que se sustenta en la reducción del contenido de la soberanía popular y limita el papel del pueblo (del *demos*) al de productor de gobiernos, seleccionando, como consumidor en el mercado, la mejor marca entre las opciones que se le ofertan. El resto, el ejercicio del poder, queda en manos de una burocracia especializada y unos representantes políticos que gestionan el bien común sobre la base de las mayores o menores cuotas de poder recogidas en el mercado electoral.

Avritzer anota que, sin embargo, la construcción de la administración estatal no es, en el subcontinente (y menos en países como el Perú), la expresión de burocracias altamente especializadas, que gestionen técnica y eficientemente los campos de la acción pública, sino, en muchos casos, exactamente lo contrario. El «fracaso del Estado» en la óptima dotación servicios, en la cobertura nacional con servicios de igual calidad para contrarrestar las inequidades del mercado, es evidente y manifiesto en el hecho de que América Latina es el continente con mayores desigualdades en el mundo.

Además, representación política y burocracia han abierto enormes espacios para la intervención de intereses particulares de sectores con alto poder económico y mayor capacidad de presión, lo que produce, en opinión de Romeo Grompone[21], la ampliación de los campos sustraídos a la deliberación pública, y hace cada

---

[19] Cf. Valenzuela, Arturo. «Latin American Presidencies Interrupted». *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 4, 2004, pp. 5-19. Al cómputo de entonces hay que agregar aún la caída de Lucio Gutiérrez y la de Carlos Mesa. Hace muy poco, una asonada militar volvió a poner en riesgo la presidencia del Ecuador.

[20] Véase Avritzer, Leonardo. «Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil». En Boaventura de Souza Santos (coord.). Ob. cit.

[21] Cf. Grompone, Romeo. «Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores». En Patricia Zárate (ed.) *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP, 2005.

vez menos evidente quiénes toman decisiones: si los políticos electos, que a veces defienden su capacidad de iniciativa pero otras veces reconocen circunstancias que no logran controlar; los especialistas con saberes técnicos; o los funcionarios internacionales.[22]

Recuperar soberanía a través de la ampliación de mecanismos de participación ciudadana parece un imperativo democrático. Sin embargo, quedan dos preguntas sobre los mecanismos de participación ciudadana como recuperación de soberanía: la primera es si los mecanismos de participación efectivamente recuperan soberanía, es decir, si son eficaces en el sentido de lograr que los intereses sociales, las demandas o las propuestas de la sociedad, gestionados a través de determinados mecanismos, se convierten en decisiones públicas; y la segunda, si los mecanismos de participación resuelven las dos grandes cuestiones que han provocado la pérdida de soberanía de la sociedad en democracia: la de los saberes especializados o la autonomía de los técnicos, y la cuestión de la construcción de intereses comunes.

No vamos a desarrollar esta segunda. Sin embargo, el tema toca el fondo de la participación ciudadana. Cabe destacar la discusión que abre Eduardo Ballón sobre las dificultades de consolidar procesos participativos en la medida en que condiciones de extrema desigualdad dificulten la construcción del interés público. La población en situación de pobreza o de indigencia se ubicaría en el plano de la demanda o de los «reclamos privados» y no estaría en capacidad o en la posibilidad de articular intereses comunes; sería cómo pedir a una población que no tiene servicio de agua que postergue sus expectativas en función de un proyecto común de forestación para mejorar la calidad del aire que respiramos todos. Quizás el único «interés común» por el momento sea que nadie tenga necesidades básicas insatisfechas para producir un piso de igualdad que permita concertar otros intereses comunes. En todo caso, en tanto existan situaciones de extrema pobreza o de exclusión de servicios de calidad, la población tiende a buscar relaciones directas con las autoridades (los «misios» en la estrategias del campo IV que veremos más adelante), resultando de ello una mayor fragmentación.

En los términos de Ballón, estas son las situaciones en las que más que una sociedad civil funcionan «operadores políticos» que disputan el poder en este escenario. Estos responden, en muchos casos, a pequeños grupos de interés, carecen de aparatos políticos significativos o negocian con todos (especialmente en periodos electorales).[23]

---

[22] Según O'Donnell, el régimen político democrático se ha analizado principalmente desde las condiciones de acceso al poder: las condiciones de la competencia electoral en relación con la admisión o no de determinadas organizaciones (la exclusión por décadas del APRA, por ejemplo, marcó el régimen político en el Perú). El autor, sin embargo, propone que hoy en día este análisis de las condiciones de acceso a posiciones de gobierno como condiciones de competencia electoral no basta para analizar la densidad democrática de un régimen político; para él, lo central termina siendo qué tanto pesan en las decisiones u omisiones públicas los insumos provenientes de este conjunto institucional reglamentado, transparente y competitivo, frente a otros «insumos» de decisiones que provienen de los intereses económicos y corporativos, la visión de la propia burocracia, las presiones de otros poderes (las fuerzas armadas o la Iglesia) o los intereses privados de los gobernantes y sus entornos. Véase O'Donnell, Guillermo. «Democracia, desarrollo humano y derechos humanos». En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens, 2003. Para Francisco Durand, el nivel de injerencia de poderes empresariales es tal que estaríamos en una situación de «Estado capturado», en la que la única iniciativa es la que parte del poder económico, muchas veces ejercido en la práctica por gerentes de multinacionales sin visión de país o de largo plazo. Cf. Durand, Francisco. «El poder económico y sus relaciones con el Estado y la sociedad civil». En Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO). *Luces y sombras del poder*. Lima: DESCO, 2009, pp. 31-56.

[23] Véase Ballón Echegaray, Eduardo. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Lima: Evangelisher Entwicklugsdienst (EED), 2008. En otro texto, asumíamos la crítica de Partha Chaterjee a la utilidad de la categoría «sociedad civil». Según el autor, en condiciones de supervivencia y, sobre todo, de dependencia de las decisiones discrecionales de una autoridad para obtener los recursos básicos de la vida (agua, un terreno donde levantar una choza, la autorización para vender en la calle, alimentos, etc.), no se desarrolla una «sociedad civil» con capacidad de representar intereses, autónoma, crítica y vigilante del Estado, y consciente de sus derechos de rendición cuentas, sino una «sociedad política», organizaciones dependientes de decisiones de autoridades que desarrollan estrategias para lograr «su favor» (desde la súplica hasta el conflicto). La más clara expresión política de estas situaciones es el clientelismo. Véase Remy, María Isabel. «Apuntes sobre sociedad civil y sociedad política en el conflicto armado interno». En Félix Reátegui (coord.). *Las organizaciones sociales durante el proceso de violencia*. Cuadernos para la Memoria Histórica, n.º 3. Lima: Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), 2009.

2. Los modos de participación: eficacia y costos

En un trabajo anterior[24] propusimos distinguir cuatro campos o cuatro modos de participación definidos por el cruce de dos variables: el nivel de institucionalización de los mecanismos de participación y el carácter de los acuerdos de la sociedad.

Los mecanismos del campo I son los más eficaces: si un alcalde es revocado, no se instala una mesa de negociación; al día siguiente sale de la municipalidad.[25] También son los más universales: el único requisito para participar es portar un documento nacional de identidad. Las decisiones son claras: se decide por mayoría o minoría. Además, son 100% vinculantes en sus versiones más extremas (revocatoria o referendo); en sus versiones «intermedias» (iniciativa legislativa), la autoridad conserva cierta discrecionalidad, pero solo hasta que los ciudadanos decidan (y logren) pasar a medidas más fuertes.

Figura 3
Modos de participación

	Institucionalizados	No institucionalizados
Decisión	I Mecanismos de democracia directa, Ley de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300)	III Acción colectiva
Diálogo (consulta)	II Mecanismos de concertación: consejos, mesas, comités sectoriales o territoriales. En descentralización, los definidos por la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Marco de Presupuesto Participativo y normativas regionales específicas.	IV Incidencia y cabildeo

Estos mecanismos suponen que los ciudadanos toman decisiones por encima de los electos y hasta en contra de ellos: en ese sentido, suspenden el resultado del acto electoral. Por eso, las condiciones para su ejercicio son muy exigentes (tanto como las de la elección) y deben garantizar cuando menos dos cosas: la primera, que no se desestabilice permanentemente el ejercicio del poder establecido como producto de procesos electorales, y la segunda, que la revocación de autoridades o la reforma de los marcos legales no sea el producto de minorías activas sino de grandes consensos. En otras palabras, son muy eficaces pero tienen altos costos transaccionales: cumplir todas las exigencias es sumamente costoso en recursos humanos o materiales, en la medida en que significan movilizar muchas voluntades.

El campo II, institucionalizado como el primero, es el de los mecanismos de concertación, diálogo y propuesta con las autoridades. Es el que más inmediatamente se asocia con la idea de participación ciudadana y el que sustenta más claramente la «democracia participativa».[26] Con mayor o menor fuerza, su vigencia significa

[24] Remy, María Isabel. *Los múltiples campos…*

[25] Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), once países del subcontinente incorporan en sus Constituciones el derecho de los ciudadanos de presentar iniciativas de ley; ocho, el derecho a tomar iniciativas de referendo; y solo tres (Colombia, Perú y Venezuela), el derecho de revocar autoridades en textos constitucionales relativamente recientes (PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004. Disponible en sitio web del PNUD: <http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_completo.pdf>).

[26] Algunos se refieren a este tipo de mecanismos como de «democracia deliberativa», dada la amplitud de temas y prácticas tras la idea de democracia participativa.

que se procesan cambios en el Estado, en el sentido en que los marcos institucionales de gestión se abren incorporando a la sociedad. El costo de la apertura es, por supuesto, numérico: las puertas del diálogo no están abiertas al universo de ciudadanos y solo pueden incorporar a sus representantes. La ventaja es que no son excepcionales; pueden ser habituales, constantes.

En estos mecanismos, a diferencia de los del caso anterior, la iniciativa no es de los ciudadanos. Son espacios donde el órgano de gobierno invita, convoca, a la participación. La segunda diferencia básica es que los ciudadanos participan en tanto están organizados a través de sus representantes. Su referente no es entonces la sociedad, los electores o el conjunto de ciudadanos, sino la sociedad civil. Eventualmente, esta característica puede ser una debilidad si la sociedad en sentido amplio no se siente expresada en la «sociedad civil».

Mientras la eficacia de los mecanismos del campo I está condicionada por su masividad, su número, en los mecanismos del campo II, tres factores condicionan su eficacia para lograr incidir en políticas públicas: la capacidad de construir consensos, la representatividad de los participantes directos y el tipo de decisiones que las autoridades están dispuestas a compartir, o de acuerdos que están dispuestas a cumplir, es decir, la eficacia depende de la discrecionalidad que conserva la autoridad. Los tres son problemáticos y es interesante combinarlos a la hora de analizar la eficacia, generalmente no muy alta, de estos mecanismos de participación. La buena noticia es que sus costos de transacción son más bajos, aunque desigualmente repartidos entre los actores: los más pobres, más marginales, más rurales, cargan con costos más altos. Por ello, no siempre son inclusivos.

En el espacio de los mecanismos no institucionalizados, el campo III define un tipo de práctica social muy recurrente en el país; se trata del recurso a la acción colectiva disruptiva o a la protesta para lograr incidir en políticas públicas o abrir agendas públicas. Es el más clásico y uno de los más eficaces en el país. Su recurrencia en la última década expresaría la poca eficacia de los mecanismos institucionalizados y la casi nula relación de los sectores descontentos y de escasos recursos con los partidos políticos y sus representantes en el Congreso.[27] Las condiciones de represión y poco respeto a los derechos humanos encarecen estos mecanismos.

El campo IV contiene varias alternativas: desde los ciudadanos que esperan largas horas en la puerta de un alcalde u otra autoridad para tratar de convencerlo personalmente de la obra que requieren (los «misios»), pasando por las organizaciones (sociales o de desarrollo) que construyen estrategias de incidencia para que un grupo de congresistas presente el proyecto de ley que creen que debe aprobarse (vía alterna y menos costosa a la recolección de firmas para una iniciativa legislativa o la construcción de consensos), hasta el ejercicio de poderes fácticos (empresarios, iglesias, militares y banca multilateral). Es el único campo no público y con frecuencia muy poco transparente. Probablemente tiene la mejor relación costo-eficacia. Es el que mayor discrecionalidad reconoce en la autoridad; y para ponerla de su lado, los métodos de acción incluyen desde la súplica hasta la corrupción.

De todos los campos, el segundo es muy extendido pero poco eficaz, eventualmente el menos eficaz. Mejorar su eficacia (reducir la discrecionalidad de las autoridades, mejorar la representatividad y desarrollar consensos y propuestas comunes) permitiría que campos no institucionalizados se hagan menos eficaces, más costosos (y más transparentes) y menos recurrentes, y permitiría también construir relaciones entre ciudadanos y autoridades menos externas, traumáticas o extremas como las prácticas de democracia directa. Su montaje —asociado a la descentralización a través de los CCL y CCR, y los presupuestos participativos, así como otras iniciativas más sectoriales— han buscado este tipo de objetivos y la consolidación de los órganos descentralizados de gobierno. La poca voluntad de las autoridades de ceder poder o espacio a la sociedad, sin embargo, ha terminado construyendo mecanismos débiles. Los aprendizajes en ello son objeto del siguiente capítulo, pero

[27] Lo que se ha hecho hasta ahora es penalizarlos crecientemente, recortando derechos civiles.

antes analicemos un tema más: la propuesta de un marco de relaciones para la rendición de cuentas que ha desarrollado el Banco Mundial.

3. La voz y el poder del cliente

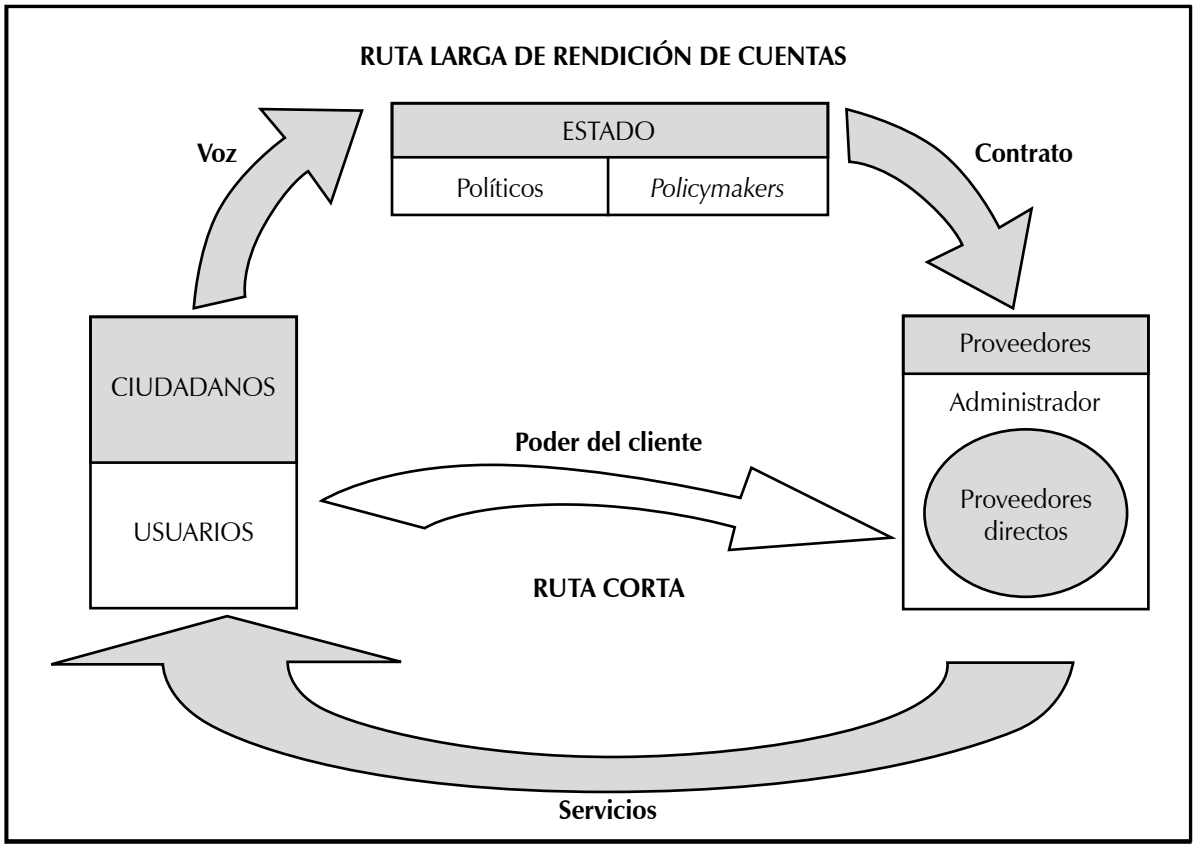
Otra discusión sobre eficacia participativa, referida a los mecanismos del campo II y su capacidad para mejorar la calidad y dotación de los servicios a disposición de las personas de menos recursos, es la que plantea del Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo para el año 2004,[28] en el que plantea un marco para las relaciones entre clientes, proveedores y *policymakers*. Este modelo de análisis es retomado por Cotlear con el nombre de «nuevo contrato social» para el Perú.[29]

La propuesta diferencia dos tipos de relación de las personas con el Estado: la que tienen en tanto ciudadanos y la que tienen en tanto clientes de los servicios que el Estado proporciona.

El objetivo de la rendición de cuentas sería mejorar la flecha de servicios (calidad, cobertura, oportunidad). Los mecanismos de participación mejoran las dos rutas.

La primera es la ruta larga o la ruta de la «voz», aquella en la que los ciudadanos (la sociedad civil en su diversidad) buscan influir en el Estado para lograr que los representantes políticos (Congreso, consejos regionales, regidores) desarrollen políticas o tomen decisiones que lleven a que sus agencias a cargo de la provisión

Figura 4
Marco de relaciones para la rendición de cuentas



[28] Banco Mundial. *Making Services Work for Poor People. World Development Report 2004*. Washington D. C.: Banco Mundial y Oxford University Press, 2003. Véanse particularmente las páginas 6 y ss. Disponible en el sitio web del Banco Mundial: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/10/07/000090341_20031007150121/Rendered/PDF/268950PAPER0WDR02004.pdf>.

[29] Cotlear, Daniel. «Cómo mejorar la educación, la salud y los programas antipobreza». En su *Un nuevo contrato social para el Perú: cómo lograr un país más educado, saludable y solidario*. Lima: Banco Mundial, 2006.

de servicios encarguen, a las «ventanillas» finales (colegios, hospitales, etc.), la mejora de los servicios que requieren los ciudadanos. A este tipo de mecanismos de voz corresponderían las instituciones de participación de tipo CCR y CCL, que tienen a su cargo concertar planes de desarrollo del conjunto de agencias y funciones, y el presupuesto participativo.

Frente a esta ruta larga, la corta relaciona directamente a los ciudadanos en calidad de clientes de un servicio específico con los responsables directos de la provisión de ese servicio. Instancias de participación que ponen en relación a ambos actores producirían rápidos beneficios, sobre todo si el mecanismo define, efectivamente, condiciones de poder de decisión en el cliente. El modelo más claro de este mecanismo fueron los consejos locales de Administración de Salud (CLAS), en los que el conjunto de organizaciones sociales de una localidad, organizadas en una asociación (el CLAS), pactaba con el Ministerio de Salud un programa de administración compartida de los servicios de salud de la localidad (hospitales y postas) y se hacía cargo de elaborar el plan de funcionamiento, seleccionar y contratar el personal, y realizar las adquisiciones necesarias. Los CLAS, expresión del «poder del cliente» (es decir, a cargo de las organizaciones locales), recibían los recursos que el Estado gastaba en la gestión y previsión de esos servicios. El programa se inició en 1994, y las diferentes evaluaciones han sido muy positivas: «Los Consejos Locales de Administración en Salud (CLAS) han sido una de las estrategias más innovadoras y exitosas de la salud pública peruana en la última década. […] en la actualidad abarca a cerca de un tercio de todos los centros y puestos de salud del Ministerio de Salud», opinaba en el año 2006, Pedro Francke, entonces presidente del Foro Salud.[30] Este programa se encontraba entonces ante el reto de la descentralización y con el problema de que los municipios y gobiernos regionales habían estado distantes del proceso. Sin embargo, el debilitamiento más fuerte vino del lado de los sistemas de contratación: la ley obligó a que el personal, que originalmente dependía de las evaluaciones de las organizaciones sociales, fuera nombrado por las direcciones regionales de Salud, con estabilidad.

Una ley promulgada en octubre de 2007[31] ha cambiado la composición de los CLAS (que ahora se denominan comunidades locales de Administración de Salud), al incorporar, además de representantes de las organizaciones sociales locales, a representantes de los proveedores estatales del servicio: un representante del gobierno local, un representante de los trabajadores de los establecimientos de las CLAS, un representante de la red de servicios de salud y el gerente-jefe de los establecimientos de salud. Sobre los representantes sociales se detalla lo siguiente: «Estos representantes deberán acreditar trabajo y experiencia en temas relacionados directamente con la salud, ante la autoridad correspondiente». Por otro lado, su consejo directivo pasa a estar formado por un representante del gobierno local, un representante de los trabajadores de los CLAS, un representante de la Red o Micro Red, según donde esté ubicado una CLAS; y miembros de la sociedad civil. De este modo, el Estado recupera su poder en detrimento del «cliente». Además, la representación social deberá tener un carácter de especialista. En realidad, quedan fuera de la dirección los «clientes» del servicio, poco o nada especialistas en salud, pero con toda la experiencia de la calidad del servicio.[32]

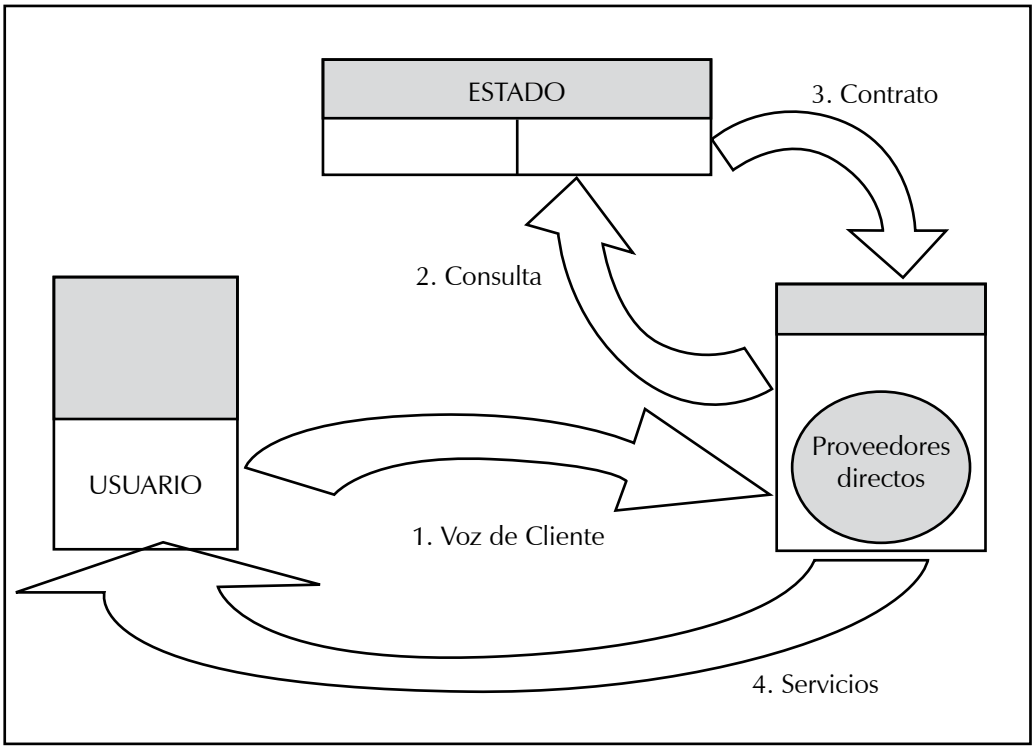
---

30 Praes.Org. «Pedro Francke, presidente del Foro Salud sostiene "CLAS deben ser readecuados y fortalecidos"» [entrevista]. *Boletín*, n.º 5, julio de 2006. Disponible en el sitio web del Foro Salud: <http://www.forosalud.org.pe/clas_entrevista_p_francke.pdf>.

31 Se trata de la Ley 29124, que establece la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los establecimientos del Ministerio de Salud y de las regiones.

32 En una entrevista de diciembre de 2007, Ricardo Díaz, también directivo del Foro Salud, señalaba sobre los CLAS que «no hay visos de revertir la tendencia hacia el abandono de esta iniciativa nacional que tiene doce años. No hay pues una definición de la conducción del programa, de cómo va articularse a la propuesta de municipalización o descentralización. No existe una asignación presupuestal que corrija la tendencia a la disminución presupuestal en los CLAS». Consorcio de Investigación Económica y Social [CIES]. «"Hacer una descentralización en condiciones de fragmentación de la rectoría de la salud, hace dudoso que los gobiernos regionales y locales puedan mejorar la salud". Entrevista a Ricardo Díaz, coordinador nacional adjunto del Foro Salud». Disponible el sitio web del Observatorio de la Salud del CIES: <http://observatorio.cies.org.pe/search/node/clas>.

Para este tipo de ruta de participación se requiere de servicios tercerizados. La decadencia de los CLAS comienza con la pérdida de autonomía de contratación de personal. Con servicios a cargo de la administración directa del Estado, la ruta vuelve a hacerse larga:



La distinción entre la voz y el poder del cliente (con poco poder en el país) tiene, sin embargo, el interés de diferenciar mecanismos de política general de mecanismos referidos a políticas específicas. La principal diferencia asociada a ello, que se verá en los casos que se analizarán más adelante, es que los «clientes» o las organizaciones de ciudadanos involucrados en estos mecanismos sectoriales están (o pueden estar) específicamente vinculadas al ámbito sectorial del que se trata. Este hecho genera un conocimiento directo de la materia de concertación (cuando menos, una buena experiencia) en la propia sociedad civil, pero, sobre todo, tiene mejores condiciones de representatividad, lo que puede disminuir la discrecionalidad de la autoridad en la aplicación de acuerdos o políticas. Frente a un plan de desarrollo general que normalmente pocos conocen, unos acuerdos sobre política sectorial o condiciones para la dotación de servicios, en los que se ha coordinado con organizaciones de usuarios del sector, pueden ser mejor vigilados en su cumplimiento, con lo que se mejora la eficacia participativa. De igual manera, la agenda sobre la cual se toman acuerdos es acotada y, nuevamente, más difícil de eludir. Por ello, utilizamos la distinción de la propuesta por Cotlear, aunque estemos realmente lejos de una situación de «poder».

En el ámbito nacional, a pesar de las mejores condiciones de seguimiento y vigilancia de los acuerdos, el cumplimiento por parte de la autoridad suele ser bajo. Recuérdese, por ejemplo, lo sucedido con la firma de la Carta Verde, un conjunto de compromisos (muy precisos) entre el Estado y las organizaciones agrarias, suscrita por el presidente Toledo antes del inicio de las negociaciones del tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Tras el acuerdo comercial, prácticamente no subsistió ninguno de los compromisos suscritos con las organizaciones agrarias, y estas no volvieron a ser convocadas.[33]

[33] Sobre la concertación agraria y la Carta Verde, véase Remy, María Isabel. «Mecanismos de concertación…».

Lo que sucede con estos pactos es diferente a lo que sucede cuando, por ejemplo, se suscriben compromisos con gremios, sobre todo en el contexto de acciones colectivas disruptivas (huelgas o tomas de carreteras). En estos casos, la mesa de concertación se abre por la presión social y los compromisos se cumplen (o más o menos) por la amenaza de nuevas acciones colectivas. Lograr el cumplimiento de acuerdos sin acudir a modos no institucionales o conflictivos es un fuerte desafío de la participación en el Perú. Como se verá, en el ámbito regional, condiciones de presión mediática o institucional pueden colaborar a reducir la discrecionalidad de los gobernantes y conducir a la elaboración de políticas, estrategias o servicios adaptados a la demanda social.

II. LA VOZ Y LOS CLIENTES EN LAS REGIONES

Este capítulo está dedicado al análisis de los dos principales mecanismos de participación ciudadana que mejoran las condiciones de «voz» de los ciudadanos de las regiones: el presupuesto participativo y los consejos de coordinación, definidos en el marco de la reforma descentralista del Estado. Analizaremos en este capítulo en qué medida son implementados por los gobiernos regionales y qué tanto son valorados por la ciudadanía. La información que sustenta la propuesta de análisis se ha tomado tanto de diferentes estudios realizados en regiones, como de una encuesta aplicada a informantes calificados de Propuesta Ciudadana. En una segunda sección, se analizarán los mecanismos de participación de los «clientes», los usuarios o los directos beneficiarios de las políticas y servicios de los gobiernos regionales hasta el discreto punto al que han llegado: la constitución de consejos sectoriales o temáticos. Buscamos mostrar los puntos fuertes y las debilidades de estos mecanismos, así como los avances particulares de algunas regiones.

A. La voz activa en las regiones

Los CCR y CCL se crearon con el fin de generar espacios de concertación entre las autoridades y la sociedad civil en el marco del proceso de descentralización. Como dijimos antes, la normatividad operativa de los presupuestos participativos los dejó fuera, e, incluso, su propia creación en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOR) fue complicada y no tuvo ninguna simpatía de partidos como el APRA o el Partido Popular Cristiano (PPC), los partidos «tradicionales» (sobrevivientes de la violencia y la crisis de la década de 1980). Estos consideraban que, una vez elegida una autoridad, el peso de legitimidad de los votos hacía que no tuviera por qué compartir poder con quienes habían sido elegidos por un pequeño grupo de instituciones, sin peso electoral y, eventualmente, opositoras. Veremos cómo han funcionado estos espacios; si han cumplido o no con su rol de ámbitos de concertación y definición de lineamientos prioritarios para los gobiernos regionales; y si estas definiciones de prioridades efectivamente se han cumplido.

Los presupuestos participativos, por su parte, han sido las instancias de participación más consolidadas y masivas (ha habido años en los que más de 320.000 personas estuvieron involucradas en sus talleres en todo el país). De hecho, despertaron gran expectativa entre las organizaciones de la sociedad civil, pero han tendido a perder un poco su encanto inicial al no existir mecanismos reales que sirvieran para exigir a las autoridades el cumplimiento de los acuerdos. A ello se agrega el reciente recorte de los ámbitos de iniciativa de la sociedad. En parte esto es así porque los comités de vigilancia, entidades creadas para la fiscalización del presupuesto participativo, no han logrado en muchos casos funcionar. Ni la inacción de los comités de vigilancia, ni el asedio del MEF a través de normas administrativas restrictivas de la iniciativa ciudadana, han sido contestados por los gobiernos regionales (más bien podría suceder lo contrario) o por las sociedades regionales.

1. Los consejos de coordinación regional

Los CCR llevan ocho años de existencia y están conformados, como se sabe, por el presidente regional, quien lo preside y convoca a las reuniones; por los alcaldes provinciales; y por los representantes de la sociedad civil. Estos últimos representan el 40% de los miembros y se eligen de entre las organizaciones sociales inscritas en un libro ad hoc abierto por el gobierno regional. Su elección es por un período de dos años.

La fórmula para la composición de los CCR (planteada de manera genérica, es decir, sobre la base del número de provincias) hace que algunas regiones como Ancash, Cajamarca y Cuzco —con 20, 13 y 13 provincias, respectivamente— tengan un número muy alto de miembros. Si bien este hecho dificulta el obtener el quórum y el manejo de las reuniones, puede permitir una representación más amplia y variada de la sociedad civil. Departamentos muy poblados, con economías diversificadas pero pocas provincias (Piura, La Libertad, Lambayeque y Arequipa), tienen una representación social mínima.

Cuadro 1
Cálculo teórico de miembros de los consejos de coordinación regional en las diferentes regiones

	Provincias	Representantes Sociales	Población por Representante	Miembros del CCL*
Madre de Dios	3	2	41.083	6
Moquegua	3	2	60.575	6
Tumbes	3	2	75.115	6
Apurímac	7	5	75.786	13
Ancash	20	13	75.961	34
Ayacucho	11	7	76.561	19
Amazonas	6	4	80.570	11
Huancavelica	7	5	85.274	13
Tacna	4	3	86.634	8
Huánuco	11	7	95.278	19
San Martin	10	7	99.383	18
Pasco	3	2	105.168	6
Cuzco	13	9	125.507	23
Puno	13	9	135.904	23
Cajamarca	13	9	148.694	23
Ucayali	3	2	162.060	6
Ica	5	3	177.983	9
Junín	9	6	183.821	16
La Libertad	12	8	186.583	21
Loreto	6	4	191.085	11
Arequipa	8	5	192.051	14
Piura	8	5	279.386	14

* Incluye al presidente regional.

Algunos gobiernos regionales contrapesan este déficit de representación, invitando a alcaldes distritales para incrementar el estamento de autoridades. Se trata de una estrategia que eleva la base para el cálculo del 40% de sociedad civil. Según el Grupo Propuesta Ciudadana, esta es la opción, por ejemplo, de los gobiernos regionales del Cuzco (21 autoridades y 17 representantes de sociedad civil) y Lambayeque (8 autoridades y 5 representantes de sociedad civil).[34] En todo caso, el referente administrativo territorial por número de provincias (que da la base del cálculo en función al número de alcaldes provinciales) no es la mejor base para un consejo que debe recoger la diversidad económica, social y territorial de las regiones.

En relación con el cumplimiento de la normativa de elección cada dos años, todas las regiones han llevado procesos de elección de representantes de la sociedad civil para el periodo 2009-2011. Las únicas excepciones han sido La Libertad e Ica, donde se han ratificado a los miembros del CCR anterior. Al respecto, las encuestas realizadas a los informantes calificados sobre elecciones de CCR muestran que en siete de las ocho

[34] Véase Grupo Propuesta Ciudadana. *Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional n.º 17. Balance anual 2008*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009.

regiones consultadas se realizaron elecciones de CCR desde que se aprobó la ley y que, a la fecha, ya ha habido cuatro procesos de elección.

Los reportes del Grupo Propuesta Ciudadana y los estudios encargados por el EED muestran que en todas las regiones se han tenido al menos dos sesiones del CCR al año. De hecho, la encuesta realizada para este estudio constató esta tendencia y destacó, de manera particular, a Ucayali, que en el periodo 2003-2005 realizó ocho reuniones del CCR y, en lo que va de 2010, ya llevan tres convocadas. Sin embargo, a ninguna de estas asistió el presidente regional, hecho que se repite en todas las regiones. Destaca, de manera positiva, el caso de Cajamarca, en donde el presidente regional habría estado presente en las siete sesiones del periodo anterior y en la que convocaron este año. La ausencia de presidentes regionales en la mayoría de las sesiones podría indicar su voluntad de mantener cierta autonomía frente a los acuerdos: no estando presentes, no se comprometen personalmente.

Efectivamente, los acuerdos a los que llegan las sesiones de CCR no son siempre considerados por las autoridades regionales. Dado que es un espacio que comparten sociedad civil y autoridades regionales y provinciales, la agenda tiende a tergiversarse, ya que los alcaldes provinciales, con agendas muy particulares de trabajo con el gobierno regional, intentan colocar como tema central de debate los proyectos de inversión en sus localidades. Probablemente, los CCR no superan los problemas de inicio, asociados a la combinación de dos lógicas de representación: una territorial, que se da a través de los alcaldes (que efectivamente quieren discutir sus particularidades presupuestales); y otra regional, que se asocia temáticamente a la representación de la sociedad civil. La misma tensión de agendas y lógicas de representación diferentes aparece en las provincias, donde alcaldes distritales pugnan por discutir el presupuesto provincial para sus localidades.

De hecho, no existe una instancia específica donde alcaldes distritales discutan con el provincial o alcaldes provinciales, con el presidente regional, la aplicación de presupuestos institucionales. La LOM anterior, la Ley 23853, promulgada en junio de 1984 y vigente por veinte años, estableció las asambleas de alcaldes, en las que los alcaldes distritales discutían con el alcalde provincial las inversiones interdistritales (o el aporte de la provincia a los distritos). No siempre funcionaron bien, aunque destacó, por ejemplo, la asamblea de alcaldes de la provincia de Morropón-Chulucanas, que tuvo un reglamento tan firme, que continuó reuniéndose a pesar de que, en un periodo de gobierno municipal, llegaron a haber hasta tres alcaldes provinciales por sucesivas vacancias.

Durante la vigencia del proceso de regionalización anterior, los alcaldes provinciales eran parte de la Asamblea Regional (como lo son ahora del CCR), solo que entonces, la Asamblea sesionaba permanentemente (como el Congreso), en tanto que los CCR sesionan ahora solo dos veces al año. Mezclados alcaldes y representantes de sociedad civil en instancias de poca frecuencia de reuniones, no terminan de trabajarse las diferentes agendas. Lo que suele ocurrir, como veremos más adelante, es que alcaldes provinciales discuten sus agendas privadamente con el presidente regional (o los distritales con el provincial), con lo que el específico tratamiento de los ámbitos grandes (las regiones como conjunto de provincias y las provincias como conjunto de distritos) prácticamente desaparece.

Como quiera que en las regiones hay instituciones de carácter regional y los presidentes regionales no tienen jurisdicción directa sobre la provincia capital, aun cuando solo sea al nivel de la gestión, el ámbito regional se maneja. Pero lo que prácticamente ha desaparecido, y es muy lamentable, es el ámbito de la gestión provincial, el ámbito por excelencia de la gestión del desarrollo local en la medida en que involucra una ciudad intermedia, centro de servicios y sus intercambios con un *hinterland* formado por ciudades menores (capitales distritales) y caseríos rurales.

El programa Caminos Rurales (hoy Provías Descentralizado) ubicó, en este nivel provincial, el espacio de planificación de las redes viales, formando unos institutos viales provinciales en los que participaban los alcaldes distritales y el provincial. Este mismo ámbito podría estar a

cargo de planificar la infraestructura educativa, permitiendo enfrentar más razonablemente los problemas de acceso a la educación de poblaciones en pequeños centros poblados (de hecho, la provincia es el ámbito de las unidades de gestión educativa local [UGEL]) o los de infraestructura de salud. Sin embargo, hoy, los alcaldes provinciales se comportan como alcaldes del distrito capital: los procesos de presupuesto participativo suelen ser en la realidad distritales y los representantes de sociedad civil en los CCL provinciales provienen en gran medida de la capital. De hecho, estos órganos de coordinación —con reuniones poco frecuentes, con agendas recargadas y débil presencia de organizaciones sociales de fuera de la capital— no resuelven el problema, y los alcaldes gestionan directamente las obras: de este modo, lo interdistrital desaparece.

Algunos balances del proceso de descentralización coinciden en señalar como los principales problemas de diseño de los CCR los siguientes:

1. Su carácter exclusivamente consultivo.
2. El incumplimiento de sus acuerdos y la falta de mecanismos para exigir su cumplimiento.
3. El número limitado de sesiones (dos al año).
4. La falta de recursos.
5. La posible superposición de funciones entre los miembros del CCR que, a la vez, son agentes participantes en el presupuesto participativo.[35]

Algunos añaden el desbalance en la participación de los representantes de organizaciones de la sociedad civil en relación con las autoridades del gobierno regional y de los gobiernos provinciales. Este problema, como vimos, se relaciona también con el tipo de agenda que cada actor trae a este espacio y que puede dejar de lado temas importantes para la sociedad civil organizada.

Finalmente, se señala como una limitación el exigir que las organizaciones de la sociedad civil deban estar inscritas en registros públicos, limitándose de esta manera sus posibilidades de participación, sobre todo cuando se trata de organizaciones que representan a personas con menos recursos. Este problema de acceso se combina con uno de legitimidad y que afecta tanto al CCR como al presupuesto participativo. Realmente, hay pocas organizaciones de segundo nivel, o de carácter regional o interprovincial, y las que hay, como universidades o colegios profesionales, han optado por no participar, aludiendo a la poca efectividad que tienen estos mecanismos. Solo en análisis sobre los CCR de regiones como Arequipa y Lambayeque, se remarca una alta representatividad. Se trata, sin embargo, de regiones «macrocefálicas», es decir, espacios donde el peso de la ciudad-capital es predominante. Pero lo más común son casos como el de Junín, cuyos seis representantes de sociedad civil difícilmente representan la diversidad de espacios de poblamiento como la capital, los valles interandinos, las punas y la selva, con ciudades intermedias que tienen problemas y expectativas diferentes a las comunidades rurales: todos son espacios con un importante componente poblacional y con sectores diversos (comercial, minero, agrícola, ganadero, etc.)

La ausencia de organizaciones de segundo nivel, representativas de zonas y sectores económicos diferentes, trae otro problema: la inexistencia de mecanismos para que los representantes de la sociedad civil rindan cuentas de su trabajo a quienes votaron por ellos o, como mínimo, a quienes representan. Así, los participantes en los CCR terminan asistiendo para defender intereses particulares que ni siquiera serían los de un sector, sino los de su pequeña y particular organización. Dos experiencias regionales han buscado contrarrestar esta situación.

La primera fue la constitución de la Asamblea de la Sociedad Civil en Piura, formada en la primera elección de representantes de la sociedad civil al CCR con el conjunto de instituciones «electoras». Sus reuniones periódicas permitían a los representantes elegidos dar cuenta de lo realizado y explicitar los problemas que tenían con el CCR (poca de frecuencia de

[35] Ballón, Eduardo. Ob. cit., y ProDescentralización (PRODES). *Proceso de descentralización 2008: balances y recomendaciones*. Lima: ProDescentralización, 2009.

reuniones, agendas confusas, etc.), con lo que estos problemas devenían en públicos. La experiencia no sobrevivió a la segunda elección de representantes al CCR: conflictos por la falta de acuerdos en la organización de listas de candidatos terminaron resquebrajando la unidad de la sociedad civil.

Una experiencia que sí ha logrado mantenerse es la de la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil de Lambayeque. Esta se constituyó en el año 2003 con 34 representantes y hoy cuenta con cerca de 180. De hecho, constituye un actor regional clave en la apertura de una agenda de debates regionales.[36]

El interés que los CCR despertaron al inicio entre las organizaciones de la sociedad civil parece haber disminuido a lo largo del tiempo. Un informe de PRODES registra que en el año 2003 se inscribieron como votantes, en los 25 gobiernos regionales, 1.056 organizaciones, aunque solo participaron 782 en la elección de representantes.[37] En los años siguientes, la cantidad de participantes disminuyó: en el año 2005 se inscribieron 896 personas y solo participaron 569, y en el año 2007 se inscribieron 821 y solo participaron 392.

Importa señalar que, en las primeras elecciones, la Defensoría del Pueblo llevó un registro sobre quiénes eran elegidos, y el Jurado Nacional de Elecciones supervisó el proceso. La Defensoría no sigue realizando este monitoreo, y la información que proporciona el INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones llegó solo hasta el año 2007. El desinterés parece haber llegado también a las instituciones nacionales.

Para conocer el origen de los representantes, se preguntó a los informantes calificados que respondieron la encuesta su apreciación respecto al número de organizaciones que participaron en las últimas elecciones. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

1. Sobre el CCR de Ancash informaron que la participación de organizaciones venía decreciendo a tal grado que hubo que convocar unas elecciones complementarias para llenar el número de representantes requerido (recuérdese que, por número de provincias, Ancash tiene la representación más numerosa de la sociedad civil).
2. Sobre Ayacucho informaron también de una participación decreciente por pérdida de interés, poca capacidad de decisión, incumplimiento de acuerdos y poca capacitación sobre las funciones que debían asumirse.
3. En Junín se aprecia una disminución del 50% en la participación a causa de las convocatorias inadecuadas y de la creciente desconfianza de la sociedad civil en relación con el gobierno regional por el incumplimiento de los acuerdos.
4. De la Libertad también se informa un número decreciente.
5. De Ucayali, lo mismo: en las últimas dos elecciones participan menos organizaciones (13 en promedio para elegir 2 representantes).
6. En Cajamarca, no parece haber disminuido el número de organizaciones que participan en las elecciones.
7. En Cuzco tampoco hay variación, ni en el número ni en la composición de las organizaciones (15 se mantienen permanentes en todas las elecciones).
8. Loreto muestra, más bien, un incremento en el número de participantes comparado con los años 2003 y 2004.

Preguntados sobre la representatividad regional de los electos, los resultados fueron los siguientes:

1. En Ancash, el mayor número de representantes viene de las ciudades de Chimbote y Huaraz.
2. En Cuzco, las organizaciones son básicamente de la capital, aunque una engloba varias provincias (la Sociedad de Criadores de Alpacas y Llamas).
3. En La Libertad y en Ucayali, ocurre lo mismo.

[36] La información sobre el caso de Lambayeque me fue gentilmente cedida por Eduardo Ballón.

[37] PRODES. Ob. cit.

4. En Junín se registran organizaciones provenientes de otras provincias.
5. En Loreto sí destaca la presencia de organizaciones representativas del sector agrario (regional).

Un problema nuevo es la inasistencia reiterada de varios de los miembros de los CCR. El cuadro 2 muestra altos porcentajes de inasistencia de representantes de sociedad civil a las sesiones de CCR.

Cuadro 2
Asistencia de representantes sociales por año (en porcentajes)

	Ancash	Arequipa	Cajamarca	Cuzco	Huancavelica	Ica	La Libertad	Piura
2003	N.E.	100	60	42	10	100	60	96
2004		100	43	42	20	60	60	60
2005	100	87	72	49	50	75		70
2006	33	80	56	41	No sesionó			100
2007		100	67	46	N.E.			90
2008	27	60	41	47	100	58		630
Promedio	53	88	60	45	27	73	60	80

N. E. No se evaluó.
Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana. *Presupuesto participativo. Boletín de Vigilancia, n.º 2. Balance del presupuesto participativo regional*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, noviembre de 2009.

Los CCR, por otro lado, no llegan a convertirse en un espacio serio de consulta de los gobiernos regionales sobre temas centrales para el desarrollo de la región. En la práctica, restringen su agenda a los mecanismos puntuales de participación, sea las ordenanzas que regulan el presupuesto participativo o su reglamento, sea el cronograma de talleres de priorización de proyectos, sea el monto asignado para el proceso. En algunos casos, el debate incluye, adicionalmente, el Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC). Los informantes entrevistados confirman este manejo de la agenda temática de los CCR: de las ocho regiones consultadas, solo una, Cuzco, y por una razón particular (las inundaciones ocasionadas por el exceso de lluvias del año 2009) trató temas diferentes.

Un elemento importante para mejorar la agenda de los CCR, que permitiría la fiscalización de la ciudadanía sobre su funcionamiento, sería la publicación de sus actas en los portales de información de los gobiernos regionales. Exploramos esta posibilidad en las regiones donde estaban los informantes calificados. Según su versión, en tres regiones nunca se han publicado estas actas; en otras tres, están disponibles desde el año 2007; y en dos, llegan hasta el año 2009. En ninguna aparece la información correspondiente al año 2010.

Cuadro 3
Actas de los consejos de coordinación regional en los portales de transparencia de los gobiernos regionales

Regiones que nunca incorporan actas de CCR en portal WEB	Regiones que incorporan actas CCR en portal WEB	Año en que incorporan actas
Arequipa	Cajamarca	Desde el año 2007
	Cuzco	Desde el año 2007
La Libertad	Ancash	Solo el año 2009
	Loreto	Desde el año 2007
Ucayali	Lurín	Solo el año 2009

Una manera de ver la relevancia de un ámbito como el de los CCR, espacio público de participación por excelencia, es analizar la presencia de sus voceros, acuerdos o agendas de debate en los medios de comunicación regional. Por ello, se les preguntó a los informantes si la prensa regional se ocupaba o no de las sesiones del CCR; si se difundían los acuerdos y agendas de las reuniones; o si los representantes de la sociedad civil tenían presencia en los medios. El cuadro 4 sobre la importancia del CCR en la opinión pública muestra los resultados de esta encuesta. Como se puede apreciar, el panorama no es muy favorable: en algunas regiones, la respuesta es negativa a todas las preguntas.

Cuadro 4
Relevancia de los consejos de coordinación regional en la opinión pública regional

	Ancash	Ayacucho	Cajamarca	Cuzco	Junín	La Libertad	Loreto	Ucayali	TOTAL
¿La prensa regional se ocupa de las sesiones de CCR?	0	0	0	1	0	0	0	0	1
¿Difunde acuerdos?	0	0	0	1	0	0	0	0	1
¿Entrevista a representantes de sociedad civil?	1	0	0	0	0	0	1	1	3
¿Da cobertura a las elecciones de sociedad civil?	0	0	1	0	0	0	1	1	3
¿Los representantes de sociedad civil dan declaraciones en los medios?	0	0	1	0	0	0	0	1	2
TOTAL	1	0	2	2	0	0	2	3	

Nota: 0=no; 1=sí.

En el ámbito mediático, la situación parece ir un poco mejor en los CCL como se aprecia en el cuadro 5. Este también se ha elaborado con datos de la encuesta a informantes calificados.

Cuadro 5
Relevancia de los consejos de coordinación local en la opinión pública local

	Distrito de la Encañada	Distrito de Baños del Inca	Provincia de Cajamarca	Provincia de Huanta	Provincia de Huari	Provincia de San Martín	TOTAL
¿Los medios de comunicación locales informan cuando hay sesiones?	1	1	1	1	1	1	6
¿Dan cobertura a sus acuerdos?	0	1	0	0	0	0	1
¿Entrevistan a los representantes de sociedad civil?	0	0	1	1	0	0	2
¿Dan cobertura a las elecciones de representantes de sociedad civil?	0	1	1	0	0	1	3
TOTAL	1	3	3	2	1	2	

Ilse Alvizuri señala que el CCR todavía no viene cumpliendo un papel efectivo como articulador y promotor de la concertación entre las autoridades regionales y la sociedad civil en los procesos participativos en la región. La autora señala que esta situación se relaciona con el hecho de que existe un gran porcentaje de la población que no está organizada y, por lo tanto, no se encuentra representada en el CCR. La consecuencia es que la población se siente ajena a esta instancia y no se interesa en conocer cuál es su labor. Sin embargo, también señala que el CCR se ha convertido en un interesante espacio de concertación, ya que aglutina a representantes de diversos niveles de gobierno y de la sociedad civil.[38] Estas afirmaciones podrían generalizarse a la mayoría de regiones. Cabe entonces la pregunta de qué estamos entendiendo por la sociedad civil si la mayoría de la población no está organizada.

Dos conceptos de sociedad civil se mezclan en este tipo de mecanismos: el de la sociedad civil como «campo de batalla» y el de sociedad civil como «sociedad civilizada».

El primero evoca la clásica idea (hegeliana) de que la sociedad civil es el espacio de representación de intereses particulares: las organizaciones tendrían la función de pugnar, negociar o concertar, para que los intereses de sus agremiados estén representados ante el Estado o se incorporen en las políticas concertadas. Ello plantea la cuestión de la representatividad: una instancia de participación tendrá la fuerza para imponer el cumplimiento de compromisos concertados si amplios sectores de la población han sido representados a través de sus organizaciones en los procesos de concertación-negociación. En una situación así, la discrecionalidad de las autoridades estaría bajo control (no podría eludir el cumplimiento de acuerdos sino a costa de provocar una situación de conflicto y, eventualmente, de ingobernabilidad) y se lograría una alta eficacia participativa, es decir, los intereses-expectativas de amplios sectores de la población se incorporarían en decisiones de política.

[38] Alvizuri Cazorla, Ilse. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cuzco*. Lima: EED, 2008.

El segundo evoca el conjunto de organizaciones autorreguladas, libres, autónomas del Estado, que asumen la tarea de vigilarlo, de controlar sus excesos autoritarios o invasivos sobre la sociedad. Remite a un espacio público deliberativo, más que a un «campo de batalla» de intereses particulares. Esta concepción original de la sociedad civil liberal, actualizada en los procesos de transición democrática (el caso de Solidaridad en Polonia o de las madres de la Plaza de Mayo de Argentina, por ejemplo), remarca su autonomía y su actuación en defensa de derechos universales. Según Gamio, el concepto de sociedad civil que se utiliza hoy en día no es el hegeliano de «campo de batalla» de la representación de intereses diferenciados, sino «en un sentido post-hegeliano se llama "sociedad civil" al conjunto de instituciones cívicas y asociaciones voluntarias que median entre los individuos y el Estado. Se trata de organizaciones que se configuran en torno a prácticas de interacción y debate, relacionadas con la participación política ciudadana, la investigación, el trabajo y la fe [...]. La función de estas instituciones consiste en articular corrientes de opinión pública, de actuación y de deliberación ciudadana que permitan hacer valer las voces de los ciudadanos ante el Estado».[39]

Existen experiencias en otros lugares de eficiente concertación de intereses privados en función de objetivos comunes. Quizás el caso más notable sea el del Acuerdo de Wassenaar de 1982 en Holanda. Allí, los empresarios plantearon la cuestión de que con los altos beneficios sociales de los trabajadores y los altos impuestos a través de los cuales el Estado desarrollaba políticas redistributivas de servicios a poblaciones de menores ingresos, las empresas holandesas corrían el riesgo de no ser competitivas en el escenario de globalización que se abría. Si ello sucedía, todos perdían. La negociación terminó (tras larguísimas sesiones) en un acuerdo por el cual trabajadores y Estado reducían sus cargas para que las empresas se consolidasen en la competencia internacional. El objetivo era que, a largo plazo, dichas empresas empezaran a compartir con la sociedad (vía remuneraciones e impuestos) las mayores ganancias. La construcción del acuerdo fue extremadamente compleja e incluyó la construcción de indicadores sobre el momento y el monto de redistribución de ganancias. Ello suponía por lo menos cumplir con tres requisitos:

(a) que los gremios fueran efectivamente representativos y sus dirigencias tuvieran una alta capacidad de diálogo con sus bases para comprometer acuerdos sólido;
(b) que tuvieran asesoría técnica del mismo nivel que las empresas para discutir los indicadores; y
(c) que el Estado no tuviera una «posición tomada» a favor de alguno de los dos sectores y, más bien, abriera un espacio de neutralidad y defendiese su capacidad redistributiva.

Si bien la idea de representatividad parece alimentar la constitución de los CCR, en realidad, con pocas excepciones como la presencia de federaciones agrarias o representantes de pueblos indígenas, quienes están presentes en ellos invocarían más una legitimidad en su capacidad de propuesta, de deliberación de planes, de buscar lo mejor para la sociedad. Sin negar la importancia de estas instituciones, el peso social, político y mediático que pueden tener puede ser poco relevante y tendrían muy débiles capacidades para forzar el cumplimiento de acuerdos o abrir temas diferentes de aquellos para los que la autoridad los convoca a sesiones. Ello explicaría la doble aseveración de un informe como el de Cuzco que comentamos líneas arriba: el hecho de ser interesantes espacios de deliberación y encuentro; y, simultáneamente, el desinterés de la mayoría de la sociedad por sus discusiones o acuerdos.

¿Son por definición socialmente poco relevantes estas instituciones de la «sociedad civilizada»? No necesariamente. Colegios profesionales, universidades, ONG o iglesias podrían intentar liderazgos cívicos regionales que se sustenten en propuestas de producción de intereses regionales y orientación de políticas. Para ello, tendrían que efectivamente convocar procesos colectivos de elaboración. ¿Han suscitado las universidades grandes encuentros que junten a sus principales profesionales en la elaboración de propuestas precisas para impulsar desde los CCR? ¿Convocan los colegios profesionales conferencias de prensa para anunciar que sus ingenieros o sus contadores vigilarán la correcta implementación de obras de desarrollo? No siempre lo hacen (probablemente, con muy poca frecuencia); y, por lo general, su inclusión obedece más a una especie de presencia de «notables» que a un liderazgo de opinión, deliberación y propuesta.

Para controlar la discrecionalidad de las autoridades y lograr eficacia participativa, los CCR debieran reforzar el sustento representativo (un poco de «campo de batalla») de las organizaciones que lo conforman. El punto es saber si estas organizaciones representativas, a su vez, estarán dispuestas a gestionar los intereses de

[39] Citado por Remy. «Apuntes sobre sociedad civil y sociedad política en el conflicto armado interno». En Félix Reátegui (coord.). *Las organizaciones sociales durante el proceso de violencia*. Colección Cuadernos para la Memoria Histórica, n.º 3. Lima: (IDEHPUCP), 2009.

sus agremiados al interior de procesos de concertación de intereses regionales, que incluyen también a otros sectores. La cuestión de la representatividad de amplios sectores será clave para lograr controlar la discrecionalidad, pero un exceso de intereses particulares corre el riesgo de trabar la constitución de acuerdos que permitan producir políticas viables y mecanismos eficientes de gobierno. La necesidad de lograr acuerdos por consenso y no por mayoría es una exigencia alta, pero no imposible.

2. Los presupuestos participativos regionales

El presupuesto participativo es la herramienta más efectiva para que la sociedad organizada incida en la gestión del gobierno regional. Sin embargo, en ellos no solo participan representantes de la sociedad. Según Ballón,[40] el peso de la intervención de la sociedad civil en los procesos participativos del periodo 2003-2006 en el nivel regional ha sido, en términos porcentuales, el siguiente:

Año	Porcentaje
2003	28%
2004	49%
2005	55%
2006	53%

Los restantes son alcaldes, funcionarios municipales o representantes de agencias del gobierno central. Como recordamos al inicio de este trabajo, la Ley Marco de Presupuesto Participativo menciona la presencia de actores públicos y privados, desde el primer instructivo. Por eso, entre los agentes participantes se cuentan representantes del sector público: no se trata solo un espacio de la sociedad. Esta presencia de funcionarios no deja de sorprender, sobre todo ahora que la mayoría de agencias públicas que dan servicios son parte del propio gobierno regional. En todo caso, en procesos de presupuesto participativo 2010 como los de Lambayeque o Cajamarca, la presencia de representantes del Estado (regional, local o nacional) constituyó más de la mitad de los agentes participantes.[41] «Agentes participantes» quiere decir personas que tienen voz y voto; ello quiere decir que en las decisiones que se toman en los talleres de presupuesto participativo, podría estar pesando más el voto de funcionarios públicos que el de representantes sociales.

La presencia de funcionarios sería muy importante en tanto personas con capacidad de asesorar técnicamente o que pueden informar acerca de planes de inversión en curso, lo que enmarcaría mejor las propuestas de la sociedad y evitaría duplicidad. Lo sorprendente es que los funcionarios llegan con «su proyecto bajo el brazo» (unas escuelas o los baños de un hospital). Quizás vale la pena reflexionar sobre esta combinación de actores (o agentes) participantes.

Como señala PRODES, el presupuesto participativo se ha institucionalizado en todos los gobiernos regionales, aunque aún de manera heterogénea y débil en muchos casos.[42] Este avance en institucionalizar el mecanismo de participación no ha supuesto la erradicación de los problemas que ya traía desde su experiencia municipal. Según el Banco Mundial en una reciente investigación sobre presupuestos participativos,[43] el principal problema sigue siendo la baja ejecución de proyectos priorizados participativamente. En el año 2007, solo la mitad de los proyectos fue ejecutada. De manera coincidente, en el *Boletín de Vigilancia,* n.°2, de Propuesta Ciudadana, se menciona que empiezan a notarse señales de fatiga en la sociedad civil organizada, debido al cumplimiento parcial de los acuerdos. De hecho, se ha producido un proceso de acumulación de proyectos priorizados y no ejecutados.[44]

---

40 Ballón, Eduardo. Ob. cit.

41 Grupo Propuesta Ciudadana. *Presupuesto participativo. Boletín de Vigilancia n 2. Balance del presupuesto participativo regional*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, noviembre de 2009.

42 PRODES. Ob. cit.

43 Banco Mundial. *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados* [en prensa]. El estudio se realizó sobre presupuestos participativos distritales en el año 2007.

44 Grupo Propuesta Ciudadana. *Presupuesto participativo*…

a) Un problema de eficacia: la acumulación de proyectos

Es probable que esta alta acumulación de proyectos priorizados y no ejecutados provenga de las versiones iniciales de los presupuestos participativos, sobre todo antes de la modificatoria de la Ley Marco de Presupuesto Participativo, que recién en diciembre de 2008 define el alcance de los proyectos de nivel regional en un contexto en que los agentes participantes de la sociedad llegaban con una enorme cantidad de microproyectos realmente poco relevantes, incluso a los procesos regionales.

Un proceso de aprendizaje social ha llevado a que, cada vez más, las organizaciones propongan proyectos más grandes y, sobre todo temas más relevantes. En el último reporte de Mejorando la Inversión Municipal (MIM) Cajamarca (diciembre de 2010) sobre Presupuesto Participativo de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, por ejemplo, se aprecia que el tamaño promedio de los proyectos en los procesos para los presupuestos de 2007 a 2011 fue de 258.000 soles.[45] Además, su distribución porcentual fue la siguiente: el 24% fue para obras de saneamiento; el 20% para mejora de la educación; y el 6% para desarrollo agropecuario.[46] Igualmente, en una municipalidad más cercana al ámbito rural como la de Baños del Inca, el 24% de los proyectos fue de desarrollo agropecuario.[47]

Según el Grupo Propuesta Ciudadana, entre los desafíos que vienen enfrentando los gobiernos regionales se encuentra el embalsamiento de proyectos (de impacto solo local y sin viabilidad técnica), con el consecuente desencantamiento de los agentes participantes.[48] Por ejemplo, en el gobierno regional de Cajamarca, se reporta que entre los años 2004 y 2009 se habían priorizado 817 proyectos, de los cuales solo 105 fueron ejecutados (13%) y 29 (5%) se encuentran en ejecución. El 82% restante no había podido ser incluido por razones técnicas y presupuestales: 575 proyectos quedaron solo como idea. Este embalse de proyectos priorizados y no ejecutados se produjo entre los años 2003 y 2006 con 733 acuerdos. Solo en el año 2007 se habían priorizado 230. En Piura, los gastos comprometidos llegan a 70 millones de soles, pero el presupuesto para proyectos del presupuesto participativo, que ingresó al presupuesto institucional modificado (PIM), alcanza solo los 47 millones. De este total, 29 millones se encuentran en ejecución (60%) y solo 18 millones (40%) fueron destinados a proyectos nuevos (priorizados en el presupuesto participativo).

Los estudios revisados coinciden en que parte del problema se relaciona con el nivel de representación de las organizaciones de la sociedad civil. Estas suelen ser de carácter local y aspiran a que se prioricen pequeñas obras, con lo que se atomiza el presupuesto existente y se deja de lado las obras de impacto regional. Sin embargo, el conjunto de razones que se esgrimen para no ejecutar los proyectos es poco consistente: si se trata (antes de 2009) de pequeñas obras locales que fragmentan el presupuesto, es difícil sostener que se trata de «ideas» que los técnicos no pueden traducir a perfiles o proyectos. Hay que remarcar al respecto dos cosas: que el «embalse» se justifica poco en gobiernos regionales que, en muy pocos casos, ejecutan el 100% de sus presupuestos de inversión (es decir, sobra dinero, a pesar de los cual no se ejecutan los pequeños proyectos) y que la mayoría de gobiernos regionales incorporaron en sus presupuestos de inversión «pequeñas obras locales» (aulas, asfaltado de calles o plazas de pueblos), probablemente no las priorizadas por agentes participantes, sino las que su buen gusto o su estrategia para obtener apoyo electoral pudieran haber guiado.

---

45 Mejorando la Inversión Municipal (MIM) Cajamarca. «Municipalidad Provincial de Cajamarca. Aspectos básicos». *MIM informa sobre el presupuesto participativo*, año 2, n.º 2, marzo de 2010. Recuperado el 6 de marzo de 2011, del sitio web del MIM Perú: <http://www.mim.org.pe/publicaciones/cartillaspresupuestoparticipativo/archivo/cajamarca_2010_PP_MPC.pdf>.

46 Ibíd.

47 Mejorando la Inversión Municipal (MIM) Cajamarca. «Municipalidad Provincial de los Baños del Inca. Aspectos básicos». *MIM informa sobre el presupuesto participativo*, año 1, n.º 1, marzo de 2010. Recuperado el 6 de marzo de 2011, del sitio web del MIM Perú: <http://www.mim.org.pe/publicaciones/cartillaspresupuestoparticipativo/archivo/cajamarca_2010_PP_MDBI.pdf>.

48 Grupo Propuesta Ciudadana. *Presupuesto participativo*…

En el ámbito de los gobiernos locales, la eficacia es bastante desigual, pero procesos recientes en algunos de ellos muestran un nivel relativamente alto de ejecución de proyectos (cuando menos en el número de proyectos que se avanzan). El cuadro 5 muestra el resumen de ejecución de proyectos en el año 2009 (priorizados en procesos de presupuesto participativo desarrollados en 2008) en un grupo de municipalidades con alto canon minero monitoreadas por el proyecto MIM.[49]

Cuadro 5
Proyectos de presupuesto participativo priorizados y ejecutados en el año 2009

Municipalidades	Priorizados		Ejecutados		Eficacia	
	N.° de proyectos	Monto*	N.° de proyectos	Monto*	N.° de proyectos	Monto*
Huamanga	17	3,8	7	1,5	41%	39%
Puno	27	24,4	23	16,6	85%	68%
Juliaca	35	40,3	28	30,4	80%	75%
Cajamarca	44	13,8	29	2,7	66%	20%
Tacna	20	8,01	0	0	0%	0%
Mariscal Nieto	122	85,4	78	96,7	64%	113%
Independencia	25	15,12	5	1,13	20%	7%
Huaraz	51	11,57	3	0,18	6%	2%
Baños del Inca	5	0,42	4	0,36**	80%	86%

* Millones de soles.
** Al monto se le tiene que restar el 10% del total de las inversiones ejecutadas por la municipalidad.
Fuente: Boletines del MIM sobre el presupuesto participativo.

Los informantes de la encuesta elaborada en el marco de este estudio señalan sorprendentemente altos niveles de ejecución de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo.

Cuadro 6
Porcentaje de ejecución de proyectos de presupuesto participativo (2008-2009)

	Ancash	Ayacucho	Cajamarca	Cuzco	Junín	La Libertad	Loreto	Ucayali
2008	--	--	Entre 50 y 75%	Más de 75%	--	Entre 50 y 75%	Entre 50 y 75%	Más del 75%
2009	--	--	Entre 50 y 75%	Más de 75%	Entre el 50 y 75%	Entre 50 y 75%	Menos del 25%	Entre 50 y 75%

[49] El proyecto MIM es una iniciativa de la Corporación Financiera Internacional (IFC), institución afiliada del Grupo Banco Mundial, que ejecuta el Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

El problema de baja ejecución parece concentrarse más en los gobiernos regionales.

Un problema adicional es el de la coordinación éntre los diferentes niveles de gobierno. La modificatoria a la ley marco de presupuesto participativo de diciembre de 2008 que definió con claridad el alcance de los proyectos que deben considerarse «regionales», «provinciales» y «distritales», añadió responsabilidad al presidente regional, en tanto presidente del CCR, de articular procesos en los ámbitos regional y local, buscando concatenar los niveles de planificación territorial.

Sin embargo, el Grupo Propuesta Ciudadana señala que, salvo en Lambayeque y Huancavelica, estas coordinaciones entre niveles de gobierno subnacional no se dieron:[50] En Huancavelica se hicieron de forma secuencial, empezando por el ámbito distrital, siguiendo por el provincial y terminando por el regional, procedimiento que marcaba una pauta. En Lambayeque, el gobierno regional realizó una reunión de información de los alcaldes provinciales y distritales. En Piura, se planteó que el proceso se realizaría sobre la base de los resultados de los procesos distrital y provincial; sin embargo, no terminaron a tiempo por problemas de organización. En Arequipa, el gobierno regional solicitó a los alcaldes la designación de un representante para la conformación de un comité técnico de coordinación y no se siguió con más trámite. En Cajamarca e Ica, la única reunión entre el presidente regional y los alcaldes provinciales o sus representantes se llevó a cabo en el seno del CCR y trató sobre el presupuesto participativo regional.

Uno de los mayores problemas para la coordinación de los distintos ámbitos de gobierno es el cronograma: si los procesos son efectivamente participativos (en muchos gobiernos distritales, esta característica implica, por ejemplo, una secuencia de talleres descentralizados por zonas), requieren tiempo y el conjunto (el presupuesto participativo y todo el resto del presupuesto institucional) debe presentarse en el MEF en el mes de septiembre para ser incluido en el Presupuesto de la República que deberá sustentarse ante el Congreso. El proceso no logra tener un orden territorial claro.

b) Los agentes participantes

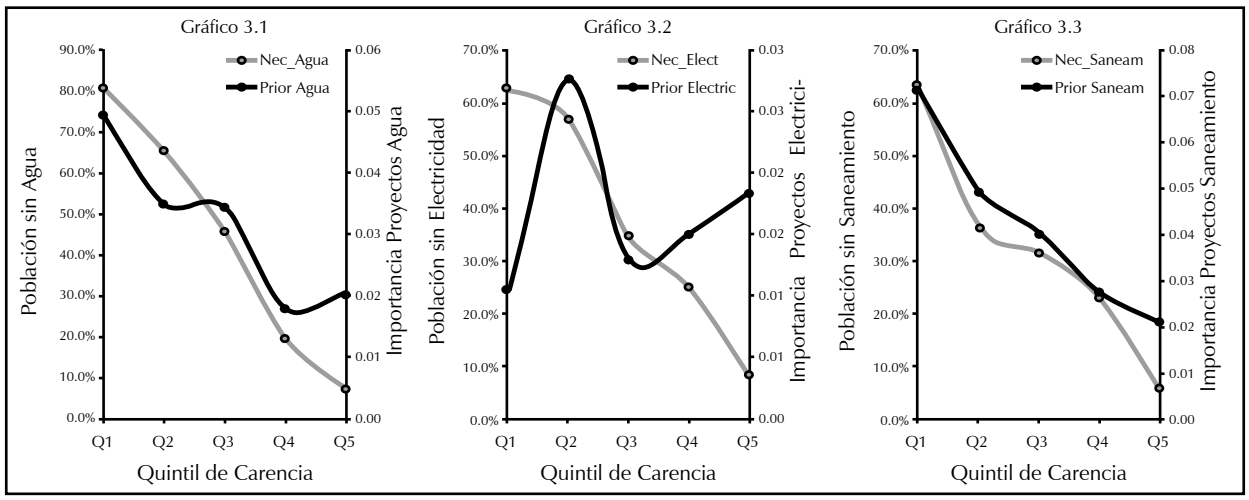
Los «agentes participantes» son los actores centrales de este proceso; son quienes tienen el «poder» de decidir entre los proyectos propuestos. En el estudio del Banco Mundial antes mencionado se constata, y quizás esa es su principal conclusión, que los agentes participantes dan prioridad a proyectos de inversión en infraestructura social que tienden a atender las necesidades de la población más pobre.[51] Se generaría, así, una lógica de asignación pro-pobre que es consistente con la composición social de los agentes participantes: participan mayoritariamente organizaciones sociales de base.

Si bien el análisis del Banco Mundial se ha realizado sobre los procesos de presupuesto participativo en municipalidades sobre todo distritales, su estudio muestra algunas conclusiones contundentes sobre esta buena capacidad de asignación «pro-pobre» de los recursos municipales. Los gráficos siguientes se realizaron sobre la data de más de 500 casos de presupuesto participativo de 2007 y muestran la altísima correspondencia entre las necesidades básicas insatisfechas (NBI) según quintiles de carencias y el nivel de prioridad (una combinación de número de proyectos y montos asignados) otorgado a ellas por los agentes participantes. Incluso la baja prioridad de los proyectos de electrificación en el quintil 1 (de mayores carencias), por ejemplo, se podría explicar por el hecho de que, en esas zonas donde falta de todo, antes de priorizar electrificación las personas priorizan servicios más elementales (agua y alcantarillado). En los niveles más altos, por el contrario, la electrificación puede ser el único servicio que falte y las ventajas de tenerlo son muy evidentes. De ahí, su alta prioridad en ese nivel.

50 Grupo Propuesta Ciudadana. *Presupuesto participativo…*

51 Banco Mundial. Ob. cit.

Estudio del Banco Mundial sobre Presupuesto Participativo en Perú (más de 500 casos): Importancia relativa en priorización de presupuesto participativo y necesidad en el acceso a infraestructura básica (agua, electricidad y saneamiento)



Fuente: Banco Mundial. Ob. cit.

Es importante contrastar esta capacidad pro-pobre del presupuesto participativo con la real ejecución presupuestal de las municipalidades que suelen incumplir los acuerdos, y donde la prioridad de gasto suelen ser pistas y ornato.[52]

El tema no se ha estudiado con la misma precisión en los procesos de presupuesto participativo regional, en los que, por el carácter de los proyectos (interprovincial), este tipo de sensibilidad local a problemas inmediatos puede desaparecer.

Sobre el tipo de participantes en el nivel regional, Ballón remarca la relativa ausencia de gremios empresariales, colegios profesionales y universidades, los actores centrales de las regiones.[53] Estas instituciones justifican su ausencia señalando que el presupuesto participativo toma decisiones sobre proyectos que no tienen impacto real en la región y mantienen canales de comunicación directos con las autoridades para plantear sus agendas. En la encuesta aplicada a los informantes calificados, hay presencia de los gremios empresariales, particularmente las cámaras de comercio de la región y asociaciones de medianos y pequeños empresarios, en cinco de las ocho regiones. Sin embargo, salvo en el caso de Loreto, parecen no asistir los colegios profesionales y, en ningún caso, las universidades.

El reporte del Grupo Propuesta Ciudadana sobre presupuesto participativo analiza con preocupación la fragmentación y debilidad de las organizaciones sociales de alcance regional,[54] aunque se alerta respecto del hecho de que con la búsqueda de mayor representatividad entre las organizaciones, en aplicación de la modificatoria de la Ley Marco de Presupuesto Participativo, se ha presentado la disminución de los agentes en regiones como Cajamarca, Lambayeque y Piura.[22] Por el contrario, el número de agentes participantes ha aumentado ligeramente en el Cuzco y La Libertad. En Ancash son numerosos, pero no se ha llegado a establecer requisitos de representación regional. La mayoría son asociaciones vecinales urbanas, directores escolares y representantes de las UGEL.

En el presupuesto participativo de 2010 se observa que los agentes del sector público inscritos provienen mayoritariamente de los gobiernos locales en primer lugar y del gobierno regional en segundo lugar. En la sociedad civil es prioritaria la presencia de organizaciones sociales y ONG.

[52] Otra conclusión interesante, a contracorriente de las apreciaciones generales sobre el presupuesto participativo, es que este no pulveriza el gasto: el monto promedio de los proyectos priorizados es semejante al de los ejecutados por fuera de este mecanismo.

[53] Ballón, Eduardo. Ob. cit.

[54] Grupo Propuesta Ciudadana. *Presupuesto participativo...*

En cuanto al género, la mayoría son varones. En Huancavelica y La Libertad, el 84% y el 90% son varones, respectivamente. En la encuesta realizada para este estudio se constató que la presencia de mujeres en cinco de las ocho regiones consultadas se restringe a tres o menos organizaciones: son los casos de Ayacucho, Cajamarca, Junín, La Libertad y Ucayali. En una, Cuzco, llegan a ser cinco y, en Loreto, no se registra participación de ninguna organización de mujeres.

El sesgo capitalino de los agentes participantes resalta también en las respuestas de los informantes de la encuesta aplicada: los siete que respondieron a la pregunta sobre de dónde provienen los agentes participantes de organizaciones de la sociedad civil remarcaron que mayoritariamente son de la ciudad capital. Aparentemente, la forma en que las provincias están presentes es a través de sus alcaldes y no de sus organizaciones sociales.

Todos los estudios coinciden en señalar que, para que las organizaciones de la sociedad civil logren ejercer el poder que se supone tienen los agentes participantes, se requiere un mínimo de capacitación y acceso a información relevante. Efectivamente, los agentes participantes disponen de poca información. Las audiencias de rendición de cuentas que las autoridades deben dar al inicio del proceso no compensan esta baja calidad de información, en la medida en que sus informes tienden a ser generales y, en muchos casos, no dan cuenta de la priorización anterior, sino que hacen un recuento general de la gestión. Esta situación se agrava por el poco peso de los comités de vigilancia del presupuesto participativo, que podrían aprovechar estas audiencias para dar un informe de lo actuado por ellos, pero sobre este punto volveremos luego.

Para mejorar los procesos participativos, el estudio del Banco Mundial, por ejemplo, propone las siguiente medidas: (a) fortalecer la capacitación e información que reciben los agentes participantes; (b) ajustar los tiempos y plazos para la capacitación, permitiendo que se pueda acceder a ella de manera anticipada; (c) definir horarios y lugares de reunión que sean convenientes para los actores clave y que no se crucen con horarios de trabajo; y (d) aumentar la difusión de convocatoria al presupuesto participativo por medios locales como la radio.

Sobre la capacitación que reciben los agentes participantes en las regiones, se observa que es extremadamente diversa. Para los casos que monitorea, el Grupo Propuesta Ciudadana señala, por ejemplo, lo siguiente:

1. Por las distancias entre sus provincias, en Piura y Ancash se realizan de forma descentralizada.
2. En Piura y Lambayeque, las capacitaciones se han centrado en los alcaldes para explicarles las nuevas disposiciones del MEF.
3. Se evidencia la necesidad de capacitar a organizaciones sociales, pero también a alcaldes, así como a funcionarios y consejeros regionales.
4. En Piura se ha capacitado sobre los diversos documentos de gestión del presupuesto participativo (planes regionales de Desarrollo de Capacidades, planes locales de Desarrollo y Plan Operativo Institucional).
5. Cajamarca tuvo asistencia técnica virtual, promovida por el Centro Ecuménico de Participación y Acción Social (CEDEPAS) y el Grupo Propuesta Ciudadana.
6. En Arequipa se resalta el apoyo de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza en temas vinculados al presupuesto por resultados y los criterios de priorización.
7. En Huancavelica son CARE Perú y Prisma, quienes asumen las tareas de capacitación.

Sobre los equipos técnicos, un tipo de actor muy particular en los procesos de presupuesto participativo, también se tiene alguna información. Según el Grupo Propuesta Ciudadana, todos los gobiernos regionales han cumplido con incorporar representantes de la sociedad civil en la composición de su equipo técnico. En el año 2010, estos constituían el 26% en promedio y la mayoría pertenecían a alguna ONG.[55]

[55] Ibíd.

Los presupuestos participativos suelen estar desvinculados de los planes de desarrollo regional concertados. Quizás el problema no esté en los presupuestos sino en los planes.

La reciente experiencia de Piura, de elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado 2007-2021, trae algunas novedades interesantes:

- El plan define un periodo de planeamiento de 15 años, pero contiene también un primer desarrollo del plan para un plazo de 5 años (Plan de Desarrollo Concertado de Mediano Plazo).
- Es el plan de mediano plazo el que contiene indicadores precisos de logros.
- El proceso concluyó con la firma de un Acuerdo Regional por Piura, suscrito por 45 instituciones, entre partidos políticos, colegios profesionales, ONG y universidades, en una ceremonia de gran cobertura de prensa.
- Pero algunas instituciones clave tuvieron que anunciar que no suscribirían el acuerdo si el gobierno regional no cumplía con ratificar al comité de seguimiento de los indicadores y comprometer recursos para ello. El presidente regional tuvo que acceder.

El plan de largo plazo cuenta, pues, con uno de mediano plazo, indicadores, un comité de seguimiento y recursos para cumplir esta tarea.

Por lo general, son designados por una norma de la autoridad, y eso les da una alta discrecionalidad para definir quien participa: este caso se presenta en Ancash, Cuzco y Huancavelica. En Piura y La Libertad, la definición de representantes de sociedad civil en los equipos técnicos es de acuerdo con una cuota que corresponde a los agentes participantes. Sin embargo, se incorporan cuando el proceso está en marcha. En Arequipa, el presidente regional, junto al CCR, presenta una propuesta concertada. En Lambayeque, la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil (ADOSCIL) es la encargada de la designación y acreditación.

Los equipos más numerosos son los de Ica, Huancavelica y Lambayeque con 51, 37 y 27 miembros, respectivamente. Esto hace difícil que se reúnan y sean operativos.

La cuestión de la participación de la sociedad civil en los equipos técnicos contiene un problema que planteamos en la sección conceptual de este estudio: la cuestión de los «saberes especializados». Efectivamente, los conocimientos técnicos necesarios para desarrollar perfiles o proyectos no son socialmente muy difundidos y, por cierto, se cuentan entre los que poseen los funcionarios públicos. No se concentran por cierto en las dirigencias sociales que constituyen la parte más importante de los agentes participantes (sociales). Además, las funciones de los equipos técnicos requieren dedicación de tiempo, una facilidad de la que las personas que no son funcionarios y que eventualmente sí poseen conocimientos técnicos, no disponen (porque deben trabajar en su sector). Ello lleva a que sean normalmente las ONG quienes cumplen ese rol, en la medida en que su labor consiste precisamente en apoyar procesos de este tipo. Pero, ¿efectivamente forman parte de los equipos técnicos en tanto representantes de la sociedad civil (en el sentido de portar una representación) o en tanto personas que disponen de conocimientos técnicos? La cuestión de cómo la sociedad civil en su participación resuelve el problema de los «saberes especializados» no parece resuelta o solo lo está por cesión de su «poder» a otros especialistas no públicos. Eventualmente, el asunto podría resolverse si representantes de organizaciones sociales, que sí asisten al proceso de presupuesto participativo portando y negociando iniciativas, pudieran contar con asesores técnicos (eventualmente de las ONG). De esta manera, agentes participantes serían «empoderados» y podrían actuar, por la asesoría técnica que reciben, en condición de horizontalidad con los técnicos del Estado.

Para terminar, y solo lo mencionamos porque pertenece al terreno de lo muy comúnmente conocido, está la cuestión de que los planes de Desarrollo Regional Concertado prácticamente no se relacionan con los procesos del presupuesto participativo. Este hecho se menciona en todos los análisis realizados y se encuentra sistemáticamente entre los «desafíos» que deben lograrse. Como se menciona en el recuadro que presenta el caso del reciente PDRC de Piura, quizás el problema no está en los agentes participantes, que no los toman como referencia, sino en que los planes no son de calidad, no recogen realmente las inquietudes de la sociedad, no contienen cronogramas de operación y logros, y son bastante generales.

3. Una mirada cercana a los mecanismos de voz en algunos casos regionales

La encuesta aplicada a informantes calificados de ocho regiones permite dar una mirada en profundidad al funcionamiento de los mecanismos participativos que debieran mejorar (amplificar) la voz en las regiones.

Ancash

Las elecciones de miembros de sociedad civil en los CCR han sido regulares, es decir, se han realizado las cuatro elecciones que corresponden a la vigencia del mecanismo desde el año 2002.

En el período 2003-2004, la convocatoria a elección de representantes de la sociedad civil fue acogida con la inscripción de 168 electores, de los cuales solo sufragaron 94. Los 13 elegidos representaban a 10 segmentos de la sociedad, escogidos de manera concertada para representar espacios territoriales entre la costa, el Callejón de Huaylas y Conchucos. Solo una mujer resultó elegida como representante. Se consideró a tres representantes de comunidades campesinas (en vez de indígenas), pero se percibe que no hay representantes ni de zonas pobres ni de extrema pobreza. La elección se realizó con participación de la Defensoría del Pueblo.

En el periodo 2005-2007, se convocó a elecciones al tiempo que se aprobó un reglamento electoral que contemplaba la participación de un representante de los alcaldes distritales como parte de la sociedad civil. Se debió ampliar el plazo de inscripción por el reducido número de organizaciones inscritas, que se redujo de los más de 160 del periodo anterior, a solo 31, la mayoría de organizaciones locales (de Huaraz, por ejemplo, se contaba con el representante de la Asociación de Padres de Familia de un colegio). El reglamento electoral limitó la efectiva elección de los representantes de la sociedad civil, debido a la rigidez de los segmentos establecidos, y eso generó mucho desconcierto. Varias organizaciones no se presentaron para emitir su voto, con lo que participaron solo 26 que eligieron a 6 miembros y designaron a un representante de los alcaldes distritales. Trece meses después se desarrolló una elección complementaria que convocó a los representantes de los segmentos faltantes. Se presentaron nueve para cinco segmentos y tampoco asistieron todos los votantes inscritos. No se ha realizó ninguna de las asambleas, porque no hubo ninguna convocatoria.

En el periodo 2007-2009, se eligieron titulares y accesitarios que se distribuían en 11 segmentos, a los que se añadió uno de mujeres. Se eligió en dos fechas por la poca participación, pues la importancia del espacio tuvo poca difusión. En la segunda elección se llegó a cubrir el 40% de representantes. Durante este periodo se reeligieron a dos representantes: uno del sector turismo y otro de las mujeres. Esta vez no hubo un representante de los alcaldes distritales y la participación femenina llegó a dos miembros.

En el periodo 2009-2010, nuevamente no se pudo elegir el total de los miembros. Por ello, se realizaron nuevamente elecciones complementarias, con lo que se llegó a completar los miembros. De este modo, se pudo instalar el CCR.

En general, la participación ha sido decreciente y se ha debido llevar a cabo elecciones complementarias. Por otro lado, se añadió un representante más para redondear a 40% la participación de la sociedad civil. La representatividad se enmarca en la ascendencia de los miembros sobre su organización social. No existe una coordinación entre los miembros del CCR para definir posturas comunes. La representatividad se circunscribe a lo provincial y en su mayoría se concentra en las ciudades de Huaraz y Chimbote, y varias de las organizaciones representan una cobertura local. Respecto a la representación de los ámbitos rurales y alejados, se tienen gremios agrarios y comunidades campesinas. Estos se han incrementado en el último periodo. A raíz de la incorporación de un representante de los alcaldes distritales se decidió ampliar el número de representantes de la sociedad civil.

En cada elección, los segmentos a ser representados en el CCR han variado. Para el primer CCR (2003-2004) fueron organizaciones de productores y gremios empresariales (Federación de

Transportistas de la Sierra de Ancash y la Cámara de Comercio y Producción de la Provincia del Santa), gremios laborales (Federación Sindical Departamental de Trabajadores de Ancash), gremios profesionales (Colegio de Profesionales de Ancash), gremios agrarios (Federación Agraria Departamental de Ancash Atusparia Ucchu Pedro) gremios pesqueros (Asociación Peruana de Armadores Pesqueros), gremios mineros (Asociación de Micro y Pequeños Empresarios Industriales de Metal Mecánica), organizaciones de fomento del turismo (Cámara de Comercio y Turismo de Huaraz), universidades (Universidad del Santa y Universidad Los Ángeles), comunidades campesinas (Comunidad Campesina Cori Aylluyoc, provincia de Aija) y otras organizaciones (entre las que se incluyó la Asociación de la Juventud Campesina de Huaraz y un representante del Frente de Defensa).

Para el segundo CCR (2005-2007) se sumó a la lista anterior el gremio de mujeres, pero ya no participaron en la elección los gremios pesqueros, los de profesionales y los laborales. Para el CCR del periodo 2007-2009 se eligieron tanto titulares como accesitarios, y el número de mujeres se incrementó con la representante de las universidades. Para el periodo 2010-2011 se observan otras organizaciones como la Asociación de Cadenas Productivas de Huaraz, representada por una mujer; la Asociación de Docentes de la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (UNASAM), cuatro comunidades campesinas y la Cámara de Turismo de Carhuaz.

Respecto a la frecuencia de convocatorias a sesiones de CCR, se señala una convocatoria decreciente: seis sesiones en el periodo 2003-2004 y solo dos en el periodo 2005-2007. No se especifica el número de sesiones de estos últimos años. Respecto del quórum, no se especifica, sin embargo, se señala que se presentan situaciones en que este no se pudo lograr, debido tanto a la ausencia de miembros como al hecho de que se programan sesiones a última hora.

La cobertura que logran en prensa las elecciones, sesiones o acuerdos de CCR parece ser nula, aunque a veces los representantes de la sociedad civil son entrevistados en los medios. En términos de la publicación de las actas de las sesiones de CCR en el portal de transparencia del gobierno regional, solo se encuentran las de sesiones de 2009.

En términos generales, la apreciación de los informantes de la encuesta sobre el CCR es negativa: «Solo se ha buscado cumplir con la parte formal de la participación. Poco interés de la sociedad civil en participar del proceso».

La encuesta no responde sobre el presupuesto participativo regional. El aplicativo del presupuesto participativo, sin embargo, permite apreciar un alto y constante número de agentes participantes (288 en el año 2008, 290 en el año 2009, 343 en el año 2010 y 299 en el año 2011). La mayoría de ellos corresponden a funcionarios de los gobiernos regionales y locales: la suma de ambos en el año 2008 constituyó el 78% de los agentes participantes y el 80% en el año 2009. En el año 2010, que parece ser una excepción, los funcionarios de los gobiernos locales y regionales solo alcanzaron el 34%, pero en el año 2011 su presencia fue nuevamente mayoritaria: 61%.

En la provincia de Huari, la última elección de representantes de la sociedad civil fue en el año 2007. Aquella vez, para elegir a los 10 representantes que le corresponden, asistieron 12 organizaciones. De ellas, tres fueron del distrito capital. Se considera, sin embargo, que la convocatoria fue adecuada y realmente llegaron a asistir representantes de los ocho distritos. Se tuvo la presencia de organizaciones como las sindicales, las de bases, las de mujeres, las comunidades campesinas y las asociaciones de productores y regantes. El informante tiene la impresión de que sectores importantes de la provincia conocen a sus representantes al CCL. Los colectivos de base que los eligieron sí se reúnen más allá de las elecciones, aunque no son un referente para consultas de los representantes, ni ellos les rinden cuentas.

Respecto del funcionamiento del CCL, este se ha convocado en tres oportunidades, pero solo en una, a la que asistió el alcalde provincial, hubo quórum. Sobre la participación de los alcaldes distritales, encontramos que se les convoca pero no hay quórum. Incluso, en el año

2009, no les convocaron ni para el presupuesto participativo. Esto se debería a que los funcionarios de la oficina de planificación, que es la encargada de coordinar y conducir la participación ciudadana, no tienen formación. La única sesión de CCL realizada se dedicó a temas de organización interna. Se había acordado que se reunirían de acuerdo con las convocatorias a presupuesto participativo, pero ello no se cumplió. La sesión tuvo cobertura de prensa.

En términos de apreciación general sobre el CCL, la opinión recogida en la encuesta fue la siguiente:

> En un primer momento se creó la expectativa y tuvo un funcionamiento relativo. Debido a la distancia de los elegidos, no se pudo mantener constante y se fue diluyendo. Requieren de una vida institucional, asignarles recursos e infraestructura, personal que vea sus trámites, y sobre todo capacitarlos. Pero, lamentablemente, las autoridades municipales no quieren ser fiscalizadas ni vigiladas y dejan a su suerte a esta instancia.

Sobre los presupuestos participativos de los últimos años, se observan pocos cambios:

> …los que participan de los presupuestos participativos son casi la misma gente que participó en el 2007 pero en menos cantidad, pues ha habido desengaño con los resultados del proceso. Pero con los pocos que participan se puede apreciar que son más gente citadina.

Ayacucho

La participación de organizaciones de la sociedad civil ha sido decreciente por la pérdida de interés y credibilidad. Esta tendencia se habría dado, porque estas han carecido de capacidad de decisión y se han incumplido los acuerdos. Además, los participantes no han sido capacitados sobre sus funciones.

En las elecciones se ha registrado la presencia de organizaciones de las provincias de las tres zonas: norte, centro y sur. Las provincias del sur, más distantes, participaron gracias al apoyo de los alcaldes.

Entre los años 2009 y 2010 ha habido tres sesiones convocadas y todas con quórum. Además, se organizaron cinco talleres descentralizados (Coracora, Puquio, Huancapi, Ayacucho y valle del río Apurímac-Ene [VRAE]). En dos de las sesiones estuvo presente el presidente regional. Sobre el nivel de participación de los alcaldes provinciales en las sesiones, se señala que solo asisten cuando hay certeza de que lograrán un presupuesto para un proyecto que involucre su provincia. Los temas tratados han sido siempre referidos a los procesos de plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo.

Respecto a la publicidad de sesiones, ni son cubiertas por la prensa regional, ni sus actas se encuentran en el portal del gobierno regional.

Como apreciación general sobre el CCR, se señala que es un proceso negativo, por las dificultades para reunirse una vez al año y por la falta de capacitación dirigida a los miembros de la sociedad civil. Se señala que las ONG del departamento apoyan solo el proceso de presupuesto participativo, pero no a los representantes al CCR.

Respecto a los procesos de presupuesto participativo regional, se ha notado un incremento con la presencia de dos organizaciones nuevas de mujeres. En general no hay mucho interés fuera de las nueve organizaciones que participan siempre: el Colegio de Ingenieros, el Instituto de Desarrollo del Sector Informal (INDESI), la Federación Agraria Departamental Ancash (FADA), la Mesa de Concertación de la Juventud, la Cámara Regional de Turismo (CARETUR), la Cámara de Comercio, la Coordinadora Regional de Organizaciones Afectados por la Violencia Política (CORAVIP), la Federación de Clubes de Madres, el Frente de Defensa y el Colegio de Enfermeros. La tendencia es que solo participen organizaciones de la capital por las dificultades de transporte desde la mayoría de provincias.

De acuerdo con el aplicativo de presupuesto participativo, la composición de agentes participantes ha sido la siguiente:

	2009	2010	2011
N.° de agentes participantes	48	48	48
Porcentaje de la sociedad	23%	23%	23%
Porcentaje del gobierno regional	54%	54%	54%
Porcentaje del gobierno local	23%	23%	23%

En el mismo aplicativo se observa también una notable disminución en el número de proyectos: 80 en el año 2009, 37 en el año 2010 y 13 en el año 2011.

En la municipalidad provincial de Huanta, ha habido solo un proceso de elección de los tres representantes que le corresponden a la sociedad civil. La elección se realizó entre 32 organizaciones presentes con participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. A pesar de ello, el CCL nunca se reunió con el alcalde, ni fue parte del proceso del presupuesto. Su reconocimiento por parte de la municipalidad se realizó después de un año, cuando los miembros lo habían abandonado. En la composición del CCL, se tiene la presencia solo de organizaciones del distrito capital de Huanta. Del sector rural, resalta la presencia de la Comisión de Regantes de Razuhuilca.

En general, la impresión es que la población desconoce a los representantes ante el CCL. Además, se percibe que estos no recogen opiniones o expectativas, ni dan cuenta de sus gestiones. Sucede que, en realidad, nunca han sesionado: en el año 2008, los alcaldes distritales forzaron una reunión y ahí quedó. El alcalde provincial nunca más los convocó.

La apreciación general del nuestro informante es negativa:

> Preocupante porque la participación ciudadana en este período de gobierno se desestimó por completo. Para el alcalde no es de importancia y su gestión tiene otra orientación de obras efectistas; desarticuló toda forma de participación de la sociedad civil y de alcaldes distritales.

En los presupuestos participativos de 2009 y 2010, hay una presencia de alrededor de 15 agentes participantes de la sociedad civil. Se aprecia interés de nuevas organizaciones por integrarse: regantes, clubes de madres y asociaciones de productores del VRAE. Así mismo, entre el componente rural de los agentes participantes destacan las organizaciones de afectados por la violencia política.

Cuzco

La composición del CCL de Cuzco es especial; está compuesto por los 13 alcaldes de las municipalidades provinciales; 2 alcaldes en representación de los 108 distritales; 9 directores sectoriales; 3 directores ejecutivos de proyectos especiales, y 17 representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Para el periodo 2009-2010, la estructura no ha cambiado significativamente y existe un total de 15 organizaciones de la sociedad civil que participan en él. Respecto de la representatividad territorial, 13 organizaciones son regionales, una organización abarca varias provincias (Asociación de Criadores de Alpacas y Llamas) y otra, la provincia capital (el Centro Qosqo de Arte Nativo). En cuanto a la representación de los ámbitos rurales, se encuentra la Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru II del Cusco (FARTAC).

Respecto de las sesiones, entre los años 2009 y 2010 ha habido cuatro sesiones. Todas han tenido quórum. El presidente regional solo las inaugura, pero no las sigue. Sobre los temas de las sesiones, tenemos la siguiente información por año:

1. Año 2009

- Instalación:
  - Represa de Angostura
  - Problema limítrofe de demarcación territorial
  - Presupuesto participativo 2010
  - Informe del avance del Plan Estratégico Regional Concertado 2021

- Segunda reunión:
  - Presupuesto participativo 2010 (aprobar el reglamento para el presupuesto participativo 2010)

- Tercera reunión:
  - Opinión consultiva sobre programa de inversiones y presupuesto participativo 2010

2. Año 2010

- Informe de estado de emergencia en Cuzco

- Presentación del Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cuzco
- Presentación de la propuesta de convenio del Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR)
- Proceso del presupuesto participativo 2011

En Cuzco, la prensa regional sí da cobertura a las sesiones de CCR y difunde sus acuerdos. Las actas de las sesiones se encuentran disponibles en el portal del gobierno regional.

En cuanto al presupuesto participativo, la presencia de agentes participantes ha sido creciente: se pasa de 100 organizaciones presentes con 100 agentes en el año 2009 a 108 organizaciones con 326 agentes en el año 2010. Según el informante, el 90% son de la ciudad de Cuzco. En los dos años en mención se han aprobado 174 proyectos por unos 718 millones de soles y más del 75% está en ejecución. Destaca la aprobación de un proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Defensorías Comunitarias Rurales, propuesto por las organizaciones de mujeres y dirigido a ellas.

Junín

La participación de las organizaciones sociales en la elección de los representantes de la sociedad civil al CCR ha ido de más a menos. Este hecho se ha producido por dos razones: la inadecuada y creciente desconfianza de la sociedad civil hacia el gobierno regional. Su incumplimiento de los acuerdos ha sido, en gran medida, la causa de esto último. Finalmente, el resultado ha sido que de las 40 organizaciones participantes de la sociedad civil ahora solo queda la mitad.

En el CCR participan cuatro organizaciones regionales y cinco de carácter provincial. Las organizaciones locales no participan de este espacio, y las del ámbito rural o de provincias distantes tampoco. De las listas enviadas se puede resaltar que, para el año 2009, están representados el gobierno regional, se cuentan ocho alcaldes provinciales y nueve distritales como invitados. Por la sociedad civil, hay seis representantes plenos: la Federación Unión Sindical Departamental de Trabajadores de Junín, la Asociación Laboral para el Desarrollo ADEC-ATC, la Central Asháninca del Río Ene, la ONG CARE (representada por la única mujer elegida), la Asociación de Estudiantes y Profesionales Indígenas del Río Tambo, el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Además, participan seis miembros invitados: la Asociación Indígena del Perú AMA, la Cámara de Comercio de Chanchamayo, la CGTP Junín, la Asociación de Profesionales y Técnicos de la Selva Peruana y la Central Asháninca del Río Tambo.

El último CCR ha sesionado solo dos veces; en ninguna estuvo presente el presidente regional. En ambos casos, se han tratado temas sobre presupuesto participativo. El débil funcionamiento del CCR se ilustra con lo ocurrido en la sesión de 2010, en la que ante el retiro de algunos representantes se pasó después por sus domicilios para recabar sus firmas. La prensa regional no se ocupa de esta instancia ni de los representantes de la sociedad civil, y solo se encuentran las actas de la sesión de 2009. «El CCR está debilitado como organización y representación, y el gobierno regional no hace nada para fortalecerlo», opina el informante. Como se verá más adelante, el presidente regional parece dar más peso a otro tipo de instancias de participación: los consejos temáticos o sectoriales.

En el presupuesto participativo regional se aprecia un número decreciente de participantes y una disminución en el número de proyectos (de 40 en el año 2009 a 12 en el año 2010). Sin embargo, se debe precisar que, en la actualidad, entre un 50 y 75% de los proyectos está en ejecución. En general, sobre el presupuesto participativo se señala lo siguiente:

> La participación de miembros de la sociedad civil de provincias es mínima. Los agentes participantes de la capital a su vez no asisten a las sesiones descentralizadas. Los eventos realizados se reducen a las provincias, donde el gobierno de turno tiene mayor apoyo al igual que las rendiciones de cuentas donde no tienen oposición.

En la provincia de Chanchamayo se mantiene, en el presupuesto participativo 2011,

un alto índice de participantes de comités de carreteras y de infraestructura de saneamiento básico. Sin embargo, desde el proceso del presupuesto participativo provincial de 2010, se ha incrementado la presencia de representantes de instituciones educativas (presidentes de APAFA y directores) que gestionan proyectos de mejoras en la infraestructura de sus centros de estudios. Además, se viene notando la participación de organizaciones de carácter económico-productivo como cooperativas y asociaciones de productores agropecuarios.

Los pobladores de fuera del distrito capital generalmente gestionan sus propuestas ante el presupuesto participativo provincial a través de las autoridades de sus respectivas municipalidades distritales. Debido a las distancias y a la precariedad de los caminos, los costos del transporte y de alojamiento impiden que haya mayor presencia de representantes de las localidades distantes en estos espacios de toma de decisiones. En el listado de asistentes a los talleres del presupuesto participativo provincial existe predominancia de participantes de las áreas urbanas de La Merced y la periferia inmediata.

Respecto de la participación de las mujeres, en el proceso del presupuesto participativo de 2008 participó una organización de mujeres; en el de 2009, tres; y en el de 2010, dos. En el presupuesto participativo de 2011 no se ha registrado ninguna participación de las mujeres organizadas. Sin embargo, los proyectos priorizados en los años anteriores incorporaron demandas específicas de género.

La Libertad

La tendencia de organizaciones de la sociedad civil a participar ha sido decreciente. El primer CCR fue integrado por prestigiosos líderes regionales del Colegio de Ingenieros, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Trujillo, la Cámara de Comercio y las comunidades campesinas, entre otros. Se concibió como un organismo de asesoría al presidente regional y como espacio de articulación entre los estamentos regional y provincial. Se constituyó sobre la base de ocho estamentos: colegios profesionales, universidades, gremios empresariales, organizaciones laborales, productores agrarios y no agrarios, comunidades campesinas y colectivas de jóvenes. A pesar de la expectativa y calidad de la representación, se reunieron en tres sesiones intrascendentes: instalación oficial, aprobación del presupuesto participativo y elección oficial de representante.

En el periodo 2005-2006 no se presentaron delegados de las universidades, ni de las comunidades campesinas. La representación fue básicamente de la capital de la región (Cámara de Comercio, colegios profesionales, algunas ONG y algunas organizaciones sociales locales de la provincia de Virú). Así mismo, hubo un representante de un barrio y una representante juvenil del distrito de Salaverry de la provincia de Trujillo. La representación de provincias distantes o rurales ha sido escasa. Este segundo CCR fue una réplica del primero: se juramentó solo a seis directivos y no concurrieron los representantes de las universidades, ni de las comunidades campesinas. Nunca llegó a sesionar. Para el tercer CCR se reeligió a los anteriores representantes.

Hace dos años, el presidente regional anuncia la instalación y funcionamiento de esta instancia sin resultados concretos. Convocó a elecciones pero se postergaron por la baja participación de las organizaciones convocadas. Ha devenido en desuso por sus funciones irrelevantes y porque sus acuerdos no tienen mandato imperativo. En el primer CCR hubo una mujer; en el segundo, ninguna. En esta situación, ni la prensa regional ni el portal del gobierno regional hacen ningún caso a esta instancia. El portal de transparencia del gobierno regional no contiene ninguna alusión a ella.

En relación con el presupuesto participativo, se aprecia también una disminución de participantes y una ausencia permanente de organizaciones importantes como universidades, colegios profesionales, organizaciones de productores, gremios laborales y partidos políticos. Respecto a su composición, la mayoría provienen

de la capital, seguida por representantes de la costa y, en menor grado, de la sierra. Así mismo, se cuenta también con una amplia presencia de funcionarios de gobierno y autoridades locales; no hay casi participación de mujeres. El presupuesto participativo no es un punto importante de la agenda pública.

Loreto

En Loreto, el número de organizaciones de la sociedad civil en las recientes elecciones de CCR se ha incrementado respecto de las elecciones del periodo 2003-2004. Las representaciones son regionales, de la provincia la capital o de varias provincias. Asisten organizaciones agrarias, clubes de madres y organizaciones indígenas. En el último periodo se han convocado tres sesiones, pero solo una tuvo quórum. A ella asistió el presidente regional. La apreciación es que es un órgano dependiente del propio gobierno regional, sin autonomía ni relevancia.

Respecto del presupuesto participativo, la cantidad de agentes participantes en el proceso para el año 2011 ha sido mucho menor que en los años anteriores. Sin embargo, el número de proyectos priorizados se ha multiplicado: para el año 2011 se han priorizado 162 proyectos, con un monto de 593 millones de soles. Esta situación contrasta con la del proceso de 2010, que priorizó 73 proyectos por 26 millones. Los agentes participantes básicamente son organizaciones de la capital.

Ucayali

En la región Ucayali se observa un decreciente número de organizaciones participantes. En las dos últimas elecciones (2008-2009 y 2010-2011), el promedio de organizaciones que participaron fue de 13. Algunas organizaciones son regionales (colegios de profesionales y redes regionales), pero básicamente se trata de organizaciones de la capital provincial y algunas pequeñas organizaciones locales. En todas las elecciones destaca, sin embargo, la presencia de la Organización Asháninca del Gran Pajonal.

Las sesiones convocadas son numerosas, pero también decrecientes. Lo mismo ocurre con las sesiones con quórum:

Periodo	N.° de sesiones convocadas	N.° de sesiones con quórum
2003 - 2005	8	5
2006 - 2007	2	2
2008 - 2009	4	3
2010 - 1011	3	0

Los temas tratados entre 2007 y 2010 han sido los siguientes:

- Reglamento del CCR
- Plan de trabajo del presupuesto participativo 2008 y composición del equipo técnico regional (ETR)
- Validación del reglamento del presupuesto participativo 2009
- Aprobación de la relación de proyectos para ser financiados con los S/. 59.400.000.00 asignados de acuerdo con laLey 29175
- Designar representante de las municipalidades distritales

Este mayor dinamismo se expresa en la prensa, que da cobertura a las elecciones y entrevista a los representantes de sociedad civil. Sin embargo, en opinión del informante, «no tienen injerencia en las decisiones que siempre recaen en el gobierno regional».

Respecto del presupuesto participativo, los tres últimos procesos evidencian una baja en el número de participantes hábiles. Esta circunstancia se debe al inicio tardío en la convocatoria y el poco plazo para la inscripción. En el año 2009 se registraron 56 agentes participantes de la sociedad civil; en el 2010, 42; y en el 2011, 13. En relación con la composición, la mayoría son colegios profesionales, organizaciones sociales de base y diversas ONG, en su mayoría de la capital. Las enormes distancias y altos costos de transporte impiden la presencia de organizaciones de las otras provincias. La participación de mujeres ha descendido, y este año no participó

ninguna de sus organizaciones. El presupuesto participativo regional no parece constituir un asunto de movilización de la opinión pública regional y es ajeno a los medios.

Una provincia encuestada fue Padre Abad, donde un mecanismo de participación atentó contra los otros: el alcalde y todo el consejo fueron revocados en la consulta ciudadana de revocatoria del 7 de diciembre de 2008. Recién en el año 2009 se realizaron elecciones para cubrir los puestos de gobierno. En ese contexto, el CCL no ha sido renovado desde la elección de 2004 sino hasta junio de 2010.

En dicha provincia, la sociedad civil tiene cuatro representantes. En las elecciones de 2004 participaron 12 organizaciones y en las de 2010, 16. Según los datos del informante, la principal traba a la participación es la propia indiferencia de las organizaciones sociales; sus miembros no perciben ningún incentivo a participar. En general, la población no está al tanto, ni tiene información, ni manifiesta interés: los representantes no son conocidos, ni rinden cuentas. El proceso de elección es fundamentalmente urbano: solo participan organizaciones de la capital, aunque en la composición del CCL hay un representante de una comunidad nativa.

4. Una nota final sobre los mecanismos de voz activa

Como señalamos en las primeras secciones, con los mecanismos de participación que mejorarían la voz de las regiones, parece haberse aplicado un modelo conceptual de «muñecas rusas»: todas iguales, solo diferenciadas por el tamaño. Los marcos institucionales han normado instituciones iguales, unas más grandes y otras más pequeñas, pero que deben funcionar en realidades, competencias de gobierno, y composición de sociedad civil muy diferente.

Los CCR se diseñaron teniendo como referente los gobiernos regionales (sustituían a las asambleas regionales). Requieren mejorarse: fortalecer su representatividad y ampliar sus funciones, pero existen y, en muchos casos, tienen un reconocimiento social (sobre todo, lo tuvieron al inicio). Trasladados a los gobiernos distritales, son un retroceso (en la mayoría de municipalidades distritales son dos o tres los representantes de la sociedad civil, hecho que es claramente insuficiente incluso para pequeños distritos y, sobre todo, para distritos rurales con muchas comunidades campesinas). En este nivel distrital de gobierno, funcionan organizaciones de base (juntas vecinales, comunidades y organizaciones de productores) y pueden funcionar asambleas de juntas vecinal-comunales. De hecho, juntas de delegados vecinales y comunales están consideradas en la LOM, en paralelo a los CCL. De las dos instancias, por supuesto, la más amplia, la de las juntas de delgados, la que hubiera tenido más peso en la sociedad y mayor control de la discrecionalidad de la autoridad, es la que nunca se convocó. La ley norma la obligatoriedad solo de la otra, el pequeño CCL.

Por su lado, los presupuestos participativos se crean como alternativa a los sistemas de clientelas que funcionaban en el nivel local. En este sentido, copian la experiencia de los alcaldes distritales y, a ese nivel, han funcionado bien (como aparece en el informe del Banco Mundial). Trasladados en los mismos términos al nivel regional de gobierno, se convierten en engorrosos y poco útiles. Cuando los presupuestos participativos regionales no tienen restricciones, se amontonan cientos (miles) de pequeños proyectos locales (eventualmente los que no fueron priorizados en el distrito), pero cuando se aplica firmemente la exigencia de un impacto regional o una territorialidad interprovincial, desaparecen. De hecho, son pocas las instituciones que, cada año, pueden presentar proyectos de impacto regional.

En todos estos traslados, el ámbito provincial queda en un limbo. Todo (CCL y presupuesto participativo) funciona a medias o solo funciona como distrito capital. Se trata del ámbito —infortunadamente— menos definido como espacio de participación e, incluso, como espacio de gestión. Pocos alcaldes provinciales se asumen mucho más que alcaldes de su distrito y gestionan solo ese ámbito.

Repensar un sistema de participación exige definir mecanismos prioritarios a cada nivel,

adecuados al tipo de gestión y al tipo de sociedad que se expresa en ellos.

B. El poder de los clientes regionales

En el año 2004, a doce meses de instalados los primeros gobiernos regionales, el Grupo Propuesta Ciudadana daba cuenta de la existencia de 49 consejos de consulta y coordinación sobre diversos ámbitos temáticos, institucionalizados en los 13 gobiernos regionales, a los que da seguimiento. Un año después eran ochenta. Solo en Arequipa, el gobierno regional había instalado dieciocho.[56] Solo dos de este tipo de consejos, los Consejos de Participación Regional en Educación (COPARE) y los Consejos Regionales de Salud (CRS), se originan en leyes nacionales y son parte de una estructura territorializada que va de un consejo nacional a consejos regionales, locales y, en el caso de educación, a consejos de participación en la institución educativa. Todo el resto responde a iniciativas regionales que expresan la importancia que el tema tiene para el gobierno. Existen consejos de temas ambientales, de inclusión (de la juventud, de la mujer, del adulto mayor y de personas con discapacidad) y de desarrollo económico. El cuadro 7 sintetiza información de nueve regiones[57] y muestra la vigencia, a ocho años de la constitución de gobiernos regionales, de esta estrategia de relación Estado-sociedad a través de la creación de espacios en los que los funcionarios públicos y representantes de instituciones directamente vinculadas al tema se reúnen. Por lo general, el objetivo inicial es elaborar un plan para el sector.

La alta adecuación a los temas prioritarios para los presidentes regionales o a la específica composición de sociedad civil, con capacidad de presionar para que se abra una comisión (incluyendo la cooperación internacional), o la iniciativa de «funcionarios responsables», se muestra en la diversidad de iniciativas de concertación: con excepción de salud y educación, presentes en prácticamente todas las regiones en aplicación de la normatividad nacional, ninguna aparece en más de tres regiones.

Los temas de desarrollo económico, para los que hay muchas comisiones, solo parecen ausentes en Junín y Ucayali. Son probablemente el tipo de comisiones que más representación de actores sociales o gremios tienen. Las informaciones recogidas destacan el buen funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo Agrario (CORDA) en Piura con la presencia activa de unas 13 organizaciones de la sociedad civil, aunque en cierto conflicto con el gobierno regional que periódicamente intenta cambiar o quitar al secretario técnico. En Arequipa, son cinco consejos de este tipo los más consolidados: el Comité Estratégico Exportador; el Comité Regional del Sector Alpaquero, con nueve instituciones; el Comité Regional para el Desarrollo del Turismo, con ocho organizaciones y siete comités provinciales; la Mesa de Coordinación para la Exportación de Olivo, integrada por siete instituciones, que han creado el Instituto de Investigación y Desarrollo del Olivo y una base de datos de productores y productos; y la Comisión Regional de Sanidad para la Exportación Agraria, conformada por seis instituciones, que aseguran la sanidad de los productos de exportación y el fortalecimiento de cadenas productivas del agro, con programas de vigilancia, control y erradicación de plagas. Destaca, en Ica, la Cadena de la Vid al Pisco.

---

[56] Véase Grupo Propuesta Ciudadana. *Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional N.º 9. Balance anual 2005*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

[57] Los datos de Cajamarca, Cuzco, Junín, La Libertad y Ucayali provienen de la encuesta realizada para este trabajo. Los demás de un conjunto de balances sobre el proceso de descentralización encargados por EED en 2008.

Cuadro 7
Consejos de participación sectorial en gobiernos regionales

	CAJAMARCA	CUZCO	JUNÍN	LA LIBERTAD	UCAYALI	AREQUIPA*	ICA*	PIURA*	SAN MARTÍN*	Total	Total grupal
Desarrollo económico productivo											
Agricultura	1	1						1		3	
Consejo Regional de Micro y pequeña Empresa (COREMYPE)				1				1	1	3	
Trabajo				1						1	
Turismo				1		1		1		3	
Energía y Minas				1						1	
Competitividad				1						1	
Comité Regional Exportador						1				1	
Desarrollo Vitivinícola						1				1	
Sanidad para la Exportación Agraria						1				1	
Exportación del Olivo						1				1	
Sector Alpaquero						1				1	
Acopio y Categorización de la Fibra de Alpaca						1				1	
Competitividad								1		1	
Cadena Vid-Pisco							1			1	20
Temas ambientales											
Comisión Ambiental Regional			1	1		1				3	
Comité de Gestión de la Reserva de Salinas						1				1	
Comité de Gestión del Santuario de Mejía						1				1	
Grupo Técnico de Defensa de la Campiña						1				1	
Comité de Gestión de Riesgos						1				1	
Prevención y Contingencia de Recursos Naturales que Afectan a los Camélidos Sudamericanos						1				1	
Defensa Civil						1				1	
Pro Huacachina							1			1	
Pro Paracas							1			1	1
Servicios públicos											
Consejo Regional de Salud (CRS)	1		1	1	1	1	1	1	1	8	
Consejo Regional de Seguridad Alimentaría (CORSA)		1								1	
Consejo Regional de Saneamiento Básico (CORESAB)		1								1	
Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	
Seguridad vial				1						1	
Plan Vial Regional Participativo						1				1	2
Inclusión											
Consejo Regional de la Mujer			1	1		1				3	
Consejo Regional de los Pueblos Indígenas			1		1			1		3	
Adulto mayor				1	1					2	
Consejo Regional de Reparaciones					1		1		1	3	
Comisión Multisectorial de la Mujer, el Niño y el Adolescente							1	1	1	3	
Juventud							1	1	1	3	
Personas con discapacidad								1	1	2	19
TOTAL	**3**	**4**	**5**	**11**	**5**	**18**	**8**	**10**	**7**	**71**	

La creación de consejos de este tipo no garantiza, sin embargo, su existencia real. Sobre los 11 consejos creados por el gobierno regional de La Libertad, el comentario que recogemos es que ninguno funciona. En muchos casos, el objetivo de producir un plan para el sector se agota pronto y no quedan energías para seguir reuniéndose. El caso de las comisiones regionales de mujer parecen ser un ejemplo: mientras se elaboraron los planes de Igualdad de Oportunidades, encontraron energías (y apoyos) para realizar la tarea. Después, estas parecen diluirse.

Es interesante mencionar la experiencia de CIPCA en el manejo del proyecto Empoderamiento de la Sociedad Civil para la Gobernanza Democrática en el Marco del Proceso de Descentralización, en Piura, Moquegua y Cuzco. El proyecto como muchos, busca fortalecer las capacidades de los miembros de consejos de participación (sobre todo de Salud, Educación y Desarrollo Agrario) de tres regiones del país. Pero lo interesante es que en el marco del proyecto se impulsan unas convenciones anuales de sociedad civil, integrando a representantes de otros consejos, además de representantes de los CCR y de comités de vigilancia.

Las convenciones anuales tienen varias ventajas: una es que empiezan a tenderse lazos entre instituciones de la sociedad civil regional; otra, que se hace posible, en el marco de una capacitación a todos, identificar problemas comunes y, por lo tanto, estrategias. Finalmente (y eso se logra invirtiendo esfuerzos profesionales) las convenciones logran un fuerte impacto en los medios regionales y, además, dentro del proyecto está la organización en cada región de un programa radial semanal de debate, donde los avances, logros y problemas de los consejos de participación se pasan al público

Algunos gobiernos regionales destacan por el apoyo a estas iniciativas. El gobierno regional de Junín no ha sido generoso en la creación de muchos consejos; sin embargo, apoya a algunos: dio asesoría y asistencia técnica al Consejo Regional de la Mujer a través de la gerencia de desarrollo social. La misma gerencia impulsa el Consejo Regional de los Pueblos Indígenas de Junín-Selva Central, que se reúne más de cuatro veces al año y trata temas como educación bilingüe intercultural. Es el gobierno regional quien convoca a las organizaciones, y estas nombran a sus representantes. Tienen un plan aprobado, el Consejo lo difunde y ello tiene presencia en la prensa regional y local. Por su parte, la Mesa de Diálogo Ambiental parece ser más autónoma, si bien se encuentra dentro del organigrama del gobierno regional. Se tratan temas sensibles (efectos ambientales de la minería, los problemas con la minera Doe Run, etc.), el apoyo que recibe es a través de Caritas y del Arzobispado.

Cada uno es un espacio de negociación que requiere o de interés de una gerencia o un funcionario, o de la sociedad organizada, que ve en la participación la posibilidad de canalizar sus intereses. Efectivamente, los que funcionan tienen grupos de interés organizados.

Si bien los casos de salud y educación serán vistos con más precisión, los consejos tienen, en general, algunas características particulares. La primera es que son convocados, es decir, la sociedad participa por invitación (no son, a diferencia de los CCR, un «derecho» normado). Un decreto regional los crea y define quiénes participan, es decir, define quiénes son buenos «representantes» del sector. Por lo general, un funcionario (o un gerente) los preside, lo que le da el poder de convocarlos o no. Estrictamente, estamos ante espacios neocorporativos de negociación sociedad-Estado, en los que la inclusión en las decisiones depende mucho de la discrecionalidad de la autoridad que invita, define el menú y la lista de invitados.[58] Esta discrecionalidad, sin embargo, tiene más posibilidades (que los CCR) de ser controlada, por el peso social de los invitados: no tendrá sentido un consejo regional de Desarrollo Agrario en la costa si no se invita a las juntas de usuarios, que tienen la capacidad de movilizar a las bases o, en todo caso, de influir en la opinión de sectores importantes si los acuerdos se incumplen. Los consejos, además, tienen más posibilidades

[58] Véase Remy, María Isabel. «Mecanismos de concertación entre el Estado y la sociedad. Democracia participativa y corporativismo». En Romeo Grompone (ed.). *La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados; nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2007. En este artículo, se ha discutido la categoría de «neocorporativismo», que tiene algo de las políticas corporativas de inclusión subordinada (particularmente el poder de otorgar representatividad al ser convocado) analizadas por el clásico estudio de Schmitter. Vale la pena recordar que esta reintroducción, en el marco de democracias liberales, de estas formas de relación Estado-sociedad se iniciaron en los países de la Unión Europea en la década de 1990, enfrentados a los imperativos de reducción de costos de la competencia global: se trató de pactos redistributivos negociados por toda la sociedad.

de realizar propuestas de calidad y expresar prioridades efectivas del sector en la región. De este modo, pueden tener peso, visibilidad pública y, por lo tanto, controlar la discrecionalidad de la autoridad.

En muchos casos, sobre todo en los de desarrollo económico o políticas inclusivas, los temas no son problemáticos y pueden colaborar con un buen gobierno, sin mayor costo para la autoridad (una mesa de promoción de la exportación del olivo, por ejemplo). Probablemente mientras más acotado sea el tema, la participación de la sociedad civil será de más calidad. Quizás por eso, hay muchos que se crean pero no funcionan.

En general, la existencia de muchos consejos puede ser un signo de apertura, pero también de dispersión: los representantes de la sociedad civil no se conocen, no se encuentran y no pueden, por lo tanto, establecer estrategias conjuntas de incidencia. Funciona una suerte de «triángulo sin base» (la feliz imagen de Julio Cotler), en el que solo hay un vértice, el gobierno regional, y entre los varios puntos de la base del triángulo (los diferentes consejos) no se traza una línea, es decir, vínculos de intercambio de información, de coherencia de diferentes tipos de propuesta o de posibles sinergias. Queda la sociedad civil no como «campo de batalla», sino como pequeños campos en que se libran pequeñas batallas, desconocidas por los otros litigantes y, sobre todo, por la sociedad en general. En esas condiciones, aun cuando se logren pequeños avances, la discrecionalidad de la autoridad se multiplica, en la medida en que negocia con (o litiga con, o ignora a) cada uno.

El desafío de montar «sistemas de participación» probablemente no es el de conseguir una nueva normativa sino el de provocar intercambios, espacios públicos y corrientes de opinión entre las organizaciones de la sociedad civil que impulsan la participación en las regiones.

Una mirada a los consejos de salud y educación

Los casos de los consejos regionales de Salud (CRS) y Educación son diferentes porque se inscriben en un marco nacional (no solo en una normatividad nacional, sino en una red nacional). Los incluimos en esta sección de «poder de cliente» solo por su carácter sectorial, pero fueron definidos por las leyes que los crearon como ámbitos de elaboración de políticas, por lo que los usuarios han quedado, en un sentido estricto, fuera.

Sobre los consejos regionales de Salud, la información es poco abundante, a diferencia de lo que ocurre con los de Educación. De hecho, estos últimos reciben el impulso del Consejo Nacional de Educación, que periódicamente organiza estudios de monitoreo o investigaciones sectoriales. Por su parte, el Foro Salud parece poco cercano a los CRS. De los diversos informes que se han reunido resaltan algunas iniciativas interesantes tomadas por los CRS. En la Libertad, por ejemplo, se informa acerca de una Consulta Popular de Salud, organizada en el año 2005 y que logró el pronunciamiento a través del voto de 256.000 personas:[59] una impresionante práctica participativa.

Aparentemente, todas las regiones cuentan ya con planes regionales de salud o están en proceso de elaborarlos. Los planes no necesariamente contienen indicadores, ni generan, sobre todo, consejos o comisiones de vigilancia que monitoreen los avances. Luego de aprobado el plan, las energías parecen agotarse. Según el Grupo Propuesta Ciudadana, este espacio ha ido retrocediendo en términos de participación.[60] Incluso, en casos como el de Ancash, el espacio se ha limitado a la ejecución de actividades por encargo del Ministerio de Salud desde el nivel central como las campañas de vacunación, que no se relacionan con las funciones de este consejo.

La composición de estos consejos no necesariamente se apoya en la representatividad. Por

[59] Espejo Morante, Luis. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de La Libertad*. Lima: EED, 2008.

[60] Véase Grupo Propuesta Ciudadana. *Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional n.º 17. Balance anual 2008*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009

ejemplo, el CRS de Piura, conformado por siete representantes del Estado (Dirección Regional de Salud, Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional, Servicios de Salud del MINSA, un representantes de las municipalidades provinciales, la Gerencia Departamental de ESSALUD, la Sanidad de la Policía Nacional del Perú y la sanidades de las fuerzas armadas) y seis representantes de la sociedad civil (representantes de Colegio Médico del Perú, de las universidades, de los colegios profesionales de la salud no médicos, de los trabajadores del sector Salud, de los servicios de salud del sector privado y uno de la sociedad civil, es decir, de entre las ONG, organizaciones de base, sociedades científicas y otros); o el de Junín, con seis representantes del Estado (Director Regional de Salud, Secretario Técnico del Consejo Regional de Salud, Asistente Técnico del Consejo Regional de Salud, Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Junín, Gerente de la Red Asistencia Junín-ESSALUD y Director de la Sanidad de la Policía Nacional) y seis de la sociedad civil (representantes del Colegio Médico, de las universidades, de los servicios de salud del sector privado, de la sociedad civil, de los trabajadores del sector y del CIPUL).[61]

En todo este complejo institucional, no hay nadie que represente a los usuarios del sector y prácticamente, todos son ofertantes del servicio (incluyendo los sindicatos de trabajadores). Se trata de consejos «técnicos», de personas que «saben» del sector, pero no de los que sufren sus carencias. Es interesante el contraste con lo que fueron los comités locales de administración de salud (CLAS), en los que quien establece la política de atención son las organizaciones territoriales. En ellas, están las personas que usan los servicios.

Semejante es la composición de los consejos regionales de Educación (COPARE). Por ejemplo, el de La Libertad está integrado por la Policía Nacional del Perú, la Asociación de Directores de Centros Educativos, la Asociación de Directores de Institutos de Educación Superior no Universitaria, el Sindicato Unitario de Trabajadores en Educación en el Perú (SUTEP), la Federación de Trabajadores del Sector Educación, la Universidad Nacional de Trujillo, la Oficina Diocesana de Educación Católica, el Instituto Peruano del Deporte, la Asociación de Cesantes y Jubilados de Educación, la Municipalidad Provincial de Trujillo y –por fin– una organización de usuarios: la coordinadora de APAFA.[62] El listado anterior muestra que la coordinación público-privada es la negociación entre ofertantes del servicio educativo.

No son, por cierto, mecanismos de «poder del cliente». Sus funciones, entonces, son elaborar planes y, eventualmente, vigilarlos, pero no controlar, desde el usuario, las condiciones del servicio. Por ello, los principales problemas que enfrentan estos consejos se asocian a la falta de convocatoria por parte del director regional o a que los funcionarios, que obtienen licencia en el día para participar, no asistan y, más bien, realicen gestiones privadas o se mantengan paralizados ante los conflictos de la descentralización. Estos provienen de la ambigüedad subsistente en la línea de mando de la dirección regional entre el ministerio en Lima y la gerencia regional de desarrollo social.[63]

Stojnic y Cabrerizo[64] encuentran, incluso, que, en cuatro regiones, más del 50% de los miembros es del Estado (el caso extremo es Lambayeque, donde los actores del sector público son el 75%) y que solo en tres regiones de las once estudiadas se cuenta con la presencia de representantes de las APAFA. Los autores refieren, por ejemplo, que solo en tres regiones (Ayacucho, Cajamarca y Junín) los COPARE lograron avanzar en la función de establecer mecanismos de comunicación fluidos entre la sociedad y las autoridades educativas. Ello se ha debido a la

61 Información obtenida de las páginas web de los gobiernos regionales.

62 Espejo Morante, Luis. Ob. cit.

63 Este tipo de problemas institucionales por la conducción y la conformación de los COPARE son minuciosamente analizados por Stojnic, Lars y Patricia Cabrerizo. «Estudio sobre la organización, funcionamiento y desarrollo de capacidades de los COPARE y COPALE a nivel nacional» [informe hecho por encargo del Consejo Nacional de Educación]. Lima: Consejo Nacional de Educación, 2010.

64 Stojnic, Lars y Cabrerizo, Patricia. Ob. cit.

apertura de los funcionarios. La conclusión es que este hecho evidencia «lo fundamental de la voluntad política», es decir, la alta discrecionalidad de la autoridad.

El informe remarca que, en la función de opinar sobre la gestión educativa a favor del mejoramiento del servicio, prácticamente no se ha logrado avanzar en nada. Una de las explicaciones para esta situación se recogió en Lambayeque, donde la inclusión de la Gerencia de Desarrollo Social como miembro del COPARE «ha llevado a que se evite emitir opinión con respecto a temas regionales». En general, las opiniones recogidas para explicar la relativa parálisis de los COPARE tienden a remarcar tres aspectos: su carácter «vertical», la escasa presencia de la sociedad civil, los constantes cambios de funcionarios o la presidencia a cargo del DRE que no tiene tiempo para dedicar al COPARE. Se señala, además, la «falta de compromiso» de muchos representantes de organizaciones del sector público, pero también de la sociedad civil (de las universidades, por ejemplo).

III. SOCIEDADES VIGILANTES

Los mecanismos e instituciones para la vigilancia social son también, como los que hemos venido analizando, expresiones la soberanía popular. Sin embargo, se sustentan en un principio parcialmente diferente al de la participación. Esta última, se sustenta en la voluntad y en el derecho de incidir en las decisiones públicas. La vigilancia lo hace en un derecho de *accountability*: el derecho a la rendición de cuentas. La sociedad que entrega al gobernante poder a través del voto tiene el derecho de que se le informe qué se hace con ese poder. Se trata del principio de «publicidad» del Estado, de su carácter «público». En este orden de relación Estado-sociedad, el recurso clave es la información.

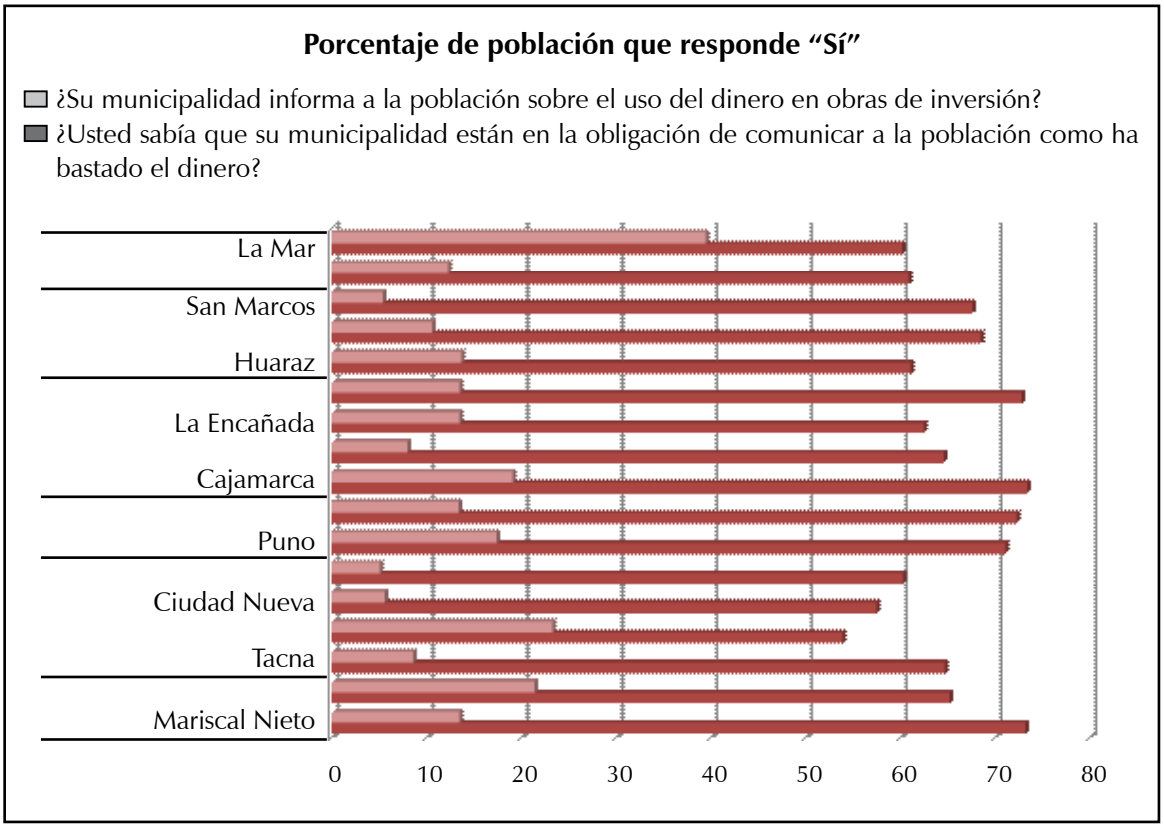
El derecho a exigir información del Estado aparece recién en la legislación peruana en octubre de 2002 con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 27806). Esta ley establece que cualquier ciudadano tiene el derecho de pedir información y establece un procedimiento que, de incumplirse, puede llegar hasta la apertura de un proceso penal. En aplicación de este derecho, hay una enorme cantidad de información pública disponible en los portales web de las diferentes entidades del Estado. Probablemente, la mejor muestra de ello es el sistema de consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), accesible a través del portal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que permite en cada momento saber cuántos recursos ha recibido y cuánto ha gastado (en qué, cuándo, con qué recursos) cada unidad de gobierno del Estado peruano.

Si antes había que tener bibliotecas enteras con ejemplares de censos nacionales, hoy el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) pone a disposición de la población los resultados censales en formato digital. El propio MEF y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ponen en sus portales valiosa información sobre las cuentas nacionales y el movimiento de la economía. Por su parte, la página web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe ser el portal más visitado en periodos electorales, pero, el resto del tiempo, también pone a disposición valiosa información sobre resultados de todo tipo en los procesos electorales de un periodo muy amplio de tiempo (desde 1980). Este conjunto de nuevos servicios se hace posible por la creciente cobertura de la Internet, la mayor interconexión entre oficinas públicas y los avances en formatos y prácticas de *e-government* (gobierno electrónico).

A pesar de ser un nuevo derecho (o solo recientemente formalizado), su existencia está muy difundida entre la población. En la encuesta semestral MIM Perú de agosto de 2010, más de la mitad de los encuestados de todos los municipios (de tamaño, urbanidad y nivel educativo muy diferentes) respondió que sí sabía que tenía derecho a que su municipalidad le informe sobre el uso de los recursos. Simultáneamente, la misma encuesta muestra la distancia entre el conocimiento del derecho y la efectiva práctica de las municipalidades de dar información sobre sus inversiones: con solo dos excepciones, menos del 20% de la población respondió que

efectivamente recibía información de sus municipalidades. El cuadro 8 muestra estas respuestas en las 17 municipalidades monitoreadas por el MIM.[65]

Gráfico 1
Conocimiento del derecho de información y efectivo ejercicio



Rendir cuentas es, además, una específica obligación de los gobiernos regionales. La Defensoría del Pueblo recuerda que la Ley de Bases de la Descentralización señala lo siguiente: «los Gobiernos Regionales están sujetos al control y fiscalización de sus propios Consejos Regionales, de la Contraloría General de la República y de los ciudadanos de su jurisdicción». En esa medida, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que «el Gobierno Regional realizará como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en una provincia, en las que dará cuenta de los logros y avances alcanzados durante el periodo». Hasta el año 2006,[66] la Defensoría del Pueblo emitía reportes sobre el cumplimiento de esta obligación por los gobiernos regionales. A través de sus reportes de vigilancia del proceso de descentralización, el Grupo Propuesta Ciudadana lo hizo hasta el año 2008. Para los dos últimos años, no hemos encontrado ningún tipo de seguimiento o registro de información.

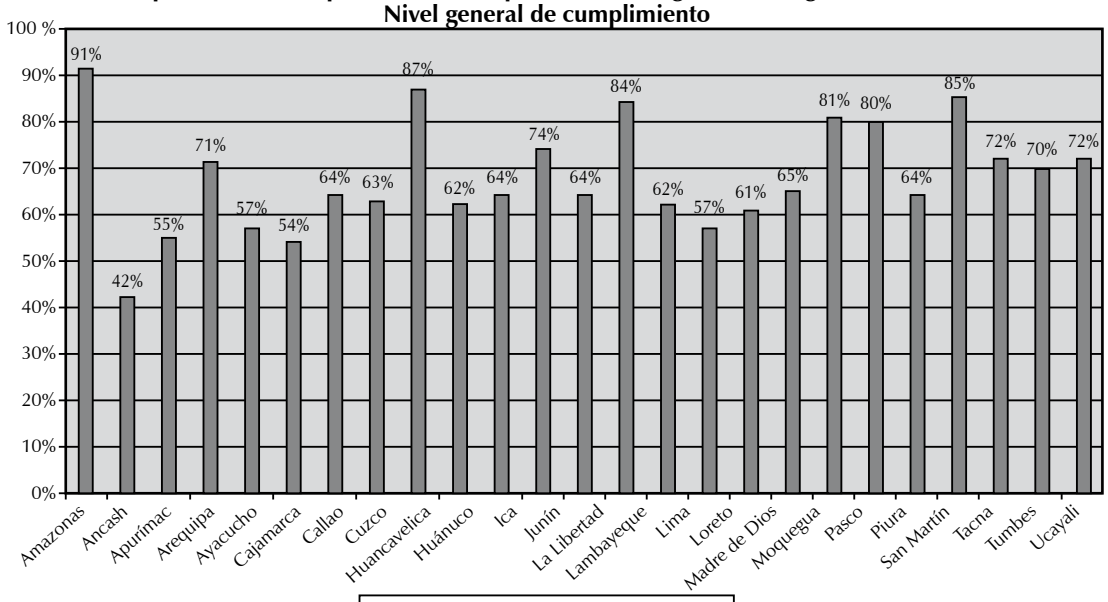
Otro mandato legal, esta vez de la Ley de Derechos de Información y Transparencia, es el de la implementación de los portales de transparencia, obligación que incluye a los gobiernos regionales y locales. Estas herramientas virtuales deben contener información presupuestal (ingresos y egresos), planilla de remuneraciones, instrumentos de gestión, plan anual de adquisiciones y contrataciones, y convocatoria a licitaciones, así como sus resultados, entre otros datos de interés para los ciudadanos. Tanto la Defensoría

[65] La información ha sido extraída de los boletines *MIM Informa* de octubre de 2010 para las regiones de Ayacucho, Ancash, Cajamarca, Moquegua, Puno y Tacna, disponibles en la página web del MIM: <http://www.mim.org.pe/>.

[66] Defensoría del Pueblo. *Criterios y recomendaciones para la rendición de cuentas en audiencias públicas*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2003.

del Pueblo como el Grupo Propuesta Ciudadana dan seguimiento al cumplimiento de la norma en relación con los portales de transparencia. De los reportes de ambas instituciones se hace evidente que la resistencia inicial de los gobiernos regionales a proporcionar información a través de los portales de transparencia ha cedido, y hoy en día se acercan bastante a los estándares adecuados. El siguiente gráfico[67] muestra que, con excepción de Ancash, todos los departamentos (gobiernos regionales y municipales de la capital) están por encima del 50% del cumplimiento de la norma, y algunos (Amazonas, Huancavelica y San Martín) se acercan bastante al 100%.

Promedio anual de cumplimiento
Supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales (2009)
Nivel general de cumplimiento



Promedio 1.ª- 2.ª - 3.ª - 4.ª supervisión

Se debe resaltar que los que están monitoreados son los portales de transparencia de los órganos descentralizados de gobierno. No sucede lo mismo con los ministerios, por ejemplo. Si bien la información externa (censos, información económica o electoral, y gastos e ingresos del Estado) se encuentra disponible, no sucede lo mismo, con frecuencia, con la información interna (planillas de remuneraciones, incluyendo las que complementa el PNUD; evaluaciones de programas; planes, licitaciones, etc.). Hoy en día, es probable que los gobiernos regionales y provinciales más grandes tengan portales de transparencia más actualizados y completos que los de los sectores del gobierno central.

En todo caso, los de los gobiernos descentralizados son también objeto de iniciativas del propio gobierno central para su mejoramiento. Tras varias directivas que han buscado operacionalizar los portales de transparencia, estableciendo estándares mínimos de información y rutinas de manejo de información, la Presidencia del Consejo de Ministros ha emitido, este año 2010, una norma (el Decreto Supremo 063-2010-PCM) que crea un portal estándar para el sector público, incluyendo los gobiernos descentralizados.

Si bien a primera vista pareciera una intromisión nacional en materias de autonomía regional o municipal, el portal estándar produce un conjunto de formatos que permiten a los funcionarios procesar la información, precisamente la que antes, en paralelo, debían remitir al MEF, a la Contraloría General de la República y al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE). Se ha diseñado un

[67] Tomado de Defensoría del Pueblo. «Cuarto Reporte y Balance Anual 2009 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento» [PDF]. Recuperado el 10 de marzo de 2011 del sitio web de la Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/boletines/adjuntia/IV-reporte-transparencia.pdf>.

conjunto de formatos que, al entregar información a los órganos de control, automáticamente alimentan el portal del gobierno regional. Aparentemente, ello no solo simplifica las tareas de procesamiento de información, sino que logra una enorme consistencia entre la información disponible en los diferentes niveles de gobierno. De este modo, todo se hace accesible a los ciudadanos en un formato amigable. Falta saber cuál será la reacción de las autoridades descentralizadas y si tendrán libertad para colocar otras informaciones (actas de sesiones de CCR, por ejemplo) que no necesariamente priorice la Presidencia del Consejo de Ministros. En todo caso, se trata de un avance en la construcción del gobierno electrónico.[68]

Este clima de derechos y fuentes de información abre también la oportunidad para el desarrollo de prácticas participativas asociadas a la vigilancia ciudadana, particularmente en ámbitos de acción en los que el Estado suele ser poco transparente, sea por una baja voluntad política de cumplir acuerdos de procesos participativos como el presupuesto participativo, sea por el hecho de que se trata de sectores donde el juego de intereses y de poderes fácticos es tan grande que suscita la desconfianza de los ciudadanos.

A. Los comités de vigilancia del presupuesto participativo

La conformación de comités de vigilancia del presupuesto participativo está normada desde el primer reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo. Como dijimos, este dispositivo legal entrega, a la sociedad civil, la responsabilidad de velar por que la autoridad cumpla con los acuerdos implementando los proyectos priorizados.

Según el Grupo Propuesta Ciudadana, los comités de vigilancia se conforman en la mayoría de regiones, pero tienen dificultades para vigilar el cumplimiento de los acuerdos por varias razones: el desconocimiento de sus funciones, los altos costos de desplazamiento, las limitaciones para acceder a la información pública y el escaso manejo de información sobre el ciclo del presupuesto.[69] Por todo ello, los comités de vigilancia terminan, a lo sumo, realizando veedurías de la ejecución física. Por otro lado, muchos de sus miembros viven en provincias lejanas.

Una de las razones que explican esta baja actividad es el hecho de que sus miembros son elegidos de entre los agentes participantes presentes, sin que se usen criterios como «soporte institucional y capacidades técnicas».[70] El tema es más importante de lo que parece a primera vista. En muchos casos, la complejidad de las tareas asociadas a mecanismos de participación demanda de los ciudadanos habilidades y conocimientos asociados, por lo general, a saberes expertos. Por ello, no logran ubicarse por encima de los funcionarios que los tienen o simplemente funcionan mecanismos excluyentes: mujeres sin calificación profesional o personas, en general, de bajo nivel educativo o poco hábiles en la lengua española quedan excluidos o no pueden cumplir sus funciones. Por el lado de las autoridades, hay argumentos excluyentes de semejante orden. Muchas de ellas arguyen que los miembros de los comités de vigilancia no entienden los límites de su función y asumen actitudes y acciones «como si se trataran de órganos estatales de control».

Las razones señaladas (falta de tiempo, distancia de la capital, carencia de recursos, y poca formación para entender y ejercer su función) llevan a una impresión general de que los comités de vigilancia funcionan mal (o que para funcionar requieren la asesoría experta de organizaciones de desarrollo).

Para Eduardo Ballón, los comités de vigilancia del presupuesto participativo se han instalado formalmente en la mayoría de los departamentos, pero tienen limitaciones aún mayores que

---

68 La información sobre el portal estándar me fue cedida por Epifanio Baca, a quien agradezco.

69 Grupo Propuesta Ciudadana. *Boletín de Vigilancia n.° 2. Balance del Presupuesto Participativo Regional*, noviembre de 2009.

70 Ibíd.

los CCR[71] en la medida en que dependen, en última instancia, de la voluntad de los gobiernos regionales. Si bien en varios departamentos se conformaron desde el año 2005, todavía no logran cumplir, en sentido estricto, su función con efectividad. De hecho, prácticamente ningún comité de vigilancia del presupuesto participativo logró vigilar la ejecución de los proyectos priorizados en el año 2007.

Los comités en las provincias tampoco parecen funcionar adecuadamente: tienen enormes dificultades para reunirse o para comunicarse entre ellos debido a sus limitados recursos económicos, al número exagerado de sus integrantes y a la irresponsabilidad de muchos de ellos. En el nivel distrital, sin embargo, la situación es diferente, pues allí es más probable en contrar comités de vigilancia dinámicos. En muchos casos, están acompañados incluso por comités de obra que vigilan la ejecución y los costos de los proyectos aprobados en el presupuesto participativo.

A pesar de todas las limitaciones señaladas, el número de comités de vigilancia se ha ido incrementando progresivamente: en el año 2005, solo en ocho de los veinticuatro departamentos, había comités de vigilancia conformados; en el año 2006, solamente cuatro departamentos carecían de comités de vigilancia.

Según el estudio del Banco Mundial antes citado sobre presupuestos participativos en el ámbito municipal, los comités de vigilancia encuentran los siguientes problemas:

(1) trabas de las autoridades para la entrega de información oportuna y completa;
(2) intentos de las autoridades por controlar al comité;
(3) una débil capacitación;
(4) falta de recursos disponibles para ejercer sus funciones; y
(5) una alta rotación de miembros, promovida por la duración anual de sus nombramientos.[72]

El último tema es particularmente importante: el ciclo de un presupuesto participativo es de un año, y ese es el mandato de su comité de vigilancia. Al año, sin embargo, suelen ser muy pocos los proyectos en ejecución (tardan dos o tres años en entrar al presupuesto institucional modificado [PIM]) y luego de terminado el año, o bien los miembros no desean seguir dedicando su tiempo a la tarea o bien las autoridades pretenden ya no reconocer su mandato. En los varios estudios sobre la descentralización encargados por EED en el año 2008, muchos de estos problemas se señalan para los casos regionales tratados. En Piura, por ejemplo, los comités no logran posicionarse con claridad, ni tampoco cumplir a plenitud sus funciones. Sus limitaciones serían las siguientes:

(1) carecen del soporte de sus organizaciones para financiar los gastos que deben realizar;
(2) sus miembros no se comprometen en la vigilancia y terminan desapareciendo; y,
(3) de hacerlo, tampoco logran elaborar un plan de trabajo, ni reciben el apoyo para analizar la información que obtienen.

Los dos últimos comités de vigilancia regionales mostraron mayor actividad pero no logran consolidarse como organizaciones y tener incidencia en el gobierno regional. Requieren de una estrategia de comunicación que los convierta en actores visibles en los medios, de modo que al volverse en líderes de opinión (con información suficiente y analizada) sean considerados referentes de la población piurana.[73]

En Arequipa, la conformación de los comités de vigilancia es esporádica y coyuntural. Se

[71] Ballón, Eduardo. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Lima: EED, 2008.

[72] Banco Mundial. «Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados». Washington D. C.: Banco Mundial, 2010. En prensa.

[73] Quezada Cielo, María Laura. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Piura*. Lima: EED, 2008.

tiene la sensación de inoperatividad debido a la apatía o desconocimiento de las facultades legales; y la escasa claridad sobre las obras y proyectos de impacto necesario para el desarrollo local y regional.[74]

En Cajamarca, entre los años 2004 y 2006, se realizaron procesos de presupuesto participativo regional, pero no se constituyeron comités de vigilancia. En el año 2007, para el presupuesto participativo regional del año fiscal 2008, se constituyó un comité de vigilancia regional propiamente dicho. Este se conformó con un representante de cada una de las cuatro zonas en que se dividió territorialmente el departamento, sobre la base de las dinámicas social, cultural y, sobre todo, económica. Los problemas identificados que explicarían por qué los comités de vigilancia no vienen cumpliendo su rol se encuentran en los siguientes factores:

(1) desconfianza generalizada entre los integrantes de los comités de vigilancia;
(2) limitado compromiso con el proceso;
(3) poca voluntad política de las autoridades para facilitar la vigilancia ciudadana;
(4) escasos recursos económicos;
(5) desconocimiento de sus funciones;
(6) limitadas capacidades de gestión;
(7) existencia de grandes distancias para coordinaciones y desarrollo de actividades; y
(8) poco acceso a información para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de su función de vigilancia.[75]

En el caso de San Martín, el Comité Regional de Vigilancia Ciudadana (CORVIC) integró, en el año 2007, a personas tradicionalmente excluidas: dos mujeres de la red regional Tantalla Warmikuna, dos dirigentes de discapacitados y un joven nativo de Alto Naranjillo. En la práctica, por falta de recursos, sus integrantes tuvieron grandes dificultades para reunirse y para conocer de sus funciones. Por ello, su institucionalidad se percibe aún como un tema pendiente.[76]

En el Cuzco, algo que desalienta a los participantes del Comité de Vigilancia es que ven que sus esfuerzos son infructuosos y carecen de peso; en primer lugar, porque la información que solicitan muchas veces llega con retraso. Este hecho no necesariamente se da por falta de interés sino, sobre todo, porque el gobierno regional carece de un sistema que centralice y sistematice la información existente para poder procesarla cuando se requiere. Otro factor que desmotiva es la falta de recursos, por lo que sus miembros no pueden movilizarse para vigilar si se está cumpliendo o no la ejecución del programa de inversiones o si se está realizando el avance físico de los proyectos. Finalmente, está el hecho de que las personas elegidas para conformar el comité de vigilancia, no conocen bien los roles o funciones que les toca cumplir. En algunos casos confunden su rol con el de fiscalización o el de intermediación de proyectos de su interés.[77]

Un caso interesante es el de la Red de Comités de Vigilancia de la Región Tacna. Allí, comités de vigilancia del presupuesto participativo regional, provincial y, en algunos casos, distrital, particularmente los de la ciudad, han constituido una red: sus sesiones e informes logran tener presencia en medios y abrir una agenda de discusión regional. Por otro lado, el funcionar en red permite a una institución regional, el MIM, darles capacitación y apoyar la búsqueda de información, así como asesorar conjuntamente la elaboración de los informes. En la red se encuentran, incluso, comités de vigilancia de años anteriores (2007 y 2008) que siguen dando seguimiento a acuerdos que aún están sin cumplirse.

Uno los principales problemas del Comité de Vigilancia de Ica ha sido la escasa voluntad

[74] Manzur Suárez, Víctor. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Arequipa*. Lima: EED, 2008.

[75] Gonzales Anampa, Alex Martín. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cajamarca*. Lima: EED, 2008.

[76] Ascama Sánchez, Liana. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de San Martín*. Lima: EED, 2008.

[77] Alvizuri Cazorla, Ilse. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cuzco*. Lima: EED, 2008.

de las autoridades y funcionarios del gobierno regional de colaborar con sus actividades, hecho que se ha traducido en demoras para entregar la documentación solicitada o en la entrega de información incompleta. Otro problema es de índole económica, pues no podían reunirse por falta de recursos para desplazarse. De hecho, carecían un presupuesto especial, lo que generaba trabas logísticas para obtener fotocopias de los documentos o verificar el estado de las obras. Aparte de las dificultades mencionadas, los integrantes del comité de vigilancia del 2006 carecían, por ejemplo, de teléfono o correo electrónico. Según la información con que se cuenta, si bien las organizaciones sociales los eligen, luego no les brindan el apoyo necesario para cumplir su función y menos para fortalecer el espacio que crean. En la práctica, se quedan solos para cumplir una función que no les va a reportar ningún beneficio y, más bien, les demandará esfuerzo y tiempo.[78]

Un estudio en profundidad realizado por Epifanio Baca en el departamento de La Libertad recoge opiniones sobre los comités de vigilancia de diferentes sectores. Técnicos y profesionales entrevistados de diversas instituciones opinan que, en estos espacios, no están representados los más pobres. Sostienen, además, que los comités dependen mucho del interés de sus miembros y ellos cambian debido a la rotación anual. Ello, por tanto, reduce sus posibilidades de realizar una vigilancia permanente.

Igualmente, se destacan las dificultades que tiene el comité para obtener información completa y oportuna del gobierno municipal. En varios casos, los miembros del comité han debido recurrir a instancias como la Fiscalía o la Defensoría del Pueblo para poder obtener la información solicitada. A pesar de estos problemas, los actores entrevistados destacan que la sola existencia de un comité de vigilancia ayuda a reducir la corrupción. El autor contrasta la situación de un distrito rural como Simbal, con dificultades para realizar la acción de vigilancia, con la de uno como Salaverry, con un comité con mucho mejor desempeño.

La opinión de los agentes participantes no es muy diferente. A nivel de la región opinan que el trato que recibe el comité de vigilancia por parte de los funcionarios del gobierno regional es malo. Por otro lado, sostienen que los miembros de los comités de vigilancia son los encargados de supervisar las obras en ejecución y de verificar el cumplimento de las metas propuestas. Sin embargo, estas funciones no podrían realizarse, porque carecen de recursos económicos para trasladarse y de cualquier tipo de apoyo logístico para el cumplimiento de sus labores.

Por su lado, los agentes participantes provinciales manifiestan que existen acuerdos previos al momento de realizarse la elección de los miembros del comité de vigilancia por el cual los elegidos son simpatizantes del alcalde y no se produce mayor control sobre los proyectos. Por otro lado, indican que los comités carecen de apoyo logístico y que, por ello, no pueden hacer, por ejemplo, sus reuniones semestrales. De esta manera, los comités de vigilancia son instancias débiles que, en muchos casos, carecen de un reglamento interno, no mantienen reuniones periódicas y terminan desarticulándose.[79]

En conclusión, el mecanismo parece funcionar mal o, en todo caso, no constituye un mecanismo de presión a las autoridades que garantice el cumplimiento de los acuerdos de presupuesto participativo. Por otro lado, el beneficio para los miembros es muy pequeño en relación con los costos que significa participar (tiempo, desplazamiento, reuniones y fotocopias). Finalmente, la sociedad no parece tampoco estar pendiente de sus conclusiones.

Quizás falta también aclarar un aspecto de su función. Muchas veces se considera (y acaso sus miembros lo asumen) que los comités de vigilancia permiten a la sociedad civil luchar

---

78 Rodríguez Doig, Enrique. *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Ica*. Lima: EED, 2008.

79 Baca, Epifanio y Gerardo Castillo. *Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Estudio de caso*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009.

contra la corrupción en las municipalidades.[80] Es evidente que no pueden hacerlo y parte de la frustración de su funcionamiento es que no logran tener un impacto en ese nivel. El problema podría ser el hecho de cargar sobre estas instituciones una responsabilidad de este tipo y no sobre las organizaciones del Estado peruano encargadas de hacerlo (Ministerio Público y Contraloría General de la República).

Hay que considerar que la descentralización —y diferentes normas que descentralizan el gasto desde el FONCOMUN hasta las leyes de relativas al canon— produce más de 2.000 unidades de gobierno que ejecutan presupuestos importantes. Entre tanto, el órgano de control no ha procesado una reforma del mismo nivel y, por lo tanto no está en condiciones de garantizar que, en todas esas unidades de gobierno, cada sol se invierte en beneficio de la población y no en beneficio privado. Esta notable incapacidad de control lleva a la instalación de una desconfianza generalizada, justificada o no, en los órganos de gobierno descentralizados. De hecho, muchos esperan que organismos de participación ciudadana como los comités de vigilancia cumplan la función de control.[81]

B. La vigilancia de las industrias extractivas

Las enormes rentas asociadas a las industrias extractivas, los contratos de concesión secretos y los débiles mecanismos de control del alto riesgo ambiental abren el tema de la vigilancia de las industrias extractivas a la participación ciudadana. Al respecto, interesa analizar tres tipos de instituciones que desarrollan el tema: la Red Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos, la iniciativa MIM y la Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

1. La Red Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos

Se trata de una red de cerca de cuarenta organizaciones de base que fomentan la participación de la sociedad, en especial de las comunidades campesinas, las empresas mineras y el Estado. Esta participación busca generar mecanismos de verificación que colaboren con la evaluación de los impactos ambientales que ocasiona la actividad minera. En este sentido, los comités de monitoreo participativo tienen la función de apoyar en la vigilancia ambiental a las autoridades competentes (Dirección General de Salud Ambiental [DIGESA] y la Autoridad del Agua [ADA]). Varios de estos comités se habrían constituido en el marco de las negociaciones de conflictos entre empresas mineras y comunidades de base.

Articulados al grupo de diálogo Minería y Desarrollo Sostenible, los comités participan de sus reuniones.[82] En ellas, participan también diversas ONG, consultores y representantes de oficinas públicas y de empresas mineras. El grupo, abre una agenda para el tratamiento concertado de temas asociados al impacto ambiental de las industrias extractivas y eventualmente puede reducir la conflictividad. Pero, más allá de ello, lo interesante es que incorpora a las comunidades que hacen vigilancia local al interior de un marco institucional, de diálogo nacional, en el que sus reportes se procesan.

De hecho, muchas acciones de vigilancia local se han organizado, y sus reportes no han dado lugar a ningún resultado. Organizaciones como las que estuvieron integradas en el Núcleo Educativo Regional de Ayacucho —impulsado por el Foro Educativo— animaron la vigilancia de padres de familia en pequeños pueblos sobre

---

[80] Un manual sobre comités de vigilancia de presupuesto participativo elaborado por Comisión Episcopal en Acción señala lo siguiente: «aportar al fortalecimiento de los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo, expresión de nuestro compromiso de apoyar la participación de la sociedad civil para la reorientación y consiguiente rehabilitación ética de la política». Véase http://www.ceas.org.pe/DEMOCRACIA%20PARTICIPATIVA/Presupuesto%20Participativo/Comites_de_Vigilancia.pdf

[81] No está de más recordar los trágicos sucesos de Ilave: la sospecha sobre actos de corrupción llevó a la población a una huelga que exigía la presencia de la Contraloría. Tras dos meses espera y en un confuso contexto, el alcalde resulta asesinado por la población. Seis meses después, llega por fin la misión de Contraloría y descubre que el alcalde asesinado no había cometido los actos que se le imputaban.

[82] La información ha sido tomada de la página web del grupo de diálogo Minería y Desarrollo Sostenible: <http://www.grupodedialogo.org.pe/>.

el cumplimiento —habitualmente el incumplimiento— de la jornada de trabajo de maestros en las escuelas rurales. Los reportes, que mostraban la existencia de profesores que llegaban los martes y se retiraban los jueves, no dieron lugar a ninguna respuesta de las autoridades, en tanto que estos comités no están integrados a plataformas donde sus informes se analicen junto con las autoridades educativas y generen sanciones.

La ausencia de estos actores vigilantes en los consejos participativos regionales de Educación (COPARE), por ejemplo, le quita importancia a una labor minuciosa y dedicada de la sociedad controlando a los proveedores de servicios públicos. Incluso, muchos comités de vigilancia del presupuesto participativo tienen poco espacio para procesar socialmente sus informes, y estos no terminan orientando decisiones.

Cuadro 8
Miembros de la Red de Comités Participativos de Monitoreo y Vigilancia Ambiental

1.	Asociación Comoca Este (Comisión de Monitoreo de la Calidad y Cantidad de Agua de Canales de Riego, comprende el centro poblado de Combayo, el distrito de la Encañada y Huacataz, y el distrito de Baños del Inca)
2.	Asociación Comoca Sur (Comisión de Monitoreo de la Calidad y Cantidad de Agua de Canales de Riego, comprende los centros poblados de Porcón Alto, Porcón Bajo, la Ramada, Río Grande y Huambocancha, en el distrito de Cajamarca, y el centro poblado de Santa Bárbara, en el distrito de Baños del Inca, provincia de Cajamarca).
3.	Centro para el Monitoreo Ambiental de Las Bambas
4.	Comisión de Gestión de Medio Ambiente de Huallanca
5.	Comisión de Monitoreo Ambiental Participativo de la Mesa de Diálogo del Caso Aruntani
6.	Comité Ambiental a nivel Distrital de Colquioc
7.	Comité Ambiental de Asociación Multisectorial Ayash
8.	Comité Ambiental de Cajacay
9.	Comité Ambiental de Chasquitambo
10.	Comité Ambiental de Cuenca de Santa Cruz de Pichiú
11.	Comité Ambiental de San Antonio de Juprog
12.	Comité de Defensa del Medio Ambiente de la Provincia de Aija
13.	Comité de Medio Ambiente Angu Raju del Centro Poblado de Carhuayoc
14.	Comité de Medio Ambiente de San Marcos
15.	Comité de Monitoreo de Aquia
16.	Comité de Monitoreo de Arasi
17.	Comité de Monitoreo de la Cuenca del Río Huallaga
18.	Comité de Monitoreo de la Cuenca del Río San Juan
19.	Comité de Monitoreo de la Cuenca del Río Tingo
20.	Comité de Monitoreo Participativo Cuenca del Río Rejo Granja Porcón)
21.	Comité de Monitoreo Participativo del Canal Encajon Collatan y Canal Quishuar
22.	Comité de Monitoreo Participativo Río Quebrada Honda El Campanario
23.	Comité de Monitoreo Participativo Sedacaj-Cuencas Río Grande y Porcón
24.	Comité de Monitoreo y Gestión del Caserío de Vista Alegre Alto-Hualgayoc
25.	Comité de Monitoreo, Vigilancia y Fiscalización Ambiental de Huarmey
26.	Comité de Vigilancia Ambiental Comunitaria de Tumpa
27.	Comité de Vigilancia Ambiental de la Mesa de Diálogo Tintaya-Comunidades
28.	Comité de Vigilancia y Monitoreo Ciudadano de Yauli
29.	Comités de Medio Ambiente en las Zonas de Influencia del Proyecto la Granja-Río Tinto
30.	Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental-Monitoreo de Subcuenca del Río Chonta
31.	Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental-Monitoreo de Subcuenca del Río Mashcon
32.	Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental-Monitoreo de Vertimientos de Minera Yanacocha
33.	Mesa de Dialogo de la Provincia de Aymaraes-Comisión Ambiental
34.	Red Regional de Comités Ambientales de Ancash (RRCAA) (la red Integra a 12 comités de monitoreo de la región de Ancash)
35.	Secretaria Ambiental de Vicos-Cosavi
36.	Subcomité de Monitoreo de la Calidad del Agua-Jangas

Es difícil saber si, en un sector tan controlado por poderes fácticos como el de Energía y Minas, los reportes de vigilancia de las bases de la Red de Comités Participativos de Monitoreo y Vigilancia Ambiental tienen algún impacto significativo. Sin embargo, la cercanía de DIGESA y el espacio de discusión con las propias empresas mineras pueden tener influencia. En todo caso, interesa resaltar la importancia de la articulación de acciones de vigilancia.

2. La iniciativa Mejorando la Inversión Municipal (MIM)

El MIM es una iniciativa de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), parte del Grupo Banco Mundial, que apoya las acciones de vigilancia de la sociedad civil sobre la inversión municipal en los gobiernos locales de las regiones que reciben un alto canon minero por la ubicación en ellas de yacimientos importantes en explotación.[83]

El proyecto MIM, que funciona como una red nacional de seis MIM regionales, parte de la constitución de un consejo directivo formado por organizaciones de la sociedad civil de la región (cámaras de comercio, colegios profesionales,[84] universidades y, eventualmente, ONG).[85] En cada MIM se instala un pequeño equipo técnico, de entre dos y tres personas.

La misión de estos equipos y consejos directivos MIM es promover y facilitar la rendición de cuentas por parte de las municipalidades. Además, están encargados de crear consciencia en la sociedad civil y en la población en general sobre la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos de canon para contribuir al desarrollo integral y sustentable de la localidad.

Se trata, pues, de incentivar un diálogo informado entre las autoridades locales y la ciudadanía sobre la inversión municipal y el uso del canon minero para contribuir a mejorar el impacto de las inversiones locales. Lo central del trabajo es producir información sobre el uso de canon en las municipalidades y difundirlo en la sociedad local. Para ello, se monitorea la información sobre dieciocho municipalidades. Hay tres productos informativos básicos:

1. En primer lugar, unos «hallazgos» semanales que se envían a la prensa regional y que contienen información sobre los recursos transferidos a las municipalidades, la gestión de inversiones que realizan las municipalidades y los espacios de participación.
2. En segundo lugar, unos boletines semestrales MIM Informa, que presentan datos consolidados cada semestre sobre las transferencias de canon minero y el uso de dichos recursos en las inversiones de las municipalidades monitoreadas por el proyecto MIM. Además, presentan los resultados de un sondeo de opinión sobre la gestión municipal. Adicionalmente, se preparan unas Cartillas de presupuesto participativo con información sobre la inclusión de los proyectos priorizados en los presupuestos municipales, a cuya ejecución se da seguimiento.
3. Finalmente, cada semestre se producen las libretas de calificación ciudadana (LCC), que presentan también los resultados de la encuesta de percepciones referidas a la calificación de los servicios públicos y toda la información disponible sobre las condiciones de provisión del servicio en las municipalidades monitoreadas. Buscan identificar, desde la perspectiva de los usuarios, los ámbitos en los que inversión municipal podría mejorar el acceso de la población a servicios básicos o su calidad. Se presentan en sesiones con presencia de autoridades y organizaciones sociales (se han presentado LCC sobre el servicio de alcantarillado, la

[83] El canon minero está constituido por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras y de explotación de gas; por su parte, el petrolero, más antiguo, se calcula de manera distinta. El canon es la forma principal de participación de los gobiernos descentralizados en las rentas que le generan al Estado la explotación minera. No es la única participación, pues también están las regalías mineras. Sin embargo, estas no las pagan todas las empresas, pues ello depende de sus contratos (nunca públicos) de estabilidad tributaria.

[84] Particularmente, aquellos que puedan emitir opinión sobre la calidad de la inversión sustentada en el canon —contadores e ingenieros—.

[85] Recientemente se han integrado también mesas de concertación de lucha contra la pobreza como en Moquegua y Ayacucho.

educación básica, la seguridad ciudadana y el servicio de recojo y procesamiento de residuos).

Pero esta iniciativa constituye, sobre todo, un operativo de comunicación. La información que producen los MIM tiene llegada constantemente a la prensa. Hay un conjunto de actividades en relación con la prensa regional que logran el interés de los periodistas, particularmente unos talleres semestrales que, junto con elevar la calidad de los medios, acercan el proyecto a ellos. El siguiente cuadro muestra la presencia del MIN en prensa durante un semestre:

Cuadro 9
Presencia del MIM en los medios de información
(enero-julio de 2009)

MIM	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	TOTAL
ANCASH	1	2	19	13	6	18	32	**91**
AYACUCHO - HUANCAVELICA						15	10	**25**
CAJAMARCA	31	41	31	14	27	50	65	**259**
MOQUEGUA	6	3	5	15	8	19	11	**67**
PUNO	17	23	6	9	10	17	59	**141**
TACNA	14	17	35	25	46	45	38	**220**

El principio es que nunca se paga a los medios de comunicación. El MIM se posiciona como una suerte de agencia de prensa. Para llegar a zonas periurbanas y rurales se montan, además, operativos de información («caravanas»), en las que se lleva mucha información en cartillas y dramatizaciones a cargo de grupos de voluntarios juveniles. Desde hace unos meses, algunos radios emiten gratuitamente unas «píldoras educativas radiales» y hasta han cedido espacios para programas radiales semanales.

La hipótesis del MIM es que una sociedad informada participa en mejores condiciones, con más propuestas, y termina (por vigilancia, participación y presión de los medios y la sociedad civil) mejorando la inversión. La misma encuesta (lo más costoso del proyecto, pues se aplica en dieciocho municipalidades) que recoge la opinión de la población sobre la gestión de la municipalidad, su programa de inversiones y los servicios que originan las LCC, mide también el impacto del proyecto en el conocimiento que la sociedad tiene acerca del canon minero, la inversión municipal y los derechos de información y participación.

El proyecto logra permanentemente transparentar la gestión pública municipal y abrir la agenda de inversiones. Sus interlocutores principales son organizaciones (juntas vecinales y organizaciones de base) y comités de vigilancia. Muchos representantes se acercan a las oficinas para obtener información cada vez que van a realizar gestiones en la municipalidad o protestar por la falta de un servicio.

¿Mejora la calidad de la inversión municipal? El proyecto no tiene indicadores para ello. Además, es difícil medirlo en municipalidades en las que los volúmenes de canon son enormes (San Marcos en Ancash o Ite en Tacna con los mayores niveles de canon per cápita). En estos casos, las autoridades suelen generar actitudes poco transparentes. A pesar de todo ello, lo que parece cierto es que la población discute más sobre sus recursos.

En este caso, la red nacional no es tan importante para la vigilancia, pero sí para homogeneizar la calidad técnica de la información y los productos informativos. De mayor importancia es, en todo caso, el operativo mediático y la generación de espacios de diálogo entre organizaciones y representantes estatales a la hora de presentar, en conferencias amplias de prensa, los productos semestrales.

3. La Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) para la transparencia de las industrias extractivas

Las industrias extractivas son poco transparentes. Un estudio realizado por el Grupo Propuesta Ciudadana[86] muestra el bajo cumplimiento de las normas de transparencia del programa minero de solidaridad, el pacto entre el gobierno y 39 empresas que eludió la demanda de poner un impuesto a las sobreganancias mineras, es una muestra. Se incumple casi en todos los casos el compromiso de transparentar la información sobre los fondos para financiar proyectos y de convocar a instituciones de la sociedad civil para determinar los proyectos a los que se aplicaría, por lo que es difícil saber en qué se han aplicado los 1.800 millones de soles aportados desde el año 2007. El informe muestra que los reportes consolidados del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) sobre los informes presentados por las empresas no incluyen ni la identificación de las instituciones que se convocan a compartir la responsabilidad de decidir el uso de los fondos, ni datos precisos sobre los proyectos.

La forma en que opera el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) expresa una tendencia a la privatización de las decisiones y la operación de fondos. De hecho, estos debieran servir para políticas redistributivas, en vez de dedicarse a mejorar la imagen de las empresas en las zonas donde operan y tratar de evitar conflictos. Algo semejante guió probablemente la decisión del gobierno de Toledo de incrementar el porcentaje de impuesto a la renta que se entrega como canon a las municipalidades y gobiernos regionales donde se ubican los yacimientos mineros: que las personas de los entornos de los yacimientos sintiesen el beneficio que les daba el tener una empresa minera en la zona.

Este tipo de privatización y localización de fondos, que debieran permitir más bien una planificación de la intervención estatal, muestra las dificultades de abrir la información y la participación en los territorios en que se generan las mayores rentas del país. Además, este tipo de comportamiento se refuerza con la idea —falsa— de que las empresas privadas darán mejores beneficios a los pobladores que el Estado.

Es como contrapeso de este tipo prácticas que surge, en el ámbito internacional, la iniciativa EITI para la transparencia de los recursos generados por las empresas extractivas. Los enormes montos involucrados y el secreto de los contratos (que tiende a ser una práctica generalizada internacionalmente) generan, además, la sospecha sobre el destino indebido, la corrupción y el uso privado de este tipo de rentas públicas.

La iniciativa consiste en un acuerdo de alcance internacional entre el gobierno, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. Su fin es promover una mayor transparencia y rendición de cuentas de los pagos efectuados por la actividad minera, gasífera y petrolera. La iniciativa convoca a las empresas a suscribir libremente convenios de transparencia de información. En el Perú, existe una Comisión Internacional EITI, y es el único país de América Latina en el que funciona.

Los tres sectores que por esta iniciativa deben llegar a un acuerdo son los Estados, las empresas mineras y los representantes de la sociedad civil. Por el Estado intervienen los ministerios de Economía y Finanzas, y de Energía y Minas (los que concentran la información sobre las rentas que genera el sector); por las empresas mineras, petroleras y gasíferas, intervienen actualmente representantes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, la empresa Southern Peru Copper Corporation, la Compañía Minera Antamina y la empresa Repsol Exploración Sucursal del Perú; y por la sociedad civil, la ONG CooperAccion, el Grupo Propuesta Ciudadana, el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad del Pacífico.

La comisión en el Perú está abocada a lograr su reconocimiento internacional (actualmente es país candidato) y a la realización del primer

[86] Grupo Propuesta Ciudadana. *El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo y los Fondos Sociales*: Evaluación de Transparencia. Reporte de Vigilancia n.°1. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, julio de 2010.

estudio de conciliación entre la información proporcionada por 33 empresas mineras, petroleras y gasíferas, y la que declara el gobierno peruano, un estudio que acaba de concluir. Este estará accesible de manera completa a través del portal de EITI Perú. La empresa consultora debió alterar el cronograma por la falta de disposición de las entidades del Estado para brindar información, a pesar de existir un previo acuerdo con la Comisión Nacional EITI-Perú. Otros factores limitantes fueron la burocracia al interior de los órganos del Estado y la falta de control e información real de algunas entidades del Estado (no hay, por ejemplo, un control sobre la titularidad de los denuncios mineros).

La iniciativa y sus avances son, sin embargo relativamente desconocidos. A lo largo de 2009, los representantes de la sociedad civil se han preocupado por tratar de abrir a la opinión pública el proceso de implementación de la EITI. En abril y septiembre de 2009, por ejemplo, los representantes de la sociedad civil en la Comisión Nacional EITI-Perú presentaron cartas dirigidas a la Secretaría EITI-Perú, solicitando actualizar la página web, en la que esperan colocar las actas de las reuniones y las comunicaciones generadas en el grupo de trabajo.

Un balance preparado por CooperAcción (2009), institución miembro de EITI y representante de la sociedad civil, da cuenta de las muchas dificultades para avanzar en la consecución del estatuto de «país cumplidor». Entre estas, la principal es la falta de voluntad del gobierno por impulsar la iniciativa y remover las normas que impiden un adecuado estudio de conciliación. El balance reflexiona sobre la facilidad del gobierno peruano para suscribir acuerdos que no tiene la clara voluntad de cumplir. En todo caso, propone que la iniciativa debiera proponerse metas más ambiciosas como promover la transparencia de los contratos de concesión minera o petrolera de manera que sean públicos los acuerdos tributarios.

Así mismo, señala, por un lado, la necesidad de transparentar la propia EITI Perú, colgando en su portal las actas de sesiones, así como las cartas que se han cursado sus miembros; y, por el otro, la de hacer un enorme esfuerzo de difusión, que incluya un plan de comunicaciones y la organización de foros de debate público.

Para que la iniciativa tenga mayor impacto, probablemente falta hacer dos cosas: la primera es que las empresas transparenten sus costos, de manera de saber si el cálculo del impuesto a la renta, la principal renta a conciliarse, es adecuado; y la segunda, que el Estado (mejor dicho, el gobierno central) transparente qué hace con el 50% de la renta minera y petrolera que se queda en sus manos (el otro 50% pasa como canon a los gobiernos descentralizados, y allí es fácil seguirle la pista). En el gobierno central, nadie sabe en qué se está invertido el enorme capital recaudado entre los años 2002 y 2010.

Preguntados los informantes sobre las instituciones que vigilan el uso de los fondos públicos de las empresas extractivas, ninguno mencionó la iniciativa EITI (se mencionan el MIM y las instituciones de sus consejos directivos; el Centro Ecuménico de Participación y Acción Social [CEDEPAS]; el Grupo Propuesta Ciudadana, el Arzobispado, Caritas, el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas o la Defensoría del Pueblo). De hecho, la iniciativa, incluso en zonas de presencia importante de actividades extractivas, es todavía desconocida. No se menciona ni en Cajamarca, donde se avanza en descentralizar el mecanismo y se ha desarrollado un estudio específico de conciliación. En general, sobre el tema señalan que las propias empresas dan información (a manera de publicidad) solo de sus programas de responsabilidad social.

El tema de las industrias extractivas parece generar interés de la sociedad más en lo referido a los probables impactos ambientales que a las rentas que genera. Un programa como MIM tiene audiencia no necesariamente porque abra el tema de canon minero, sino porque muestra información sobre su uso (o mal uso) por las municipalidades. Quizás las enormes rentas y la poca transparencia se asumen como parte de esa enorme y desconocida cantidad de dinero que tiene efectos en el crecimiento económico, pero poco impacto en la vida de las personas.

IV. Recomendaciones y propuestas

Los mecanismos de participación ciudadana, particularmente en los gobiernos descentralizados, pueden ser un elemento clave para que la sociedad peruana logre consolidar su democracia, controlar la excesiva influencia de los poderes fácticos (económicos, militares y eclesiales); combatir las extremas desigualdades promoviendo la dotación de servicios públicos con mayor alcance y calidad, y adaptados a la diversidad de situaciones territoriales del país, y generar mecanismos de inclusión política y social en poblaciones sin capacidad de voz política, manejadas como objeto de clientela o restringidas a la protesta (y la represión) como mecanismos para obtener bases mínimas de igualdad y derechos.

En la actualidad, el enorme montaje de mecanismos de participación de la primera mitad de los 2000 está en proceso de desmantelamiento, en parte facilitado porque el enorme esfuerzo de construcción institucional terminó produciendo instituciones poco eficaces y generando un creciente desencanto. Pero a pesar de su poca eficacia, aun miles de pequeñas organizaciones de base, juntas vecinales o comunidades, siguen entrando por los resquicios que quedan abiertos en los gobiernos locales para reproducir alguna relación con el Estado. En su dispersión, no articulan iniciativas de reforma o protesta por el desmantelamiento creciente de los espacios donde pueden proponer algún cambio en la calidad de su vida y en sus condiciones económicas.

Probablemente, antes de que las puertas se cierren del todo, un nuevo esfuerzo de reforma podría emprenderse.

A. Mejorar la eficacia de los mecanismos de participación

El desaliento de los agentes participantes y las organizaciones sociales en procesos de elección de representantes a los CCR o CCL se asocia a la baja eficacia de los mecanismos construidos. Tres factores condicionan la eficacia: la representatividad de los participantes directos, la mayor o menor discrecionalidad de las autoridades y la capacidad de la sociedad civil de producir consensos y no trabar la toma de decisiones.

Mejorar su eficacia (reducir la discrecionalidad de las autoridades, mejorar representatividad y desarrollar consensos y propuestas comunes) permitiría que formas no institucionalizadas de intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones (los *lobbies* y las acciones colectivas disruptivas) pierdan eficacia y legitimidad, incrementen sus costos y sean cuando menos, menos recurrentes.

1. Abandonar las «muñecas rusas»

Los mecanismos de participación requieren adaptarse simultáneamente al nivel de gobierno y al tipo de sociedad en que se desarrollen. Hoy en día, las normas que rigen mecanismos participativos son iguales para gobiernos extremadamente diferentes.

Una alternativa es priorizar mecanismos para cada nivel de gobierno. Se podría pensar en un sistema de participación con énfasis diferenciados:

a) Mantener en el nivel regional una instancia de CCR es importante, pero requiere fortalecerse

Si bien el porcentaje de sociedad civil en el cálculo de representantes puede mantenerse en 40% (lo contrario requeriría un cambio normativo enorme), un sistema alternativo podría establecer el número de miembros del CCR no en función del número de provincias sino en función de los requerimientos de participación de la sociedad civil. En otras palabras, podría establecerse que cada consejo regional estableciera una estrategia de representación que determinara cuántos representantes de sociedad civil requeriría una representación suficiente de la diversidad regional (en ningún caso podrían ser menos que ahora). Ese número sería el 40% del CCR, y el estamento de alcaldes incorporaría a los alcaldes provinciales y a un número de alcaldes distritales suficiente para producir el 60% restante.

La composición de la sociedad civil podría establecerse entonces por sectores o pueblos (ciudadanos indígenas y personas de raza negra), o por corredores o cuencas. De este modo, las organizaciones de la región pertenecientes a un sector o una unidad territorial elegirían su representante. La elección por sectores (o incluso corredores) permitiría mantener este referente para la rendición de cuentas e incluso para la elaboración de las propuestas que los representantes lleven al CCR. Cada sector podría elaborar un «plan de incidencia» (qué puntos lograr, cómo negociar alianzas con otros representantes y con qué alcaldes) del que el representante al CCR sería el vocero. La ausencia sostenida de reuniones de elaboración de mandato y de rendición de cuentas provocaría la pérdida de la representación del sector.

Una ventaja adicional sería el fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones y la «creación» de representaciones efectivamente regionales, aunque no «preexistan» al mecanismo. No hay que esperar que una federación departamental campesina exista —hoy existen poquísimas— o una asociación regional de PYMES se forme —casi no existen hoy— para que pueda haber representación campesina regional o representación de pequeños y medianos empresarios; esta se puede suscitar por convocatoria. Estas bases enormes de las sociedades regionales carecen de formas piramidales de organización y bases campesinas de una región o núcleos de PYMES podrían convocarse para elegir sus representantes.

Una representación más compleja y variada requiere, además, resolver el problema de los recursos: los gobiernos regionales debieran reponer los gastos de pasajes y viáticos de representantes de fuera de la ciudad capital. Un CCR no puede ser capitalino. Finalmente, la dotación de recursos podría financiar un comunicador cuya función sería asegurar la cobertura por los medios de comunicación regionales de las sesiones, elecciones y opiniones de representantes. Un CCR debe ser público. Además, una dieta por sesión colaboraría a disminuir la ausencia de alcaldes y representantes de la sociedad civil en las sesiones. En conjunto, para los gobiernos regionales, esta posibilidad significa pequeños presupuestos, pero su impacto puede ser grande.

¿Qué puede hacer un CCR de las características mencionadas? Podría ser el referente de la concertación de un plan regional para el período de gobierno con la autoridad elegida que, por el peso de su votación, debiera tener la oportunidad de proponer a la región su plan o su estrategia de cuatro años para hacer avanzar los planes estratégicos concertados de largo plazo; un plan con indicadores de seguimiento y de término.

Un CCR fortalecido por la representación podría concertar el presupuesto multianual de inversiones e introducir correcciones cada año en función de un seguimiento de indicadores. Además, sería el referente de la rendición de cuentas, entendida como la información de lo actuado y, sobre todo, del avance de los indicadores, analizados por una comisión técnica, autónoma y con recursos. Un plan y un presupuesto regional para cuatro años, concertado con un CCR representativo, podría seguir un esquema como el siguiente:

		año 1												año 2												año 3												año 4											
		e	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	e	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	e	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	e	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d
Inicio	Se modifica presupuesto de año (gobierno anterior) según prioridades de 100 días.																																															
	Se ejecuta el presupuesto del año (gobierno) anterior con modificaciones.																																														
	Gobierno electo elabora un plan de cuatro años: precisa para el período las prioridades del PDRC. Contiene: prioridades, proyectos e indicadores por año.																																														
Concertación	Plan se concierta con CCR (modificado): objetivos, prioridades e indicadores.																																														
	Se introducen modificaciones.																																														
	Se preparan proyectos (viabilidad SNIP) de acuerdo a prioridades por año: se va formando cartera.																																														
	Se elabora un presupuesto el año 2.																																														
	Se concierta techo presupuestal participativo el año 3.																																														
	Se elabora presupuesto participativo multianual (3 años).																																														
Presupuesto participativo	CCL ajusta plan multianual.																																														
	Agentes participantes priorizan paquete de proyectos de años 3 y 4.																																														
	Gobierno regional y comité de vigilancia elaboran estudio de avance.																																														
	Se evalúa avance de ejecución y de indicadores.																																														
Presupuesto participativo y rendición final cuentas	Gobierno regional y comité de vigilancia elaboran estudio de avance.																																														
	Se evalúa avance de ejecución y de indicadores.																																														
	CCL ajusta plan multianual.																																														
	Agentes participantes priorizan paquete de proyectos de año 1 del próximo gobierno.																																														
	Gobierno regional y comité de vigilancia elaboran estudio de avance.																																														
	Se evalúa cumplimiento del plan y se da cuenta.																																														

b) Construir la base del triángulo

El proceso de concertación permitiría producir las comisiones sectoriales específicas para la elaboración y seguimiento de políticas públicas. Pero las organizaciones de la sociedad civil que participen tendrían como referencia sus sectores y el CCR. En este ámbito, es posible imaginar asambleas de participantes en comisiones y CCR para adecuar las políticas al plan concertado y establecer estrategias conjuntas de acción si la autoridad desconoce los acuerdos. Asambleas de este tipo tendrían cobertura de los medios de comunicación, y eso, por un lado, potenciaría liderazgos regionales y, por el otro, abriría una agenda en la sociedad regional.

Es necesario revisar la normativa de los consejos regionales y locales de Educación y Salud, integrando a los usuarios de dichos servicios (los «clientes» en los términos del Banco Mundial); o, cuando menos, organizar consultas populares para conocer la opinión de los usuarios de los servicios públicos. Hoy en día son los sectores que menos incorporan a la sociedad y reúnen solo a proveedores de servicios. Algún avance en mecanismos de poder del cliente permitiría mejorar los servicios.

2. Recrear el nivel provincial de gobierno

El nivel provincial como gestor de territorio se ha perdido. Los alcaldes provinciales gestionan básicamente el distrito capital, y los alcaldes distritales negocian proyectos puntuales (distritales) con el provincial. Si se logra fortalecer los procesos de representación y presupuesto participativo distrital (incluyendo el distrito capital), el nivel provincial puede reproducirse a través de asambleas de alcaldes distritales con el provincial, que elaboren estrategias de desarrollo y concierten proyectos de alcance interdistrital. Este nivel provincial haría factible la instalación de comisiones técnicas, a la manera de los institutos viales provinciales, para la planificación provincial de la inversión en infraestructura. Esta debe permitir un acceso más igualitario de la población de los distritos que no son capital a los servicios públicos, así como una gerencia para el planeamiento de inversiones y políticas de desarrollo local que conecten ciudades-mercado con pueblos productores.

Con diseños estratégicos producidos por instituciones de este tipo, dependientes de las asambleas de alcaldes, los presupuestos participativos provinciales podrían ser bianuales. De este modo, se podría controlar que los problemas y las iniciativas de la sociedad no quedasen fuera de la planificación provincial. Municipalidades provinciales de las capitales departamentales, con grandes poblaciones urbanas (con frecuencia repartidas en varios distritos), podrían replicar lo previsto por la ley para la Municipalidad Metropolitana de Lima: asambleas metropolitanas con participación de la sociedad, articulada en juntas vecinales.

3. Recuperar el presupuesto participativo distrital, con fuerza

Si bien el nivel distrital no ha sido objeto de este estudio, parece posible, cuando menos, poner a discusión si es necesario un CCL o si basta un espacio de la sociedad civil como la Asamblea de las Juntas Vecinal-Comunales. Estas organizarían el presupuesto participativo, y su directiva concertaría con el consejo municipal su incorporación en el presupuesto municipal anual. Una central de juntas vecinal-comunales podría ser también el referente del planeamiento de largo plazo (planes de desarrollo concertados).

Formas de incorporación de las organizaciones sociales en comisiones municipales presididas por regidores fueron una práctica valiosa de las experiencias participativas autónomas, previas a la actual normativa. Estas podrían volver a ponerse en práctica. De hecho, las organizaciones locales no solo tienen una agenda de inversiones, sino también de servicios municipales. En general, lo importante es recordar que el real nivel organizativo existente en el país es local, y la mayor democracia participativa directa es posible en este ámbito.

Adicionalmente, es bueno recordar, sobre el presupuesto participativo distrital, varias recomendaciones que ha hecho PRODES y que sería importante tomar en cuenta en un reforzamiento

de los presupuestos participativos distritales e, incluso, de los provinciales:[87]

1. Mejorar la calidad de los proyectos que se presentan. Con ello se evitaría que se presenten en calidad de «ideas» y puedan tener viabilidad rápida. De hecho, con la actual normatividad, la única manera de recuperar la capacidad de presionar por proyectos propios y no someterse a la selección de la autoridad municipal podría ser el tener proyectos desarrollados que rápidamente puedan ser declarados viables. Ello plantea la cuestión de los «saberes especializados». El problema podría resolverse con la asesoría especializada de organizaciones como las ONG o un servicio de voluntariado de las universidades (sobre lo segundo, no tenemos noticia de que se haya alguna vez desarrollado, pero no es imposible).

2. El cumplimiento de los acuerdos. Se plantea la necesidad de un mecanismo de control, incluso del MEF, sobre la ejecución de los proyectos priorizados. Con este objetivo, se pueden formular indicadores de eficiencia que premien a los gobiernos que cumplan con el presupuesto participativo. El tema, en el momento actual, ha quedado relativamente descontextualizado, en la medida en que la sociedad civil solo escoge de entre los proyectos que le presenta la autoridad municipal: no parece tener mucho sentido premiar a municipalidades que ejecutan proyectos que ellas mismas han propuesto.

3. La conformación y funcionamiento de los comités de vigilancia. Sin la consolidación de los comités de vigilancia del presupuesto participativo se pierde una herramienta más de presión a los gobiernos regionales para el cumplimiento de los acuerdos.

4. El fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos. Ello es necesario para que cumplan realmente su rol de asesoramiento en el proceso, permitan mejorar las ideas que traen los agentes participantes y brinden información oportuna a la hora de priorizar proyectos. Cabe señalar que es importante buscar mecanismos para una incorporación a tiempo de miembros de la sociedad civil en estos equipos.

Por su parte, el Banco Mundial plantea otros retos:

1. Mejorar la representatividad y legitimidad de la participación. Así mismo, es central que se desarrollen mecanismos de rendición de cuenta de los agentes participantes hacia quienes los eligieron, para evitar así que sean portadores de intereses particulares y lleven realmente la voz de la sociedad organizada.

2. Superar la baja incidencia de las actividades de rendición de cuentas y vigilancia. El presupuesto participativo se inicia con una rendición de cuentas de la gestión. Esta debe poner en autos, a quienes participan de este proceso acerca de la situación del gobierno regional, así como de los proyectos priorizados en años anteriores. Si el punto de partida no es claro, es probable que el proceso se desarrolle con deficiencias.

3. Lograr la integración del presupuesto participativo con el ciclo general de presupuesto e inversión. Algunos sugieren que, para superar esta disparidad entre los procesos en niveles diferentes de gobierno, sería interesante probar un presupuesto participativo bianual, aunque solo sea, como se propone en el acápite anterior, en el nivel provincial.

B. Mejorar el contexto de la vigilancia ciudadana

Los muchos problemas de los comités de vigilancia de los presupuestos participativos (capacitación, acceso a la información, pocos incentivos para una tarea costosa en tiempo y recursos, y un periodo de mandato que no se adecua al ciclo de los proyectos de inversión) podrían ir

[87] Prodes. *Proceso de descentralización 2008: balances y recomendaciones*. Lima: USAID/Perú-ProDescentralización, 2009.

enfrentándose con aportes de los gobiernos locales, y pasando a la experiencia de organizarse en red para acceder a capacitaciones y asesoría técnica. Sin embargo, un tema central es que no tienen un referente a quién informar. La tediosa preparación de reportes carece de un interlocutor. Los CCR, los CCL o las asambleas de las juntas vecinal-comunales podrían convertirse en el destinatario de los reportes. Por otro lado, los comités podrían ser invitados una vez al año a la sesión del consejo municipal o regional que tenga explícitamente la recepción de su informe como parte de la agenda. Se espera normalmente que los comités de vigilancia dirijan sus informes a sus bases, pero probablemente haya más bien que dirigirlos hacia los niveles más cercanos de la toma de decisiones. De esta manera, su esfuerzo podría tener alguna canalización y los funcionarios que les niegan información, una sanción.

La vigilancia de industrias extractivas y las rentas que generan requiere incorporar a los medios de comunicación. El punto de partida de iniciativas como la EITI es precisamente el secreto (de contratos y de convenios tributarios). El rol de la sociedad civil en este tipo de iniciativas debiera ser precisamente el de abrir la información, así como la agenda de debate sobre los recursos y su uso. Será importante que, así como es posible identificar el uso que hacen los gobiernos regionales y locales de los recursos de canon (50% del impuesto a la renta de las industrias extractivas), fuera posible hacerlo con el uso que hace de ellos el gobierno central. De hecho, este debería transparentar también el uso que da al otro 50%. De este modo, la sociedad civil podría vigilar y discutir acerca de en qué se invierten los ingresos que genera la extracción de recursos no renovables, es decir, recursos que la nación no tendrá en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Alvizuri Cazorla, Ilse
Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cuzco. Lima: EED, 2008.

Ascama Sánchez, Liana
Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de San Martín. Lima: EED, 2008.

Ávila, Javier
«Los límites para la concertación y la descentralización en un contexto de autoritarismo. La mesa de concertación de Huanta durante el fujimorismo». En M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (eds.). *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA IX. Lima: SEPIA, CIES, CARE y OXFAM, 2002.

Avritzer, Leonardo
«Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil». En Boaventura de Souza Santos (coord.). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D. F.: FCE, 2004.

Baca, Epifanio y Gerardo Castillo
Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados Estudio de caso. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009.

Ballón Echegaray, Eduardo
Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales. Lima: EED, 2008.

Banco Mundial
World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Washington D. C.: Banco Mundial, 2004.
Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Washington D. C.: Banco Mundial, 2010. En prensa.

Chirinos, Luis
La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los gobiernos locales. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria y DFID, 2003.

CooperAcción
Balance de la implementación de la Iniciativa de transparencia financiera de las industrias extractivas. Lima: CooperAcción, 2009.

Cotlear, Daniel
«Cómo mejorar la educación, la salud y los programas antipobreza» En su *Un nuevo contrato social para el Perú. Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario*. Lima: Banco Mundial, 2006.

Díez Hurtado, Alejandro
«Organizaciones de base y gobiernos locales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo.» En Elsa Bardales, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.). *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 1999.

Durand, Francisco
«El poder económico y sus relaciones con el Estado y la sociedad civil» En DESCO. *Luces y sombras del poder*. Lima: DESCO, 2009, pp. 31-56.

Espejo Morante, Luis
Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de La Libertad. Lima: EED; 2008

Gonzales Anampa, Alex Martín
Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cajamarca. Lima: EED, 2008.

Grompone, Romeo
«Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores». En Patricia Zárate (ed.). *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP, 2005.

Grupo Propuesta Ciudadana
Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional, n.º 9. Balance anual 2005. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional, n.º 17. Balance anual 2008. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Boletín de Vigilancia, n.º 2. Balance del presupuesto participativo regional. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009.

Reporte de Vigilancia n.° 1. El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo y los Fondos Sociales: *Evaluación de Transparencia*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2010.

Manzur Suárez, Víctor
Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Arequipa. Lima: EED, 2008.

O'Donnell, Guillermo
«Democracia, desarrollo humano y derechos humanos». En G. O'Donnell, O. Iazzetta, y J. Vargas Cullell (eds.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: PNUD y Homo Sapiens, 2003.

Pnud
La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD, 2004.

Prodes
Proceso de descentralización 2008: balances y recomendaciones. Lima: USAID/ Perú-ProDescentralización, 2009.

Quezada Cielo, María Laura

Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Piura. Lima: EED 2008.

Remy, María Isabel

«Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia». En Fernando Eguren, Patricia Oliart y María Isabel Remy (eds.). *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA X. Lima: SEPIA, 2004.

Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones. Lima: IEP, 2005.

«Mecanismos de concertación entre el Estado y la sociedad. Democracia participativa y corporativismo». En Romeo Grompone (ed.). *La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados; nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2007.

«Apuntes sobre sociedad civil y sociedad política en el conflicto armado interno». En Félix Reátegui (coord.). *Las organizaciones sociales durante el proceso de violencia*. Colección Cuadernos para la Memoria Histórica, n.º 3. Lima: Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), 2009.

Rodríguez Doig, Enrique

Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Ica. Lima: EED, 2008.

Sader, Emir

«Hacia otras democracias». En Boaventura de Sousa Santos (coord.). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D. F.: FCE, 2004.

Stojnic, Lars y Patricio Cabrerizo

Estudio sobre la organización, funcionamiento y desarrollo de capacidades de los COPARE y COPALE a nivel nacional. Lima: Consejo Nacional de Educación, 2010.

Valenzuela, Arturo

«Latin American Presidencies Interrupted». *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 4, Washington D. C., 2004, pp. 5-19.

María Isabel Remy Simatovic

Socióloga graduada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Realizó estudios de Postgrado en Historia y Civilización en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París.

Trabajó entre 1978 y 1995 en el Centro Bartolomé de las Casas de Cusco como miembro del equipo de investigación, desempeñándose además como Coordinadora del Postgrado en Desarrollo regional en los andes y Directora del Colegio Andino. Entre 1995 y 2002 se desempeñó como Directora General del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en Piura. Actualmente es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos y Directora de la iniciativa MIM Perú (Mejorando la Inversión Municipal). Asimismo, es Vicepresidenta del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Ha realizado investigaciones de historia agraria así como estudios sobre sociedad rural en el Perú. En los últimos años ha realizado estudios sobre la participación ciudadana y las relaciones Estado-sociedad. Es autora del libro "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones", además de diversos artículos sobre el tema.

Auspician:

eed Evangelischer Entwicklungsdienst

REVENUE WATCH INSTITUTE

CHARLES STEWART MOTT FOUNDATION

USAID | PERU DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

GRUPO Propuesta CIUDADANA

León de la Fuente 110,Magdalena
Teléfono: 613-8313 Telefax: 613-8315
e-mail: propuest@desco.org.pe