USAID | PERU ProDescentralización

Informe del Estado de Participación Ciudadana en Ucayali: Balance del Funcionamiento de Los Mecanismos de Participación Ciudadana

Consultor responsable:
Luis Chirinos

Octubre, 2011
Lima – Perú

Presentación

El presente informe tiene como objetivo dar cuenta del funcionamiento de los mecanismos legales de participación ciudadana en el departamento de Ucayali; en particular: los consejos de coordinación regionales y locales; el presupuesto participativo; las instancias sectoriales de concertación; los comités de vigilancia del presupuesto participativo; las portales de transparencia, y audiencias públicas de rendición de cuentas. Todo ellos implementados y en funcionamiento en el departamento.

La información y análisis contenidos en este informe ha sido producto del seguimiento y revisión de diversos informes sobre la materia elaborados por instituciones especializadas. De igual modo, se han visitado los portales institucionales del Gobierno Regional de Ucayali y de las municipalidades provinciales del departamento, y se ha accedido a la información que los gobiernos descentralizados de Ucayali, en particular el gobierno regional, brindan en las audiencias de rendición de cuentas. Asimismo, durante el mes de octubre del presente año, se han realizado entrevistas a actores claves del departamento, entre autoridades, funcionarios técnicos y representantes de la sociedad civil.

De la información disponible se ha podido encontrar tendencias sobre cómo vienen funcionando los mecanismos de participación en Ucayali, con particular énfasis en el ámbito regional. De igual manera, se han identificado los principales obstáculos que atraviesan, que ha generado reflexiones acerca de las posibles rutas a seguir para mejorar la calidad de la participación en el departamento.

En ese contexto, el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización confía que el presente diagnóstico oriente las acciones que vayan a adoptar las autoridades, los actores de la sociedad civil y la cooperación internacional interesada en que los mecanismos de participación -como vehículos de fortalecimiento de la democracia-, sean realmente efectivos y aporten a la gobernabilidad y a la gestión descentralizada.

Lima, octubre de 2011.

Balance Del Funcionamiento De Los Mecanismos De Participación Ciudadana En El Departamento De Ucayali

I. Introducción

La descentralización en el Perú se caracterizó por incorporar un conjunto de derechos de participación ciudadana en el marco legal del proceso. Ello no es casual, pues en general, los procesos de descentralización que se han emprendido en América Latina desde la década de 1980, coinciden con los procesos de democratización y, por ende han incluido el establecimiento de mecanismos de participación. A partir de entonces, se marcó un parámetro de asociación entre descentralización y los derechos de participación. De hecho, la fallida descentralización peruana de 1989- 1992, hizo lo propio.

En el proceso de descentralización iniciado en el 2002, el patrón se repitió, porque también el Perú estaba en un período de transición democrática tras la caída de la autocracia fujimorista. Así, los derechos de participación creados con la reforma descentralista se sumaron a los derechos establecidos en la Constitución de 1993, cuyo ejercicio está regulado por la Ley N° 26300, y a algunos mecanismos de comisiones mixtas (estado-sociedad civil) que se habían creado como espacios de concertación sectorial. En ese marco, la Constitución, la ley de Bases de la Descentralización- LDB, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-LOGR y la Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, incorporaron el presupuesto participativo, los planes de desarrollo concertado, los consejos de coordinación (regional y local), los comités de vigilancia del presupuesto participativo y las audiencias públicas de rendición de cuentas.[1] Asimismo, el proceso de reforma y modernización del estado, complementario de la descentralización, también estableció derechos de participación; como el acceso a la información pública y la obligación de los diversos niveles de gobierno de tener un portal de transparencia para permitir el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la información actualizada sobre la gestión pública.

Al cabo de diez años de iniciada la descentralización, resulta importante hacer una evaluación de cómo se han venido implementando en los gobiernos regionales y locales. En ese marco, el presente texto busca construir un diagnóstico de la situación de los derechos de participación ciudadana en el departamento de Ucayali, con especial incidencia en el funcionamiento de los mecanismos a nivel de la gestión regional.

Analizaremos el funcionamiento de los diversos derechos y mecanismos en base a varios criterios:

- Buscaremos determinar si se han cumplido conforme a lo establecido por la legislación que regula los mecanismos de participación y en qué medida;

[1] Los Comités de Vigilancia y control del Presupuesto Participativo como mecanismo específico de vigilancia fue creado por la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

- Trataremos de identificar si las normas legales proveen condiciones de acceso adecuadas para el ejercicio de los derechos y el uso de los mecanismos de participación;
- Analizaremos en qué medida la acción del gobierno regional y la dinámica de relación entre los actores departamentales y locales (públicos y privados) han incidido en el grado y forma de cumplimiento o incumplimiento de las normas.
- Trataremos de identificar los principales problemas que ha enfrentado la vigencia real de los derechos y mecanismos de participación, incluyendo diversas dimensiones: legal, político, económico, organizacionales, culturales y otras.

Cabe mencionar, sin embargo, que la legislación nacional no es el único parámetro capaz de dar cuenta de los procesos participativos regionales. También es preciso tener en cuenta, por lo menos otros tres elementos que definen la particularidad del caso de análisis: a) el plan de gobierno del partido o movimiento regional en el gobierno; b) la experiencia de organización y movilización social en el departamento; y c) la producción legislativa del gobierno regional en materia de participación.

El plan de gobierno y la producción legislativa del gobierno regional son importantes porque revelan el enfoque programático de los gobernantes, incluso respecto a la vinculación que debe de entablarse con los gobiernos locales del departamento. Es decir, de lo que se trata es de incorporar al análisis la visión política de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de las leyes. Más allá de que sea simplemente una promesa electoral, tiene el valor de representar un compromiso del gobernante, frente al cual, la ciudadanía y sus organizaciones puede exigirle cumplimiento.

La experiencia de organización y movilización social de la sociedad civil regional es importante pues plantea el tema de la participación ciudadana no sólo como una oferta estatal, sino también como una demanda ciudadana. La expresión más clara de esta dimensión es la extensión y profundidad del tejido organizativo de la sociedad civil de Ucayali; pues la existencia de un tejido organizativo sólido y las experiencias de movilización social serán indicadores de la propensión y de condiciones favorables de la ciudadanía a la participación. Dicho de otro modo, la existencia o no de una base social organizada, como actor central de la participación ciudadana y no sólo como "usuario" de los derechos de participación legalmente establecidos, es una condición del funcionamiento de los mecanismos de participación e, incluso, de su fortalecimiento e innovación.

La producción normativa regional es un elemento que pone de manifiesto la voluntad política, de ahí que se revisará la producción legislativa que, a través de ordenanzas regionales y otras normas, haya realizado el gobierno regional en materia de participación. Ello, porque las ordenanzas regionales expresan la decisión gubernamental de establecer reglas obligatorias que configuran un perfil de comportamiento considerado beneficioso para la mayoría de la población, y que coadyuvará al logro de objetivos igualmente beneficiosos. La producción legislativa regional da cuenta de la tensión entre el viejo modelo de organización del poder político y la nueva situación propiciada por la participación ciudadana, y por tanto, sus conflictos y sus problemas.

En suma, como este trabajo tiene como objetivo evaluar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, establecidos en el marco legal descentralista en Ucayali; este documento se inicia presentando una aproximación al contexto general de la participación con especial referencia al plan de gobierno de *Integrando Ucayali* y la experiencia de movilización y organización social en el departamento. En la siguiente

sección se evalúa el marco legislativo de la participación ciudadana producido por el Gobierno Regional de Ucayali, con énfasis en los últimos años. La sección cuarta analizará el funcionamiento de cada uno de los derechos de participación establecidos legalmente. La última sección planteará un balance global que permitirá identificar los problemas principales y las pistas más importantes para enfrentarlos.

II. Contexto de la participación en Ucayali

Como se ha señalado, a lo largo de los últimos treinta años, se han producido en diversos países de América Latina procesos de descentralización como un instrumento de reforma y democratización del estado, a los que se han incorporado derechos de participación ciudadana. De hecho, es posible hablar de una asociación teórica e histórica entre descentralización y participación.[2]

En el Perú, la reforma municipal de 1980, estableció derechos de participación ciudadana a través de estipulaciones específicas en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, que a su vez, abrieron un proceso inédito de multiplicidad de experiencias que fueron más allá de la ley y que aportaron sobre todo a la gestión local[3]. La frustrada descentralización de 1989-2002 incluyó también mecanismos de participación ciudadana y la actual también ha incorporado estos derechos a través de modalidades nuevas; así, recoge experiencias internacionales como el presupuesto participativo (Porto Alegre y Sao Paulo en Brasil, pero también experiencias en Argentina, México y España) y también aquellas que se han desarrollado en múltiples municipalidades provinciales (Ilo, Cajamarca) y distritales (Villa El Salvador, Limatambo, San Marcos, entre otras). Asimismo, ha acogido el derecho de acceso a la información pública y la obligación de los gobiernos descentralizados de rendir periódicamente cuentas a la población e implementar portales de transparencia, como componentes fundamentales del Estado democrático. Este conjunto de mecanismos vienen a integrarse con los derechos ciudadanos de participación y control establecidos inicialmente en la Constitución de 1993 y regulados por la Ley N° 26300, como son: la iniciativa legislativa ciudadana (que cubre la Constitución, las leyes, las ordenanzas regionales y municipales), el referéndum, la revocatoria de autoridades, la demanda de rendición de cuentas y la remoción de funcionarios.

En ese marco, actualmente, en el Perú la democracia y la participación ciudadana, tanto en su significado como respecto a las modalidades de su ejercicio, han adquirido una mayor densidad y complejidad. En efecto, hoy es posible distinguir entre aquellos derechos de participación que se relacionan con la toma de decisiones sobre la gestión pública, y aquellos que están ligados al concepto de *accountability*. Los primeros están referidos al derecho de participación en la gestión pública a través de mecanismos tales como la consulta, la concertación, la participación en la toma de decisiones, el referéndum, las iniciativas legislativas y similares. Los segundos, establecen el derecho ciudadano a acceder libremente a la información pública a iniciativa propia, a través de mecanismos y procedimientos concretos, de mecanismos de vigilancia y control propios de procesos de gestión específico y mediante la obligación de las autoridades de presentar informes públicos y periódicos de la gestión. El Cuadro 1 presenta un mapa de las modalidades

[2] Véase: Jordi Borja et. al. Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local. Santiago de Chile, FLACSO, 1987. Especialmente el capítulo IV: "La Participación Ciudadana"; pp. 195- 222. En el "Informe sobre la Descentralización en Barcelona" señala que uno de los objetivos de la descentralización era: "desarrollar la participación, la comunicación y la cooperación de las entidades y de todos los ciudadanos.; pp. 159 y ss.

[3] Una descripción analítica de las principales experiencias y sus rasgos centrales en: Luis Chirinos. La estructura de oportunidades políticas para la participación ciudadana en gobiernos locales. Lima, Calandria- DFID, 2003.

legalmente establecidas que vienen funcionando desde el inicio del proceso y que constituyen el objeto de nuestro estudio.

Cuadro 1. Mecanismos legales de Participación ciudadana en el marco legal de la Descentralización

Tipo de derecho	Mecanismo	Norma legal	Fecha
Participación en la gestión pública	Consejo de Coordinación Regional	Ley N° 27902- Modificatoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867	Diciembre 30, 2002
	Presupuesto Participativo	Ley N° 27902- Modificatoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867	Diciembre 30, 2002
		Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056	Agosto 7, 2003
		Decreto Supremo N° 171-2003-EF- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056	Noviembre 25, 2003
Accountability	Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo	Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056	Agosto 7, 2003
		Decreto Supremo N° 171-2003-EF- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056	Noviembre 25, 2003
	Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867	Noviembre 16, 2003
	Portales de Transparencia	Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Iinformación Pública (Texto único aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM)	Abril 22, 2003
		Decreto Supremo N° 072-2003-PCM- Reglamento de la Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Agosto 7. 2003

Fuente: www.congreso.gob.pe. Archivo Digital de Leyes.

2.1 El programa de gobierno de *Integrando Ucayali*

Integrando Ucayali es un movimiento político regional que se empieza a gestar en 1998 y su primera participación política fue en las elecciones regionales de 2003. Su líder principal, Jorge Velásquez había sido presidente del CTAR en el último tramo del gobierno de Fujimori. El movimiento se originó en sectores medios profesionales y de medianos empresarios de Pucallpa que no encontraron en los partidos nacionales un canal de representación, ni tampoco en los movimientos regionales existentes.[4] En aquella oportunidad alcanzaron la segunda votación con 23.57% de la votación, detrás de Edwin Vásquez de *Nueva Amazonía* que fue elegido presidente con el 30.24%. En las elecciones de 2006 triunfaron con Jorge Portocarrero como candidato que logró el 34.13% de los votos. En 2010 fue reelegido con el 34.93 % de votos.

[4] Entrevista con Lutgardo Gutiérrez. Octubre 15, 2011.

Cuadro 2. Elecciones regionales en Ucayali. Resultados electorales

Periodo	Presidente	Partido	Referencias	%	Segundo %
2003- 2006	Edwin Vásquez	Nueva Amazonia	Empresario maderero	30.24 %	Integrando Ucayali 23.57%
2006- 2010	Jorge Portocarrero	Integrando Ucayali	Abogado	34.13%	Partido Nacionalista 30.61%
2010- 2014	Jorge Portocarrero	Integrando Ucayali	Abogado	34.93 %	Todos somos Ucayali 34.01%

Fuente: www.jne.gob.pe Infogob.

La revisión del plan de gobierno de *Integrando Ucayali* para las elecciones de 2006 muestra prácticamente una total ausencia del tema de participación ciudadana. El plan es casi un listado de promesas centradas en propuestas de desarrollo económico y de corte tecnocrático. Las únicas referencias a la participación ciudadana están en la definición de la "misión", a un nivel sobre todo ideológico; y en las propuestas sobre seguridad ciudadana donde se plantea que las organizaciones sociales participen en esta tarea. Es probable que las razones principales de esta ausencia sean dos: de un lado, la noción de que un plan de gobierno debe caracterizarse por tener propuestas de políticas de desarrollo y obras; y del otro, que la participación ciudadana es un tema accesorio y que no tiene mayor relevancia en la gestión de gobierno.

El plan de gobierno de 2010 es muy diferente.[5] Es un documento mejor estructurado con propuestas más articuladas y un discurso claramente político.[6] La mayor diferencia, sin embargo, está en la participación ciudadana que adquiere un protagonismo notorio. De hecho, el eje conceptual del plan 2010 es la articulación entre democracia, participación y desarrollo económico.

En la sección de principios se define como *"el ejercicio irrestricto de la ciudadanía y forma constante de pedagogía en valores democráticos"*, y la transparencia *"como una actuación política y administrativa acorde con la normatividad (…) pero también actuando con creatividad para garantizar el acceso ciudadano a la información de la administración pública, a la participación y a las propuestas ciudadanas."* El tema adquiere especial relevancia al referirse a la interculturalidad como principio que asume *"como base el diálogo y el reconocimiento intercultural en la perspectiva de construir conjuntamente una propuesta de desarrollo regional concertado y respetuoso de las diferencias."*[7]

La raíz de la diferencia parece haber surgido de la experiencia de gestión entre 2007 y 2010. Al parecer es allí donde el presidente regional y su movimiento parecen haber descubierto y haberse sensibilizado sobre la importancia de la participación ciudadana y la transparencia, como complementos del desarrollo económico. Esto se ratifica en la presentación de los cuatro Enfoques transversales: *Desarrollo sostenible; Género e Interculturalidad; Participación y Descentralización; e Igualdad de oportunidades*. La descentralización- se afirma- *"es una constante actitud que unida a la participación, ha de convertirse en el motor para el desarrollo";* por ello, la región y las provincias deben ser espacios dinámicos de desarrollo que se animan "*con la*

[5] Ambos planes de gobierno están en el portal Infogob, en: www.jne.gob.pe.
[6] El programa está dividido en 9 secciones: *Presentación; Nuestros principios; Enfoques transversales; Nuestros fundamentos; La situación regional; Nuestra visión; Nuestras propuestas de desarrollo; Financiamiento; y Seguimiento y evaluación.*
[7] Integrando Ucayali. *Avanzar en el desarrollo para todos. Plan de gobierno 2010- 2014. Región Ucayali*; p. 4.

participación directa y efectiva de la población a través de sus organizaciones territoriales y de base" en especial, en la planificación del desarrollo.[8]

En la sección de Propuestas de desarrollo se plantean estrategias específicas para tres sectores: Salud, Seguridad ciudadana, promoción de la mujer, comunidades nativas y otros sectores vulnerables. A ello, se suma el desarrollo de mecanismos de representación ciudadana para la participación en la planificación, gestión, vigilancia y uso de recursos públicos, así como el fortalecimiento del CCR, las audiencias públicas de rendición de cuentas, la vigilancia ciudadana y, el monitoreo y fortalecimiento de las *"comisiones mixtas sectoriales"*. Un aspecto innovador es la propuesta de fortalecimiento de las organizaciones sociales y territoriales (especialmente Juntas de usuarios, Frentes de defensa, Clubes de madres, Comedores populares, etc.), incluyendo programas de capacitación de líderes, y el fomento de su participación en los mecanismos de participación.

El Plan de gobierno 2010- 2014 de *Integrando Ucayali* muestra tres temas saltantes. En primer lugar, la singular importancia que le otorga al tema de participación ciudadana. La formulación programática plantea una articulación entre participación y desarrollo económico que en el plan de gobierno anterior estaba casi totalmente ausente. No es casual que ambos aparezcan como enfoques transversales. En segundo lugar, incluye compromisos concretos en relación a garantizar el cumplimiento de los derechos y mecanismos de participación legalmente establecidos, llegando incluso a proponer innovaciones tales como programas de formación de liderazgo y un registro de organizaciones cívicas y comunales de pobladores y ciudadanos. Finalmente, es importante resaltar la alta valoración de las *"comisiones mixtas sectoriales"* para la obtención de resultados que contribuyan al desarrollo económico regional.

La revisión del plan de gobierno 2010- 2014 de *Integrando Ucayali* situaría a las actuales autoridades regionales como parte de un movimiento que tiene una alta valoración de la participación ciudadana, en especial por su estrecha relación con el desarrollo económico; así como, un fuerte compromiso con sus objetivos, mecanismos y promoción. Las propuestas y estrategias colocan una alta valla de cara al cumplimiento de la *"promesa"* electoral. No obstante, este balance se sitúa en el primer tramo del segundo gobierno del presidente Portocarrero y su movimiento *Integrando Ucayali*, por lo que debe recoger la experiencia del período anterior que es la que determina el estado actual de articulación del gobierno regional con los actores, públicos y privados, del departamento.

2.2 Organización y movilización social en Ucayali

Una condición de viabilidad del ejercicio ciudadano de derechos y mecanismos de participación es la existencia de un sólido tejido organizativo de la sociedad civil. Ello no sólo es indicativo de la capacidad social para organizarse en la defensa de sus derechos y la búsqueda de resolver sus necesidades colectivas, sino además, para movilizarse a través de la acción colectiva. Debido a las condiciones de exclusión -especialmente de los sectores populares- la mayoría de movilizaciones sociales se han acompañado de demandas de mayor participación en el sistema político a través de mecanismos formales.

Durante las últimas décadas del siglo XX, Ucayali se caracterizó por su capacidad de organización y movilización de los diversos sectores sociales. Entre los antecedentes históricos que destacan cabe mencionar a los denominados *Pucallpazos* producidos durante la década de 1970. En 1978 se produjo el primero de ellos que implicó una prolongada

[8] Ibid. p. 6.

huelga general en demanda de servicios y obras públicas en Pucallpa. Esta movilización logró sus objetivos; fueron aceptadas la mayoría de demandas y cumplidas, gracias a la fortaleza de las organizaciones sociales. Posteriormente, esta movilización social adquirió carácter político porque se inició la demanda por la creación del departamento de Ucayali, cuyo territorio pertenecía al departamento de Loreto[9].

En efecto, en 1979, la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo constituyó la Comisión de Asesoramiento para el estudio del proyecto de creación del departamento de Ucayali, en base a la original Comisión Pro-Departamento. Sobre esa base, y aprovechando el ímpetu movilizador, se convocó una huelga general indefinida - segundo *Pucallpazo*- en demanda de la conversión en departamento. El 18 de Junio de 1980, el gobierno militar promulgó el Decreto Ley N° 23099 que creó el departamento de Ucayali.[10]

Estos procesos de movilización social demuestran que Ucayali, durante las últimas décadas de siglo pasado, se caracterizó por una alta tasa de organización social y una gran capacidad de movilización. Sin embargo en los años ochentas y noventas, el terrorismo de Sendero Luminoso y el MRTA propinaron duros golpes a las organizaciones sociales, y a lo cual se sumó la política clientelista y a menudo, corruptora del gobierno de Fujimori y el proceso de modernización y diversificación social, sobre todo, de Pucallpa. Todo ello contribuyó a debilitar la organización social.

En esa medida, al inicio del proceso de descentralización vigente, las organizaciones sociales que formaban parte de la escena social y política no eran las mismas que participaron en los *Pucallpazos*. Además, fue el presupuesto participativo el mecanismo de participación que movilizó a un significativo número de organizaciones sociales, como muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3. Agentes participantes en Presupuesto Participativo por tipo de organizaciones sociales (no incluye a entidades públicas) 2009-2011.

Sector	Tipo de organización
Urbano	Vecinal
	Asentamiento Humano
	Organización de AA.HH.
	Caserío
Salud	Agentes comunitarios

[9] En aquella ocasión, las demandas fueron: pavimentación de pistas e instalación de servicios básicos (agua, desagüe y electricidad), construcción del terminal fluvial, del hospital del Seguro Social y una Universidad pública. Se trató, además, de una movilización que fue el resultado del encuentro de la diversidad de organizaciones sociales que desde inicios de los años setentas tenían un relativo nivel de articulación en el departamento. Por ejemplo, en 1974 se creó una Asociación de Propietarios Pro Pavimentación, Agua y Desagüe que reunía a pobladores urbanos y de pueblos jóvenes; y también una Comisión Pro-Creación del departamento de Ucayali. Al año siguiente se constituyó el Frente Único de Defensa de los Intereses de Pucallpa- FUDIP, y en 1978, el Frente de Defensa de los Intereses de Coronel Portillo. En 1978, muchas de estas organizaciones crearon un comité para promover la universidad. La característica de estas organizaciones es que estuvieron integradas por casi todos los sectores sociales y económicos de Pucallpa. Entre ellos, sindicatos de empresas privadas y públicas, federaciones de trabajadores independientes (como chóferes), colegios y asociaciones profesionales, organizaciones barriales (de base y de segundo grado), de periodistas, clubes sociales (Rotary Club, Club de Leones) organizaciones juveniles (Scouts), organizaciones de campesinos, cámara de comercio, comerciantes independientes, grupos cristianos y estudiantiles, entre otros. Ver: PONCE, Karen. Los Pucallpazos. En www.monografías,com. El trabajo tiene la lista completa de organizaciones participantes.

[10] El segundo *Pucallpazo* se produjo en el contexto de la transición democrática y el proceso electoral de 1980. El punto clave fue el apoyo del entonces presidente electo, Fernando Belaunde a la creación del departamento de Ucayali.

	CLAS
Finanzas	Empresa
Empresa privada	Gremio: Cámara de Comercio
Pesquería	Asociación de productores
Educación	Educación superior no universitaria
	Institución educativa
	CETPRO
	Universidad
ONG	Promoción del desarrollo
Agrario	Organización de productores
	Empresa comunal
	Asociación de productores
	Organización gremial
Trabajadores	Sindicato
Mujeres	Indígenas
	Club de madres
Discapacitados	Federación
Indígenas	Comunidad Nativa
Enfermeras	Colegio profesional
TOTAL : 24 tipos de organizaciones	

Fuente: www.regionucayali.gob.pe

De otro lado, hubo una segunda circunstancia que da cuenta de la reaparición de las organizaciones sociales en Ucayali. Ella fue la decisión del Gobierno Nacional de eliminar las exoneraciones tributarias en la Amazonía. En efecto, en el 2007 la sociedad civil de Ucayali se volvió a manifestar en contra de la mencionada eliminación y también a favor de de mayores recursos económicos para el gobierno regional. De ahí que los medios de comunicación denominaran a esta movilización como el *Ucayalazo;* pues se movilizó a la mayoría de las organizaciones a través de marchas y una huelga que duró 10 días. La movilización asoció al Frente de Defensa, la Cámara de Comercio e, incluso, a las autoridades municipales y regionales. Fue punto de articulación entre las organizaciones populares, el sector privado y las autoridades regionales y municipales.

Esta breve reseña indica que existe en Ucayali una tradición de movilización social, basada en la participación de una gran diversidad de organizaciones sociales de muy distinto tipo, incluyendo a las organizaciones indígenas, de mujeres y de jóvenes que carecían de relevancia en la década de 1970. En los últimos años, además, se han sumado organizaciones como los CLAS, las organizaciones de productores agrarios y otras. Sin embargo, cabe precisar que la experiencia organizativa y de acción colectiva de Ucayali ha estado ligada fundamentalmente a la reivindicación frente al gobierno nacional, por lo que no se han registrado experiencias participativas o de reivindicación frente al gobierno regional, ni a la gestión municipal, en este último caso desde 1980.

III. La legislación participativa del Gobierno Regional de Ucayali en perspectiva

En el balance de los mecanismos de participación en el departamento de Ucayali, el papel de la legislación regional es muy importante. No sólo porque -como se ha mencionado- expresa normativamente las opciones políticas del gobierno, sino también porque son parte de las "promesas" gubernamentales: una norma legal que establece derechos y/o

mecanismos de participación abre un espacio de acción ciudadana que el gobierno debe cumplir y respetar. Si bien la experiencia de la sociedad civil es que muchas de estas normas han tenido un carácter meramente simbólico, el margen gubernamental para ello es cada vez menor, pues cada vez más, las organizaciones de la sociedad civil perciben a los derechos y los mecanismos de participación como medios de acceso a compartir el poder político y la gestión pública.

De otro lado, es preciso tomar en cuenta que el marco legal regional en materia de participación no sólo es el que aprueba la actual administración, sino que incluye aquel que ésta hereda de anteriores gestiones. El gobierno regional debe por tanto gobernar con esos derechos y mecanismos, y garantizar su cumplimiento. Por ello, también consideraremos las normas participativas previas a su ascenso.

A partir de este enfoque, analizaremos la producción legislativa regional en materia de participación ciudadana entre 2004 y Julio 2011[11] Ello permitirá tener una idea de la cantidad de normas aprobadas y los principales temas de regulación. Asimismo revisaremos las normas que establecen y regulan instancias sectoriales de concertación.

En términos cuantitativos, las ordenanzas registradas sobre participación del gobierno regional de Ucayali entre 2003 y 2011 (Julio), asciende a un total de 78, como se aprecia del Cuadro 4.

Cuadro 4. Número de ordenanzas y otras normas regionales sobre participación ciudadana. 2003. 2011 (Julio)

Periodo de gobierno	Año	Número por periodo	Número total
Vásquez	2003	37	3
	2004		10
	2005		12
	2006		12
Portocarrero I	2007	35	13
	2008		7
	2009		7
	2010		8
Portocarrero II	2011 (Julio)	6	6
TOTAL			78

Fuente: Diario Oficial El Peruano y www.regionucayali.gob.pe

En relación a la distribución del número de ordenanzas por períodos de gobierno hay una homogeneidad en términos globales, pero con dos consideraciones. Por un lado, en 2003 sólo hay 3 ordenanzas y ello se debe a que es el año de inicio de los gobiernos regionales. No podía esperarse una legislación profusa. A partir del año siguiente, sin embargo, el número de ordenanzas crece significativamente. Del otro, en el período de Portocarrero se observa un decrecimiento sostenido. En términos generales sin embargo, la tendencia en Ucayali ha sido de una producción sostenida de legislación participativa.

[11] Véase: www.regionucayali.gob.pe. El universo normativo se ha construido en base a las normas legales publicadas en el diario *El Peruano* y una búsqueda exhaustiva en su portal de transparencia en el periodo 2006- 2010. El análisis cubre sólo las ordenanzas y acuerdos salvo algunas excepciones. No abarca por tanto, los Decretos Regionales y las Resoluciones Ejecutivas Regionales que también han sido vehículo normativo de decisiones regionales sobre participación. Es preciso mencionar que en la versión actual del portal de transparencia sólo se incluyen las ordenanzas desde 2006.

Los temas principales de las ordenanzas y normas sobre participación son diversos. El Cuadro 5 los agrupa por áreas temáticas. Como se aprecia, hay un equilibrio en la diversidad de temas. El gobierno regional ha reglamentado los procedimientos del presupuesto participativo (como dispone la ley), la elección de representantes de la sociedad civil, el funcionamiento del CCR y otros derechos establecidos en la legislación descentralista. Pero también hay normas de carácter sectorial, algunas de las cuales son por mandato legal, como el caso del Consejo Participativo Regional de Educación- COPARE, el Consejo Regional de Salud- CRS, o el Consejo Ejecutivo Regional de Exportaciones-CREX. Otros espacios sectoriales han sido creados en ejercicio de las funciones que la ley le atribuye, o respondiendo a demandas de organizaciones sociales (es el caso de la vigilancia ciudadana en las lagunas y cochas que corresponde al sector Pesquería, por ejemplo). Otro sector de normas se refieren a políticas sociales e inclusivas, que en algunos casos, forman parte de las políticas de los ministerios ejecutadas en ejercicio de su rol rector, como en el caso del MIMDES sobre buena parte de los sectores vulnerables; pero hay otro sector (especialmente en relación a temas de género y derechos sexuales) que son respuesta a problemáticas regionales, como la prevención frente a las enfermedades de transmisión sexual. También hay normas sobre comunidades nativas que tienen que ver con la política regional de interculturalidad, y ordenanzas relacionadas con políticas específicas, como es el caso de los temas de desarrollo de fronteras, reparaciones, Zonificación Económica y Ecológica y el ordenamiento territorial y prevención de desastres.

Cuadro 5. Ordenanzas y otras normas regionales sobre participación ciudadana según áreas temáticas 2003- 2011 (julio).

Áreas temáticas	Temas específicos
Regulación de derechos de participación establecidos en el marco legal descentralista	Presupuesto Participativo, CCR, Plan de Desarrollo Regional concertado, Audiencias de rendición de cuentas, Acceso a información pública, Registro de OSC, Plan de Participación Ciudadana
Regulación sectorial	Educación, Salud, Pesquería, Industria, MYPES, Agricultura, Agroindustria, Exportaciones, Ambiente, Turismo
Políticas sociales e inclusivas	Violencia familiar, Adulto mayor, Discapacitados, Nombre e Identidad, Mujer y género, Discapacitados, Igualdad de oportunidades, Asentamientos humanos
Interculturalidad	Comunidades nativas
Políticas específicas regionales	ZEE-OT, Desarrollo de fronteras, Reparaciones, FONDESAM, Productores de coca, Desastres

Fuente: Diario Oficial El Peruano y www.regionucayali.gob.pe

Otro rasgo importante es que hay un gran número de ordenanzas que constituyen o regulan el funcionamiento de las instancias sectoriales de concertación. En conjunto son 32 en el periodo. El Cuadro 6 presenta la frecuencia por años y periodos de gobierno.

Cuadro 6. Ordenanzas y otras normas regionales sobre instancias sectoriales de concertación. 2003- 2011 (Julio)

Periodo de gobierno	Año	Número por periodo	Número total
Vásquez	2003	15	1
	2004		4
	2005		2
	2006		8
Portocarrero I	2007	12	3
	2008		2
	2009		2
	2010		5
Portocarrero II	2011 (Julio	2	2
TOTAL			29

Fuente: Diario Oficial El Peruano y www.regionucayali.gob.pe

En este caso también se observa homogeneidad entre los periodos de los presidentes Vásquez y Portocarrero. Salvo el 2003 que sólo registra 1 debido a que -como hemos visto- es el año de inicio de los gobiernos regionales, y 2006 que alcanza un pico de 8 (quizás por ser un año electoral), el promedio anual ha sido constante. Existe en Ucayali un gran número de instancias sectoriales de concertación, lo que podría indicar un alto grado de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Una mirada de conjunto permite concluir que el gobierno regional de Ucayali ha tenido una sostenida producción normativa en el tema de participación ciudadana, y que ha ejercido su potestad legislativa en casi todos los ámbitos temáticos de competencia de los gobiernos regionales. Sin embargo, esta producción no parece haber ampliado los derechos establecidos legalmente por la descentralización como el presupuesto participativo, ni haber creado nuevos derechos de participación. Es decir, no ha supuesto innovaciones que promuevan, en base a las particularidades del departamento, la vigencia efectiva de los mecanismos de participación creados en el marco del proceso de descentralización. En todo caso, donde sí ha habido un avance crucial es en la creación de instancias sectoriales de concertación; más adelante, se hará una revisión de su funcionamiento, pasando de un análisis formal de la ley, al análisis de la ley en acción.

IV. Balance de los mecanismos legales de participación

4.1 El Consejo de Coordinación Regional

El primer gobierno regional de Ucayali conformó su Consejo de Coordinación Regional (CCR) en 2003 y la Ordenanza Regional (OR.) N° 04-2003-GRU/CR aprobó su primer reglamento de conformación, instalación y funcionamiento.[12] El funcionamiento del CCR en los primeros años fue irregular y accidentado. A pesar que Ucayali se había caracterizado por un sólido tejido de organización de la sociedad civil, el mayor problema fue la inasistencia de los representantes de la sociedad civil a las sesiones. En el tercer trimestre de ese año se frustraron 3 sesiones por su inasistencia y el representante del Colegio Médico no asistió a ninguna sesión en todo el año. En 2004 no se registra ninguna sesión. En 2005

[12] Modificado parcialmente por la OR. 015-2005-GRU/CR.

se llevaron a cabo 4 sesiones, y en 2006, hubo 3. En ella se regularizó la situación del CCR: se aprobó su reglamento, se emitió opinión técnica sobre el Presupuesto Participativo y sobre el Equipo Técnico.[13] El balance del funcionamiento del CCR en el primer periodo de gobierno regional (2003-2006) resulta negativo. Es importante puntualizar que una razón importante de su fracaso fue el escaso interés y compromiso de los representantes de las organizaciones de sociedad civil evidenciado por la inasistencia reiterada.

Un hito importante –coincidente con el ingreso de nuevas autoridades- es el reglamento de elección de representantes de la sociedad civil (OR. N° 017-2007-GRU/CR). Si bien el reglamento no modificó el restrictivo requisito de personería jurídica de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y mantiene la regla de que el libro de registro se abre cada año, incorpora algunos aspectos importantes. Así, incluye a las organizaciones creadas o reconocidas por ley con autonomía organizativa y no estén adscritas a un órgano estatal con el objeto de ampliar la convocatoria de organizaciones. De otro lado, añade el requisito de que las organizaciones sociales deben además estar inscritas en el Registro Único de organizaciones sociales del gobierno regional establecido por la OR. N° 02-2004-GRU/CR (29.4.04), que hasta entonces no se había implementado. Si bien ello es un trámite adicional, no es necesariamente una barrera de acceso: el potencial del Registro Único de organizaciones sociales donde ha sido implementado (desde su introducción en la legislación peruana con el Acuerdo N° 197 de la MML, en 1984) es ser un mecanismo de control de la legitimidad de la dirigencia de las organizaciones sociales y por tanto, de reconocimiento formal de la organización, lo que en el futuro podría sustituir el requisito (que si es una barrera de acceso) de la personería jurídica.

El aporte más importante del reglamento fue sin embargo, el establecimiento de cuotas de representación por sectores sociales: se asignó 20% a las organizaciones femeninas; 20% a las organizaciones de jóvenes; y, 15% a las organizaciones indígenas. Si bien la norma es imposible de aplicar es sentido estricto debido a que sólo hay 3 representantes de OSC en el CCR, si ha tenido aplicación en el caso de las organizaciones femeninas e indígenas desde entonces. Ello parece expresar la sensibilidad de las autoridades recién ascendidas (reelegidas para el periodo 2011-2014) por la representación de las mujeres y los indígenas.

¿Quiénes han representado a la sociedad civil en el CCR de Ucayali? El Cuadro 7 muestra la composición de la representación social. Se percibe el efecto del reglamento de elección de representantes de la sociedad civil desde 2008; mientras que en los anteriores no hay representantes indígenas y sólo una representante de organizaciones femeninas, en los siguientes hay siempre un representante de cada uno de estos grupos. Desde ese punto de vista, el CCR se ha democratizado incorporando dos sectores tradicionalmente excluidos.

Cuadro 7. Gobierno Regional de Ucayali. Representantes de sociedad civil en el CCR

Año	Nombre	Organización social
2003-2004 (*)	Eddi Zegarra	Colegio Médico
	Roberto Vela Pinedo	Colegios profesionales
	Severo del Castillo	Asociación de hoteles y restaurantes y afines
2005-2007 (**) (***)	Manuel Rocha Gonzáles	Colegio de Administradores
	Rubén Ruiz Cenepo	Asociación de hoteles y restaurantes
	Martha Bustamante Chávez	Red Nacional de promoción de la mujer
2008-2009	Irma Vibas	Asociación de productoras

[13] Proyecto PARTICIPA PERU. Vigila Perú. Reportes de Vigilancia 2003-2006.

	Juan Cotrina	CLAS 7 de Junio
	Ydelfonso Campos	Organización Indígena Regional Atalaya - OIRA
2010-2011	Juana Castagne	Red Nacional de promoción de la mujer
	Jorge Ruíz Rojas	Cámara de Comercio, Industria y Turismo
	Guillermo Gómez Canayo	Federación de Comunidades Nativas FECONAU

(*) En 2003-2004, un alcalde distrital fue elegido miembro del CCR.
(**)Elección fue el 13 de junio, pero fue anulada. La elección se hizo el 31 de Diciembre de 2005.
(***) Según la Defensoría, en esa elección se cumplió con la cuota de mujeres y de indígenas
Fuente: www.regionucayali.gob.pe

Sin embargo, la base social de representación del CCR no es ni tan amplia ni tan democrática. Desde el inicio de la descentralización, el número de OSC inscritas para el CCR no ha sido muy numeroso en relación al universo de organizaciones en Ucayali. Lo más grave es sin embargo, que no se ha incrementado y la tendencia es a la disminución.

Cuadro 8. Gobierno Regional de Ucayali. Organizaciones de la sociedad civil inscritas para el CCR

Periodos	Número de organizaciones inscritas
2003-2004	19
2005-2007	19
2008-2009	(*)
2010-2011	13

(*) No fue posible encontrar la información, a pesar de haberla solicitado al gobierno regional.
Fuente: Defensoría del Pueblo

El Portal de Transparencia del Gobierno Regional no ha incluido la relación de organizaciones de la sociedad civil registradas para el CCR en ninguno de los períodos, incluidoel actual.. La información sobre el número de OSC registradas proviene de los Informes de la Defensoría del Pueblo. De acuerdo a los informantes, y a la tendencia del proceso en Ucayali, no parece haber indicios de que se produzca un incremento en el futuro inmediato.

Sobre el funcionamiento del CCR, la información disponible en el Portal de Transparencia se limita a 2008 y 2009. No hay información de los años anteriores, y tampoco de 2010. De la información recogida se infiere que a partir de la presidencia de Jorge Velásquez, el funcionamiento del CCR se regularizó y superó los problemas de irregularidad que arrastraba desde 2003. Los Cuadros 9 y 10 indican que se realizaron por lo menos las dos sesiones anuales que dispone la ley, que la asistencia fue regular y que las fechas de la convocatoria no se frustraron por falta de quórum.

Cuadro 9. Gobierno Regional de Ucayali. Asistencia a sesiones de CCR. 2008

Nombre	Representación	1ª. Sesión	2ª. Sesión
Jorge Velásquez	Presidente Regional	X	X
Luis Valdez	Alcalde provincial Coronel Portillo	X	X
Francisco Mendoza	Alcalde provincial Atalaya	X	X
Tony Tang	Alcalde provincial Padre Abad	X	X
Emilio Montes	Alcalde provincial Purús	X	-
Marcos Guerra	Alcalde representante de municipalidades distritales	-	X
Irma Vibas	Asociación de productoras	X	X
Juan Cotrina	CLAS 7 de Junio	X	X
Idelfonso Campos	Organización Indígena Regional Atalaya OIRA	X	-

Fuente: www.regionucayali.gob.pe

Cuadro 10. Gobierno Regional de Ucayali. Asistencia a sesiones de CCR. 2009

Nombre	Representación	1 Sesión	2 Sesión	3 Sesión
Jorge Velásquez	Presidente Regional	X	X	X
Ulises Briceño	Alcalde provincial Coronel Portillo	X	X	-
Francisco Mendoza	Alcalde provincial Atalaya	X	X	X
Tony Tang	Alcalde provincial Padre Abad	-	-	X
Emilio Montes	Alcalde provincial Purús	-	-	X
Marcos Guerra	Alcalde representante de municipalidades distritales	-	-	X
Irma Vibas	Asociación de productoras	X	X	X
Juan Cotrina	CLAS 7 de Junio	X	X	X
Idelfonso Campos	Organización Indígena Regional Atalaya OIRA	X	X	X

Fuente: www.regionucayali.gob.pe

A diferencia de los periodos anteriores, los representantes de la sociedad civil tuvieron una asistencia regular, y más bien fue notoria la ausencia de los alcaldes provinciales y el representante de las municipalidades distritales.

Aún en esas condiciones, el rol real del CCR es poco relevante en la gestión regional y en la vida política ucayalina. Si bien la LOGR establece que, además de emitir opinión sobre el presupuesto participativo, el plan de desarrollo regional concertado, el plan anual y los lineamientos estratégicos generales de la gestión, también puede tener otras funciones cuando así lo consulte o solicite el Consejo Regional (Art. 11-b). Esto sin embargo, no ha ocurrido y el CCR no ha tenido más atribuciones que las que la ley ha dispuesto. Sin embargo, como en otros gobiernos regionales, el CCR no ha desempeñado las funciones atribuidas legalmente, ni aquellas previstas en el Instructivo del Presupuesto Participativo.[14] Al parecer, su labor más significativa ha sido suscribir el acta de acuerdos del proceso del presupuesto participativo al final del proceso, ya que es un requisito legal.

Funcionamiento del CCR

Para conocer las funciones que realmente cumple el CCR en Ucayali, ha sido ilustrativo revisar las actas del 2008 y 2009.[15]

En la primera sesión de 2008 (Junio, 10) se aprobó el reglamento del proceso del presupuesto participativo y la propuesta de conformación del Equipo Técnico planteada por un representante de la sociedad civil, que no incluyó ningún representante de la sociedad civil; asimismo se aprobó el plan de trabajo del CCR; y la relación de proyectos financiados con recursos del fondo de la Ley N° 29175[16], por un monto de S/.55´400,000, aunque no queda claro si se trata de proyectos priorizados en el proceso de presupuesto participativo. La segunda sesión (Agosto, 12) se acordó modificar el presupuesto participativo transfiriendo recursos a otros proyectos, y aprobó incorporar 5 proyectos al financiamiento de Ley N° 29175.

[14] Cf. MEF Instructivo del Presupuesto Participativo 2010. Instructivo N° 01-2010-EF/76.01, aprobado por Resolución Directoral N° 07-2010-EF/76.01; p. 14. Las funciones que le asigna al CCR son: a) participar y promover activamente el proceso; b) responder a las convocatorias que realicen las autoridades regionales, c) coordinar la incorporación de los proyectos de inversión en el presupuesto institucional correspondiente, d) apoyar al Comité de Vigilancia en el cumplimiento de las acciones acordadas en el Presupuesto Participativo

[15] Esto se debe a que, como se mencionó, el Portal de Transparencia sólo incluye las actas de estos dos años.

[16] Ley N° 29175. Complementa el D.Leg. N° 978, estableciendo la entrega a los gobiernos regionales y locales de la selva y de la Amazonía, para inversión y gasto social, del íntegro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población.

En 2009, hubo 3 sesiones de CCR. En la primera (Marzo, 10), se encargó a la Gerencia de Planeamiento actualizar el proyecto de conformación, instalación y funcionamiento del CCR y su posterior aprobación por ordenanza regional; se acordó reembolsar viáticos y pasajes al representante de OSC de Atalaya; se aprobó el reglamento del proceso del presupuesto participativo; y, se ratificó la composición del Equipo Técnico, es decir, sin participación de la sociedad civil. En la segunda sesión (Julio 7) se dio cuenta que el equipo técnico no se había reunido todavía porque las municipalidades provinciales no habían designado sus representantes. Se decidió que cuando se complete la designación, el equipo técnico elaborará el cronograma de actividades del CCR y de los presupuestos regional, provinciales y distritales.

Finalmente, en la tercera sesión (Junio 2) se aprobaron los proyectos de reglamento de elección de representantes de la sociedad civil, y de reglamento de funcionamiento del CCR, como se acordó en sesión anterior. Asimismo, se aprobó transferir recursos de un proyecto a otro "por ya no ser prioritario" y dar un plazo adicional a la municipalidad provincial de Coronel Portillo para que presente el proyecto aprobado de mercado minorista.

De las actas revisadas se evidencia que los reglamentos del CCR (elección de representantes de OSC y de funcionamiento) y del proceso del presupuesto participativo son revisados y concertados en el CCR. El resto de decisiones se limitan a modificar el presupuesto participativo, por lo general, a iniciativa del Gobierno Regional. De otro lado, los representantes de las OSC no parecen tener mayor iniciativa en la construcción de la agenda: las actas se limitan a señalar que el Presidente Regional la propone y por lo general se aprueba tal cual. Cabe mencionar que la única iniciativa de un representante de la sociedad civil planteó modificar la composición del equipo técnico, sin incluir ningún representante de la sociedad civil.

No hay evidencia que la Presidencia Regional o el Consejo Regional hayan consultado al CCR sobre sus atribuciones legales: Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan Anual y los lineamientos estratégicos generales de la gestión.

Relación de los representantes de la sociedad civil en el CCR y representados

Un problema grave del CCR es que, al parecer, no hay mayor relación de los representantes de las OSC con sus electores, o con los agentes participantes o con la sociedad civil en su conjunto. No se conocen ni se han mencionado acciones de rendición de cuentas o información de los representantes. Ello, a pesar que el Reglamento regional del CCR dice que los representantes tienen el derecho y la obligación de coordinar las iniciativas a presentar (suyas o de las organizaciones sociales) y de informar sobre el funcionamiento del CCR (art. 29), así como la obligación de presentar informes por escrito tras cada periodo de sesiones. Esta situación evidencia que los problemas del CCR no se deben sólo a las autoridades, sino también a la inacción y falta de iniciativa de los representantes de las OSC. En realidad, a la base del problema está la representatividad de la sociedad civil en este órgano de participación.

La revisión del funcionamiento del CCR arroja un balance básicamente negativo donde el eje del problema está en el escaso interés y compromiso de los representantes de la sociedad civil con la participación y sobre todo, con sus representados. Si bien es cierto que el gobierno regional no parece haber hecho mucho para promover una performance más participativa, el problema parece estar al otro lado de la mesa. La crisis de las

Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC es global, y los representantes sociales no están funcionando como efectivos representantes de las organizaciones que los eligieron. Como señala el Informe de campo para la Evaluación Rápida de campo sobre participación, "la representación de la sociedad civil organizada en los consejos de coordinación regional (…) es limitada a la persona en muchos casos, a la organización de base en otras, y en ningún caso, se siente representar a la sociedad civil del (…) departamento".[17] Pero más grave es que tampoco los representados (sus electores) o los agentes participantes ni las demás organizaciones sociales los perciben como tales, ni les piden rendición de cuentas, ni informes, y tampoco buscan promover iniciativas a través de ellos. Las organizaciones sociales registradas para el CCR tampoco se han organizado ni han constituido una instancia similar a la Asamblea de Electores de Piura o de Lambayeque.

Estamos entonces ante un marco legal que propone una oferta participativa –aunque con limitaciones- a una sociedad civil cuyas organizaciones no demuestran estar interesadas en ella, ni tienen una demanda clara de participación, por lo menos en esta instancia, y bajo esta modalidad y procedimiento.

4.2 El Consejo de Coordinación Local

El funcionamiento de los Consejos de Coordinación Local- CCL en las municipalidades provinciales revela serios problemas. Los portales de estos gobiernos locales no registran información alguna sobre estas instancias de participación en sus secciones de transparencia y de participación ciudadana, aunque en el caso de Coronel Portillo y de Atalaya hay algunas vagas referencias al tema. Más que un defecto del portal o un error del funcionario responsable, esta situación evidencia la escasa o nula importancia del CCL en las municipalidades provinciales de Ucayali. No cabe duda que la municipalidad ha cumplido con la ley al constituirlo y a elegir a los representantes de la sociedad civil. Pero, obviamente eso no significa que cumpla con sus objetivos.

Las duras críticas al CCL de Atalaya registradas en la evaluación rápida de campo de 2009 ilustra claramente este argumento. Un funcionario municipal dice: "hay el CCL, pero no está siendo muy operativo, no está funcionando porque no conocemos que haya tenido alguna reunión."[18] La situación, no parece ser distinta en las municipalidades distritales como lo evidencian las referencias a los casos de Sepahua y Tahuanía citadas en el mencionado informe.

La situación es compleja pues no parece haberse presentado (o por lo menos, no hay evidencia registrada) de reacción alguna de las organizaciones de la sociedad civil frente a las autoridades municipales, más allá de la queja y reclamo.

4.3 Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es el derecho de participación más importante establecido por el marco legal descentralista. Ello, sobre todo debido a que abre a la participación un área de gestión que tradicionalmente ha sido excluido de todo tipo de ingerencia que no sea la de las autoridades y funcionarios. Por ello, la expectativa de los ciudadanos y las

---

[17] USAID/ PERU ProDescentralización. Informe de campo Ucayali. Reporte interno hecho para la Evaluación Rápida de campo sobre Participación y Descentralización, en 2009.

[18] USAID/ PERU ProDescentralización. Informe de campo Ucayali. Reporte interno hecho para la Evaluación Rápida de campo sobre Participación y Descentralización, en 2009. Entrevista a Lenin Escudero.

organizaciones sociales ha sido muy grande desde el inicio de la gestión de los gobiernos regionales.

El marco legal del presupuesto participativo está incorporado en el conjunto de normas de la descentralización: Ley de Reforma Constitucional, Ley de Bases de la Descentralización, Ley orgánica de Gobiernos Regionales (y su modificatoria), Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento. El Ministerio de Economía y Finanzas- MEF ha aprobado anualmente instructivos para la implementación del proceso del presupuesto participativo. El Instructivo anual del MEF (Instructivo anual en adelante) se ha convertido en la herramienta metodológica capital del proceso. Si bien el modelo es complejo y tiene diversos problemas, el presupuesto participativo fue percibido por la ciudadanía y sus organizaciones como un instrumento que les permitiría participar en las decisiones de asignación del gasto, y de esta manera, colocar en el presupuesto sus principales necesidades y demandas.

Sin embargo, algunas modificaciones empezaron a complejizar el marco legal y político del presupuesto participativo. De un lado, la pérdida de importancia del CCR como actor clave del proceso debido a la introducción de los agentes participantes, debilitó las posibilidades de concertación efectiva, y propició la atomización de las demandas, y el consiguiente debilitamiento del poder de negociación del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. De otro lado, el MEF fue progresivamente introduciendo una serie de restricciones de diversa naturaleza que han limitado el ámbito de proyectos posibles de ser incorporados al presupuesto participativo.

A pesar de ello, el presupuesto participativo generó grandes expectativas porque es el mecanismo que los ciudadanos perciben como medio para satisfacer algunas necesidades y demandas altamente valoradas. Tras varios años de vigencia, la expectativa ha sido reemplazada por el escepticismo y el desencanto: se alega que no se consiguen logros efectivos que beneficien a la mayoría de la población, los compromisos de ejecución de proyectos no se cumplen y se introducen cambios a lo largo del ejercicio, sin información a la ciudadanía ni al CCR. De otro lado, también hay quienes alegan que debido a los requisitos que pone el MEF, las organizaciones de sociedad civil no pueden presentar proyectos viables, y que ello hace que la mayoría de proyectos priorizados sean aquellos presentados por el gobierno regional y los gobiernos locales.[19]

Los argumentos críticos también provienen de los gobiernos regionales que sostienen que las organizaciones sociales tienen intereses particularistas y que buscan su provecho propio, aún a costa de otras y del interés común; y que vienen sólo a pedir y si no incluyen su proyecto, protestan y se convierten en oposición política.[20] Alegan además, que las organizaciones sociales no comprenden el sentido del presupuesto participativo y no están capacitados para participar.

Más allá de los encantos y desencantos sobre el presupuesto participativo, es evidente que atraviesa por un periodo crítico. Hay problemas de diverso tipo. El marco legal tiene serios problemas de coherencia y viabilidad; los gobiernos regionales (y locales) no tienen

[19] Una revisión de los principales argumentos críticos de la ciudadanía aparecen en: USAID/Perú ProDescentralización- Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza. Participación y Descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas. Evaluación rápida de campo. Lima, 2009.

[20] Jorge Ruiz Marina, Gerente de Planificación, presupuesto y ordenamiento territorial del gobierno regional de Ucayali dice que el descontento es producto de la oposición política, concretamente, el Frente de Defensa de Ucayali. Entrevista de Octubre 15, 2011.

voluntad política, ejercen seria resistencia a la vigencia efectiva a la participación, y carecen de una relación orgánica con la sociedad regional y local. Por su parte, las organizaciones de sociedad civil tienen serias debilidades de representatividad, un acentuado particularismo y una fuerte atomización.[21]

Para comprender las razones de esta situación (que es de dimensión nacional) y sus particularidades en Ucayali revisaremos algunos aspectos clave de la experiencia de este mecanismo de participación entre 2009 y 2011.

Anualmente, el gobierno regional de Ucayali regula el proceso del presupuesto participativo a través de un reglamento aprobado mediante una ordenanza. Salvo cambios en la normatividad (que han sido pocos) el reglamento ha tendido a repetirse. En los últimos años sin embargo se han introducido dos cambios sustanciales. De un lado, se modificó la composición del Equipo Técnico: pasó de estar conformado por 2 profesionales de la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial en representación del gobierno regional, y 3 profesionales propuestos por el Consejo de Coordinación Regional[22], a conformarse íntegramente por actores estatales: 4 representantes del gobierno regional, 4 de las municipalidades provinciales, y 1 de las municipalidades distritales.[23] De esa forma, se suprimió la representación de la sociedad civil. Vale la pena señalar que esta modificación fue aprobada en el CCR a iniciativa de un representante de la sociedad civil. El resultado es que actualmente el Equipo Técnico –cuyo rol es crucial en el proceso- está controlado absolutamente por organismos estatales.

La segunda modificación importante es la introducción de un nuevo requisito de registro como agente participante. El art. 12 de los Reglamentos de 2008 y 2010 señala que "Para inscribirse en el Libro de Registro, las organizaciones de la sociedad civil debidamente organizadas deben ser personas jurídicas de derecho privado debidamente inscritas en los registros respectivos", para lo cual deberán presentar copia fedateada de la constancia de la inscripción en los registros. Este requisito es flagrantemente restrictivo, pero además violatorio de la ley: ni la Ley marco del presupuesto participativo, ni su reglamento establecen este requisito y tampoco lo han hecho los Instructivos anuales del MEF. Más aún, la ficha de inscripción de los agentes participantes sugerida en este instrumento comprende los siguientes rubros: a) Nombre y apellidos, b) DNI; c) Asociación u organización que representa; d) Cargo; e) Sexo, f) tipo de organización y, g) número de asociados de la organización que representa.[24] Lo más grave es que este requisito, que es abiertamente ilegal, ha sido aprobado y aplicado, sin que el CCR o los representantes de la sociedad civil lo hayan impugnado o siquiera protestado por ello. Tampoco alguna organización social de Ucayali lo ha hecho.

Estos cambios en el reglamento del presupuesto participativo evidencian la tendencia del gobierno regional a restringir las condiciones de acceso de las organizaciones de sociedad civil al presupuesto participativo.

---

[21] Como se aprecia en el Cuadro 12, la mayoría son organizaciones de base y no de carácter regional o de segundo grado, o siquiera provincial

[22] Art. 10 del Reglamento del proceso del Presupuesto Participativo Año Fiscal 2008, N° 001-2007-GR Ucayali-P de 24 de Abril, 2007.

[23] Art. 10 del Reglamento del proceso del Presupuesto Participativo Año 2010, N° 001-2011-2007-GRU-P de23 de Junio de 2011.

[24] Cf. MEF. Instructivo del Presupuesto Participativo 2010. Instructivo N° 01-2010-EF/76.01, aprobado por Resolución Directoral N° 07-2010-EF/76.01. Anexo 5. Formato para el registro de agentes participantes (información mínima).

Pero los problemas del presupuesto participativo en Ucayali son más complejos todavía. Un interesante indicador de la situación tiene que ver con quiénes son los agentes participantes. El Instructivo anual 2010 –como los anteriores- señala el carácter de las organizaciones e instituciones que deben participar en el proceso (Cuadro 11).

Cuadro 11. Actores sugeridos para el proceso del presupuesto participativo regional por tipo

Tipo	Actores
Sector público	Dependencias u organismos del gobierno nacional que operan en el departamento
	Alcalde provincias y distritales
	Asociaciones de municipalidades
Instancias de concertación	Consejo de Coordinación Regional
	Mesa Regional de concertación de lucha contra la pobreza
	Consejo, comités o mesas regionales de educación, salud, defensa civil y otros temas normados por el nivel nacional
	Otras instancias de concertación
Organizaciones sociales de base	Federaciones, redes u otras organizaciones de segundo nivel de organizaciones sociales de base del departamento
Actores económicos	Cámaras de comercio, turismo y similares
	Gremios y organizaciones departamentales de empresarios, productores rurales u otros
	Empresas o agentes económicos más importantes del departamento
Servicios públicos	Empresas de servicios públicos de alcance multiprovincial
	Principales centros educativos y servicios de salud privados
Otras instituciones	Universidades
	Institutos superiores y tecnológicos
	Colegios profesionales

Fuente: MEF. Instructivo del Presupuesto Participativo 2010. Instructivo N° 01-2010-EF/76.01, aprobado por Resolución Directoral N° 07-2010-EF/76.01. Anexo 4. Relación de actores que se sugiere invitar al proceso del presupuesto participativo.

La racionalidad que está a la base de esta selección de tipos de organizaciones e instituciones, tiene que ver con el carácter regional y multi-provincial que se supone debe tener el presupuesto participativo regional. Es decir, se trata de un espacio que no está destinado a priorizar proyectos que son de competencia de las municipalidades provinciales y distritales.

Sin embargo, la relación de agentes participantes del pp regional entre 2009 y 2011 muestra que la mayoría no se ajustan a esta lógica del presupuesto participativo regional, ni a las estipulaciones del Instructivo anual. Entre 2009 y 2011 se registraron 112 agentes participantes, de los cuales sólo 36 reúnen dichas características: 77 agentes participantes no estaban legalmente aptos para participar. Ello se debe sin duda a la negligencia del gobierno regional, pues no verifica adecuadamente ("identificación" es el término legal utilizado) los requisitos de las organizaciones sociales e instituciones privadas y públicas. La consecuencia es que se generan expectativas que no pueden ser cumplidas y se produce frustración en las organizaciones sociales. Aunque cuando se revisan los proyectos priorizados, aparecen de manera sorprendente algunos que tienen impacto local, como es el caso de proyectos de infraestructura en instituciones educativas.[25] Esta situación podría ser un indicativo de la escasa importancia que el gobierno regional otorga al proceso de presupuesto participativo.

[25] En el presupuesto participativo 2009 hubo 4 proyectos priorizados de infraestructura en instituciones educativas todas de la provincia de Coronel Portillo; en 2010, fueron 3 proyectos de infraestructura, también todas en instituciones educativas de Coronel Portillo.

Del total de 112 agentes participantes, los tipos de organizaciones con mayor interés en participar en el presupuesto participativo son: las instituciones educativas públicas y los asentamientos humanos y demás organizaciones de pobladores. Además, las propuestas y proyectos que presentan estas organizaciones no suelen cumplir con los requisitos técnicos establecidos por el MEF, y -salvo algunas excepciones- no suelen ser priorizados. Ello explicaría por qué su número va disminuyendo a lo largo de los años.

El aspecto más relevante del Cuadro 12 es que en todos los tipos de institución y organización hay una disminución del número de agentes participantes. Explicar cómo en un periodo de tres años el número de agentes participantes se redujo de 68 a 42 y finalmente a 12 sólo es posible si se atribuye a la insatisfacción en los resultados.

Cuadro 12. Agentes participantes en procesos de presupuesto participativo 2009- 2011

Sector	Tipo de organización	2009	2010	2011
Urbano	Vecinal	1	1	--
	Asentamiento Humano	22	7	3
	Organización de AA.HH.	2	1	--
	Caserío	--	2	1
Salud	Agentes comunitarios	1	--	--
	Gobierno Regional	1	--	--
	CLAS	3	2	--
Finanzas	Empresa	1	--	--
Empresa privada	Gremio	--	1	--
Pesquería	Asociación de productores	1	--	1
Cultura	Gobierno Regional	1	--	--
Educación	Educación superior no universitaria	3	--	--
	Institución educativa	14	12	1
	CETPRO	--	5	--
	Universidad	--	1	--
ONG		4	--	2
Defensa Civil	Estado	1	--	--
Agrario	Organización de productores	2	--	--
	Empresa comunal	1	--	--
	Asociación de productores	4	1	2
	Organización gremial	--	1	--
Trabajadores	Sindicato	1	--	--
Mujeres	Indígenas	1	--	--
	Club de madres	--	1	--
Discapacitados	Federación	1	--	--
Indígenas	Comunidad Nativa	1	2	--
	Gobierno Regional	--	1	--
Municipalidad	Centro poblado	--	2	--
	Distrital	--	--	1
	Provincial	--	--	1
Enfermeras	Colegio profesional	--	1	--
Investigación	Gobierno Regional	--	1	--
No identificadas		2	--	--
TOTAL		**68**	**42**	**12**

Fuente: www.regionucayali.gob.pe

Esto también se evidencia si tomamos en cuenta el número de agentes participantes que se registran más de una vez: 92 agentes participaron una sola vez en los tres años; 10 participaron dos veces, y ninguno tres o más veces. Parece evidente que así como las

experiencias satisfactorias de participación tienden a incrementar la participación, la frustración es consecuencia de experiencias insatisfactorias. Este parece ser el caso de Ucayali en los últimos años.

Un factor negativo en la experiencia del presupuesto participativo en Ucayali es la ausencia de correspondencia entre el presupuesto participativo y el Plan de desarrollo regional concertado- PDRC. Si bien la revisión del PDRC es el primer momento del proceso del presupuesto participativo, esta fase parece haberse convertido en un ritual vacío de contenido y de sentido. La revisión de los proyectos priorizados no termina de demostrar una relación de coherencia con el PDRC. Este problema no es exclusivo de Ucayali, pues es común a todos los gobiernos regionales, pero ni el gobierno regional ni las organizaciones sociales han demostrado esfuerzos por enfrentarlo adecuadamente.

A ello se añade el impacto restrictivo que han tenido las condiciones para la presentación de proyectos que ha dispuesto el MEF: a) que el monto sea no menor de S/.3 millones de soles; b) que tenga impacto regional lo que se expresa en que beneficie a tres distritos o a dos provincias por lo menos, o por lo menos, 5% de la población; c) que el proyecto se presente a nivel de perfil y que tenga viabilidad declarada en el marco del SNIP y su código respectivo. Incluso desde 2010 se exige que el perfil esté elaborado y esté registrado en el banco de proyectos del SNIP. Es evidente que proyectos con este tipo de características no son posibles de ser elaborados por las organizaciones de la sociedad civil, salvo que se trate de sectores empresariales u organizaciones de base que cuenten con un apoyo específico de agencias de la cooperación internacional. En Ucayali, no se están verificando estas condiciones.

La consecuencia, desde hace algunos años, es que la mayoría de proyectos priorizados en el proceso son aquellos presentados por el gobierno regional a través de sus gerencias o direcciones sectoriales.[26] De esa forma, las organizaciones de la sociedad civil ven frustradas sus expectativas y tienden a dejar de participar.

Esto explica por qué los proyectos de impacto regional y provincial han tendido a ser los más numerosos, como muestra el Cuadro 13.

Cuadro 13. Proyectos priorizados en el presupuesto participativo por impacto territorial 2009- 2011

Ámbito territorial	2009	2010	2011	TOTAL
Multiprovincial	6	4	5	15
Provincia Coronel Portillo	3	0	0	3
Provincia Atalaya	2	0	3	5
Provincia Padre Abad	4	1	0	5
Provincia Purús	1	0	0	1
Distrito Manantay (Coronel Portillo)	1	1	0	2
Distrito Yarinacocha (Coronel Portillo)	1	1	1	3
Distrito Callería (Coronel Portillo)	1	1	1	3
Distrito Nueva Requena (Coronel Portillo)	0	1	1	2
Distrito Campo Verde (Coronel Portillo)	0	1	2	3

[26] Entrevista con Lutgardo Gutiérrez, Gerente de Desarrollo Social. Manuel Cenepo ,de la Gerencia de Presupuesto encargado del proceso de presupuesto participativo corroboró esta información. El portal de transparencia del gobierno regional incluye- aunque sólo para 2009- una relación de los proyectos priorizados por proponente. Del total de 22 proyectos, 13 fueron presentados por el gobierno regional, 3 por municipalidades provinciales, 3 por municipalidades distritales, 2 por instituciones educativas y 1 por una organización de sociedad civil.

Distrito Masisea (Coronel Portillo)	0	0	1	1
Distrito no identificado (Coronel Portillo)	2	0	0	2
Distrito Curimana- (Padre Abad)	1	0	0	1
Distrito Sepahua (Atalaya)	0	1	0	1
Distrito Raymondi (Atalaya)	0	1	0	1
TOTAL	**22**	**12**	**14**	**48**

Fuente: www.regionucayali.gob.pe

De otro lado, es importante constatar que el porcentaje de recursos asignados al presupuesto participativo por el gobierno regional suele ser reducido, y con el tiempo ha tendido a disminuir más. El Cuadro 14 muestra la tendencia a la baja en relación al Presupuesto Institucional de Apertura- PIA. Esta situación es otro factor que contribuye a la baja de la participación de la sociedad civil en este proceso.

Cuadro 14. Proyectos priorizados en el presupuesto participativo en relación con el PIA (en soles) 2009- 2011

Año	PIA	Monto asignado al Presupuesto Participativo	% respecto del PIA
2009	315´278,048	12´538,511	3.97%
2010	324´134,216	12´754,258	3.93%
2011	348´813,116	9´640,994	2.76%

Fuente: www.regionucayali.gob.pe

Finalmente, un tema clave del desempeño del presupuesto participativo como mecanismo de participación democrático es el cumplimiento de los acuerdos. Sobre este tema no hay evidencia empírica suficiente como para tener una imagen verosímil de esta situación. Sin embargo, el Gerente de Planeación, Presupuesto y Ordenamiento Territorial, Jorge Ruiz, señaló que los acuerdos del presupuesto participativo se cumplían y que los cambios eran mínimos.[27] Su versión fue corroborada por la única fuente directa disponible: las actas del CCR de 2008 y 2009 que evidencian que, a iniciativa del gobierno regional, hubo algunos cambios en la asignación de recursos y que todos fueron aprobados. En términos generales se puede decir, que no fueron muchos proyectos, ni los montos fueron especialmente significativos. La otra fuente consultada fue el Comité de Vigilancia, pero su presidente demostró carecer de todo conocimiento sobre el proceso del presupuesto participativo.[28]

La revisión del presupuesto participativo como mecanismo de participación en el nivel regional revela que la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil ha sido frustrante y altamente insatisfactoria. En ello concurren diversas razones: los problemas propios del marco normativo que tienen un carácter restrictivo y; los exorbitantes requisitos técnicos que ha establecido el MEF para la presentación de proyectos que impiden que las organizaciones de sociedad civil tengan posibilidad de hacerlo. Siendo estos factores, comunes a todos los gobiernos regionales, la situación en Ucayali es mucho más crítica que en los demás. Ello se explica por la resistencia del gobierno regional al presupuesto participativo y las duras condiciones de acceso que establece tanto en la normatividad regional (es ilustrativo el caso del ilegal requisito de personería jurídica para ser agente participante), como en las relaciones con las organizaciones. Las evidencias presentadas no hacen sino confirmar las pobres expectativas de la sociedad civil ucayalina

[27] Entrevista a Jorge Ruiz Marina, Gerente de Planificación, Presupuesto y Ordenamiento Territorial. Octubre 15, 2011.
[28] Cf. La sección sobre el Comité de Vigilancia de este estudio.

en la evaluación rápida de campo de 2009 conducida por el Proyecto USAID/ProDescentralización y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

Sin embargo, cabe llamar la atención sobre el papel que ha jugado la sociedad civil y sus organizaciones en la actual situación. Las organizaciones parecen haber reforzado sus rasgos particularistas y haber debilitado aún más, su precaria representatividad. Parece además, haberse configurado una crisis del liderazgo social, que incrementa las oportunidades de relaciones clientelistas e, incluso, de corrupción. La crisis actual del presupuesto participativo requiere también de un cambio en las organizaciones de la sociedad civil.

Presupuesto participativo a nivel municipal

El proceso de presupuesto participativo en las municipalidades provinciales enfrenta problemas similares o peores que los del gobierno regional. El más grave es la debilidad (y ausencia en la mayoría de casos) de la información registrada en los portales de transparencia. No cabe duda que todas las municipalidades provinciales llevan a cabo su proceso de presupuesto participativo, tal como lo prescribe la ley, pero la ausencia de información hace que no sea posible conocer el adecuado cumplimiento del objetivo de este mecanismo, ni la calidad democrática del proceso. Tan sólo las municipalidades provinciales de Coronel Portillo y Atalaya consignan información sobre este tema.

La Municipalidad Provincial de Coronel Portillo –que sólo registra información sobre el proceso del presupuesto participativo del ejercicio 2012- no sólo cumple con la ley, sino que ha reglamentado el proceso a través de una ordenanza municipal y que incluye un procedimiento innovador y democrático. En vez de un solo proceso con talleres seguidos en un solo lugar, ha previsto la realización de dos talleres previos de carácter zonal.[29] Esto es importante porque permite que las localidades o zonas de la provincia participen de manera directa en su propio territorio y a través de sus organizaciones locales. En el proceso del presupuesto participativo 2012 hubo talleres en el Centro Poblado San Juan, el caserío Tacshitea y en la ciudad de Pucallpa donde se presentaron propuestas de proyectos y se priorizaron aquellos que entrarán al proceso final. En el Centro Poblado San Juan participaron 43 personas, en el caserío Tacshitea hubo 37 personas y en Pucallpa hubo 92 personas. En ambos casos, el número incluye a no menos de 10 funcionarios municipales. Lo lamentable es que la información no registra a las organizaciones sociales participantes; aunque se conoce que en el caso de Tacshitea, la mayoría de representantes pertenecían a comunidades nativas. Ello demuestra que el mecanismo de talleres zonales permite, por lo menos en principio, una mayor representatividad de las organizaciones indígenas.

El taller final fue el espacio de encuentro de los agentes participantes delegados de las zonas y de los proyectos priorizados en su taller local. Se registraron 88 agentes participantes que acordaron priorizar 20 proyectos.[30] La representación por localidades no se reflejó en una distribución más equitativa de los proyectos: mientras 15 proyectos eran

[29] La innovación no parece haber sido aprobada por las actuales autoridades, sino que viene de anteriores gestiones. En la web: www.municportillo.gob.pe se menciona que en el anterior proceso de presupuesto participativo también hubo talleres en caseríos y distritos, aunque no menciona cuántos.

[30] De los 88 agentes participantes en el taller final, 35 eran de asentamientos urbanos (incluyendo asentamientos humanos, habilitaciones urbanas, asociaciones pro vivienda, urbanizaciones municipales y otros), 10 eran comunidades nativas, 6 provenían de caseríos y centros poblados, 7 eran organizaciones sectoriales (incluyendo productores, sindicatos, jóvenes, adulto mayor y otros) 4 de Instituciones Educativas y 9 de municipalidades distritales. Ello evidencia el tipo de organizaciones con mayor propensión a participación y con mayores expectativas en el presupuesto participativo.

de Pucallpa, sólo 3 fueron del Centro Poblado San Juan, y 2 del caserío Tacshitea. Esto podría explicarse por las condiciones técnicas para la priorización de proyectos, así como por la composición del Equipo Técnico que está compuesto por 13 funcionarios de la municipalidad provincial. A pesar de este resultado, el mecanismo abre posibilidades de una reversión de esta tendencia en el futuro, dependiendo del poder de negociación de los agentes participantes de las zonas. Más allá de la medida democrática de ampliar el alcance territorial de los talleres del presupuesto participativo en Coronel Portillo, no son muchas las diferencias con sus características en el gobierno regional.

La Municipalidad Provincial de Atalaya ha incorporado información dispersa. Por ejemplo, el Reglamento del proceso del presupuesto participativo y rendición de cuentas, aprobado por Ordenanza Municipal 012-2011-MPA. Como en el caso de Coronel Portillo, también hizo un taller descentralizado en Sepahua, y el otro, en Raimondi. En el presupuesto participativo 2012 consigna 26 proyectos priorizados, aunque no indica la zona beneficiada; el año anterior se priorizaron 28 proyectos, sólo uno de los cuales benefició a Sepahua. El portal no recoge ninguna información sobre el Consejo de Coordinación Local ni sobre los agentes participantes, ni el Comité de Vigilancia.

Finalmente, el portal de la Municipalidad Provincial de Padre Abad sólo recoge la convocatoria y la referencia a un taller en Villa Aguaytía (capital) y dos talleres descentralizados en los Centros Poblados de Boquerón y Huipoca. No hay información alguna sobre el Consejo de Coordinación Local, ni los proyectos priorizados, ni el Comité de Vigilancia.

Es importante destacar que la deficiencia de información sobre el presupuesto participativo en los portales de las municipalidades provincias de Ucayali es una característica predominante. Y en el caso de Purús, su ausencia es total. Más allá de las fallas de los funcionarios responsables, esta situación parece indicar la escasa o nula importancia que sus autoridades le otorgan al presupuesto participativo.

4.4 Instancias sectoriales de concertación

Desde el inicio de la descentralización se han desarrollado experiencias en las que han participado nuevas organizaciones sociales que representan a sectores emergentes que han estado muchas veces excluidos o invisibilizados, como las mujeres, los indígenas, los promotores de salud y educación, e incluso productores agrarios.

Estas experiencias son consecuencia de varios procesos paralelos. Algunas surgen en el contexto de la descentralización, otros por mandato legal (es el caso del Consejo Participativo Regional de Educación- COPARE y el Consejo Regional de Salud- CRS); otros surgen como agentes en la implementación de derechos sociales establecidos por la ley y/o políticas sectoriales (en particular, del MIMDES); también surgen por iniciativa de las organizaciones sociales, pero ello depende del poder y capacidad de negociación. A menudo, estas iniciativas suelen coordinarse con algunas autoridades regionales (consejeros, gerentes, directores sectoriales). También se verifica una redefinición del sentido de algunas organizaciones que, aun cuando no son nuevas, son convocadas para enfrentar nuevos problemas como el caso del sector privado en la promoción de exportaciones, el desarrollo de fronteras y otros. Este proceso tiene como contexto, la expansión de la ideología participativa que tuvo su auge en el inicio de la transición democrática y el arranque de la descentralización.

El espacio privilegiado en el que estas nuevas organizaciones (y también las existentes) participan fueron las llamadas *instancias sectoriales de concertación* que han sido caracterizadas como espacios de encuentro entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos regionales (o locales) para formular propuestas de política, concertar acuerdos concretos, participar en las acciones de implementación de las políticas públicas y en la vigilancia y control de su cumplimiento. Su característica central es que son espacios de carácter sectorial, conformados por agencias gubernamentales y actores sociales, económicos, culturales y demás, directamente relacionados con un área de gestión o un tema específico, que participan, a través de sus organizaciones sociales, en los procesos de toma de decisiones, así como de gestión y vigilancia de las políticas regionales. En ese sentido, son espacios participativos que aportan a crear condiciones de gobernabilidad, legitimidad de las decisiones públicas, así como de prevención y resolución de conflictos. Por ello, desde su constitución, los gobiernos regionales han creado una gran diversidad de comisiones o comités con estas características.

Ucayali no ha sido ajeno a este proceso. Desde 2003, se han creado mediante ordenanzas regionales y otras normas de rango inferior, 29 instancias sectoriales de concertación en diversas áreas de gestión y temas. Muchas fueron creadas con carácter permanente, y otras, con encargos concretos y específicos, tuvieron un carácter temporal. En otros casos, la ordenanza anuncia la creación de una instancia en el futuro (aunque no siempre sucedió) y finalmente en algunos casos, la ordenanza establece el derecho de un sector u organización a participar, pero no crea la instancia correspondiente. El Cuadro 15 presenta la producción legislativa anual de instancias sectoriales, según su carácter permanente o temporal.

Cuadro 15. GR Ucayali. Instancias sectoriales de concertación según años y tipo

Tipo de Instancia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Instancias Permanentes	1	2	2	6	-	1	2	3	1	18
Instancias Temporales	-	2	-	1	2	1	-	-	1	7
Instancias Anunciadas	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Derecho declarado sin instancia (*)	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
TOTAL	1	4	2	8	3	2	2	5	2	29

(*) Alude a la situación en la que la norma legal establece el derecho a la participación, pero no establece la instancia formal de participación.
Fuente: Diario Oficial El Peruano y www.regionucayali.gob.pe

Es importante notar que la mayoría de instancias creadas mediante ordenanza regional son de carácter permanente, y que por ello, poseen atribuciones ligadas a la gestión de las áreas a su cargo. Por esta razón, suelen expresar una suerte de "asociación" entre organismos de línea del gobierno regional y las organizaciones sociales, en la que éstas tienen un nivel de participación en los procesos de toma de decisiones. También es interesante destacar la diversidad de temas de las instancias creadas (Ver Cuadro 16). Resaltan instancias sectoriales de concertación en algunos temas que no han sido regulados en otros gobiernos regionales: es el caso de ambiente, pesquería y desarrollo de fronteras que, en todos los casos, son comisiones permanentes y tienen que ver con el tema de vigilancia ciudadana y formulación de políticas de desarrollo. Estas instancias tienen en común también, que incorporan a organizaciones sociales que antes no tenían presencia relevante en la escena

social y política regional, como son las comunidades nativas y las organizaciones de productores.

Cuadro 16. GR Ucayali. Instancias sectoriales de concertación según temas

Sector/ temática	Instancia	Carácter
Salud	Consejo Regional de Salud	Permanente
Educación	COPARE	Permanente
	Comisión para elaborar decreto regional que implementa política educativa regional de contratación y nombramiento de personal docente	Temporal
Ambiente	Comisión de monitoreo ambiental y social del gas de Camisea	Permanente
	Patronato para gestión, vigilancia, control y fiscalización de acciones para recuperación y conservación de Laguna Yarinacocha	Instancia anunciada
	Alianzas estratégicas entre sector privado y público para promover desarrollo turístico y ecológico de lagos y cochas de Ucayali	Instancia anunciada
Pesquería	Comités locales de vigilancia y control en Caseríos y Comunidades Nativas con acceso directo a espejos de agua.	Permanente
	Comisión técnica interinstitucional para asuntos pesqueros para formular estrategias de conservación y explotación de recursos pesqueros	Temporal
Asentamientos humanos	Comisión multisectorial consultiva para evaluar reversión de tierras en asentamientos humanos	Temporal
	Comisión especial para presentar iniciativas de apoyo al saneamiento físico de los asentamientos humanos y centros poblados	Temporal
Coca	Comisión multisectorial para solucionar problemas de productores de hoja de coca	Temporal
	Mesa de Diálogo con el gremio cocalero en Padre Abad	Temporal
Agricultura	Comisión Regional de Lucha contra tala y comercio ilegal de madera	Permanente
Industria	Consejo Directivo del Parque Industrial	Permanente
Agroindustria	Consejo Directivo del Parque Agroindustrial	Permanente
Desarrollo de Fronteras	Comité Regional de desarrollo de fronteras	Permanente
Violencia familiar	Mesa contra la violencia familiar y sexual para impulsar del Programa y Plan Regional	Permanente
Adulto Mayor	Comisión para cumplimiento de Plan Nacional para personas adultas mayores	Permanente
Reparaciones	Consejo de Reparaciones de Ucayali	Permanente
ZEE/ OT	Comisión técnica para elaboración de Zonificación Económico- Ecológica y el Ordenamiento Territorial	Temporal
Nombre e Identidad	Comité multisectorial COMUDENI para llevar a cabo Cruzada Nacional por el derecho al nombre e identidad	Permanente
Igualdad de Oportunidades	Comisión de seguimiento y evaluación del PRIO 2009-2013	Permanente
Anti-corrupción	Comité implementador del Plan Anticorrupción en Salud	Permanente
Turismo	Red de protección al turista	Permanente
	Comité Consultivo de Turismo de Ucayali	Permanente
Género	Reconoce derecho de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales y otros a participar en la definición de políticas y programas que los involucran	Derecho sin instancia
	Comité regional de prevención atención y protección frente a hostigamiento sexual.	Permanente
Exportaciones	Comité Ejecutivo Regional de Exportaciones de Ucayali- CERX:	Permanente
Mujer	Plan Regional contra la violencia hacia la mujer	Derecho sin instancia

Fuente: Diario Oficial El Peruano y www.regionucayali.gob.pe

Finalmente, el Cuadro 17 presenta el número de ordenanzas según periodos de gobierno. El análisis demuestra que no parece haber una diferencia sustancial entre el gobierno de Vásquez y el de Portocarrero. Ello parecería expresar una apertura de ambos presidentes a desarrollar relaciones institucionales formales y sostenibles con las organizaciones de los diferentes sectores sociales y económicos. Debe tenerse en cuenta sin embargo, que el segundo gobierno de Portocarrero recién empieza este año, y que debido al componente participativo de su plan de gobierno se espera que mantenga -e incluso- incremente su apertura hacia las organizaciones sociales a través de instancias sectoriales de concertación.

Cuadro 17. Número de ordenanzas y otras normas regionales que crean instancias sectoriales de concertación por periodos de gobierno. 2003- 2011 (Julio)

Periodo de gobierno	Año	Número por año	Número por periodo
Vásquez	2003	1	15
	2004	4	
	2005	2	
	2006	8	
Portocarrero I	2007	3	12
	2008	2	
	2009	2	
	2010	5	
Portocarrero II	2011 (Julio)	2	2

Fuente: Diario Oficial El Peruano y www.regionucayali.gob.pe

Sin embargo, la pregunta clave es si las instancias sectoriales de concertación han logrado aportar a la gobernabilidad, la eficacia de las políticas públicas sectoriales, y a legitimar las decisiones del gobierno regional. Con ese objetivo hemos seleccionado dos casos concretos que permitirán identificar algunas condiciones que inciden en su viabilidad y eficacia. El primero es el Consejo Regional de Salud en la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado de Salud de Ucayali 2005- 2010; el segundo, es la experiencia de los Comités Locales de Vigilancia y Control regional (COLOVIPES) en caseríos y comunidades nativas como instancia de participación y vigilancia de la pesca artesanal en ríos, lagunas, cochas y quebradas.[31]

a) El Consejo Regional de Salud y el Plan de Desarrollo Concertado de Salud de Ucayali 2005- 2010[32]

Una de las experiencias más relevantes de participación en Ucayali fue el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Concertado de Salud de Ucayali 2005- 2010 aprobado por Ordenanza Regional N° 019-2005-GRU/CR (Noviembre 22, 2005). El Consejo Regional de Salud de Ucayali - CRS, constituido en el marco de la Ley N° 27813 del Sistema Nacional coordinado y descentralizado de salud, fue constituido en 2005 con una composición que articulaba al gobierno regional y a la sociedad civil. Por el gobierno regional lo conformaron: la Dirección Regional de Salud; la Gerencia Regional de Desarrollo Social, ESSALUD, la Asociación de Municipalidades de Ucayali, Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales, y la Universidad Nacional de Ucayali. Por la sociedad civil se incluyó a representantes del Colegio Médico (Ucayali), el Colegio de Enfermeras (Ucayali),

[31] La selección de los casos no ha sido es aleatoria, sino que se ha realizado en función de la oportunidad de acceso a la información disponible.

[32] La información para esta sección ha sido recogida básicamente de los reportes de vigilancia de la descentralización Vigila Perú del Proyecto Participa Perú, y de: *Salud para todos los ucayalinos. Plan de Desarrollo Concertado de Salud de Ucayali 2005- 2010*. Pucallpa, Gobierno Regional de Ucayali, 2005.

Forosalud, Cruz Roja (Ucayali), Red Nacional de Promoción de la Mujer, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), la Organización regional de AIDESEP, Prisma, ADRA-OFASA, GTZ Ucayali, los servicios privados de salud de Ucayali y los trabajadores de la salud. El principal encargo del CRS fue la elaboración del plan regional de salud, en coordinación con la Dirección Regional de Salud del Gobierno Regional. Para la elaboración del plan se contó con el apoyo y asesoría técnica del proyecto PRAES financiado por USAID.

La decisión clave del proceso fue organizar un "plan del plan" que reuniera una sólida base técnico-científica con la amplia participación de la ciudadanía de las provincias y distritos de Ucayali. Con esa finalidad, se diseñó un plan que incluyó un análisis de las principales necesidades y problemas de salud: "El producto final fue el listado de problemas de salud que incorpora el tema de daños y el de los servicios (de salud), los cuales sirvieron de guía para priorizar los problemas de salud."[33] La característica central del proceso es que incluyó la participación ciudadana: el listado técnico de prioridades fue consultado en 11 cónclaves distritales en las 4 provincias de Ucayali, estando la organización a cargo de las municipalidades distritales, para asegurar la más amplia y plural participación de los actores locales. Con las prioridades establecidas en los cónclaves distritales, se convocó a un cónclave regional (Pucallpa, 12 de Marzo, 2005) en el que participaron 200 personas representando a una miríada de organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas. El logro más importante desde el punto de vista político y estratégico fue que la Resolución Ejecutiva Regional N° 294-2005-GRU-P (Marzo 10, 2005), aprobada dos días antes del Cónclave Regional, dispuso "Hacer vinculante las prioridades de salud elegidas en el Cónclave Regional y que dirijan la formulación del Plan Participativo Regional de Salud de Ucayali- PPR Salud y que se realicen las gestiones y se asignen los recursos necesarios para que se atiendan estas prioridades en los próximos cinco años." Las prioridades seleccionadas por la ciudadanía en el Cónclave Regional fueron: a) infecciones respiratorias agudas; b) infecciones de transmisión sexual VIH/ SIDA; c) desnutrición y anemia; d) deficiente acceso a agua y saneamiento básico; y e) inadecuado abastecimiento de medicamentos e insumos. Estas prioridades han sido la guía de acción del gobierno regional de Ucayali desde 2005.[34]

Es importante destacar dos aspectos del proceso: i) tuvo un carácter fuertemente participativo lo que contribuyó a la legitimación del Plan, incidiendo en el fortalecimiento de las organizaciones sociales para la implementación del plan; y ii) la capacidad para comprometer políticamente al gobierno regional, tanto en relación al respeto de la decisión del Cónclave Regional como en el otorgamiento de carácter vinculante a la decisión ciudadana. Si bien la norma que estableció este carácter fue la Resolución Ejecutiva Regional N° 294-2005-GRU-P y no una ordenanza, sí fijó claramente el compromiso, incluyendo la asignación de recursos a la implementación del Plan por los siguientes 5 años.

La actual situación es de expectativa. El Plan aprobado ha culminado pues cubría el periodo 2005- 2010 y debe relanzarse. En el proceso sin embargo, el Consejo Regional de Salud se ha debilitado y ha perdido la iniciativa. Tanto es así que el Plan Estratégico Regional Multisectorial para la prevención y control de ITS, VIH y SIDA en la región Ucayali, no ha sido liderado por el CRS y su participación se ha visto disminuida.

[33] *Salud para todos los ucayalinos. Plan de Desarrollo Concertado de Salud de Ucayali 2005- 2010*. Pucallpa, Gobierno Regional de Ucayali, 2005. Prólogo. El concepto de "daños" se refiere a las enfermedades como problemas que deben ser enfrentadas en el plan; y el tema de servicios, alude a la disponibilidad y calidad de servicios de salud considerados necesarios para enfrentar los problemas. Ambos conceptos conforman el sustento de la priorización de problemas de salud del Plan.

[34] El Capítulo I del Plan de Desarrollo Concertado de Salud de Ucayali 2005- 2010: "El proceso participativo. Definición de prioridades sanitarias", describe en detalle el conjunto del proceso. Ver :pp. 19- 36.

b) Los Comités Locales de Vigilancia y Control regional (COLOVIPES)[35]

Un problema central de la alimentación de las comunidades nativas, caseríos y centros poblados adyacentes a ríos, cochas y lagunas es la creciente depredación de la fauna pesquera mediante la pesca furtiva y con sustancias tóxicas. El problema, en la Selva tiene una especial relevancia. Por ello, la Resolución Ministerial N°147-2001-PE aprobó el Reglamento de ordenamiento pesquero de la Amazonía que es el marco legal adaptado a la región. En la práctica, esta norma carece de eficacia por dos razones: la Amazonía no es igual en todas partes, y cada región y zona tiene particularidades que inciden en la definición del problema y las alternativas de solución posibles. En segundo lugar, porque la capacidad del estado (actualmente los gobiernos regionales y antes el Gobierno Nacional) de garantizar el cumplimiento de las leyes es muy limitada. Frente a estos problemas, la Resolución Ministerial N° 045-2003-PRODUCE autorizó a las Direcciones Regionales de Producción a conformar Comités regionales de vigilancia de pesca artesanal (COREVIPAS) que podrán ser integradas por organizaciones sociales de pescadores artesanales locales.

La Ordenanza Regional N° 011-2004-GRU/CR (Octubre 29, 2004) aprobó la conformación de los Comités Locales de Vigilancia y Control Regional (COLOVIPES) en caseríos y comunidades nativas con acceso directo a espejos de agua -ríos, lagunas, cochas y quebradas- que se integran con representantes de las organizaciones de la población elegidos en asamblea pública. Su objetivo es colaborar en la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre pesca artesanal a través de grupos operativos de vigilancia de las actividades pesqueras, lo que realizan con los gobernadores o tenientes gobernadores, a fin de dotarse de mayor autoridad. La Dirección de Pesquería es la responsable de promover, organizar, capacitar y reconocer mediante resolución a los COLOVIPES.

La estrategia de implementación partió de reconocer el derecho de las poblaciones de organizarse por su propia iniciativa y no como una imposición; este enfoque se repite en la planificación de las acciones y operativos de vigilancia: la iniciativa viene de los COLOVIPES y no desde la Dirección. Ello ha permitido a la Dirección de Pesquería legitimar sus relaciones con las poblaciones, especialmente las comunidades nativas. [36]

Un rasgo notorio de la experiencia de COLOVIPES es que se trata de un mecanismo que no proviene de un mandato legal (como el CRS o el COPARE), ni directamente de una política sectorial nacional. Es más bien la adaptación innovadora de una política nacional a la situación regional que parte del reconocimiento que no es posible aplicar de manera mecánica la norma nacional y que es necesario modificarla para garantizar su eficacia.

El resultado del proceso es que actualmente hay 35 COLOVIPES en funcionamiento activo operando en las cuencas, lagunas y cochas de tres provincias: 24 en Coronel Portillo, 9 en Purús y 2 en Atalaya.[37] De éstos, 12 operan en la Laguna Imiría y son los más activos. Ello ha permitido que la Dirección de Pesquería implemente el proyecto "Preservación del paiche en la Laguna Imiría" mediante el repoblamiento de la especie. La condición de éxito y viabilidad de este programa depende en gran medida de la eficacia del control de la pesca furtiva por los COLOVIPES, especialmente en épocas de veda. Por ello, la Dirección de Pesquería ha capacitado a los miembros de los COLOVIPES sobre la importancia de este proyecto, y ha desarrollado un compromiso de la población a partir de su

[35] La información de esta sección ha sido provista por Richard Ferré, Director de Pesquería del Dirección Regional de Producción. Entrevista: Octubre 15, 2011.

[36] Richard Ferré, director de Pesquería enfatizó que la incorporación de una socióloga al equipo fue un factor clave en el mejoramiento de la comunicación y las relaciones con las comunidades nativas.

[37] El número de COLOVIPES registrados es mayor, pero sólo se indican aquellos que están efectivamente activos. Hay otros que no están activos o no ha revalidado su registro.

empoderamiento.[38] Este hecho, de acuerdo al Director de Pesquería del Gobierno Regional, es la demostración de que los COLOVIPES tienen una alta eficacia como instancias de vigilancia de la pesca en la región.

Otro resultado significativo de la experiencia es que no se trata de una sola instancia, sino muchas y en diversas zonas de Ucayali. En ese sentido, forma parte de una política coherente y articulada a objetivos no sólo de control del cumplimiento de la ley, sino –como ilustra el programa de preservación del paiche- de soporte de programas de consolidación de la fauna pesquera. Es importante remarcar que en este caso, la modalidad de participación que tiene es la vigilancia y el control; es decir, los COLOVIPES "subsidian" la función estatal de policía y con ello, aportan a condiciones de mayor gobernabilidad y penetración del estado.

La experiencia ha servido de base para la constitución de la Comisión Técnica Intersectorial para asuntos pesqueros mediante la Ordenanza Regional N° 05-2006-GRU/CR (Marzo 16, 2006) cuyo objetivo es formular estrategias y acciones orientadas a la conservación y explotación racional del recurso pesquero de acuerdo al Plan de ordenamiento pesquero de la Amazonía. La comisión está integrada por: a) Dirección Regional de Pesquería que la preside; b) IIAP- Pucallpa; c) Instituto de Investigaciones Tropicales y de altura-IVITA; d) Instituto de ciencias biológicas Antonio Raimondi de la UNMSM; e) Consejo Regional de Ucayali; f) Gerencia Regional de Recursos Naturales y medio ambiente; g) ADRA; h) Asociación para la investigación y desarrollo regional- AIDER; i) Sindicato único de pescadores artesanales de Ucayali- SINDUPERU; j) Asociación mutualista de pescadores de Yarinacocha- AMPYC; k) Asociación de pescadores artesanales de la región Ucayali-APARU; l) Instituto Regional de desarrollo de Comunidades Nativas- IRDECON; m) Oficina Regional de asuntos indígenas; n) Universidad Nacional de Ucayali; ñ) Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía-UNIA, y; o) Capitanía de Puerto de Pucallpa. La base del trabajo de esta comisión ha de ser la labor realizada desde hace varios años por los COLOVIPES. En ese sentido, el único problema de esta Comisión es que no cuenta con representantes de los propios COLOVIPES.

A pesar de lo auspicioso de la experiencia, los COLOVIPES aún tienen problemas de funcionamiento; entre ellos, el problema de recursos para su operación efectiva; la perdida de las capacidades cuando hay renovación de representantes; la falta de estímulo del estado a las comunidades nativas y pobladores de los caseríos y centros poblados; y la deficiencia en la interiorización en los participantes del derecho y empoderamiento, especialmente en las comunidades nativas. A pesar de ello, los COLOVIPES son una experiencia inédita que ha conseguido logros importantes (incluyendo una cofinanciación de la Municipalidad Distrital de Bolognesi- Atalaya) y que ha sido replicada en Loreto como modelo para el control y la vigilancia de la pesca.[39]

Vistas en conjunto, las instancias sectoriales de concertación tienen algunas características singulares que merecen destacarse. La primera es su gran diversidad temática, lo que da cuenta de la diversidad de problemáticas existentes en la región, que no pueden ser enfrentadas sólo a través de la acción del gobierno regional, ni de los mecanismos de participación existentes, como el presupuesto participativo. La razón de ser de las instancias

[38] Como parte de la estrategia de capacitación la Dirección de Pesquería ha editado un folleto de difusión y capacitación en español y en shipibo. La edición es auspiciada por el gobierno regional, IIAP, IVITA y el Institute de Recherche pour le Developpement IRD.
[39] Entrevista a Richard Ferré.

sectoriales de concertación es que son foros que tratan temas clave de la gestión pública y la vida social: la complejidad de estas dimensiones explica su gran diversidad en Ucayali.

En segundo lugar, no hay información disponible del funcionamiento de estas instancias en el portal de transparencia del gobierno regional, lo que es una grave deficiencia pues ello permitiría no sólo que los ciudadanos tengan información adecuada de su accionar, sino también para conocer sus logros y problemas. Pero además, tendría la utilidad de generar modelos prácticos y validados de gestión cuyas metodologías podrían replicarse en otras áreas de la gestión regional. Finalmente, los resultados son expresión de la gestión regional y no sólo de las organizaciones sociales.

La experiencia del Consejo Regional de Salud nos acerca a las instancias sectoriales de concertación de origen legal. Por lo general, éstas tienen fuerte apoyo del ministerio promotor y un enfoque participativo con la presencia de las organizaciones sociales lo que garantiza la participación e incluso facilita el apoyo de la cooperación internacional. Estas instancias tienen un objetivo concreto que forma parte de la política nacional[40] que es clave pues permite un proceso de gran movilización social y participación, para conseguirlo. El problema es que una vez logrado el objetivo, estas instancias se plantean la vigilancia del cumplimiento del plan; es en este punto que se produce un distanciamiento del gobierno regional, por lo que la instancia de participación pierde fortaleza y decae. Es el caso del CRS y del COPARE. La Gerencia de Desarrollo Social indica que hace esfuerzos por reactivarlas, pero que tienen que entender que su rol es de colaboración, y no tanto de vigilar al gobierno o protestar.[41] La visión del gobierno regional sobre el rol de estas instancias parece ser de considerarlas como entidades colaboradoras, pero no de vigilancia y control.

En el otro extremo, la experiencia de los COLOVIPES muestra un modelo que se desarrolla en diversas localidades y que supone una actividad permanente y no centrada en un resultado único. Esto permite mirar sus resultados y su eficacia en función del conjunto de actividades en diferentes zonas y no sólo en un resultado específico. Es importante indicar que el papel protagónico es de las organizaciones de base (comunidades nativas, y organizaciones de caseríos y centros poblados), y que la actividad afecta directa e inmediatamente sus condiciones de vida (en este caso, la alimentación).

Como se aprecia son tipos de experiencias distintas, pero que cumplen tres condiciones comunes. De un lado, su viabilidad depende del apoyo e interés de alguna dependencia del gobierno regional. En segundo lugar, el rol de las organizaciones de la sociedad civil es el elemento central. Mientras que en el CRS, las ONG y la cooperación internacional han sido decisivas; en los COLOVIPES el rol central es de las organizaciones de base. Probablemente, si la Dirección de Pesquería o las organizaciones sociales participantes buscaran (y eventualmente) consiguieran apoyo externo, los logros podrían ser mayores. Finalmente, es claro que la solidez de las organizaciones sociales es el factor clave en el funcionamiento de las instancias sectoriales de concertación.

[40] En este caso, el plan regional de salud, como lo fue en educación, el proyecto educativo regional, y en otros casos, las mesas de violencia familiar y sexual, discapacitados, igualdad de oportunidades y otros, bajo el ámbito del MIMDES.
[41] Entrevista con Lutgardo Gutiérrez. Octubre 15, 2011.

4.5 Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo

El marco legal del presupuesto participativo introdujo el comité de vigilancia, control del presupuesto y gestión de los gobiernos regionales, conformado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil acreditados como agentes participantes. Se trata de una instancia ciudadana para ejercer el derecho de vigilar el cumplimiento de los acuerdos y resultados del presupuesto participativo (art. 10 del D.S. N° 171-2003-EF, Reglamento de la Ley N° 28056- Ley marco del Presupuesto Participativo). Una de sus más importantes atribuciones es estar habilitado para interponer denuncias ante "la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso" en caso de encontrar indicios o pruebas de presuntos delitos.

En Ucayali, como en el resto de los gobiernos regionales, los comités de vigilancia se instalaron desde el inicio del proceso descentralista, aún cuando sus atribuciones y los procedimientos para su ejercicio no quedaron del todo claramente establecidos, y tampoco sus condiciones materiales para el ejercicio de sus funciones. El Cuadro 18 describe la composición del Comité de Vigilancia desde 2007. Como se aprecia, la mayoría de miembros son de Pucallpa: la representación de la sociedad civil parece estar concentrada en la capital departamental.

Cuadro 18. GR Ucayali. Composición del Comité de Vigilancia. 2007- 2011

Año	Representante	Organización
2007	Edith Palacios Mallqui	Comité Multisectorial pro desarrollo de AA.HH. Cono Sur, distrito de Manantay
	Glendys Tello	Sindicato Único de Trabajadores del agua potable de Pucallpa- SUTAPAP
	Virgilio Panduro	A.H. El Arenal
	Humberto Pumayalli	Federación de personas con discapacidad de Ucayali
	Abner Castillo	SUTECOP
2008	Deysi Perea	I.E. N° 64001
	Juan Cotrina	CLAS 7 de Junio
	Margarita Córdova	Red Nacional de Promoción de la Mujer
	Ana Vásquez	Alfa y Servicios
	José Tejada	Instituto Superior Tecnológico Suiza
2009	Germán Martínez	Instituto Nacional de Cultura- INC
	Rafael Pinedo	Asociación cultural y de educación Puca- allpa ACEPA
	Abel Soria	Asociación de productores de servicios agropecuarios y forestales Los Triunfadores de Vista Alegre
	Juana Castagne	Red Nacional de promoción de la mujer
	Irma Aliaga	n/info.
2010	Agustín Gupioc	CETPRO San Martín de Porres
	Nelly Ferreira	I.E. Inicial N° 461- Roca Fuerte
	Rolando Rodríguez	Junta de vecinos Habilitación Urbana San Jorge
	Margoth Sánchez	I.E. 65099 Nuevo Amanecer
	Rosa Flores	Comité de Parques y Jardines de Coronel Portillo
	Elías Flores	A.H. 7 de Junio
2011	Juan Rodríguez	I.E. 64975 Húsares del Perú
	Alberto Nolorbe	Asociación de Acuicultores de Ucayali
	Abel Soria	CONVEAGRO
	Rosa Flores	CLAS 9 de Octubre
	Juan Chávez	Caserío Ricardo Palma Carretera F. Basadre Km. 19

Fuente: www.regionucayali.gob.pe

El Gobierno Regional tiene una visión negativa del comité de vigilancia. Alegan que sus miembros no tienen claro su rol, ni conocen sus funciones y atribuciones con propiedad.[42], y que son personas improvisadas que a menudo entran al comité con el objeto de "vigilar" el cumplimiento de los proyectos que benefician a su organización o comunidad.[43] Además, carecen de una metodología adecuada para el ejercicio de sus funciones. La Gerencia de Planeación tiene la política de recibir las solicitudes de información y preguntas, y las deriva a la unidad ejecutora del proyecto para que les responda. Pero, según menciona un funcionario, la información que piden es sumamente vaga y demuestra desconocimiento de la a gestión gubernamental. A pesar de ello, el Gobierno Regional no ha desarrollado acciones de capacitación de los miembros del comité de vigilancia, ni en relación a sus funciones, ni sobre la metodología de operación. Tampoco ha asignado recursos para su funcionamiento, tales como apoyo logístico, viáticos, pasajes, etc. El Gobierno Regional no ha mostrado mayor interés en apoyar la labor del Comité de Vigilancia.

Una mirada al comité de vigilancia muestra su precariedad. Su presidente[44] señaló que no ha habido ninguna reunión, debido a la distancia y la falta de comunicación (a pesar que sólo uno de los miembros no es de Pucallpa). Alega que sus esfuerzos por convocar a una reunión se han frustrado porque los demás miembros no han respondido. Igualmente señaló que carecen de metodología para la vigilancia, y por eso, cada miembro del Comité "hace" la vigilancia individualmente a través de "visitas" a las obras para ver su avance: lo que él ha hecho en su periodo es visitar solo una obra: el proyecto de mejoramiento de servicios complementarios de la I.E. 64975- Húsares de Junín, de la cual es el director y que él presentó en el proceso del presupuesto 2010. Reconoce además, que nunca ha acudido a solicitar información al Gobierno Regional. Igualmente indicó que uno de las razones de la ineficiencia del comité de vigilancia es que no tienen presupuesto asignado para operar, aunque reconoce que tampoco lo ha solicitado. Tampoco ha solicitado apoyo de alguna organización de la sociedad civil, ni ONG.

Como consecuencia de lo anterior, no han hecho ningún informe a los agentes participantes (que son sus representados), ni al CCR, ni al Gobierno Regional. Tampoco demostró conocer que tendrá que presentar un informe de su gestión en el próximo periodo de sesiones del presupuesto participativo.

El caso del comité de vigilancia es quizás el de mayor precariedad en Ucayali. Ello se debe a varios factores. En primer lugar, responde a la caída del interés de las organizaciones de la sociedad civil por el presupuesto participativo como un mecanismo de participación en el cual pueden colocar sus demandas y necesidades. Cada vez más, es percibido como un "ritual" cuyo objetivo es aprobar las iniciativas de proyectos que mayoritariamente provienen del gobierno regional. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, la vigilancia no es un tema atractivo para las organizaciones sociales.[45] En tercer lugar, no hay estímulos ni incentivos del Gobierno Regional para participar en esta instancia, ni mayor interés por proveer información sobre la ejecución presupuestal y el avance de obras. Finalmente, es claro que las organizaciones sociales no tienen una cabal comprensión ni empoderamiento de la vigilancia ciudadana como un mecanismo de participación y control.

---

[42] Entrevistas con Jorge Ruiz Marina, Gerente de Planificación, Presupuesto y Ordenamiento Territorial, y Manuel Cenepo, Gerente de Planes. Pucallpa, Octubre, 14, 2011.

[43] Tal es el caso de un miembro del Comité de Vigilancia del Presupuesto 2011 que sólo se dedica a averiguar sobre el avance en la ejecución del proyecto de su institución.

[44] Entrevista con Juan Miguel Rodríguez, Presidente del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2011.

[45] Aunque es preciso reconocer que este fenómeno se debe en gran medida a las significativas restricciones legales a los proyectos de los agentes participantes.

En este contexto, en el horizonte de corto y mediano plazo no hay indicios que la situación vaya a cambiar. Estamos frente a un caso de un mecanismo de participación "ofertado" que no encuentra "demanda", y donde las razones de ello radican en ambas partes. Al parecer, ni las organizaciones de la sociedad civil tienen -por diversas razones, legítimas algunas, otras no tanto- mayor interés en vigilar la ejecución del presupuesto participativo, ni el gobierno regional, en ser vigilado o siquiera en abrir espacios de información a la sociedad civil sobre la gestión. Aunque en este tema hay un gran terreno para desarrollar acciones de promoción y capacitación, parece claro que el problema es más profundo y tiene que ver con la coyuntura crítica de la sociedad civil y los partidos políticos en Ucayali.

El caso de las municipalidades provinciales no parece diferir mucho de la situación del gobierno regional. Esta información sólo aparece en el portal de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, y aún así, la única referencia proviene del acta de formalización de acuerdos y compromisos del presupuesto participativo de 2012. Tan sólo se consigna la composición del Comité de Vigilancia, los nombres de los cuatro miembros y las organizaciones que representan: Red Nacional de Promoción de la Mujer, Jóvenes en Acción (JULVES), SUTECOP y Comunidad Nativa Patria Nueva. No hay ninguna información adicional que de cuenta de sus actividades, y tampoco el acta de la sesión se menciona la presentación del informe por el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo del año anterior. De esta situación se puede deducir, o bien que no han realizado ninguna actividad, o que las autoridades municipales y las organizaciones sociales no le dan ninguna importancia. En el portal de las otras tres municipalidades provinciales no aparece información alguna. Una vez más, ello es indicativo de la baja importancia que le otorgan las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil a este importante mecanismo de participación.

4.6 Portal de Transparencia del Gobierno Regional

La Ley N° 27806 de transparencia y acceso a la información pública fue uno de los signos más claros de la transición democrática, pues establecía como derecho la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a la información producida por los organismos estatales, algo que fue sistemáticamente negado a lo largo de la historia republicana. El art. 5 de la Ley estableció la obligación de las entidades de la administración pública de establecer la difusión a través de portales de transparencia, de información sobre: los datos generales de la entidad; la gestión presupuestal; las adquisiciones, contratos y servicios que realicen; y las actividades oficiales de las autoridades y altos funcionarios. La ley estableció que los portales se irían implementando progresivamente, y de acuerdo al presupuesto de cada entidad. En los gobiernos regionales, la obligatoriedad empezó a regir al cabo de un año de su instalación.

En Ucayali, el portal se instaló en el tercer trimestre de 2003, y fue incluyendo progresivamente los rubros de información establecidos legalmente. Hasta 2004, el portal registró la información requerida de manera actualizada, pero en 2005 empezaron los problemas. De un lado, a inicios de 2005 se incorporó información actualizada, pero a un nivel tal de agregación que era casi imposible encontrar temas concretos. A partir de entonces, y a lo largo de ese año y 2006, la información estuvo permanentemente incompleta y desactualizada. Ello fue especialmente notorio en el caso de la información de presupuesto. Incluso hubo casos, como la información sobre ordenanzas y acuerdos del

Consejo Regional que no se incluyó. El periodo del presidente Vásquez terminó con un gran déficit en este rubro.[46]

Desde entonces, la principal fuente de información sobre el estado de los portales de transparencia han sido los reportes de la Defensoría del Pueblo. El análisis que presentamos se basa en dichos reportes y en visitas que se han hecho para el presente estudio.[47]

Cuadro 19. Calificación del estado de la información en el Portal de Transparencia del GR Ucayali por rubros y periodos seleccionados (porcentaje de la información incluida) 2009- 2011

	2009				2010				2011	
	I (*)	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
Documentos normativos y de gestión	70	73	64	72	50	55	55	73	73	73
Información presupuesto actualizada	63	71	71	69	14	14	71	71	29	43
Adquisiciones Contrataciones	67	67	67	67	33	33	33	33	33	33
Actividades oficiales	67	100	67	84	100	100	100	100	100	100
Prácticas de buen gobierno	67	67	67	67	67	67	33	0	67	0
Promedio global	67	74	67	78	48	48	59	63	59	56

(*) Cada columna corresponde a la periodicidad de los reportes de la Defensoría del Pueblo: 4 al año.
Fuente: Reportes de la supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos y municipalidades Provinciales ubicadas en las capitales de departamento. En: www.defensoria.gob.pe

La primera evidencia que surge del Cuadro 19 es que entre 2009 y 2011 se ha producido una sistemática reducción de la información incluida en el portal, acompañada de una irregularidad en el desempeño. Ello se aprecia en una lectura por rubros y por periodos de supervisión. La reducción progresiva es más pronunciada en algunos rubros: el descenso es sistemático en el caso de "Adquisiciones y contrataciones", así como en "Prácticas de buen gobierno". La situación es grave en el primer caso, pues se trata de información relativa al uso de los recursos presupuestales (y por cierto del presupuesto participativo) que es particularmente sensible al tema de corrupción: la caída del 67% al 33% desde 2010, muestra escaso interés del gobierno regional por proveer esa información a la ciudadanía.

En la "Información presupuestal actualizada" el desempeño del gobierno regional es extremadamente irregular desde 2010. Si la información presupuestal ya era deficiente desde 2003, como se ha mencionado antes, la situación actual parece confirmar el escaso interés por mantener completa y actualizada la información. El rubro "Documentos normativos y de gestión" presenta también irregularidad en el desempeño, pero menor que en el caso de información presupuestal: más bien ha tendido a mejorar en 2011.

[46] Véase: Proyecto PARTICIPA PERU. Vigila Perú. Reportes de Vigilancia 2003-2006.
[47] Defensoría del Pueblo. Reportes de la supervisión de los Portales de Transparencia de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de departamento. Hemos recogido la información correspondiente a los años 2009 a 2011. Ver: www.defensoría.gob.pe

Estos rasgos explican la reducción consiguiente en el promedio anual de desempeño. En 2008 y 2009, el promedio anual fue de 72%; en 2010, se redujo a 55%. La evidencia demuestra que, a partir de 2010 se deterioró la calidad y cantidad de la información en el Portal del gobierno regional. Sin embargo, el problema es más complejo.

Las visitas hechas en el curso del presente estudio en busca de información relevante, demuestra que el problema de calidad de información es aún más serio. En buena parte de los rubros de información, pero especialmente en la normatividad regional, se ha eliminado toda la información anterior a 2006, de manera que no se encuentran ordenanzas ni acuerdos regionales anteriores a esa fecha, aunque estén vigentes. De otro lado, hay casos de ordenanzas que aprueban planes y reglamentos de algún organismo del gobierno regional, o comité (las instancias de coordinación sectorial, por ejemplo), o proceso (el caso del presupuesto participativo) en los que sólo incluyen la ordenanza, pero no el texto del reglamento propiamente dicho, con lo que la información realmente relevante no aparece, ni es pública. Ello es muy serio porque afecta directamente el derecho de acceso a la información, y obliga al ciudadano interesado en el contenido del reglamento, a recurrir al trámite legal que, en la práctica puede disuadirlo de solicitar la información.

Uno de los temas con bajo nivel de información actualizada es el de participación ciudadana: es el caso de la información sobre el CCR y el comité de vigilancia. Si bien están las actas del CCR, sólo se incluye el nombre de los representantes y no a las organizaciones sociales a las que pertenece. Las actas de sesiones del CCR sólo incluyen las correspondientes a 2008 y 2009. Ni las anteriores, ni las de 2010 y 2011. En el caso del comité de vigilancia, la ausencia es total, salvo la relación de miembros, sin mención de la organización a la que pertenece, en el acta de la sesión de elección. No hay información alguna sobre el funcionamiento del comité de vigilancia. La información sobre las audiencias públicas de rendición de cuentas sólo incluye el power point de presentación de las autoridades, sin registrar los asistentes, las preguntas formuladas, las respuestas de las autoridades y el debate, en caso de haberse producido.

Otro problema en la información se refiere al tema de presupuesto. De un lado, no hay continuidad en la serie histórica de algunos temas, como el cuadro de proyectos priorizados por proponente. De otro lado, la información de los cuadros de gestión del presupuesto en algunos casos discrepa con la información del MEF.

Finalmente, hay casos de información incluida pero que no puede ser descargada por problemas técnicos del portal: es el caso de las audiencias públicas de rendición de cuentas. En 2008, sólo baja el power point de la segunda Audiencia; en 2009, sólo la primera, y en 2010 y 2011 no baja ninguna.[48]

Un dato conexo, al tema del Portal: en la entrada del local del Gobierno Regional hay un módulo del Proyecto USAID PERU/Comun@s. El teclado está tapado con un papel. El módulo está inoperativo y según el funcionario encargado de la recepción, está malogrado desde hace varios meses atrás.

La evidencia presentada demuestra que desde 2010 se ha presentado un notorio descenso en el desempeño del gobierno regional en relación al Portal de Transparencia, lo que incluye la cantidad y la calidad de información en la mayoría de rubros relevantes. La fecha

[48] En todos los casos sólo nos referimos al power point de la presentación del Presidente. Cabe mencionar que en 2011 sólo se ha realizado una sola Audiencia pública de rendición de cuentas: Purús, el 15 de Setiembre de 2011.

es coincidente con el último año de las autoridades elegidas en el 2006 y su reelección en el 2010. La pregunta que surge es si la razón de ello es que el funcionario responsable es deficiente, o si se trata de una política gubernamental. Mirado en conjunto, parecería mostrarse en la práctica, el bajo interés del gobierno regional por la participación y la vigilancia ciudadanas.

Como se ha mencionado, uno de los problemas más serios de las municipalidades provinciales es la ausencia de información sobre la gestión. Ello se expresa claramente en la precariedad de sus portales de transparencia, salvo el caso de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, que ese explica debido a que se trata del gobierno local de la capital del departamento. Un elemento adicional, podría ser que es objeto de monitoreo por la Defensoría del Pueblo, a través de los "Reportes de la supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos y municipalidades Provinciales ubicadas en las capitales de departamento", lo que lo pone en exposición pública.

El seguimiento del portal de la municipalidad de Coronel Portillo indica que entre 2009 y 2011 ha experimentado un incremento del promedio global de de calificación[49] que corresponde a una mejora de la cantidad y calidad de la información expuesta: en 2009 obtuvo una calificación global de 36%; subió en 2010 a 38%; y a Junio de 2011 (reporte correspondiente al segundo trimestre de 2011) ha ascendido a 81%, en gran medida impulsado por el 100% de logro en los rubros clave de "Información presupuestal" y de "Adquisición de bienes y servicios". Se trata sin duda, de un logro de las nuevas autoridades provinciales. De hecho, este incremento se percibió desde el inicio de la gestión: el reporte de la Defensoría del primer trimestre de 2011 ya había registrado un promedio de 70%, casi el doble de la gestión anterior en 2010. En este contexto, la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo se ha situado en el séptimo lugar en el ranking de desempeño entre las municipalidades provinciales capitales de departamento.[50]

4.7 Audiencias Públicas de rendición de cuentas

Los gobiernos regionales de acuerdo a la Ley están obligados a realizar "como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en una provincia, en las que dará cuenta de los logros y avances alcanzados durante el periodo" (art. 24, Ley orgánica de gobiernos regionales). La norma forma parte de los mecanismos de participación y control ciudadano de la gestión regional.

Desde el inicio de la descentralización, los gobiernos regionales cumplieron esta obligación, aunque con resistencias. Si bien por lo general, acataron la obligación formal de convocar dos audiencias, no siempre lo hicieron en condiciones adecuadas para ello y a menudo con escaso compromiso con el objetivo de informar a la población de manera suficiente y comprensiva sobre la gestión. Así, hubo audiencias que se realizaron sin convocatoria ni difusión adecuada, sin reglamento, sin agenda, sin posibilidad de preguntas y/o de debate, e incluso en fechas insólitas (31 de Diciembre en más de un caso). Estos fueron algunos de los signos más evidentes de resistencia.

[49] El promedio global de calificación resulta del puntaje alcanzado en cinco rubros: a) Documentos normativos y de gestión; b) Información presupuestal actualizada; c) Adquisiciones de bienes y servicios; d) Actuaciones oficiales, funcionario responsable y enlace de comunicación; e) Políticas de buen gobierno.
[50] La información proviene del portal de la Defensoría del Pueblo: www.defensoría.gob.pe.

En 2003, el gobierno regional de Ucayali aprobó un reglamento de audiencias públicas. Sin embargo, las convocatorias fueron deficientes y sólo en 2005, se entregó un resumen ejecutivo a los participantes.[51] No hay otra información de ese periodo que permita tener una imagen de cómo ha funcionado este mecanismo. El reglamento fue modificado en 2010, primero por la Ordenanza Regional N° 03-2010-GRU/CR y posteriormente por la Ordenanza Regional N° 015-2010-GRU/CR (30 de Setiembre, 2010) y empezó a aplicarse en la segunda audiencia de 2010, en diciembre de ese año. Es importante mencionar que el texto del reglamento no está colgado en el portal de transparencia del gobierno regional.

El reglamento para el desarrollo de las audiencias públicas regionales sigue el patrón de la mayoría de reglamentos de los demás gobiernos regionales; en ese sentido, recoge los elementos centrales del derecho ciudadano a recibir información sobre el avance de la gestión y la obligación de las autoridades de proveerla en audiencias públicas que cumplan con los requisitos legales, a través de una convocatoria anticipada (30 días según el art. 8) y entregando un resumen ejecutivo del informe a los asistentes.[52]

Sin embargo, el reglamento tiene particularidades que se deben destacar. En primer lugar, el art. 7 señala que podrán formular preguntas "las organizaciones de la sociedad civil que se encuentren inscritas a través de sus representantes en el libro de registro regional de organizaciones de la sociedad civil que sirvió de base para la conformación del Consejo de Coordinación Regional; así como los representantes de los partidos políticos regionales, departamentales y organizaciones políticas locales (…) e instituciones religiosas debidamente acreditadas." Se trata claramente de una norma restrictiva que además viola el sentido democrático de la rendición de cuentas. Esto no se condice con el art. 11 que dispone que para participar con derecho a voz (y por tanto, a formular preguntas) los interesados deberán inscribirse previamente "señalando el tema en que participará"; de esa forma, queda claro que no hay limitación alguna para ejercer el derecho a participar con derecho a voz y que claramente debe prevalecer sobre las restricciones previstas en el art. 7. Sin embargo, en la práctica esta contradicción legal genera ambigüedad, cuya resolución en cada caso concreto depende de la discrecionalidad de la autoridad, abriendo la puerta a la arbitrariedad y a la restricción del ejercicio del derecho.

A ello debe añadirse que en el caso de las audiencias en las provincias se introduce una restricción abierta: "cuando la audiencia pública se realice en las provincias de Atalaya, Padre Abad y Purús, sólo intervendrán en uno de los temas a desarrollarse en la audiencia. Por cada tema se aceptará un máximo de cinco inscritos en el orden de presentación." Ciertamente, no hay ninguna razón legal que justifique la norma que, al limitar el número de participantes por tema permite la manipulación política. Pero menos aún, no hay razón alguna que justifique la discriminación entre Pucallpa (donde no hay restricciones) y las provincias.

Si bien es probable que ambas normas pudieran justificarse en razón del objetivo de evitar que las audiencias se extiendan demasiado, lo cierto es que abren la puerta a serias restricciones a la participación de los asistentes a las audiencias públicas y a una desmesurada discrecionalidad de la autoridad.

La ambigüedad es también el rasgo del art. 18 que establece que: "No está permitido interpelar a la autoridad regional en la audiencia pública…". Asimismo, esta norma también

[51] Véase: Proyecto PARTICIPA PERU. Vigila Perú. Reportes de Vigilancia 2004 a 2006.
[52] Vale la pena mencionar que el portal de transparencia no incluye el resumen ejecutivo de la presentación del presidente regional.

dispone la posibilidad de dar por concluida y ejecutada la audiencia ante la eventualidad de desórdenes. El problema es que la "interpelación" en el sentido jurídico significa "formular preguntas" a la autoridad (como es el caso de los ministros), y en el artículo 18 se podría interpretar en el sentido de promover desorden, lo que es un claro error. Sin embargo, la ambigüedad se resuelve -una vez más- con la discrecionalidad de la autoridad con una decisión que puede ser, a todas luces, excesiva.

Debido a que, incumpliendo el art. 20 del reglamento, el gobierno regional no ha publicado en el portal de transparencia el resumen ejecutivo de los resultados de las audiencias realizadas bajo su vigencia, ni el acta de la misma, no es posible saber cómo en la práctica se han resuelto estas cuestiones.

En relación a la realización de las audiencias, el gobierno regional de Ucayali cumplió con la formalidad de convocar dos audiencias de rendición de cuentas al año, una en Pucallpa, y la otra en una provincia como lo muestra el Cuadro 20.

Cuadro 20. Gobierno Regional de Ucayali. Audiencias Públicas de rendición de cuentas 2003-2011

Año	Fecha y hora	Lugar	Asistentes
2007	30.10.07, 11:00 am.	Pucallpa	155
	20.12.07, 9:30 am.	Villa Aguaytía - Padre Abad	162
2008	31.10.08, 11:00 am.	Villa Atalaya	304
	15.12.08, 10:00 am.	Pucallpa	277
2009	11.09.09, 3:00 pm.	Puerto Esperanza - Purús	157
	18.12.09, 10:00 am.	Pucallpa	274
2010	28.05.10, 11:00 am.	Pucallpa	321
	10.12.10, 10:00 am.	Villa Aguaytía - Padre Abad	271
2011	15.09.11, 4:00 pm.	Puerto Esperanza - Purús	250
	Pendiente de realización		

Fuente: Gobierno Regional de Ucayali.

La revisión del cuadro indica que el gobierno regional ha cubierto las cuatro provincias (Pucallpa, Padre Abad, Atalaya y Purús) y lo hace en ronda, es decir, hace el ciclo de provincias, lo completa y vuelve a empezar. Estamos en la actualidad, en la segunda ronda y sólo falta que se repita en Atalaya. Sin embargo, vale la pena señalar que teniendo Ucayali sólo cuatro provincias, el gobierno regional no haya tratado de hacer más audiencias para cubrir más territorio. Ello, sin duda, hubiera contribuido a un mayor acercamiento a la ciudadanía y una mayor presencia del gobierno regional.

En relación a las fechas, el gobierno regional ha sido cauto en no hacerlas coincidir con fiestas y feriados cívicos o religiosos. Lo más cerca de la Navidad ha sido el 18 de Diciembre, en 2009. Finalmente, el cuadro muestra un registro de asistencia regular que en dos años (2007 y 2008) ha sido incluso mayor en las provincias que en Pucallpa. El promedio de las 9 audiencias de rendición de cuentas desde 2007 es de 241 asistentes.

Uno de los problemas más serios que ha enfrentado este estudio ha sido la deficiencia de información en el portal del gobierno regional. La única información sobre las audiencias públicas de rendición de cuentas son los power point de la presentación del Presidente regional, pero sólo a partir de 2008: los anteriores han sido descolgados de la web. Sin embargo, como se ha mencionado, los archivos de la primera audiencia de 2008, de la

segunda de 2009 y de las dos de 2010 no se pueden descargar por problemas técnicos del portal. La presentación de la primera audiencia de 2011 (15 de Setiembre) no se ha colgado todavía. Asimismo, no existe información adicional sobre el reglamento, la convocatoria, las acciones de difusión, la agenda, el resumen ejecutivo, y el acta de la reunión. Y tampoco sobre el desarrollo de la audiencia; es decir, de asistentes, preguntas, respuestas, debate y los compromisos y conclusiones. Sin embargo, en la búsqueda de información a través de los funcionarios, éstos indicaron que la información si existe, que hay acta de la audiencia, pero no ha sido incorporada al portal.

El análisis de contenido de los power point de presentación revela que la información que se provee es de carácter altamente técnico y de muy compleja comprensión por los ciudadanos y ciudadanas; mucho más, si se trata de personas de provincias alejadas y a menudo, de indígenas. De las dos presentaciones que se pueden descargar[53] se ha podido deducir los siguientes contenidos básicos de la presentación:

- Lista de obras y sus montos;
- Ordenanzas y otras normas aprobadas;
- Contratos suscritos;
- Información presupuestal, incluyendo el presupuesto participativo;
- Logros y avances por sectores;
- Obras en ejecución, y;
- Retos del año.

El power point de la audiencia de 2008 consta de 53 láminas, y la de 2009, de 67 láminas. Más allá de los problemas de comprensión señalados, teniendo en cuenta el tiempo de exposición es casi imposible que haya tiempo para preguntas, respuestas y muchos menos para un debate serio. Tal como está planteado el diseño de las audiencias, parecería ser que la estrategia de las autoridades es evitar las preguntas y el debate. Cabe mencionar que ya en 2009 esa era una percepción generalizada en la población: "las autoridades y funcionarios tienen miedo de rendir cuentas, las ordenanzas están hechas impidiendo la participación, se aceptan preguntas (pero no hay) réplicas y no se traslada información escrita y en los lugares que se entrega información es bastante difícil de comprender."[54]

Un funcionario sostuvo que no había mayor problema en las audiencias, pero que fracasaban porque la población no asiste ni participa pues no tiene interés, ni preparación para entender la información que se presenta. Sin embargo, frente a este problema, el gobierno regional no ha hecho nada por hacer la presentación más ágil y comprensiva. En todo caso, debido a que no están colgadas en el portal las presentaciones de 2010, no es posible evaluar si ha habido mejoras con el nuevo periodo de gobierno y con la nueva ordenanza.

---

[53] Son: la primera Audiencia pública de 2008 que se realizó en Pucallpa el 15 de Diciembre de 2008; y la primera de 2009, en Purús, el 11 de Setiembre de 2009.

[54] USAID/ PERU ProDescentralización. Informe de campo Ucayali. Reporte interno para la Evaluación Rápida de campo sobre Participación y Descentralización, en 2009. Ildefonso Campos, representante de las comunidades nativas en el CCR dice: "a veces nosotros salimos descontentos, porque sólo son números, cosas que realmente no contentan a la sociedad civil."Entrevista realizada en 2009, en el marco de la Evaluación Rápida de campo sobre Participación y Descentralización conducida por USAID/PERU ProDescentralización y la Mesa de Concertación de lucha contra la pobreza.

El balance de las audiencias públicas de rendición de cuentas indica que el gobierno regional se ha limitado a cumplir la obligación formal, aunque de manera razonable en relación a lugares y fechas. Sin embargo, en cuanto a lo sustancial que es la "rendición de cuentas" de la gestión, la situación revela, una vez más, la distancia entre el discurso tecnocrático de las autoridades y funcionarios, y las capacidades de comprensión de la población. No es por ello extraño, que la persistencia del gobierno regional en mantener ese tipo de discurso profundice la brecha entre ambos. No parece haber en las autoridades una voluntad política de fortalecer este mecanismo participativo.

Sin embargo, el problema no es exclusivo del gobierno regional: tampoco hay evidencia que las organizaciones de la sociedad civil muestren interés por mejorar la calidad de las audiencias de rendición de cuentas. No ha habido -o en todo caso, no se han registrado- reclamos o iniciativas de mejora desde las organizaciones de sociedad civil.

Rendición de cuentas de los gobiernos municipales

En el caso de las municipalidades provinciales hay un problema del modelo legal. La Ley N° 27972 Orgánica de Municipalidades no estableció la obligatoriedad de las autoridades de convocar Audiencias públicas de rendición de cuentas. Sin embargo, recogiendo una antigua tradición que se genera desde la década de 1980 con la reforma municipal[55], muchos alcaldes han realizado periódicamente estas sesiones públicas. Una vez más, las fuentes consultadas (los portales de transparencia) muestran graves deficiencias en proveer información sobre este tema. Sólo hay información sobre las municipalidades provinciales de Coronel Portillo y Atalaya. En Coronel Portillo se registra una audiencia en 2010, cuya presentación en power point tiene la inusitada cantidad de 224 láminas, lo que hace imposible las preguntas y el debate. No se consigna el acta de la audiencia, de modo que no es posible conocer qué sucedió, ni la reacción de los asistentes a tal presentación. No hay información sobre si hubo o habrá audiencia pública de rendición de cuentas en la actual administración municipal.

En el caso de Atalaya, sólo hay una referencia de carácter legal: el Reglamento del proceso del presupuesto participativo y rendición de cuentas, aprobado por Ordenanza Municipal 012-2011-MPA establece que las autoridades municipales tienen la obligación de hacer rendición de cuentas en el marco del proceso del presupuesto participativo, y como tal, es el primer paso de dicho proceso. Si bien esta forma de presentar la rendición de cuentas (dentro del presupuesto participativo) parece connotar un acto cerrado, el artículo 9 señala que pueden participar los representantes de las organizaciones sociales y la población en general, lo que lo convierte en un acto abierto, lo que es un rasgo positivo. Esto parece confirmarse con las reglas de procedimiento que limitan a una sola intervención por persona. Aunque el portal no incluye la presentación, ni el acta de la sesión en la que se presentó el informe de rendición de cuentas (lo que es una deficiencia), es un paso positivo la manera como se ha regulado este mecanismo en Atalaya que tendrá que avanzar a incorporar la información en su portal.

Finalmente, cabe mencionar que no hay referencias que las municipalidades provinciales de Padre Abad y Purús realicen actos formales de rendición de cuentas.

[55] Desde 1980, los Cabildos Abiertos fueron en los espacios en los que las autoridades municipales informaban a la población de los avances, logros y dificultades de la gestión.

V. Balance global: conclusiones y recomendaciones

El presente informe ha buscado levantar una mirada comprensiva de la actual situación de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el marco de la reforma descentralista en el departamento de Ucayali. La evidencia presentada y el análisis demuestra que la situación es negativa: el funcionamiento de los mecanismos de participación legalmente establecido es precario y de alta fragilidad.

Factores condicionantes de la participación

Las razones de esta crítica situación tienen diversos condicionantes. El modelo normativo de la participación tiene problemas de coherencia y sobre todo, de débiles condiciones de implementación y de acceso a los derechos. El modelo legal pretende insertar en la práctica social y política de la sociedad peruana, un conjunto de instituciones y derechos que no tienen tradición y que, por consiguiente, generan resistencia especialmente de las autoridades. Es probable que la generalización y eficiencia de los mecanismos de participación (y el logro de sus objetivos) sea un proceso más largo del que pensaron sus creadores y proponentes. De otro lado, las organizaciones de la sociedad civil están atravesando una seria crisis de representatividad que evidencia sus debilidades y falencias en relación al desafío de la participación. Finalmente, los partidos políticos nacionales -y también los movimientos regionales y locales- atraviesan una grave crisis de representatividad que arrastra a las instituciones públicas y al Estado en su conjunto. No es casualidad por ello, que sean los grandes ausentes de las prácticas de participación, y del proceso de descentralización.

La situación en Ucayali tiene además, ingredientes particulares y propios de la historia de la región. La primera sección ha presentado algunos factores internos que podrían considerarse favorables a la participación. En especial, la experiencia histórica de la población de Ucayali en la organización y la movilización social, y el programa de gobierno del movimiento regional gobernante, *Integrando Ucayali*. En principio, ambos deberían generar condiciones que incrementen la propensión a la participación. El análisis demuestra que su impacto sin embargo, no ha sido suficiente. Más aún, la variada y profusa legislación regional sobre temas de participación, tampoco parece haber jugado un rol relevante en garantizar un adecuado cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana de cara a sus objetivos de democratización del Estado y la sociedad.

Los gobiernos subnacionales entre el formalismo y la resistencia

El gobierno regional y los gobiernos locales han cumplido con instalar formalmente todos los mecanismos de participación legalmente establecidos; así como, regular los procedimientos conducentes al cumplimiento de sus objetivos. En ese sentido han producido una amplia y diversa legislación que regula el funcionamiento de estos mecanismos. Sin embargo, el rasgo característico en la mayoría de los casos es su carácter casi exclusivamente formal.

El gobierno regional y los gobiernos locales se han limitado a cumplir los mínimos establecidos en la ley. A despecho de la diversidad, heterogeneidad y extensión de Ucayali, el Consejo de Coordinación Regional- CCR sólo se reúne dos veces al año[56], y lo mismo sucede con los Consejos de Coordinación Local- CCL; el gobierno regional sólo realizó dos Audiencias públicas de rendición de cuentas por año, aunque es preciso señalar que la

[56] Excepcionalmente en 2009, en CCR se reunió tres veces como hemos visto.

Municipalidad Provincial de Coronel Portillo lo ha hecho sin tener obligación legal; las fases del proceso del presupuesto participativo se cumplen de manera estricta pero, dadas las restricciones impuestas por el MEF y los condicionantes (especialmente regionales), los agentes participantes no tienen posibilidades materiales de presentar proyectos al proceso.[57] La tendencia de los gobiernos subnacionales no ha sido ampliar los espacios de participación en cantidad y calidad, sino a cumplir el mínimo establecido en la ley. El caso de las Audiencias públicas de rendición de cuentas es ilustrativo: el informe presentado por el gobierno regional es mostrado en un power point excesivamente largo y usando un lenguaje técnico de difícil acceso a la ciudadanía, lo que a menudo lo hace incomprensible: como consecuencia se limitan las posibilidades de preguntas y de debate. Lo mismo ocurre con la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo cuyo informe de 2010 tiene la inaudita cantidad de 224 láminas.

De otro lado, el gobierno regional ha mantenido las restricciones a la participación establecidas en la ley: mientras muchos gobiernos regionales de todo el país han suspendido de facto o a través de norma regional, el requisito de personería jurídica para participar en el CCR, en Ucayali sigue aplicándose. Pero lo grave es que la exigencia de personería jurídica se ha extendido como requisito para ser agente participante, lo que es violatorio de la ley. De otro lado, en las Audiencias públicas de rendición de cuentas, el reglamento respectivo ha establecido limitaciones a la participación en el debate, creando cortapisas y restricciones al diálogo.

Asimismo, el gobierno regional no ha contribuido en todos los casos, con proveer las condiciones materiales y de logística para garantizar el cumplimiento adecuado de sus objetivos. Si bien en el presupuesto participativo si garantiza dichas condiciones, en el caso de los comités de vigilancia, la evidencia indica que éstos carecen de condiciones logísticas para operar, y el gobierno regional no ha hecho nada para superar esas limitaciones. La consecuencia es que se han convertido en organismos sin relevancia incapaces de cumplir con su objetivo.

Las instancias sectoriales de concertación: potencialidades y límites

Las instancias sectoriales de concertación que tienen alto potencial participativo y de producir resultados positivos para todos los actores involucrados (incluyendo al gobierno regional y las autoridades) han cobrado gran importancia en Ucayali. Actualmente existen 29 creadas por ordenanzas regionales en múltiples áreas de gestión. Sin embargo, su fuerza y empuje, tiende a depender cada vez más del grado de apoyo y compromiso de las autoridades o altos funcionarios del gobierno regional. No todas funcionan de manera efectiva, y en conjunto, su desempeño es bastante desigual. El Consejo Regional de Salud-CRS y el Consejo Participativo Regional de Educación- COPARE fueron importantes mientras tuvieron un encargo específico: elaborar los planes de Educación y de Salud. Una vez cumplido el objetivo, y cuando se propusieron vigilar la implementación de los planes, perdieron relevancia. Algunas instancias sectoriales de concertación han sido exitosas en buena medida porque, además de la alta participación de las comunidades nativas, han mantenido el apoyo de alguna dependencia del gobierno regional, como el caso de los COLOVIPES.

[57] Ulises Saldaña, ex alcalde provincial de Coronel Portillo sostuvo que las modificaciones introducidas por el gobierno nacional para la presentación de proyectos al presupuesto participativo no se adaptan a la realidad regional y local: la consecuencia es que las comunidades nativas y caseríos no pueden cumplirlas y "se quedarían sin ningún proyecto." Entrevista en: USAID/ PERU ProDescentralización. Informe de campo Ucayali. Reporte interno hecho para la Evaluación Rápida de campo sobre Participación y Descentralización, en 2009.

La brecha entre el discurso y la práctica

En términos generales, la gestión regional puede caracterizarse por un discurso y una práctica tecnocrática de alta eficiencia técnica, mas no por la búsqueda por crear condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos de participación ciudadana. En algunos sectores, particularmente la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Ordenamiento Territorial, encargada de conducir el proceso del presupuesto participativo, se observa resistencia y una visión devaluada de la participación. Las razones alegadas son múltiples: las organizaciones sociales y sus líderes no son representativos, no están capacitados, y están acostumbrados a pedir de todo, y a protestar por todo, porque no entienden la lógica de la participación. Un alto funcionario señaló que las críticas al gobierno regional y la reducción de los agentes participantes proviene de personas que no participan y de la oposición política. Por eso, considera que si no participan no tiene sentido discutir con ellos. Otro alto funcionario dijo que el auténtico sentido de la participación ciudadana es la colaboración con el gobierno regional; los problemas surgen cuando la ciudadanía pretende vigilar y controlar el desempeño del gobierno regional.

Si bien algunas de estas críticas pueden ser válidas, no se ha desarrollado en los gobiernos regionales y locales la capacidad para identificarlas como problemas a resolver, sino como deficiencias de las organizaciones sociales y de la participación en sí misma. Es este rasgo lo que configura la visión negativa de la participación de parte del gobierno regional; y marca una discordancia entre el programa de gobierno y la gestión efectiva. Sin embargo, cabe indicar queal interior del gobierno regional también hay autoridades y funcionarios que son partidarios de la participación y realizan esfuerzos por promoverla, lanzar nuevas propuestas y fortalecer las instancias sectoriales de concertación, e incluso las organizaciones sociales. La distribución de estos sectores se da entre las unidades administrativas, las gerencias y las direcciones regionales que trabajan directamente con las organizaciones de la sociedad civil en los problemas sociales (como la Gerencia de Desarrollo Social o la Dirección de Pesquería) que tienen una orientación positiva a la participación; y aquellas ligadas a la gestión económica y presupuestal que tienen una visión escéptica o negativa.

Las debilidades de las organizaciones de la sociedad civil

Los problemas que enfrenta el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en Ucayali no se deben, sin embargo, sólo a la resistencia del gobierno regional y los gobiernos locales. La participación ciudadana es una relación social, en la que la responsabilidad involucra a ambas partes, y de manera especial, a las organizaciones de la sociedad civil. La seria crisis que atraviesan incide en su debilidad de representación y de sus líderes, que a menudo muestran proclividad a relaciones clientelistas con la autoridad. Más aún, en la mayoría de casos, los representantes de la sociedad civil en las instancias de participación (CCR, CCL, comités de vigilancia y otros) no son reales representantes de sus electores: no reciben un mandato claro, ni instrucciones, ni les consultan sobre los temas en debate, ni recogen sus iniciativas de agenda, y mucho menos les informan de sus actos de representación. Se trata de representantes sin representados reales y sin mandato efectivo. Su voz es individual y no colectiva.

A ello se añade el bajo nivel de institucionalización y democracia de las organizaciones, lo que deteriora más aún, la representación. Finalmente, el alto grado de atomización de las organizaciones convierte en dificultoso el proceso de constitución de actores regionales con consecuencias negativas en el presupuesto participativo, el plan de desarrollo regional (y locales) concertado y la vigilancia ciudadana. De otro lado, no hay en Ucayali

organizaciones de segundo nivel sólidas y representativas capaces de aportar a la construcción de una visión regional.

Los efectos negativos sobre la participación

Las consecuencias de esta situación son graves. En primer lugar, se constata un decrecimiento del desempeño del gobierno regional y los gobiernos subnacionales en relación a la vigencia de los derechos de participación ciudadana. Adicionalmente se ha producido una relativa neutralización de la participación ciudadana especialmente en el nivel regional: la agenda de la participación siempre la pone el gobierno regional, y no parece viable que las organizaciones de la sociedad civil puedan hacerlo, ni poder para modificar tal situación. Esto tiene especial relevancia en el presupuesto participativo, donde la mayoría de proyectos priorizados son propuestos por el gobierno regional y los gobiernos locales; así como, en el CCR y CCL, donde los temas de discusión son planteados por las autoridades y donde generalmente sus iniciativas son aprobadas. En esa misma línea, la falta de condiciones de logística y de atribuciones de los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo contribuye a hacer inocuo e inefectivo este derecho. Este diagnóstico no parece ser distinto en las municipalidades provinciales, como mencionan diversos testimonios.[58]

Todo ello puede tener efectos adversos sobre la gobernabilidad pues pone en cuestión la legitimidad de las decisiones públicas y eventualmente, podría generar el surgimiento de protestas contra las autoridades subnacionales.

En el lado de la ciudadanía, la principal consecuencia ha sido la reducción del interés ciudadano y de sus organizaciones por participar en los mecanismos legales, especialmente en el presupuesto participativo. Las expectativas sobre la participación ciudadana han decrecido de manera sustancial en los últimos años. Más bien ha avanzado el descrédito de la participación y el escepticismo y la frustración. Esto es evidente cuando se verifica que sólo el 9% de organizaciones sociales se ha registrado como agentes participantes más de una vez en el presupuesto participativo entre 2009 y 2011, y que en este último año llegaron a ser tan sólo 12.

De otro lado, el valor y el prestigio de la participación han decaído también en la visión de los alcaldes, que han tenido una asistencia irregular en el CCR y que en sus propias jurisdicciones encuentran problemas de este tipo en relación al funcionamiento de los mecanismos de participación.

Algunas recomendaciones en perspectiva

Si bien el diagnóstico reporta muchos déficits, no pretende ser pesimista. Es claro que estamos ante un proceso de cambio sustancial en la sociedad y el Estado peruano e identificando los problemas, resistencias y debilidades que acompañan a este tipo de transformaciones. En ese sentido, es preciso partir del hecho que se trata de un proceso que no se resuelve en corto tiempo, ni acaba en la instalación de instancias y mecanismos. Se trata sobre todo, de un cambio de la cultura política de largo plazo y que, como toda reforma -es el caso de la descentralización misma-, encontrará obstáculos, y resistencias, debilidades e incapacidades que será preciso de remontar.

---

[58] Véase: USAID PERU ProDescentralización- Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza. Participación y Descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas. Evaluación rápida de campo. Lima, 2009. Y especialmente el informe de campo de Ucayali citado.

En esa medida, es necesario debatir estrategias con los actores comprometidos con la participación ciudadana a fin de mejorar sus condiciones de viabilidad. Es claro que a pesar de los problemas, aún se mantiene el consenso social y político sobre la importancia y el valor político de la participación y sus objetivos, como son: a) generación de mejores condiciones de gobernabilidad; b) legitimidad de las decisiones públicas; c) fortalecimiento del enfoque de prevención y resolución de conflictos en la gestión gubernamental; y, d) fortalecimiento del tejido organizativo de la sociedad civil. Estos consensos son valiosos puntos de partida para el relanzamiento del debate sobre la participación ciudadana.

A partir del balance del caso de Ucayali, consideramos que el debate sobre cómo mejorar estas condiciones debe considerar las siguientes dimensiones:

a) La necesidad de revisar y modificar, el marco legal nacional de la participación ciudadana a fin de corregir las deficiencias de enfoque del modelo original y resolver los nuevos problemas que se hayan presentado en el proceso de implementación. Para el caso de reformas de tal envergadura como la participación ciudadana en la gestión pública, es preciso que las normas legales posean condiciones adecuadas de implementación y un constante monitoreo. En esa perspectiva, se ha de considerar lo siguiente[59]:

- Reforma del marco normativo para que responda a los distintos contextos sociales y niveles de gobierno en los que se implementa;
- Evitar fórmulas cerradas que limiten las iniciativas de los gobiernos descentralizados para facilitar la participación ciudadana;
- Establecer incentivos para promover la participación de diferentes grupos sub representados en los espacios de concertación;
- Incorporar un régimen de sanciones a las autoridades regionales y locales que infrinjan las normas de participación y acuerdos concertados;
- Flexibilizar las condiciones de acceso de las organizaciones de sociedad civil a los Consejos de Coordinación Regionales y Locales.[60]

b) La necesidad de fortalecer y ampliar el marco legal regional y local de la participación. Los gobiernos subnacionales tienen la atribución legal de promover y fortalecer la participación ciudadana no sólo a través de la reglamentación de los mecanismos nacionales de participación; sino también, promoviendo la creación de espacios institucionales y nuevos mecanismos participativos. Sin embargo, no basta con legislar, es preciso que la legislación regional y local adapte el funcionamiento de los mecanismos participativos a las características de la región a fin de hacerlas efectivas. El caso del presupuesto participativo es un buen ejemplo: su efectividad depende que se consideren aspectos tales como la distancia, la cultura, las condiciones económicas, las posibilidades reales de las organizaciones sociales de ajustarse a las condiciones técnicas para la presentación de proyectos y otras. De no tomarse en cuenta estos temas en su regulación por parte de los gobiernos subnacionales, el riesgo del fracaso es alto. La legislación debe además orientarse hacia la ampliación de los derechos de participación, lo que implica que no debe limitarse al cumplimiento de los mínimos

[59] Lineamientos recogidos de: USAID/PERU ProDescentralización, Agenda Crítica a julio 2011.

[60] USAID/PERU ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, 2011. En particular, el punto 6 de la Agenda Crítica contiene las propuestas sobre participación ciudadana que reseñamos.

señalados en la ley, sino a plantear nuevas metas. La legislación debe ser cuidadosa de prever sus condiciones de implementación, a fin de no quedarse como normas simbólicas sin vigencia real. Finalmente, es crucial que las organizaciones de la sociedad civil (en alianza con ONG, proyectos de cooperación internacional e instituciones académicas) tengan un papel significativo en el impulso a la legislación regional y local en materia de participación. En ese sentido, la promoción de acciones de incidencia política debe ser un tema prioritario de la agenda de las organizaciones sociales. Las autoridades regionales y locales deben adquirir una comprensión cabal del significado, importancia y valor de la participación y del adecuado funcionamiento de sus mecanismos. En esa perspectiva, generar condiciones para mejorar el diálogo es la clave para reconocer el valor de la participación y la vigilancia, así como sus aportes a la gobernabilidad y a la legitimación de las decisiones públicas, es decir, cómo pasar de una participación formal, a una participación real. La cuestión alude a un tema de fondo, que es el sentido y las condiciones de ejercicio de la representación política. El desafío de las autoridades y funcionarios regionales y locales es compatibilizar las necesarias condiciones técnicas de la gestión con las también necesarias condiciones de una representación política responsable y "responsiva" a las necesidades de la población.

c) Es necesario incorporar a la estrategia de los gobiernos subnacionales y de las organizaciones de la sociedad civil, el objetivo que las experiencias participativas deben garantizar beneficios a todas las partes. Esto es precisamente una de las carencias fundamentales en la mayoría de casos: ni el gobierno regional, ni las municipalidades, ni las organizaciones sociales perciben que la participación les rinde beneficios concretos y tangibles: más bien, a menudo tienen la sensación de que se ha perdido el tiempo o que ha sido inútil, que el otro se ha aprovechado y que la experiencia resulta frustrante. Más allá de los necesarios incentivos que se deben generar para convocar a la participación, debemos entender que el verdadero estímulo es un resultado percibido como beneficioso para el gobierno y para las organizaciones sociales. Es este punto de quiebre lo que permite el tránsito de los intereses particulares a los intereses generales. No hay mejor incentivo para mantener una práctica social o política y repetirla, que la experiencia positiva previa.

d) Relanzar la estrategia de participación ciudadana buscando garantizar el funcionamiento adecuado y democrático de los mecanismos de participación supone enfrentar estos puntos de agenda, los mismos que son aplicables al caso de Ucayali,aunque cada sociedad tiene elementos que la complejiza y que deben ser tomados en cuenta para avanzar en la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ANGR. *Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización*. Lima, ANGR, 2011.

- BORJA, Jordi… et. al. *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local.* Santiago de Chile, FLACSO, 1987.

- Consejo Nacional de Descentralización. *La Descentralización en el Perú. Compendio normativo*. Lima, CND, 2005.

- CHIRINOS, Luis… *La estructura de oportunidades políticas para la participación ciudadana en gobiernos locales*. Lima, Calandria- DFID, 2003.

- CHIRINOS, Luis… *Civil society and accountability in Peru*. En: BLAND, Gary… & ARNSON, Cynthia… (eds.) Democratic deficits: addresssing challenges to sustainability and consolidation around the World. Woodrow Wilson International Center for Scholars & Research Triangle Institute- RTI, 2009.

- Defensoría del Pueblo. *Reportes de la supervisión de los Portales de Transparencia de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de departamento*. Años 2009 a 2011.

- Gobierno Regional de Ucayali. *Salud para todos los ucayalinos. Plan de Desarrollo Concertado de Salud de Ucayali 2005- 2010*. Pucallpa, Gobierno Regional de Ucayali, 2005.

- Integrando Ucayali. *Avanzar en el desarrollo para todos. Plan de gobierno 2010- 2014. Región Ucayali.*

- PONCE, Karen. *Los Pucallpazos*. En www.monografías,com.

- Proyecto Participa Perú. Vigila Perú. *Reportes de Vigilancia 2003-2006*.

- REMY, María Isabel… *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

- REMY, María Isabel…*Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

- USAID/ PERU ProDescentralización. *Informe de campo Ucayali*. Reporte interno hecho para la Evaluación Rápida de campo sobre Participación y Descentralización, en 2009.

- USAID PERU ProDescentralización- Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza. *Participación y Descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas*. Evaluación rápida de campo. Lima, 2009.

- USAID/PERU ProDescentralización. *Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011*. Lima, 2011.

- USAID/PERU ProDescentralización. *Agenda Crítica: Proceso de Descentralización Balance y Agenda a Junio de 2011*. Lima, 2011.

- USAID/PERU ProDescentralización. *Proceso de Descentralización 2009: Contexto Institucional y Agenda Crítica*. Lima, 2009.

- USAID/PERU ProDescentralización. *Apuntes Descentralistas 2005-2011*.

- ZAS FRIZ, Johnny. *La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008)*. Lima, Palestra Editores, 2008.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- www.congreso.gob.pe.

- www.defensoría.gob.pe

- www.elperuano.pe

- www.jne.gob.pe.

- www.regionucayali.gob.pe

- www.municportillo.gob.pe

- www.munipadreabad.gob.pe

- www.muniatalaya.com