

# LA VARIADA EXPERIENCIA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL PERU

Romeo Grompone  
Insituto de Estudios Peruanos

## **Introducción**

En la mayoría de los países andinos se extiende una preocupación por la participación ciudadana en países con regímenes políticos distintos. Expresiones de estos procesos, fueron los cambios promovidos por las nuevas constituciones de 1991 en Colombia, de Perú en 1993 y las preocupaciones y cambios legislativos introducidos en Bolivia en 1994. En el primer caso se asocia con el proceso de descentralización que en aquel entonces buscaba introducir principios de estabilidad política y convivencia democrática en una sociedad afectada por la violencia política y social.

En el Perú en que en ese tiempo se estaba procurando afirmar un sistema autoritario se trataba de terciarizar servicios e involucrar a los ciudadanos en algunas políticas sociales a la vez que hacer cliente del gobierno a las poblaciones, haciéndolos partícipes de distintos proyectos pequeños, fijando prebendas a cambio de apoyo en algunos de los grupos entre los sectores más pobres, dando ayuda de modo deliberadamente disperso sin preocupación de establecer vínculos de uno con otros entre centros poblados y comunidades, y debilitando en el proceso a las organizaciones sociales que aspiraban a tener proyección nacional. Entre ellas, los propios partidos políticos, precipitando una decadencia que ya había comenzado a hacerse notar a fines de la década del 80 del siglo pasado.

En Bolivia el efecto de las reformas primero de ajuste estructural y luego dirigidas a reconstruir la economía desde una perspectiva neoliberal en la que se privatizan la mayoría de las entonces empresas públicas, estas decisiones se complementan en parte para responder a algunas demandas de la población con la llamada Ley de Participación Popular en que alcaldes de los distritos, electos en comicios, deben contemplar las propuestas e iniciativas de las llamadas de las llamadas organizaciones territoriales y de base y de las comunidades campesinas y donde además se norma también que la población elige a también Comités de Vigilancia que en teoría tienen la responsabilidad de hacer un seguimiento minucioso de la gestión de las autoridades y llegado el caso vetar algunas de sus decisiones Mientras que en el plano de la identidad como país se lo definirá como pluriétnico y pluricultural hasta llegar a una propuesta más radical en el actual gobierno, considerando que Bolivia es además plurinacional

## **Las tantas veces invocada, las tantas veces negada participación ciudadana en el Perú.**

Esta extensión de la participación es en buena medida retórica en el Perú si se tiene en cuenta las condiciones que orientan su aplicación. El 0,3 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral puede promover que el Congreso considere una determinada iniciativa legislativa. En los hechos, nada garantiza que por ello la propuesta tenga condiciones de ser aprobada. Evaluando costos de conseguir las firmas que se requieren y resultados a los que finalmente se llega, los ciudadanos optan entonces por la

movilización social o el trato con algunos parlamentarios y prescinde de la mencionada alternativa. Es entonces una modalidad que no se ejerce.

Otro tanto ocurre con el referendo en que se pone a consideración de los electores una determinada ley. Se exige en este caso un 10% de firmas para que finalmente los ciudadanos se pronuncien una vez que se convoca a comicios. Se introdujo por la oposición durante el gobierno de Fujimori para evitar la segunda reelección inconstitucional del presidente. El congreso una vez que se pudo hacer ingresar esta solicitud la desestima introduciendo una cláusula adicional en que se requería por lo menos el voto conforme de 2/5 de los 120 integrantes del Congreso unicameral, sin fundamento alguno para tergiversar lo que la propia constitución del régimen establecía de modo inequívoco. En otra disposición en teoría orientada a establecer instituciones de democracia directa se señala que revocar autoridades nombradas por el ejecutivo, incluido ministros, se requiere el 50% de firmas de la circunscripción en la que el funcionario ejerce sus competencias, exigencia inalcanzable en los hechos cuando lo que se encuentra a en juego es la opinión que se tiene de las autoridades mayor nivel

Existe por último la posibilidad de que pueda plantear la revocatoria de las autoridades locales Para llegar a comicios en que se decida sobre el tema se necesita el 25% de ciudadanos inscriptos en el padrón hasta un máximo de 400.000 firmas y luego un pronunciamiento mayoritario de rechazo a la gestión del alcalde o de los regidores Se llega a esta instancia fundamentalmente en distritos predominantemente rurales, circunstancia atribuida a dos hechos, lo reducido del padrón que permita rápidamente llegar a la cuarta parte de firmas solicitadas y la fragmentación política que hace que con frecuencia que el alcalde llegue a su cargo con reducidos porcentajes de aprobación a veces con menos de la quinta parte de los votos en una competencia en que intervienen decenas de movimientos locales y en menor medida partidos políticos. Quien ha sido elegido se encuentra en el dilema de apoyarse en su electorado fiel, una comunidad, un caserío a, un centro poblado que lo apoyó o a veces ser fiel a los favores de quien le financió la campaña o bien buscar una convocatoria más amplia. En cualquiera de las estrategias a su disposición es probable que encuentre opositores que ya venían de tiempo atrás o que se manifiesten durante su gestión más que conseguir ampliar el espectro de sus aliados. La situación se agudiza porque los fondos que le son asignados, el llamado Foncomun y ocasionalmente el canon que reciben por haber alguna actividad minera o petrolera cerca de su localidad, hace que dispongan de recursos acaso poco significativos en términos globales pero de importancia cuando de trata de zonas de pobreza extrema

En suma como ha señalado Remy <sup>1</sup>el único derecho de participación reconocido constitucionalmente que se ejerce es de la revocatoria. Como vimos, no necesariamente se encuentra asociado a la profundización de la democracia sino generalmente al faccionalismo en un país sin partidos políticos de proyección nacional. La revocatoria es una manera por cierto provisional de dirimir conflictos porque a un pronunciamiento lo puede seguir otro en la misma circunscripción en la que se lleva a extremo la particularización de intereses y un escenario que debe interpretarse caso por caso porque lo que parece encontrarse en juego es una extrema particularización de intereses y los intentos precarios de que alguno de ellos prevalezca sobre los otros.

---

<sup>1</sup> Maria Isabel Remy “Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas afirmaciones” Lima Instituto de Estudios Peruanos 205

Por otro lado, en contraste con lo establecido en el actual marco legal algunas consultas que promueven los ciudadanos a veces en acuerdo con las autoridades locales se entienden que no van más lejos que una simple encuesta de opinión y no se las toma en cuenta. Así, por ejemplo en el 2002 la mayoría de la población de Tambo Grande, distrito del departamento de Piura se pronunció por seguirle dando a sus tierras un uso agrícola, en una zona especialmente aptas para esa actividad en lugar de aceptar que se promoviera la actividad minera y también en Piura los habitantes de los distritos de Pacarpampa, Ayabaca y Carmen de la Frontera se manifestaron en contra de la expansión de otra minera Majaz en el 2007 por los efectos ambientales que se entendía generaba esta actividad, asociado en esta caso a la contaminación de los ríos. En ambos casos hubo una masiva presencia ciudadana en los comicios que se hicieron, en ambos hubo un desconocimiento de la decisión tomada por parte del gobierno central si bien en Tambo Grande la minera Manhattan no pudo continuar con la explotación ante una situación social que se le volvió insostenible dada la resistencia encontrada por parte de la comunidad.

Perú se encuentra entonces en una situación paradójica, las iniciativas previstas constitucionalmente y luego legisladas no se utilizan y cuando se las emplea, como las revocatorias, se las hace con propósitos por lo general alejados a lo que es el solo ejercicio de la democracia directa. Y las iniciativas ciudadanas en que situaciones conflictivas buscan resolverse llamando a los ciudadanos a pronunciarse son por lo general desestimadas por las autoridades del gobierno central.

### **Las razones para promover los presupuestos participativos**

Los presupuestos participativos se asocian en sus primeros planteamientos en el Perú a la búsqueda, en el proceso de retorno a la democracia, de volver más transparente la asignación de recursos. Se entendía que los vecinos debían decidir sobre el destino de los fondos aportados a su distrito, su provincia y su región si bien esta última entidad de gobierno subnacional por la complejidad de sus problemas requería una intervención técnica elaborada y una planificación escrupulosa. Las expectativas eran en los más optimistas fortalecer la sociedad, otros más desencantados y probablemente más realistas advertían la debilidad de esta misma sociedad y entendían que si se promovía una instancia deliberativa como la que mencionamos, en que se trataran problemas que le concernían a la población se podía recuperar la vigencia de lo que años atrás fuera una extendida trama asociativa.

Se estimaba que estableciendo una agenda que debía provocar interés ciudadano podían recuperar parte de la vigencia perdida, las juntas vecinales en las ciudades, las organizaciones que tuvieron relevancia al inicio de algunos programas sociales mayoritariamente integrados por mujeres como fueron los conformados alrededor de los Comedores Populares y el llamado Vaso de Leche, que a nivel de las regiones se comprometieran no solo con la reivindicación sino con el desarrollo social y económico los llamados Frentes de Defensa, que grupos empresariales como las Cámaras de Comercio y de clases medias como los colegios profesionales se vincularan con la gestión local.

En otro plano se buscaba promover que las organizaciones y comunidades campesinas tuvieran contactos más fluidos y transparentes con las autoridades y recuperaran vigencia en las zonas rurales después de que fueran afectadas por más de 13 años de conflicto

armado interno que comenzara a principios de los 80. En este contexto la expectativa es que recuperaran vigencia las asociaciones de productores, las federaciones campesinas, las juntas de regantes. Como veremos a lo largo de esta exposición estudiando algunos casos y haciendo luego una evaluación general, los presupuestos participativos lograron solo en algunas zonas introducir cambios significativos en este conjunto de asociaciones y no fueron, sobre todo en aquellos que no disponían de recursos para involucrarse en el proceso, que los grupos promotores de la democratización alcanzaran a crear un escenario social más incluyente.

### **La distancia entre una normatividad rígida y las exigencias de la realidad**

Ante todo la propuesta de presupuesto participativo se caracteriza desde sus inicios por sus pretensiones normativas en donde se generalizaban situaciones de por sí heterogéneas lo que dificultaba su aplicación y además por su excesivo reglamentarismo, cuando lo que debía hacerse era facilitar procesos de innovación política y social que tuviera en cuenta con realismo lo que estaba ocurriendo en las distintas zonas a las que se tenía que aplicar. Una misma legislación regía para los 25 gobiernos regionales, los 195 municipios provinciales y los 1864 municipios distritales en que se encuentra dividido administrativamente el país. Esta desmesura se siente incluso a un mismo nivel de gobierno subnacional, las mismas disposiciones se aplican, por ejemplo, al distrito de San Juan de Lurigancho con más de 400.000 electores y algunos otros distritos en zonas de la sierra y de la selva que apenas cuentan con 2.000 o 3.000 personas habilitadas para votar.

Las normas que regulan el proceso son además de excesivamente detallistas, contradictorias. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27862 complementada con la Ley N° 27902 introduce la idea del presupuesto participativo complementado con los Planes de Desarrollo Concertado como iniciativas que propone obligadamente la sociedad organizada a las autoridades regionales y a los alcaldes. El proceso se apoyaba en la existencia de Consejos de Coordinación Regional, institución que se integraba con un 60% de alcaldes provinciales y un 40 % de representantes de la llamada sociedad civil. Sus decisiones no son vinculantes, el Concejo Regional las debía que aprobar finalmente. Esta propuesta participativa tenía como problema desde el inicio la desconfianza de los partidos políticos o de movimientos regionales de significación, en los casos en los que habían sido ganadores en las elecciones municipales e entendiendo que le quitaba fuerza a quienes habían sido electos por votación universal.

Temían entonces a que una cambiante correlación de fuerzas o maniobras políticas de grupos movilizados de la población afectaran lo que se había propuesto realizar en su gestión. El sistema se va extendiendo a los Consejos de Coordinación Local (CCL) provincial y distrital. En estos casos también se establece que debe haber en este organismo un 60% de alcaldes de provincias o distritos y un 40% de representantes de la sociedad civil. Sobre este último punto hay algunas especificaciones, por ejemplo que haya un tercio de representantes de organizaciones de productores.

Los defensores del sistema de los Consejos de Coordinación Local -fundamentalmente ONGs que influyeron en la decisión de algunos legisladores- partían del reconocimiento de la debilidad de los partidos y la búsqueda de fortalecer el sistema político extendiendo otros mecanismos alternativos de intervención ciudadana. En otros casos, sin advertirlo en todas sus consecuencias, el intento de prescindir de mediaciones institucionales y de oponer de manera elemental y no fundamentada la representación a la participación

respondía a la preocupación de fortalecer su propio papel en tanto asesores de la comunidad.

Los presupuestos participativos tratan de eslabonar distintos niveles, los regionales, los provinciales y los distritales de modo que cada instancia contenga a la otra de menor complejidad. Los CCL han tenido desde el inicio severos problemas para llevarlos adelante. En algunas ocasiones por el escaso interés de la mayoría de las organizaciones sociales en ser parte de este proceso. En otras porque introduce cortes arbitrarios ¿cómo decidir por ejemplo si es más legítimo que se integre una asociación de productores de café y no de una cooperativa de comerciantes de mercado del centro poblado principal de la zona, por qué una comunidad campesina y no otra, y en otro plano cómo lograr la intervención de empresarios de una determinada circunscripción administrativa si ellos no están interesados en este proceso? Pero además cada integrante del CCL representa en teoría a la “sociedad civil” en su conjunto y no a su propio grupo, lo que hace más confusa aun a la institución.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056 desordena el proceso: establece que el alcalde tiene que preparar un conjunto de documentos entre ellos lo ejecutado en la gestión anterior, se identifican luego agentes participantes, instancias de capacitación, talleres de trabajo de priorización de proyectos, otros de carácter temático y territorial, formalización de acuerdos y rendición de cuentas. Como se ha señalado anteriormente este esquema de trabajo así propuesto no responde a las distintas realidades locales del país como iremos advirtiendo en el desarrollo del trabajo.

### **La intervención de los técnicos del gobierno central**

En el sistema, los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, la mayoría de ellos convencidos de las virtudes de la participación, hacen aún más difícil de manejar los presupuestos participativos elaborando año a año instructivos para en teoría ganar en eficiencia e impacto. A la vez que se supone que cada municipalidad aun aquellas que cuentan con solo uno o dos funcionarios de cierto nivel profesional debe elaborar una ordenanza sobre el tema. En teoría estas disposiciones no tienen la misma jerarquía jurídica que la ley y por tanto no necesariamente tienen que aplicarse en todos sus detalles. Ocurre sin embargo que el peso del Ministerio de Economía y Finanzas debido sobre todo a que es la institución que aprueba los proyectos de mayor alcance le otorga un peso político decisivo que las instancias municipales no pueden pasar por alto.

En el proceso los Consejos de Coordinación Local van perdiendo relevancia salvo como una suerte de organismo auxiliar que ayuda en la realización de los distintos talleres. Se establece finalmente un comité de vigilancia nombrado por la comunidad cuyas atribuciones, entre ellas presentar denuncias cuando se encuentran irregularidades entre lo decidido participativamente y lo que efectivamente se cumple interponiéndolas si se lo consideran necesario al Poder Judicial o ante la Contraloría General de la República. Termina siendo un requisito que por las exigencias técnicas y los conocimientos jurídicos que supone, no se encuentran realísticamente a la altura de lo que es el grado de formación y el tiempo al que le pueden dedicar a esta tarea los integrantes de la mayoría de las sociedades locales.

### **La importancia de las iniciativas y de las innovaciones locales**

Planteado como hemos visto los atolladeros a los que conduce el excesivo reglamentarismo de los presupuestos participativos no resulta demasiado aventurado suponer que las experiencias más exitosas son aquellas que procuran no seguir paso a paso lo que se ha previsto en leyes, reglamentos y ordenanzas y más bien adaptan el sistema a lo que realmente necesita la zona en que autoridades y sociedad actúan. Algunas experiencias anteceden incluso a que se introdujera el tema de manera generalizada en la agenda pública, como es el caso de Limatambo distrito predominantemente campesino de la región Cusco y Villa El Salvador en la ciudad de Lima.

La experiencia de Limatambo reconoce antecedentes en la década de los ochenta cuando todavía tenía influencia la izquierda política y se sistematiza a partir de 1993 en un proceso que se apoya no solamente en la redefinición de las organizaciones sociales sino en la influencia decisiva de un mismo alcalde que fuera reelecto en períodos sucesivos y que ejerciera el poder entre 1993 a 2002.

En la primera gestión (1993-1995) como señala Landa<sup>2</sup>, la participación campesina es mayoritaria, en parte porque se logra reconstruir con una nueva agenda esta vez orientada a la distribución de recursos con proyectos de desarrollo a través de la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo (Fedical) que agrupaba a campesinos comuneros de los valles y a pequeños propietarios en las zonas serranas de altura.

En todo caso había un conflicto en ocasiones explícito entre los antiguos notables del centro poblado y los comuneros que solo en los años posteriores consiguió superarse, por lo menos en parte, con la creación del Consejo Comunal y Vecinal en la que ambas partes se integran y parcialmente desplazaban al eje formal de autoridad que es el Concejo Municipal.

La dinámica establecida se sustentaba en reuniones trimestrales en las que las comunidades y los vecinos se reunían enviando cada comunidad y los barrios de la localidad urbana seis delegados (tres mujeres y tres hombres) que discutían sobre asignación de recursos, planes y obras en especial las relativas a producción agropecuaria, infraestructura vial y servicios básicos. Se procuraba luego realizar ajustes técnicos que facilitarían su aprobación. Si bien seguían existiendo puntos de vista encontrados entre vecinos y comunidades por lo menos existía ahora un marco institucional para que se expresaran. No necesariamente se llegaba en todos los casos a consensos pero la intransigencia de anteriores conflictos se atenuaba considerablemente.

En el proceso parece haberse registrado una cierta renovación en los liderazgos. Algunas prácticas autoritarias desarrolladas tanto en las comunidades como en los vecindarios fueron perdiendo parte de su vigencia al surgir una nueva generación de líderes más jóvenes con mayor exposición al sistema educativo y con disposiciones a aceptar los cambios y hasta proponer por su parte innovaciones en el estilo de gestión. Esta nueva situación no elimina por completo el clientelismo respecto a los responsables de los diversos programas del Estado, de las propias autoridades locales y de las ONGs pero se dispone de mayores recursos e informaciones para identificarlas y en ocasiones denunciarlas.

---

<sup>2</sup> Ladislao Landa. Waqamuwanku Haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac. Lima Instituto de Estudios Peruanos. 2004

## **El despliegue de experiencias de decisión sobre presupuestos acordados por autoridades y actores sociales en el ámbito metropolitano**

Años antes de que se legislara sobre presupuestos participativos, cuyos problemas fundamentales hemos mencionado, destacan como antecedentes a considerar tanto como hemos visto Limatambo en un distrito fundamentalmente campesino como Villa El Salvador, con más de 300.000 habitantes en la ciudad de Lima. Este distrito surge a principios de los años 70 por invasión de pobladores de tierras eriazas, propiedad del Estado, entonces solo arenales. Es destacada por numerosos autores nacionales y extranjeros expertos en urbanismo y en participación ciudadana como experiencia ejemplar en que los ciudadanos construyeron creativamente su propio barrio a través de una organización que reivindicaba su autonomía frente al alcalde provincial de Lima, hacía valer sus derechos negociando o recurriendo a la protestas y concertando entre los alcaldes y la comunidad organizados.

Si bien estuvieron presentes algunos de estos rasgos, esta suerte de relato oficial es una historia sesgada. Existió en buena parte de su historia tensiones difíciles de manejar entre la organización gremial oficial ahora en decadencia, la CUAVES que era seguido por parte de los vecinos, reconocido por parte de los vecinos y los sucesivos alcaldes si bien en sus manifestaciones ambas partes reclamaban estar siguiendo un modelo autogestionario y padecieron juntos durante los años del conflicto interno el enfrentamiento desatado entre los grupos aliados en armas que tenían presencia minoritaria en la zona y autoridades y asociaciones.

Las primeras ideas de discutir en conjunto el presupuesto acordado en la zona surgieron en 1998 y 1999. Ello se debió en parte porque se le confirió nuevos alcances a una institución que existía en el barrio desde hace por los menos 20 años atrás, los llamados Comités de Gestión del Desarrollo. Este pretencioso nombre se había limitado a ordenar demandas y presentarlas, no iba más allá. Ahora se produjo una transformación más congruente con lo que en teoría ofrece la denominación con que era conocido. Pensar en el desarrollo, hacer convenios con las autoridades.

Así en 1998 se impulsa el llamado Foro Ciudadano o Foro Distrital de Participación, Control y Desarrollo humano que forma talleres temáticos y territoriales con participación de autoridades, equipos técnicos de la municipalidad, organizaciones sociales, algunos sectores del Estado central que por lo general concurrían esporádicamente a los eventos y ONGs que actuaban en la zona. Los talleres temáticos se concentraban en los temas de salud, y medio ambiente, desarrollo urbano, producción y comercio, juventud educación y cultura y seguridad ciudadana. En los territoriales se seguían divisiones administrativas ya establecidas desde muchos años atrás por autoridades y comunidad, dividiendo el distrito en 8 ámbitos entre los más definidamente vecinales y las llamadas zona Industrial y Agropecuaria.

Esta primera etapa de trabajo busca sistematizar los resultados realizando lo que se llamara el Primer Cónclave Distrital en la que se define la llamada Visión de lo que debía hacer el distrito hacia el año 2010 y se convoca una consulta ciudadana para que la población decidiera cuáles eran los objetivos estratégicos a priorizar, si bien con una perspectiva un tanto retórica ya que se debía elegir entre opciones en que se optaba acerca de si Villa El Salvador debía ser saludable limpio y verde, una comunidad educativa, un distrito de productores y generador de riquezas, una comunidad líder y solidaria o una

comunidad democrática. Al margen de lo relativamente irrelevante de los planteamientos por ser en definitiva todos ellos poco discutibles, concurrieron a votar alrededor de 50.000 ciudadanos que llegan aproximadamente a la cuarta parte de los habilitados para hacerlo.

En todo caso a partir de allí se inicia un estilo de discusión que se va repitiendo año a año, en la que sucesivos gobiernos locales establecen sin mayores cuestionamientos de los vecinos los montos a destinarse a cada territorio, tomando en cuenta condiciones económicas sociales y participativas y considerando también como hace notar Zolezzi<sup>3</sup> indicadores como las necesidades básicas insatisfechas el número de población inexistente y los niveles de tributación local.

Esta iniciativa tiene las debilidades generales de otros procesos por ejemplo la ausencia de gremios empresariales significativos, grados de desarticulación entre los objetivos estratégicos del distrito y las demandas de la población que se expresa en la prioridad que le otorgan éstos a pequeñas obras que no resultan significativas para el desarrollo o en otro plano vecinos que se sienten representados y otros marginados del proceso. Aun con estas objeciones los pobladores aprenden sobre costos de las obras, opciones en esta línea, impuestos a pagar o lo que debe invertirse por parte de la municipalidad en la contratación de personal.

### **El caso de Santo Domingo: la participación extendida en una comunidad de la sierra**

Una vez establecida la legislación del presupuesto participativo y como ha sido señalado, las experiencias divergen de un caso a otro siendo curiosamente las más exitosas aquellas que sin transgredir su espíritu se apartan de las rígidas disposiciones que pretenden ordenar el tema. En zonas rurales por ejemplo destaca lo ocurrido en el distrito de Santo Domingo en la provincia de Morropón en la Región de Piura cuya actividad económica predominante es la agricultura y la ganadería cuyos 8.000 habitantes la realizan en distintos nichos ecológicos que van desde los 300 a los 3.000 metros sobre el nivel del mar.

En Santo Domingo destaca en primer lugar la presencia sostenida de un liderazgo político desde 1998 en la figura del alcalde Carlos López y la rotación continua de otros regidores. A diferencia de otras experiencias se ha logrado constituir los CCL que intervienen activamente en el proceso y la presencia de equipos técnicos capacitados probablemente por la influencia del apoyo prestado por ONGs nacionales y por organismos de cooperación internacional. Es una zona predominantemente rural por la que si se quiere incentivar la participación hay que visitar a los 41 caseríos que integran el distrito en lugar de pretender establecer asambleas conjuntas en una primera etapa. En esta línea se establece un plan de acción por cada caserío previa visita del equipo técnico Solo posteriormente se agrupan a todos ellos en nueve zonas, 8 rurales y otra urbana y se opera cada una de ellas a través de un comité de desarrollo zonal.

No se trata entonces de suponer un modelo de participación plena en todas las instancias que de hecho es inaplicable sino partir primero de una consulta ampliamente descentralizada y luego elegir representantes que dialoguen de acuerdo a criterios ya

---

<sup>3</sup> Mario Zolezzi. La práctica de los planes de desarrollo y el presupuesto participativo de Villa El Salvador/Perú. Lima. DESCO 2005.

pensados con anterioridad. Finalmente se realiza una asamblea general distrital en la que se aprueba el plan presupuestal que se ha derivado de todo este proceso. A diferencia de otros distritos los regidores, miembros del concejo municipal electos, intervienen activamente en toda esta dinámica y no quedan entonces al margen o formulan su opinión solamente en la instancia final.

El sistema se sustenta finalmente en redes de apoyo en la que interviene desde maestros a asociaciones de pequeños productores.

### **La intervención ciudadana en territorios extensos y desarticulados**

En otras zonas las dificultades son por cierto mayores especialmente en provincias poco articuladas en las que como se ha señalado y de acuerdo a lo que establece la legislación y las ordenanzas del presupuesto participativo se tiene que resolver al mismo tiempo los presupuestos participativos a niveles provinciales y distritales. Este es por ejemplo el caso de Sandía en la Región de Puno que cuenta con zonas de altura que llega a más de 5.000 metros sobre el nivel del mar y la mayor parte de su territorio dividido en 9 distritos es ceja de selva, selva alta y selva. Hay obstáculos para emprender una tarea de desarrollo que surgen de esta diversidad en su geografía y de la carencia de una red vial adecuada que conecte a la provincia en parte descuido de los gobiernos, en parte por lo que se requeriría en términos de inversión en infraestructura dado lo accidentado del territorio. Para algunos de los distritos les es más sencillo comunicarse con ciudades de otras regiones que con la capital de la provincia de la que en teoría dependen administrativamente.

Ante este problema un alcalde con predisposición a la participación como el que ejerciera su tarea entre el 2002 y el 2006 se ha encontrado con límites severos para realizar una asignación con una extendida consulta a la población de los fondos presupuestarios de los que dispone. En los hechos, y sin que realísticamente se pueda pensar en otra alternativa las circunstancias llevan a que los integrantes del CCL procedan de diversas organizaciones sociales de la capital de la provincia y de su entorno, que los técnicos visiten periódicamente a los distritos alejados que tienen problemas productivos, educativos y de desarrollo extremadamente diferenciados uno de los otros y que no disponen de una burocracia calificada con la que ellos puedan dialogar ordenadamente en los lugares a los que acuden.

El proceso de presupuesto participativo se aparta obligadamente de lo que se ha previsto en la legislación alternando etapas de discusión a nivel distrital con otras provinciales en lugar de tratar cada uno de estos ámbitos por separado. El plan de desarrollo concertado prevé obras de infraestructura vial, dotación de servicios de agua potable y electrificación, pero la falta de información las dificultades ya señaladas de vincular la zona y la falta de recursos para hacer estudios en profundidad dificultan que este conjunto de proyectos puedan concretarse.

### **El presupuesto participativo en distritos y provincias del altiplano**

La provincia de Azángaro, también en Puno, con más de 150.000 habitantes no tiene los problemas de comunicación entre sus diferentes circunscripciones como en Sandía, si bien existen algunos problemas en establecer una infraestructura vial adecuada.

En este caso también el equipo técnico que tiene las capacidades necesarias para colaborar con eficacia en el presupuesto participativo se encuentra en la capital de la provincia. En este caso dispone de una activa colaboración de un conjunto de ONGs que encuentran oportunidades de realizar tareas de asesoramiento ante un gobierno municipal que se muestra receptivo a estas iniciativas. En el distrito de Azángaro capital de la provincia de ese mismo nombre, la discusión se organiza dividiendo el espacio entre 5 cuencas rurales y la ciudad, delegando el concejo municipal las tareas de organización del debate y la definición de prioridades a diferentes ONGs.

Si bien existe en la discusión de las asignaciones presupuestales una casi inevitable centralización se ha realizado un esfuerzo por hacer un plan de desarrollo concertado que contemple las necesidades de todo el distrito en la que se toma en cuenta el desarrollo agropecuario agroindustrial, vial, comercial y turístico así como el mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo cívico institucional. Estos avances parciales no logran impedir que predomine un ambiente de inestabilidad. Pese al esfuerzo de los equipos técnicos y de algunas ONGs una lectura del plan de desarrollo concertado aun para quien no es especialista en el tema impresiona por la vaguedad en términos de interpretación y de análisis cuantitativo de las propuestas que se van desarrollando y estas carencias seguramente serán más perceptibles en otras zonas del país en donde los alcaldes y demás autoridades se muestran renuentes a desarrollar un estilo de gobierno en que intervenga activamente la comunidad.

En otro distrito de Azángaro, José Domingo Choquehuanca, el presupuesto participativo funciona porque se tuvo la habilidad de combinar la creación de los CCL con una experiencia participativa anterior como las mesas de concertación interinstitucional que se ha convertido en un foro de discusión en la que interviene representantes de distintos sectores del Estado por lo general agricultura, salud y educación y en menor medida la policía, el juez de paz y el gobernador; participan también los alcaldes y regidores y los dirigentes de las comunidades campesinas y de los barrios. Una ONG que ha logrado convocatoria en el mencionado distrito consiguió que intervinieran también en el proceso asociaciones de mujeres, de jóvenes y de productores. Por su parte la tarea se completa con un activo compromiso de los integrantes del CCL que realizan por ejemplo visitas a centros educativos, promueven actividades culturales y emprenden gestiones en Lima para que se le entreguen efectivamente los recursos que en teoría se le han asignado a la localidad. Otra vez dejar de lado muchas de las disposiciones establecidas por las normas e instructivos del presupuesto participativo es la mejor manera de cumplir con sus objetivos.

### **Los problemas que tienen que afrontar la ejecución de los presupuestos participativos**

Como se ha expuesto este proceso de discusión de la asignación presupuestaria con la población- aun cuando hemos señalado los caso más exitosos- enfrenta un conjunto de dificultades en el Perú que conviene señalar.

**El peso de los liderazgos políticos personales** -El Perú es un país sin partidos políticos o de cobertura nacional- El APRA, el más conocido no tiene la capacidad de convocatoria que generalmente se le atribuye. En estas circunstancias -como ha ocurrido también en otras coyunturas políticas de América Latina- el Estado y a otro nivel las autoridades

locales organizan la agenda política y hasta llegan a definir los intereses de la comunidad, que se muestra incapaz de plasmarlos por sí misma. En el caso de los alcaldes algunos se encontrarán dispuestos al diálogo, otros lo rechazarán de manera más o menos explícita, por diversas razones que van desde el establecimiento de relaciones de clientela con algunos grupos hasta convicciones legítimas de lo que consideran sus prioridades de gestión y que una activa intervención ciudadana impediría su cumplimiento.

Como ha sido advertido en la mayoría de nuestros países quienes ocupan cargos de decisión política cumplen formalmente algunas reglas y a la vez proceden a hacer una transgresión hasta calculada en su alcance de esas mismas disposiciones que dicen acatar.

Puestos en la situación de lo que ocurre con los presupuestos participativos lleva a los atolladeros entre el tiempo previsto para la continuidad de esta iniciativa y el tiempo político electoral. Un alcalde que sustituye ordenadamente a otro inicia un proceso en la que busca el activo involucramiento ciudadano o en extremo opuesto desbarata lo que ya se había iniciado en esta dirección. Los procesos se hacen entonces aleatorios, contingentes.

**La fragmentación política y la debilidad de los partidos políticos y los movimientos regionales.** El Perú es un caso de transición en la que a diferencia de la mayoría de los que ocurrieron en la región no tuvieron un protagonismo decisivo en el cambio los partidos políticos. El advenimiento de la democracia en el 2000 se debió a las contradicciones y el consiguiente colapso del régimen autoritario, las presiones de la comunidad internacional y la movilización social. Y estas organizaciones políticas no han recuperado su protagonismo

La clase política peruana no tiene vigencia a nivel local y solo dispone como resultado de los comicios del 2006 de solo 3 de los 25 gobiernos regionales. Desconocen, se encuentran alejadas de lo que ocurre en la mayoría de las circunscripciones en los distintos niveles de los gobiernos subnacionales. La intervención en los presupuestos participativos ante esta comprobación va a resultar muy limitada y circunstancial y en esta condición de debilidad si quieren legitimarse lo harían presuntamente presentando propuestas alternativas ante el riesgo de quedar en minoría.

Los movimientos regionales están dirigidos en algunos casos por personas de una amplia trayectoria política y social en las zonas en las que actúan, con frecuencia integraron partidos de los que se apartaron ante la situación de descrédito de éstos

Pueden en algunos casos proponerse llevar adelante propuestas participativas. El inconveniente es que solo en contados casos tienen tanto presencia en la región como a nivel de la mayoría de las provincias y distritos de un departamento. Por lo que pocas veces llega a formarse un escenario como el que está previsto legalmente en que se vayan complementando y articulando los presupuestos participativos distritales, provinciales y regionales, reiterándose una y otra vez situaciones de incongruencia o de aleatoriedad.

**La debilidad de la sociedad civil-** Las organizaciones sociales han perdido buena parte de su vigencia tanto a nivel nacional como local. En parte, como en otros países de la región estas deficiencias son atribuibles a la crisis del modelo estado céntrico, la vigencia de la propuesta neoliberal y su posterior decadencia. Los actores sociales se han quedado

sin referentes institucionales que lo otorguen normas, valores y orientaciones, fundamentalmente las ligadas al trabajo y a las reivindicaciones vecinales y campesinas sin que en el país se hayan producido nuevas redefiniciones por la que parte de la población asuman identidades étnicas, como ha ocurrido en cambio en Bolivia y Ecuador, países andinos de parecidas características.

Los procesos participativos no tienen la suficiente fuerza como para recrear federaciones y juntas vecinales. La participación entonces se limita solo a algunos problemas relevantes de la comunidad, dependientes en buena parte de las iniciativas de las autoridades locales y de algunas ONGs

Lo que en los hechos resultan más influyentes son los movimientos sociales tendientes a la confrontación, entre ellos, vecinos que cuestionan la gestión de las autoridades locales buscando en ocasiones su revocatoria, comunidades afectadas por la minería que se movilizan por diversas razones, entre ellas los efectos ambientales de estas explotaciones, la falta de compensación económica cuando se expropián terrenos de los campesinos y los obliga a una nueva localización, la carencia de oportunidades de empleo que esas empresas se entiende que debían ofrecer. Finalmente en otro plano, gremios de trabajadores como los de la construcción o los maestros no tienen interés por su tipo de demandas en integrarse a esta iniciativa de los presupuestos participativos.

**La ausencia de actores sociales estratégicos en el proceso.** Las organizaciones sociales de mayor importancia, sobre todo a nivel de provincia y región son las grandes empresas y los Frentes de Defensa. A las primeras no les interesa por lo general incorporarse al presupuesto participativo ya que para hacer prevalecer sus intereses y aun de hacer obras en una comunidad por un exigido principio de responsabilidad social, estiman más conveniente establecer instancias de negociación directa con las autoridades locales y en los problemas estratégicos con el gobierno nacional. No se sienten comprometidos salvo cuando resulta inevitable dialogar con las comunidades por el temor de enfrentar a exigencias desmedidas de la población o de verse obligados a dejar en parte lo que ha sido su planificación previa.

Los Frentes de Defensa cuya fuerza varía de región en región y de período en período si logran dirigir un movimiento se van a legitimar por el radicalismo de sus demandas. Un proceso participativo, ordenado en diferentes espacios, trastocaría lo que entienden sus necesidades más urgentes.

**La confusión de instancias. Los CCL y los agentes participantes y la intervención de autoridades y de ONGs** Como se ha señalado la convocatoria a la participación de esta debilitada sociedad civil se realiza a través de los Consejos de Coordinación regionales y locales y la intervención de los agentes participantes. En el primer caso se trata de una entidad mixta formada por alcaldes y representantes de organizaciones sociales. Los alcaldes preferirán negociar directamente con otras autoridades del gobierno subnacional por cuenta propia, para obtener ventajas más factibles e inmediatas que si procedieran a realizar previamente una amplia consulta,

Los llamados agentes participantes, sobre todo en espacios desarticulados tendrán escasa incidencia, dependerán de decisiones previas e inconsultas de autoridades locales que fijarán unilateralmente techos presupuestales marcando así los parámetros de la discusión o de la tarea de los llamados facilitadores” en su mayoría provenientes de

ONGs que en ocasiones más que contribuir a ordenar el debate y canalizar las prioridades que se expresan la derivan a lo que son sus propios objetivos y los de sus clientelas o públicos cautivos, ejerciendo esa práctica mientras esgrimen que están practicando una experiencia de democracia directa

**Las oposiciones artificiales entre participación y representación.** En buena medida la justificación de los presupuestos participativos surgió de atender, a veces por razones atendibles los límites de la democracia representativa en determinadas instancias que requiere que los ciudadanos expresen directamente su opinión.

Ocurre, sin embargo, que aspirar a una participación plena como se pretende de la comunidad en todas las instancias es irrealista y hasta parte de una estrategia mal urdida de una élite local para justificar sus decisiones. Las experiencias exitosas que hemos expuesto son aquellas en las cuales se realizan primero consultas a nivel de barrios o de caseríos rurales, allí se discuten y se establecen prioridades, se nombra luego una estructura de delegados que organizan un nuevo debate que se sustenta en las opiniones previas que se han recogido y solo en localidades donde resulta posible un rápido traslado de un lugar a otro culminar el proceso con una asamblea general. De lo contrario la participación se la invoca en el discurso y se la escamotea en los hechos.

**La intervención de los equipos técnicos-** La organización del proceso, la definición de prioridades la elaboración de proyectos exige la presencia de una burocracia calificada con que el país no cuenta en todas sus provincias y distritos. Menos aun, que existan equipos técnicos que defiendan los intereses de la comunidad frente a las aspiraciones del gobierno local en el que se desempeñan

Los equipos técnicos en ocasiones intentan imponer sus criterios por entender por razones que consideran justificadas que la población no está en condiciones de apreciar adecuadamente lo que está ocurriendo en un determinado territorio. En otras ocasiones, pretendiendo también sustentar sus argumentos en motivos de buena administración o siguiendo relaciones de clientela o patronazgo, alteran los criterios establecidos por la comunidad, aduciendo que los perfiles de proyecto decididos por ésta no consiguen alcanzar los estándares mínimos de calidad para que puedan ser aceptados y que ellos no disponen de tiempo o de recursos para introducir las necesarias rectificaciones

Algunos funcionarios tienen propuestas del presupuesto participativo literalmente perdidos en las gavetas de sus escritorios. Ocurre también otras veces que el presupuesto participativo de la capital orienta el del conjunto de la provincia no necesariamente por mala voluntad sino porque dada las condiciones existentes es lo que encuentran realísticamente que están en condiciones de hacer.

Las experiencias de una discusión participativa exitosa por lo general sucede cuando los equipos técnicos de regiones y provincias se trasladan a distritos alejados y ayudan a sistematizar las necesidades que la población les expresa. El presupuesto participativo es un proceso exigente en términos de inversión en sociedades como la peruana. Requieren equipos técnicos más amplios y de fondos para que puedan recorrer su circunscripción y hagan que el proceso discorra de modo articulado entre una región, una provincia, un distrito.

**Las exigencias de capacitación-** Los ciudadanos hasta para hacer valer su propia autonomía deben tener niveles de capacitación para hacer más eficaz su intervención en el proceso. Esta capacitación debe ser distinta pero con parecidos niveles de influencia que las de la burocracia. Las disposiciones que en teoría atienden a esta necesidad no han sido reglamentadas. Debe entonces hacerse un brusco cambio de orientación si se quiere en verdad, democratizar el proceso.

**El irrealismo en la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertados.** Muchas provincias y distritos no cuentan con estos planes exigidos por las principales leyes que regulan la descentralización. En muchos casos, cuando existen, no son más que un listado de necesidades imprecisamente formuladas coexistiendo la ambición con la vaguedad de las propuestas. En ocasiones se formulan proyecciones para 10 o 20 años resultado de una o dos jornadas de trabajo con participación de técnicos de alguna ONG. Resulta irrealista, por lo general suponer, que este instrumento ayuda la gestión y a organizar lo que se discute en los presupuestos participativos año por año. Puede haber excepciones pero la situación general es la expuesta lo que hace que con frecuencia se recomience una misma discusión de proceso en proceso, con pocos avances sustantivos.

**Las retaceadas funciones de los Comités de Vigilancia** – Esta institución prevista en diversos Instructivos del Ministerio de Economía y Finanzas establece que delegados elegidos por la comunidad pueden llegar a formular denuncias a fiscales y a la Contraloría General de la República de comprobarse irregularidades en el cumplimiento de los presupuestos participativos. Los conocimientos requeridos para realizar estas acusaciones tanto como las dificultades para intervenir en complejos procesos jurídicos les resta atribuciones en lugar de conferirselas.

En efecto debiera pensarse realísimamente lo que estos delegados se encuentran en condiciones de hacer y no instalarlos únicamente en la cultura de la sospecha. Los encargados de los Comités de Vigilancia pueden estar atentos acerca de si se están cumpliendo las obras decididas, en el tiempo previsto de acuerdo a los fondos de los que se disponen.

En todo caso, como lo promueve una ONG, DESCO en los distritos del cono sur de Lima, San Juan de Miraflores, Villa el Salvador, Lurín y Villa María del Triunfo cuando a los representantes de estos comités se les instruye adecuadamente puedan supervisar y ofrecer a la comunidad una información breve y accesible sobre obras decididas, montos y ritmos de ejecución. Están en condiciones de saber entonces si existe correspondencia entre lo que se ha aceptado hacer y lo que se está efectivamente ejecutando.

**Los costos de la participación para los más pobres y los especialistas en la participación-** Los pobres si es que tienen alguna ocupación trabajan durante largas jornadas y su pueden en varios empleos. La diversificación y lo intenso de su actividad impone entonces infranqueables límites. No se encuentran en condiciones de involucrarse activamente en el presupuesto participativo por falta de tiempo y recursos salvo que hayan establecido alianzas con sectores más organizados de la sociedad local.

Como contrapartida, existen determinados actores que intervienen activamente y en todas las etapas de las experiencias participativas. Sus motivaciones son diversas, entre ellas un genuino interés cívico en el proceso. La situación generalizada, en cambio, tal como ha sido la opinión que hemos tomado de especialistas en el tema es que estas

personas combinan la búsqueda de ventajas personales con otras dirigidas a la organización, el barrio, la comunidad a la que pertenecen o que representan.

En ocasiones, las autoridades locales y las ONGs por razones de eficacia están interesados en la permanencia de estos actores por tratarse de interlocutores, que por la experiencia adquirida, les facilita el intercambio de ideas. Pueden ser finalmente cooptados, pasando de simples participantes a integrantes de algunas de estas organizaciones

En el proceso participativo se plantea problemas también para incorporar nuevos protagonistas. El proceso cuando no se renueva gana en sus efectos inmediatos y se va a encontrar afectado en los objetivos que finalmente se propone-

**El arte y la necesidad de innovar-** En sociedades heterogéneas como el Perú tal como se ha señalado más de una vez a la largo de este artículo buscar que confluyan la participación ciudadana con la representación requiere de respuestas imaginativas. No es lo mismo el presupuesto participativo discutido en un barrio de una gran ciudad, en un pequeño poblado, en un caserío rural, en una comunidad campesina. Si se encuentra la respuesta adecuada en cada caso la vida social se hace más democrática y los gobiernos locales más legítimos. De lo contrario se establecen velada o abiertamente mecanismos de control.

Hacer entonces un diagnóstico general sobre los presupuestos participativos en el Perú es no solo una tarea engorrosa sino que en parte carece de sentido. Lo que quisimos hacer aquí es un análisis desprejuiciado del proceso y al mismo tiempo rescatar aquellas experiencias que consideramos valiosas, diferentes unas de otras, sin seguir un patrón general pero preocupadas todas ellas por alentar la participación ciudadana