

Aportes al debate

Nº 5 - AÑO 2006

en temas de descentralización

“Retos y Desafíos del Presupuesto Participativo 2007 y Rendición de Cuentas” Foro Público Regional

El 28 de abril de 2006 en el Auditorio del Colegio de Abogados, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza - MCLCP en alianza con el Programa Pro Descentralización - PRODES, la Asociación Paz y Esperanza, el Colegio de Abogados, Cáritas Huánuco, Prisma, la Conferencia Episcopal de Acción Social - CEAS, la Red Wanuko Joven y la Asociación de Facilitadores del Desarrollo Local y Gobernabilidad, organizaron en la ciudad de Huánuco el Foro Público Regional: Desafíos y Retos para el Presupuesto Participativo 2007 y Rendición de Cuentas, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática e institucionalización de prácticas de buen gobierno en el país. Se contó con la presencia de 165 agentes involucrados en el proceso de presupuesto participativo.

La reunión se inició con las palabras de bienvenida y presentación de la licenciada Carmen Canales, Coordinadora de la MCLCP, quien recordó los antecedentes del proceso participativo en Huánuco, los cuales nos remontan al año 2002, cuando el departamento de Huánuco fue considerado parte de la Operación Piloto del Presupuesto Participativo. Dicha experiencia desencadenó una gran movilización de actores sociales en el proceso de identificación de proyectos, en el planteamiento de propuestas y en la participación en la toma de decisiones. Además indicó que tras la experiencia de estos 4 años, es importante realizar un balance sobre los avances y limitaciones de este mecanismo de participación. Finalmente la señora Canales subrayó la necesidad de superar la cultura del fierro y cemento en los proyectos, para transitar hacia los proyectos de desarrollo humano.

MARCO GENERAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Mosclis Vela Coordinador Regional del Programa Pro Descentralización - PRODES en los departamentos de Huánuco y Pasco, tuvo a su cargo la presentación del marco general del presupuesto participativo. En su exposición puso énfasis en la definición de este proceso enmarcado en las 8 dimensiones de la descentralización. Preciso que existen múltiples definiciones del presupuesto participativo, por lo que, para tener una mayor aproximación, es mejor partir por considerar que el Presupuesto Participativo:

- a. No es solamente la elaboración del presupuesto municipal o del gobierno regional,
- b. No implica la fragmentación del presupuesto,
- c. No es un proceso que solo busca un gasto eficiente de los recursos públicos, busca en general involucrar al conjunto de la población, y
- d. No son solamente talleres y asambleas de consultas.

Asimismo, señaló que la participación responsable, el respeto de los acuerdos y la transparencia, son los principios básicos que rigen el proceso de presupuesto participativo.

Finalmente, subrayó la necesidad de plantear una política de intervención articulada entre los diferentes niveles de gobierno, entre los diferentes procesos y entre los diferentes instrumentos de planeamiento y gestión de presupuesto participativo (Plan de Desarrollo Concertado y Plan de Desarrollo Institucional con el presupuesto participativo), con la finalidad de potenciar el impacto de las intervenciones.

BALANCE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO A NIVEL LOCAL Y REGIONAL

Para este tema se contó con los aportes de siete panelistas: Lorenzo Huánuco Carlos (Gerente de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Huánuco), Carlos Shultz Echevarría (Consejero Regional), Pedro Bogarín Vargas (Alcalde Provincial de Tocache - San Martín), Alejandro Rubina López (Alcalde Distrital de Pillco Marca), Daysi Soto Mori (Coordinadora Provincial de la MCLCP Ambo), Edgar Vilca Figueredo (Integrante del Colectivo Impulsor post CVR) y Asriel Espinoza Cardoso (Grupo de Iniciativa por la Infancia - GIN)

A continuación se presenta una síntesis de las exposiciones:

1. El presupuesto participativo ha significado un proceso importante para democratizar las decisiones sobre el uso de los recursos públicos. Es un factor que ha constituido el paso de una democracia representativa a una democracia participativa. Se va notando un incremento de la participación ciudadana.
2. Se desarrolló un balance del presupuesto participativo regional del 2003 al 2006, enfatizando en la Operación Piloto del 2003, del cual fue parte el departamento de Huánuco. El ingreso a este proceso fue el resultado de un proceso de planeamiento de desarrollo departamental concertado (PDDC 2003 – 2021) y que generó expectativas al tener un techo presupuestal de 60 millones, cuando realmente sólo transfirieron 14 millones en el 2003, a pesar de cumplir con todas las exigencias. Sin embargo, durante los años siguientes el Gobierno Regional ha trabajado el presupuesto participativo, enmarcado en la visión y ejes estratégicos del Plan Departamental.
3. Se destacó la importancia de la participación ciudadana en el proceso de presupuesto participativo, señalando que este espacio de participación puede convertirse en un efecto neutralizador de un eventual “comportamiento dictatorial” de las autoridades locales y regionales. Se mencionó que ya existen algunos gobiernos locales y sus respectivas autoridades que están exigiendo el respeto a los presupuestos participativos y los planes de desarrollo local aprobados.
4. Se resaltó como uno de los logros del proceso de presupuesto participativo el haber generado y fortalecido los espacios de participación ciudadana. Se reconoció que el incremento del presupuesto regional es consecuencia del esfuerzo conjunto de todos los actores del departamento y que a la fecha se cuenta aproximadamente con un presupuesto de 28 millones, cuando hace 3 años era de 14 millones.
5. Respecto a las debilidades del proceso de presupuesto participativo, fueron identificadas las siguientes:
 - a. La falta de claridad en la definición de los agentes participantes en el nivel regional.
 - b. El desconocimiento de la población en cuanto a la normatividad legal sobre descentralización, el planeamiento estratégico y presupuesto participativo.
 - c. La escasa participación de los alcaldes en los Consejos de Coordinación Regional y la gran debilidad de esta instancia, pues sus acuerdos no tienen un carácter vinculante.
 - d. La débil articulación entre los instrumentos básicos de gestión: el Plan de Desarrollo Concertado y el presupuesto participativo.
 - e. Se prioriza la ejecución de obras tangibles y materiales. Predominan estas acciones porque “dan réditos políticos y aplausos”, a pesar que en este siglo XXI nos encontramos en la era de los intangibles donde el ser humano debiera ser el centro de nuestras intervenciones. Pero esta visión del fierro y del cemento no es sólo asumida por las autoridades y funcionarios, sino también por una gran parte de la población.
6. Se enfatizó en la necesidad de plantear una estrategia que posibilite la articulación y la coherencia que debe existir entre el presupuesto participativo con el plan de desarrollo concertado y que para ello se requiere de una reforma integral de las normas legales y de manera particular de la Ley Orgánica de Municipalidades.

7. Se recomendó que el presupuesto público nacional sea aprobado también de manera participativa, es decir que siga el mismo proceso que el presupuesto público regional, provincial y distrital.
8. Teniendo en consideración que en el departamento de Huánuco existen 150 mil víctimas de la violencia política y que éstos no ven reflejados sus intereses en los presupuestos participativos, es importante crear e implementar sistemas y mecanismos que hagan posible la inclusión de este grupo social en el presupuesto participativo para que sus intereses y propuestas sean incorporadas en la inversión pública. Se recordó la existencia del Plan Integral de Reparaciones- PIR el cual puede y debe ser financiado por el Estado en los diferentes niveles de gobierno, así como por la cooperación internacional y la sociedad en su conjunto.
9. El proceso de descentralización que vive el país brinda la oportunidad de incluir los temas de infancia y adolescencia en los planes y presupuestos. Por ello, a nivel local y regional, es importante la inversión en la infancia para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y fortalecer capacidades en las nuevas generaciones. Sin embargo, se señaló que a la fecha los presupuestos participativos no incorporan acciones o proyectos a favor de la infancia, aunque en los planes de desarrollo se reconoce su importancia. Entre las “justificaciones” para no destinar recursos públicos para proyectos de esta naturaleza está el mito de que “la población quiere obras”. Frente a ello planteó una pregunta: ¿que pasaría si un gobernante rindiera cuentas a los ciudadanos en cifras de desarrollo humano?
10. Finalmente se formularon algunas ideas de proyectos, actividades y programas a favor de la infancia: i) capacitación de hombres y mujeres en buenas prácticas de crianza, ii) campañas de educación sanitaria, iii) estrategias nutricionales locales y regionales, iv) mejoramiento de centros de salud, centros educativos, bibliotecas comunitarias y locales de wawa wasi, v) mantenimiento de áreas de recreación activa para niños/as y adolescentes, vi) sistema desagüe y tratamiento de aguas servidas, etc.

INCLUSION DE PROYECTOS NO CONVENCIONALES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Nelson Shack, Consultor PRODES, abordó el tema tomando como referencia el gasto público en materia de reparaciones. Enfatizó en la necesidad de que las intervenciones se orienten hacia una visión nacional, la cual deberá estar articulada a una gestión operativa. Planteó la necesidad de construir un clasificador de gasto propio para el Plan Integral de Reparaciones - PIR que debe ser razonable, factible de implementarse en lo inmediato, que cuente con varios niveles de agregación y que permita una múltiple gama de combinaciones. Este clasificador, deberá contar con: a) una dimensión programática, que comprenda los ejes programáticos, los componentes y las líneas de acción, b) una dimensión poblacional que comprenda la clase, el origen, el género y el grupo etareo de la población y c) una dimensión objetiva, asociada al tipo de beneficio sea este comunal, familiar o personal, el cual finalmente se traduce en el acto reparado en sí. Asimismo manifestó que es necesario identificar los gastos públicos en los distritos priorizados en el PIR y reconocer los gastos en materia de reparaciones.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO PRÁCTICA DE BUEN GOBIERNO: PRESENTACION DE EXPERIENCIAS

En este bloque se presentaron experiencias de rendición de cuentas llevadas a cabo por gobiernos locales:

Municipalidad Provincial de Pachitea. Ramón Marcelo Lau, Alcalde

Se señaló que a través de la rendición de cuentas la población se informa sobre diversos aspectos de la gestión municipal, sobre el destino de sus contribuciones. Asimismo remarcó que la rendición de cuentas favorece el diálogo entre población y autoridades, promueve la recuperación de la confianza hacia las autoridades, incentiva la contribución de la población y legitima la autoridad del alcalde y el concejo municipal.

Indicó que el éxito de una rendición de cuentas depende de algunas condiciones como son la voluntad política, reglas y procedimientos claros, comunicación adecuada, participación de autoridades y comunidad, capacidad de tolerancia a la crítica, implementación y seguimiento a las recomendaciones y sugerencias.

Señaló, que la rendición de cuentas no sólo es obligación de la Municipalidad, sino también de otras instituciones públicas y de los líderes sociales elegidos por las organizaciones de la sociedad civil.

Las municipalidades deben rendir todo lo relacionado a la gestión de gobierno y el Consejo de Coordinación Local también debe rendir respecto a las acciones desarrolladas en el marco del cumplimiento de sus funciones.

Finalmente indicó que la experiencia de la rendición de cuentas de la municipalidad de Pachitea es ejemplo de transparencia y democracia participativa en Huánuco y en el Perú, dado que se respalda en una Rendición Computarizada en Plaza Pública, teniendo como observadores a una autoridad educativa y una autoridad policial.

Municipalidad Distrital Hermilio Valdizán. Jonás Espinoza Muñoz, Primer Regidor y Coordinador Distrital de la MCLCP

Señaló que en el distrito Hermilio Valdizán la rendición de cuentas se realiza a través de audiencias públicas, en las que el Alcalde y autoridades exponen sobre los avances de su gestión, sobre los trabajos realizados en base al Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. Esta práctica se inicia con una convocatoria, que se constituye un llamado a todo el pueblo, a las organizaciones e instituciones, a través de los medios de comunicación masiva y en forma documentada. Para la legalidad del proceso, se emite una Ordenanza Municipal que contiene las normas y mecanismos para su ejecución. La audiencia pública tiene las siguientes características: i) desplazamiento del Alcalde y en regidores a los barrios, ii) conformación de una Mesa Directiva desde las bases, ii) al finalizar la audiencia las autoridades pueden recibir la confianza del pueblo.

Comentarios Finales

Los comentarios finales estuvieron a cargo de Rosell Laveriano de la Comisión Episcopal de Acción Social – CEAS (Programa Democracia Participativa), el cual planteó las siguientes recomendaciones:

Sobre la Rendición de Cuentas:

- La rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana son experiencias nuevas en el país y como tal requieren ser mejoradas y fortalecidas de manera sostenida.
- La rendición de cuentas es un proceso permanente que se puede difundir mediante boletines, carteles, página web, etc. Algunos mecanismos como los cabildos y audiencias por su complejidad pueden realizar una o dos veces al año.
- La rendición de cuentas ayuda a la gobernabilidad, pues fortalece la relación entre los ciudadanos y los gobernantes. En ese contexto, si hay errores en la gestión municipal es bueno que las autoridades señalen los errores y dificultades para hacer los correctivos del caso; asimismo la participación de la ciudadanía debe ser responsable y proactiva.

Sobre la Vigilancia Ciudadana:

- Fortalecer las capacidades de la ciudadanía en general para una vigilancia, sana, responsable y proactiva.
- Difundir a la población los resultados que obtienen los comités de vigilancia.
- Articular las diferentes instancias de vigilancia en redes que sirvan de soporte institucional,
- Elaborar un Código de Ética de los comités de vigilancia para evitar la movilización de intereses particulares.

“Las ordenanzas y los reglamentos ayudan a la institucionalización de la Rendición de Cuentas y la Vigilancia Ciudadana”

Comentarios y sugerencias dirigirse a: prodes@prodes.org.pe / (01)241-6700