

LA RENDICIÓN SOCIAL DE CUENTAS Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MARCO DEL DISEÑO DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

- Documento para discusión -

Resumen

El presente documento ha sido elaborado en el marco del diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) con el fin de presentar de manera sucinta un marco conceptual que contribuya a desarrollar un vínculo entre la Rendición de Cuentas (entendida como un mecanismo de participación ciudadana) con el diseño del SSEGP. Asimismo, a manera de estudio de caso, se presenta una breve evaluación de carácter cualitativo en torno a la Rendición de Cuentas en el marco del Proceso del Presupuesto Participativo en el Perú, así como un conjunto de recomendaciones para su mejor implementación.

RAVINA, Renato

Lima, Junio de 2005

Introducción

El Banco Mundial (1995)¹ define la participación ciudadana como el proceso a través del cual los ciudadanos intervienen y comparten el control en la priorización, asignación de recursos e implementación de las iniciativas de desarrollo que afectan a su comunidad, región o país. Así pues, el concepto reconoce a los ciudadanos no solo como los últimos beneficiarios de los procesos de desarrollo, sino también como agentes activos de su promoción.

La participación ciudadana constituye un elemento clave para asegurar la sostenibilidad en la implementación de las políticas públicas. Asimismo, la participación ciudadana contribuye a legitimizar las acciones del Estado, puesto que los ciudadanos se convierten o coparticipes de la gestión del aparato público. Evidentemente ello genera los incentivos apropiados para que las acciones del Estado se manejen de manera transparente y buscando la mayor eficiencia en el diseño y la operatividad de sus acciones.

La Rendición Social de Cuentas (*social accountability*) constituye un mecanismo de participación a través del cual la Sociedad Civil se relaciona con el Estado para ejercer un control sobre la eficiencia, equidad y eficacia de sus acciones. La vigilancia que tiene que ver con la evaluación y seguimiento de lo que hace el Estado y cómo lo hace es la llamada vigilancia social. Esto significa que todo esfuerzo centrado en la revisión de las acciones del Estado a partir de la Sociedad Civil debe ser entendido como un ejercicio de vigilancia social.

A lo largo de los últimos meses, el Ministerio de Economía y Finanzas ha venido trabajando en el diseño e implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP). El objetivo central del mismo es mejorar la calidad y uso de la información sobre el desempeño del sector público, a fin de promover una mejora en la gestión del aparato público.

En términos generales, se puede decir que los actores demandantes de los productos generados por el SSEGP son los *Policymakers* (instituciones y servidores públicos encargados del diseño de las políticas), los Proveedores (instituciones y servidores públicos encargados de la implementación o ejecución de las políticas) y la Sociedad Civil (los ciudadanos)

El presente documento ha sido elaborado en el marco del diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) con el fin de presentar de manera sucinta un marco conceptual que contribuya a desarrollar un vínculo entre la Rendición de Cuentas (entendida como un mecanismo de participación ciudadana) con el diseño del SSEGP. Adicionalmente, y a manera de estudio de caso, se presenta una breve evaluación de carácter cualitativo en torno a la Rendición de Cuentas en el marco del Proceso del Presupuesto Participativo.

¹ World Bank (1995), World Bank Participation Sourcebook, Environment Department Papers Participation Series Washington D.C. World Bank

Marco Conceptual

Rendición de Cuentas (*Accountability*)²

Desde un punto de vista estrictamente semántico, el término Rendición de Cuentas (que intenta traducir de manera limitada el término anglosajón *accountability*) se relaciona a la posibilidad o la habilidad de poder contar con información en torno a una unidad de análisis específica (funcionario o empleado, institución, gobierno, etc.). Evidentemente, desde el punto de vista de la gestión pública, esta definición es claramente insuficiente, puesto carece de un criterio mínimo respecto a la exposición y acceso a información, que es en la práctica lo que permite establecer la relación con la mejora en el desempeño del sector público. Desde esa perspectiva, el reto pasa por encontrar una definición que establezca una relación entre la disponibilidad de la información y su uso.

Partiendo de lo anterior, la mayor parte de autores reconoce en su definición de Rendición de Cuentas algún término asociado a una sanción o premio (una respuesta efectiva como producto. En esta línea de análisis, Schedler (1999) propone dos dimensiones complementarias: La primera, conocida como *answerability*, guarda relación con la obligación de los servidores públicos de informar y responder sobre sus decisiones y/o acciones; la segunda, conocida como *enforcement*, involucra la capacidad de imponer sanciones a los funcionarios y representantes que no cumplen con sus obligaciones, y otorgar premios o incentivos como producto de su buen desempeño.

El mismo autor enfatiza la importancia de ir más allá de una exposición pasiva de la información. Así pues, no basta con que las instituciones del Estado pongan a disposición del público la información relativa a su gestión y desempeño; es necesario además que estas informen de manera activa y clara sobre a sus acciones. Por otra parte, Schedler introduce en la discusión la necesidad de contar con un actor externo encargado de la evaluación del desempeño de las entidades públicas.

Mulgan (2000) va aún más allá en relación a este último punto. Desde su perspectiva, un elemento central para delimitar la definición de Rendición de Cuentas es reconocer las relaciones de poder entre quien rinde cuentas y quien solicita la información. Es decir, quien recibe la información debe tener autoridad sobre quien rinde cuentas. En esa medida, la definición de Rendición de Cuentas involucra una relación del tipo agente – principal entre la institución que rinde cuentas y quien la demanda.

Ackerman (2005) refuta tanto el planteamiento de Schedler respecto a que la evaluación tenga que ser realizada por un agente externo, como el de Mulgan, que plantea la necesidad de que exista una relación de autoridad entre el

² La presente discusión se basa en Ackerman, John M. (2005).

evaluador y el evaluado. Para el autor, pese a que ambos elementos suelen ser importantes en los procesos de rendición de cuentas, de ninguna manera pueden ser considerados como condiciones necesarias.

En efecto, a decir de Ackerman, existen numerosas relaciones de rendición de cuentas “internas”. Así, por ejemplo, si bien muchos gobiernos cuentan con agencias autónomas encargadas de auditar las acciones del resto de instituciones públicas, existen también instancias de evaluación y rendición de cuentas al interior de las mismas.

Igualmente, si bien muchos esquemas de rendición de cuentas se sustentan en relaciones de poder (por ejemplo, de acuerdo con el pensamiento democrático, los gobiernos deben rendir cuenta de sus acciones a los ciudadanos, quienes delegan su autoridad de manera temporal y sobre temas específicos al gobierno), existen también esquemas de rendición de cuentas entre agentes con el mismo nivel de autoridad, como por ejemplo, los congresistas. Es así que la posibilidad de sancionar o premiar un determinado accionar no implica necesariamente que exista una relación de autoridad entre las partes.

Otro aspecto relevante para la conceptualización de los procesos de rendición de cuentas guarda relación con qué es lo que se debe evaluar. Una de las vertientes de análisis sugiere que la rendición de cuenta en el aparato público se sustenta en la evaluación respecto al cumplimiento de la normatividad y las reglas. Es decir, las instituciones y empleados públicos deben dar cuenta, ser evaluados, premiados y sancionados respecto a su capacidad por evitar prácticas que atentan contra la legalidad y/o promueven la corrupción. Se trata, en esa medida, de una conceptualización basada en un criterio “*negativo*”.

Una segunda corriente de análisis promueve un concepto de Rendición de Cuentas que considera además un criterio “*positivo*”, a partir del cual las instituciones y funcionarios del Estado rinden cuentas por los resultados de sus acciones (Paul, 1992). De esta perspectiva, no basta con que los servidores públicos e instituciones estatales cumplan con la normatividad y respeten las reglas si sus acciones y decisiones no derivan en resultados concretos en favor del bienestar de la ciudadanía.

Una última dimensión de análisis propuesta por Ackerman (2005) para la conceptualización del término Rendición de Cuentas, es la dimensión temporal. Desde la perspectiva del autor, los funcionarios e instituciones del Estado no solo deben rendir cuentas sobre los resultados de sus acciones (*ex - post accountability*), sino que además se debe responder y brindar información sobre los planes de acción a ser implementados por el gobierno.

Sobre la base de los conceptos anteriores Ackerman (2005) propone una definición en la que se consideran **prácticas proactivas** para la rendición de cuentas, la evaluación no sólo orientada al cumplimiento de la normatividad

sino además orientada hacia los **resultados**, el reconocimiento de una **dimensión temporal** en la que se considera la rendición de cuentas antes, durante y después de la implementación de las acciones del Estado, y tanto de **premios** como **sanciones** como producto del ejercicio del proceso de rendición de cuentas. En términos más formales, Ackerman define Rendición de Cuentas como

“(...) un proceso proactivo a través del cual los agentes públicos informan y justifican sus planes, acciones y resultados y son sancionados o premiados en función a ello.” (Ackerman, 2005)

Tomando como base este concepto, y rescatando las ideas antes discutidas, es posible plantear una clasificación general sobre los procesos de rendición de cuentas en el sector público, en función a dónde es que se encuentran ubicados los actores involucrados y qué tipo de relaciones se establecen entre ellos. Sobre este tema, la literatura reconoce la existencia de dos tipos de esquemas de rendición de cuentas (Brinkerhoff, 2001):

- a) *Rendición de Cuentas Horizontal (Horizontal Accountability)*.- Supone la existencia de organismos estatales que cuentan con autonomía y poder para ejercer vigilancia sobre el resto de las instituciones públicas. La rendición de cuentas es horizontal en la medida que entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.
- b) *Rendición de Cuentas Vertical (Vertical Accountability)*.- La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales y se relaciona con la vigilancia que ejercen los ciudadano, los medios de comunicación y las asociaciones no gubernamentales sobre los funcionarios públicos y el gobierno.

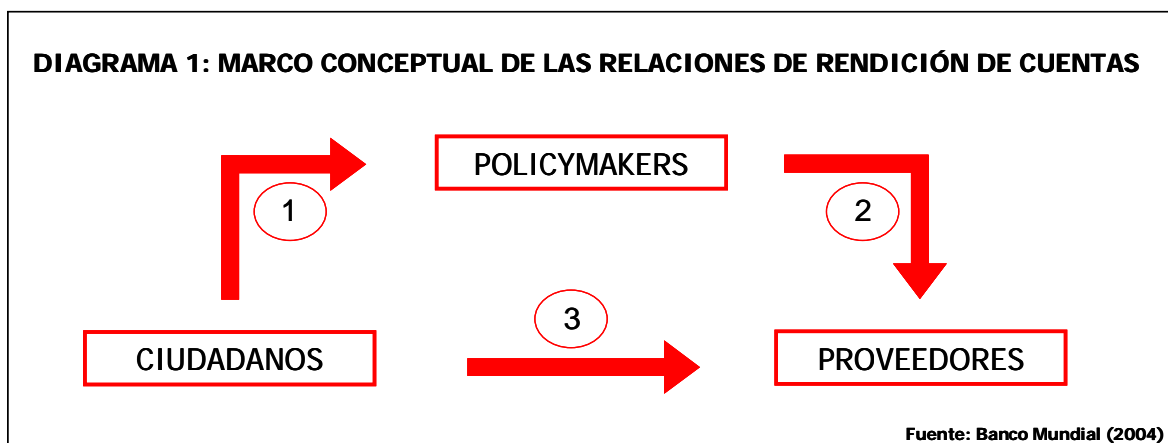
Social accountability, participación ciudadana y el seguimiento y evaluación del gasto público

Recientemente el Banco Mundial (2004) ha propuesto un marco conceptual que permite entender la relación entre el concepto de Rendición de Cuentas y la participación ciudadana que puede contribuir a aclarar el papel del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público en la promoción de dichos procesos.

En el World Development Report 2004, el Banco Mundial desarrolla una estructura conceptual sobre las diferentes relaciones de Rendición de Cuentas entre tres grupos de actores: los ciudadanos³, los encargados del diseño de las

³ El documento del Banco Mundial, desarrolla el tema la oferta de servicios sociales para la población pobre. Es así que el marco de análisis descrito se refiere a los “Pobres” y no a los “Ciudadanos”. No obstante, para fines analíticos, en el presente documento se propone extrapolar el concepto hacia la ciudadanía en su conjunto.

políticas o *Policymakers*, y las agencias gubernamentales encargadas de proveer los bienes y servicios públicos. El diagrama conceptual que establece las relaciones de rendición de cuentas entre estos tres grupos de actores se presenta a continuación:



Según el esquema planteado por el Banco Mundial, en un mercado competitivo, los clientes establecen una relación de *accountability* con los proveedores de los bienes y servicios que estos adquieren. Los clientes evalúan la calidad del bien o servicio que adquieren y establecen premios (volver a realizar una transacción con el proveedor) o castigos (cambiar de proveedor) a su contraparte en la transacción.

Esta relación de *accountability* en el caso de los bienes y servicios públicos (educación, salud, seguridad, etc.) suele ser bastante débil. Ello se debe a que, en lo relativo al mercado de bienes y servicios públicos, la sociedad delega en el Estado la responsabilidad en su provisión. Es así que es posible identificar una **ruta indirecta** de rendición de cuentas entre los ciudadanos y los proveedores de los bienes y servicios públicos. Dentro de esta ruta indirecta, subyacen dos esquemas de rendición de cuentas distintos: uno en el cual los ciudadanos ejercen influencia sobre los *policymakers* (relación 1 en el Diagrama 1) y otro en el que estos últimos ejercen influencia sobre los proveedores (relación 2).

Existe también una **ruta directa** que define una relación de *accountability* entre los ciudadanos y los proveedores de los bienes y servicios públicos (relación 3). No obstante, aquí también existe una dificultad: muchas de las agencias que brindan servicios públicos no reconocen a los ciudadanos como clientes, dejando al margen su potencial capacidad de decisión en relación a los bienes y servicios que ellos realmente necesitan y demandan.

Frente a las dificultades que enfrentan los ciudadanos para propiciar una mejora en la calidad de los bienes y servicios públicos a los que acceden a través de las dos rutas antes descritas, cabe preguntarse, ¿cuál es el rol que puede desempeñar el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público? Desde nuestra perspectiva, el trabajo que desarrolle a través del SSEGP debería

contribuir a fortalecer tanto la ruta directa como la ruta indirecta en la rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

Efectivamente, en lo que respecta a la relación de *accountability* entre los *policymakers* y los ciudadanos, se considera que uno de los mecanismos más efectivos para la fortalecerla es proporcionar a los ciudadanos de más y mejor información en relación al quehacer del gobierno y los resultados de su accionar.

En términos más concretos, lo anterior supone mejorar la información relativa a cómo se establecen las prioridades gubernamentales, cuáles son los mecanismos de asignación de recursos (tanto a nivel del nacional, regional y local), cuáles son los logros del gobierno a relación a las principales variables sectoriales, etc. Se trata de pues de un enfoque orientado a fortalecer la rendición de cuentas sobre las **políticas**, en todos los niveles del gobierno.

Respecto a la relación de *accountability* entre los proveedores y los *policymakers*, el SSEGP debe fortalecer la capacidad del Estado para hacer seguimiento y evaluar sus acciones desde la perspectiva de la gestión **institucional**. Esto supone evaluar a cada institución desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia, calidad y economía de sus acciones. Evidentemente, para contar con dicha información es necesario el desarrollo de adecuados sistemas de información (tanto administrativos como estadísticos) a nivel de las instituciones públicas.

En lo que respecta a la ruta directa, las recomendaciones del Banco Mundial para fortalecer la relación de *accountability* entre los ciudadanos y los proveedores se concentran fundamentalmente en generar un entorno más competitivo para las relaciones entre dichos agentes. Evidentemente, la mejora del acceso a la información que tienen los ciudadanos sobre el desempeño de los proveedores contribuye a la generación de un entorno competitivo y es el mecanismo a través del cual el SSEGP puede contribuir a fortalecer la relación de *accountability* entre los ciudadanos y los proveedores.

La Rendición Social de Cuentas y el Presupuesto Participativo

Considerando los conceptos previamente discutidos, en términos generales, la literatura denomina al proceso de rendición de cuentas en el cual los ciudadanos son los demandantes de la información como Rendición Social del Cuentas (*Social Accountability*). Es a partir de este concepto que se reconoce de manera explícita el vínculo entre la Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana. La Rendición Social de cuentas es pues un mecanismo de participación ciudadana y, así mismo, un componente importante en el diseño del SSEGP.

En el Perú, existen múltiples ejemplos de esquemas de promoción de la Rendición Social de Cuentas. Destacan por ejemplo los Núcleos Ejecutores de FONCODES, los Comités de Gestión promovidos por el MIMDES, los Consejos Educativos Institucionales y los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS).

Uno de los mecanismos más importantes que promueve la Rendición Social de Cuentas y que viene siendo impulsado de manera activa por el gobierno a lo largo de los últimos años es el del Presupuesto Participativo. En términos bastante sencillos, el presupuesto participativo es un espacio de concertación en el cual la población participa en priorización y asignación del presupuesto público, así como de la adecuada ejecución del mismo.

Desde el punto de vista normativo, el Presupuesto Participativo:

“...es un espacio de concertación por el cual las autoridades de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales así como la población, debidamente representada; definen en conjunto, a través de una serie de mecanismos de análisis y de toma de decisiones, cada uno desde su ámbito, y de acuerdo a las decisiones adoptadas en cada una de las fases previstas para la realización del Proceso del Presupuesto Participativo; cómo y a qué se van a orientar los recursos de los que se disponen a nivel regional y local, teniendo en cuenta, la visión de desarrollo distrital, provincial, regional y nacional considerados en sus Planes de Desarrollo Concertados, los objetivos establecidos en sus Planes Estratégicos Institucionales, así como la priorización de los proyectos buscando la mayor rentabilidad social; debiéndose reflejar además, los compromisos y aportes de la propia población y de los diferentes organismos públicos y privados presentes en el proceso.” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2005).

Si bien es cierto, se han venido realizando avances importantes en el desarrollo del Presupuesto Participativo (como la mejora en el Instructivo, en particular en lo referido a las pautas para la priorización de los proyectos), la experiencia muestra que aun existen muchos vacíos, tanto a nivel de la normatividad, como del soporte que brinda el Estado a la promoción del Presupuesto Participativo.

Adicionalmente, existe evidencia de que sugiere que uno de las etapas más importantes del proceso del Presupuesto Participativo y que a la vez requiere de una mayor atención por parte del Estado es la relativa a la Rendición de Cuentas. Tomando en cuenta ello, en la siguiente sección se presenta un breve desarrollo en torno a los principales problemas y posibles propuestas de mejora para la etapa de Rendición de Cuentas, intentado asimismo contextualizar la discusión en el marco de los conceptos desarrollados en los acápites anteriores.

Problemas y Oportunidades de Mejora en la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo.

La presente sección desarrolla a manera de ideas preliminares algunos de los principales problemas detectados en el marco de la etapa de Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo. Asimismo, se presentan algunas recomendaciones a fin de mejorar dicha etapa.

La información utilizada para la elaboración de esta sección se obtuvo a través de entrevistas a informantes calificados.⁴ Si bien es cierto, esta aproximación al análisis de la Rendición de Cuentas en el Presupuesto Participativo adolece de una serie de limitaciones, consideramos que puede constituir una primera aproximación a un diagnóstico más detallado que cuente con información primaria sobre el proceso (a través de encuestas directas representativas a los actores involucrados directamente en la implementación del Presupuesto Participativo, por ejemplo).

A manera de facilitar el desarrollo de la presente sección, se han dividido los temas tratados en tres subsecciones. En la primera se discute entorno a las expectativas de los agentes involucrados en la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo. En la segunda se trata el tema de los problemas relativos a la participación de la sociedad civil. En la tercera sección se discute de manera breve el tema de los contenidos de las Rendiciones de Cuentas del Presupuesto Participativo. Finalmente, en la cuarta sección se aborda el tema de la vigilancia ciudadana.

Expectativas de los Agentes

Un primer elemento destacado por los entrevistados guarda relación con las expectativas que genera la Rendición de Cuentas del Proceso del Presupuesto Participativo, tanto sobre las autoridades como sobre la sociedad civil. En relación a las autoridades, los entrevistados destacan que existen mucha resistencia, temores y dudas por parte de los alcaldes hacia la Rendición de Cuentas.

Muchos alcaldes tienen temor de la rendición de cuentas puesto que sienten que no se han llegado a cumplir los acuerdos del Presupuesto Participativo. Evidentemente, las razones para ello no son necesariamente atribuibles a los alcaldes. Por ejemplo, muchos de los proyectos no llegan en la práctica a ejecutarse por problemas de financiamiento o de mala formulación. Este tipo de situaciones desincentiva a los alcaldes a preparar y llevar a cabo de manera apropiada el proceso de Rendición de Cuentas, puesto que en la práctica, la

⁴ Para la elaboración de la presente sección se entrevistó a: Sandra Doig y Flor Blanco del área de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES, César Delgado del área de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales de PRODES, Carlos Monge y José López Ricci de Propuesta Ciudadana, Carlos Grey del Proyecto Fortalece y Luisa Córdova de la Defensoría del Pueblo.

Rendición de Cuentas tiende a ser entendida por las autoridades como un espacio de confrontación más que un espacio de diálogo.

Adicionalmente a estos temores y dudas por parte de las autoridades es posible identificar un problema de reconocimiento explícito en relación al carácter público de la gestión de los alcaldes. El problema, que se encuentra arraigado en las culturas institucionales de los municipios, radica en entender que las funciones que realizan los alcaldes en sus municipios son de carácter privado, y no tiene porque brindarse información al respecto a la población. Esto, si bien puede ser atenuado normativamente, deriva en una falta de compromiso por parte de los alcaldes hacia la Rendición de Cuentas.

En la medida que no se entiende de manera clara que la Rendición de Cuentas constituye un instrumento para lograr una mayor legitimidad en las acciones de los alcaldes y que contribuye a la gobernabilidad, existe la tendencia a poner trabas al proceso, por ejemplo, a través de restricciones en las convocatorias, lo que ha la larga no hace más que empobrecer los resultados del ejercicio de Rendición de Cuentas. En general la experiencia de los entrevistados revela que, por todas las razones antes expuestas, la Rendición de Cuentas asociada al Presupuesto Participativa termina siendo una etapa muy laxa y poco desarrollada dentro del proceso.

Como una forma de contrarrestar el miedo existente por parte de las autoridades en torno a la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo, el último instructivo recoge el concepto de la corresponsabilidad entre las autoridades municipales y regionales, la sociedad civil, la cooperación internacional y las ONGs y otras instituciones públicas que laboren en la zona. Bajo este enfoque, no solo es la autoridad la que debe rendir cuentas de sus acciones, sino también el resto de actores involucrados en el presupuesto participativo, en la medida que estos asumen diferentes responsabilidades sobre el mismo. Lamentablemente, en la práctica, los procesos reales distan mucho de este enfoque, en parte porque no se han trabajado de manera adecuada los mecanismos metodológicos para hacer efectiva la dinámica de la corresponsabilidad.

Por el lado de la población, se evidencia un alto grado de susceptibilidad en torno a la relevancia de la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo. Según los entrevistados, en parte ello se debe a que la Rendición de Cuentas no se encuentra debidamente engarzada al Proceso de Presupuesto Participativo. Esto se debe a que cuando los alcaldes o gobiernos regionales rinden cuentas lo hacen sobre toda su gestión, y no específicamente sobre lo relativo a los proyectos priorizados a través del Presupuesto Participativo⁵. Esto genera que

⁵ No existe mucha claridad entre la rendición de cuentas general de la gestión (la que establece las norma: Ley Orgánica de Municipalidades, La Constitución, Ley de Gobiernos Regionales) y la otra orientada específicamente para la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo (que se debe llevar a cabo dos veces al año). El reconocer que son cosas distintas, puede generar excesiva carga de trabajo, en particular para los gobiernos locales más pequeños.

se presente demasiada información, con conceptos confusos, que termina siendo poco clara para la población.

Otro elemento importante es el relativo al incumplimiento de los compromisos a los que se llega en el Presupuesto Participativo. Poco a poco, el hecho de que en muchos de los casos no se vengán cumpliendo los acuerdos del Presupuesto Participativo, hace que el mismo pierda legitimidad frente a la población, lo que repercute además sobre la participación. Esto ha llevado a pensar a algunos de los entrevistados a que es necesario evaluar como manejar el tema de las sanciones producto del incumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo. No obstante, se reconoce que esto podría derivar en una mayor inestabilidad de para los gobiernos regionales y locales. Ante esto, una alternativa es mejorar la información en torno a los mecanismos vigentes para ejercer sanciones políticas, como es el caso de las revocatorias.

Todo lo anterior no solo repercute sobre la dimensión cuantitativa de la participación, sino también sobre la dimensión cualitativa. Es decir, no se evidencia un adecuado involucramiento en términos activos y propositivos, sino que se reconoce a la Rendición de Cuentas como un instrumento de denuncia, crítica y cuestionamiento de la autoridad, desconociendo el verdadero rol de la Rendición de Cuentas. Existe pues un enfoque punitivo que evidentemente repercute también en la apertura por parte de las autoridades.

Sobre la Participación

Un tema que ha sido destacado de manera amplia por los entrevistados es el relativo al de los agentes participantes. Actualmente, no existen restricciones prácticas para que cualquier persona sea reconocida como un agente participante, no solo en la Rendición de Cuentas, sino a lo largo de todo el proceso de Presupuesto Participativo. Es así que, en la actualidad, prácticamente cualquier persona puede ser un agente participante, independientemente de si esta inscrita o asociada a alguna organización de la sociedad civil.

Lo anterior se sustenta en un falso espíritu democrático que promueve que todos participen, lo que evidentemente le resta representatividad a la participación. En la medida que para efectos prácticos no existe un sistema de agentes participantes, quienes intervienen en estos procesos terminan velando por sus propios intereses particulares, generando sesgos en las decisiones. Todo esto se debe fundamentalmente a que el reglamento que regula el Proceso de Presupuesto participativo aun contempla la figura de la “sociedad civil no organizada”, pese a que en el instructivo ella ya se dejó de lado.

Existe un profundo problema de desinformación por parte de la ciudadanía que deriva en un escaso nivel de participación. En parte, ello se debería a que los

medios que se utilizan para difundir información relativa al Presupuesto Participativo en general y a la Rendición de Cuentas en particular, no son los más apropiados. Asimismo, el lenguaje y los contenidos relativos a la difusión de estos procesos se encuentran muy alejados del lenguaje cotidiano que utiliza la población. Esto deriva en que las personas con mayor información y mejor educadas sean las que más participen. Esta limitación en los formatos de difusión genera un esquema de participación que en sí mismo es excluyente.

Otro tema importante que condiciona la participación es asociado a los costos en los que incurre la población a fin de participar, no sólo en la etapa de la Rendición de Cuentas, sino en todo el proceso de Presupuesto Participativo en general (en particular en el caso de las comunidades). Es necesario, desde esa perspectiva, intentar aliviar los costos asociados a la participación intentando consolidar etapas del proceso que por el momento se encuentran duplicadas (consolidando por ejemplo espacios de vigilancia y control ciudadano que en la actualidad se encuentran superpuestos entre distintos sectores).

Sobre los Contenidos

De acuerdo al instructivo, al inicio del proceso del Presupuesto Participativo, la autoridad debe preparar un informe o Resumen Ejecutivo. El mismo, debe ser presentado en el primer taller del Presupuesto Participativo a fin de que sea de conocimiento de los agentes participantes cual fue el grado de cumplimiento de los acuerdos: lo que se hizo y no se hizo. La experiencia muestra que existe una tendencia a presentar solo lo que se ha hecho bien, y mucha resistencia a revelar información en torno a los proyectos en los que existe un déficit significativo en la ejecución.

Evidentemente, el hecho de que no se informe de manera adecuada sobre qué no se ha podido hacer y por qué no se ha podido hacer le quita sentido a la rendición de cuentas, en la medida que es justamente sobre ello sobre lo que la población demanda una mayor información.

Otro tema importante es el relativo a la complejidad de los contenidos en las presentaciones de las Rendiciones de Cuentas en el marco del Presupuesto Participativo. A decir de los entrevistados, estos tienden a ser muy complejos y utilizan términos asociados a la gestión presupuestal (balance, ejecución presupuestal, presupuesto institucional, etc.) que suelen ser de difícil comprensión para los agentes participantes⁶.

⁶ Un ejemplo evidente de cómo los contenidos planteados por el instructivo pueden estar muy distantes a los requerimientos de información para las rendiciones de cuentas es el de los indicadores de desempeño. Efectivamente, el instructivo contempla el uso de indicadores de desempeño para la evaluación del cumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo. En la práctica, este mecanismo de evaluación ha probado no funcionar, dado que la Rendición de Cuentas debe estar orientada a cubrir las demandas de información en torno al cumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo, pero desde la perspectiva de la población.

Asimismo, la experiencia revela que no existen estándares definidos en torno a los contenidos de las presentaciones de Rendición de Cuentas. Esto se podría solucionar mejorando los anexos del instructivo del Presupuesto participativo, en donde se establezcan además contenidos mínimos a ser considerados en las Rendiciones de Cuentas, y se incorporen formatos en lenguaje sencillo, más cercanos al lenguaje que maneja la población en general.

Vigilancia Ciudadana

La evidencia sugiere que la institucionalidad de la vigilancia ciudadana asociada al Presupuesto Participativo es aun muy incipiente y que los comités de vigilancia no vienen operando de manera apropiada. Por un lado, es poca la capacidad de estos para acceder a la información necesaria para ejercer sus funciones. Por otro lado, no queda claro porque los comités de vigilancia deberían hacer esa labor existiendo los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL), que también tienen una labor de vigilancia. Finalmente, existe en la población una evidente restricción de recursos que les impide ejercer de manera apropiada las labores de vigilancia.

Parte del problema radica también en que los comités de vigilancia no se encuentran regulados por la ley. En muchos lugares no se han creado porque la ley no lo obliga. Más aún, la evidencia revela que su funcionamiento se encuentra altamente asociado a su capacidad de ser reconocidos por la autoridad local. Este problema se hace evidente cuando se encuentra la existencia de dos comités, uno formado y reconocido por la autoridad y otro externo. Desde esta perspectiva, la evidencia revela que el tema del reconocimiento es clave. Es necesario pues difundir la idea entre la población de que no es necesario que el alcalde los reconozca a los comités de vigilancia para que estos puedan instalarse.

Existe además confusión sobre cuales son las funciones y que actividades deben realizar los comités de vigilancia. Lo que si resulta evidente es que la tarea de vigilancia es una tarea compleja, que requiere asimismo de un soporte institucional complejo que la soporte. Actualmente, los comités conformados carecen de los recursos y de los elementos técnicos para realizar una apropiada tarea de vigilancia ciudadana. Es imposible, por ejemplo, pedirle a un comité de vigilancia que haga seguimiento a la construcción de una carretera si carece de los elementos técnicos necesarios para realizar dicha labor (siendo el problema aún mayor cuando no cuentan con el reconocimiento de la autoridad local, provincial o regional).

Recomendaciones

A continuación se detallan algunas recomendaciones que se desprenden de la sección anterior, orientadas a mejorar el proceso de Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo:

- Ante los evidentes problemas de sub-ejecución de los proyectos priorizados a través del proceso de Presupuesto Participativo, es necesario evaluar la idea de trabajar no necesariamente con un conjunto fijo de proyectos priorizados, sino más bien introducir la idea de manejar una cartera de proyectos en la que se distingue aquellos que han sido priorizados y se les ha asignado presupuesto de aquellos a los que no se les ha asignado presupuesto pero se encuentran en cartera. Esto supone además que se implemente algún mecanismo participativo que defina que proyecto “sube” cuando sale uno, a fin de que no sea una decisión unilateral del alcalde y de los CCR y CCL.
- Es necesario hacer una labor de promoción del concepto de corresponsabilidad entre las autoridades regionales, provinciales y locales y el resto de agentes comprometidos con el proceso de Presupuesto Participativo. Ello supone ir más allá del instructivo e implementar mecanismos concretos de capacitación y asistencia técnica que promuevan dicho concepto.
- Se requiere compatibilizar los esquemas de rendición de cuentas sobre la gestión en general de los gobiernos regionales, provinciales y locales y la rendición de cuentas orientada a evaluar el cumplimiento de los compromisos en el marco del Presupuesto Participativo. Actualmente se evidencia una enorme confusión entre ambos esquemas que es necesario aclarar, considerando los recursos y medios disponibles para la implementación de los mismos en los distintos niveles de gobierno.
- Es necesario que el instructivo plantee contenidos mínimos de lo que debería ser contemplado en las audiencias para la rendición de cuentas. Estos contenidos mínimos deberían ser desarrollados en un lenguaje sencillo y cercano a la población. Asimismo, se requiere trabajar mejor la estructura de anexos correspondiente a la etapa de la Rendición de Cuentas.
- Se recomienda considerar a nivel del reglamento que regula el proceso del Presupuesto Participativo la figura de los Agentes Participantes. Como se mencionó anteriormente, el hecho que dicho reglamento deje un espacio para la participación de la sociedad civil no organizada no hace más que desvirtuar la representatividad de la participación de la sociedad civil en el proceso del Presupuesto Participativo en general y en la etapa de Rendición de Cuentas en particular.

- Es necesario definir de manera más precisa los alcances, atribuciones y responsabilidades asociadas a la implementación de los comités de vigilancia. Asimismo, en la medida la tarea de vigilancia ciudadana puede suponer un alto costo para la población, se requiere estudiar formas para financiar esta labor. Ello se podría hacer, por ejemplo, a través de la obtención de permisos laborales, promoción de asesorías técnicas, convenios con asociaciones, etc. Es necesario pues construir un tejido institucional que soporte el esquema de los comités de vigilancia. De no ser así, es probable que ellos no lleguen a consolidarse y terminen desempeñando una labor meramente formal.
- Otra manera de aligerar los costos asociados a la vigilancia ciudadana es a través del desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para los Gobiernos Locales, el cual ha probado ser un mecanismo de facto de rendición de cuentas. Esto permitiría reducir de manera considerable los costos asociados a la vigilancia y el control ciudadano.

Referencias

- Ackerman, John (2005). "Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion". Draft.
[http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/SocialAccountabilityforthePublicSectorAConceptualDiscussion/\\$FILE/SACConceptPaper.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/SocialAccountabilityforthePublicSectorAConceptualDiscussion/$FILE/SACConceptPaper.pdf)
- Brinkerhoff, Derick (2001). "Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options". U.S. Agency for International Development. Center for Democracy and Governance
- Development Assistance Committee (1997). "Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance". OECD, Paris.
http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_34565_1_119820_1_1_1,00.html
- Estrella, Marisol y John Gaventa (2002). "Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A literature Review". IDS (Institute for Development Studies) Working Paper 70
[http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/WhoCountsRealityParticipatoryMonitoringandEvaluationLiteratureReviewMEstrellaandJGaventaIDSWorkingPaper70InstituteofDevelopmentStudies/\\$FILE/IDSwp70_PME.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/WhoCountsRealityParticipatoryMonitoringandEvaluationLiteratureReviewMEstrellaandJGaventaIDSWorkingPaper70InstituteofDevelopmentStudies/$FILE/IDSwp70_PME.pdf)
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomà y Marina Jarque (2000) "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica". Tercer Premio en el XIV XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "Administración Pública y Ciudadanía".
<http://www.clad.org.ve/docclas.html>
- Fowler, Alan (2001). "Enhancing Participation in Country Strategy and Program Planning". Social Development Papers N°2. Office of Environment and Social Development. Asian Development Bank.
http://www.adb.org/Documents/Books/Enhancing_Participation/
- Gonzales del Valle, Claudia y Eduardo Morón (2001). "The Challenge of a Participative Budget Process in Peru".
http://www.docentes.up.edu.pe/EMoron/Participative_Budget_IDASA_Peru.PDF
- Gonzales del Valle, Claudia y Eduardo Morón (2001). "The Budgetary Process in Peru: Is a Participative Budget too Risky?"
http://www.docentes.up.edu.pe/EMoron/Budget_process_peru.PDF

- Iris Center, University of Maryland (2001) “Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis for Research Findings”.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/synthesipaper.pdf>
- Krafchick, Warren (2002). “¿Puede la Sociedad Civil Dar Valor Agregado a las Decisiones Presupuestarias? Descripción del Trabajo Presupuestario de la Sociedad Civil”. The Internacional Budget Project.
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/soccivil.pdf>
- Melgarejo, Mario. Compilador (2003). “Sociedad Civil y Presupuesto Participativo”. Fondo Editorial del Congreso del Perú
- Mulgan, Richard (2000). “Accountability: An Ever-Expanding Concept?” Public Administration. Vol. 78, No. 3.
- Paul, Samuel (1992). “Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control.” World Development. Vol. 20, No. 7.
- PRODES (2004). “Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización: Presupuesto Participativo 2004. Informe de Hallazgos”.
- Schedler, Andreas (1999). “Conceptualizing Accountability”. En Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Eds. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Shapiro, Isaac (2002). “Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario”. The Internacional Budget Project.
<http://www.internationalbudget.org/spanishguide.pdf>
- Singh, Janmejay y Parmesh Shah (2003). “Making Services Work for Poor People - The Role of Participatory Public Expenditure Management (PPEM)”.
[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/MakingServicesWorkforPoorPeople-TheRoleofParticipatoryPublicExpenditureManagementPPEMSocialDevelopmentNote2003/\\$FILE/sdn81.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/MakingServicesWorkforPoorPeople-TheRoleofParticipatoryPublicExpenditureManagementPPEMSocialDevelopmentNote2003/$FILE/sdn81.pdf)
- The International Budget Project (2004). “Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results for 36 Countries”.
<http://www.internationalbudget.org/openbudgets/Fullreport.pdf>
- Waglé, Swarnim y Parmesh Shah (2001) “An Issue Paper on Participation in Public Expenditure Systems. World Bank”.

[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/ParticipationinPublicExpenditureSystems--AnissuepaperWorldBank2001/\\$FILE/PEM.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/ParticipationinPublicExpenditureSystems--AnissuepaperWorldBank2001/$FILE/PEM.pdf)

- World Bank (2004). “Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook”.
- World Bank (2004). “World Development Report 2004”.
- World Bank (2001) Accountability to the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management
[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/AccountabilitytothePoorExperiencesinCivicEngagementinPublicExpenditureManagement-ASynthesisPaper/\\$FILE/civicengagement.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/AccountabilitytothePoorExperiencesinCivicEngagementinPublicExpenditureManagement-ASynthesisPaper/$FILE/civicengagement.pdf)