

Ministerio de Economía y Finanzas

Dirección Nacional del Presupuesto Público

*El Presupuesto Participativo en el Perú:
Lecciones aprendidas y desafíos - MEF*

Junio, 2005

Presupuesto Participativo: "Gastar más o gastar mejor"

Definición

- Instrumento para la toma de decisiones compartida (Estado-Sociedad) sobre las acciones a implementar (principalmente proyectos) para el logro de la Visión del Desarrollo en el marco de los Planes de Desarrollo Concertado.

Beneficios:

↑ Eficiencia en:

Asignación de los recursos en el nivel subnacional

Ejecución del gasto

↑ Equidad en asignación y ejecución

↑ Economía de la acción pública (aportes locales: financiero, físico y humano)

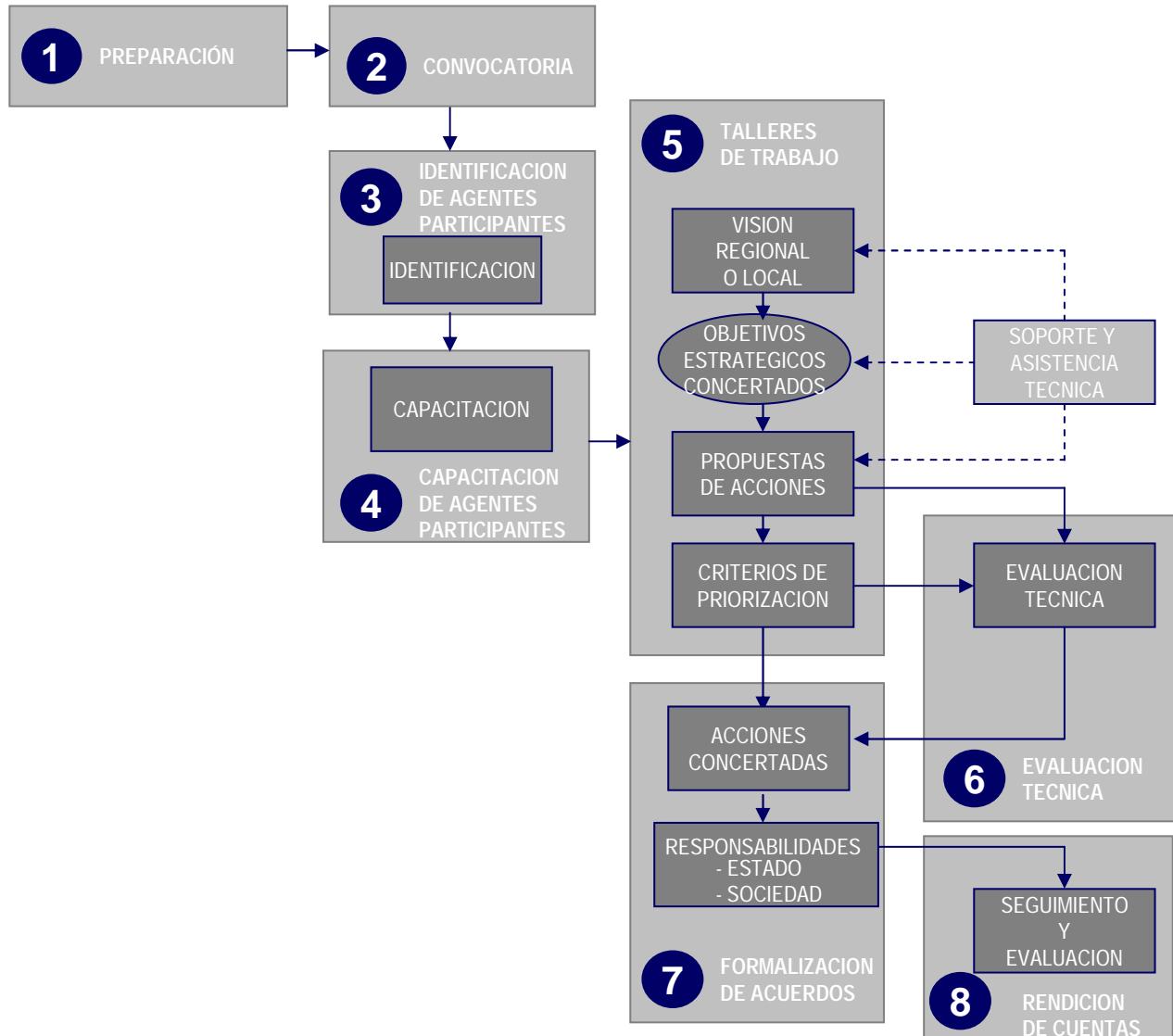
↑ Transparencia

↓ Corrupción

↑ Relación Estado-Sociedad (corresponsabilidad-gobernabilidad)

Funciones
del
Estado
(Musgrave, 1987)

¿Cómo opera? (Instructivo MEF)



PDC Visión del Desarrollo

Problemas Potencialidades

Soluciones Oportunidades

Análisis Técnico

Priorización Restricción fiscal

SNIP* Ejecución

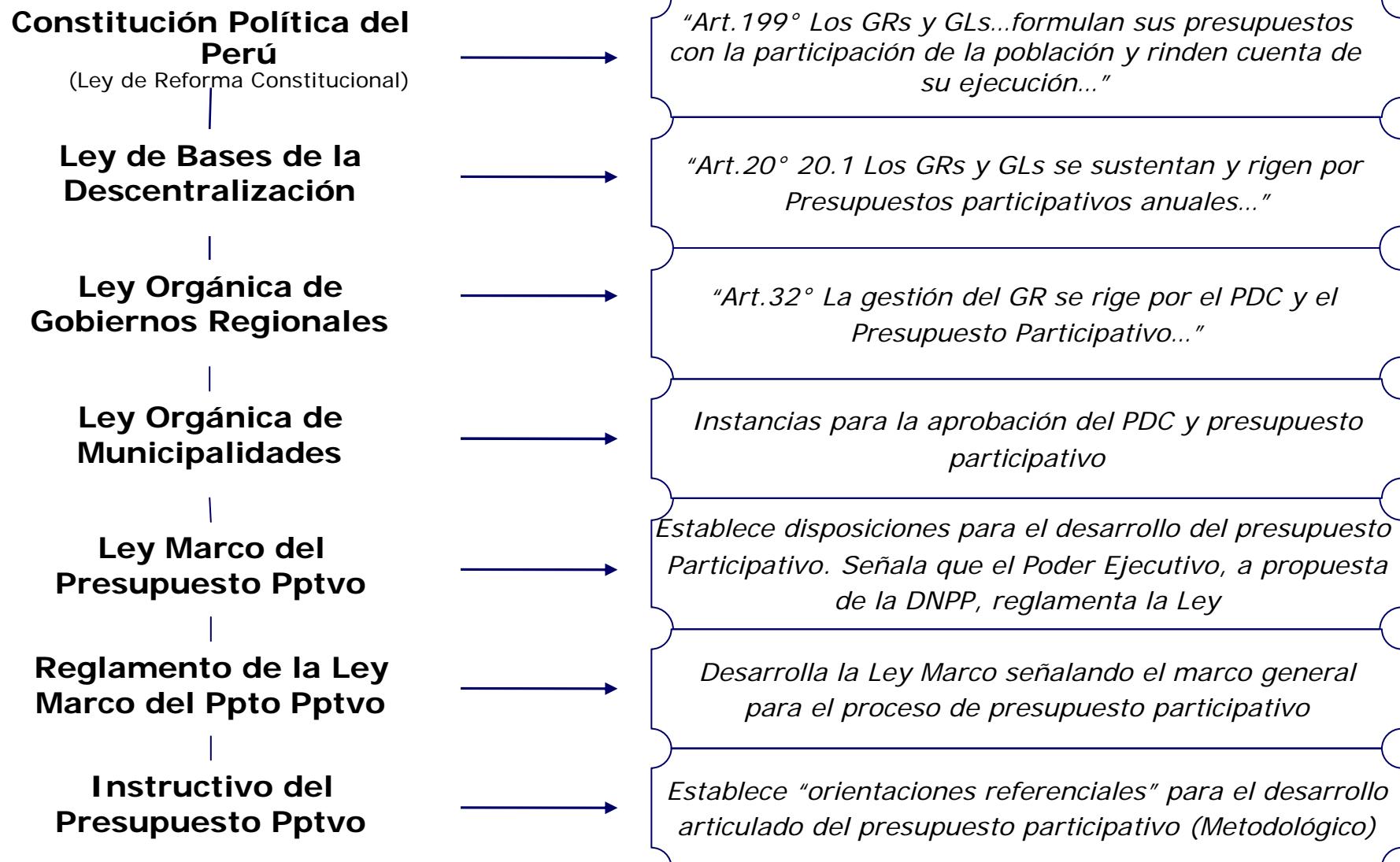
Vigilancia Ciudadana



Oportunidades creadas por el PP

- Cambio en la tradicional manera de tomar decisiones de gasto en el nivel subnacional (ver FOTOS). Decisiones sobre la base de diagnósticos participativo.
- Mayor involucramiento social en los asuntos públicos: reduce incentivos a la corrupción.
- Desarrollo de mayor conciencia tributaria (se requiere políticas complementarias de apoyo a la generación local de ingresos).
- Mayores espacios para escuchar la voz de los más pobres y excluidos.

Marco Normativo y metodológico



Intervención del MEF en el Proceso

En lo normativo:	DS N°171-2003-EF, Reglamento del PP*
En lo metodológico:	RD N° 006-2005-ef/76.01, Instructivo del PP*
En monitoreo del proceso:	http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/Dnpp2/mef/PParticipativo
En fortalecimiento de capacidades:	 <p>Seminarios y talleres de capacitación Proyecto “Voces de los Pobres”</p>

* *La preparación del Reglamento y el Instructivo del PP fueron consensuados con la sociedad civil, entidades cooperantes, representantes de gobiernos regionales, locales, MIMDES y CND.*

Proyecto “Voices de los Pobres”

- Apoyo directo a los procesos en 12 provincias del país *En ejecución*
- Difusión sobre el proceso del presupuesto participativo (spots radiales) *En ejecución*
- Estudios en el nivel local:
 - Accesibilidad a información sobre servicios locales por parte de la población
 - Información requerida/utilizada sobre finanzas por GLs*En ejecución*
- Impresión de materiales de capacitación en alianza estratégica con Proyecto PRODES de AID y Propuesta Ciudadana *En ejecución*
- Elaboración de Guía Práctica de Presupuestación en el nivel local (cofinanciado con PRODES). *En ejecución*
- Foro de discusión con expositores internacionales sobre los siguientes temas: Rendición de Cuentas, Vigilancia Ciudadana y Transparencia. *Pendiente*
- Estudios sobre monitoreo “participativo” del gasto *Pendiente*
- Desarrollo de experiencia piloto sobre monitoreo participativo *Pendiente*
- Apoyo a la vigilancia y rendición de cuentas *Pendiente*

Aplicativo de Presupuesto Participativo:

<http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/Dnpp2/mef/PParticipativo/entrada.jsp>



- Información detallada del proceso
- Transparencia
- Fuente de información para estudios independientes
 - Banco Mundial (Grupo Propuesta Ciudadana)
- Seguimiento por parte de la población
- N° de visitas 16,394

Intervención del MEF en el Proceso

Logros

- Inclusión de la participación ciudadana como herramienta para la mejora de la asignación del presupuesto y la calidad del gasto público
- Nueva perspectiva en la relación MEF-gobiernos subnacionales
- Establecimiento de relaciones de cooperación con la Sociedad Civil
- Desarrollo de una RED público-privado en temas de participación
- Posicionamiento del Presupuesto Participativo en la agenda de la cooperación internacional

Deficiencias

- Capacitaciones insuficientes
- Presencia limitada a algunas capitales departamentales
- Carencia de metodología para capacitación
- Escaso involucramiento de la Alta Dirección

Proceso 2005 *

- a) Se movilizaron más de 30 mil personas
- b) Se priorizaron 1,488 proyectos en el nivel de GR
- c) Se priorizaron 10,985 proyectos en el nivel de GL.
- d) Se involucraron más de 2,600 millones de nuevos soles.

	Nº Pliegos	%	Montos	Nº Proyectos	Nº Agentes Participantes
GOBIERNO REGIONAL	26	100,0	842 831 606	1 488	2 392
MUNICIPALIDADES PROVINCIAL	111	57,2	731 155 284	2 737	6 997
MUNICIPALIDADES DISTRITALES	664	40,6	1 028 803 187	8 248	20 672
TOTAL	801		2 602 790 077	12 473	30 061

* Sobre la base de los pliegos que registraron información en el aplicativo en línea de la DNPP

Avances Proceso 2005

Cerca del 60% de los recursos en el nivel de GLP se orientaron a proyectos en Transportes

FUNCIONES	SI,	%
Transporte	426 518 200	58,3
Salud y Saneamiento	132 309 851	18,1
Educación y Cultura	48 554 090	6,6
Industria, Comercio y Servicios	28 302 871	3,9
Vivienda y Desarrollo Urbano	22 504 748	3,1
Administración y Planeamiento	19 239 952	2,6
Energía y Recursos Naturales	14 713 862	2,0
Agraria	12 401 611	1,7
Otros	11 393 936	1,6
Asistencia y Previsión Social	13 489 059	1,8
Comunicaciones	1 727 104	0,2
TOTAL	731 155 284	

Proyectos
TRANSPORTE
Asfaltado de carreteras
Costrucción y mejoramiento de carreteras
Rehabilitación de caminos vecinales y rurales
Construcción de Puentes
Rehabilitación de vías urbanas
SALUD Y SANEAMIENTO
Construcción de Sistema de Agua y Desague
Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado
Construcción de mini hospitales
Mejoramiento y conclusión de Saneamiento Básico (Agua y Desague)
EDUCACION Y CULTURA
Construcción de aulas / centros educativos
Rehabilitación de tatos municipales
Construcción de la Biblioteca Municipal
Construcción de piscinas públicas
Construcción y equipamiento de complejos recreativos
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS
Construcción y Remodelación de Mercados
Mejoramiento de campos feriales
Construcción y mejoramiento de miradores
Proyectos orientados al desarrollo turístico

Avances Proceso 2005

*El 32% de los recursos en el nivel de **GR** se orientaron a proyectos en Transportes*

FUNCION	S/,	%
Transporte	275 944 131	32,7
Agraria	137 404 669	16,3
Administracion y Planeamiento	104 955 182	12,5
Salud y Saneamiento	101 563 966	12,1
Educacion y Cultura	101 501 849	12,0
Energia y Recursos Minerales	48 371 562	5,7
Industria, Comercio y Servicios	29 247 875	3,5
Asistencia y Prevision Social	22 597 108	2,7
Otros	7 855 089	0,9
Pesca	6 877 750	0,8
Vivienda y Desarrollo Urbano	4 008 209	0,5
Comunicaciones	1 559 582	0,2
Salud y Saneamiento	944 634	0,1
Total general	842 831 606	100,0

Proyectos priorizados

TRANSPORTE

- Construcción de vías urbanas
- Construcción de carreteras
- Rehabilitación y mejoramiento de carreteras
- Construcción de puentes
- Proyectos en proceso de viabilidad para carreteras

AGRARIA

- Proyectos especiales
- Mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura de riego
- Construcción y remodelación de represas
- Construcción del sistema de riego

ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO

- Gestión de Proyectos
- Mejoramiento de Sedes de Gobierno Regional
- Implementación y equipamiento de los centros de investigación regional
- Manejo y conducción de Proyectos de desarrollo Regional.
- Fortalecimiento Institucional
- Elaboración de estudios de pre inversión

SALUD Y SANEAMIENTO

- Construcción / rehabilitación / ampl y equip de estab. de salud
- Mejoramiento / ampliación del Sistema de Agua Potable
- Instalación del Sistemas de Alcantarillado
- Construcción Hospitales
- Construcción de sistemas de desague
- Construcción de rellenos sanitarios

Principales limitantes al proceso

“El presupuesto participativo representa un cambio en los paradigmas, con resistencias comprensibles por el mantenimiento del status quo”

- Incumplimiento de acuerdos por parte de autoridades
- Aplicación inadecuada de metodología para la toma de decisiones
- Desconocimiento de autoridades sobre los fundamentos del presupuesto participativo – Escaso compromiso con el mismo.
 - limitada representatividad de agentes participantes
 - participación limitada a grupos de interés tradicionales (escasa difusión)
 - población no enterada ni capacitada (ilusión fiscal)
- Presión de grupos de interés en regresar o mantener el status quo en la manera de asignar el gasto en el nivel subnacional

Mirador/Obelisco

Gasto realizado: **S/. 1,9 millones**

Prov. Tambopata:

TMI: **38.5/1000**

Carencia Agua pot: **64%**

Carencia Desagüe: **68%**

Población: **47,714**



Centro Cívico

Gasto realizado: **S/. n.d.**

Dist. Palca - Prov. Hcvca:

TMI: **101.5/1000**

Caren. Agua pot: **79%**

Caren. Desagüe: **99%**

Población: **4,450**



Piscina/Jacuzzi termal

Gasto realizado: **S/. 570,000**

Prov. Huancavelica

TMI: **66,8/1000**

Carencia Agua pot: **55,6%**

Carencia Desagüe: **68%**

Población: **36,036**





Plaza/Auditorio subterráneo

Gasto presupuestado: **S/. 700,000**

Prov. Huancavelica

TMI: **66,8/1000**

Carencia Agua pot: **55,6%**

Carencia Desagüe: **68%**

Población: **36,036**



Mitos y realidades en torno al Presupuesto Participativo

Mito 1: El presupuesto participativo “atomiza” el gasto (Gob. Regionales)

Proyectos priorizados 2005

Realidad:

- *58% del valor total de proyectos tiene un valor de más de 1 millón de soles.*
- *2,3% del valor se orienta a proyectos de menos de 100 mil soles.*
- *La existencia de proyectos “minúsculos” en el nivel de GR (antes CTARs) parece ser endémico y responde a:*
 - *Equidad vertical (en el mejor de los casos)*
 - *Negociación/política*

Nuevos Soles	en %	
	Valor	Nº
0 -20 000	0,1	11,3
20 001 - 40 000	0,1	2,8
40 001 - 60 000	0,5	5,1
60 001 - 100 000	1,6	10,1
100 001 - 300 000	10,9	30,3
300 001 - 1 000 000	29,0	29,8
1 000 001 - 3 000 000	22,7	8,1
> 3 000 0001	35,1	2,5
	100,0	100,0

Mitos y realidades en torno al Presupuesto Participativo

Mito 1: *El presupuesto participativo “atomiza” el gasto (Gob. Locales)*

Realidad: *El presupuesto está atomizado estructuralmente, en el nivel local, por la cantidad de municipios existentes en relación a los recursos disponibles.*

Presupuesto Total			Presupuesto de inversiones			<i>73% de municipios (1332) tienen un presupuesto total menor a 2 millones de soles</i>
PIA 2004 (Nuevos Soles)	Nº	%	PIA 2004 (Nuevos Soles)	Nº	%	
324,990 - 500,000	129	7,1	48,845 - 100,000	2	0,1	
500,000 - 1`000,000	705	38,5	100,000 - 1`000,000	1 393	76,2	
1`000,000 - 2`000,000	498	27,2	1`000,000 - 2`000,000	257	14,1	
2`000,000 - 10`000,000	404	22,1	2`000,000 - 3`000,000	70	3,8	
Mas de 10`000,000	93	5,1	Mas de 3`000,000	107	5,9	
TOTAL	1 829	100%	TOTAL	1 829	100%	<i>76% de municipios (1395) tienen un presupuesto de INVERSIONES menor a 1 millón de soles</i>

Realidad: *El presupuesto participativo ayuda a “descentralizar” el gasto de inversión de los círculos “urbanos” a favor de la periferia (generalmente más pobre).*

El presupuesto participativo eleva el nivel de coparticipación/cofinanciamiento tanto entre organismos estatales como por parte de la población organizada. Ayuda por tanto a hacer más eficiente la ejecución de los proyectos al reducir la carga para el Estado.

Mitos y realidades en torno al Presupuesto Participativo

Mito 2: *La inclusión de la participación en la toma de decisiones en torno a la asignación de recursos públicos contribuye a la ingobernabilidad y al cuestionamiento de la autoridad política.*

Realidad: *El presupuesto participativo, adecuadamente implementado, contribuye a una mejor relación entre la autoridad política y la población*

Algunas experiencias del proceso*:

Municipalidad	Alcalde	Experiencia
Municipalidad Distrital Pacapausa (Provincia de Parinacochas - Ayacucho)	Juan José Crespo Alvarez	<ul style="list-style-type: none">- Los alcaldes adoptaron un total compromiso, el alcalde participó e incluso en las acciones de sensibilización- Los procesos de Rendición de cuentas y PP han sido llevados a cabo con el liderazgo del alcalde- La población se encuentra satisfecha con la gestión del alcalde- Muchas organizaciones de la SC ahora son parte del proceso (corresponsabilidad)
MD UPAHUACHO (Provincia de Parinacochas - Ayacucho)	Santos Huyhua Huamaní	
San francisco de Cayran (Provincia Huanuco – Huanuco)	Manuel Jara Alvarado	<p>Hasta septiembre del 2004 no podían hacer nada – desgobierno total, el anterior alcalde había sido vacado por irregularidades en el manejo de recursos.</p> <p>Entre octubre y febrero 2005 se lleva a cabo el Presupuesto Participativo liderado por el nuevo alcalde</p> <p>El proceso ayuda a recuperar la gobernabilidad en el distrito y se inicia una recomposición de los procesos de planeamiento y gestión municipal.</p>

*Fuente: Proyecto Pro Descentralización - PRODES

Mitos y realidades en torno al Presupuesto Participativo

Mito 2: *La inclusión de la participación en la toma de decisiones en torno a la asignación de recursos públicos contribuye a la ingobernabilidad y al cuestionamiento de la autoridad política.*

Realidad: *El presupuesto participativo, adecuadamente implementado, contribuye a una mejor relación entre la autoridad política y la población*

Algunas experiencias del proceso*:

Municipalidad	Alcalde	Experiencia
Municipalidad Distrital de Yanahuanca (Provincia Yanahuanca-Pasco)	Wilfredo Bermudez Alvarado	El alcalde fue sometido a proceso de revocatoria y estaba involucrado en una situación muy conflictiva. Se inició el proceso de PP y el alcalde se legitimó al finalizar el proceso, no siendo revocado.
Municipalidad Distrital de Pilpinto (Provincia Paruro-Cusco)	Juan Valer Abarca	El proceso de rendición de cuentas en el marco de PP lo legitimó y fue respaldado por la población en el proceso de revocatoria
Municipalidad Distrital de Rio Negro (Provincia de Satipo – Junin)	Guillermo Jacinto Chumpitaz	Ha desarrollado un buen proceso de PP con el apoyo de ETL Caritas-Prodes

*Fuente: Proyecto Pro Descentralización - PRODES

Mitos y realidades en torno al Presupuesto Participativo

Mito 3: *El presupuesto participativo desinstitucionaliza lo ya normado en cuanto a los niveles de decisión y participación (Consejos de Coordinación y Consejos Regionales y Locales)*

Realidad: *El presupuesto participativo ha dado viabilidad a las iniciativas locales de organización, garantizando la representatividad de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones*

El instructivo del MEF le otorga a los Consejos de Coordinación un rol protagónico, llegando sus atribuciones hasta la aprobación de los acuerdos finales resultantes del proceso participativo. El Consejo Regional o Local, es el responsable de aprobar el presupuesto participativo en su rol normativo.

Lecciones aprendidas

¿Alternativas MEF?

- a) La descentralización y los procesos participativos constituyen un desafío a la interrelación MEF-Gobiernos Subnacionales-Sociedad Civil. Revela la insuficiencia del principio de “centralización normativa y descentralización operativa”.
- b) La realización de actividades (ligadas a los proyectos CT) en el nivel regional y local desafían los procesos administrativos, arriesgando la oportunidad de la realización de las mismas.
- c) La reglamentación GN-GR-GL puede limitar las iniciativas locales, pero la carencia de ella, brinda el espacio mínimo para la inoperancia.
- d) El presupuesto participativo logrará plenamente sus objetivos con el conocimiento, comprensión y compromiso de las autoridades elegidas y funcionarios responsables de su implementación.
- e) Es crítico la comprensión de los objetivos y herramientas del presupuesto participativo por parte de la población y de los que participan directamente en él.

*Mayor apoyo a GRs y GLs /
Articular intervenciones entre
direcciones de línea
(parcialmente en operación)*

*Outsourcing de la
administración de los
proyectos
(para evaluación)*

*Consensuar/validar
instrumentos con usuarios y
clientes
(en operación DNPP)*

*Diseñar e implementar
técnicas apropiadas para la
capacitación de funcionarios y
sociedad civil
(en operación DNPP,
cooperación internacional,
ONGs)*

Agenda Pendiente

1. Fortalecer el trabajo de difusión y capacitación: perspectiva MEF (Calidad del gasto)
2. Inclusión del Presupuesto Participativo en el discurso institucional del MEF
3. Fortalecer y aprovechar la RED de presupuesto participativo para estandarizar el mensaje MEF y maximizar el auditorio.
4. Desarrollar aspectos conceptuales y metodológico de mecanismos de vigilancia y control ciudadano como instrumento de apoyo a la mejora de la calidad del gasto público (Voces de los Pobres).
5. Aprovechamiento de la RED de presupuesto participativo para la difusión de temas de agenda del MEF (competitividad, descentralización fiscal, SNIP, entre otros): Organismos: Proyecto PRODES (USAID), RED Peru, Asociación Nacional de Centros, MCLCP, Defensoría del Pueblo, CND, Grupo Propuesta Ciudadana, Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE)