



Avances en la participación ciudadana

Eleana Llosa | Equipo Técnico COINCIDE

Sistematización:

El presupuesto participativo en la región Cusco y las provincias de Calca, Cuzco, Paruro y Quispicanchi

AVANCES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El presupuesto participativo en la región Cusco y las provincias de
Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi

Eleana Llosa
Coordinadora de la sistematización

Equipo Técnico de COINCIDE



COORDINACIÓN INTERCENTROS DE INVESTIGACIÓN DESARROLLO Y EDUCACIÓN

Coordinadora Intercentros de Investigación Desarrollo
y Educación-COINCIDE

Presentación	5
Introducción	7
1 Mecanismos, instrumentos e instancias para organizar y facilitar los procesos de presupuesto participativo	10
A. Los instrumentos legales y su validez en el proceso	10
a) El Instructivo del MEF	
b) Las Ordenanzas	
B. La organización del proceso	11
C. Articulación del proceso por niveles de gobierno	12
a) Articulación entre la región y sus provincias	
b) Articulación entre la provincia y sus distritos	
D. Convocatoria y acreditación de agentes participantes	13
E. Momentos y procedimientos en la toma de decisiones	15
a) Condiciones para la toma de decisiones	
b) La decisión sobre los proyectos para priorizar	
c) Los criterios de priorización y sus complicaciones	
F. Los acuerdos finales	22
G. La atomización de un presupuesto escaso	25
H. Resultados del proceso y su seguimiento	2
a) Resultados de los proyectos	
b) Los Comités de Vigilancia, en el camino del seguimiento y control de las decisiones participativas	
2 El Rol De Los Actores Involucrado	29
A. Los Agentes Participantes	29
a) ¿Quiénes participaron?	
b) Desinterés en algunos, falta de ubicación en otros	
c) El tema de la representatividad	
d) La lógica de asistencia: falta de continuidad y diferencias a lo largo del proceso	
B. El rol de las autoridades	35
C. El equipo técnico	36

D. Los espacios de concertación	38
E. Las oficinas de planificación y presupuesto en el proceso participativo	41
F. Más de un rol de las ONG	42
3 Aprendizajes de la experiencia	43
A. En torno al procedimiento	43
a) Los instrumentos normativos	
b) La importancia de los planes	
c) La toma de decisiones	
d) La asignación de roles	
e) La participación	
f) Vigilar el resultado del proceso	
B. En torno al sentido del proceso	47
a) Su aporte a la descentralización	
b) Aporte a la construcción de la democracia	
c) La democracia participativa y sistema político	
d) Los cambios en la cultura política	
Anexos	54

Presentación

El programa Derechos, Inclusión y Desarrollo (DID), de Oxfam GB y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional DFID, se inicia en el 2002, con el objetivo de identificar y desarrollar estrategias que conduzcan a la realización de los derechos de las personas que viven en condiciones de pobreza y exclusión. Para hacerlo posible buscó construir alianzas con diversos socios, regionales y nacionales, públicos y privados, con quienes compartíamos visiones y estrategias comunes alrededor de determinados ejes de intervención. Uno de estos es el del apoyo a los procesos municipales y regionales. Uno de los socios con quienes trabajamos en este proceso fue la Coordinadora Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación (COINCIDE), en la Región Cusco.

Son varios los retos que nos propusimos enfrentar junto a COINCIDE y otros socios en el desarrollo de nuestra alianza; uno de ellos era ¿Cómo articular y poner en movimiento una visión de desarrollo compartida en medio de la ausencia o la debilidad de los actores, en la fragmentación y separación de los distritos de la provincia y de éstos de su región? Partíamos de la premisa de que los procesos de planeamiento y de formulación de presupuestos públicos tiene como uno de sus supuestos la necesidad de establecer articulación de actores y territorios, de modo tal de establecer sus funciones y las características de los proyectos de acuerdo al impacto territorial de la inversión y las competencias normativas que corresponden a cada instancia.

Son los aprendizajes de COINCIDE, producto de la ejecución en el 2004 del proyecto “Apoyo a los Procesos de Actualización de Planes de Desarrollo y elaboración de los Presupuestos Participativos para promover la inclusión”, lo que a continuación les presentamos. Este Proyecto tuvo como ámbito de intervención la región de Cusco y nueve de sus trece provincias: Calca, Urubamba, Anta, Acomayo, Paruro, Canas, Quispicanchi; posteriormente, a pedido directo de las municipalidades, se incluyeron las provincias de Cusco y Paucartambo.

La intervención tiene además la particularidad de formar parte de una estrategia de construcción de alianzas con otros actores a nivel regional, que se concreta en la constitución del equipo técnico encargado de apoyar la formulación del presupuesto participativo regional; el mismo que está integrado por funcionarios del Gobierno Regional, representantes del Consejo de Coordinación Regional, la MCPCLCP, el Colegio de Economistas, al universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), dos representantes de las municipalidades provinciales y la ONG Arariwa y CBC. A nivel provincial para la ejecución del proyecto se conformó una coordinación de ONG, que reunió además de las instituciones socias de COINCIDE a Runamaki, Imagen, CBC y el Centro Andino de Capacitación y Promoción (CADEP).

La región Cusco aparece así como un interesante y novedoso proceso de trabajo concertado entre instituciones de desarrollo y funcionarios del gobierno regional y municipalidades, colegios profesionales y sectores públicos como educación y salud; que da a luz proyectos orientados hacia la promoción del desarrollo humano. Sin

embargo, aun hay mucho por caminar particularmente en la construcción de acuerdos respecto a los roles y complementación entre niveles del Estado, en la elaboración de diagnósticos y propuestas más precisas, así como en el involucramiento de los partidos políticos y empresarios.

Los logros obtenidos en esta etapa han animado a los actores a poner en consulta los recursos recibidos gracias al Canon del Gas de Camisea y abrir a la ciudadanía la decisión de los proyectos que deben ser financiados con estos recursos. Una práctica que permitirá fortalecer espacios de discusión y de toma de decisiones.

A través de esta sistematización podremos acercarnos a conocer los cambios que se están generando en las prácticas de las autoridades en su relación con la ciudadanía, las limitaciones y los obstáculos que enfrenta una participación más amplia e inclusiva, las estrategias y metodologías que han sido eficaces. Así como la importancia de establecer una adecuada combinación entre criterios políticos y técnicos de modo tal que el proceso asegure que son los actores quienes en la negociación de sus propuestas fortalecen sus capacidades y definen los objetivos del desarrollo y que los procedimientos e instrumentos se hallan al servicio de estos resultados.

Finalmente estas lecciones nos ayudan a hacer que la apuesta por la inclusión de los más pobres, parta de un conocimiento cercano y más certero de lo regional y local. Lo avanzado por COINCIDE y sus socios en la región y las provincias nos dan luces de por donde continuar.

Oxfam GB
Abril, 2005

Introducción

La experiencia de planificación concertada del desarrollo tiene un camino recorrido en el departamento de Cusco. Podemos señalar como un antecedente importante el programa PREDES, un modelo piloto de intervención de FONCODES, cuya implementación se inició en 1993 y tuvo como propuesta central la constitución de Comités Distritales de Desarrollo, CDD, los cuales ya por entonces fueron considerados como “punto de convergencia de la población de base, el Estado, los gobiernos locales y las instituciones privadas de desarrollo”. Este programa concluyó en 1995. Sin embargo, los CDD continuaron y continúan vigentes en varios distritos del departamento.

Durante la década del 90 fueron implementándose también diferentes iniciativas de concertación promovidas por las propias municipalidades, con el respaldo de organismos no gubernamentales, que se expresaron principalmente bajo la denominación de Comités de Gestión del Desarrollo en diferentes provincias del departamento; estos comités en su mayoría continúan hoy en funcionamiento. Cabe señalar que una de las acciones fundamentales que realizan estas instancias de concertación y participación ciudadana es la formulación de Planes de Desarrollo participativos para sus respectivos ámbitos. En algunos casos, los comités de gestión avanzaron también en la experiencia de presupuestos participativos.

La formación de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza (MCPLCP), en 2001 fue un paso importante ya que, a partir de ellas las experiencias de concertación se generalizan, se articulan y adquieren reconocimiento legal. La Mesa Departamental, al igual que sus similares en los diferentes departamentos del país, promovió la elaboración participativa del Plan de Desarrollo Regional el 2002, junto con el entonces CTAR, la asociación de Municipalidades AMRE y el Foro Regional. En este proceso organismos no gubernamentales como COINCIDE, Arariwa y el Centro Bartolomé de las Casas, en tanto integrantes del Foro Regional, tuvieron una participación directa a través del Equipo Técnico conformado para monitorear el proceso. Posteriormente, el gobierno regional hizo suyo el Plan de Desarrollo Regional ya elaborado, manteniendo en lo fundamental la conformación de ese EQUIPO TÉCNICO, instancia desde la cual durante el 2003 se apoya el proceso de elaboración del PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL.

Con el respaldo de esta experiencia, COINCIDE ejecuta en el 2004 el Proyecto *Apoyo a los Procesos de Actualización de Planes de Desarrollo y Elaboración de los Presupuestos Participativos para Promover la Inclusión* con el apoyo de OXFAM DFID. Este proyecto se propuso como objetivo colaborar a que estos procesos de planificación participativa sean cada vez más inclusivos, respecto a los enfoques y propuestas de desarrollo, así como a los niveles de participación de la sociedad civil, sobre todo de los sectores tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones.

El proyecto tuvo como ámbito de intervención la región Cusco y nueve de sus trece provincias. En el caso de la región, se aportó desde el Equipo Técnico, del cual

COINCIDE forma parte, y que es integrado también por funcionarios del gobierno regional, representantes del CCR, la Mesa de Concertación (MCPLCP), el Colegio de Economistas, la UNSAAC, dos representantes de las municipalidades provinciales y las ONG Arariwa y CBC. A este equipo se le encargó la conducción técnica de todo el proceso, rol que consistió en la conducción de las actividades de consulta y validación del Plan de Mediano Plazo, el diseño del proceso de presupuesto participativo, la capacitación a agentes participantes¹, la facilitación de talleres, la emisión de opinión técnica respecto a los criterios de priorización de los proyectos y respecto a los proyectos ya identificados y, finalmente, la evaluación de la experiencia.

COINCIDE junto con sus instituciones socias -Arariwa, CEDEP Ayllu, CCAIJO e Incaconvocó a otros organismos no gubernamentales -Runamaki, Imagen, Centro Bartolomé de las Casas y CADEP- para realizar un trabajo articulado, ya que ellas intervienen en el ámbito del proyecto: las provincias de Calca, Urubamba, Anta, Acomayo, Paruro, Canas y Quispicanchi. Entre todas ellas se conforma una Coordinación de ONG para la ejecución del proyecto y para una reflexión conjunta de la experiencia. En estos casos COINCIDE no intervino directamente (con algunas excepciones, donde se nos solicitó una mayor presencia), sino en trabajos de seguimiento y coordinación. Posteriormente, a pedido directo de las municipalidades, se integraron al ámbito del proyecto las provincias de Cusco y Paucartambo, en las cuales el apoyo de COINCIDE consistió fundamentalmente en la facilitación de los talleres.

Por otro lado, y como complemento a esta experiencia regional y provincial, COINCIDE realizó otras actividades, a) talleres para facilitadores del Presupuesto Participativo y miembros de los Comités de Vigilancia; b) producción de materiales de capacitación sobre el Presupuesto Participativo y sobre las instancias de concertación; c) producción de variados materiales de información, como resúmenes de planes de desarrollo y documentos con información sobre presupuestos municipales e indicadores de desarrollo que ayudan a la toma de decisiones; y d) organización de ferias informativas acerca de los procesos participativos.

Una actividad importante que el proyecto se propuso fue realizar una sistematización de la experiencia, de modo tal que se pueda aprender de ella y contribuir a la reflexión y también a la elaboración de propuestas que mejoren a futuro los procesos de planificación participativa.

El contenido de este documento es el resultado de este proceso de sistematización, el mismo que ha sido elaborado recogiendo y analizando la información producida en el seguimiento registrado de todo el proceso, en las reuniones y documentos de evaluación elaborados tanto por el equipo de trabajo como por los diferentes actores involucrados y también en las encuestas y entrevistas realizadas a los participantes en los diversos talleres y a personas claves.

¹ Oxford Comité for Relief de Gran Bretaña (OXFAM GB). Dpartment for Internacional Development (DFID) o Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.

Esta sistematización presenta un recuento del proceso seguido en la elaboración participativa del presupuesto 2005 en el ámbito regional y en cuatro provincias del departamento: Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi, ² para que se pueda tomar nota de los aciertos y desaciertos consignados en la experiencia, tanto desde nuestra intervención institucional como desde la de los otros actores involucrados. Su contenido pone el acento de su reflexión en tres aspectos, que corresponden a la organización del documento:

- Los mecanismos, instrumentos e instancias conformadas para organizar los procesos.
- El Rol que han jugado los actores involucrados en los procesos
- Los Aprendizajes de la experiencia

Se busca reflexionar acerca de la metodología o el procedimiento seguido, pero también respecto a aspectos más estructurales que, según lo analizado, limitan o posibilitan la consolidación de estas experiencias participativas como componentes importantes del proceso de descentralización y la construcción de la democracia.

Cusco, febrero del 2005

² Tomamos mayor atención en estas cuatro provincias, pero en el desarrollo del documento hacemos también una referencia a las otras provincias donde intervenimos.

1

Mecanismos, instrumentos e instancias para organizar y facilitar los procesos de presupuesto participativo.

A. Los instrumentos legales y su validez en el proceso.

a) El Instructivo del MEF

El uso del instructivo del MEF ha sido general y se apeló mucho a él para realizar el proceso, incluso sabiendo que su uso es referencial y no obligatorio. La ley del Presupuesto Participativo o su reglamento no fueron tan ampliamente mencionados. Para la Región se construyó un esquema del proceso, incluso antes de la aparición del instructivo, esquema que fue adaptado a éste. En las provincias se siguió más directamente el instructivo.

Adicionalmente, se usaron folletos elaborados por instituciones³, que incluyen el instructivo o proponen una metodología en base a él. Así, el instructivo ha sido la guía general en todos los casos y se percibía consenso acerca de su utilidad como pauta y para resolver algunas diferencias de criterios.

En algunos casos, la publicación del instructivo marcó el inicio público del proceso, aunque en la región y en Calca para entonces ya se estaba preparando la ordenanza.

b) Las Ordenanzas

En la región y Calca, la ordenanza para el proceso fue aprobada en el mes de marzo. Paruro aprueba la suya a inicios de mayo y Quispicanchi a mediados de ese mes. Otras municipalidades esperaron mucho, especialmente la de la provincia de Cusco, que aprobó la suya recién el 22 de junio, en medio de las fiestas de la ciudad, por lo cual el proceso se desarrolló después de las fiestas locales y hasta las fiestas patrias, habiendo sido bastante breve.

Todos los casos sistematizados, contaron con ordenanzas de los gobiernos emitidas al inicio del proceso, aunque no todas se refieren a los temas que manda el reglamento de la ley de Presupuesto Participativo (reglamentar la identificación y acreditación de agentes participantes) o que sugiere el instructivo (además de lo anterior, pide fijar las responsabilidades de los agentes participantes, el cronograma y la conformación del equipo técnico). Tanto la ordenanza regional como las de las cuatro provincias incluyen el cronograma del proceso, algunas mencionan la acreditación de agentes participantes: la región, Calca y Quispicanchi indican que se haga sobre la base de listas previas existentes. Pero sólo la región fija responsabilidades de los participantes y sólo la región y Cusco provincia incluyen en posteriores resoluciones la lista con la composición de los miembros del equipo técnico.

³ Especialmente los de Propuesta Ciudadana y COINCIDE.

En ninguno de los casos anteriores se coordinaron los cronogramas provinciales (o el regional) con los gobiernos locales de menor rango del mismo ámbito jurisdiccional. Esto sí se hizo, sin embargo, en Acomayo, donde la ordenanza se aprobó a fines de abril y se fijó una fecha límite -20 de mayo- para que los distritos, incluido el distrito capital terminaran sus procesos. La región, sin embargo, sobre el camino adecuó parcialmente su proceso para facilitar que las provincias llegaran al taller de discusión de proyectos con propuestas consensuadas por sus agentes participantes.

La utilidad de la ordenanza, más allá de cumplir con la formalidad de ley, consiste en fijar las reglas iniciales del proceso. Esto funcionó en cuanto al cronograma y parcialmente respecto a los equipos técnicos. Pero no respecto a los agentes participantes ni a otras reglas para el proceso, aunque la ley dice que el objeto del Presupuesto Participativo es “asegurar la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto”, y para eso su reglamento y la ordenanza señalan que la ordenanza debe reglamentar la identificación y acreditación de los agentes participantes.

B. La organización del proceso.

Los equipos técnicos conformados se han encargado de la organización del proceso y, al mismo tiempo, han actuado como equipo facilitador, además de cumplir un rol estrictamente técnico en relación a los proyectos discutidos. En todos los casos, con excepción de Paucartambo y la provincia del Cusco, las ONG formaron parte de estos equipos con lo cual colaboraron en la organización y desarrollo del proceso.

En el Gobierno Regional, la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial asumió la responsabilidad de conducir el proceso, contando desde el inicio con el apoyo del Equipo Técnico.

En cuanto a las provincias, Calca, Paruro y Quispicanchi contaron con funcionarios municipales y con el apoyo de ONG (Arariwa y CBC, Imagen, CCAIJO, respectivamente), mientras que la del Cusco trabajó en forma más autónoma pero también contó con el apoyo de la MCPLCP. En todos esos lugares hubo funcionarios clave que conocían el mecanismo o supieron informarse sobre él en diversas capacitaciones en el Cusco y que, además tenían la disposición de tiempo y la delegación del alcalde para llevarlo a cabo. En Calca fue el gerente municipal⁴, en Paruro⁵, Quispicanchi y la provincia de Cusco los respectivos jefes de presupuesto. Los cuatro tienen experiencia previa en trabajo municipal.

En todas las provincias donde se realizó el apoyo de COINCIDE hubo otras instituciones de apoyo, excepto en Paucartambo, donde el proceso fue organizado directamente por la oficina de presupuesto⁶ y COINCIDE fue invitado sólo para facilitar los talleres. El apoyo de ONG fue más constante y/o eficiente en unas provincias que en otras. Mientras que en Urubamba sólo fue requerida la facilitación del equipo institucional de la ONG, en Anta el proceso fue dejado en manos de la ONG, con lo cual su rol fue,

⁴ Quien en el periodo municipal anterior fue alcalde de la provincia de Paucartambo.

⁵ Quien también es secretario técnico del ACOIDPA, espacio de concertación provincial, cargo que viene ocupando desde años anteriores.

⁶ La municipalidad contrató a una persona con experiencia en gestión pública que fue despedida al terminar el proceso.

durante parte del proceso, demasiado protagónico, mientras que la municipalidad aparecía poco.

Así, en todos los casos -excepto la provincia del Cusco- que aquí se exponen hubo un equipo formado por funcionarios y por profesionales de ONG, aunque la coordinación entre ambos no fue homogénea, como se verá más adelante.

C. Articulación del proceso por niveles de gobierno

a) Articulación entre la región y sus provincias

Antes de iniciarse el proceso se dio una oportunidad de articulación, a través de los talleres de consulta del plan de mediano plazo que se realizaron en seis provincias, entre enero y marzo. En ellos se trabajó por ejes estratégicos, habiéndose incorporado desde las provincias objetivos y proyectos por ejes en ese plan y en las listas elaboradas como base para el Presupuesto Participativo regional.

Sin embargo, el Gobierno Regional no coordinó con las provincias la elaboración de un cronograma referencial conjunto del proceso del Presupuesto Participativo, donde se podría articular los procesos de diferente nivel para que las propuestas del nivel local lleguen como producto al nivel regional. En el camino, no obstante, se hicieron algunas modificaciones del cronograma regional para esperar mayores avances en las provincias, concretamente en la fecha de realización del taller de priorización de proyectos, en el cual se tomaron en cuenta de alguna manera las propuestas de las provincias.

Una forma en que desde el Gobierno Regional se buscó coordinar con las provincias fue la inclusión en el equipo técnico regional de dos funcionarios de municipalidades provinciales como representantes de ese nivel de gobierno, concretamente de las provincias de Cusco y Calca. Sin embargo, ellos no llegaron a jugar el papel de articular a las provincias en general con el proceso regional, aunque su función no fue del todo vana: el funcionario de Calca supo recoger de la región para el proceso de su provincia; mientras que el de Cusco, ex funcionario de la CTAR, contribuyó al conjunto y probablemente también obtuvo aprendizajes para el proceso provincial.

b) Articulación entre la provincia y sus distritos

La existencia de espacios de concertación en las provincias no contribuye mucho a procesos participativos articulados en el conjunto de su ámbito, es decir, incluyendo a los distritos. Si bien tanto las oficinas de los sectores del Estado como las ONG realizan acciones en ellos, sin embargo, los espacios de concertación no articulan a las municipalidades distritales, por lo cual se suele decir que son instancias que pertenecen sólo a la capital provincial.

En el momento de planear el proceso del Presupuesto Participativo tampoco se ha coordinado entre los gobiernos locales de cada provincia. No se ha hecho para el cronograma y tampoco para incluir a los distritos en el equipo técnico provincial. Sólo en Acomayo, la municipalidad provincial y distritales acordaron plazos para que los procesos distritales terminaran primero y pudieran aportar al proceso provincial. En

Paruro se logra cierta articulación a través de las ONG que trabajan en sus distritos, Imagen, CEDEP y la municipalidad acordaron responsabilizarse por promover los procesos locales, cada uno en ciertos distritos.

Parte del cuestionamiento en Calca al final del proceso se debió a esta razón, porque la autonomía del proceso provincial sirvió como pretexto a los alcaldes para cuestionar el proceso.

Por otro lado, sólo algunas provincias separan el proceso provincial del proceso del distrito capital. Lo hicieron Quispicanchi, Cusco, Acomayo, Anta y Canas. Paruro sólo parcialmente, para facilitar el taller de definición de proyectos, pero no como concepción del proceso

Algunos otros datos interesantes al respecto son, primero, que en la provincia de Cusco, para una parte del proceso del distrito capital, este fuera dividido en cuatro, por tipos de zonas (dos de asentamientos humanos, una en barrios tradicionales y centro, una en comunidades campesinas). Ello facilitó la asistencia y permitió que cada zona pudiera trabajar mejor su problemática. En el taller de capacitación, el de acuerdos y el de evaluación, sin embargo, se realizó conjuntamente, evitando así la disgregación excesiva de los agentes participantes.

D. Convocatoria y acreditación de agentes participantes

Para promover la participación se realizaron formas de difusión del proceso y convocatoria e inscripción de agentes participantes. En ningún caso hubo restricciones, al menos no obvias, que hayan limitado el acceso de personas u organizaciones. En general, se hizo convocatorias y una difusión general del proceso, para promover la asistencia, aunque sin pensar en capacitar a través de la difusión. En la Región se hicieron avisos por televisión, radio y periódicos para la difusión general del proceso, además se enviaron invitaciones para la convocatoria. En las provincias también se invitó a instituciones y organizaciones mediante oficios y en algunos casos mediante publicidad en radio, en diarios locales (en la ciudad del Cusco) o con banderolas (Quispicanchi). Las listas de convocados fueron siempre elaboradas por los funcionarios, sin participación de las otras instituciones, sin embargo no se observaron problemas al respecto.

Una difusión más amplia fue reclamada en el taller de evaluación regional, en el sentido de informar sobre el proceso a la población en general, más allá de convocarla a participar en tal o cual taller. En cuanto a este tema, en un taller similar de evaluación, a nivel de la provincia del Cusco, se propuso que en el futuro las organizaciones participaran en la organización y convocatoria al proceso y que no lo hiciera solamente la municipalidad.

Sólo en el caso de Paruro hubo reclamos de la población por convocatorias tardías, que contribuyeron a una baja participación en algunos talleres, y también por las fechas de algunos talleres, coincidentes con la época de cosecha en la zona.

La inscripción de agentes participantes fue una etapa poco útil en los casos donde se realizó, puesto que no hubo mecanismos para que los inscritos se acreditaran como tales al participar en el proceso, el cual estuvo abierto a todos los que quisieran asistir.

A nivel de la región lo que se hizo fue convocar a la sociedad civil a inscribirse en la lista de organizaciones abierta el año anterior para la elección del CCR, llegando a casi 80, frente a las 63 ya inscritas con anterioridad. En Calca las organizaciones se habían inscrito poco antes, para la elección del CCL y durante el proceso se sugirió que las organizaciones e instituciones faltantes lo hicieran. En ambos casos se pidió cumplir los requisitos que la ley señala para los Consejos de Coordinación (inscripción legal y al menos tres años de funcionamiento).

Por su parte, tanto en Quispicanchi como en Paruro, se hicieron inscripciones, registradas en el libro de actas abierto para el proceso, pero sin pedir requisitos formales más allá de nombre, DNI y la organización.

Posteriormente a la inscripción, durante la realización de los talleres, la asistencia no fue restringida. Tampoco la participación con voz y en muchos casos con voto, aunque hubiera varios miembros de una misma organización o institución, sin embargo se debe mencionar que los casos de decisión por votación fueron pocos.

La amplitud de la participación lleva el aspecto positivo de no excluir a ningún sector, ya que incluso quienes no han sido invitados mediante oficio directo pueden asistir, sin embargo sino se reglamenta la representación para la toma de decisiones pueden presentarse problemas en posteriores procesos. Esto, en líneas generales, fue similar el año pasado, aunque entonces había menos conocimiento y se hizo menor difusión del proceso. Sólo sabemos del caso de Urubamba, donde el 2003 se permitió participar solamente a quienes habían sido convocados mediante comunicación directa de la municipalidad; allí este año la asistencia fue masiva, como se verá después.

Por parte de algunas instituciones de apoyo, como COINCIDE y el grupo de instituciones con el que coordinaba, había interés en convocar a sectores excluidos (mujeres, jóvenes) o autoexcluidos (empresarios, miembros de partidos políticos, etc.) y en fomentar su participación. Si bien, como se ha dicho, no hubo restricciones, sin embargo, hay quienes no llegan a informarse o no se sienten aptos o bienvenidos para participar. Es así que se hizo un esfuerzo paralelo, a través de algunos talleres de capacitación para organizaciones sociales u otros sectores. En la ciudad del Cusco se hizo un taller general para organizaciones sociales -independientemente del nivel territorial- y otro para empresarios, aunque estos últimos no mostraron interés. En algunas provincias se hicieron otros esfuerzos: en Quispicanchi el CCAIJO organizó un taller para comunicadores sociales y en Paruro las instituciones llevaron a cabo talleres a nivel comunal.

Sin embargo, más que ausencia de sectores excluidos, durante el proceso se percibió en algunos grupos dificultad para una participación real, más allá de la asistencia, fuera por una relativa marginación o por falta de propuesta, como veremos más adelante.

E. Momentos y procedimientos en la toma de decisiones

a) Condiciones en las que se tomaron decisiones

La existencia de Planes Estratégicos de Desarrollo

Tanto en la Región Cusco como en las provincias de Paruro, Calca y Cusco existen planes de desarrollo. Su origen es diverso, pero en todos los casos han sido elaborados con participación de la población.

El Plan Regional fue promovido desde el año 2001 por un grupo de instituciones, en el cual estuvo la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el AMRE y ONG en relación al Foro Regional. También apoyaron el proceso algunos colegios profesionales y la UNSAAC. La entonces CTAR avaló el proceso, que fue ampliamente participativo. El plan fue editado a fines del 2002 y, meses después, fue aprobado por el recién electo presidente regional.

Sin embargo, durante el 2003, la región elaboró un plan de mediano plazo, en coordinación con el CND y paralelo al existente. El desencuentro inicial entre ambos planes, se salvó tras la exigencia del CCR de validar el de mediano plazo ante la población⁷, para lo cual se debía tener en cuenta al plan estratégico. El final de este proceso fue concatenado con el inicio del proceso del Presupuesto Participativo.

En cuanto a las provincias, un primer grupo de planes de desarrollo fueron realizados hacia finales de la década anterior. El de Paruro se hizo en el año 1999-2000, bajo el impulso del ACOIDPA, pero también de UNICEF y del CBC, que estuvo a cargo. Y son varias las provincias de esa zona del Cusco -Canas y Acomayo, además de Paruro- que tienen planes de la década de 1990 en relación a los espacios de concertación provincial, a las actividades que UNICEF realiza en ellas y del trabajo técnico del CBC.

En Calca, por otra parte, el plan se terminó el 2002, también en base al espacio de concertación, CODECA, y fue elaborado por el CBC. Todos estos planes fueron hechos en procesos participativos.

La provincia del Cusco ha tenido un proceso algo diferente, por cuanto no hay allí un espacio de concertación y, además, el equipo técnico municipal se ha hecho cargo de todo el proceso, habiendo sido también parcialmente participativo y habiendo contado con el apoyo de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza. Este plan es el más reciente, se empezó el año pasado, fue presentado, para su validación por la sociedad civil, en el taller de información del Presupuesto Participativo 2005 y está en proceso de impresión.

Entre las provincias que estamos aquí revisando, sólo Quispicanchi no tiene un plan acabado, aunque está en elaboración (un tanto detenida durante este año) a cargo de la ONG que trabaja en la zona y en coordinación con la municipalidad provincial, ya que en Quispicanchi no existe espacio de concertación a nivel de la provincia.

El Plan de Desarrollo debe ser la herramienta principal para la toma de decisiones sobre inversión a nivel local y, entonces, es una condición importante para el proceso

⁷ En los primeros meses del 2004 se hicieron seis talleres en diferentes provincias para llegar a esa validación.

del Presupuesto Participativo. Pero no basta la existencia de los planes de desarrollo para asegurar que se ejecuten sus líneas estratégicas, ni para que la política municipal y la de las instituciones estatales y privadas lo tomen en cuenta al elaborar sus planes anuales y multianuales. En los casos de existencia de planes previos a la elección de autoridades a fines del 2002, como se dio en los casos mencionados, aquéllas no han asumido sin reparos ni de inmediato los planes existentes, lo mismo sucedió respecto a los espacios de concertación.

Por ello -y por la novedad del proceso del Presupuesto Participativo- el 2003 fue un año de adecuación de los alcaldes a estos cambios en la forma tradicional de gobernar y recién este año, el 2004, en general los planes han vuelto a ser considerados y en algunos casos han sido actualizados. En Acomayo el plan se actualizó al final del periodo municipal anterior, mientras que en Canas se realizó una actualización a inicios del 2004, previa al proceso, aunque sus resultados no llegaron a usarse orgánicamente durante el proceso del Presupuesto Participativo ni se han difundido.

Para fomentar su conocimiento, mejorar su divulgación y posibilitar su real uso en el proceso, y bajo la iniciativa de ONG, en algunos casos se han editado versiones resumidas de los planes, como en se ha hecho con el plan regional (bajo resumen y edición de COINCIDE), Calca (CBC) Acomayo y Paruro (COINCIDE). Por otro lado, se está trabajando en la edición del plan provincial del Cusco y del plan regional de mediano plazo, que entonces podrán ser utilizados en los procesos participativos del año siguiente.

Los planes elaborados en el Cusco son documentos gruesos y complejos, que muestran un intenso trabajo de diagnóstico tanto especializado como participativo y una importante voluntad por mostrar líneas estratégicas para el desarrollo local. Sin embargo, en ellos suele faltar una propuesta de proyección de implementación de los programas y proyectos, lo cual es una limitación para la formulación de planes anuales y presupuestos y puede optarse por no seguir una lógica de acumulación -en base a ellos- sino más bien por ejecutar una suma de obras de acuerdo a la fuerza y diversidad de los actores que deciden.

Las mesas de trabajo por ejes estratégicos

Algo sumamente importante para que los planes sean instrumentos válidos, útiles y eficientes en el proceso del Presupuesto Participativo, es la existencia y validación de mesas de trabajo, formadas en base a los ejes estratégicos de los planes. Estas mesas relacionan los Planes de Desarrollo y los Presupuestos Participativos, de manera que aquellos se tornan en instrumentos de sustento para elaborar éstos últimos. Tanto en la región como en Calca todo el proceso del Presupuesto Participativo se hizo en base a tales ejes, experiencia que viene de procesos anteriores, ya que en ambos casos las mesas por ejes tienen un funcionamiento previo, aunque no tengan igual solidez en todos los ejes. En la región, las Mesas vienen desde el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Concertado Regional al 2012, mientras que en Calca ha sido parte de la actividad del CODECA.

Es cierto que en las demás provincias también se hizo trabajo en grupos en base a los ejes del plan, aunque en su mayor parte se trató de grupos espontáneos, que no tienen algún organicidad ni permanencia. Sin embargo, pueden servir de base para la construcción de mesas temáticas o para reforzar la actividad por ejes que se ha venido

dando desde la elaboración del Plan o en su actualización, como parece suceder en Canas.

Tanto en la Región Cusco como en Calca, nuevamente, los proyectos priorizados para el Presupuesto Participativo corresponden primordialmente a los planes de desarrollo respectivos, aunque se ha priorizado también otros proyectos. Además, en general, casi siempre en los diferentes procesos se ha enfatizado un aspecto que no siempre aparece así en los Planes de Desarrollo: lo referente a vialidad y obras de construcción, proyectos que tienen un alto grado de demanda, priorización y aprobación.

Por el contrario, temas como el de calidad educativa o la calidad en salud, que aparecen recurrentemente en los planes y también en los talleres del proceso (Calca, Paucartambo, Paruro), al final no se reflejan en los proyectos priorizados, en parte por manipulación de quienes presentan obras más llamativas, en parte por dificultad de llegar a enunciar esos temas como proyectos. Y es a través de las mesas por ejes estratégicos que se puede trabajar en el sentido de consolidar el plan local y de dirigir las acciones hacia proyectos que realmente tengan en cuenta sus objetivos y lineamientos.

Ha sido a nivel de la Región donde se ha logrado un avance significativo en este aspecto. Así como las mesas tienen un trabajo más continuo y buscan proyectarse más allá del presupuesto participativo y de otros momentos específicos, con ellas se ha logrado también trascender la obra material y trabajar sus temas en un sentido más amplio.

Es así que se viene elaborando el Plan de Emergencia Infantil, el Plan Educativo Regional y el Proyecto de Institucionalidad, a partir de las mesas de condiciones de vida, factor humano e institucionalidad, respectivamente, en la perspectiva de que estos temas recojan realmente la problemática regional y tengan formas de ejecución concordantes con el plan de desarrollo regional.

En muchos lugares de la región, sin embargo, existe todavía el reto de consolidar entre los actores locales la conciencia de la importancia de los planes estratégicos de desarrollo, de manera que se trabaje conjuntamente a partir de objetivos estratégicos que en conjunto den una visión de futuro a las provincias. Por ahora, y en gran parte, las visiones provinciales son muy declarativas y generales, los planes de desarrollo son vistos como documentos de gabinete y los ejes estratégicos se confunden demasiado con los sectores de ejecución de las políticas de gobierno. Las mesas por ejes temáticos parecen una forma efectiva de avanzar, pero para conformarse y para consolidarse necesitan un fuerte empuje desde las autoridades y desde las instituciones.

Los informes de los alcaldes: breves, parciales, engañosos

En algunos casos, se ha percibido desconfianza en algunas fases del proceso respecto a su real validez. La desconfianza surge en relación a los parciales, rápidos y poco precisos informes sobre la ejecución de lo decidido para el 2004 en el primer proceso de Presupuesto Participativo, realizado el 2003. Los informes de ejecución generalmente se han reducido a un listado de las principales obras en ejecución, como sucedió a nivel de la Región y en algunas provincias, o se ha obviado frente a la presentación de algunas cifras para sustentar el monto destinado al Presupuesto Participativo de este año. En Paruro, por ejemplo, el alcalde provincial manifestó que

no había llegado nada de dinero del Presupuesto Participativo, que sólo había recibido el FONCOMUN⁸ y que por eso no podían ejecutarse los proyectos priorizados. Ante el cuestionamiento de los alcaldes distritales sobre cuál era entonces el sentido de elaborar un nuevo Presupuesto Participativo para el 2005, el alcalde expresó que había que cumplir la ley. Sin embargo, eso no generó reacciones ni protestas; los pobladores asistentes no pidieron siquiera el informe, mientras que los alcaldes fueron neutralizados al decirles el alcalde que haría una marcha de protesta al Gobierno Regional. Al mismo tiempo, sin embargo, frente al local donde se realizaba el taller, se construía un complejo monumento con estatuas de los hermanos Ayar y sus esposas.

En la provincia de Cusco, por otro lado, la falta de presentación del informe municipal tuvo una gran resistencia en una de las zonas del distrito capital, que llevó a la suspensión de un taller. En este ámbito, además, se ha mostrado mucha desconfianza en el sentido de que se lleguen a ejecutar los acuerdos, ello se manifestó insistentemente en el taller de evaluación realizado luego de terminado el proceso.

El disponer de información actual sobre montos de inversión, proyectos en ejecución, informes económicos, etc. es prioritario para las decisiones que se toman respecto al presupuesto de inversión. Los proyectos en continuidad, los avances en la ejecución del plan de desarrollo y la inclusión de nuevos proyectos, dependen en gran parte de ello.

La articulación de los presupuestos de inversión de otras entidades que aportan en la inversión local o regional.

Aunque hay una voluntad en este sentido, en los casos seguidos no ha habido experiencias en que los sectores del Estado, las ONG, la cooperación internacional o la empresa privada articulen sus presupuestos de inversión en el Presupuesto Participativo. Sí se han dado casos en que algunos de estos sectores, a convocatoria de la municipalidad o del espacio de concertación provincial, han presentado pública y conjuntamente sus planes de trabajo y/o de inversión institucional para el ámbito. Tal cosa sucedió al final del proceso en Canas y Calca. Con esto, las instituciones expresan una voluntad de apertura y transparencia. Sin embargo, se trata de listas de proyectos o acciones, con diferente grado de concreción, que no se articulan del todo entre sí ni con lo propuesto a nivel municipal, que no responden a objetivos conjuntos, ni necesariamente al plan de desarrollo local.

En el desarrollo del Presupuesto Participativo, sí hubo casos en que se afirma la existencia de cofinanciamiento, sea a nivel de otro ámbito de gobierno o de sectores o instituciones privadas. En varios casos se han definido contrapartidas (con frecuencia muy pequeñas) para proyectos que serán ejecutados y financiados en su mayor parte por instancias mayores de gobierno o con otras instituciones. Estas aparecen más como voluntades o como una forma de comprometer a la otra instancia y no parece haber siempre acuerdos previos de que se van a ejecutar realmente. En Calca, por ejemplo, a una carretera considerada de impacto regional porque articula con otra provincia, se le asignaron 5,000 soles.

Finalmente, existen también proyectos priorizados a los cuales no se les asigna ningún presupuesto y se consideran para ser gestionados, incluso sin tener ningún compromiso ni contraparte previstos. Tal estado, aparece como un limbo de proyectos que

⁸ Aunque todos los que conocen el manejo municipal saben que el monto para inversión está incluido en el FONCOMUN.

pareciera corresponden a aquellos que la municipalidad no tiene interés en ejecutar pero que tampoco se quiere sustentar tal negativa ante la población que los demanda.

El destino del canon del gas

Durante el proceso del Presupuesto Participativo no se disponía de información sobre su monto, de manera que no pudo incluirse en el proceso, tal como se planteó al menos a nivel de la región. Y sólo en la región se ha visto un proceso participativo al respecto para decidir sobre el destino de este recurso. Antes de eso, durante el proceso, se pidió a cada mesa temática que sugiriera la mejor forma de uso del canon, a grandes rasgos. La perspectiva sectorial fue la que ganó aquí: casi todas las mesas propusieron que se destine a la problemática de su propio eje estratégico. De esta manera las sugerencias fueron poco útiles para el proceso posterior.

En otros lugares no se ha sabido de mayor discusión, además es un monto que se recibe a nivel de los distritos y no de las provincias. Sólo en Calca, como se ha dicho, se ha destinado a obras que no recibieron aprobación de los agentes participantes, es decir, se ha descartado la posibilidad de articularlo al plan de desarrollo y a la decisión de la población.

b) La decisión sobre los proyectos para priorizar

En los talleres del proceso para elaborar el Presupuesto Participativo hay varios momentos en los cuales se van tomando decisiones, en la mayor parte de ellos, deberían ser los agentes participantes, bajo la guía o la facilitación, quienes decidan. Sin embargo, hay algunas decisiones que se asumen desde el equipo técnico y, finalmente, es el Concejo Municipal o el Consejo Regional quien termina de decidir, sea al aprobar el presupuesto, como lo manda la ley; o al negociarlo -a veces antes de los talleres o por los conflictos surgidos en ellos- o modificarlo sin consulta.

En cuanto a los agentes participantes, **un primer momento de decisión se refiere a los proyectos que ingresan** en un primer listado. En todas las provincias este listado se ha efectuado a través de mesas por ejes temáticos -propuestas por los facilitadores en base al plan de desarrollo, donde éste existe-. En los casos de Cusco -región y provincia- y de Calca, el equipo técnico presentó una lista de proyectos para cada eje, de acuerdo al plan, de manera que los participantes tuvieran una base de trabajo. Estas listas confunden en algunos casos, puesto que son priorizaciones previas (basadas en el plan de desarrollo) o se malicia respecto a su origen y no se da importancia a su sustento en el plan. En otros casos la selección de proyectos fue un trabajo más espontáneo y se hicieron listas con los proyectos propuestos por los participantes, como ocurrió en Paruro, en Quispicanchi. La articulación de estas listas con el plan de desarrollo depende del equipo técnico, pero la permanencia de proyectos que realmente no tienen sustento en una perspectiva de desarrollo depende de presiones de personas o autoridades, ya que los planes no suelen ser herramientas suficientemente consolidadas.

Casi siempre, con listado previo o sin él, con plan o sin él, ingresaron a las listas por ejes algunos o muchos proyectos por iniciativas individuales o de grupo. En Calca, por ejemplo, una persona propuso incluir la construcción de un coliseo cerrado en la mesa de educación y recreación y luego consiguió asignarle un alto puntaje de priorización, ante la pasividad del resto de participantes en la mesa. Este proyecto fue cuestionado en la plenaria, por no aparecer en el plan, sin embargo, aparecía en el listado de

proyectos elaborado para el taller de acuerdos (aunque sin un monto del presupuesto municipal, sino para ser ejecutado en base a gestiones). Finalmente, en el último documento de proyectos del Presupuesto Participativo, ese proyecto aparece con un alto monto asignado en base al canon del gas de Camisea.

Un caso opuesto ocurrió en Quispicanchi. En la etapa de selección de proyectos, desde un distrito se había pedido que se construyera una escuela para discapacitados. El proyecto fue priorizado por el equipo técnico e incluido en la lista presentada en el taller de acuerdos. Pero a este taller concurren solamente miembros de las municipalidades, quienes dijeron que ese proyecto no había sido solicitado, por lo cual fue eliminado de la lista y cambiado por otro. La decisión se cambió, pues, por un lado porque los agentes participantes de las organizaciones no se mantuvieron a lo largo de todo el proceso y, por otro, por la capacidad de decisión que al final del proceso se concede a las autoridades.

En la provincia del Cusco, en uno de los talleres zonales, la lista existente para el eje de articulación creció interminablemente, sin manejo por parte de los facilitadores, llegándose a plantear temas como veredas o semaforización para los cuales cada participante podía proponer todo lo que quisiera. Sin embargo, ello parece corresponder a una lógica establecida por la municipalidad, que prefiere multiplicar las listas para luego tener más juego en la priorización, además, tiene el estilo de que en sus informes y también en el listado final del Presupuesto Participativo se habla de “veredas, escalinatas y losas deportivas”, así en bloque, lo que deja posibilidades de maniobra.

Es en la región donde este momento ha sido más complejo pero también más relacionado a los planes de desarrollo, ya que el proceso del presupuesto participativo se articuló con las consultas descentralizadas del Plan de Mediano Plazo elaborado por el Gobierno Regional⁹. En estas consultas se revisaron los proyectos e incluso los objetivos por cada eje. Fue sobre este trabajo ya avanzado que se entró al proceso de formulación del Presupuesto Participativo, pero ello no impidió que hubiera conflictos por la incorporación de nuevos proyectos e incompreensión del proceso de priorización.

c) Los criterios de priorización y sus complicaciones

No en todos los casos se ha decidido en taller acerca de los criterios de priorización o se ha hecho la priorización por parte de los agentes participantes. Esto sí se hizo a nivel de la región, también en Calca; en ambos casos fue en las mesas temáticas donde se asignaron los puntajes. En la provincia de Cusco y en Quispicanchi, con mayor fidelidad al instructivo, se discutió sobre los criterios de priorización con los agentes participantes, pero la priorización la hizo cada equipo técnico y luego la presentó en el taller de acuerdos. En Paruro, por su parte, todo lo relacionado a la priorización se hizo a nivel de la municipalidad con la participación de los miembros del equipo técnico.

En algunos casos se incluyeron criterios nuevos, en ninguno se dejaron de lado los propuestos por el MEF, aunque se discutió la pertinencia de algunos. A nivel de la región, la comisión técnica propuso al taller un criterio adicional, si los proyectos

⁹ El cual, a su vez, fue así mejor articulado con el Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2012. Todo este proceso, además, es continuado con la consulta actual sobre el uso del canon del gas que, a nivel de la región, corresponde al Cusco.

aportan al desarrollo de capacidades humanas, pero considerado como un criterio de ponderación al puntaje obtenido por el proyecto. El conjunto fue presentado a cada mesa para su revisión, incluyendo algunos nuevos criterios en algunos ejes.

En Calca se revisaron los criterios propuestos en el instructivo en el pleno del taller, con una explicación demasiado somera sobre ellos. Además, y a solicitud de los facilitadores, se aprobaron dos criterios adicionales: uno similar al de la región: si el proyecto contribuye al desarrollo de capacidades humanas y el otro sobre el impacto ambiental que genera el proyecto.

En la provincia de Cusco se incluyó un criterio que da puntos a la población que solicita un proyecto y está al día con sus obligaciones tributarias municipales.

En Paucartambo, donde los asistentes al taller eran en su mayor parte campesinos que entendían poco la priorización, se introdujo como propuesta de la facilitadora un criterio que asignara puntos a las comunidades que no habían sido beneficiadas con proyecto el año anterior. Este criterio fue entendido por la población y resultó bastante útil.

En los casos donde los agentes participantes han asignado puntajes priorizando proyectos¹⁰ ha habido frecuentes errores de comprensión de los criterios y, algunas veces, manipulación. Varios criterios reiteradamente no se entendieron o no se pudieron aplicar según el espíritu del instructivo, especialmente a nivel provincial, y más aún en el proceso de los distritos capitales de provincia. Esto ocurre parcialmente porque los criterios están pensados para proyectos que ya tienen desarrollado su perfil, pero también por el nivel de comprensión de los procesos de desarrollo que sería necesario tener. Además, los criterios a veces se interpretaron y manejaron diversamente por los facilitadores. Haciendo un repaso rápido de ellos, se ha encontrado lo siguiente:

<p>“Favorece a población en extrema pobreza”</p>	<p>extNo se tiene información precisa ni desagregada sobre este punto. Se tiende a decir que “todos somos pobres”, para favorecer a los proyectos.</p>
<p>“Atiende necesidades básicas insatisfechas”</p>	<p>básEs un criterio bastante discutido en algunos lugares, es confuso y se desconoce o no se puede precisar esas necesidades. En algunos casos sí se pudo definir en el taller tales necesidades, pero no siempre se asignó bien los puntos. Al considerar la alimentación como “necesidad básica insatisfecha”, se asignaron puntos tanto para proyectos que apoyaran la producción de alimentos como para su venta en mercados.</p>

¹⁰ En la región y en Calca. También en Paucartambo y Canas.

“Tiene cofinanciamiento”	Cuando se decía que sí, generalmente se aludía más a deseos que a compromisos concretos de terceros. Por otro lado, este criterio acentúa el hecho de que la discusión se refiere únicamente al presupuesto de inversión de la municipalidad y no del conjunto de instituciones que invierten en el ámbito en discusión, ya que en general no se han incluido los aportes de los sectores estatales ni privados.
“Proporción de la población de las jurisdicción a la que sirve”	No se sabe y no siempre se busca fuentes para determinarla. A veces se asigna como proporción del total del ámbito en discusión (comunidad respecto a la provincia, por ejemplo) o como el total del grupo específico (la comunidad o el barrio, por ejemplo). No se vieron casos en que se calcule el sector directamente servido en relación a un ámbito (comunidad o provincia, por ejemplo). Resulta de difícil comprensión y aplicación.
“Beneficia directamente a poblaciones de mayor riesgo (mujeres, niños, etc.)”	Los agentes participantes insistían en asignar puntos por este criterio a diversos proyectos, sólo porque entre los beneficiarios había mujeres, niños, etc. No porque fuera directamente para ellos. En algunos casos la distinción parecía resultar muy abstracta, en otros se manejó para asignar puntos a los proyectos deseados por algunos. Lo de “directamente” fue escasamente entendido.
“Tiene impacto en el empleo local”	Se tomó, según los casos, o bien pensando en el impacto durante la ejecución del proyecto o bien en el posterior a ella, a veces mezclando ambas situaciones.
“Genera desarrollo de actividades económicas en la zona”	No fue tratado rigurosamente. Se considera que casi cualquier proyecto sí lo hace

Por otro lado, hubo quienes manipularon puntajes, logrando subirlos en proyectos de su interés específico, convenciendo a quienes no entendían mucho y haciendo lo contrario para proyectos que querían dejar de lado.

Finalmente, cuando la priorización se hizo como parte de los talleres con agentes participantes, no siempre se tomó como criterio de decisión lo que señalan los planes de desarrollo, en cuanto a objetivos estratégicos o a proyectos.

En el momento de priorizar, en la Región, se generó una tensión referida al techo presupuestal que correspondería por eje y si los puntajes serían considerados en conjunto para los proyectos o por cada eje, porque entonces en los ejes con menor cantidad de criterios los proyectos tendrían menos puntos. Durante la priorización se indicó que cada eje era independiente.

Un problema relacionado a la priorización es el grado de concreción de los proyectos en la priorización. En los casos seguidos, casi ninguno tenía perfil y muchos de ellos eran

enunciados como problemas y por ello, si el facilitador no tiene la habilidad para convertir el título en una pauta de proyecto, entonces el tema puede dejarse de lado, como ocurrió en Paucartambo, donde se escribió en varias tarjetas temas relacionados a mejorar la calidad educativa. Por su grado de generalidad y falta de formulación como proyecto, todas ellas se descartaron en el momento de priorizar, ya que el coordinador del tema de educación no prestó interés a ese aspecto.

En la región se logró un proceso más de acuerdo, en general, con el espíritu del presupuesto participativo, evitando asignar montos por provincias y priorizando en base a las mesas temáticas. Hacia el final hubo, sin embargo, cuestionamientos de muchos alcaldes, que no encontraron “el proyecto” de su provincia en los listados. Pero en conjunto primaron proyectos que están en los planes de desarrollo, frente a las solicitudes individuales o grupales.

F. Los acuerdos finales

A nivel regional, el taller con mayor asistencia fue el de deliberación de acuerdos, en el cual se presentaron buena parte de los agentes que habían participado a lo largo del proceso, además de prácticamente todos los alcaldes provinciales, los consejeros regionales y algunos otros actores que no habían estado antes o sólo parcialmente. Aquí se presentaron algunos conflictos en relación a la lista de proyectos definida por el equipo técnico en base a la priorización realizada en el taller anterior. Fueron principalmente los alcaldes provinciales quienes mostraron descontento y presionaron por proyectos para sus ámbitos. Algunos que habían asistido a talleres anteriores, insistieron con proyectos que habían quedado con una baja priorización en el proceso, lo que hicieron las autoridades de Quispicanchi y Acomayo. Otros buscaron introducir nuevos proyectos, como sucedió con Canchis.

Pero no sólo hubo intereses territoriales, sino también sectoriales, como sucedió en la mesa de desarrollo agropecuario, donde funcionarios del Plan Meriss, una entidad del Gobierno Regional, presionaron por la inclusión de gran número de proyectos para favorecer su actividad laboral, en discusión con la dirección del sector agrario.

En el taller se llegó a acuerdos y nadie decidió abandonar el proceso. Pero hubo todavía acciones posteriores para tratar de alterar las decisiones o los montos. Los alcaldes de Quispicanchi y de Acomayo organizaron movilizaciones hacia la capital, para exigir la inclusión de sus proyectos -ambos de vialidad- con lo cual rompieron el esquema participativo. Además, ellos y también algunos consejeros cuestionaron al equipo técnico por haber supuestamente manejado intereses particulares.

Después de que el equipo técnico terminara de revisar el listado resultante de proyectos y de reajustar los montos, el Gobierno Regional llamó a una reunión del CCR para la sanción de los acuerdos y allí se presentaron nuevamente los conflictos, aunque los representantes de la sociedad civil pudieron mantener la mayor parte de lo decidido en el taller.

Finalmente se realizó la reunión del Consejo Regional, para terminar de aprobar los acuerdos, en la cual los consejeros quisieron alterarlos y armar su propio consolidado de proyectos, en base a los intereses de la provincia que cada uno de ellos representa.

En este nivel ingresaron algunos proyectos que tenían baja priorización. Pero en general se respetó el acuerdo del taller.

En cuanto a las provincias, ha sido en el momento de llegar a los acuerdos finales sobre el presupuesto participativo donde en algunas provincias se han tomado, al menos en parte, las reales decisiones sobre el proceso, lo cual se ha hecho bajo formas tradicionales de negociación. Casi todas las provincias han tenido conflictos en este momento, en relación a las demandas de los alcaldes distritales.

A pesar de que el Instructivo señala que los proyectos a este nivel deben ser de envergadura provincial, esto no siempre se entiende más allá de los proyectos de articulación vial. Además cada distrito tiene propuestas de proyectos que superan en mucho a los recursos distritales, sin contar con que, a todo nivel, la reivindicación territorial es muy fuerte en relación al ámbito mayor (el barrio o la comunidad campesina frente a su distrito; el distrito frente a su provincia; la provincia frente a su región; la región frente al gobierno central) y resulta muy difícil concebir a ese ámbito mayor, incluso existiendo y conociéndose sus planes de desarrollo. También a este nivel hay algunos intereses sectoriales, en Paruro, por ejemplo, el funcionario de educación propuso varias acciones para su sector en términos muy reivindicativos, sin visión de desarrollo. Esto se basa en una práctica generalizada por la cual las municipalidades han venido siendo una especie de caja chica para necesidades de los sectores en las provincias que no son cubiertas por el presupuesto que se les asigna.

Las soluciones en las provincias tomaron dos caminos. Por un lado, el **reparto “equitativo”** -es decir, en montos iguales- del monto disponible para inversión entre todos los distritos de una provincia. Los pedidos de “equidad” se repitieron en varias provincias, como Calca, Paruro, Quispicanchi, Anta y Acomayo. Repartir así el monto de inversión fue lo que se decidió en Quispicanchi, aunque sólo con una parte del presupuesto provincial, asignándose un mismo monto para cada distrito; de otra forma se hizo lo mismo en Anta, donde inicialmente se propuso una forma muy complicada de llegar a la equidad¹¹, tanto que finalmente se asignaron montos por votación hacia el proyecto de cada distrito, a partir de una cantidad básica igual para todos. En ambos casos, sin embargo, tales montos no están disponibles para cualquier uso, sino que ese dinero debe ser usado en proyectos para cada distrito, ya definidos en taller y priorizados. Además, en Quispicanchi se priorizaron y aprobaron adicionalmente varios proyectos con un impacto más nítidamente provincial, aunque con montos bastante pequeños.

El otro camino de acuerdo en las provincias ha sido el de las **decisiones por acuerdo de los alcaldes fuera de los talleres**. En Calca hubo dos talleres fallidos de acuerdos a causa de las protestas y cuestionamientos de los alcaldes distritales. Finalmente los alcaldes se reunieron y negociaron algunos montos de disponibilidad bastante abierta, aparentemente iguales para cada distrito, por un lado, y por otro lado, se aceptaron las demandas más enérgicas, como el mercado artesanal en Písac. En Urubamba, parece haber habido un acuerdo semejante y, en todo caso, el alcalde provincial manejó previamente la relación con los alcaldes distritales, de manera que el masivo taller de acuerdos fue sólo protocolar. En cuanto a la provincia de Cusco, el conflicto producido entre los alcaldes en el taller de definición de proyectos se solucionó con una reunión entre representantes técnicos y políticos de las municipalidades distritales y la

¹¹ A través de la tabulación de indicadores demográficos y sociales.

provincial, de la cual salió un resultado que fue presentado en un siguiente taller, donde sí se llegó a firmar el acta de acuerdo.

Hay un aspecto más en cuanto a procedimientos en la toma de decisiones, respecto a cómo se llega a acuerdo en los talleres, entre los agentes participantes, si en base a votaciones o por consenso. Votaciones no se realizaron en muchos casos, quizá por la tendencia existente a la concertación, al acuerdo, pero también porque finalmente el equipo técnico tenía una función en cuanto a la priorización y su consolidación. Por otro lado, votar cuando no hay un criterio de representatividad en sentido estricto ni asignación de votos por organización o institución, hubiera llevado a conflictos o a manipulaciones. Estas últimas no dejaron de ocurrir, en relación por ejemplo a los diferentes niveles de comprensión del proceso y de los proyectos por parte de los agentes participantes. A veces, la asignación de puntos por consenso refleja desgraciadamente la influencia fuerte de algún actor más que un acuerdo reflexivo del grupo.

G. La atomización de un presupuesto escaso

Aunque en una tendencia continua, los montos de FONCOMUN que reciben las municipalidades han ido creciendo en la última década, el dinero destinado a inversión resulta escaso en relación a las necesidades locales y a los proyectos propuestos en los Planes de Desarrollo. Por otro lado, los planes de las provincias cuyos procesos hemos seguido, no cuentan con una propuesta temporal de ejecución de proyectos, de manera que no ayudan a definir su urgencia o secuencialidad.

La elaboración del Presupuesto Participativo, además, crea una avalancha de demandas y de expectativas que en algunos casos deviene en presión social, como sucedió con algunas provincias en la región. Así, al priorizarse el presupuesto de inversión, la idea que aparece implícitamente es la de que todos los agentes participantes salgan satisfechos, con algún proyecto que beneficie a su distrito, comunidad o sector.

Finalmente, en todos los casos se ha apreciado que se aprueba una cantidad grande de proyectos en el Presupuesto Participativo, aunque se tenga que dotar a cada uno de escasos montos de dinero por proyecto, muchas veces menos de la décima parte del costo total. Ello supone un alargamiento poco técnico de la ejecución, pero también cierta garantía de que un proyecto dado ha entrado al presupuesto y será ejecutado de todos modos. Al mismo tiempo, esto implica que en los años siguientes la lista de proyectos en continuidad obstaculizará la selección de nuevos proyectos, lo cual incluso puede llegar a cuestionar la necesidad o pertinencia de realizar el proceso del Presupuesto Participativo. Esto sin insistir en la importancia de que la inversión se realice en concordancia con el Plan de Desarrollo local.

H. Resultados del proceso y su seguimiento

a) Resultados de los proyectos

En la mayor parte de los casos se llegó a un acuerdo, en las condiciones señaladas antes, respecto a los proyectos priorizados para el próximo año. Se han firmado actas y se espera su cumplimiento. Solamente en la provincia de Paruro ha persistido un cierto conflicto entre los alcaldes distritales, los cuales insisten en el reparto del dinero del

presupuesto entre los distritos. Firmadas las actas de acuerdo, sin embargo, no quiere decir que haya confianza total en el respeto de esos acuerdos y en que el proceso ha sido válido.

En el proceso regional, los proyectos seleccionados y priorizados al haberse discutido previamente en las Mesas -con cierta organicidad- correspondían al plan. Ello no ha impedido sin embargo, que se cuestione el proceso, no tanto por proyectos específicos incluidos, sino por los excluidos, lo cual, como también hemos visto, fue planteado por algunos alcaldes¹².

Entre la participación y la negociación se lograron finalmente algunos consensos de proyectos.

En el caso donde se ha obtenido información constante y bastante completa, que ha sido la provincia de Calca, hubo desde el comienzo cuestionamiento a algunos proyectos incluidos desde el comienzo pero que no están en el plan de desarrollo y que no parecen provenir de acuerdos de las mesas temáticas. Dos de ellos, un coliseo cerrado y el mejoramiento de los baños termales de Machacancha, fueron cuestionados varias veces, por no estar incluido en el plan, el primero, y por ser fuente de ingresos, el segundo. Sin embargo, el coliseo pasó de estar considerado en el listado del taller de acuerdos sin financiamiento y para “gestión” a recibir 800,000 soles del canon distrital de Calca, siendo que el canon no se discutió en forma participativa. Del mismo rubro salió finalmente el dinero para los baños termales, que quisieron ser mejorados con parte del monto de inversión provincial.

En esa provincia, en una reunión posterior, miembros de algunas mesas se extrañaron porque en el listado final del Presupuesto Participativo, entregado entonces, se había excluido o incluido proyectos respecto a la decisión de los talleres. Sin embargo, no se inició un conflicto al respecto. Cabe señalar, por último que se asignaron montos para proyectos que no están en el plan, como “apoyo a la producción agropecuaria” o “construcción y equipamiento de locales escolares”, los cuales se distribuirán entre los alcaldes para pequeños apoyos. Pero ello no fue cuestionado por los participantes.

Siguiendo con el tema de consenso en la decisión, en Quispicanchi se decidieron los proyectos por distrito en un taller participativo y luego, en el momento de los acuerdos, tales proyectos fueron precisados por los alcaldes y los funcionarios municipales. Aparentemente, pues, hay consenso de la población respecto a su pertinencia, sin embargo, al no estar concluido el plan, no es posible cotejarlos con él.

Algo similar sucedió en Anta, aunque en esta provincia pareció que los alcaldes habían definido proyectos en términos más institucionales que con la población. Cada uno presentó el proyecto anhelado, uno por distrito. No se discutió su relevancia.

Los resultados del Presupuesto Participativo no están del todo disponibles. A pesar de que el reglamento y el instructivo piden la publicación de los acuerdos finales, esto se ha hecho muy poco. La región ha publicado la lista final en la sección de la página Web del MEF, lo mismo se ha hecho desde la Municipalidad Provincial del Cusco; mientras

¹² El de Quispicanchi y el de Acomayo organizaron movilizaciones; mientras que el de Anta dijo en un taller provincial que en el proceso regional se habían hecho trampas. Por su parte, el de Canchis avaló su propio proyecto en una supuesta conversación con el presidente regional, donde había ofrecido construir el hospital en el 2005.

tanto en Calca se observó la entrega de la lista de los proyectos aprobados. En ninguna provincia ha habido una difusión abierta del acuerdo y resulta difícil conseguir información oficial de las municipalidades. Tampoco es fácil tener listas comparativas entre los resultados del taller de acuerdos y los de la aprobación por las autoridades. Finalmente, el modo de formulación del presupuesto institucional en términos contables dificulta también el llegar a saber si hay correspondencia entre este y los resultados del Presupuesto Participativo.

Usando mecanismos de participación y negociación entre autoridades, con más o menos conflictos se logró finalmente definir una lista de proyectos. Sin embargo en la mayoría de los casos estos llamados proyectos son solamente propuestas que no cuentan con una fundamentación técnica. El próximo paso por lo tanto es construir los perfiles de proyectos, este paso por lo general está en manos de los técnicos de los gobiernos, con el riesgo de que finalmente permanezca el título del proyecto pero que se altere el contenido de los mismos. En el caso de la región la presencia de las Mesas Temáticas y el aporte de ONG, permitió que se acompañe la elaboración de algunos proyectos, con el propósito de garantizar que se mantenga la intencionalidad de los mismos, es el caso del Proyecto de Emergencia Infantil consultado a la Mesa Temática de Salud, el Proyecto Educativo Regional en consulta con la Mesa de Educación y el Proyecto de Institucionalidad sometido a consulta en la Mesa de Institucionalidad. Este acompañamiento a la elaboración de proyectos sin embargo no está resultando fácil debido a los problemas que aún se tienen en los requisitos del MEF para declarar viables proyectos de inversión social y debido también a los problemas de poder que existen al interior del gobierno regional, como son los conflictos entre gerencias o entre profesionales que ponen trabas con el propósito de afirmar el poder de su conocimiento.

b) Los Comités de Vigilancia, en el camino del seguimiento y control de las decisiones participativas

En cuanto a las posibilidades de controlar el cumplimiento de los acuerdos, en la mayor parte de provincias y también en la región se han elegido comités de vigilancia, como pide el instructivo. Sin embargo, el proceso de elección fue casi siempre apresurado, al final del taller de acuerdos, sin tomar demasiada importancia al tema y sin saber cuáles son los compromisos y funciones que asumen las personas elegidas para conformar el comité.

En todos los casos se ha tratado de la primera experiencia, ya que el año pasado no se eligieron comités de vigilancia. Correspondiendo con su lógica de trabajo por ejes estratégicos, tanto la región del Cusco como la provincia de Calca, han elegido un miembro por cada eje.

En otros casos, como la provincia de Cusco y Quispicanchi, se ha elegido a los alcaldes distritales como miembros del Comité de Vigilancia. Siendo que en ambos casos el dinero de inversión se ha distribuido mayormente entre obras también de nivel distrital, entonces resulta difícil suponer que los designados van a ser realmente vigilantes del cumplimiento del proceso, ya que están involucrados como partes.

Hay que señalar que los términos vigilancia y fiscalización son usados casi como sinónimos por parte de muchos dirigentes, además los miembros de los Frentes de Defensa suelen pensar que estos comités son su espacio natural y los presentan como bases de oposición a las municipalidades.

Por otro lado, algunos miembros de estos comités han pedido desde un inicio saber cuáles son sus funciones. COINCIDE había previsto este aspecto e implementó un taller de capacitación para ellos. Sin embargo, no resultó fácil convocarlos, por un lado, no se tiene muchos de los nombres de sus conformantes (en algunos casos ni siquiera hay precisión de que se hayan realmente conformado Comités de Vigilancia) y, por otro lado, no tienen un espacio u organización que sirva de nexo, más allá de la propia municipalidad o el Gobierno Regional. En algunos casos se envió las invitaciones a estas instancias, las cuales pueden no estar interesadas en un buen funcionamiento de los Comités de Vigilancia. Es de señalar que tampoco hay mucha experiencia en las instituciones en este tema y ha sido en talleres para facilitadores y en el realizado con los miembros de los Comités de Vigilancia donde se ha avanzado en la construcción de lo referente a vigilancia del presupuesto participativo.

2

El rol de los actores involucrados

A. Los Agentes Participantes

a) Quiénes participaron

Como se ha visto, la convocatoria y la difusión del proceso fueron bastante extendidas. Es así que a la mayor parte de talleres llegaron personas en la cantidad aproximadamente esperada por los organizadores. En Paruro, sin embargo, se tuvo que suspender un taller por falta de asistentes a causa de una convocatoria deficiente, mientras que al de capacitación asistieron escasamente 20 personas (para los cuadros de inscritos por provincias y región ver el Anexo 1). También un taller en Anta debió ser suspendido porque la municipalidad no realizó la convocatoria.

Hubo siempre listas de inscripción para dejar constancia de la participación de los asistentes. Sin embargo, esas listas no siempre recogen los datos más significativos y algunas veces no se usaron listas oficiales de las municipalidades. En algunos casos, además del nombre y DNI, se pedía señalar datos muy específicos como comunidad o anexo, pero no organización, cargo o distrito, por ejemplo. Por otro lado, en algunas provincias los facilitadores introdujeron listas de sus instituciones -paralelas a las de la municipalidad, por inexistencia de éstas o descartándolas- que no tienen el valor oficial necesario. Es cierto que las ONG requieren de estas listas para justificar el apoyo institucional al proceso, pero la duplicación o suplantación tendría que evitarse.

Aunque no son datos cuya agregación tenga una base rigurosa¹³, la suma de los datos generales de los inscritos en los diferentes talleres nos da una idea general de la participación, respecto al sexo de los asistentes y al sector al que representan.

A nivel de la región, sobre 809 inscritos, se tiene que participó un 27% de mujeres y, en cuanto a los diversos sectores, en porcentajes:

organizaciones sociales	6,5
municipalidades provinciales	18,5
municipalidades distritales	11
Gobierno Regional	24
sectores del Estado central	14
ONG	13,5
otros	6,3

Respecto a las provincias de las cuales estamos hablando aquí, es decir, Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi, tenemos, sobre un universo de 1,069 personas inscritas en los diversos talleres, un 32% de mujeres y los siguientes porcentajes de los sectores:

¹³ Por varias razones: a diferentes talleres de una provincia asisten en parte las mismas personas; cada tipo de taller recibe una concurrencia algo diferenciada, como se verá después; no todos se inscriben y algunos se inscriben pero no permanecen en los talleres; en los cuadros no se consignan todos los talleres realizados en cada provincia, por falta de información.

organizaciones sociales	58
municipalidades provinciales	13
municipalidades distritales	10
sectores del Estado	5,5
ONG	5
otros	2

En conjunto, pues, la presencia de mujeres fluctúa entre un cuarto y un tercio de los participantes, siendo mayor en las provincias. En estas últimas las mujeres son más marcadamente miembros de organizaciones de carácter femenino, ello no es tan marcado a nivel de la región.

En cuanto a representantes y miembros de organizaciones sociales es evidente su mayor proporción en el nivel provincial, lo que hace suponer que será aún mayor al nivel distrital; mientras que, inversamente, en el nivel regional la presencia de funcionarios y profesionales es mayor. Algo que no se puede percibir en los datos anteriores es que, conforme avanza el proceso, la proporción de participantes de base disminuye y la de funcionarios y, sobre todo, la de autoridades, aumenta. Ello tiene relación con los roles que se asigna cada uno, especialmente las autoridades, como veremos.

b) Desinterés en algunos, falta de ubicación en otros.

Durante el proceso ha habido sectores ausentes, no por falta de convocatoria, sino por desinterés o por su limitada institucionalización o su incapacidad de propuesta. Las universidades cusqueñas, por ejemplo, no se presentaron al proceso más allá de un grupo de estudiantes dirigido por una docente interesada en el tema. Algunos partidos políticos enviaron a algún representante, pero quizá por cumplir con la invitación; en ningún caso hicieron pública su presencia. Las iglesias no se mostraron, sólo en Quispicanchi la parroquia tiene una presencia social activa y asistió a los talleres; mientras que en algunas otras provincias asistió algún religioso, con diferente nivel de participación.

Algunos empresarios que ocupan cargos en sus gremios estuvieron presentes a nivel regional, pero no en el conjunto del proceso y sólo en la mesa de desarrollo turístico -y parcialmente en la de desarrollo agropecuario- mostraron iniciativa e interés¹⁴

En cuanto a medios de comunicación, en general, no hicieron un seguimiento del proceso. En el proceso regional mostraron mayor interés en lo sensacionalista y lo anecdótico, y sólo algún medio informó sobre el conjunto del proceso. En cuanto a medios provinciales locales algunos sí apoyaron la difusión del proceso, destacamos el interés sobre el tema que puso la Red de Comunicadores Rurales, la misma que tiene incidencia en varias provincias. Es de anotar que en conjunto, en la información de nivel nacional, el Presupuesto Participativo ha pasado casi desapercibido, a pesar de haberse desarrollado en todas las regiones, provincias y distritos del país y de la importancia política que tiene el proceso.

¹⁴ Al inicio del proceso, el Gobierno Regional convocó a los gremios empresariales a una reunión de trabajo, sólo asistió una persona.

Los funcionarios del gobierno central tuvieron una importante presencia desde algunas direcciones regionales y oficinas desconcentradas. Es obvio que salud, educación y agricultura son importantes en provincias y sus funcionarios juegan un rol claro y de peso en este tipo de procesos, como lo hacen también en los espacios de concertación. A nivel regional es donde llama la atención la ausencia de funcionarios de sectores que realizan inversiones y que son particularmente importantes en el Cusco, como el INC o el Plan COPESCO. Algo similar sucede con FONCODES.

Sin embargo, la concurrencia por parte de la sociedad civil no fue tan amplia como podría haber sido en un proceso que promueve la participación con énfasis en la sociedad civil y que fue convocada abiertamente. En las provincias entre los representantes de organizaciones sociales predominaron presidentes y otros dirigentes de comunidades campesinas, especialmente en las provincias más rurales (Paruro y Quispicanchi), y también pobladores barriales. Desde el ámbito rural, se inscriben también algunos dirigentes de ligas o federaciones provinciales, ronderos, de grupos productivos, microcuencas, etc.; también algunas mujeres de comités del vaso de leche, clubes de madres, defensorías; escasos jóvenes. Desde la población urbana, además de los dirigentes barriales, participan algunos de frentes de defensa y muy pocos de grupos productivos o gremiales (panaderos, transportistas, etc.). Esta última ausencia es más marcada en la provincia del Cusco.

Pareciera que los sectores de empresarios y pequeños empresarios de provincia no se sienten convocados o no encuentran provecho en participar en el proceso. Ello ha sido así incluso en casos donde, por ejemplo, se ha decidido construir mercados que van a beneficiar a los comerciantes¹⁵ o donde se discute sobre carreteras que son prioridad para los transportistas. Tampoco acuden los agricultores, organizados o no, ni los empresarios que trabajan en turismo.

A nivel provincial, sucede lo mismo con otras organizaciones como las de jóvenes y las APAFAs. Los primeros no encuentran mucho espacio en el proceso para mostrar sus intereses, que suelen ser muy específicos, de acuerdo al carácter de sus grupos, además es un sector que suele tener poco interés o mucha desconfianza en los procesos generales que involucran decisiones políticas. En cuanto a las APAFAs, incluso en los casos donde algunos directivos han asistido, no han mostrado una participación activa, aunque el tema educativo está siempre muy presente, pero casi siempre a través de proyectos para infraestructura o equipamiento y no para los problemas de calidad o gestión educativa, que muchas veces son conocidos y discutidos por los padres de familia.

A nivel de las provincias, por otro lado, participan los profesionales sólo si son funcionarios de gobierno o miembros de ONG. No se han presentado en los talleres representantes de las universidades, institutos superiores, colegios profesionales ni otras asociaciones de especialistas.

La presencia de mujeres, cuando trasciende la asistencia a los eventos, va asociada a intereses por la alimentación, salud y educación de sus hijos, sin mostrar preocupaciones más amplias por el tema de género. Pero la mayor parte de

¹⁵ La excepción fue Urubamba, donde concurrieron masivamente las mujeres vendedoras del mercado para presionar –con el apoyo o impulso del alcalde– porque se apruebe la construcción del mercado principal, que fuera demolido el año pasado.

representantes de organizaciones femeninas funcionales simplemente concurren sin presentar sus intereses ni aportar en los debates.

Lo mismo sucede con una parte de los dirigentes campesinos y barriales, aunque ellos tienen proyectos concretos para proponer y defender a lo largo del proceso. En estos sectores se percibe mayor conciencia de lo que está en juego en las provincias donde ha habido o hay un trabajo de instituciones de apoyo y en las más próximas a la ciudad del Cusco, como Calca o Quispicanchi. En zonas más alejadas y con menos soporte institucional, como Paruro la participación es mucho más pasiva. Ello llega a ser grave en una provincia como Paucartambo, que tiene menos influencia de instituciones privadas, y cuyo trabajo se refiere más a aspectos productivos que sociales o institucionales.

c) El tema de la representatividad

Es claro para todos los que asisten al proceso que deben respaldar su participación en su pertenencia a alguna organización o institución. Y ello es lo que se pide normalmente al llenar las fichas de inscripción: el nombre de la organización y el cargo que se ocupa en ella. Sin embargo, no se pide acreditarlo.

Por otro lado, sería muy difícil afirmar la representatividad de los asistentes, tanto en lo formal, si realmente han sido elegidos o designados desde sus organizaciones; como en una práctica real de representación: si los proyectos presentados o las posiciones que se defienden corresponden a una decisión colectiva de la organización que se dice representar. No se percibieron conflictos por esta causa y se observa que los dirigentes de base suelen expresar las necesidades explicitadas en sus grupos de origen, como sucede con las demandas de riego en las comunidades o asfaltado de calles en los barrios, por ejemplo.

Sin embargo, hubo quienes optaron por intereses particulares aunque representaran a organizaciones centralizadoras, como se vio en la provincia del Cusco, con algún dirigente de Frente de Defensa de un sector que solicitó vereda o pavimentación para su calle, sin plantear la problemática de su zona de un modo más global. También hubo funcionarios que teniendo asignado un rol definido en el proceso, en el momento álgido de priorizar o defender proyectos, se olvidan de ese rol y van a sus intereses personales o de grupo. Por ejemplo, en Calca, el coordinador de una mesa, designado por el CODECA, permaneció durante gran parte del tiempo del taller de priorización en otra mesa, donde se discutía el tema que le interesaba a causa de su ocupación laboral, para impulsar un proyecto. Algo similar ocurrió con el técnico de una provincia en el taller regional, que defendía el proyecto de su provincia de origen y no de la que representaba.

Es en las provincias donde aparecen mayores desniveles en los participantes, entre, por un lado, dirigentes campesinos, mujeres del vaso de leche, representantes de centros poblados menores, algunos dirigentes barriales, algunos jóvenes y, por otro lado, funcionarios de los sectores o de las municipalidades y autoridades. En estos casos, las diferencias en cuanto a nivel educativo, uso del idioma castellano, comprensión del proceso y sus mecanismos (como la priorización), manejo de talleres, etc., llevan a una baja participación de los primeros dejando un gran espacio a los segundos. Esto aparece con más fuerza en las provincias con un mayor grado relativo de desarrollo,

como Calca, donde también hay más funcionarios y profesionales y están más involucrados en estos procesos.

Los organizadores y facilitadores juegan un papel importante en este aspecto, positivo si es que perciben el problema y fomentan la participación igualitaria e impiden que el diálogo se dé sólo entre profesionales. Esto se pudo apreciar en Canas, por ejemplo. Mientras tanto, en Paruro, el haber dividido a la población en el taller de definición de proyectos, en un grupo distrital y otro provincial, supuso una separación relativa entre ambos grupos y así se impidió la marginación de los pobladores de base.

En la etapa de información y capacitación este problema se hizo bastante obvio, porque el tipo de temas y el nivel de la información que se brinda y de las discusiones que se establecen tienden a subir hacia el de quienes conocen más sobre el proceso, dejando a quienes lo desconocen bastante desinformados. En la región, al taller de capacitación asistieron muchos funcionarios del Gobierno Regional y miembros de ONG, que en gran parte ya conocían sobre el proceso. Mientras tanto, en algunas provincias, por ejemplo se habló sobre el SNIP o se trató demasiado ligeramente sobre el plan de desarrollo, sin ser temas de los cuales los asistentes hayan llegado a aprender; mientras que quedan aspectos básicos sin presentarse, como temas específicos del plan en relación a los pobladores presentes y a las propuestas que podrían presentar, según sus necesidades e intereses.

Es obvio que muchos de los asistentes al proceso en un departamento como el Cusco, tienen al quechua como lengua materna. Algunos son bilingües, pero el grado de bilingüismo no suele ser muy profundo, especialmente entre la población rural. Hay funcionarios que usan quechua en sus exposiciones, pero ello suele ser más bien protocolar: con frecuencia se empieza en quechua, pero no se tarda en llegar al castellano. Además, se trata de un quechua demasiado invadido de términos castellanos técnicos, muy urbanizado, que probablemente dice muy poco más que el castellano a los campesinos quechuahablantes. Sin embargo, también es cierto que en la mayor parte de las provincias los participantes, en general, hablan castellano; sólo en Paucartambo se apreció una importante presencia de hablantes exclusivos de quechua o con un bajo nivel de bilingüismo.

Algo que sin duda ha tenido un efecto aunque seguramente inesperado, surgió a nivel de la provincia de Cusco, cuando los técnicos encargados del Presupuesto Participativo decidieron operativizar el proceso de nivel distrital a través de cuatro zonas de trabajo (dos urbano marginales, el centro histórico y las comunidades campesinas) para la selección, priorización y aprobación de proyectos. Aunque no tenemos elementos para evaluarlo, es posible que ello haya democratizado la participación, ya que esas cuatro zonas son relativamente homogéneas internamente y, además, hubo en los talleres realizados en ellas, pocos participantes profesionales o funcionarios del Estado.

d) La lógica de asistencia: falta de continuidad y diferencias a lo largo del proceso

Tanto a nivel de las provincias como de la región se ha percibido una importante falta de continuidad en la participación de los agentes, especialmente en los dirigentes de

organizaciones, los miembros de las municipalidades distritales en el nivel provincial y en los de las municipalidades distritales y provinciales en el nivel regional. Aunque sólo a nivel de la región hemos hecho un análisis detallado¹⁶, es claro que muchas personas asisten sólo a un taller, de manera que al siguiente acude otra persona de su misma organización o institución y sabe poco o nada de lo ya visto.

Ni en la región ni en las provincias se implementó algún mecanismo para promover o garantizar la participación continua a los diferentes talleres, de manera que se pudiera avanzar más consistentemente en el proceso y que se evite la asistencia sólo por cumplir. En el proceso regional, la FDCC¹⁷, por ejemplo, estuvo presente a través de tres dirigentes diferentes en eventos distintos, sólo uno de ellos asistió a dos eventos; algo similar ocurrió con la FDTC y con la FARTAC¹⁸. En cuanto a la presencia de las provincias en la región, el caso más llamativo es el de Canchis: dos funcionarios estuvieron en el taller de capacitación, ninguno en el de priorización y 11 en el de acuerdos¹⁹.

Hay otra forma de discontinuidad que encuentra una lógica en el caso de quienes asisten por parte de las municipalidades: a los talleres iniciales de nivel provincial acuden algunos miembros de las municipalidades distritales que son reemplazados o liderados por sus alcaldes en el taller de acuerdos. Lo mismo sucede entre la provincia y la región.

En la provincia de Calca se produjeron conflictos en el taller final respecto a los proyectos priorizados que aparecían la lista elaborada para ser aprobada. Algunos alcaldes aducían que habían mandado a sus representantes para presentar propuestas y que nadie les había hecho caso. Aquí se mezcla el problema anterior: un funcionario de distrito rural es en muchos casos un campesino que carece de los recursos de negociación que tiene un funcionario profesional. Pero no es que el alcalde desconozca este problema o que quiera eliminarlo. En general, los alcaldes reservan su actuación para el taller final. Concientes de esto o no, en algunos casos se invitó al taller provincial solamente a los alcaldes y sus equipos, tal como ocurrió en Acomayo y en Anta. Mientras que en Quispicanchi, aunque la convocatoria fue más amplia, acudieron casi sólo ellos y fueron quienes discutieron y aprobaron entre sí el Presupuesto Participativo provincial.

Esta práctica no puede ser obviada. Es de esperar que en los siguientes procesos los alcaldes se presenten sólo hacia el final. Para ello habría que pensar en balancear las dos formas de participación: la de los pobladores, más contundente al inicio, y la de las autoridades, con más peso al final.

La participación de las ONG aparece como muy constante, tanto en provincias como en la región. Sin duda en ello tiene que ver el que se esté desarrollando un trabajo específico en los Presupuestos Participativos o que se haya asumido un compromiso al respecto, como parte del equipo técnico o en relación al proyecto de COINCIDE. En la

¹⁶ En un cuadro que cruza personas por sector y asistencia a talleres.

¹⁷ Federación Departamental de Campesinos del Cusco.

¹⁸ Federación Departamental de Trabajadores del Cusco y Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru, también de nivel departamental.

¹⁹ En el cual el alcalde exigió que se incluya su proyecto, un hospital en Sicuani, el cual no había sido considerado en ningún momento del proceso y tampoco en las discusiones sobre el plan regional de mediano plazo.

mayor parte de casos han sido las mismas personas quienes han seguido el proceso en cada lugar y han participado en todos los talleres. Sólo en un caso sorprendió el que fueran diferentes profesionales los que acudían a los talleres de una misma provincia y en otro la presencia era intermitente. Hubo finalmente una provincia en la cual la institución cambió al encargado para enrumbar adecuadamente el proceso.

La inscripción de organizaciones de la sociedad civil para la elección del CCR y del CCL podría ser un canal y un espacio de participación en procesos participativos más allá de la elección de representantes de las organizaciones. En principio, los inscritos no cumplen ninguna función posterior a la elección y tendrían en la persona electa a un representante de acuerdo al tipo de organización que representan. Sin embargo, si es que la elección se hiciera para representantes de los ejes temáticos del Plan de Desarrollo (factor humano, desarrollo agropecuario, etc.) y no al tipo de organizaciones (comunidades campesinas, gremios empresariales, etc.), entonces los inscritos serían parte natural de las mesas existentes para cada eje, pudiendo aportar, canalizar demandas, involucrarse en sus problemáticas, etc. Esto último se ha hecho en la provincia de Calca, en la cual los miembros de la sociedad civil electos para el CCL han sido articulados en conjunto al CODECA y, por temáticas, a los ejes estratégicos, lo mismo que el resto de organizaciones inscritas para el CCL.

B. El rol de las autoridades

El Concejo Municipal o el Consejo Regional tienen una participación decisiva al comienzo y al final del proceso. Inicialmente elaboran la ordenanza que define el inicio del proceso y la conformación del equipo técnico. En la mayor parte de los casos, la ordenanza fue dada a tiempo, excepto en la provincia del Cusco, donde la ordenanza fue emitida recién en la segunda quincena de junio y el taller informativo se dio sólo pocos días antes del último taller regional, mostrando falta de interés de la autoridad provincial por el proceso regional y realizando además un proceso apresurado en su Presupuesto Participativo provincial, aunque cumplidor de los plazos del MEF.

En cuanto a la aprobación del presupuesto resultante de los talleres y del trabajo del equipo técnico, el Consejo Regional o el Concejo Municipal tienen un papel importante. Por otro lado, instancias como el Consejo Regional o el Concejo Municipal aparecen ambiguamente en el proceso, en parte porque sus miembros no cumplen una función clara en él y también porque esos consejos no incluyen a las autoridades de nivel inferior (alcaldes distritales en el proceso provincial; alcaldes provinciales en el proceso regional), aunque han participado en el proceso como agentes participantes. En el caso de Calca, como se ha dicho, para solucionar los conflictos se tuvo primero una reunión de alcaldes, donde se llegó a los acuerdos finales, y otra del CCR que apoyó esos acuerdos. Finalmente, la reunión del Concejo Provincial aparentemente avaló lo decidido por los alcaldes.

Los regidores han cumplido su rol al inicio, al elaborar la ordenanza para el proceso, y al final, al sancionar los acuerdos a partir del Concejo Municipal. No se ha sabido de conflictos a este nivel, como ocurrió en el Gobierno Regional, aunque ello no quiere decir que no haya habido o que no se haya realizado manejos que modifiquen los acuerdos de los agentes participantes.

Fuera de ello, algunos regidores se presentan al proceso, pero al igual que los alcaldes distritales acuden sobre todo hacia el final, aunque con una presencia menos activa. Algunos regidores del Cusco manifestaron que su función es fiscalizar y que no tienen un rol en el proceso. Es decir, se abstienen de participar lo mismo que los consejeros regionales. Estos últimos ni siquiera parecen haber jugado como enlaces entre las provincias y la región.

El CCR y el CCL, que sí incluyen a tales autoridades, se había conformado sólo en la región y en la provincia de Calca, respectivamente. Y aunque algunas provincias tienen espacios de concertación, estos no incluyen a los alcaldes distritales. Además, ellos no funcionaron mayormente como apoyo del proceso o para respaldar las decisiones de los talleres.

Especialmente al final. Como se ha visto, muchos procesos provinciales terminan en una decisión entre alcaldes, casi en una asamblea de alcaldes, aunque no es una instancia formal ni prevista en la normatividad. En Quispicanchi y Anta el taller final fue así, aunque hayan sido reuniones abiertas a los presentes y, en Quispicanchi, con una convocatoria mayor. Incluso en Calca, los alcaldes se reunieron para resolver el conflicto; aparentemente lo hicieron también en Urubamba pero buscando evitar que se presente.

C. El equipo técnico

En el caso de la región, se mantuvo la composición que tuvo el Equipo Técnico que facilitó el proceso el año anterior, es decir a la MCLCP, las ONG Coincide, CBC y Arariwa además integró a dos representantes del CCR (de las Municipales de Cusco y Calca), a la Universidad y al Colegio de Economistas. Desde un inicio, el presidente regional y el gerente a cargo del presupuesto permitieron y buscaron la conformación de un equipo técnico amplio, que finalmente tuvo sólo una cuarta parte de funcionarios regionales. Además, el presidente regional propició y permitió autonomía durante el proceso, aunque no pudo evitar hacer ofrecimientos específicos de algunas obras, sobre todo de nivel provincial, lo cual fue manifestado como aval para algunos proyectos durante el proceso.

La amplia conformación del equipo técnico auspició una buena convocatoria y fomentó confianza en el proceso. Además que su composición permitió una articulación al CCR.

Varias municipalidades provinciales incluyeron también a ONG en los equipos técnicos, como sucedió con el CCAIJO en Quispicanchi, Arariwa en Calca, Urubamba, Acomayo y Canas, Imagen en Paruro, Runamaki en Acomayo, el CBC en Calca, etc. En la provincia de Cusco, la MCPLCP ha acompañado parcialmente el proceso, mientras que COINCIDE lo hizo más formalmente al inicio y luego facilitó algunos talleres y organizó junto con los responsables de la municipalidad el de evaluación, lo mismo que la feria informativa sobre el proceso. Sin embargo, en esta provincia el equipo técnico designado sólo estuvo formado por funcionarios municipales.

También algunas provincias incluyeron a funcionarios de los sectores ministeriales en los equipos técnicos, como ocurrió en Paruro, Quispicanchi y Calca. Sin embargo, no siempre hubo un trabajo real de equipo en cuanto a los roles de organización,

facilitación y evaluación técnica. Los sectores participaron más en esto último, mientras que las ONG cumplieron un papel en el conjunto. En Paruro no llegó a haber actividad del equipo técnico como tal, más allá de apoyos puntuales de la ONG y de los sectores, debido a falta de voluntad de las autoridades.

La mayor parte de ellos no consideró la incorporación de representantes de organizaciones sociales. En Paruro estuvo, aunque más formal que realmente, un miembro de la liga campesina provincial.

El rol técnico del equipo técnico fue cuestionado en algunos casos, hacia el final del proceso, como sucedió a nivel de la región, por parte de alcaldes provinciales descontentos con los resultados y que acusaron a funcionarios o a miembros de ONG de defender sus intereses. Esto no tuvo fundamento real, ya que el malestar y las denuncias surgen desde quienes no lograron que los proyectos de su interés fueran aprobados y, a partir de ello, pretendieron cuestionar procesos completos.

En el caso de Calca el equipo técnico parece no haber controlado los resultados, por cuanto miembros externos a la municipalidad mostraron sorpresa cuando se presentó el listado de proyectos a ser aprobados, porque incluía algunos proyectos o montos no discutidos. Mientras tanto, en Paruro, los conflictos que se dieron con los alcaldes distritales fueron dejando de lado la actividad del equipo técnico, el cual no parece haber cumplido un papel en las reuniones realizadas luego del taller de acuerdos.

La decisión de incluir funcionarios de sectores y miembros de ONG en varias provincias -Quispicanchi, Calca, Paruro, entre otras- refleja una práctica ya algo institucionalizada a través de los espacios de concertación existentes. Lo mismo sucede a nivel del gobierno regional. Mientras tanto, en la provincia de Cusco, el nominal equipo técnico formado por todos los funcionarios de importancia de la municipalidad muestra que no se ha comprendido del todo su función y el proceso terminó siendo manejado directamente por la oficina de planificación, aunque con apoyo de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y con la inclusión formal de COINCIDE, ya iniciado el proceso y fundamentalmente para la facilitación de los talleres.

Las decisiones que se tomaron desde el equipo técnico han correspondido, primero, a la organización del proceso y la forma de llevarlo a cabo (la secuencia a seguir en el cronograma, la convocatoria, la forma que asumen los talleres, quién realizará la priorización). Adicionalmente, el equipo técnico cumple una función fundamental en la priorización, cuando no es realizada en los talleres, y en la asignación de montos a los proyectos y, a veces, a su distribución previa por ejes de desarrollo. Además, en base a lo anterior, este equipo presenta el listado final de proyectos para el taller de acuerdos.

Estas dos funciones de los equipos: la de organización y la emisión de opinión técnica sobre los proyectos priorizados, podría ser diferenciada en dos sub equipos ya que implican experticias distintas y también porque los aspectos organizativos muchas veces sobre cargan el trabajo de los miembros del equipo, restándoles tiempo a preparar la información necesaria para la toma de decisiones.

En lo primero, aunque las decisiones han sido más de procedimiento, no dejan de implicar consecuencias en el conjunto del proceso. Una convocatoria tardía implica una baja participación, lo mismo que si aquella no considera condiciones locales, como el

calendario agrícola -puesto que al menos parcialmente el periodo en el cual se elaboró el presupuesto participativo coincidió con la cosecha en las zonas altas-, que fue lo que sucedió en Paruro, en el taller de capacitación.

Un cronograma que no tome en cuenta a los distritos también resulta en conflictos, como ocurrió en Calca, donde los alcaldes distritales dijeron que se debería haber coordinado con ellos, para terminar sus procesos antes que el de la provincia.

Pero el campo más importante de decisión del equipo técnico corresponde a la forma de asignación de montos por proyectos o por ejes de desarrollo. El equipo técnico del proceso regional optó por valorizar primero los proyectos en continuidad, los cuales ya tienen expediente técnico, y luego los proyectos priorizados, para lo cual pidió el apoyo de profesionales y técnicos especializados de sectores y de instituciones privadas.

Un campo en el cual hay una práctica previa que fue adoptada por este comité técnico se refiere a los montos asignados por ejes. Hay porcentajes más o menos fijos que se vienen fijando para cada eje, pero ello no se basa en un criterio técnico. Otro aspecto impreciso es el de cuántos proyectos se consideran (en general y para cada eje) y la proporción de su costo que se financia en un año determinado. Normalmente no se asigna a un proyecto todo el monto que requiere su ejecución sino una proporción arbitraria.

En este aspecto, en las provincias ha habido un juego en función de las decisiones tomadas entre alcaldes, antes vistas, es decir, el reparto o la negociación. Y en general el presupuesto se disgrega en muchos proyectos asignándoseles montos pequeños en relación a su costo total, sin que el equipo técnico pueda influir en un uso más eficiente de los recursos.

D. Los espacios de concertación

En el proceso regional

La MCPLCP estuvo promoviendo el proceso en todos los niveles: regional, provincial y distrital. Por su carácter departamental fue incluido en el equipo técnico regional, cumpliendo un interesante rol porque también es miembro del CCR y acompañó el proceso de la provincia del Cusco.

Hubo algunos otros **representantes de la sociedad civil** ante el CCR que participaron con diferente intensidad durante el proceso del Presupuesto Participativo, ello ayudó también a avalar sus acuerdos ante el conjunto del CCR, del cual forman parte también los alcaldes provinciales, los cuales se muestran menos satisfechos con los procesos de democracia participativa.

La MCLCP tenía una relación cercana con el Gobierno Regional e influyó de manera importante en que se tome conciencia sobre la importancia de la participación y de llevar a cabo procesos participativos descentralizados. Lo cual se hizo práctica justo antes del Presupuesto Participativo, en la discusión del Plan de Mediano Plazo en seis talleres en diferentes provincias y en un taller de consolidación con las Mesas Temáticas.

Los alcaldes provinciales a nivel regional actúan como representantes territoriales, sin ponerse en el papel regional que les correspondería por su pertenencia al CCR. Y entonces presentan propuestas y reivindicaciones de sus lugares de gobierno, sin mostrar una perspectiva de desarrollo regional²⁰.

Los consejeros regionales actúan de similar manera, defendiendo intereses en función de las provincias por las cuales supuestamente han sido elegidos y sin una perspectiva regional global, como sería de esperar. Ellos llegaron a plantear la modificación del listado de proyectos en función de su visión territorial. La validez del CCR, por un lado, y el manejo político del presidente regional, por otro, lo impidieron.

Posteriormente, la Mesa y las ONG han impulsado la profundización del trabajo de las mesas temáticas en función de las tareas resultantes del proceso del Presupuesto Participativo, como la elaboración de proyectos con algunos de los temas que ellas trabajan: el Plan de Emergencia Infantil, el Plan Regional de Educación y el Plan de Institucionalidad.

Como se ha dicho antes, de ser más clara la función de todas estas autoridades -y de los regidores que en las municipalidades cumplen similar papel al de los consejeros regionales en el Gobierno Regional- en el proceso del Presupuesto Participativo, podría avanzarse en él, evitando los conflictos al final.

En el provincial

En muchos distritos y provincias del Cusco en el curso de la última década se formaron espacios de concertación que incluyen tanto al gobierno municipal como a las entidades públicas (sectores ministeriales que trabajan allí) y privadas (ONG, a veces iglesias) y a las organizaciones sociales (comunidades, barrios, federaciones, organizaciones femeninas, juveniles, productivas, de defensa, etc.). En este momento esos espacios tienen diferente nivel de actividad y, en general, a nivel provincial aparecen poco con una personalidad propia en procesos como el del Presupuesto Participativo. Es en Calca donde se ha presentado más nítidamente en el proceso, habiendo además incorporado a regidores y a miembros del CCR en su trabajo por mesas temáticas. Mientras tanto, en Paruro, Canas y Acomayo es una presencia parcial, que se relaciona a la existencia o no de un secretario técnico o de funcionarios municipales interesados en participar en el proceso o a la voluntad de impulsar las mesas desde ONG o la MCPLCP. Sin embargo, a partir de estos espacios es también que se ha incluido a instituciones ajenas a la municipalidad en los equipos técnicos.

Es importante decir que en la mayor parte de casos donde existe espacio de concertación, éste tiene reconocimiento a nivel de la ciudad capital de provincia, mientras que el resto de los distritos suele cuestionar su representatividad.

En cuanto a las provincias, es en Calca donde ha aparecido mejor conformado: como se ha dicho, el CODECA ha integrado a sus mesas de trabajo tanto a los miembros electos del CCL como a los regidores provinciales. Incluso sus directivas fueron incluidas en un llamado “comité técnico ampliado”. En el caso de Paruro, el ACOIDPA se ha desdibujado como espacio de participación, parcialmente al menos por la duplicación de funciones del secretario técnico que ahora es también jefe de presupuesto.

²⁰ Por otro lado, dan muestra de esta perspectiva a nivel de sus provincias por lo cual los planes provinciales de desarrollo no siempre son tomados en cuenta.

En Quispicanchi, aunque no existe a nivel provincial, el Comité Intersectorial de Urcos ha participado activamente en el proceso e indirectamente en el equipo técnico porque algunos de sus miembros forman parte de aquél.

En conjunto, el espacio de concertación como tal no tiene mayor capacidad de decisión en el proceso, más allá de ese rol técnico o del rol de sus miembros como agentes participantes comunes. Sólo en tanto fuera reconocido como alternativo al CCL o que ambos confluyan en uno solo, entonces el espacio de concertación local podría tener una función especial al inicio y al final del proceso, para avalar el inicio en cuanto a la participación y para apuntalar el final en cuanto a los acuerdos.

El caso de los CCL

En algunos casos, la discusión sobre la obligatoriedad o no de elegir al CCL demoró el inicio del proceso, como sucedió en Quispicanchi, aunque finalmente no se eligió y el tema salió de la agenda. También en Acomayo se planteó esta discusión, si es imprescindible elegir primero el CCL, para que conduzca el proceso, como dice la ley. En Quispicanchi aparece más como una discusión legalista, en Acomayo el debate en torno a la constitución o no del CCL se da en torno a cómo articular el espacio de concertación ya existente (COMGEA) con esta nueva instancia.

En todo caso, al inicio del proceso sólo existía en el Cusco el Consejo de Coordinación de nivel regional, CCR. En Calca fue elegido como paso previo al proceso, lo mismo en Canas, aunque a nivel del distrito capital²¹. Urubamba propuso un cronograma conjunto para los procesos del Presupuesto Participativo y de la elección del CCL, pero éste último no se realizó. En las provincias de Cusco y Anta se elige después del proceso del Presupuesto Participativo.

Como se dijo, el CCR cumplió una función importante al final del proceso, para validar la participación, en relación a las mesas por ejes y al plan. En Calca, por otra parte, se llevó a cabo una discusión sobre los roles del espacio de concertación, el CODECA y del CCL, finalmente se decidió la integración del CCL en el CODECA bajo la figura de que cada representante de la sociedad civil forme parte de la junta directiva de cada mesa temática del CODECA. Y así participaron los miembros de la sociedad civil en el proceso.

Sin embargo, los roles del CCR y del CCL no son del todo claros en el proceso, no fueron incluidos en el Instructivo del MEF.

E. Las oficinas de planificación y presupuesto en el proceso participativo

Como les corresponde, estas oficinas se han hecho cargo del proceso, aunque la participación constituye un tema nuevo para ellas, ya que sus temas habían sido hasta ahora actividades técnicas especializadas y realizadas por los funcionarios en base a lo precisado por las autoridades. Los funcionarios de presupuesto y planificación de los gobiernos locales y regionales han salido a la luz. Tuvieron un rol importante al crearse sus oficinas, durante los años 60 y 70, cuando se empezó a considerar indispensable la

²¹ Posteriormente, en Canas ha habido problemas para identificar a participantes para la elección del CCL provincial, por cuanto son muy pocas las organizaciones de ese nivel. Es de anotar que para el CCL provincial de Calca se inscribieron 57 organizaciones, de ellas sólo nueve corresponden al nivel provincial, mientras que el resto son comunidades campesinas, clubes de madres, juntas vecinales y otras organizaciones locales de nivel distrital.

planificación. Pero en los últimos años venía cumpliendo un papel bastante anónimo y además sufrían relegación a partir del prestigio que ha venido teniendo el mercado como lugar para las decisiones de desarrollo frente a la planificación vista como remanente del período estatista.

Ahora son estos funcionarios quienes tienen a cargo organizar los procesos de planificación estratégica y del presupuesto participativo, los cuales involucran la participación de la sociedad civil. Así pues han asumido un rol importante y en ciertos casos incluso protagonismo en el proceso, rol que es más difícilmente asumido por profesionales con una formación técnica limitada al campo del presupuesto (contadores, por ejemplo), ya que se trata de una función pública que supone cierto papel político.

El equipo a cargo en el gobierno regional se dedicó con fuerza a la organización y conducción del proceso, bajo el liderazgo del gerente de esa oficina y con el respaldo del presidente regional²². Este equipo asumió su rol de responsabilidad durante todo el proceso, mostrando flexibilidad y sabiendo adecuarse a las reglas del juego participativo.

En algunas municipalidades provinciales lo que se hizo fue contratar personas de mayor nivel profesional, con experiencia en gestión pública y con capacidad de liderazgo frente a la población. Tanto en Quispicanchi como en Calca y en Paruro se hizo así. Sin embargo, en Quispicanchi, y también en Paucartambo, las profesionales contratadas han sido cesadas en sus cargos aparentemente por no haberse comprometido más políticamente con las posiciones de los alcaldes.

Mientras tanto, en las provincias de Calca y Cusco, los funcionarios a cargo han asumido una representación más directa de sus respectivos alcaldes, que supone un cierto control de los resultados del proceso en función de los intereses municipales y de los acuerdos entre alcaldes distritales más que del resultado de los talleres o de las decisiones del equipo técnico.

Un aspecto interesante es la presencia de mujeres en estos cargos. Tanto en el Gobierno Regional como en la Municipalidad Provincial del Cusco son funcionarias quienes tienen a su cargo el trabajo de planificación y presupuesto, como personal de planta. Mientras tanto, en Quispicanchi y también en Paucartambo, se contrató a profesionales mujeres para llevar el proceso. Es decir, sobre 10 casos, cuatro estuvieron fundamentalmente a cargo de mujeres.

F. Más de un rol de las ONG

Su participación ha sido, por un lado y como hemos visto, en los equipos técnicos, especialmente en la organización y facilitación del proceso, pero también en las evaluaciones técnicas. Por otro lado, en la mayor parte de casos, las ONG son actores permanentes en las zonas donde trabajan y realizan proyectos. Esta duplicidad ha sido un tema de discusión en reuniones institucionales, ya que algunas ONG se proponen estrictamente como facilitadoras mientras que otras piensan que su papel es necesariamente doble, ya que son también actores locales.

²² Quien, en el taller de acuerdos finales, manifestó expresamente que se respetarían las decisiones a las que llegaron los participantes, cosa que el año anterior no había hecho, dejando de lado los resultados del proceso participativo.

Por otro lado, la presencia de varias instituciones en un mismo espacio no siempre ha resultado en potenciar su actividad, sino que se realizan pocas coordinaciones, a pesar de haber acuerdos previos de trabajo. La efectiva coordinación parece estar frenada por las actividades propias de cada equipo, en zonas muchas veces diferentes (dentro de una provincia, por ejemplo, como sucede en Calca o en Paruro). Los estilos de trabajo diferentes también influyen en este tema, aunque no se han visto conflictos abiertos en el desenvolvimiento del proceso.

COINCIDE asumió la función de coordinar con las diversas instituciones que tienen un trabajo a nivel de la provincia o quisieron comprometerse con ello en sus zonas de trabajo. Sin embargo ello no fue fácil, también porque pocos equipos institucionales tenían personas dedicadas al proceso del Presupuesto Participativo en el ámbito provincial.

Adicionalmente, COINCIDE llevó a cabo talleres para capacitar a los facilitadores en los espacios provinciales, en los cuales participaron miembros de ONG y los responsables del proceso en los gobiernos locales provinciales. Esta instancia de capacitación permitió articular mejor los procesos provinciales, homogeneizar metodologías de facilitación, compartir preocupaciones y experiencias positivas, así como evaluar posteriormente los procesos.

3

Aprendizajes de la experiencia

A. En torno al procedimiento

a) Los instrumentos normativos

Para garantizar un manejo adecuado del proceso es vital que en su inicio las autoridades regionales y locales tomen algunos acuerdos.

Consideramos en la instancia regional se pueden emitir normas y recomendaciones que orienten el proceso a nivel general. Para no atentar contra la autonomía que tienen las municipalidades es importante que esta normatividad sea consensuada con sus autoridades y una instancia adecuada para ello, es el Consejo de Coordinación Regional.

Es necesario y posible ponerse de acuerdo regionalmente acerca de lo siguiente: un cronograma del proceso que garantice la secuencialidad, sobre el tipo de proyectos (su envergadura) que correspondería a cada nivel de gobierno, la asignación de roles que les corresponde a cada instancia que participa en el proceso, particularmente el caso de los equipos técnicos, las instancias de concertación y los consejeros y regidores.

A nivel local estos acuerdos debían precisar también una reglamentación en torno a la participación de los agentes y el procedimiento de las asambleas donde se toman las decisiones.

c) La importancia de los planes

Los Planes de Desarrollo son herramientas imprescindibles para el proceso de Presupuesto Participativo. Sin embargo identificamos los siguientes problemas al respecto.

- 1) Distritos o provincias que no cuentan con un Plan de Desarrollo. En este caso, debiera estar consignada su elaboración en el período inmediato posterior al final del proceso del Presupuesto Participativo y antes del inicio del proceso siguiente.
- 2) Hay planes muy bien documentados pero poco accesibles a la población o planes que recogen las necesidades y planteamientos de la población pero están poco sustentados técnicamente. Es necesario rediseñar las metodologías para la elaboración de los Planes de Desarrollo. Un mecanismo interesante para dar sustento técnico a las propuestas que provienen de la población son los Planes por Eje Estratégico en cuyo proceso están hoy las Mesas Temáticas en el nivel regional
- 3) En los Planes por lo general no se aborda el tema del financiamiento, los proyectos consignados son muy generales y no se propone una calendarización para la ejecución de los mismos. Lo que resulta de ello es que los proyectos que ingresan a una priorización al presupuesto están por lo general a nivel de idea, por lo tanto, para tomar decisiones no se tiene claridad sobre las implicancias que estas propuestas tienen. En el taller de diagnóstico o actualización del Plan de Desarrollo,

los Agentes Participantes luego de la presentación del diagnóstico deben trabajar sobre los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo, con el objetivo de precisar mejor el contenido de los proyectos y de incorporar los nuevos, en el caso que los haya. Adicionalmente se establece o reformula la programación en el corto, mediano y largo plazo, de manera que los proyectos que resulten elegidos para el corto plazo sean la base de la priorización del Presupuesto Participativo del año.

Lo anterior supone que debe haber un tiempo prudencial entre la fase de actualización del Plan y la fase de inicio del debate acerca del Presupuesto Participativo, de modo que el Equipo Técnico pueda hacer una sistematización de los aportes realizados al Plan de Desarrollo.

c) La toma de decisiones.

La Información

Un aspecto fundamental para la toma de decisiones es la información. Antes de iniciar el proceso, los Agentes Participantes, además de recibir una rendición de cuentas del anterior proceso, deben conocer por lo menos el monto global de inversión en el ámbito, el techo presupuestal, el monto sobre el cual se va a decidir, incluyendo el canon donde corresponda, y el estado actual de los proyectos en continuidad.

El MEF debe alcanzar la información de manera oportuna y concertar con los otros ministerios para que las direcciones sectoriales o proyectos especiales pongan a disposición de los Agentes Participantes la información acerca de sus proyectos en ejecución y montos de inversión.

Respecto a las municipalidades se debe definir claramente en el Instructivo el contenido de la información que deben presentar a los Agentes Participantes. En el Instructivo sólo se hacía mención de la información en la fase de preparación pero no se explicaba el contenido del informe a ser presentado en los talleres.

Los Criterios de Priorización

Los criterios de priorización consignados en el Instructivo son complejos y no se adaptan a la diversidad de realidades, sobre todo en las zonas rurales. Es muy difícil generalizar desde un Instructivo Nacional, por lo que se debe hacer un esfuerzo local para definir criterios más adecuados. En la región, por cada eje estratégico del Plan se propusieron criterios específicos sobre una base común para todos los ejes. Este fue un buen mecanismo para definir criterios orientados hacia las estrategias del Plan de Desarrollo.

Los nuevos criterios que surgieron en el proceso son los siguientes:

- El proyecto está considerado en el Plan de Desarrollo.
- El proyecto favorece el desarrollo de capacidades locales.
- No tiene un impacto ambiental negativo.
- La población ya fue beneficiada con un proyecto en los años anteriores.

La Asignación de Recursos

En el instructivo se hace sólo una mención referencial de los criterios para la asignación de recursos. Se insinúa que serán definidos por el Equipo Técnico, tomando en consideración aspectos temáticos y territoriales. Este es el problema medular del Presupuesto Participativo y el más difícil de administrar, por lo que por lo general se define no técnica sino políticamente.

Es importante partir por reconocer que prima el interés territorial (distrital provincial) frente al estratégico, aunque este último pueda presentarse como el ideal, y por lo tanto es necesario buscar la manera de canalizar estos intereses, haciéndolos transparentes y evitando que se negocien políticamente.

Es muy difícil y arbitrario establecer porcentajes o definir montos de acuerdo a criterios generales (territoriales o temáticos) para todos los ámbitos, por lo que el Equipo Técnico de cada ámbito debe elaborar algunos criterios de consenso para someterlos a consulta en el CCR o instancia de concertación local.

d) La asignación de roles.

Es importante crear un consenso inicial en las instancias de gobierno acerca de los roles que les corresponde asumir a todos los actores involucrados particularmente al equipo técnico, las instancias de concertación y las instancias finalmente decisorias como son el Consejo Regional y el Concejo Municipal.

El Equipo Técnico

La conformación de equipos técnicos mixtos es la más adecuada, porque se incrementa la capacidad técnica y también por el nivel de confianza que genera en la población. La incorporación de representantes del CCR también resultó una medida adecuada, porque se logra un primer nivel de consenso con esta instancia representativa.

Observamos que es necesario diferenciar dos funciones del Equipo Técnico que en lo posible deberían corresponder a personas distintas: el rol de facilitación de los procesos y el rol de dar opinión técnica sobre los proyectos priorizados. Supone niveles de especialización que hay que ir preparando localmente.

Es importante la permanencia del Equipo Técnico por lo menos hasta la formulación de los proyectos.

Las Instancias de Concertación Los CCR y CCL

Pese a que legalmente a estas instancias les corresponde un rol de liderazgo en el proceso del presupuesto, el Instructivo nos les asignó un rol importante.

Consideramos que estas instancias deben cumplir dos roles fundamentales. A través de ellas se debe coordinar y concertar el cronograma y la reglamentación de los procesos y constituyen la primera instancia de consulta oficial de los acuerdos a los que se arriban en los talleres con agentes participantes. Es necesario tomar también en cuenta que existen en los ámbitos provinciales y distritales otras instancias de concertación como son los Comités de Desarrollo, las mismas que pueden cumplir las mismas funciones asignadas al CCL

En el caso de la región el CCR fue primera instancia de consulta de los acuerdos a los que se arribaron en los talleres participantes, es allí donde se establecieron los primeros consensos para su pase a la aprobación en el Consejo Regional. Esto facilitó

mucho el procedimiento, aunque es verdad que también hubo recelos por parte de algunos consejeros que se sintieron invadidos en sus atribuciones.

El Consejo Regional y el Concejo Municipal

Estas instancias tienen funciones resolutorias y sin embargo sus miembros no participan en todo el proceso por desinterés o porque consideran que no pueden ser juez y parte. Lo que resulta al final es que, por el poder que se les confiere, con facilidad pueden desconocer o alterar los acuerdos tomados

Como sabemos estas instancias tienen competencias legislativas y de fiscalización, no tienen por lo tanto iniciativa de gasto, sin embargo existe una presión social, principalmente a los consejeros porque respondan ante la población con la ejecución de obras. Esto coloca a esta instancia en un rol poco claro y difícil dentro del proceso. Sin embargo hay todo un esfuerzo normativo inicial que debiera debatirse y elaborarse en esta instancia, lo que corresponde a su rol fundamental.

El Instructivo sólo señala que el Consejo Regional o el Concejo Municipal aprueba el Presupuesto Participativo consensuado en el taller por los Agentes Participantes, pero no identifica los problemas que se pueden presentar en esa fase. ¿Qué pasa si es que en esta instancia se altera sustantivamente lo acordado? ¿Tiene facultades para modificarlo? ¿Qué sucede cuando no se logra establecer un consenso?

Consideramos que se pueden disminuir estas dificultades si es que a los consejeros y regidores participaran en los talleres del presupuesto participativo. Debiera señalarse además expresamente que las provincias y los distritos, que habiendo sido convocados para los talleres del nivel de gobierno superior no hubieran participado en los mismos, no tienen derecho a plantear modificaciones en la sesión de Consejo Regional o en el Consejo de Coordinación Local.

A nuestro criterio debe normarse que si en reunión de Consejo Regional o Concejo Municipal no se llegara a un acuerdo, el presupuesto debe retornar a un taller de consulta con los Agentes Participantes.

e) La participación

Como se ha mencionado en el relato de las experiencias en ningún caso se ha limitado la participación, ni se presentaron problemas significativos al respecto que enfrentarán a la población con las autoridades. Sin embargo si hubo vacíos e identificamos algunos problemas que se pudieran presentar a futuro, por lo que nos parece importante avanzar a una mayor reglamentación de los procesos participativos para la elaboración de los presupuestos.

La inscripción de Agentes Participantes es el mecanismo a través de cual se define la representación. Sin embargo, como se ha mencionado, esta inscripción ha sido inoperante en los casos donde se realizó. Se deben flexibilizar y mejorar los requisitos de inscripción de las organizaciones para mejorar los niveles de representación. En esta definición es importante contar con la opinión de los CCR y CCL donde la sociedad civil tiene una representación. Igualmente es importante elaborar un reglamento para la participación en los talleres que debe ser conocido y aprobado por los participantes.

La masividad de la participación dificulta la toma de decisiones, pero también es importante que la ciudadanía en general pueda dar opinión. Debemos buscar mecanismos de participación de la “población no organizada” en espacios fuera de los talleres; y de profesionales y técnicos que contribuyan en temas específicos, en calidad de invitados, sea a reuniones del Equipo Técnico o a los talleres.

La participación de sociedad civil de los distritos en la provincia y a su vez de la provincia en la región es muy limitada. En las Asambleas distritales y provinciales se debiera elegir a quienes los van a representar en la instancia superior.

f) Vigilar el resultado del proceso

Una vez definida la priorización de los proyectos en la asamblea, la población se desconecta del proceso, hay quienes se interesan en hacer un seguimiento hasta la fase de formalización de acuerdos. Sin embargo luego hay toda una etapa importante donde se define el contenido de los proyectos, que se deja en manos de los técnicos de gobierno, donde la población ya no tiene ninguna ingerencia. Al respecto es necesario que exista el imperativo legal de informar a la ciudadanía sobre el resultado del proceso en medios de comunicación accesibles a la población y también que el Equipo Técnico continúe hasta la aprobación de los proyectos. En el caso de la región, para el caso de algunos proyectos, las Mesas Temáticas han participado en la elaboración del contenido de los perfiles de proyectos, las instancias de concertación local podrían cumplir también este rol.

Los Comités de Vigilancia deben brindar información sobre los resultados del proceso a las instancias de concertación y a la ciudadanía en general, sin embargo su rol aún no es reconocido ni está reglamentado. Hay que avanzar al respecto.

B. En torno al sentido del proceso

La participación de la sociedad en las decisiones de gobierno intenta promover un cambio sustancial en la concepción de la democracia, el ejercicio de gobierno, en la relación Estado sociedad. Por lo tanto no es suficiente analizar los instrumentos normativos que orientan estos procesos, sino estar atentos al contexto social, político y cultural en el cual se desarrollan.

Nuestro proyecto de apoyo al proceso de elaboración de los presupuestos participativos partió de una hipótesis: Consideramos que estas experiencias pueden contribuir de manera importante a la consolidación del proceso de descentralización y la construcción de la democracia. Al respecto, podemos dar cuenta de lo siguiente

a) Su aporte a la descentralización.

En primer lugar constatamos dificultades para el desarrollo de esta experiencia que provienen, unas del contexto interno de la región y otras de la manera como se está desarrollando la descentralización en el país.

En el contexto interno resaltamos lo siguiente. Aún estamos en el proceso de construcción de una visión compartida de desarrollo y una identidad regional. Predominan los intereses e identidades restringidas al distrito o la provincia y las

expectativas de desarrollo están cifradas no tanto en las potencialidades de una localidad como en la inversión pública. Esto hace que el dialogo que se abre en torno a los proyectos de desarrollo y la asignación de recursos esté centrado en lo que cada provincia o distrito puede obtener como beneficio y no en torno a las prioridades de desarrollo de una provincia o la región. El resultado es la fragmentación de la inversión.

En el contexto externo la principal dificultad con la cual nos enfrentamos ha sido la ingerencia de algunas entidades y una normativa nacional que no consideran ni respetan los procesos locales y se impone dislocando las experiencias que se vienen procesando regionalmente. Tres casos a destacar:

- La exigencia del CND de elaborar un Plan de Mediano Plazo pese a existir un Plan Regional concertado que contaba con el respaldo del gobierno regional y la ciudadanía, con lo que perdimos prácticamente un año (el 2003) en el que podían haberse perfeccionado las propuestas y proyectos regionales que ya estaban consensuados.
- Las normas nacionales que crean los Consejos Regionales u otras instancias de concertación sectorial cuando existían regionalmente instancias como las Mesas Temáticas, con una experiencia interesante en la generación de propuestas.
- El dispositivo contenido en la Ley Orgánica de Municipalidades que crea los CCL, constituye un retroceso en las experiencias participativas más amplias y con trayectoria reconocida que existían en las provincias y distritos.

Consideramos que la descentralización es un proceso a construirse desde lo local y no bajo el tutelaje del gobierno central y que las regiones deben afirmar más su autonomía en el manejo de sus instituciones y en la función legislativa de sus gobiernos.

Evidenciamos que aún existiendo estas dificultades, la experiencia de participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos regionales y municipales está contribuyendo a afirmar el proceso de descentralización. Es más la descentralización sin participación ciudadana es un grave riesgo, pues concede mayor poder a elites locales que tienen menores contrapesos que un gobierno nacional.

En este sentido queremos destacar los siguientes aportes del PP al proceso de descentralización:

- Comienza a ser reconocida la importancia de la planificación del desarrollo y por lo tanto del Plan como instrumento de gestión. Es un aspecto muy simple y sin embargo decisivo para generar una **visión e identidad regional**.
- El proceso del PP **genera diferentes formas de articulación territorial y sectorial**. Se va afianzando por lo tanto una institucionalidad (mejora del capital social) que tiende a tener un carácter más permanente, producto de ello es que estamos debatiendo hoy regionalmente el diseño de un Sistema de Información, Concertación y Planeamiento.
- Los debates en torno al PP exigen una **revisión constante de los enfoques de desarrollo**. La necesidad de invertir en las personas es un aspecto que se va relevando progresivamente en el discurso sobre el desarrollo. Es significativo que el gobierno regional esté impulsando el Plan de Emergencia Infantil y el Proyecto

Educativo Regional y también haber logrado la inclusión de tres proyectos de inversión social en el presupuesto para el 2005.

- Hay un **fortalecimiento de las capacidades de gobierno** de los funcionarios y también de instituciones sociales.
- Los procesos de presupuesto participativo son un **factor de movilización** que si bien inquieta todavía a algunos sectores restringidos, convoca a una capa dirigenal importante para ir configurando un **liderazgo regional**.

b) Aporte a la construcción de la democracia

¿La participación ciudadana contribuye a la democracia? Intentamos respondernos a esta pregunta no desde el discurso teórico, sino manteniéndonos muy cerca de los procesos que están en curso, aunque en diálogo con algunos cuestionamientos que se vienen haciendo a estas experiencias.

Algunos expresan su escepticismo frente a estos procesos, puesto que una participación democrática requiere la existencia de una sociedad civil consolidada, con organizaciones sólidas, articuladas y con mecanismos de representación reconocidos, de lo contrario constituye una artificialidad. La lógica de este discurso es recurrente, “no existen condiciones”, igualmente se señalaba que no existían condiciones para la descentralización porque no se habrían desarrollado las capacidades regionales. Aunque en nuestra experiencia, reconocemos la existencia de problemas organizativos que dificultan los procesos de participación, constatación que a nadie debe extrañar, nosotros planteamos en nuestro análisis una lógica distinta. Nos preguntamos si estos procesos participativos debilitan o fortalecen a la sociedad civil y sobre las condiciones que hay que ir generando en la sociedad para que sean procesos efectivamente democráticos.

Habiendo acompañado tres años los procesos de planeamiento y elaboración del presupuesto regional podemos decir que si bien la participación de las organizaciones no es óptima, tendencialmente estos procesos están motivando un mayor interés y hay evidencias de muchas organizaciones que están procesando un debate interno para mejorar sus organizaciones, la elaboración de sus propuestas y sus formas de representación para participar en estos procesos. Es verdad que la participación no es una práctica usual de las organizaciones, estas están más capacitadas y dispuestas anímicamente a la confrontación en el caso de los Frentes o Federaciones o a la negociación más menuda en el caso de organizaciones de sobrevivencia. Sin embargo hasta el momento las organizaciones han mostrado capacidad de combinar medidas de presión social con su participación en espacios públicos de debate para la búsqueda de consensos sobre planes y presupuestos.

La inclusión de los más pobres en estos procesos es ciertamente difícil pues se trata de sectores desorganizados y que viven la urgencia de sus necesidades inmediatas. El espacio donde logran tener acceso es el distrital, sin embargo en estos ámbitos hay un riesgo muy grande de manipulación, por eso la necesidad de buscar metodologías mucho más sencillas para recoger sus propuestas.

¿Existe el riesgo de que estas experiencias no sigan una tendencia positiva? evidentemente que si, los principales causas previsibles son el cansancio y la frustración si estos procesos participativos no demuestran eficiencia para atender las necesidades concretas de la población y si es que no se actúa con transparencia. ¿Esto

desacredita la participación como un mecanismo democrático? Creemos que no, lo que hace es plantearnos varios retos, entre ellos la construcción de intereses colectivos, tema sobre el cual queremos detenernos un rato.

En primer lugar el conjunto de los actores participantes lleva a la negociación algún interés particular desde aspectos muy concretos como el caso de algunos funcionarios que se juegan su puesto de trabajo en un determinado proyecto, el interés del alcalde para lograr algún beneficio para el ámbito que representa o el interés de líderes políticos o sociales de adquirir un mayor protagonismo. Estos intereses particulares por lo general no se evidencian, se esconden y negocian detrás de bambalinas. Consideramos que transparentar estos intereses en la medida que sea posible nos ayudaría a entender mejor estos procesos y buscar mecanismos de negociación más reales.

Respecto a los intereses colectivos. En los ámbitos distritales y provinciales la población expresa un conjunto de necesidades que pueden incluirse como proyectos en sus respectivas jurisdicciones, sin embargo en el ámbito regional se precisan propuestas más complejas que respondan a intereses mejor elaborados y observamos que las organizaciones sociales no presentan propuestas de esta envergadura. Es el caso de las Federaciones Agrarias que tuvieron presencia en las Asambleas de decisión del presupuesto y sin embargo era muy difícil reconocer un interés concreto que se intentara negociar desde su sector para ser incluido en el presupuesto o el Plan de Desarrollo.

En otros casos como el empresarial, sector que si evidencia mejor sus intereses, sucede que el ámbito de negociación provincial o incluso regional es todavía muy restringido. En la medida que los gobiernos regionales tengan una mayor capacidad de decisión política, se ampliarían y evidentemente se harían más complejas las instancias de participación

Nos preguntamos sobre la necesidad y posibilidad de ir construyendo intereses colectivos y de mayor aliento en las organizaciones. De hecho estos intereses sólo pueden madurar en espacios organizativos más amplios como son las Federaciones Centralizadas, organizaciones que no existen para algunos sectores o están debilitadas. La necesidad de promover una mayor articulación y centralización de las organizaciones no sólo tiene que ver con lograr una representación en espacios de concertación o participación, sino con posibilitar la construcción de intereses colectivos que trasciendan las necesidades o intereses particulares.

Consideramos que en un proceso de concertación están presentes los intereses, pero también las identidades y en la medida que se vayan configurando identidades más amplias es que se podrán generar propuestas también de mayor alcance. En el caso de Cusco el tema de la defensa del patrimonio, que concierne tanto al patrimonio histórico como a las empresas regionales, es un tema de interés que suele convocar a diferentes sectores de la ciudadanía, pero se limita a la defensa, todavía no hay una reflexión sostenida sobre las posibilidades de hacer mejor uso de estos recursos patrimoniales para el desarrollo.

Los partidos políticos que teóricamente debieran canalizar estos intereses para sobre esa base construir alternativas de gobierno, son actores que han permanecido ausentes de estos debates sobre el Plan de Desarrollo y presupuestos participativos. Esta

constatación nos lleva a otro tema que nos gustaría comentar: Democracia participativa y sistema político

c) La democracia participativa y sistema político

Algunos analistas sugieren, si es que no lo expresan abiertamente, que estas experiencias de participación ciudadana pueden debilitar el sistema político en tanto les resta poder a las autoridades elegidas y desplaza la intermediación de los partidos políticos.

Queremos partir por señalar que consideramos la participación ciudadana como un hecho político y social en la medida que incide en las relaciones de poder y amplía el campo de lo público al ámbito de la sociedad civil. No podemos por lo tanto establecer una relación de confrontación entre representación ciudadanía y representación política.

Compartimos la apreciación de que una apertura indiscriminada a la participación, sin una normatividad y representación medianamente claras puede afectar el dialogo democrático. Muchas autoridades ven limitadas sus posibilidades de actuación por estos procesos y en algunos casos reclaman legítimamente un mayor poder de decisión, de ahí la necesidad de reglamentar mejor los roles de cada una de las instancias involucradas en el presupuesto participativo. Consideramos sin embargo que esta percepción de las autoridades tiene que ver más con la dificultad que expresan para liderar estos procesos y asumir cabalmente el rol para el cual fueron elegidos, que con un cercenamiento de sus atribuciones debido a la participación. Hay también problemas en la estructura del gobierno regional, la instancia de Consejo Regional por ejemplo, cuyos miembros son elegidos bajo un procedimiento poco convincente, no tienen roles claros ni legitimidad ante la población, por lo que está permanentemente disputando con los alcaldes o el CCR atribuciones y representaciones.

Respecto al sistema político partidario, todos sabemos que los partidos son prácticamente inexistentes en períodos no electorales, se reagrupan para las campañas de manera poco previsible y hay una gran movilidad en su “militancia”: Esto es mas evidente en las regiones, donde el núcleo duro de los partidos que puede mantenerse es sumamente reducido, por lo que la representación partidaria recae en unos cuantos líderes y por lo general las autoridades una vez elegidas se desentienden del trabajo partidario, por lo que no asumen en su cargo cabalmente ninguna representación política.

En este contexto, cuando se dice que la participación ciudadana puede afectar el sistema político partidario, debemos entender que no se refiere a un sistema que como vemos inexistente, sino que se está proyectando a futuro, en el sentido de que estos procesos participativos podrían entorpecer los esfuerzos de construcción partidaria, en tanto la ciudadanía buscaría canales propios de expresión y representación social, no política. Las experiencias que acompañamos nos muestran por el contrario que estos procesos participativos, al abrir espacios públicos de debate, incluso al evidenciar sus propias restricciones o debilidades, suscitan nuevos liderazgos y está promoviendo una mayor inquietud por el quehacer político en las dirigencias sociales. Es en el ejercicio ciudadano donde estos dirigentes y organizaciones constatan la necesidad de incidir en lo nacional y de buscar nuevas formas de asociación política.

d) Los cambios en la cultura política

Apostamos por que estos procesos de concertación y participación, contribuyan a modificar la relación Estado Sociedad, lo que supone entre otras cosas un cambio en la manera como se relacionan los gobiernos con sus sociedades. Es por cierto una apuesta de largo plazo, puesto que se trata de cambiar finalmente una cultura política vigente en la mentalidad de la población y sus autoridades.

En nuestra experiencia el clientelismo es una de las formas de gobierno más enraizadas que limita el desarrollo de experiencias participativas. El autoritarismo es fácilmente identificable y cuestionable, mientras que en el clientelismo no es evidente y existe una especie de complicidad entre autoridades y población. Las autoridades basan su gestión en la oferta de obras y recursos y la población espera que sus gobernantes cumplan lo que prometen. Se genera una relación de oferta y demanda que se reproduce en la relación de las organizaciones con las autoridades, de los alcaldes distritales con respecto al gobierno de la provincia y de los alcaldes provinciales con respecto al gobierno regional. La conciencia de derecho se restringe a “la atención que tienen mis demandas”, el acceso a la toma de decisiones no es asumido aún como un derecho ciudadano.

El proceso de elaboración del presupuesto participativo por lo tanto se desenvuelve en dos planos: el plano formal donde se toman decisiones a través de las Asambleas de Agentes Participantes y el informal que se resuelve en las negociaciones bilaterales que se dan con determinadas organizaciones o entre autoridades. A pesar de esta constatación, lo interesante, creemos nosotros es que se haya abierto un nuevo espacio de negociación, su vigencia dependerá de cuan eficientes sean estos espacios para atender las necesidades de la población y para legitimar a la autoridades, hasta que mas allá del efectivismo, el acceso a la toma de decisiones de la gestión pública sea asumido como un derecho ciudadano.

¿En este corto plazo que cambios observamos? Cambios en el discurso, la participación ciudadana empieza a ser considerada como un valor que añade puntos para una buena gestión municipal o regional. Generalmente no valoramos los discursos porque sospechamos un trasfondo de mentira, pero si el discurso promueve un ideal al cual se aspira, consideramos importante haber introducido la participación ciudadana en los discursos de gobierno. En el caso de la región y algunas provincias podemos decir que la participación ciudadana comienza ser una manera de proceder, tal es así que en el caso del canon de Camisea, se ha abierto un proceso de consulta, sin la necesidad de que hubiera un imperativo legal para hacerlo, se está desarrollando una experiencia participativa más permanente a través de las Mesas Temáticas, las mismas que no responden a un mandato legal y cuya validez sin embargo es reconocida por el gobierno regional, en algunas provincias y distritos se mantienen y conforman espacios de concertación y participación que van mas allá de la norma que crea los CCL etc.

Consideramos que apuestas de largo plazo como es el caso, requieren también análisis de largo plazo que nos permitan avizorar tendencias. Las experiencias de participación ciudadana no se inician con el marco legal que les otorga reconocimiento y en todo este proceso recorrido debemos reconocer avances importantes. Esto es una señal de la vitalidad que tienen estas experiencias, aún en medio de todas sus deficiencias, lo que nos permite afirmarnos en nuestra apuesta con dosis de ilusión, voluntarismo (porque no) y mucho realismo.

Anexo 1

Cuadro resumen del proceso del Presupuesto Participativo en la Región Cusco y en las provincias de Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi

Provincia	Región Cusco	Calca	Cusco	Paruro	Quispicanchi
Uso del instructivo	sí	sí	sí	sí	sí
Otros folletos	Coincide	Propuesta Ciudadana	Coincide	Coincide	Coincide, Propuesta Ciudadana
Ordenanza	Emitida el 18 de marzo; incluye cronograma, responsabiliza a la gerencia de planeamiento. Después sale una resolución nombrando al equipo técnico.	Emitida el 25 de marzo; incluye cronograma y organizaciones inscritas para elección del CCL; responsabiliza a la gerencia municipal, menciona la comisión técnica ampliada.	Emitida tardíamente el 22 de junio; incluye cronograma. Resolución posterior nombra al equipo técnico.	Emitida el 3 de mayo; incluye el cronograma del proceso.	Emitida el 21 de mayo; incluye el cronograma del proceso.
Cronograma del proceso	A realizarse entre marzo y julio. Se cumple en gran parte; hubo postergación de un taller, por pedido de algunas provincias. No hay fecha para la rendición de cuentas.	A realizarse entre marzo y junio. Se cumple casi completamente. Se suspende y posterga taller final por conflicto con alcaldes distritales.	A realizarse entre junio y julio. No incluye fechas para aprobación ni para rendición de cuentas. Se cumple en gran parte. Algunos talleres se postergan por conflictos con agentes participantes.	A realizarse entre mayo y julio. No incluye fechas para aprobación ni para rendición de cuentas. Se reformula una vez iniciado el proceso. Se postergan algunos talleres por falta de agentes participantes.	A realizarse entre mayo y julio. Se postergó el inicio y con ello todo el cronograma. No se rindió cuentas.
Inscripción de agentes participantes	Se realizó sobre la base de los inscritos para el CCR.	Se realizó sobre la base de los inscritos para el CCL.	Sí hubo convocatoria.	Fue parcial, sin exigir requisitos formales.	Sí hubo, sin exigir requisitos formales.
Difusión y convocatoria	Fue amplia y oportuna.	Fue amplia y oportuna.	Fue amplia y oportuna.	En algunos talleres fue poco oportuna.	Fue amplia y oportuna.
Participación amplia	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Nivel del proceso observado	Regional.	Provincial y distrital en un solo proceso.	El proceso es separado en dos: provincial y distrital.	El proceso es separado parcialmente entre el nivel provincial y el	El proceso es separado en dos: provincial y distrital.

				distrital.	
Capacitación a los agentes participantes	3 de junio: se dio información y se realizó trabajo de grupos sobre el proceso.	31 de marzo; fue informativo, sin dinámicas para los participantes.	7 de julio; se valida el Plan de Desarrollo Provincial (recién elaborado) y se informa sobre el proceso.	6 de mayo; fue sólo informativo, sin participación activa de los agentes.	11 de junio; fue sólo informativo, sin participación activa de los agentes.
Listado y priorización de proyectos	30 de junio y 1 de julio; taller con grupos por ejes del Plan de Desarrollo Regional y al Plan de Mediano Plazo. Trabajo con folleto resumen del plan y con facilitadores previstos.	30 de abril; taller con grupos por ejes del Plan de Desarrollo Provincial; trabajo con folleto resumen del plan y con facilitadores previstos por ejes, pero faltan algunos.	Distrital, del 9 al 15 de julio, por zonas del distrito; talleres realizados en base a ejes y listas de proyectos del Plan de Desarrollo Provincial; con facilitadores. Provincial, el 21 de julio, conflicto entre alcaldes, que se soluciona mediante reunión de técnicos y políticos. No se contó con copias del Plan de Desarrollo.	Distrital y provincial el 28 de junio. A nivel provincial un solo grupo elabora lista de proyectos pedidos por distrito. A nivel distrital se trabaja en grupos que incluyen dos a tres ejes; una sola facilitadora. Se distribuye resumen del Plan de Desarrollo Provincial, pero casi no se usa.	15 de junio. Se trabaja en comisiones por ejes, con facilitadores. En la provincia no se ha concluido la elaboración del Plan de Desarrollo.
Acuerdos	13 de julio. Los resultados del trabajo del comité técnico se discuten por ejes. Participan consejeros regionales, alcaldes provinciales, directores de sector. Surgen algunos conflictos por proyectos provinciales o sectoriales. Es el momento de mayor participación.	4 de junio: alcaldes distritales expresan descontento, por lo cual se posterga el taller. 8 de junio: se repite el problema. Es el momento de menor participación.	26 de julio, provincial: surgen algunos desacuerdos, pero se llega a acuerdo. 29 julio, distrital: hay descontento por pocos recursos destinados a inversión. Se expresa desconfianza por parte de agentes participantes.	21 de julio: nivel provincial y distrital. Alcalde propone juntar recursos de los dos niveles. Hay poca participación. Posteriormente alcaldes distritales, en conflicto con el provincial, insisten en reformular los resultados.	21 de julio: - en la mañana de nivel distrital. Se expresa cierto malestar, pero se llega a acuerdo. - en la tarde de nivel provincial. Se llega a acuerdo entre alcaldes Distritales, el provincial no estuvo presente. Hubo escasa participación de sociedad civil.
Comité de vigilancia	Se elige precipitadamente al final del proceso, un representante por cada eje temático. Tres son	No se elige durante el proceso.	Se elige al final del proceso: el comité distrital es conformado por representantes de cada zona; el comité	Se elige al final del proceso a funcionarios y al presidente de la liga agraria provincial.	Se elige al final del proceso: el comité distrital es conformado por organizaciones sociales y la parroquia;

	funcionarios de municipalidades provinciales.		provincial, por alcaldes Distritales.		el comité provincial, por alcaldes distritales.
Resultados sociales y técnicos del proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Se da espacio y dinero para proyectos sociales. - Algunos proyectos son incluidos por presión (movilizaciones de las provincias de Quispicanchi y Acomayo). - Consejo Regional y CCR se reúnen para aprobar los acuerdos; no realizan modificaciones. - Los megaproyectos promovidos por el Gobierno Regional quedan algo desplazados. - El equipo técnico aparece consolidado. - Las mesas por ejes temáticos también se muestran asentadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se llega a acuerdo tras reunión de alcaldes, con algunos cambios. Luego se reúne el CCL para aprobación. - Se aprueban montos disfrazados para reparto entre distritos, como ayudas sociales. - Para incluir proyectos de interés municipal provincial se hacen algunos acomodos con los recursos del canon gasífero y con las asignaciones provincial y distrital. - Se destina casi todo el monto para obras de infraestructura. - Varios proyectos aparecen sin presupuesto, para financiarse por "gestión". 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa convicción de autoridades en procesos participativos. - Se llega a acuerdos, pero con desconfianza. - Taller de evaluación, después del proceso, reúne por primera vez funcionarios y dirigentes en igualdad de condiciones. - Un monto importante no entró a discusión, por plantearse como obras en continuidad. - Los representantes de municipalidades distritales acuerdan dividir el monto en base a criterios socioeconómicos (población, pobreza, canon, asignación distrital de Foncomún). - Todos los recursos destinados a infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa voluntad participativa desde la municipalidad. - Hay desacuerdo de alcaldes distritales porque el dinero no se divide en asignaciones para cada distrito. Finalmente se divide el total: 50% para la capital de provincia, 50% para los distritos (para proyectos definidos, con un monto igual para cada distrito). - La población participa poco y la calidad de su participación es baja. 	<ul style="list-style-type: none"> - A nivel provincial, el proceso es liderado por dos alcaldes distritales (Ccatcca y Oropesa). - Se llega a acuerdo en taller. El presupuesto se divide en montos iguales para ejecutar proyectos priorizados. - Se consideran proyectos productivos de nivel provincial, pero con escasos montos.
Presencia de autoridades y liderazgo	El presidente regional inaugura los talleres y clausura el proceso;	Presencia continua pero pasiva del alcalde provincial. El	El alcalde provincial no se presenta en ningún momento; lidera la jefa	Presencia parcial del alcalde provincial; informa que MEF no envía	El alcalde provincial se presenta poco; informa gerente municipal; la

	informa al inicio y anuncia respeto a los acuerdos de los agentes participantes.	subgerente realiza informes; el gerente municipal lidera fuertemente el proceso.	de planificación. Informe municipal se realiza por presión de los participantes.	dinero para proyectos del presupuesto participativo. Actitud beligerante hacia región. Informa el gerente municipal. Lidera, en forma ambigua, el jefe de presupuesto que es también secretario técnico del espacio de concertación. (ACOIDPA).	jefa de presupuesto lleva el proceso.
Instituciones de apoyo	Coincide, MCPLCP, Arariwa; también CBC.	Arariwa y CBC; Coincide apoya con recursos.	MCPLCP; Coincide entra cuando el proceso se ha iniciado.	Imagen, aunque su presencia es mayor en distritos, como también CEDEP Ayllu. También Coincide.	CCAIJO y Coincide.
Equipo técnico	Conformado por funcionarios regionales y de municipalidades provinciales y por miembros de instituciones. Funciona activamente durante el planeamiento y la realización de todo el proceso.	Conformado por funcionarios municipales e instituciones. Estas tuvieron ingerencia en facilitación, no tanto en las decisiones técnicas.	Conformado por 40 funcionarios, según resolución. El proceso es organizado y realizado mayormente por la oficina de planificación y presupuesto.	Conformado por funcionarios municipales, una institución y sectores públicos, pero se realiza poco trabajo de equipo y se dan descoordinaciones.	Conformado por funcionarios municipales, una institución y sectores públicos. Trabaja en la organización y ejecución del proceso.
Agentes participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Poca presencia y no continúa de la FDTC, FDCC, FARTAC. - Presencia importante de funcionarios del gobierno regional, del Estado y de municipalidades provinciales y distritales. - Presencia intermitente de coordinadora de 	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de comunidades campesinas, barrios y federaciones. - También de organizaciones de mujeres (clubes de madres, vaso de leche) y jóvenes: algunos escolares - Presencia continua de ONGs. - Presencia continua de sectores del Estado y OSR. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los talleres por zonas, de nivel distrital fueron masivos (dirigentes barriales, frentes de defensa, campesinos y mujeres). - Muy pocos funcionarios del Estado, ONGs que trabajan en la provincia y colegios profesionales. - Ausencia de 	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia, aunque escasa de dirigentes de comunidades campesinas y otras organizaciones campesinas - Asisten también dirigentas del vaso leche y algunos jóvenes. - Asisten algunos miembros de municipalidades distritales - Poca presencia de 	<ul style="list-style-type: none"> - Predominan dirigentes de comunidades campesinas y de barrios, algunos de organizaciones de mujeres, jóvenes y frentes de defensa. - Pocos funcionarios de sectores del Estado y municipalidades. - En el taller de acuerdos hubo escasa participación

	<ul style="list-style-type: none"> mujeres (COCMUC) y centrales zonales. - Frentes de defensa distritales o zonales asisten muy poco - También los jóvenes. - Presencia continua de ONGs. - Casi total ausencia de gremios empresariales. - Lo mismo los colegios profesionales. - La universidad no se presentó, tampoco los partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia intermitente de miembros de las municipalidades distritales. 	<ul style="list-style-type: none"> empresarios, partidos políticos, comerciantes, artesanos, universidad. 	<ul style="list-style-type: none"> sectores del Estado y de miembros de ONGs . 	<ul style="list-style-type: none"> - de la sociedad civil. Parroquia presente en todo el proceso.
Calidad de la participación	<ul style="list-style-type: none"> - Federaciones departamentales con énfasis y cierta propuesta en desarrollo agrario; no en otros ejes. - Las mujeres no presentan temas propios. - La más activa, pero dirigida hacia obras por sectores o territorios, la de alcaldes provinciales y funcionarios públicos. - Miembros de ONGs participan bastante como actores. - Eje de factor 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor discusión y énfasis en los ejes de articulación y desarrollo agrario. - Participación mayor y con propuesta: funcionarios estatales y municipales (provincia) - Jóvenes con mayor iniciativa que en otros lugares. - Miembros de ONGs facilitan, sin intervenir en proponer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los dirigentes confrontan y desconfían pero permanecen en el proceso. Piden más protagonismo. - Dirigentes y alcaldes distritales piden más dinero y obras, sin buscar mucho empatarlas con los Planes de Desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poca iniciativa de pocos dirigentes presentes. Pasividad. no piden informe; poco interés por el proceso. - Alcaldes, al comienzo piden informes y obras, sin mucho énfasis. Avanzado el proceso son más insistentes. - El secretario técnico del ACOIDPA, que conoce procesos de concertación y participación, juega un rol ambiguo que no ayuda a potenciar la participación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigentes tienen capacidad media de propuesta. - El mayor interés de la sociedad civil está en el eje agropecuario - Miembros de ONG local, CCAIJO, impulsan proyectos relacionados al Plan de Desarrollo (en elaboración) - Alcaldes distritales y sus grupos técnicos empujan sus proyectos.

	<ul style="list-style-type: none"> - humano con mayor propuesta. - Otros ejes con menor o escasa visión en torno al Plan Regional de Desarrollo. 				
Espacio de concertación, CCR o CCL	<ul style="list-style-type: none"> - El CCR fue elegido en 2003. Algunos miembros participan en el proceso. - La MCPLCP es activa en el proceso. Ambos están relacionados. 	<ul style="list-style-type: none"> - El CCL fue elegido justo antes del proceso, con representantes por ejes temáticos del plan. - CODECA presente en todo el proceso; CCL se integra al CODECA, a través de las mesas por ejes. 	<ul style="list-style-type: none"> - El CCL fue elegido después del proceso, por lo que no juega rol en él. - Aunque no hay un espacio de concertación provincial, la MCPLCP interviene en el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se convocó a elecciones para el CCL después del proceso, pero sólo se inscribió una organización. - Existe el ACOIDPA , de nivel provincial, pero no muestra organicidad en el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso se retrasa por decisión sobre elección del CCL, que finalmente no se elige. - Hay espacio de concertación de nivel distrital en la capital provincial (Urcos), el Comité Multisectorial, que es activo.
Articulación de instancias	<ul style="list-style-type: none"> - No se coordina la realización del proceso entre los distintos niveles de gobierno. - El equipo técnico fue integrado por MCPLCP, ONGs y municipalidades provinciales. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se coordina el proceso con las municipalidades distritales. - Interesante coordinación entre CODECA, el CCL y los agentes participantes, a través de las mesas por ejes. - Gobierno Regional invitado al inicio del proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - El equipo técnico trabaja bastante solo, en cierta coordinación con la MCPLCP. - Coincide es llamado una vez iniciado el proceso - Dirigentes piden participar en organización del proceso posterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarticulación con municipalidades distritales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comité Multisectorial se articula parcialmente con las instancias que llevan el proceso.
Articulación de aportes institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - No se discute, a pesar de la presencia de funcionarios de sectores públicos y ONGs. 	<ul style="list-style-type: none"> - En reunión posterior al proceso se presentan aportes de instituciones públicas y privadas, pero no se integran al presupuesto participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se discute. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se discute. - Funcionarios de sectores acuden a pedir, sin mucha propuesta ni mostrar sus aportes. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se discute.

Elaboración: COINCIDE, Cusco, enero 2005

Anexo 2

Participantes en los talleres del Presupuesto Participativo 2005, Región Cusco y provincias, en base a listas de inscripción

A. Presupuesto Participativo 2005, Región Cusco Inscritos en el proceso, por talleres

Región CUSCO	Inscritos			Organización / Institución							
	Taller	Total	Varones	Mujeres	Organizaciones sociales	Gobierno Regional	Municipalidades provinciales	Municipalidades distritales	Gobierno central	ONG	Otros (iglesia, prensa, univ, empresas, partidos, etc.)
Capacitación (3 julio)	93	60	33	12	23	20	4	1	26	7	0
Priorización de proyectos (30 junio-1 julio)	257	186	72	13	71	36	21	41	32	41*	3
	224	163	61	8	48	40	34	37	26	28*	3
Acuerdos (13 julio)	235	180	55	20	51	45	30	37	26	25*	1

Elaboración: COINCIDE, Cusco, enero 2005

* De ellos, 20, 19 y 11, respectivamente, eran estudiantes de Economía de la UNSAAC, del curso de Planificación.

B. Presupuesto Participativo 2005, Provincia Calca Inscritos en el proceso, por talleres

CALCA	Inscritos			Organización/ institución							
	Taller	Total	Varones	Mujeres	Organizaciones sociales	Municipalidad provincial	Municipalidades distritales	Gobierno central	Gobierno Regional	ONG	Otros (iglesia, prensa, univ, empresas, partidos, etc.)
Información (30 marzo)	82	64	18	28	6	19 (6 de CPM*)	5	6	10	3	4
Consensuación y priorización (30 abril)**	100 (aprox)	70	30	24	¿?	¿?	¿?	¿?	¿?	sin dato	sin dato

Acuerdos (4 junio, suspendido)	49	36	13	15	4	10	4	1	7	2	6
Acuerdos (8 junio)***	80 (aprox)	15	65	¿?	¿?	¿?	¿?	¿?	¿?	¿?	¿?

Elaboración: COINCIDE, Cusco, enero 2005

* CPM Centro poblado menor.

** Datos en base a estimación personal en el taller y a encuesta aplicada a miembros de organizaciones.

*** No hubo lista de inscripción; datos en base a estimación personal en el taller.

C. Presupuesto Participativo 2005, Provincia de Cusco Inscritos en el proceso, por talleres

CUSCO, provincia	Inscritos			Organización/ institución								
	Taller	Total	Varones	Mujeres	Organizaciones sociales	Municipalidad provincial	Municipalidades distritales	Gobierno central	Gobierno Regional	ONG	Otros (iglesia, prensa, univ, empresas, partidos, etc.)	No especifica o no se entiende
	Capacitación (7 julio)	258	156	102	167	35	5	11	--	8	3 20 (UNSAAC*)	3
	Acuerdos (26 julio, prov.)**	28	18	10	--	7	18	--	--	3	--	--
	Acuerdos (29 julio, distr.)**	67	48	19	67	--	--	--	--	--	--	--
	Evaluación del proceso (5 oct)	59	40	19	45	11	4	--	--	--	--	--

Elaboración: COINCIDE, Cusco, enero 2005

* Estudiantes del curso de Planificación de la Facultad de Economía.

** Firman el acta.

D. Presupuesto Participativo 2005, Provincia Paruro Inscritos en el proceso, por talleres

PARURO	Inscritos	Organización/ institución

<i>Taller</i>	Total	Varones	Mujeres	Organizaciones sociales	Municipalidad provincial	Municipalidades distritales	Gobierno central	Gobierno regional	ONG	Otros (iglesia, prensa, empresas, universidad partidos, etc.)	No especifica o no se entiende
Capacitación (6 mayo)	20	13	6	8	3	0	4	0	3	2	0
Selección de proyectos (28 junio)	75	57	18	32	14	20	6	0	3	0	0
Acuerdos (21 julio)	74	57	17	34	12	9	10	0	1	1	4

Elaboración: COINCIDE, Cusco, enero 2005

E. Presupuesto Participativo 2005, Provincia Quispicanchi Inscritos en el proceso, por talleres

<i>Taller</i>	Inscritos			Organización/ institución							
	Total	Varones	Mujeres	Organizaciones sociales	Municipalidad provincial	Municipalidades distritales	Gobierno central	Gobierno Regional	ONGs	Otros (iglesia, prensa, empresas, universidad, partidos, etc.)	No especifica o no se entiende
Capacitación (11 junio)	50	42	8	36	1	0	4	0	2	1	6
Selección de proyectos (15 junio, distrital)	66	55	11	45	2	3	4	0	2	5	5
Acuerdos (21 julio, distrital)	25	22	3	15	7	0	0	0	2	1	0
Acuerdos (21 julio, provincial)*	36	30	6	2	14 (aprox)	17 (aprox)	1	0	2	0	0

Elaboración: COINCIDE, Cusco, enero 2005

*En base a estimación personal en el taller.

Anexo 3

Datos generales sobre las provincias de Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi

Provincia	Alcalde	Plan de Desarrollo	Espacio de Concertación	Composición de la Población 2002		Distancia a Cusco (kms.)	ONGs que trabajan en la provincia
				Urbana	Rural		
Calca	Roberto Farfán Ríos	sí	- Comité de Desarrollo de Calca (CODECA)	19991	45339	51	Arariwa, World Vision, CBC, SAMBASUR
Cusco	Carlos Valencia Miranda	sí	- MCPLCP	307604	11819	-	APORVIDHA, Ayuda a la Niñez, “Huchuy Runa”, Kallpa, ATD Cuarto Mundo, Pukllasunchis, Qosqomaki, CBC, Guaman Poma, CODENI, COINCIDE, GPER INKA, IDESI, IFOCC, IMAPI, PROCAMI, MASAL, World Vision
Paruro	Donato Hororque Ferro	sí	Asociación Coordinadora Interinstitucional De Desarrollo de Paruro (ACOIDEPA)	13507	26219	64	Imagen, CBC, COORU, IFOCC, Pukllasunchis, SAMBASUR
Quispicanchi	Lizardo Angeles Revollar	no	Comité Interdistrital (del distrito capital)	29903	59361	46	CCAIJO, IFOCC, MIDE, SAMBASUR, World Vision

Elaboración: COINCIDE, enero 2005.

