

Democratización de las V Decisiones Públicas

A diferencia del Informe anterior, este año hemos cambiado el nombre de esta sección, de «Participación y Vigilancia Ciudadana» a «Democratización de las Decisiones Públicas». Este cambio ha sido resultado de un proceso de reflexión realizado con diversos especialistas en el tema, producto de lo cual concluimos en que analizar los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana sin tomar en cuenta los mecanismos y espacios de representación existentes resultaba una mirada parcial.

Una de las características más relevantes del proceso de descentralización peruano consiste en la promoción de la participación y vigilancia a través de mecanismos como el presupuesto participativo y la rendición de cuentas y de instancias como los Consejos de Coordinación.

Estos mecanismos e instancias cobran especial relevancia para que un proceso de descentralización tenga los resultados esperados. Tal como hemos señalado en la sección referida a transferencia de responsabilidades, la descentralización parte de la premisa que los gobiernos descentralizados por estar más cerca de la población pueden responder mejor y con los mismos recursos a las preferencias de la ciudadanía y con ello mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos.

Además, al estar más cerca de su población y por ende de sus electores existen

incentivos adecuados para que los gobiernos descentralizados mejoren la gestión de lo transferido. Es decir, no basta con acercar el poder a los gobiernos regionales y locales, sino también a la ciudadanía, para promover una vigilancia social efectiva que impulse una mejora en la prestación de los servicios por parte de los gobiernos descentralizados, evitando que el poder se concentre en las élites locales. Por ello, la rendición de cuentas y la transparencia de la información son elementos esenciales para este acercamiento.

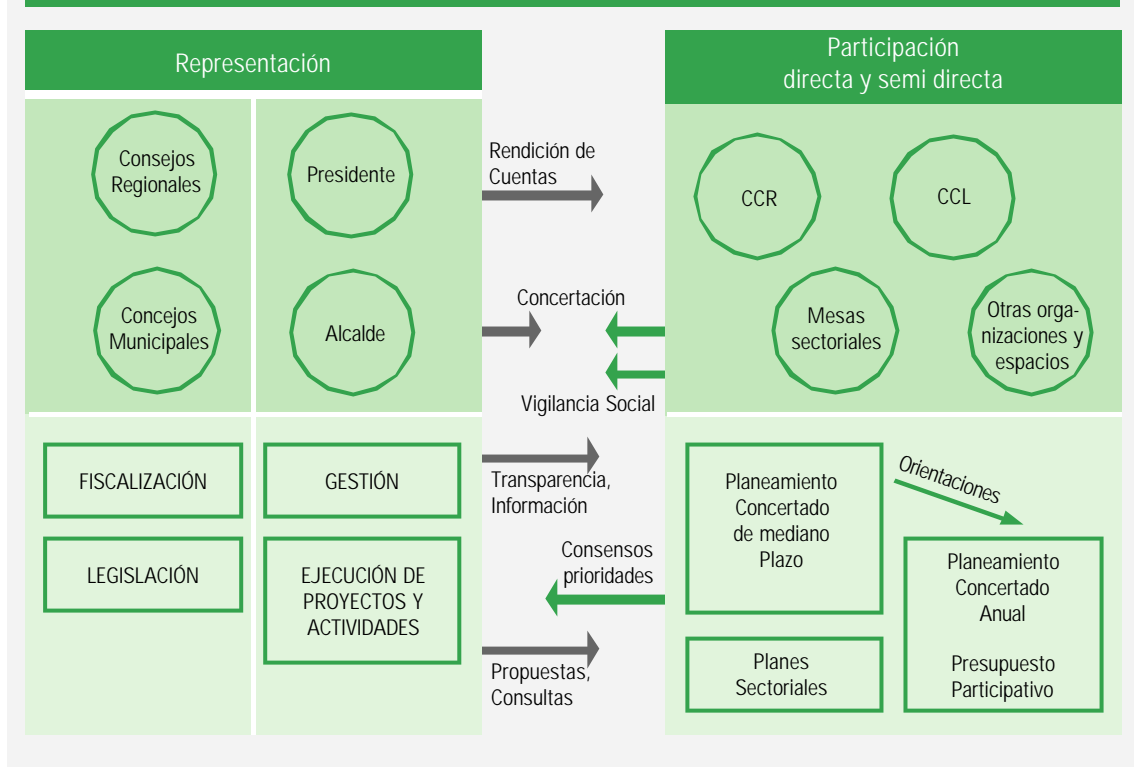
Sin embargo, acercar el poder a la ciudadanía debe ser parte de un proceso de fortalecimiento del sistema de representación, ya que un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son los actores por excelencia, y en que los mecanismos de participación directa complementan la acción de las autoridades políticas electas y el sistema de partidos políticos¹⁴⁴.

Teniendo en cuenta los mecanismos de participación introducidos por el proceso de descentralización, en el Gráfico 10 planteamos cómo podrían interactuar con aquellos de carácter representativo.

El esfuerzo descentralizador peruano efectivamente cuenta con una serie de elementos de participación y vigilancia ciudadana orientados a democratizar el ejercicio del

144 Para mayor información se sugiere revisar Martín Tanaka, Situación y perspectiva de los partidos políticos en la región Andina. El caso peruano, en: Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio, www.idea.int/publications

Gráfico N° 10: Democratización de las Decisiones Públicas



Elaboración: PRODES

poder transferido; pero existen instituciones de la democracia representativa previas a este proceso, como los concejos municipales y la revocatoria de autoridades, que también requieren ser revisadas. En esta sección realizaremos un balance de lo ocurrido en estos temas en el año 2005 hasta abril de 2006.

1. Marco Normativo

A continuación revisaremos las disposiciones normativas referidas a los procesos e instancias de participación y representación. A fin de facilitar la revisión del marco normativo, éste se ha organizado en: i) principales procesos participativos e instancias de concertación, ii) elementos del sistema de representación a nivel descentralizado y iii) transparencia y acceso a la información.

Principales procesos participativos e instancias de concertación

Las normas del proceso de descentralización prevén tres tipos de procesos de concertación entre autoridades regionales y locales y sociedad civil. Estos son: Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas. Al respecto, la Constitución Política del Perú dispone que los gobiernos descentralizados formularán sus presupuestos con la participación de la población y rendirán cuentas de su ejecución, anualmente¹⁴⁵.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales reconoce entre los principios rectores de la política y gestión regional i) la participación ciudadana y ii) la rendición de cuentas. Por ello dispone que el gobierno regional se rige por el presupuesto participativo y está

145 Artículo 199° de la Constitución Política del Perú, reforma constitucional aprobada por Ley N° 27680.

obligado a realizar como mínimo dos audiencias públicas al año, una en la capital del departamento y otra en una provincia¹⁴⁶.

En cuanto a los gobiernos locales, la Ley Orgánica de Municipalidades establece como principio de la planificación municipal la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la inclusión. Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales y deben reconocer como derechos de control vecinal a i) la revocatoria de autoridades municipales y ii) la demanda de rendición de cuentas¹⁴⁷. Es importante precisar que las normas no establecen un mínimo de audiencias públicas como en el caso de los gobiernos regionales.

Adicionalmente, tanto los gobiernos locales como los regionales tienen obligación de contar con un Plan de Desarrollo Concertado - PDC, formulado con la participación de los alcaldes y la sociedad civil¹⁴⁸. El PDC es el documento que orienta la gestión regional o local y constituye el instrumento orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos¹⁴⁹.

El proceso de Presupuesto Participativo se define como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre Estado y sociedad civil, a través de la participación de ésta en el proceso de programación del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los PDC de los gobiernos descentralizados y la fiscalización de la gestión¹⁵⁰.

En el marco de este proceso, se promueve la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto, con énfasis en el gasto de inversión, asignando al titular de pliego la responsabilidad de llevar adelante el proceso. Es pertinente destacar que se pone énfasis en el componente de inversiones, pero no se descarta que el presupuesto de gastos corrientes pueda procesarse también participativamente. Asimismo, se dispone que se creen mecanismos de vigilancia del presupuesto basados en el acceso a la información y se obliga a los titulares de pliego a rendir cuentas ante las instancias del presupuesto participativo sobre los avances de los acuerdos de la programación participativa así como del presupuesto total.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo define con mayor claridad el rol de vigilar a los gobiernos descentralizados respecto del cumplimiento de los acuerdos y para ello dispone que quienes participan en el proceso conformen un Comité de Vigilancia para el control del presupuesto y gestión de los gobiernos descentralizados¹⁵¹.

Finalmente, tanto la Ley como el Reglamento asignan a la Dirección Nacional de Presupuesto Público - DNPP del MEF la responsabilidad de dictar lineamientos para orientar el proceso. Por ello, al igual que el año anterior, el MEF emitió un Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el Año Fiscal 2006, en el

146 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867, publicada el 18 de noviembre de 2002 y modificada mediante Ley N° 27902.

147 Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003.

148 De acuerdo a lo establecido por: - La Constitución, artículos 192° y 194°, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales y Distritales son competentes para formular sus PDC con las municipalidades y la sociedad civil.

- La Ley de Gobiernos Regionales, que establece que son competentes para formular y aprobar su PDC, definiendo al desarrollo regional como la aplicación de políticas en materia económica, social, poblacional, cultural y ambiental (artículo 15° y artículo 21°).

- La Ley Orgánica de Municipalidades, que dispone que el Concejo Municipal aprueba, a propuesta del Alcalde, el PDC Municipal y el PP y aprueba el Plan de Desarrollo Institucional y el Programa de Inversiones.

149 Conforme a lo dispuesto por: - La Ley Orgánica de Municipalidades dispuso que el CCL Provincial coordina, concerta y propone un PDC Municipal Provincial, en base al PDC Distrital y el PP, el cual luego de ser aprobado se eleva al CCR para su integración al PDC Regional. Los PDC Municipal y sus respectivos PP, tienen un carácter orientador de la inversión y asignación de recursos (artículo 97°).

- El Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, define al PDC como el documento orientador de desarrollo y del proceso de PP, que contiene los acuerdos sobre la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos de la comunidad, en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. Este debe ser elaborado como resultado de un proceso participativo y de concertación. (artículo 1°, literal f)

150 Ley Marco del Presupuesto Participativo - Ley N° 28056, publicada el 8 de agosto de 2003.

151 Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo - Decreto Supremo N° 171-2003-EF, publicado el 26 de noviembre de 2003.

que se establecen una serie de disposiciones para el desarrollo del proceso durante el 2005¹⁵².

Sobre el particular, cabe señalar que el Instructivo establece a manera de referencia una serie de pasos para el desarrollo del proceso de planeamiento y presupuesto participativo, estableciendo como etapas del proceso: i) preparación, ii) convocatoria, iii) identificación de agentes participantes, iv) capacitación de agentes participantes, v) desarrollo de los talleres, vi) evaluación técnica, vii) formalización de acuerdos, viii) rendición de cuentas y ix) instalación de Comité de Vigilancia.

En cuanto a las instancias de concertación, si bien es cierto que en las diferentes localidades del país existen un sinnúmero de espacios de diálogo y consenso creados por voluntad de los actores locales o por mandato de la Ley, en esta sección se analizará el marco normativo que regula a los Consejos de Coordinación, dentro de la estructura orgánica de los gobiernos descentralizados, creados en el marco del proceso de descentralización.

La estructura orgánica básica de los gobiernos regionales está integrada por: i) Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, ii) Presidente como órgano ejecutivo y iii) Consejo de Coordinación Regional - CCR,

integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación. En cuanto a las municipalidades, su estructura orgánica la conforman i) el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador, ii) la Alcaldía como órgano ejecutivo y iii) el Consejo de Coordinación Local - CCL, sea provincial o distrital.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades, las características de los Consejos de Coordinación son las que se presentan en el Cuadro N° 36.

Como se desprende de este Cuadro, las principales funciones de los consejos de coordinación son emitir opinión o concertar en temas referidos a PDC, presupuesto participativo y prioridades de inversión. Es decir, los consejos de coordinación son el espacio por excelencia vinculado con los procesos participativos.

En cuanto al CCR, la Ley establece que en los primeros sesenta días naturales del año correspondiente se realiza la renovación de los miembros de la sociedad civil y la instalación del nuevo CCR. Teniendo en cuenta que la norma dispuso que el plazo máximo para instalar los CCR era el 30 de junio de 2003 y que el mandato dura 2 años, el 2005 se debían realizar nuevas elecciones de representantes de la sociedad civil¹⁵³.

152 Aprobado mediante Resolución Directoral N° 006-2005-EF/76.01, publicada el 5 de febrero de 2005. El Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2007 fue aprobado por Resolución Directoral N° 011-2006-EF/76.01 y publicado el 1 de abril de 2006.

153 De acuerdo a lo establecido en la Décimo Quinta Disposición Transitoria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Cuadro Nº 36
Características de los Consejos de Coordinación

	Regional	Provincial	Distrital
Naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> - Instancia de concertación y consulta - Los acuerdos se toman por consenso 	<ul style="list-style-type: none"> - Instancia de coordinación y concertación 	<ul style="list-style-type: none"> - Instancia de coordinación y concertación
Funciones	Emiten opinión consultiva sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto Participativo Anual - Plan de Desarrollo Regional Concertado - Visión general y los lineamientos estratégicos de los componentes del PDCR - Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial - Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional - Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales - Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. - Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital. - Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales - Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos - Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada - Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal
Integrantes	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente Regional, quien lo preside - Alcaldes Provinciales - Representantes de organizaciones de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde Provincial, quien lo preside - Regidores provinciales - Alcaldes Distritales - Representantes de organizaciones de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde Distrital, quien lo preside - Regidores distritales - Alcaldes de Centros Poblados - Representantes de las organizaciones sociales
Porcentaje de participación de sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> - 60% alcaldes provinciales - 40% sociedad civil (del cual el 30% debe corresponder a instituciones de empresarios y productores) 	Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria de alcalde, regidores provinciales y alcaldes distritales	<ul style="list-style-type: none"> - Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria del alcalde, regidores distritales y alcaldes de centros poblados - En caso no se cuente con centros poblados o el número sea inferior al 40%, los representantes de sociedad civil serán el 40% del número legal de miembros del Concejo Municipal
Elección de representantes de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> - Elegidos por delegados inscritos en registro respectivo - Entre las organizaciones a nivel regional y provincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Elegidos por delegados inscritos en el registro - Entre organizaciones inscritas de nivel provincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Elegidos por delegados inscritos en el registro - Entre organizaciones inscritas de nivel distrital
Requisitos y restricciones para inscribirse	<ul style="list-style-type: none"> - Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el registro a nivel provincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el registro a nivel distrital 	<ul style="list-style-type: none"> - Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el registro a nivel provincial
Duración del cargo	2 años	2 años	2 años
Régimen de Sesiones	<ul style="list-style-type: none"> - Por lo menos dos veces al año - A convocatoria del Presidente Regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Por lo menos dos veces - A convocatoria del Alcalde 	<ul style="list-style-type: none"> - Por lo menos dos veces - A convocatoria del Alcalde
Quórum	No se precisa	La mitad más 1 de sus miembros	La mitad más 1 de sus miembros
Reglamento	No se precisa	Se aprueba por Ordenanza Provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del CCL	Se aprueba por Ordenanza Distrital, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del CCL

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley Nº 27867 y Ley Orgánica de Municipalidades - Ley Nº 27972
Elaboración: PRODES

Elementos del sistema de representación a nivel descentralizado

Tal como se ha señalado en la parte introductoria de esta sección, los procesos e instancias de concertación generados en el marco de la descentralización requieren dialogar con otros elementos vinculados con el sistema democrático y apuntar a la misma dirección. Entre esos elementos se encuentran las funciones de los consejos regionales y concejos municipales -que según se señaló antes cumplen principalmente un rol normativo y fiscalizador-, así como las normas referidas a la elección y salida de autoridades, a las que haremos referencia brevemente.

De acuerdo a la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, se elige de manera conjunta al Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo Regional, por sufragio directo y por 4 años. La votación es por lista, la que deberá estar conformada por un candidato de cada provincia, incluyendo un accesitario, por no menos de un 30% de hombres o mujeres y un 15% de representantes de comunidades campesina y nativas. La lista ganadora es aquella que obtiene la votación más alta y se le asigna la mitad más uno en el Consejo Regional y al resto de listas se les aplica la cifra repartidora para establecer el número de miembros que les corresponde, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos¹⁵⁴.

El Consejo Regional tiene un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, siguiendo un criterio de población electoral¹⁵⁵. El Consejo es competente para declarar la vacancia y suspensión del presidente, vicepresidente y consejeros. Entre las causas para la vacancia se encuentran: i) condena consentida o

ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad e ii) inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres sesiones consecutivas o cuatro alternadas durante un año, entre otras. En caso el vacado sea el Presidente, el Vicepresidente lo reemplaza con las prerrogativas y atribuciones propias del cargo. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes a la notificación, como instancia definitiva y cuyo fallo es inapelable y no revisable¹⁵⁶.

En el caso de las municipalidades, las reglas de elección son similares. La votación para alcalde y regidores es por lista, la que debe estar conformada por no menos de un 30% de hombres o mujeres y un mínimo de 15% de representantes de comunidades campesina o nativas¹⁵⁷. La lista ganadora es aquella que obtiene la votación más alta y se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, y la cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de regidores que les corresponde¹⁵⁸. El número de regidores a elegirse en cada Concejo Municipal es determinado por el Jurado Nacional de Elecciones en proporción a la población y en ningún caso será inferior a cinco ni mayor de quince¹⁵⁹.

En cuanto a la vacancia del cargo de alcalde o regidor, ésta la realiza el Concejo Municipal, por: i) ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de 30 días consecutivos, sin autorización del Concejo; ii) cambio de domicilio fuera de la jurisdicción municipal; iii) sentencia judicial emitida en última instancia por delito doloso, iv) inconcurrencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses, entre otras. En caso de vacancia del Alcalde lo reemplaza el Teniente Alcalde, que es el

154 Artículos 8 y 12 de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, publicada 15 de marzo de 2002.

155 Artículo 191 de la Constitución Política del Perú.

156 Artículo 15°, 23° y 30° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

157 Artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864 publicada el 14 de octubre de 1997.

158 Artículo 25 de la Ley de Elecciones Municipales.

159 Artículo 24 de la Ley de Elecciones Municipales. La única excepción es el Concejo Provincial de Lima, que tienen 39 regidores.

primer regidor hábil que sigue en su propia lista electoral. El acuerdo de Concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración ante el Concejo Municipal y de apelación al Jurado Nacional de Elecciones, cuya resolución es definitiva y no revisable¹⁶⁰.

En cuanto a la revocatoria, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, reconoce entre los derechos de control ciudadano la revocatoria de alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados elegidos por elección popular, la que no procede durante el primer y el último año de mandato¹⁶¹.

La consulta de revocatoria se lleva adelante si el 25% de electores, con un máximo de 400 mil firmas, presenta la solicitud ante la ONPE y para que una autoridad resulte revocada se requiere la mitad más uno de los votos válidamente emitidos y la asistencia de 50% de los electores hábiles del padrón el día de la consulta¹⁶². El JNE acredita como reemplazante a quien alcanzó el siguiente lugar en número de votos de la misma lista para que complete el mandato¹⁶³.

Transparencia y Acceso a la Información

Se considera importante recordar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública y por ello, dispone que las entidades públicas están obligadas a publicar información en sus portales, estableciendo que progresivamente difundirán a través de Internet lo siguiente: i) información presupuestal, presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y beneficios de los altos funcionarios y personal así como sus remuneraciones, ii) adquisiciones de bienes y servicios que realicen, así como iii) información de finanzas públicas.

La Ley mencionada dispuso que los gobiernos regionales debían contar con portales en Internet hasta un año después de su instalación, esto es en el 2004, los gobiernos locales provinciales hasta un año desde el inicio del nuevo período municipal, es decir en el 2004, y los gobiernos locales distritales hasta dos años después, es decir en el 2005. La norma establece además que toda entidad pública debe identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet y establecer en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA el monto de la tasa para acceder a otra información de la entidad, el cual no puede superar el costo de reproducción de la información.

2. Balance 2005 – abril 2006

■ Representación y Participación: debate pendiente

Los elementos de participación que se introducen en el marco del proceso de descentralización buscan democratizar la toma de decisiones sobre asuntos públicos, acercándola a la ciudadanía a través de diferentes procesos e instancias. Tal como se señala en la parte introductoria de esta sección, es importante que estos nuevos elementos que impulsan la participación dialoguen con los elementos de representación del sistema democrático peruano.

Si se revisa los nuevos instrumentos que trae el proceso de descentralización, éstos principalmente están orientados a promover una participación directa en los asuntos públicos. Así, están los procesos de planeamiento concertado que se plasman en los PDC y presupuestos participativos, o los de rendición de cuentas en que las autoridades informan a la población sobre su gestión.

Estos nuevos instrumentos, si bien han generado dinámicas interesantes y han

160 Artículos 22º, 23º y 24º de la Ley Orgánica de Municipalidades.

161 Artículos 3º, 20º y 21º de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

162 Ley N° 28421, publicada en el 17 de diciembre de 2004.

163 Artículos 22º, 23º y 24º de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

obligado a una mayor apertura de los gobiernos descentralizados, van enfrentando algunos problemas que no necesariamente podrán ser solucionados por ellos mismos. Así, como se verá en detalle más adelante, en el presupuesto participativo se vienen presentando dificultades para el cumplimiento de acuerdos, para una actuación más estratégica con mirada de mediano plazo, para realizar las labores de vigilancia y para incluir los intereses de grupos que no participan en el proceso.

Sin embargo, varios de los problemas mencionados se presentan principalmente por la debilidad de los consejos regionales y concejos municipales para desempeñar su papel y ser efectivamente espacios de representación, diálogo y concertación. Así, desde otra mirada quizá la solución no pase por ampliar la participación directa en múltiples espacios para lograr mayor legitimidad, en ampliar las deliberaciones en instancias previas donde se puedan lograr acuerdos más sólidos, en dar carácter vinculante a los acuerdos de los consejos de coordinación o en financiar la labor de vigilancia ciudadana, sino más bien pase por revisar los fundamentos y principios de los consejos regionales y concejos municipales y no contribuir a debilitarlos aún más¹⁶⁴.

En esa línea, se debe tener presente que un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son los actores por excelencia, y en que los mecanismos de participación directa complementan la acción de las autoridades políticas electas por sufragio directo y el sistema de partidos políticos¹⁶⁵.

Este balance no pretende agotar la discusión sobre este punto, sino por el contrario llamar la atención sobre la necesidad, a tres años de iniciado el proceso de descentrali-

zación, de plantear un debate más amplio sobre el tema de los elementos de democracia directa que éste trae y su relación con el fortalecimiento del sistema de representación, para lo cual más adelante se analizan algunos aspectos de especial relevancia para el debate que se plantea.

■ Reglas de Elección y Revocatoria: Importante una revisión

Los consejos regionales y concejos municipales deberían ser los espacios donde confluyen las diferentes fuerzas políticas de una determinada localidad o departamento. Estos espacios no vienen asumiendo un rol protagónico en el proceso de descentralización, sea porque el marco normativo no les atribuye un rol o porque tienen debilidades internas principalmente generadas por las reglas de elección, que antes que promover su fortalecimiento generan situaciones de potenciales conflictos¹⁶⁶.

Al respecto, resulta fundamental evaluar las siguientes reglas:

- La asignación de mayoría de consejeros regionales y regidores a la lista ganadora de cada una de estas elecciones, conocida como el *premio a la mayoría*. Si se tiene en cuenta que las autoridades elegidas son aquellas que obtienen el mayor porcentaje de votos y que usualmente el porcentaje que obtienen no supera el 30%, se está premiando con la mayoría a una lista que no necesariamente representa a la voluntad mayoritaria de la población electoral.
- La facilidad para la inscripción de listas de candidatos posibilita que un gran número de candidaturas pueda presentarse a una elección, lo que incide también en la atomización del voto. Entre los candidatos de partidos políticos y aquellos de agrupaciones independientes -algunas creadas

164 Sobre este punto se sugiere revisar Romeo Grompone, «Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional». Cuadernos Descentralistas N°15. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, Oxfam. Martín Tanaka, M. (2004) «Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: El caso peruano». En Kornblith, Miriam, René Antonio Mayorga, Simón Pachano, Martín Tanaka, Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo, Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Lima: IDEA.

165 Para mayor información se sugiere revisar documento de Martín Tanaka, op. cit.

166 Para mayor información sobre conflictos generados por esta reglas se sugiere revisar: Defensoría del Pueblo: Ante todo, el diálogo. En: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/variados/2005/conflictos_2005.pdf. Para mayor información del impacto de diversas reglas en las municipalidades ver: Paula Muñoz, El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales. 2005. En: www.ser.org.pe/catalogo/catalogo.php?op=ListarDocumentos&id=1&inicio=0

únicamente con el fin electoral-, el número de listas de candidatos suele ser amplio, lo que genera que el voto se divida entre un número amplio de candi-datos.

- A pesar que las normas reconocen una representación provincial o distrital según sea el caso, la distribución de espacios en el consejo regional y concejo municipal se produce de acuerdo al porcentaje general obtenido repartido en lista y en un sólo proceso electoral y no en función del número de votos obtenidos por el consejero o regidor en determinada provincia. Ello afecta la representación ya que el elector no tiene una relación directa con la elección del representante de su provincia.
- De otro lado, las reglas de los procesos de revocatoria también deben revisarse. Una de ellas es la referida a que no es necesario fundamentar una causa específica para plantear un proceso de revocatoria, a pesar de que procesos de esta naturaleza deberían ser el último recurso a utilizar ya que de por sí su aplicación genera inestabilidad y afecta la gobernabilidad. Por ejemplo, los motivos presentados para los procesos de revocatoria en el 2005 fueron: i) malversación de fondos, ii) abuso de autoridad, iii) incapacidad para gobernar y iv) no rendir cuentas. Para solucionar este tipo de problemas una mejor fiscalización de los concejos municipales o una oportuna intervención de la Contraloría de la República podrían ser más indicadas.
- En el mismo sentido, la exigencia de 25% de firmas del padrón electoral para el desarrollo de procesos de revocatoria plantea una inestabilidad principalmente en los distritos pequeños donde este requisito es relativamente fácil de alcanzar, mientras que no permite su desarrollo en los distritos grandes, las provincias y los departamentos, en que este requisito es en muchos casos imposible de cumplir. Así, en el 2004 se sometió a consulta de revocatoria a 186 alcaldes y 689 regidores

distritales, sólo a un alcalde y dos regidores provinciales y a ninguna autoridad regional¹⁶⁷.

- Finalmente, una de las reglas permite que no se someta a consulta la continuidad o no de todo el Consejo Regional o Concejo Municipal, sino que pueda plantearse para una sola autoridad de estas instancias. Teniendo en cuenta que quien sucede en la elección es el Vicepresidente en el caso de los gobiernos regionales y el Teniente Alcalde en las municipalidades, muchas veces la consulta es promovida por ellos, guiados por su deseo de asumir el cargo, añadiendo así mayor inestabilidad a la gobernabilidad en este nivel.

Estas normas generan permanentes conflictos en los gobiernos descentralizados, sobre todo en las municipalidades distritales, teniendo como efecto la desestabilización del gobierno que asumió el cargo. Para modificar las normas mencionadas se requiere una revisión integral del marco electoral con miras a fortalecer el sistema democrático, aplicando cuando sea posible reglas de juego similares a los procesos electorales de los distintos niveles de gobierno. Así, debería tratarse con principios comunes temas como los siguientes: i) requisitos para ser candidatos, ii) campañas electorales, iii) entrada y permanencia en el cargo y iv) conformación de los Consejos Regionales y Concejos Municipales y representación territorial.

En relación a lo anterior cabe resaltar el debate desarrollado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso en abril de 2006, referido a un proyecto de ley orientado a perfeccionar el marco legal para las elecciones regionales en el que se propone principalmente: i) eliminar el premio a la mayoría y otorgar la participación en el consejo regional en función del porcentaje obtenido y ii) desarrollar una segunda vuelta en el caso que no se obtenga más del 30% de los votos válidamente emitidos¹⁶⁸.

167 De acuerdo a información de ONPE: www.onpe.gob.pe/elecciones2004/elec2004-02c.php

168 Ver proyecto de ley 14592/2005-CR que integra los proyectos de Ley 13619, 13564, 13563, 13014, entre otros, que proponen modificaciones a la Ley de Elecciones Regionales - Ley 27683.

Al respecto, existe consenso en torno a la pertinencia de eliminar el premio a la mayoría en el consejo regional e incluso diversos especialistas han recomendado que dicha modificación se haga extensiva a los gobiernos locales –teniendo en cuenta su heterogeneidad-, en sintonía con lo señalado anteriormente en el sentido de hacer reformas integrales al sistema de representación. Por el contrario, no existe consenso entre los especialistas sobre la necesidad de establecer una segunda vuelta teniendo en cuenta que ésta genera una mayoría artificial y transitoria, además de generar un gasto adicional en los procesos electorales; por ello algunos recomiendan apuntar más bien a solucionar el problema de la fragmentación, que pasa por mejorar los requisitos para presentar candidatos¹⁶⁹.

Un aspecto final a destacar es que las reglas de elección y revocatoria deberán tener en cuenta la heterogeneidad que caracteriza al Perú, y muy en especial la existencia de comunidades campesinas y nativas como formas de autogobierno en diversas partes del territorio peruano. Al respecto, se considera importante destacar como una medida acertada el cambio en la regulación referida a la elección de Jueces de Paz, al disponer que los Jueces de Paz son elegidos por los vecinos de la localidad mediante elección directa y democrática, convocada por el alcalde, presidente de la comunidad o agente municipal, según sea el caso, precisando que en las comunidades campesinas y nativas que cuenten con Juzgados de Paz las elecciones se desarrollarán conforme a sus usos y costumbres¹⁷⁰.

Lo anterior es una señal importante en el camino de involucrar a las comunidades campesinas y nativas en el funcionamiento del Estado moderno, respetando sus formas de organización y de toma de decisiones. Será importante dar seguimiento a esta experiencia de elección de autoridades, con miras a obtener lecciones que ayuden a compatibilizar los

esquemas de elección y representación con los usos y costumbres del amplio número de ciudadanos que viven y pertenecen a comunidades campesinas y nativas.

■ Se va consolidando un ciclo de interacción participativa

La segunda encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización, realizada por el Instituto de Estudios Peruanos e IMASEN, por encargo de PRODES, en: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali, revela que la población considera como un logro potencial de la descentralización la mayor participación en diferentes campos. Así, como puede observarse en el Cuadro 37, el logro de mayor participación de líderes, de la sociedad en la toma de decisiones y en la fiscalización de los gobernantes recibe un total de 32.3% de adhesiones.

Lo anterior sería una señal de que la ciudadanía valora que se vaya consolidando un ciclo de interacción que plantea una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil, que comprende los procesos participativos e instancias de concertación que ha traído el proceso de descentralización peruano. Este ciclo de interacción incluye los procesos de planeamiento concertado, donde se encuentra la formulación de los PDC, que tienen un carácter de mediano plazo, y los presupuesto participativos donde anualmente se decide el destino del presupuesto, la transparencia y el acceso a la información pública, y los procesos de rendición de cuentas. Además, estos procesos están acompañados por instancias de concertación principalmente compuestas por los consejos de coordinación sean estos regionales, provinciales o distritales, donde confluyen autoridades electas y representantes de organizaciones sociales, para concertar sobre el desarrollo de sus jurisdicciones.

Será importante que los análisis que se realicen en torno a procesos e instancias de

169 Ver Aportes al Debate en Temas de Descentralización, N° 3-2006 en: [www.prodes.org.pe/sección estudios y aportes al debate/sección democratización de las decisiones públicas](http://www.prodes.org.pe/sección%20estudios%20y%20aportes%20al%20debate/sección%20democratización%20de%20las%20decisiones%20públicas).

170 Ley que regula la elección de los jueces de paz – Ley N° 28545, del 16 de junio del 2005.

Cuadro N° 37

Principal logro de la Descentralización para el futuro del país, 2005

¿Cuál será el principal logro de la descentralización para el futuro del Perú?	Porcentaje válido
Más desarrollo en las regiones	30.3
Más participación política de los líderes locales	7.6
Más participación de la sociedad en la toma de decisiones	11.4
Mejora de la calidad de los servicios públicos	
Más participación de la sociedad en la fiscalización de sus gobernantes	13.3
Mayor transparencia de las instituciones estatales	9.8
Un Estado más eficiente	7.3
Otros	0.3
Ningún logro	11.9
Total	100.0

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización. IEP-IMASEN
Elaboración: PRODES

participación se planteen teniendo en cuenta que es un ciclo de interacción que se está consolidando y que estos procesos deben interactuar y nutrirse uno del otro, y no abordarse como procesos aislados. Será importante también incluir en el análisis instrumentos como el Sistema Integrado de Administración Financiera y la aplicación de normas

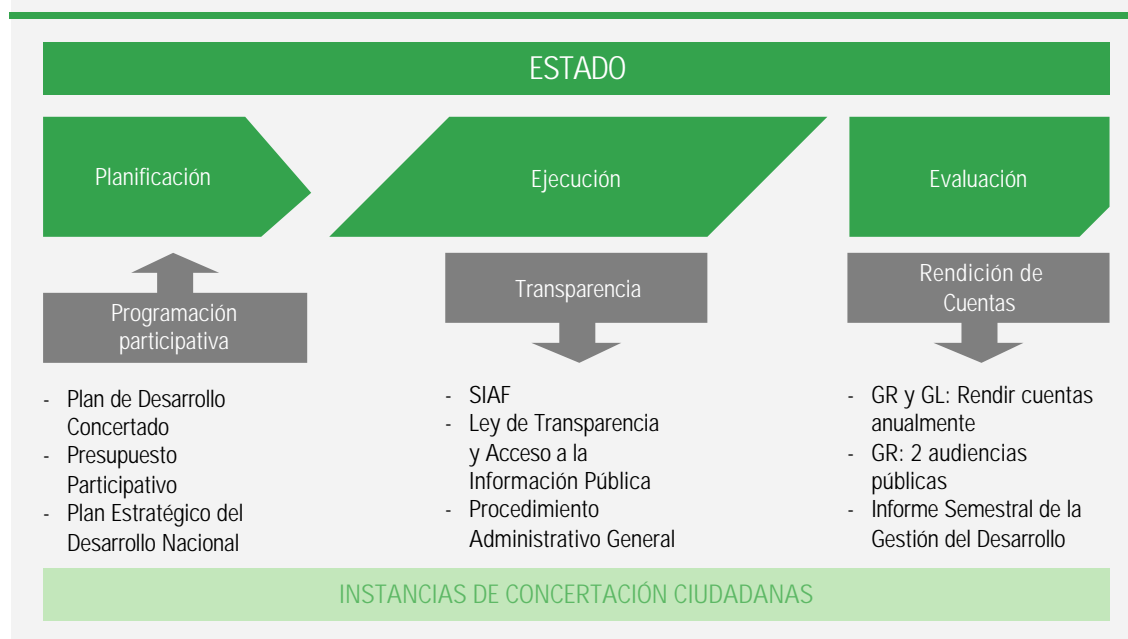
sobre transparencia de la información, que pueden ser útiles para fortalecer la interacción Estado – Ciudadanos. Sin embargo, teniendo en cuenta las elecciones nacionales y las descentralizadas, queda por analizar cómo compatibilizar los programas de gobierno de las autoridades electas con los procesos de programación participativa que se promueven desde los gobiernos regionales y locales y establecer cómo dialogarán éstos con el planeamiento estratégico nacional.

■ Hacia la institucionalización del Presupuesto Participativo

En el marco del ciclo de interacción planteado líneas arriba, el presupuesto participativo es probablemente uno de los procesos más dinámicos. Como se recordará, la obligación de planificar el presupuesto de manera participativa se establece en el año 2003 y se pone en marcha a nivel nacional en el año 2004.

A manera de balance general se puede afirmar que este proceso va consolidándose, en la medida que los diferentes actores, no sólo los gobiernos regionales y locales, sino también el nivel nacional y las organizaciones sociales, cada vez participan más y van adquiriendo un mayor conocimiento sobre el tema.

Gráfico N° 11: Interacción Estado - Ciudadanos



Elaboración: PRODES

Uno de los primeros aspectos a resaltar del proceso de presupuesto participativo es la aprobación en el 2005 de un Instructivo que recogió la experiencia así como las sugerencias de distintos actores planteadas principalmente en el taller para perfeccionar el Instructivo desarrollado por el MEF, con el apoyo de diferentes organizaciones donde participaron representantes de gobiernos descentralizados y de sociedad civil de todo el país¹⁷¹.

Entre los principales cambios del Instructivo aprobado en el 2005 se encuentran i) mayor desarrollo de la relación que debe existir entre el PDC y el presupuesto participativo, ii) precisiones sobre los agentes participantes, iii) criterios de priorización más adecuados a las especificidades de los proyectos, iv) mecanismos de articulación del proceso en los tres niveles de gobierno y v) un cronograma que adelanta los plazos del proceso para hacerlo coincidir con el ciclo presupuestal.

El Instructivo aprobado en el 2006 mantiene el esquema anterior e incluye mayores detalles en varias de sus secciones, como por ejemplo en la de rendición de cuentas. Entre los aspectos más resaltantes figuran i) mayores orientaciones sobre la revisión, ajustes y acuerdos del PDC, ii) otorgar un rol protagónico al Sistema Nacional de Control en vigilar el cumplimiento de los acuerdos y iii) disponer que debe garantizarse la inclusión en los equipos técnicos de un representante de la sociedad civil.

El avance en la consolidación del proceso plantea la necesidad de realizar algunos ajustes para su mejor desarrollo y continuo perfeccionamiento, por lo cual se requiere evaluar algunos de sus elementos, los que a continuación se revisan brevemente.

Es evidente que uno de los elementos vitales del proceso es la voluntad política de la autoridad, siendo notorio que en los casos

en que está presente el proceso se desenvuelve con mejores resultados¹⁷². Por ello diferentes especialistas consultados recomiendan que se generen incentivos para premiar la decisión de las autoridades de desarrollar procesos de esta naturaleza, además de impulsar estudios e investigaciones que evidencien los beneficios tangibles que este tipo de procesos trae para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia, así como para las propias autoridades políticas.

Otro aspecto que se ha evidenciado como clave es el vinculado al fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades. Aquellos gobiernos descentralizados que han recibido acompañamiento técnico están en mejor posición para afrontar satisfactoriamente estos procesos, sobre todo en los aspectos vinculados con la negociación y concertación, donde las habilidades de los funcionarios regionales y locales son débiles en comparación con aquellas más vinculadas con sus tareas cotidianas, tales como ciclo presupuestario e inversión pública.

En cuanto a la calidad de la inversión, la mayoría de gobiernos descentralizados, principalmente los gobiernos locales, no llega con propuestas de proyectos estratégicos a someter a consideración de los agentes participantes –tampoco lo hacen los agentes participantes–, lo que deja el destino del presupuesto a las propuestas que se generen durante el proceso, lo que ha demostrado tener limitaciones¹⁷³. A entender de diversos especialistas que acompañan este proceso, este problema se agrava por el paradigma que comparten tanto la población como las autoridades en relación a ver el desarrollo como infraestructura y por tanto obras.

En relación a los techos presupuestales, se considera importante que su publicación sea más oportuna. El 2005, al igual que los años

171 Este taller se desarrolló el 14 de diciembre en la ciudad de Lima y participaron más de 400 personas.

172 Este fue uno de los primeros hallazgos encontrados en la evaluación del proceso de presupuesto participativo realizado por PRODES.

Para mayor información revisar:

Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización: Proceso de Presupuesto Participativo 2004. Informe de Hallazgos. En: [www.prodes.org.pe/sección Seguimiento del Proceso/](http://www.prodes.org.pe/sección_Seguimiento_del_Proceso/)

173 Un caso interesante a revisar es el de la Municipalidad Provincial de Huancayo, que partió por identificar proyectos estratégicos en función de su Plan de Desarrollo Concertado y los sometió a la ciudadanía para su priorización.

anteriores, se publicaron con posterioridad al inicio del proceso. Así, a pesar que las municipalidades provinciales tenían hasta el 3 de agosto de 2005 para presentar los anteproyectos de presupuesto donde se recogiesen los acuerdos del proceso participativo¹⁷⁴, recién el 17 de julio de 2005 el MEF aprobó el estimado de recursos públicos (techos presupuestales) que los gobiernos regionales y locales debían considerar en el presupuesto institucional de apertura para el año 2006¹⁷⁵.

De acuerdo a indagaciones realizadas, las diferencias en los techos presupuestales respecto del año anterior no son relevantes (en algunos casos los techos son iguales y en otros un poco mayores) y los gobiernos descentralizados habrían utilizado en sus procesos participativos el techo del año anterior, por lo que no se habrían presentado mayores problemas. Sin embargo, sería recomendable que el MEF defina a futuro con mayor antelación los techos presupuestales, para evitar sorpresas en los procesos participativos. Ello es de especial relevancia en el caso de los gobiernos descentralizados que reciben canon, teniendo en cuenta la naturaleza poco constante de esta fuente de financiamiento.

Otro aspecto que se requiere mejorar es el referido al cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso. Existen diferentes formas de incumplimiento de los acuerdos, siendo las principales que i) no se recogen los acuerdos en el Presupuesto Institucional Anual y ii) durante la ejecución del presupuesto no se destina presupuesto a los proyectos priorizados. Ambas situaciones pueden responder a diferentes razones entre ellas falta de voluntad política, no sólo del Presidente o Alcalde sino también del Consejo Regional o Concejo Municipal que

son quienes aprueban el presupuesto final, pero también que los proyectos priorizados no tienen sustento técnico o no se les ha asignado el presupuesto suficiente, lo que dificulta su ejecución.

Al respecto, el Instructivo publicado en abril de 2006 intenta dar respuesta a este problema otorgando un rol protagónico al Sistema de Control y a la Contraloría General de la República, quien deberá vigilar el cumplimiento de los acuerdos del proceso¹⁷⁶. Se considera que la solución al problema de cumplimiento de los acuerdos debería pasar no sólo por una maduración del propio proceso sino por impulsar que los gobiernos descentralizados trabajen en una agenda de proyectos estratégicos sustentados técnicamente que den respuesta a las necesidades regionales o locales, asignar un rol más protagónico al consejo regional y concejo municipal a lo largo del proceso - quienes deberían asumir un rol de garantes y representantes en las distintas etapas del proceso-, así como promover procesos de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los acuerdos y consensos con los consejos de coordinación como mínimo para el cambio de proyectos priorizados por aquellos que quedaron en cartera durante el proceso.

En el mismo sentido, es necesario fortalecer al equipo técnico que da soporte al proceso, dado que en muchos casos se priorizan ideas de proyectos con muy poca información y sustento técnico. Por ejemplo, en la Municipalidad Distrital de Marcavelica, de la provincia de Sullana en Piura, que ha venido siendo acompañada por el Proyecto Voces de los Pobres, no se habrían presentado problemas para la formalización y cumplimiento de los acuerdos a nivel del Presupuesto Institucional. Para ello habría sido decisiva la participación del equipo técnico,

174 De acuerdo a la Resolución Directoral Nº 040-2005-EF/76.01, que fija plazos para la remisión de información presupuestal de los gobiernos locales publicada el 19 de julio de 2005.

175 Aprobados por Resolución Directoral Nº 001-2005-EF/65.01, publicada el 1 de abril de 2005.

176 Este Instructivo añade una sección denominada Cumplimiento de Compromisos en la que establece que en el marco del Sistema Nacional de Control, las autoridades, funcionarios y servidores públicos de los gobiernos regionales y locales vinculados al proceso del presupuesto participativo son responsables del control relativo a la gestión institucional sobre dicho proceso. Además, establece que el Órgano de Control Institucional del pliego -OCI efectúa el control gubernamental relativo al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

el cual evaluó antes del taller de priorización los proyectos a los que se destinaría presupuesto, y también el respeto a su opinión por parte de los agentes participantes.

En esa línea, se recomienda que el equipo técnico que acompaña el proceso tenga mayor capacidad para observar proyectos por su falta de sustento técnico, de tal forma que éstos no puedan pasar a la etapa de priorización, ello siempre y cuando los motivos de la observación sean explicados a los agentes participantes. Además, tal como han venido haciendo diversos gobiernos descentralizados y lo enfatiza el Instructivo del 2006, se sugiere incorporar dentro del equipo técnico a profesionales de organizaciones sociales con conocimientos de proyectos, fortaleciendo así su composición y legitimidad¹⁷⁷.

Respecto al énfasis que el Instructivo 2006 da al ajuste del PDC, algunos especialistas sugieren evaluar la pertinencia de que en el presupuesto participativo se promueva revisar anualmente el PDC teniendo en cuenta que este instrumento tiene un carácter de mediano plazo y que uno de sus objetivos es orientar el proceso de presupuesto participativo; en tal sentido, sugieren que la actualización del PDC no sea tan frecuente y en un espacio distinto a la formulación del presupuesto participativo.

En cuanto a la participación y representatividad de los actores, el 2005 un número mayor de organizaciones se inscribió en los registros de agentes participantes, lo que podría haberse visto impulsado por las convocatorias más amplias y oportunas desde los gobiernos descentralizados, así como por una conciencia mayor de los actores sobre la importancia del proceso, quienes percibirían que no participar implica no obtener recursos para los proyectos priori-

tarios para su desarrollo¹⁷⁸. Sin embargo, la mayor participación se da principalmente al momento de la priorización de proyectos y no a lo largo de todo el proceso.

En cuanto a la representatividad de los actores, será importante contar con información sobre quiénes participan y a quiénes representan y fomentar una mayor representación de grupos tradicionalmente excluidos como las comunidades campesinas y nativas, sea a través de sus representantes directos o de sus autoridades electas. Será también importante analizar por qué algunos grupos optan por no participar, lo que de acuerdo a especialistas consultados se debería a la desconfianza hacia las autoridades y la existencia de canales alternativos para hacer escuchar su voz.

Finalmente, teniendo en cuenta que el Instructivo debería tener principalmente un carácter orientador del proceso, que permita a los gobiernos descentralizados en el marco de su autonomía y conocimiento ajustar el proceso a su realidad, se sugiere que éste tenga un carácter más permanente y que no requiera ser ajustado anualmente. Ello con el fin de darle mayor predictibilidad al proceso y de evitar que los gobiernos descentralizados estén a la espera de su aprobación para iniciar sus respectivos procesos, tal como ha sucedido en el proceso del año 2006, cuyo inicio se ha postergado en la mayoría de departamentos del país por el retraso en la aprobación del instructivo correspondiente¹⁷⁹.

En la misma línea, se sugiere que los gobiernos descentralizados no aprueben una ordenanza anual sino que aprueben una de carácter permanente, sin perjuicio de lo cual sería recomendable que cada nuevo gobierno pueda introducir los ajustes que considere convenientes.

177 El Instructivo publicado en abril de 2006 dispone que debe garantizarse la inclusión de un representante de la sociedad civil en el equipo técnico.

178 Ver proyecto Participa Perú: Vigilancia del proceso de descentralización, Balance Anual 2005. Abril de 2006. En: http://participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/9f3e1048ca6446bc28356665afbe3517/vigila_9.pdf

179 El Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2007 fue aprobado por Resolución Directoral N° 011-2006-EF/76.01 y publicado el 1 de Abril de 2006.

■ Pocos avances en prácticas de Transparencia y Rendición de Cuentas

Tal como se ha señalado anteriormente, los elementos de democratización introducidos por el proceso de descentralización buscan acercar el poder no sólo a los niveles de gobierno más cercanos a la población, sino también a los ciudadanos y ciudadanas, para que exijan de sus autoridades mejores servicios. Sin este componente, es probable que el proceso de descentralización avance y no necesariamente incida en una mejora de la calidad de servicios y menos aún en una relación más democrática entre el Estado y la ciudadanía. Por eso preocupa que los avances en cuanto a acciones de transparencia de la información y rendición de cuentas sean aún débiles.

En cuanto a los procesos de rendición de cuentas, éstos principalmente están centrados en el desarrollo de asambleas públicas en el nivel regional en cumplimiento de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Durante el 2005, se observa una mejora en la organización y el desarrollo de las audiencias e incluso en algunos casos el incremento de participantes¹⁸⁰.

También se nota un avance en la presentación de información a los participantes en las asambleas, aunque la información está centrada principalmente en aspectos presupuestales y tiene un carácter bastante técnico¹⁸¹. Algunas personas consultadas señalan que las autoridades y funcionarios no diferencian entre la información que deben brindar a las instancias del nivel nacional, como por ejemplo Contraloría, con aquella que se debería brindar a la población, no sólo en cuanto a fondo sino principalmente en cuanto a forma.

Asimismo, generalmente se ve a las asambleas como el único mecanismo para rendir

cuentas, cuando podrían utilizarse otros que se adecuen mejor a las realidades y dinámicas locales. En esa línea, algunos gobiernos locales estarían realizando actividades de rendición de cuentas acercándose a la población involucrada con determinado proyecto a brindarle información específica sobre el avance y situación del mismo¹⁸².

Cabe señalar, sin embargo, en el nivel provincial y local la mayoría de autoridades no ha desarrollado procesos de rendición de cuentas. Si bien no existen instituciones que realicen una vigilancia tan cercana a los gobiernos locales en este campo, de acuerdo a información levantada por PRODES en los siete departamentos donde trabaja, los procesos de rendición de cuentas no se han desarrollado masivamente. Entre las diferentes razones se encuentra que los gobiernos locales no tienen un mandato legal de audiencias mínimas al año como en el caso de los gobiernos regionales.

Tomando en cuenta que los gobiernos locales vienen recibiendo la transferencia de programas sociales, será muy importante fomentar en ellos una práctica de rendición de cuentas que impulse que los beneficiarios exijan mejoras en la calidad de los servicios, con mayor razón si de acuerdo a la encuesta antes referida sólo el 17.7% sabe si su municipalidad distrital realiza rendición de cuentas.

En cuanto al tema de transparencia, tal como se ha señalado en la parte normativa de esta sección, las entidades públicas están obligadas a publicar diversa información sobre su gestión. Para el caso de los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales, éstos debían contar con portales actualizados en el 2004 y las distritales en el 2005. Es decir, actualmente todas las entidades públicas están obligadas a mantener portales actualizados con la información requerida.

180 Ver proyecto Participa Perú. op. cit.

181 Cabe resaltar el caso del Gobierno Regional de Junín, que puso a disposición de la población el Informe de Gestión por lo menos dos meses antes de la fecha programada para la asamblea de rendición de cuentas, e incluyó en el mismo información sobre el proceso de transferencia de responsabilidades y participación ciudadana, por ejemplo. Ver además proyecto Participa Perú op. cit. pág. 40.

182 Referencias recogidas por la REMURPE.

De acuerdo a la supervisión realizada durante el mes de octubre de 2005 por la Defensoría del Pueblo, se constató un incremento en el nivel de cumplimiento de la mayoría de los gobiernos regionales en los diversos rubros de información, siendo los Gobiernos Regionales de Cajamarca, La Libertad, Lambayeque y Piura los que difunden mayor información (100% de cumplimiento en los rubros medidos por la Defensoría del Pueblo), en tanto que los de Huánuco, Moquegua, Puno y Madre de Dios los que menor nivel de cumplimiento presentan (menos del 50% de la información)¹⁸³. Es interesante notar que la labor de supervisión realizada por instituciones públicas y privadas incide satisfactoriamente en una gestión más transparente de los gobiernos regionales, por lo que será interesante mantener y dar sostenibilidad a esta saludable labor de vigilancia.

En el caso de los gobiernos locales no se cuenta con información disponible, pero se podría afirmar que en términos generales éstos no cumplen con las normas sobre transparencia y acceso a la información¹⁸⁴. Sobre este punto es importante tener en cuenta que entre las razones se puede encontrar, además de la escasa voluntad de informar, la existencia de dificultades técnicas y económicas. Sobre este punto, se considera importante tener en cuenta que, de acuerdo a la citada segunda encuesta de percepción ciudadana en las zonas PRODES, mientras más cerca de la ciudadanía se encuentra el gobierno, más transparente se percibe (ver Cuadro N° 38), lo cual podría incidir en el incremento de la confianza entre el gobierno y la sociedad civil y demostraría que en el nivel local existen otros mecanismos de transparencia más allá de los portales.

Cuadro N° 38
Promedio de la escala de transparencia, 2005

En una escala de 1 a 5, donde 1 es poco transparente y 5 muy transparente, ¿cuán transparente cree que es ...?	Promedio
Municipalidad Distrital	2.68
Municipalidad Provincial	2.46
Gobierno Regional	2.21
Gobierno Nacional	2.01

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización. IEP-IMASEN

Elaboración: PRODES

■ Instancias de concertación: una necesaria revisión

Los dos puntos anteriores han estado referidos a dos de los procesos vinculados con el ciclo de interacción entre Estado y ciudadanía que se viene gestando con el proceso de descentralización: presupuesto participativo y rendición de cuentas. En esta sección se hace referencia a las instancias de concertación que se incorporan con este proceso.

Una de las principales críticas que se planteó en su oportunidad a la incorporación de los consejos de coordinación dentro de la estructura orgánica de los gobiernos descentralizados estuvo referida al hecho de que las normas desconocían instancias de concertación preexistentes que respondían mejor a la realidad y dinámicas locales. A dos años del proceso, se puede afirmar que los consejos de coordinación han tenido un limitado grado de funcionamiento¹⁸⁵.

183 Defensoría del Pueblo. Reporte de Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales. Octubre 2005. En: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/superv_portal_oct_2005.pdf. Respecto a este punto ver proyecto Participa Perú. op.cit.

184 De acuerdo al Estudio «Diagnóstico de Base del Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales» elaborado por el IEP por encargo de CONSUCODE, de una muestra de 187 municipalidades, entre provinciales y distritales de 7 departamentos del país, a mediados de 2004 sólo el 24% tenía funcionario responsable de entregar información designado y el 20% había publicado el TUPA.

185 Sobre este punto se recomienda revisar José Pisconte y Luis Villavicencio, Informe sobre Formación y Funcionamiento de los Consejos de Coordinación Local y su Articulación con otros Espacios de Participación. Elaborado para el CND con el apoyo de APODER. Agosto 2005.

En el caso del nivel regional, la Defensoría del Pueblo ha realizado un seguimiento al funcionamiento de los CCR donde se evidencia que, de 25 gobiernos regionales, 16 realizaron entre 3 y 5 reuniones entre julio de 2004 y diciembre de 2005 e incluso los CCR de Huancavelica y Junín se reunieron más de cinco veces. La convocatoria a las reuniones se realizó con por lo menos tres días de anticipación y en su mayoría estuvo acompañada de una agenda sobre los temas a tratar, donde el principal fue presupuesto participativo de los años 2004 y 2005¹⁸⁶. Ello evidencia un avance en el funcionamiento institucionalizado de los CCR y en el rol de estas instancias en los procesos de planeamiento.

Durante el segundo y tercer trimestre del 2005 se desarrollaron procesos de renovación de representantes de sociedad civil ante el CCR en la mayoría de gobiernos regionales, dado que éstos ya habían cumplido el período de dos años que establece la ley. Cabe mencionar que en algunos casos el proceso se desarrolló con cierto retraso, sobre todo porque el cambio de representantes coincidía con el proceso de presupuesto participativo. De acuerdo

al Reporte de Vigilancia N° 9 del proceso de descentralización desarrollado por Participa Perú de 15 gobiernos regionales, sólo el Gobierno Regional de Cusco no ha desarrollado un proceso de renovación¹⁸⁷. Es importante mencionar que con la renovación no ha habido mayor variación en los grupos a quienes representan los miembros del CCR, siendo éstos: organizaciones de empresarios productores agrarios, colegios de profesionales, ONG, entre otros.

Sin embargo, estas instancias no logran ser reconocidas por la población. De acuerdo a la segunda encuesta de percepción ciudadana en las zonas PRODES, una proporción pequeña, entre 10 y 11% de los encuestados, conoce al CCR, siendo el espacio más conocido el de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (20%), tal como se puede observar en el Cuadro N° 39.

Desde el punto de vista de promover la concertación entre autoridades y sociedad civil, estas instancias tampoco logran desarrollarse. De un lado, porque los requisitos para ocupar el cargo de representantes son bastante formalistas y no se ajustan a la realidad regional¹⁸⁸ -con lo cual los elegidos tie-

Cuadro N° 39
Conocimiento de los nuevos espacios de concertación y coordinación, 2005 (Porcentajes)

¿Sabe si existe...?	CCR Regional	CCL Provincial	CCL Distrital	Mesa de Concertación	Consejo Regional de Salud	Consejo Educativo Regional	CONEI de la Escuela
Si	10.2	9.6	11.2	20.3	9.9	9.4	10.2
No	89.8	90.4	88.8	79.7	90.1	90.6	89.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización. IEP-IMASEN

Elaboración: PRODES

186 Según el Informe mencionado, sólo los CCR de los Gobiernos Regionales de La Libertad y Ucayali no se reunieron ni una sola vez.. Ver Defensoría del Pueblo: Primer Reporte de supervisión del funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional en el período julio 2004- diciembre de 2005. Febrero de 2006 en: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2006/superv_ccr_jul_dic_2005.pdf

187 De acuerdo al Proyecto Participa Perú. op.cit. pág. 47. Es importante mencionar que de acuerdo a información recogida en el Gobierno Regional del Cusco, el retraso se debe a los ajustes que han venido haciendo a la conformación del CCR, dado que por Ordenanza Regional se ha ampliado el número de representantes de sociedad civil de 9 a 17, y se ha incorporado a los directores regionales y 2 representantes de las municipalidades distritales.

188 Para mayor información revisar: PRODES, Informe de Balance del Proceso de descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una agenda pendiente 2004: www.prodes.org.pe/sección_seguimiento_al_proceso. Ver también José Pisconte y Luis Villavicencio, op cit.

nen limitada representatividad-, y de otro porque con reuniones esporádicas y una participación minoritaria de la sociedad civil no resultan espacios atractivos para la concertación. Otro aspecto que influye es que en los consejos de coordinación regional y provincial participan los alcaldes del nivel inferior, lo que hace difícil que la agenda en estas instancias enfatice la concertación entre Estado y sociedad civil, habida cuenta de los distintos intereses de alcaldes y sociedad civil y de la falta de un espacio propio para la concertación entre autoridades de distintos niveles de gobierno¹⁸⁹. Adicionalmente, los consejeros regionales no participan en el CCR –a diferencia de los gobiernos locales en que los regidores sí participan-, lo que dificulta que los planteamientos de los representantes de sociedad civil lleguen a los Consejos Regionales, instancia de decisión y fiscalización de los gobiernos regionales.

Otros espacios que tampoco estarían funcionando son los Comité de Vigilancia creados en el marco de los procesos de presupuesto participativo, los que tienen entre sus funciones la labor de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso y tienen una vigencia anual¹⁹⁰. Estos Comités no estarían funcionando, entre otras razones, porque no tienen capacidad para supervisar a los gobiernos locales, ya que no cuentan con potestades efectivas ni recursos económicos para exigir información y hacer cumplir los compromisos¹⁹¹.

A lo anterior habría que añadir que se sigue generando una multiplicidad de espacios de concertación en el nivel regional y local que podrían terminar por debilitar la concertación. Están, por ejemplo, los Consejos de Salud y Educación, de Micro y Pequeña

Empresa, de Turismo, de la Mujer y otros que se generan tanto por disposiciones sectoriales como por voluntad propia de los gobiernos descentralizados¹⁹². Varios de estos espacios sectoriales no funcionan periódicamente¹⁹³, ni dialogan con las instancias orgánicas de los gobiernos descentralizados –como los consejos regionales, concejos municipales y consejos de coordinación- o con el proceso de presupuesto participativo lo que implicaría que toman decisiones o formulan planteamientos que no necesariamente serán recogidos en la programación presupuestaria.

También se están generando otros espacios de vigilancia ciudadana, con lo cual a los consejos de coordinación, los comités de vigilancia y las mesas de concertación se están sumando otros como las Veedurías Ciudadanas promovidas por CONSUCODE para la vigilancia social de los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado.

Si los espacios de concertación y vigilancia que se vienen creando no se engarzan entre sí y con los procesos clave de planeamiento concertado y rendición de cuentas, es probable que no sean sostenibles en el tiempo e incidan en una desmotivación hacia la participación. Ello plantea la necesidad de revisar los espacios de concertación y vigilancia, y repensar qué tipo de instancias requiere el ciclo de interacción entre Estado y ciudadanía para garantizar una participación y vigilancia ciudadana de calidad.

Una primera identificación de los roles que deben jugar espacios en que participe la sociedad civil para caminar hacia la consolidación del ciclo de interacción entre Estado y ciudadanía incluye los siguientes:

189 Sobre este punto revisar Romeo, Grompone. Notas sobre Descentralización, Relaciones entre Estado y Sociedad y Participación Ciudadana, en: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/descentralizacion_estado_sociedad.pdf

190 Para más información ver proyecto Participa Perú. op. cit. pag. 49.

191 El instructivo de abril de 2006 mantiene la creación de los Comité de Vigilancia y define con más detalle sus funciones, así como la información que deben entregarles los gobiernos descentralizados.

192 Una de las personas consultadas para la elaboración de este informe señaló que por ejemplo la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de San Martín tiene a su cargo la coordinación de hasta 17 espacios de concertación.

193 Ver proyecto Participa Perú. op. cit. págs. 55 y 56.

- Garantizar la inclusión de los puntos de vista de la sociedad civil en los Planes de Desarrollo Concertado y los presupuestos participativos.
- Hacer un seguimiento de los avances de los Planes de Desarrollo Concertados y del cumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo, y facilitar a la vez el diálogo entre el componente técnico de la inversión pública con la decisión de los agentes participantes.
- Supervisar la gestión de los gobiernos descentralizados, para incidir en una mejora de la calidad de la gestión.

La definición de las instancias a las cuales deberían asignarse los roles anteriores debe plantearse evitando duplicar espacios de concertación o debilitar a instancias como los consejos regionales y los concejos municipales y los consejos de coordinación, a quienes se les podría asignar varias de las funciones señaladas. Será importante que cualquier tipo de regulación al respecto no restrinja el funcionamiento de aquellos espacios que responden a dinámicas locales sino que por el contrario encuentre mecanismos para incorporarlos y fortalecerlos.

■ Un imprescindible papel más activo de los partidos políticos

En el primer punto de este balance se señala que se requiere un debate mucho más amplio e integral sobre cómo dialogan los elementos introducidos por el proceso de descentralización orientados a democratizar la relación entre Estado y sociedad con el necesario fortalecimiento de la representación que un Estado democrático requiere.

En este debate uno de los principales actores son los partidos políticos, quienes en teoría son los actores privilegiados para intermediar la participación de los ciudadanos y ciudadanas. Ellos deberían cumplir una serie de funciones, tales como: canalizar las demandas e intereses de la ciudadanía; elaborar propuestas para ser presentadas

en la sociedad en forma de planes de gobierno o de ideologías; fiscalización de las acciones de los gobiernos de turno; formación de dirigentes políticos; resolución de conflictos; agregación de intereses y representación de los ciudadanos; fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y legitimación del sistema político, entre otros¹⁹⁴.

Más allá de los problemas y debilidades de los partidos políticos peruanos, es vital para la democracia el fortalecimiento del sistema de partidos y para ello es importante tomar conciencia de la importancia del partido político como actor en el sistema democrático. Si bien no es materia de este Informe tratar a profundidad el tema, se considera valioso rescatar dentro de este balance el interés por la consolidación de los partidos que se evidencia a través de normas y otras acciones recientes.

Así, en octubre de 2005 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28617, que establece que para acceder a la distribución de escaños se requiere haber alcanzado al menos 6 representantes al Congreso o 5% de los votos válidos a nivel nacional. Los partidos políticos que no hayan obtenido representación parlamentaria mantendrán una vigencia por un año, luego del cual su inscripción se cancelará. Sin embargo, para la elección del 2006 el número mínimo de representantes fue de 5 y el porcentaje mínimo de 4%.

Si bien esta regla se aplica sólo para el nivel nacional, se considera que esta norma podría ser un paso importante para fortalecer el sistema de partidos y desincentivar su atomización. Ello a pesar del malestar que la norma podría generar en los partidos nuevos y pequeños. Sobre este punto, no hay que perder de vista que los partidos más grandes no necesariamente tienen capacidad para responder a dinámicas locales o encarnar intereses locales, por lo que este tema debería ser parte de la agenda de los partidos, los que deberían preocuparse por contar con mayor capacidad de representación

194 Ver PNUD (2004), Sartota (2002), Alcántara y Freindenberg (2003), Mainwaring y Scully (1995) y Sagasti, Patrón, Hernández y Lynch (2003), Abal (2002) para una revisión de las funciones y atributos de los partidos políticos y su papel en la gobernabilidad democrática, especialmente para el caso de América Latina.

de estos espacios y de aquellos movimientos más pequeños incapaces de obtener representación a nivel nacional, que a su vez deberán aprender a generar alianzas con los primeros.

Es importante mencionar que esta norma lo que busca es precisamente dar solución a un problema de atomización de la representación, presente no sólo en el nivel nacional. Al respecto, según algunos especialistas consultados, las normas electorales en general son mucho más exigente con los partidos nacionales, menos con los regionales y casi nada con los movimientos locales, lo que ayuda a explicar la proliferación de las candidaturas en los ámbitos locales, que debe ser solucionada al igual que a nivel nacional. Si bien para el caso del nivel regional y local la barrera del 4% no necesariamente sería aplicable - ya que los espacios para distribuir no son tan numerosos que permitan la aplicación de porcentajes- se requiere plantear medidas que permitan solucionar el problema de la atomización, las que podrían pasar por mejorar los requisitos para presentar candidatos.

Otras novedades son las modificaciones incorporadas a la Ley de Partidos Políticos mediante la Ley N° 28624 publicada en no-

viembre de 2005 que incorpora la Declaración Jurada de Vida de candidatas y candidatos y la Ley N° 28711 del 18 de abril de 2006 que introduce la obligación de entregar planes de gobierno para las elecciones nacionales, regionales y locales como mecanismo de transparencia e información para los electores.

Finalmente, durante el año 2005 se ha notado una tendencia saludable, al menos de un sector de la población, de exigir a los partidos que fijen posición en calidad de líderes de opinión sobre determinados temas. Así, durante el debate en el proceso de referéndum para la conformación de regiones se pidió a los partidos que asumieran una posición al respecto, la que no necesariamente pudo darse en la medida que tenían posiciones diferentes según se hablara con representantes en el Congreso, en el Ejecutivo o en los gobiernos descentralizados. Otro tema sobre el que se viene pidiendo una posición es el vinculado al TLC. Además, durante el mes de diciembre de 2005 y el primer trimestre de 2006 diversas instituciones han desarrollado debates con los candidatos y candidatas presidenciales y sus respectivos equipos de plan de gobierno para escuchar sus posiciones en materia de descentralización, entre otros¹⁹⁵.

195 Por ejemplo, el Grupo Gobernabilidad de las Agencias de Cooperación Internacional, en conjunto con el Acuerdo Nacional y el Consejo de la Prensa Peruana, organizó un Foro en diciembre de 2005, en tanto que el CND hizo lo propio en febrero de 2006.

Recomendaciones

1. Impulsar un debate sobre cómo la actuación articulada y complementaria de los elementos de representación ciudadana y aquellos de participación pueden generar mejores condiciones para el fortalecimiento del sistema democrático del país. En esa línea, un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son los actores por excelencia, y en que los mecanismos de participación directa complementan la acción de las autoridades políticas electas y el sistema de partidos políticos¹⁹⁶. Por ello, con una mirada más integral se recomienda continuar con el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.
2. Se recomienda potenciar el rol de los consejeros y regidores como representantes y control horizontal, tomando en cuenta además la heterogeneidad del país y los usos y costumbres de comunidades campesinas y nativas. Se plantea involucrarlos más activamente en el proceso de presupuesto participativo, en la concertación con los consejos de coordinación y en tareas de fiscalización. En la revisión sugerida se recomienda tener en cuenta las siguientes posibilidades:
 - Establecer el reparto de espacios en los consejos regionales y concejos municipales en función del porcentaje obtenido por los candidatos elegidos y eliminar el premio a la mayoría. Evaluar la distribución de los espacios por lista y su conjugación con el tema de la representación territorial.
 - Perfeccionar las reglas de sucesión en el cargo y las referidas a los procesos de revocatoria de tal forma que no sean fuentes de potenciales conflictos y resulten aplicables a nivel regional, provincial, y como mecanismos excepcionales.
 - Prever mecanismos para incorporar dentro de los concejos municipales a los representantes de las comunidades campesinas y nativas.
3. Los diferentes actores públicos y privados, pero sobre todo el Ejecutivo y el Legislativo, deben tener en consideración que está en proceso de consolidación un ciclo de interacción entre los gobiernos descentralizados y la ciudadanía, compuesto por diferentes procesos e instancias. Se recomienda potenciar este ciclo de interacción, vinculando la rendición de cuentas del proceso de presupuesto participativo con la rendición de cuentas sobre la gestión del gobierno local, y éstos con una dinámica

¹⁹⁶ Para mayor información se sugiere revisar el documento de Martín Tanaka, op. cit.

permanente de transparencia y difusión de información de la gestión local. Será importante vincular los Comités de Vigilancia con los consejos regionales, concejos municipales y consejos de coordinación y otras instancias de la localidad. Una tarea que cobra mayor relevancia ad portas del proceso electoral regional y municipal es precisar cómo compatibilizar los programas de gobierno con los procesos de programación participativa.

4. En cuanto al presupuesto participativo, se sugiere pensar en incentivos para promover la voluntad política para el desarrollo de procesos participativos. Se sugiere también impulsar que las autoridades cuenten con una agenda de proyectos prioritarios consensuada con su consejo de coordinación y aprobada por su consejo regional o concejo municipal, para favorecer que el debate en el presupuesto participativo sea de proyectos con un mayor análisis previo.
5. Se recomienda aprobar un Instructivo del Proceso de Presupuesto Participativo de carácter permanente y con un fin orientador, e impulsar que los gobiernos aprueben una ordenanza general, quedando para normas anuales sólo lo referido a plazos o a aspectos muy específicos. Se recomienda que el MEF publique oportunamente los techos presupuestales.
6. Impulsar procesos de rendición de cuentas, en especial en espacios en que los participantes estén en mejor condición para debatir (por contar con mayor información, como el CCR y CCL) y promover que los consejeros y regidores participen. Brindar orientaciones e instrumentos a los gobiernos descentralizados sobre el tipo de información que deberían entregar en estos procesos y la forma en que deberían hacerlo.
7. Repensar qué tipo de espacios requiere el ciclo de interacción entre Estado y ciudadanía para garantizar una participación y vigilancia ciudadana. Ello implica identificar los roles que deben cumplir estas instancias y las características que deben tener. Toda reforma normativa en este sentido debe garantizar el respeto a instancias ya existentes a nivel regional o local y apuntar a su fortalecimiento.
8. Evaluar la conveniencia de modificar la conformación de los CCR y CCL, para que sólo corresponda a autoridades de un nivel de gobierno y representantes de la sociedad civil, y así reforzar su función de concertación entre Estado y ciudadanía antes que de coordinación intergubernamental. De similar manera, evaluar si conviene establecer una participación mayoritaria de la sociedad civil, de eliminar los requisitos formales que limitan la representatividad –y favorecer la participación de grupos excluidos- propiciar la continuidad de los representantes para una mayor especialización –y no renovación cada dos años- y favorecer una mayor periodicidad de sus reuniones.
9. Analizar qué se requiere para promover y fortalecer la vigilancia ciudadana y evitar la dispersión de esfuerzos, en especial a nivel distrital. Se sugiere evaluar la conveniencia de reforzar las capacidades de los consejos regionales y concejos municipales en su función fiscalizadora y de asignar el rol de los Comités de Vigilancia a organizaciones o instancias de carácter permanente de las distintas localidades.