

Voz y participación

William Reuben

Resumen

En las últimas décadas, la participación de la política social en el Perú ha experimentado cambios importantes. En el decenio de 1990 esta se caracterizó por la vinculación directa con los beneficiarios de los programas de asistencia social en lo que se refiere a la prestación de servicios y en su gestión. Desde el año 2000, el énfasis se ha puesto en la apertura de canales de voz a partir de los cuales los ciudadanos influyen en el diseño de la política social. Las diferencias entre los dos enfoques tienen importantes repercusiones en la rendición de cuentas y en la entrega de servicios.

Este capítulo intenta darle una mirada nueva a ese proceso, con el fin de confirmar los avances, anticipar problemas y proponer soluciones. Para ello analiza la conformación y el funcionamiento de los canales de voz desde el año 2000, que se vinculan con el proceso de descentralización. El análisis responde a las siguientes preguntas: ¿Quiénes participan y tienen voz en el diálogo sobre la política social? ¿Qué intereses representan? ¿Cuán eficientes son estos canales de voz para influir en la toma de decisiones y lograr que la entrega de servicios mejore y llegue a quien debe llegar?

Aquí se sugieren dos conjuntos complementarios de medidas: el primero tiene que ver con la simplificación de los procesos de participación con el objetivo de hacerlos más ágiles para que no obstaculicen la toma de decisiones, y más accesibles para que los pobres participen más. El segundo se relaciona con la necesidad de desarrollar una cultura de participación que le dé una importancia central al monitoreo y la demanda de rendición de cuentas desde los ciudadanos y la sociedad civil sobre el gasto social y el cumplimiento de estándares de calidad en la entrega de los servicios.

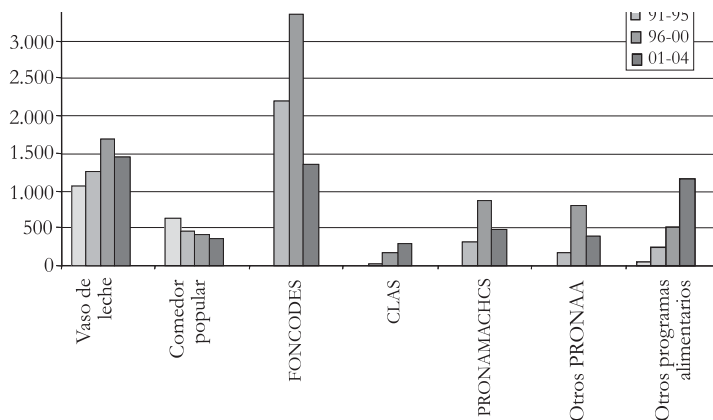
I. Introducción

En el Perú, la participación en la política social ha experimentado una importante transición. En la década de 1990 el Gobierno peruano privilegió mecanismos de participación que promovían la vinculación directa de los beneficiarios de los programas de asistencia social en la prestación y gestión de servicios. El Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2004 llama a esta forma de participación «poder del cliente», es decir, una participación que permite a los usuarios de los servicios influir en los programas sociales a partir de su relación directa en la entrega del servicio. Es precisamente en esa década cuando se multiplica, con el apoyo del Gobierno, la formación de Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), comités del Vaso de Leche, clubes de madres y núcleos ejecutores de FONCODES.

Desde el año 2000 el Gobierno del Perú, sin eliminar los mecanismos de participación directa de los beneficiarios, empieza a dar curso a una forma distinta de participación, que consiste en crear canales mediante los cuales los ciudadanos influyen en el diseño de la política social a partir de su participación en organizaciones como las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) o el Consejo Nacional de Salud. Es esta forma de participación la que el citado informe del Banco Mundial llama «voz». Mientras que la modalidad de participación de los beneficiarios en la prestación de servicios de la década pasada conduce, en el Perú y en otros países, a una mayor influencia de la ciudadanía en la gestión de los programas, tiene un efecto limitado en la definición de la política y su seguimiento. En cambio, la evolución hacia los nuevos mecanismos de «voz» se orienta a dar a la ciudadanía una mayor influencia en la formulación y seguimiento de las políticas públicas. Otra diferencia entre los mecanismos de «poder del cliente» y los de «voz», tanto en el Perú como en otros países, es que los últimos generalmente requieren de procesos más complicados en los que intervienen intermediarios entre el ciudadano y el Estado, sean estos partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil.

La diferencia entre el énfasis que se le dio a la participación directa de los beneficiarios en la década de 1990 y el impulso a mecanismos de voz desde el año 2000 tiene importantes repercusiones en la rendición de cuentas de la política social y en la entrega efectiva de servicios. La participación sin «voz» de los años noventa del siglo recién pasado dejó resultados deficitarios desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas, pero el énfasis puesto en la participación directa de los beneficiarios en la entrega de servicios y la reducida recurrencia a procesos de diálogo y consulta parecen haber apoyado un sistema de toma de decisiones y de provisión de servicios que logró réditos desde el punto de vista de los volúmenes y la cobertura de la asistencia social: entre 1992 y 1998 el presupuesto nacional se incrementó 5,5 veces en términos nominales y 1,8 veces en términos reales, y el gasto social se elevó de 21 por ciento a 30 por ciento del presupuesto nacional. Los programas alimentarios llegaron a más de 10 millones de personas y la infraestructura social alcanzó a una población focalizada de 5'500.000 peruanos en extrema pobreza (véase la gráfico 1).

Gráfico 1. Gastos sociales por programa
(En millones de nuevos soles, 2004 = 100)*



* Los totales son agregados para cada rango de años indicado.

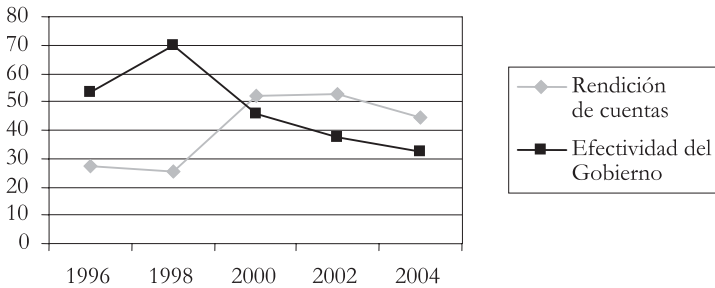
Fuentes: Webb y Fernández Baca 1992, 1994, 1997, 2004; García Naranjo 1992; base de datos del PRONAA 1992-2004; FONCODES 2003; PRONAMACHCS 2004; Ministerio de Agricultura (MINAG) (<http://www.portalagrario.gob.pe/seg_alimentaria/seg_cap4.shtml>).

Nota: el gasto incluye el Vaso de Leche, FONCODES, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) y los programas alimentarios administrados por el PRONAA o el Instituto Nacional de Salud (INS).

Si bien la reestructuración del Estado a raíz de la Constitución de 1993 eliminó canales a la voz ciudadana, abandonando la descentralización y los mecanismos participativos asociados a ella, los programas sociales fueron notables porque fortalecieron el poder del cliente e hicieron posible la intervención de los usuarios en la provisión de servicios. El programa de comedores populares, por ejemplo, permitió a los usuarios participar en la selección de los beneficiarios y en la preparación y entrega de alimentos. Ahora bien: este fortalecimiento de los mecanismos de poder del cliente desde el Gobierno Central, acompañado por el debilitamiento del sistema de rendición de cuentas y de canales de voz ciudadana, creó condiciones para el surgimiento de malos manejos de los recursos públicos y de prácticas de abuso del poder. El uso de los programas sociales, y más específicamente de los mecanismos participativos en la entrega de servicios, se constituyó en la columna vertebral de una estrategia bien financiada y diseñada para construir una masiva clientela de apoyo al Gobierno.¹

A partir del año 2000 se inicia la apertura de múltiples canales de voz en el marco de un proceso importante de descentralización que empezó por descentralizar los programas

1 Véase Shady 1999 y también Arce 1996.

Gráfico 2. Índice de gobernabilidad

Fuente: Kaufmann 2005.

sociales. Este periodo se caracteriza por iniciativas como las MCLCP, los consejos de coordinación regional y local y el Presupuesto Participativo (PP). Los resultados de esta nueva dirección que se imprime a la participación de los ciudadanos en lo que respecta a la efectividad en la entrega de servicios y fortalecimiento de la rendición de cuentas son aún inciertos: el establecimiento de los nuevos mecanismos lleva en la mayoría de los casos no más de tres años, lo que hace difícil evaluar sus impactos. Hay, sin embargo, indicios sobre los que este capítulo considera importante llamar la atención.

En general, se puede afirmar que todo proceso de fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en el diseño y seguimiento de políticas públicas conduce a estándares más elevados de rendición de cuentas y de legitimidad en la gestión pública. Sin embargo, no se puede decir lo mismo sobre la capacidad de entrega y la calidad de los servicios. No siempre la ampliación de medidas de control y rendición de cuentas y el incremento de canales de voz conducen a una eficiente prestación de servicios. Es más: dependiendo del diseño de la rendición de cuentas públicas, es posible que el efecto sea el contrario, ya que se pueden introducir nuevos pasos en la cadena de toma de decisiones y en la entrega del servicio, lo que puede elevar los costos de transacción, o llevar a decisiones motivadas por intereses inmediatos que predominan sobre perspectivas de más largo alcance. Si se observan los indicadores de percepción de gobernabilidad, el Perú podría estar transitando de un sistema de bajo nivel de rendición de cuentas y de alta efectividad del Gobierno en la segunda mitad de la década de 1990 a uno de un más alto nivel de rendición de cuentas y de baja efectividad del Gobierno a partir del año 2000 (véase el gráfico 2).

La solución a esta disyuntiva entre entrega efectiva de servicio y rendición de cuentas al que se enfrenta el gestor público se resuelve con el diseño de mecanismos de control y de voz que permitan a un país avanzar en las dos direcciones.

II. Los canales de voz y participación

En los últimos cinco años el ambiente para que la sociedad civil influya en la toma de decisiones de política pública se ha fortalecido significativamente con dos intervenciones:

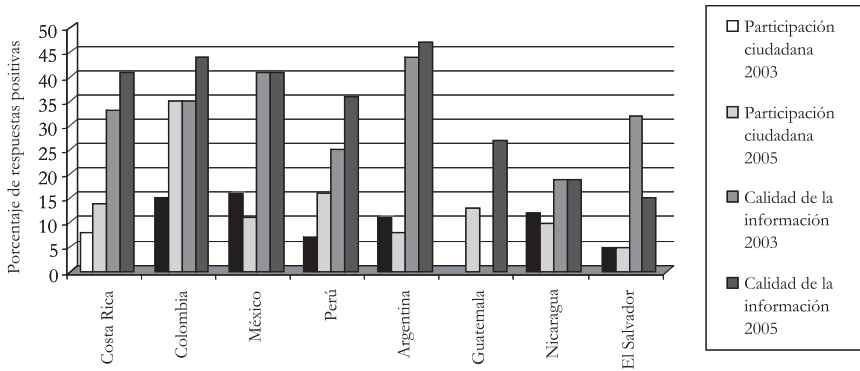
(i) el establecimiento de sistemas de información pública y la institucionalización del derecho de los ciudadanos a acceder a ellos; y (ii) la institucionalización de espacios de negociación y construcción de consensos —los llamados espacios de concertación—, en los que los funcionarios públicos y los representantes de la sociedad civil entablan un diálogo de políticas.

El estado de la información pública

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información de 2002 y la legislación subsiguiente relacionada con la transparencia y la descentralización han requerido que distintas dependencias del Gobierno Central y de los gobiernos regionales y locales publiquen regularmente información en sus respectivas áreas de competencia. A partir de los informes de la Defensoría del Pueblo, que ha estado monitoreando activamente el cumplimiento de la política, se puede constatar el gran avance logrado en este campo; con el uso extensivo de Internet, la disponibilidad de información pública es amplia y en muchos casos confiable y oportuna. Para octubre de 2004, veintitrés ministerios habían implementado portales de transparencia y veinte de ellos tenían enlaces para responder a las preguntas de la ciudadanía (Defensoría del Pueblo 2005). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha establecido un portal de transparencia (Consulta Amigable) del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que es uno de los más avanzados de América Latina. El portal proporciona acceso a información sobre indicadores económicos y sus proyecciones, resúmenes de los planes estratégicos de distintos sectores, presupuestos y gastos de los gobiernos central y regionales, estados financieros de todas las agencias públicas e información sobre la deuda pública interna y externa (véase el gráfico 3).

Por su parte, todos los gobiernos regionales han creado portales de transparencia en Internet. Veinticinco de ellos han incluido enlaces para recibir y responder a solicitudes de información (Defensoría del Pueblo 2005). Una evaluación realizada en abril de 2005 por la Defensoría mostró que la calidad de estos portales está mejorando en lo que se refiere a: (i) la confiabilidad y oportunidad de la información presentada; (ii) la facilidad de acceso para los ciudadanos; y (iii) la relevancia para el público de la información que estos ofrecen.

Esta disponibilidad de información ha dado impulso, desde la sociedad civil, a una serie de iniciativas de monitoreo del gasto y la acción pública. Un estudio llevado a cabo por Gamero y otros en 2004 identificó 35 organizaciones de la sociedad civil con programas dedicados al monitoreo que utilizan la información disponible en esos portales, entre ellas ONG, centros académicos, fundaciones, organizaciones de cooperación y organizaciones de base. Esta mejora en la disponibilidad de información sobre el presupuesto y el gasto público, y el creciente uso de ella, se ven reflejados en los resultados del índice de transparencia presupuestaria, recopilado por ONG de la región (véase el gráfico 3). Las variables «participación ciudadana» y «calidad de la información» muestran para el Perú incrementos sustanciales entre 2003 y 2005, que lo colocan entre los tres países latinoamericanos que han experimentado mayor progreso.

Gráfico 3. Transparencia presupuestaria

Fuente: Centro de Análisis e Investigación, México, 2005.

Nota: las variables participación ciudadana y calidad de la información forman parte del índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, compilado para ocho países de América Latina por el Centro de Análisis e Investigación (2005).

A pesar de los importantes avances logrados desde 2002, se requieren mejoras para hacer que el portal de transparencia del SIAF —Consulta Amigable— sea aún más amigable para el usuario; el uso de la información con fines de monitoreo sigue siendo difícil para las organizaciones que carecen de la competencia profesional requerida. Así, por ejemplo, de las 35 organizaciones de la sociedad civil que lo utilizan con este fin, la mayoría se encuentra en Lima y está constituida por centros de investigación e instituciones académicas. Igualmente, la información disponible en el ámbito regional presenta limitaciones: la capacidad de los gobiernos regionales para responder a los pedidos de información de la ciudadanía es limitada, y la información disponible en sus portales de Internet no es sistemática ni se actualiza debidamente.² En el nivel local se ha dado inicio a la implementación de la versión del SIAF para gobiernos locales (SIAF-GL), hecho que muestra un avance respecto de la disponibilidad de información y la rendición de cuentas respectiva.

Así como hay limitaciones por el lado de la oferta de información, la sociedad civil y la ciudadanía requieren también del fortalecimiento de sus capacidades para hacer un buen uso de la información pública. La principal debilidad es el desconocimiento de sus derechos de acceso a la información y de los canales para acceder a esta. La Defensoría del Pueblo tiene por delante la tarea fundamental de difundir ampliamente los alcances de la Ley de Acceso a la Información y de informar a la sociedad civil y la ciudadanía en general cómo se puede acceder a las fuentes informativas disponibles.

En general, el Perú ha logrado importantes avances en el campo de la información pública, pero el Gobierno, la Defensoría del Pueblo, los medios informativos y las

2 Un informe de la red de la sociedad civil Vigila Perú reportó que de las quince regiones examinadas, únicamente tres (Ica, Piura y San Martín) respondieron satisfactoriamente a los pedidos de información de los ciudadanos (Propuesta 2005).

organizaciones de la sociedad civil tienen por delante una gran tarea para que esta reúna tres condiciones fundamentales como insumo indispensable para la participación efectiva de la ciudadanía en la rendición de cuentas. La información debe ser: (i) accesible para la mayoría de la ciudadanía; (ii) oportuna y confiable; y (iii) lo suficientemente desagregada para que los ciudadanos la encuentren relevante para dar seguimiento a aspectos relacionados con su comunidad y los servicios que recibe.

La institucionalización de los canales de voz

Así como es fundamental la accesibilidad y la calidad de la información como un insumo para la rendición de cuentas, también es necesaria la institucionalización de los canales adecuados que permitan: (i) a la ciudadanía y a los usuarios de los servicios públicos, canalizar sus perspectivas y sus demandas; y (ii) a las instituciones públicas, desarrollar una capacidad para digerir esa retroalimentación, aprender de ella y desarrollar respuestas adecuadas. En este sentido, en el ámbito nacional los sectores Salud, Educación y Asistencia Social han estado desarrollando esfuerzos por institucionalizar un conjunto de canales orientados a poner en contacto a tomadores de decisiones y gestores con representantes de la sociedad civil. En el marco del proceso de descentralización se han institucionalizado mecanismos de canalización de voz que tienen como objetivo la concertación, en espacios de diálogo, de gobiernos locales, delegados locales de programas sociales y representantes de la sociedad civil.

En el ámbito nacional, los tres sectores sociales cuentan cada uno con un mecanismo de este tipo: Salud, con el Consejo Nacional de Salud; Educación, con el Consejo Nacional de Educación; y Asistencia Social, con la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. El proceso de descentralización ha dotado a las regiones y a los gobiernos locales de los siguientes espacios de concertación: los consejos consultivos regionales (CCR), los consejos consultivos locales (CCL) y las MCLCP en los ámbitos regional y local. Estos ámbitos cuentan también con el proceso del PP (véase el cuadro 1).

Otro programa participativo que está siendo desarrollado por el Gobierno Nacional es Voces de los Pobres. Manejado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF, intenta promover, por medio de mecanismos participativos, la adecuada incorporación de acciones directas de lucha contra la pobreza en el presupuesto de las distintas entidades del Estado. Este programa tiene como propósito ayudar a desarrollar capacidades en comunidades pobres, con el fin de garantizar que la acción pública sea diseñada sobre la base de las necesidades locales y de manera efectiva, transparente y evaluable. Para esto se proporcionan instrumentos y capacitación a las comunidades para mejorar su participación en los procesos de formulación de planes y presupuestos locales, en el monitoreo del gasto social y en la evaluación de su calidad.

La existencia de estos espacios y procesos institucionalizados de diálogo constituye una oportunidad importante para que los formuladores y gestores de políticas sociales, en el ámbito nacional, tengan en cuenta la perspectiva de los ciudadanos, y para que los gobiernos regionales y locales cuenten con espacios y procesos sistemáticos de participación local que informen sobre la gestión de los programas sociales descentralizados.

Cuadro 1. Nuevos espacios participativos para dialogar y llegar a un consenso en lo que se refiere a programas sociales

Nombre de la institución / proceso participativo	Año: ley de creación	Funciones	Estructura/ Composición
Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (Mesa)	2001: Decreto presidencial 001-2001 PROMUDEH	Llegar a consensos en torno a la política social, con eje en las perspectivas de género y la equidad; incrementar la eficiencia en la ejecución de los programas de reducción de la pobreza e institucionalizar la participación ciudadana en el diseño, la toma de decisiones y la rendición de cuentas de las instituciones públicas.	Estructura: Mesas formadas y vinculadas en los ámbitos nacional, regional y municipal. Composición (nacional): 8 representantes del Gobierno, 3 representantes municipales, 12 representantes de la sociedad civil.
Consejo de Coordinación Regional (CCR)	2003: Ley de Bases de la Descentralización y ley 28013	Opinar sobre el Plan Anual, el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Regional (incluso los objetivos y programas estratégicos).	Composición: 60% alcaldes provinciales y 40% representantes de la sociedad civil (del cual 30% está constituido por organizaciones empresariales y de productores).
Consejo de Coordinación Local (CCL)	2003: Ley Orgánica de Municipalidades (ley 27972)	Coordinar e implementar los planes de desarrollo y el Presupuesto Participativo municipales, identificar las prioridades en las inversiones de infraestructura y servicios públicos, proponer proyectos de infraestructura y de servicios del sector público para su cofinanciamiento, promover la inversión privada local.	Igual composición que los CCR.
Presupuesto Participativo	2003: Ley Marco del Presupuesto Participativo (ley 28056)	Fortalecer la relación entre el Estado y sociedad, mejorar la asignación y la ejecución del gasto público, comprometer a la sociedad civil con acciones necesarias para un gasto efectivo, fortalecer el monitoreo y el control del manejo del presupuesto.	Ciclo de seis fases especificado en el Reglamento de la Ley 28056 (D.S. 171-2003-EF). Los talleres del PP incluyen a representantes de la sociedad civil y el Gobierno, asistidos por un comité técnico.

Elaborado por el autor.

Nota: los representantes de la sociedad civil incluyen: cinco de organizaciones sociales, dos de ONG, un representante sindical y dos de organizaciones cooperativas.

III. Diagnóstico del funcionamiento de los mecanismos de voz

A pesar del avance indiscutible logrado por el Perú en la creación de canales de voz para influir en la toma de decisiones locales y nacionales, hay un conjunto de características generales que afectan la calidad de la voz y su efecto sobre la toma de decisiones y la prestación de servicios:

- **Hay una relación débil —o no la hay— entre los organismos horizontales de rendición de cuentas y las instituciones del Estado.**³ Los mecanismos participativos no están relacionados directamente con instituciones democráticas como el Congreso de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.
- **Tienen objetivos superpuestos.** La ausencia de un diseño integrado entre los nuevos mecanismos participativos y las instituciones locales existentes ha llevado a la definición de objetivos y funciones superpuestos: todos los espacios recién creados están relacionados con la planificación del desarrollo, pero el papel asignado a cada uno no está especificado con claridad.
- **El eje de la participación es la planificación del desarrollo, mientras el monitoreo es débil o inexistente.** Ninguno de los nuevos mecanismos participativos (excepto los comités de vigilancia del Presupuesto Participativo) cuenta con objetivos y procedimientos claramente delineados para monitorear la ejecución y la calidad del gasto público.
- **Tienen una débil integración vertical y territorial.** Fuera de la MCLCP, los mecanismos no cuentan con conexiones institucionales estables que les permitan establecer perspectivas agregadas y compartidas en los diversos niveles de gobierno, o entre los distintos sectores.
- **La participación de la sociedad civil en los mecanismos participativos se rige por cuotas orientadas a preservar equilibrios entre representantes del Estado y los de organizaciones sociales.** Fuera de la elaboración del PP, los nuevos mecanismos de participación fijan una participación minoritaria al número de representantes de la sociedad civil. Estas cuotas contribuyen a distorsionar la representación de la sociedad civil en los nuevos organismos regionales y locales de voz.

3 Los organismos «horizontales» de rendición de cuentas son aquellos que forman parte de la estructura formal del Estado y que tienen la responsabilidad y la competencia de controlar las acciones del Poder Ejecutivo. Se consideran en cambio instancias «verticales» de rendición de cuentas aquellas que permiten a los ciudadanos demandar cuentas sobre el uso del poder que la ciudadanía delega en el Estado, como los procesos electorales o espacios a partir de los cuales los ciudadanos, ya sea directamente, como en el caso de los cabildos, o por medio de organizaciones de la sociedad civil, ejercitan su voz y monitorean la labor pública.

Otro factor que debilita los mecanismos de participación es el gran número de indocumentados en el Perú, quienes no tienen la posibilidad de formar parte plena de la ciudadanía nacional (véase el recuadro 1).

Recuadro 1. De sombras a ciudadanos: la exclusión social de los indocumentados

En enero de 2006, un reporte especial sobre los indocumentados difundido por Radio Programas de Perú señaló que en Lima había cada año 5.500 niños no inscritos. El MIMDES reportó la existencia de 94.200 niños indocumentados al año en el país. El RENIEC (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) informó que 50 por ciento de mujeres en las zonas rurales son indocumentadas. Según cifras oficiales, se estima que la población indocumentada sería de 3'411.183 personas.

¿Quiénes son los indocumentados? Son personas vulnerables y excluidas; si son violadas, dañadas, robadas, abusadas, desaparecidas, no tienen capacidad de defensa, puesto que nunca «existieron». Los indocumentados son principalmente pobres, niños, mujeres, personas que viven en las áreas rurales, analfabetos e indígenas. Los indocumentados no pueden ejercer sus derechos civiles, estudiar, acceder a las campañas de vacunación, contar con una vivienda y titulación, formalizar un pequeño negocio, ocupar un empleo formal, abrir una cuenta bancaria, registrar un matrimonio, acceder a los programas de crecimiento compartido, ejercer su ciudadanía y derecho al sufragio.

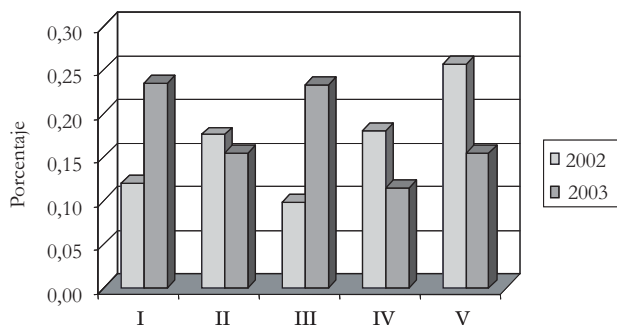
La voz en los sectores sociales en el ámbito nacional

En los sectores sociales hay tres mecanismos de voz nacional: (i) aquellos resultantes de la formación de federaciones nacionales o regionales que surgen como consecuencia del poder del cliente, como las federaciones de comités de madres y las APAFA en asistencia social y en educación respectivamente; (b) aquellos conformados por profesionales individuales u ONG, como los colegios y los foros; y (c) aquellos establecidos por el Estado como espacios de diálogo y negociación mixtos, como los consejos sectoriales o la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

Cada uno de estos mecanismos tiene fortalezas y debilidades específicas, pero un rasgo y debilidad común es que todos ellos se concentran sobre todo en influir sobre la toma de decisiones (influyendo en las políticas y la asignación del gasto, participando en procesos de planificación e interviniendo en el diseño de programas y proyectos), en detrimento del monitoreo y evaluación de las políticas y la implementación de los programas.

La voz en los ámbitos regional y local

El nuevo marco descentralizador brinda el potencial para el establecimiento de canales de voz que ponen en contacto a los usuarios de los programas sociales, como ciudadanos, con las autoridades regionales y locales. Estos son los consejos de coordinación regionales y

Gráfico 4. Participación de los hogares en las MCLCP según quintiles, 2002-2003

Fuente: INEI y ENAHO 2003.

Nota: I = quintil más pobre.

locales, las MCLCP regionales y locales y el Presupuesto Participativo. Sin embargo, la ausencia de un plano general que guíe el diseño de los mecanismos participativos en el proceso de descentralización, la limitada capacidad regional y local, y estructuras económicas y sociales desiguales, limitan la efectividad de esos canales para representar la voz de los usuarios e influir en la toma de decisiones (en los ámbitos regional y local), que existen para contribuir con políticas y estrategias que hagan que la entrega de servicios y las inversiones se realice de manera oportuna y eficiente y responda a las necesidades de los más pobres.

El Perú cuenta con una multiplicidad de mecanismos de participación en el nivel subnacional, que tiene el efecto positivo de ofrecer una gran variedad de oportunidades de participación a diversos grupos sociales. Sin embargo, la ausencia de una clara división de responsabilidades y funciones hace que sus roles se sobrepongan y sus resultados eventualmente se cancelen. Así, por ejemplo, las MCLCP regionales y locales intervienen en la discusión de los planes concertados de desarrollo y la programación plurianual del gasto; los talleres del Presupuesto Participativo intervienen en la priorización y definición de las inversiones, y a los CCR y CCL les compete ratificar las recomendaciones que estos dos primeros mecanismos realicen, para que después sea el consejo regional o el local el que tome la decisión definitiva.

Los sectores más pobres de la población no se encuentran debidamente representados. La participación tiene un costo de oportunidad muy alto que los pobres no pueden pagar; este podría ser reducido si el tiempo requerido es razonable, se establecen incentivos, la información está disponible y se fortalecen sus capacidades para participar. Actualmente las actividades participativas se desarrollan en las capitales provinciales y distritales, lejos de las comunidades rurales, lo que lleva a que muchas veces estas se vean en la necesidad de delegar su representación o de, sencillamente, excluirse de toda representación. Además, la difusión de la información sobre las convocatorias se da fuera de tiempo y a menudo no llega hasta las comunidades pobres, y los programas de desarrollo de capacidades son escasos y se ofrecen en capitales provinciales y distritales.

A pesar de estos obstáculos, es notorio que, en el caso de las MCLCP, la proporción de participantes del quintil más pobre creció en el año 2003 (véase el gráfico 4). Esta evolución responde al incremento de MCLCP locales en el ámbito distrital y, por lo tanto, a una mayor cercanía de este mecanismo de participación a las comunidades más aisladas.

Una preocupación asociada a estos procesos participativos locales es que puedan debilitar la capacidad de toma de decisiones eficiente, generar frustración entre los grupos participantes (al no cumplirse sus expectativas) y crear condiciones propicias para un incremento de los conflictos de gobernabilidad local. Este riesgo se puede ilustrar con datos sobre el PP, que indican que con su diseño actual y el volumen de recursos que se asignan participativamente este corre el riesgo de causar frustración entre la población participante. Solo una pequeña parte del presupuesto de inversión pública se lleva a cabo por medio del PP (véase el cuadro 2).⁴ Este porcentaje tan bajo del gasto público local asignado participativamente no guarda proporción con las expectativas y la dimensión del esfuerzo de los agentes participantes en el proceso; de ahí que, de no ampliarse la suma asignada y ejecutada, o no desarrollarse un manejo adecuado de expectativas, este puede llevar a la frustración de los participantes y de la población local en general.

Si bien en diversas investigaciones de campo el PP es percibido en general como un mecanismo positivo por la mayoría de los actores públicos y de la sociedad civil (PRODES 2005; Reuben y Belsky 2006), ha surgido la inquietud acerca del posible efecto atomizador sobre las inversiones municipales y locales, que podría limitar el impacto de desarrollo en el largo plazo. La introducción del PP podría estar generando un excesivo énfasis en pequeños proyectos locales a expensas de aquellos con un impacto provincial o regional, lo que refleja una falta de visión territorial que cruce las fronteras locales. Con los datos actualmente disponibles resulta imposible concluir si la atomización está ocurriendo.⁵ Sin embargo, una comparación de las inversiones hechas por FONCODES entre 2001 y 2004 muestra una reducción importante en la inversión

4 El alto rango de variabilidad de los estimados porcentuales del PP en relación con el presupuesto público nacional y local se debe a la escasa información sobre su ejecución. El cuadro 2 fue preparado con el supuesto de que la información preliminar del Presupuesto Participativo de 2005 seguía la misma tasa de ejecución que en 2004. También se basa en la información de ejecución de 2004 para estimar la proporción de proyectos con solo perfiles y con perfiles aprobados que es probable que sean financiados (sin tener en cuenta la posible curva de aprendizaje de los gobiernos subnacionales). Otros escenarios menos optimistas, basados en el supuesto de que únicamente recibirán recursos los proyectos que cuenten con un estudio de factibilidad aprobado, arrojan porcentajes aún más bajos en relación con los presupuestos públicos nacionales y provinciales/locales: 0,1 por ciento del primero y 1,1 por ciento del segundo.

5 Esta deficiencia de información se solucionará con la implementación, a partir de 2005, del aplicativo del Presupuesto Participativo diseñado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público, que permitirá recoger sistemáticamente datos sobre la asignación y ejecución en los niveles regionales, provinciales y distritales.

promedio (que cae de 165 mil nuevos soles a 105 mil nuevos soles), lo que sugiere que el efecto conjunto de la descentralización y el PP podría estar llevando a una reducción del tamaño de la inversión. En efecto, pocos proyectos son interdistritales o interprovinciales, puesto que los agentes participantes a menudo tienen más incentivos para canalizar los recursos en su propia localidad.

Cuadro 2. El PP como un porcentaje del presupuesto provincial y local

	<i>Escenario 1</i>	<i>Escenario 2</i>
Total	5.390'583.787	5.390'583.787
Inversiones	1.820'546.444	1.820'546.444
En ejecución	677'000.000	677'000.000
Proyectos nuevos	1.143'546.444	1.143'546.444
Con perfil aprobado		310'406.573
Con perfil	639'706.573	
% del presupuesto provincial/local	12	6
% del presupuesto nacional	1,30	0,63

Fuente: MEF- DNPP 2005.

Por último, si bien el PP es una herramienta con un potencial importante para aumentar la transparencia del gasto y la rendición de cuentas, las municipalidades no siempre han usado el proceso para reportar adecuadamente sus proyectos y gastos ejecutados, limitándolo a un mecanismo de rendición de cuentas *ex ante*. La creación de los comités de vigilancia, como lo exige la ley, debería contribuir también a la reversión de esta tendencia si es que estos efectivamente cumplen su rol en el monitoreo de todos gastos municipales, más allá de las asignaciones estrictamente hechas por el PP. La inclusión de gastos corrientes en la revisión que realizan los comités de vigilancia permitiría transparentar el gasto de los programas de complementación alimentaria y promover una discusión sobre el mejor uso que se puede dar a esos recursos para mitigar la pobreza. O puede resaltar eventuales asignaciones excesivas para el pago de salarios que limiten la disponibilidad de recursos para inversión, como ocurre actualmente en el Brasil (véase el recuadro 2).

En lo que se refiere al eventual riesgo de que los procesos participativos aumenten la probabilidad de conflictos de gobernabilidad local, Remy (2005) asocia el incremento de estos conflictos con la fatiga respecto de las formas institucionalizadas de participación.⁶

6 Remy muestra un recuento minucioso de los conflictos que se han presentado a partir de 2004, en el que identifica noventa casos en los que la población local ha tratado de remover a las autoridades locales a partir de protestas violentas, además de 189 municipalidades en las que se ha optado por el recurso de revocatoria para deponer a sus autoridades electas.

Recuadro 2. Participación en la asignación y vigilancia del gasto corriente local en el Brasil

La discusión sobre la importancia de incluir la vigilancia de los gastos corrientes en el PP se ha convertido en un tema central en Porto Alegre (Brasil), la ciudad que primero implementó el PP y cuyo modelo ha inspirado a muchas otras municipalidades en el Brasil y en todo el mundo. El debate surgió a raíz de un incremento en el gasto de planillas de 2003, lo cual condujo a un déficit que llevó al municipio a no poder hacer efectivos los compromisos de inversión priorizados por el presupuesto participativo para 2004. Sin embargo, hay otras municipalidades en el Brasil, como la de Belo Horizonte, que ya ha incorporado la participación en la asignación y el seguimiento del gasto corriente con muy buenos resultados. Un insumo fundamental fue poner a disposición de distintos agentes participantes información actualizada y accesible sobre el gasto presupuestado y ejecutado, e institucionalizar canales participativos para recoger las observaciones de los participantes.

IV. Una mirada hacia el futuro: tendencias y recomendaciones

El enfoque que busca incrementar la rendición de cuentas en los programas sociales del Perú se encuentra en el camino correcto y tiene el potencial para superar las limitaciones de los sistemas apoyados en el pasado. Este enfoque se concentra en la participación regional y local, en la planificación y la elaboración del presupuesto. La corrección oportuna de algunas limitaciones permitirá alcanzar el objetivo clave de cerrar la brecha entre los ciudadanos y los tomadores de decisiones, conservando el equilibrio entre una política social que rinda cuentas y una provisión efectiva. Esto se puede lograr con la implementación de dos conjuntos complementarios de medidas:

- Simplificar los procesos de participación tanto en agilidad, para no obstaculizar la toma de decisiones, como en accesibilidad, para promover la participación de los pobres.
- Desarrollar una cultura de participación en la que se demandan cuentas a partir del seguimiento de estándares de calidad y metas precisas.

Simplificar los procesos de participación

Especificar los derechos de participación

OPTAR POR CANALES DE VOZ PLURAL, DIÁLOGO Y DIVERSIDAD, EN LUGAR DE AFERRARSE A LAS CUOTAS DE PARTICIPACIÓN Y LA ELABORACIÓN DE CONSENSOS. En razón de que el nuevo marco participativo asigna a la voz un papel asesor y no decisorio, las restricciones a la participación de la sociedad civil en estos mecanismos, impuesta por cuotas y requisitos de inscripción formal, debieran relajarse de modo tal que se pueda alcanzar una voz más inclusiva y plural. Un conjunto de lineamientos sobre cómo hacer que la voz sea más

inclusiva, al mismo tiempo que aseguren el debido proceso y representación, debiera reemplazar a las rígidas cuotas y techos. Los lineamientos preparados para la última ronda de elaboración del Presupuesto Participativo son un buen modelo que puede servir de base para otros.

EVITAR LA CONFUSIÓN Y LA SUPERPOSICIÓN DE LOS MECANISMOS DE VOZ, asignando responsabilidades claras, estableciendo conexiones entre estos mecanismos y otras instituciones públicas al mismo nivel y a otros niveles más altos y más bajos (articulación vertical y horizontal), e incrementando la versatilidad de los mecanismos existentes. Antes de proseguir con la creación de nuevos mecanismos, el Gobierno del Perú debería evaluar la situación actual de manera profunda para así volver a definir el ámbito, los papeles y responsabilidades de los mecanismos existentes, creando conexiones entre los mecanismos de voz y otras instituciones públicas al mismo nivel, y asegurando la necesaria articulación (y agregación) con los niveles más altos y más bajos.

NIVELAR EL CAMPO DE JUEGO PARA LA PARTICIPACIÓN INCLUSIVA. La desigualdad social existente en el Perú es un obstáculo estructural para la voz inclusiva y plural. Sin embargo, la exclusión se magnifica debido a las deficiencias a la hora de informar a los pobres acerca de su derecho y oportunidad para participar y desarrollar las capacidades necesarias. Las campañas de comunicación sistemáticas presentadas en lenguas nativas, que usan los medios locales, la radio comunitaria y actividades que desarrollan capacidades, pueden incrementar la participación de los pobres.

Reducir el costo de la participación

SIMPLIFICAR LOS PROCESOS Y MEJORAR LOS INCENTIVOS Y LA PROXIMIDAD DE LA PARTICIPACIÓN. El costo de la participación puede ser demasiado alto para el Estado, pero es inmenso para los pobres. Recientes experiencias en el Perú muestran que: (i) organizar las consultas por zonas puede acercar la participación a las comunidades, ahorrando así tiempo y costos de transporte; (ii) crear incentivos a la participación hará visible su efectividad; y (iii) emplear medios locales y metodologías de base puede hacer que la participación resulte menos engorrosa y costosa.

Resolver la exclusión ciudadana resultante de la indocumentación

PROMOVER CAMPAÑAS PARA DIFUNDIR Y HACER EFECTIVO EL DERECHO DE TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS, MUJERES Y HOMBRES QUE VIVEN EN EL PERÚ DE TENER DOCUMENTO DE IDENTIDAD. Expandir las campañas «Por los derechos ciudadanos de las mujeres rurales» y promover la difusión y sensibilización en la población con mensajes simples utilizando el lenguaje local; asimismo, organizar una concertación intersectorial entre los sectores Salud y Educación para evitar la deserción escolar y las enfermedades en los niños por su condición de indocumentados.

DECIDIR UNA POLÍTICA FOCALIZADA EN EL REGISTRO DEL NOMBRE. Promover una política que incluya las tres siguientes acciones: (i) reconocimiento oficial de las parteras o comadronas para facilitar el documento de nacimiento vivo; (ii) asistencia directa y gratuita para el registro del nombre en todos los programas de lucha contra la pobreza y proyectos

financiados por el Estado en las zonas rurales; y (iii) alianza con los medios de comunicación para una estrategia comunicacional para la documentación y la inclusión social.

Pedir cuentas a partir del seguimiento de estándares de calidad

Asegurar un papel fuerte de la voz en el monitoreo de la política y del gasto social

MEJORAR LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA Y EDUCAR A LOS CIUDADANOS ACERCA DE LOS ESTÁNDARES DE SERVICIO. La información es el factor más importante que permite la participación ciudadana en el monitoreo de la política pública y la provisión de servicios. Los sistemas de información deben proveer información oportuna, confiable y accesible que contribuya a lograr la calidad de los procesos participativos. La implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera para Gobiernos Locales (SIAF-GL); el desarrollo e implementación de versiones locales de la Ventana Amigable (Ventana Amigable-GL); la publicación de reportes amigables de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) de los programas sociales; y la difusión de los estándares de calidad que los usuarios tienen derecho de recibir, además de aquella sobre la situación actual con referencia a esos estándares, son, todos, factores que permitirían a los usuarios y a la sociedad civil monitorear las políticas sociales y evaluar el desempeño de los servicios sociales.

DIRIGIR Y ADAPTAR LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS DE MyE. La voz debería tener un papel mucho más importante en el monitoreo de la implementación de políticas, el desempeño institucional y los estándares de provisión de servicios públicos, cubriendo así todo el ciclo de política, en lugar de concentrarse solo en su diseño.

INCLUIR LA VOZ EN LOS MECANISMOS PÚBLICOS DE MONITOREO. Los sistemas de monitoreo existentes y los nuevos debieran emplear de manera sistemática la retroalimentación ofrecida por los usuarios como parte de sus insumos. Dos formas de hacer esto son: (i) empleando instrumentos como las encuestas y los grupos focales para recoger la perspectiva de los ciudadanos respecto de la implementación de políticas sociales específicas; y (ii) incluir la voz en los resultados e indicadores de desempeño y en la recolección de datos de fuentes existentes en la sociedad civil. En ambos casos sería importante vincular los resultados participativos del MyE con la toma de decisiones y la gestión de los programas sociales. Los esfuerzos en curso, como el sistema de MyE a cargo del MEF y los que se están implementando en los sectores sociales, son elogiados y merecen ser apoyados.

Bibliografía

- Arce, Moisés. 1996. «¿Qué tan eficiente es la política social de FONCODES?». *Pretextos* n.º 9. Lima: Desco.
- Defensoría del Pueblo. 2005. *Reporte de supervisión de portales de gobiernos regionales*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- FONCODES. 2003. «Indicadores observados del Plan Estratégico Institucional 2003-2011». Lima: FONCODES.
- Gamero, Julio; Zoila Cabrera, Juan Carlos Cortés y Carolina Giba. 2004. *Vigilancia social: teoría y práctica en el Perú*. Lima: CIES.
- García Naranjo, Aida. 1992. *La experiencia del Vaso de Leche 1984-1991*. Lima.
- Kaufmann, D.; A. Kraay y M. Mastruzzi. 2005. «Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004». Borrador. Washington D. C.: Banco Mundial.
- PRODES. 2005. *Proceso de descentralización 2004: Balance y recomendaciones para una agenda pendiente*. Lima: PRODES.
- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). 2004. Resumen de principales logros, según líneas de proyectos, periodo 1981 - 2004. En <www.pronamachcs.gob.pe>.
- Remy, María Isabel. 2005. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Reuben, William y Leah Belsky. 2006. «La voz ciudadana en la rendición de cuentas de la política social». En Cotlear, Daniel, editor. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- Shady, N. 1999. *Seeking Votes The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES) 1991-1995*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Webb, Richard y Graciela Fernández Baca. Varios años. *Perú en números* Lima: Cuánto S. A.