

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRUJILLO**  
**ESCUELA DE POSTGRADO**  
**PROGRAMA DE DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN**



**DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES  
DE LA REGIÓN LA LIBERTAD.**

**TESIS**  
**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE**  
**DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN**

**AUTOR : Mg. GENARO ALFREDO AGUILAR CRUZ**

**ASESOR : Dr. ESTUARDO OLIVER LINARES**

**TRUJILLO - PERÚ**  
**2015**

No. de Registro: \_\_\_\_\_



*J*URADO *D*ICTAMINADOR

RD N° 0356-2015-EPG  
DEL 18-03-2005

.....  
**DR. PEDRO LAVALLE DIOS**

**PRESIDENTE**

.....  
**DR. JOSE CASTAÑEDA MELENDEZ**

**SECRETARIO**

.....  
**Dr. ESTUARDO OLIVER LINARES**

**ASESOR**

# *D*ATOS *D*EL *D*OCTORANDO

1. **NOMBRES Y APELLIDOS** : **MG. GENARO A. AGUILAR CRUZ**
  
2. **GRADO ACADÉMICO** : **MAESTRO EN CIENCIAS ECONOMICAS**
  
3. **TITULO PROFESIONAL** : **LICENCIADO EN EDUCACION**
  
4. **MAESTRÍA** : **CIENCIAS ECONOMICAS - MENCION**  
  
**GESTION PÚBLICA Y DESARROLLO**  
  
**LOCAL**
  
5. **CENTRO LABORAL** : **BISEO SRL**
  
6. **DOMICILIO LEGAL** : **JR. HUALLAGA 353 URB. EL**  
  
**MOLINO - TRUJILLO**
  
7. **N° CELULAR** : **949969495**
  
8. **CORREO ELECTRÓNICO** : **AGUILARGENARO6@HOTMAIL.COM**

## *D*EDICATORIAS

*A mi padre Segundo Benancio Aguilar Rodríguez quien actualmente se viene recuperando de una enfermedad. Y que en cada segundo de tiempo nos da muestras de lucha y sacrificio.*

*A mi esposa Yesica Alayo Vásquez  
A mis hijos Alessia y Yhamil Aguilar Alayo por ser mi motor y motivo.  
A mi madre Paulina Cruz Pascual  
A mis hermanos y demás familiares por su apoyo, cariño y respeto.*

*A MIS HIJOS:  
Ing. Civil Lisbet Aguilar Caseux  
Ing. Civil Kevin Aguilar Caseux  
Jhoisy Aguilar Caseux  
Heidy Aguilar Caseux  
Por su empeño en ser profesionales.*

## *P*RESENTACIÓN

SEÑORES MIEMBROS DEL JURADO:

Cumpliendo las normas que rigen el Reglamento de Tesis de Doctorado de la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional de Trujillo – Escuela de postgrado, pongo a su criterio la Tesis Doctoral intitulada “Diseño de una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales de la región La Libertad”, la que estoy presentando con la finalidad de optar el Grado Académico de Doctor en Administración.

Espero que la tesis cumpla con los requisitos establecidos y pueda contribuir con aportes significativos a la comunidad científica, no solo cuidando el medio ambiente sino estimulando acciones que mejoren la ecología y consecuentemente la calidad de vida de nuestro medio.

---

**Ms. GENARO ALFREDO AGUILAR CRUZ**

# *I*NDICE

	PÁG.
<b>DEDICATORIAS .....</b>	<b>I</b>
<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>II</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>III</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>IV</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>V</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Antecedentes .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Enunciado del problema .....</b>	<b>3</b>
<b>1.3 Hipótesis .....</b>	<b>3</b>
<b>1.4 Objetivo .....</b>	<b>4</b>
<b>1.4.1 Objetivo General .....</b>	<b>4</b>
<b>1.4.2 Objetivos Específicos .....</b>	<b>4</b>
<b>1.5 Marco Teórico .....</b>	<b>5</b>
<b>1.5.1 Fases del Presupuesto Participativo .....</b>	<b>5</b>
<b>1.5.1.1 Fase de Preparación .....</b>	<b>5</b>
<b>1.5.1.2 Fase de Concertación .....</b>	<b>8</b>
<b>1.5.1.3 Fase de Coordinación entre niveles de Gobierno .....</b>	<b>20</b>
<b>1.5.1.4 Fase de Formalización de Acuerdo y Compromisos .....</b>	<b>22</b>

<b>II. MATERIAL Y MÉTODOS .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Objeto de Estudio .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2 Instrumentos y Equipos .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Metodología .....</b>	<b>26</b>
<b>2.4 Procesamiento y Análisis .....</b>	<b>27</b>
<b>III. RESULTADOS .....</b>	<b>28</b>
<b>IV. DISCUSIÓN .....</b>	<b>45</b>
<b>V. PROPUESTA.....</b>	<b>48</b>
<b>VI. CONCLUSIONES .....</b>	<b>65</b>
<b>VII. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>66</b>
<b>VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO</b>	



## RESUMEN

El objetivo de la investigación fue diseñar una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales siendo la población la región La Libertad. Considerando como enunciado de problema ¿De qué manera el diseño de una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales de la región La libertad permitirá que éstas fortalezcan el proceso de formulación del presupuesto municipal?, planteándose como hipótesis que dicho diseño sí fortalece el proceso de formulación de presupuesto municipal porque en ella participan la sociedad civil y las organizaciones sociales de base.

En la investigación se evaluó a la muestra fue la municipalidad distrital de Paiján, provincia de Ascope, región La Libertad. El método que se utilizó fue el método descriptivo, explicativo y analítico. La técnica utilizada fue la entrevista y consulta a expertos, alcaldes y gerentes municipales. Los resultados más importantes y trascendentales es que, el presupuesto participativo no es un proceso de ciudadanía es un instrumento que alimenta a los ciudadanos para que se logren fines institucionales. Se concluye que los gobiernos locales mediante el proceso de descentralización y utilizando los instrumentos de gestión se convierten en promotores del desarrollo integral y sostenible de sus jurisdicciones.

**Palabras clave:** *Estrategia, Participación Ciudadana, Presupuestos Municipales, Región La Libertad.*

## ABSTRACT

The objective of the research was to design a strategy for citizen participation in municipal budgets being population La Libertad region. Whereas as a statement of problem How to design a strategy for citizen participation in municipal budgets in the region Freedom enable them to strengthen the formulation of the municipal budget ?, considering the hypothesis that the design itself strengthens the process of formulation of municipal budget because in it the civil society and grassroots organizations involved.

The research sample was evaluated for the district municipality of Paiján, Ascope province, La Libertad region. The method used was descriptive, explanatory and analytical method. The technique used was the interview and consultation with experts, mayors and city managers. The most important and momentous results is that participatory budgeting is not a process of citizenship, it is a tool that feeds citizens to corporate goals are achieved. We conclude that local governments through the decentralization process and using management tools become promoters of integral and sustainable development of their jurisdictions.

**Keywords:** *Strategy, Citizen Participation, Municipal Budgets, the region La Libertad.*

# I. INTRODUCCIÓN

## 1.1. ANTECEDENTES

El presupuesto participativo – en adelante PP - es un instrumento de gestión participativa y concertada para la planificación y formulación del presupuesto, que trata de priorizar los proyectos a ejecutarse de acuerdo a la problemática y necesidades regionales y locales. Forma parte de un proceso de toma de decisiones coordinadas entre el estado y representantes de la sociedad civil. Del mismo modo, puede ser entendido como un proceso social y político de construcción de ciudadanía propositiva, co-responsable y promotor del ejercicio democrático de las autoridades gubernamentales para lograr consensos y compromisos colectivos en el uso adecuado de los recursos públicos. En el fondo, estamos ante nuevas ideas para un viejo tema: la participación ciudadana en asuntos de interés público y los procesos de gestión de desarrollo regional y local (Baño, 1998; Santos, 2004; Remy, 2005).

En estas décadas, en América Latina, particularmente en Municipios, los presupuestos participativos comenzaron a presentar una gran innovación de los mecanismos de gestión de las políticas públicas descentralizadas, tanto en la concepción como en la metodología y ejecución del presupuesto público. A través de los PP se venía descubriendo e implementando nuevos mecanismos de planificación de las políticas públicas producidas a través de la interacción y del encuentro de los saberes técnicos y populares que los procesos participativos hacen posible (Mena, 2003; Zarate, 2005).

Desde la década de los 80 y los 90 en el Perú, se ha venido realizando prácticas participativas en planeamiento y ejecución presupuestaria y gestión de proyectos en el marco de la autonomía municipal en diversas localidades del país. En este sentido, destacan los casos conocidos de Ilo en Moquegua, San Marcos en Cajamarca, Limatambo en Cusco, Villa El Salvador en Lima Metropolitana, Huanta en Ayacucho, entre otros, donde comenzó el PP por iniciativa y voluntad política y social de las autoridades y organizaciones sociales locales y no por mandato de alguna ley (Tanaka y Zarate, 2002).

Es evidente que la transición democrática y el proceso de descentralización generaron un escenario favorable para el desarrollo del presupuesto participativo. A varios años de aplicación consecutiva de los PP como política de Estado y al cierre de gestión de los gobiernos regionales y locales que la iniciaron el 2003, se estima pertinente formular un balance para reforzar sus avances o logros para asegurar la continuidad y sostenibilidad de los procesos de PP.

En ese contexto, se desarrollará un análisis descriptivo del presupuesto participativo cuyo contenido presenta el fundamento conceptual, teórico, legal y referencias generales del PP y su incidencia en el desarrollo económico regional y local; así mismo se precisa las referencias del presupuesto participativo como proceso político y técnico y el desarrollo económico. También se presenta la experiencia del proceso desarrollado a partir de la iniciativa del gobierno regional La Libertad. Del mismo modo se debe buscar

plantear una propuesta preliminar de diseño y estrategia de presupuesto participativo ciudadano.

En tal sentido, comprendiendo que es preciso afianzar la participación ciudadana en el marco del actual proceso de descentralización como base fundamental para el desarrollo económico, nos permitimos plantear que el diseño de una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales de la región La Libertad sí fortalecen el proceso de formulación del presupuesto municipal, porque en ella participan la sociedad civil y las organizaciones sociales de base.

## **1.2. ENUNCIADO DEL PROBLEMA**

¿De qué manera el diseño de una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales de la región La Libertad permitirá que éstas fortalezcan el proceso de formulación del presupuesto municipal?

## **1.3. HIPOTESIS:**

El diseño de una estratégica de participación ciudadana en los presupuestos municipales de la región La Libertad sí fortalecen el proceso de formulación del presupuesto municipal, porque en ella participan la sociedad civil y las organizaciones sociales de base.

## **1.4. OBJETIVO**

### **1.4.1 OBJETIVO GENERAL**

Diseño de una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales de la región La Libertad.

### **1.4.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS**

OE 1: Establecer a la comunicación como medio y fin para promover la participación ciudadana en los presupuestos participativos

OE 2: Fortalecer los mecanismos de información y educación ciudadana para lograr relaciones de desarrollo y democracia participativa.

OE 3: Establecer como criterio de participación ciudadana aquellos que no pertenecen a organizaciones sociales de base

OE 4: Establecer como estrategia los espacios y oportunidades en la que la ciudadanía participe mayoritariamente del proceso de presupuesto participativo.

## **1.5. MARCO TEÓRICO**

Las fases del proceso de Presupuesto Municipal son cuatro: preparación, concertación, coordinación y formulación. A continuación se explica las fases de este proceso (PNUD, 2004; ESAN - PCM - FIAPP, 2014).

### **1.5.1 Fases del Presupuesto Participativo**

#### **1.5.1.1 Fase de Preparación**

Esta fase es de responsabilidad del gobierno regional o gobierno local, según corresponda, en coordinación con sus respectivos consejos de coordinación. El desarrollo de las acciones de comunicación, sensibilización, convocatoria, identificación y capacitación de los agentes participantes para el desarrollo del proceso debe realizarse oportunamente y con la suficiente anticipación, por lo que esta fase debería iniciarse en el mes de enero del ejercicio previo (ESAN - PCM - FIAPP, 2014).

Antes del inicio de las acciones de comunicación, sensibilización, convocatoria, identificación y capacitación de los agentes participantes, es necesaria la aprobación de la ordenanza que reglamenta el proceso del presupuesto participativo del año fiscal, la misma que precisa el cronograma del proceso, la conformación del equipo técnico y los mecanismos de registro de los agentes participantes, entre otros que considere el pliego. La guía de

contenidos mínimos de ordenanza del proceso del presupuesto participativo (Cayetano & Álvarez, 2007).

- *Comunicación:* Los gobiernos regionales y gobiernos locales deben desarrollar mecanismos de comunicación del proceso del presupuesto participativo a fin que la población se encuentre debidamente informada sobre los avances y resultados del proceso, para lo cual pueden utilizar los diversos medios de comunicación, incluyendo los portales electrónicos, entre otros.

Un aspecto importante en la comunicación, es hacer de conocimiento los proyectos que se vienen ejecutando y que continuarán en el año siguiente, los proyectos de inversión que se esperan ejecutar en los ejercicios siguientes, los compromisos de confinamiento de proyectos como FONIPREL, agua para todos, mi barrio, organismos de cooperación internacional, convenios, entre otros; así como la proyección del monto que debe orientarse al presupuesto participativo a fin de no generar expectativas más allá de las capacidades financieras del gobierno regional y gobierno local.

- *Sensibilización:* La importancia de esta acción radica en la necesidad de promover la participación responsable de la sociedad civil organizada en la gestión del desarrollo local y el compromiso que deben asumir en las decisiones que se tomen. De otro lado, se debe promover la creación de organizaciones estratégicas que le den mayor calidad al proceso de participación.



Es necesario que la sociedad civil se empodere del proceso, a fin que su participación contribuya al desarrollo regional y local.

- *Convocatoria:* En esta fase, el gobierno regional y gobierno local, en coordinación con su consejo de coordinación, convoca a la población organizada a participar en el Proceso del Presupuesto Participativo, haciendo uso de los medios de comunicación adecuados para el ámbito de su jurisdicción a fin de garantizar una correcta y eficiente comunicación con los agentes participantes. Esta acción debe iniciarse en el mes de Enero de cada año.

La convocatoria debe promover la integración al proceso de representantes de las distintas entidades del Estado y de la sociedad civil, tales como: direcciones regionales, universidades, entidades públicas de desarrollo, organizaciones empresariales, colegios profesionales, asociaciones juveniles, organizaciones sociales de base, comunidades, asociaciones de personas con discapacidad, asociaciones de mujeres, asociaciones de jóvenes y otros en situación de riesgo y vulnerabilidad, sea por razones de pobreza, etnicidad, violencia o género. Es decir contar con una relación de actores de la sociedad civil de proceso del presupuesto participativo.

- *Identificación y Registro de Agentes Participantes:* En esta sub-fase, el gobierno regional o gobierno local dispone de formas de registro de los agentes participantes, los que deben ser asignados o elegidos para cada proceso participativo por las organizaciones a las cuales pertenecen.

- *Capacitación de Agentes Participantes:* El gobierno regional o gobierno local implementa mecanismos de capacitación y programas de desarrollo de capacidades para los agentes participantes, en especial para los consejeros regionales, regidores y agentes de la sociedad civil.

Asimismo, la DNPP - Dirección Nacional de Presupuesto Público, en coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales desarrollan y promueven programas de capacitación descentralizados, orientados a fortalecer el proceso del presupuesto participativo, así como otros que se consideren necesarios para el proceso.

Las capacitaciones deben ser permanentes, ajustándose a las necesidades y características de la población de la jurisdicción y pueden ser realizadas a través de modalidades como: talleres o reuniones en las que autoridades y la población se informen acerca de las tareas que involucra dicho proceso.

#### **1.5.1.2 Fase de Concertación**

En esta fase se reúnen los funcionarios del Estado y de la sociedad civil para desarrollar un trabajo concertado de diagnóstico, identificación y priorización de resultados y de proyectos de inversión que contribuyan al logro de resultados a favor de la población, sobre todo de aquellos sectores con mayores necesidades de servicios básicos (Cayetano & Álvarez, 2007).

- *Desarrollo de Talleres de Trabajo:* Constituyen reuniones de trabajo, convocados por el presidente regional o el alcalde, a través de los cuales se

desarrollarán las distintas acciones conducentes a la priorización de resultados, proyectos de inversión y compromisos del Estado y la sociedad civil.

El presidente regional o el alcalde provincial o distrital, debe asegurar que los talleres de trabajo se convoquen con la debida anticipación por lo que se debe adjuntar el modelo de convocatoria a los talleres de trabajo.

Cada taller puede realizarse en más de una reunión de trabajo, ajustándose el número de reuniones a la necesidad de cada lugar y a las características de organización del territorio de cada ámbito regional, provincial o distrital, asimismo, se debe tomar en consideración la diversidad lingüística de las poblaciones para lograr una mayor inclusión y receptividad de los ciudadanos que hablan idiomas o lenguas diferentes al castellano. Los talleres de trabajo deben culminar en el mes de Junio.

El equipo técnico es el encargado de brindar apoyo para la realización de los talleres de trabajo. Debiendo preparar la información necesaria, consolidar sus resultados para la posterior evaluación de las propuestas de inversión resultantes del proceso, para ser consideradas en los presupuestos institucionales. Asimismo, será necesario realizar acciones previas, tales como (ESAN - PCM - FIAPP, 2014):

- Actualización del diagnóstico situacional, de ser necesario, a cargo del equipo técnico, orientado fundamentalmente a mejorar las condiciones de vida de la población, medida a través de los

resultados definidos en los programas presupuestales estratégicos y otros que se consideran críticos en la jurisdicción.

- Selección de una cartera de proyectos viables y que estén orientados al logro de resultados priorizados, que respondan a las características de impacto regional, provincial y distrital definidos en el Decreto Supremo 097-2009-EF y sus modificatorias.
- Recopilación y preparación de la siguiente información: Plan de Desarrollo Concertado – avances en su ejecución; Plan Estratégico Institucional (Gobierno Regional) o Plan de Desarrollo Institucional (Gobierno Local) – avance de resultados: Detalle de los proyectos priorizados en el proceso participativo del año anterior, diferenciando los que fueron considerados y los que no fueron incluidos en el presupuesto institucional, indicando el motivo por el cual no fueron considerados. Ejecución del programa de inversiones aprobadas en los presupuestos institucionales. Relación de proyectos de inversión ejecutados el año interior. Porcentaje de recursos de inversión que el gobierno regional o el gobierno local destinara al proceso participativo, así como la mayor disponibilidad de recursos por cofinanciamiento. Informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y otras entidades del Estado en procesos participativos anteriores y su nivel de cumplimiento; y situación de los principales puntos de atención del ciudadano en la prestación de los bienes y servicios

públicos (producto), señalando el déficit de infraestructura, recursos humanos, equipamiento y materiales para una adecuada prestación.

- *Desarrollo de Talleres de Trabajo* (ESAN - PCM - FIAPP, 2014)

Paso 1: Presentación del Plan de Desarrollo concertado – PDC; en esta se presenta la visión y objetivos estratégicos contenidos en el PDC, su avance de ejecución y logro de resultados. En caso que el equipo técnico lo recomiende o los agentes participantes lo consideren necesario, debido a la incorporación del enfoque del presupuesto por resultados, los objetivos estratégicos podrán ser ajustados, para ello se sugiere tener en cuenta las recomendaciones recogidas en la guía de orientación para el ajuste del PDC.

La visión contenida en el PDC es única para todas las instituciones públicas y privadas de un ámbito territorial y debe orientar las iniciativas e inversiones de los diversos actores económicos, sociales e institucionales, así como la formulación de políticas públicas regionales y locales.

Los objetivos de desarrollo del PDC involucran en su ejecución a los diversos actores, dependiendo de la misión de cada uno de ellos. Los proyectos que se prioricen en el proceso participativo deberán responder a la visión y a los objetivos contenidos en el PDC, los que a su vez deben formularse en el enfoque de resultados.

Adicionalmente, en este taller el presidente del gobierno regional o alcalde informa el porcentaje de la asignación presupuestaria que será destinada al presupuesto participativo.

Paso 2: Identificación y Priorización de Resultados; tiene como objetivo identificar los resultados especificados en términos de mejoras en el bienestar ciudadano, a fin de permitir posteriormente, una adecuada asignación de los recursos públicos para el logro de los mismos.

El equipo técnico presenta a los agentes participantes del diagnóstico del ámbito territorial para conocimiento e información con el objeto de ser utilizado en la identificación y priorizar de resultados.

Entiéndase por resultado al cambio en una característica, cualidad o situación que afecta, a un “Grupo Objetivo” (Población, instituciones, comunidades, entre otros). El resultado está vinculado a la solución de un problema prioritario de la población; el problema no debe ser definido como la negación de una solución o la carencia de un bien o servicio, sino que debe dejar abierta la posibilidad de encontrar múltiples alternativas para resolverlo.

En un primer momento se ponen en consideración los resultados ya identificados, priorizados y analizados en el marco del presupuesto por resultados, a saber:

- Reducción de la desnutrición crónica infantil.
- Reducción de la muerte materna y neonatal.

- Acceso a los servicios básicos y oportunidades de mercado.
- Acceso de la población a la identidad.
- Accesos a energía en localidades rurales.
- Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de educación básica regular.
- Gestión ambiental prioritaria.
- Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales.
- Accesos a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en localidades rurales.
- Seguridad ciudadana.
- Competitividad para la micro y pequeña empresa.
- Productividad rural y sanidad agraria.
- Prevención del delito y el código procesal penal.
- Acceso a la justicia.
- Accidentes de tránsito.

El taller se inicia con la presentación del diagnóstico, que incluye información disponible sobre los principales resultados deseados por la localidad, incluyendo los ya señalados y otros que consideren prioritarios realizado por el equipo técnico, el que deberá ser enriquecido con la opiniones de los agentes participantes.

A partir de este diagnóstico, los agentes participantes deberán priorizar los resultados identificados, para lo cual se sugiere utilizar el siguiente criterio: características de la población afectada en los ámbitos de mayores niveles de pobreza extrema o vulnerabilidad.

Los agentes participantes con el apoyo del equipo técnico, deberán asignar puntajes a cada criterio para poder priorizar los resultados a ser abordados.

Los resultados priorizados orientaran la evaluación técnica a realizarse por el equipo técnico y a la definición de priorización de proyectos. De esta fase se obtiene un informe con los resultados identificados y priorizados.

- *Evaluación Técnica de Proyectos* (Cayetano & Álvarez, 2007)

Paso 1: Evaluación Técnica. El objetivo de esta fase es la evaluación técnica de la cartera de proyectos que tiene la entidad y que deben ser propuestos como contributivos al logro de los resultados priorizados. El resultado de esta fase es una lista de proyectos para ser discutida en los talleres de priorización y formalización de acuerdos.

Para este trabajo, el equipo técnico deberá concentrarse en analizar la cartera de proyectos vinculados a los resultados priorizados, verificar si estos cuentan con la viabilidad correspondiente en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, o Informe Técnico favorable para el caso de los proyectos de gobiernos locales no sujetos a dicho sistema, su vigencia, y si estos guardan coherencia con los criterios de alcance,



cobertura y monto de inversión establecidos en el Decreto Supremo N° 097-2009-EF, con el siguiente detalle:

- Proyectos de Impacto Regional: Los gobiernos regionales al determinar los proyectos de impacto regional, deben tener en cuenta que el monto total del proyecto no sea menor a S/. 3 000 000,00 y que su alcance sea pluri provincial, debiendo beneficiar a un mínimo de tres (3) distritos que se encuentren ubicados en dos (2) provincias como mínimo.

Adicionalmente podrán considerar que su cobertura en la población objetivo no sea menor al 5%, respecto a la población total de la región. Si luego de distribuir el financiamiento asignado al presupuesto participativo, conforme al criterio señalado en el párrafo precedente se obtiene un saldo menor a S/. 3 000 000,00; dicho saldo se orienta a financiar proyectos de impacto regional, utilizando el criterio de cobertura a la población objetivo señalado en el párrafo anterior.

Asimismo, en el caso que el monto asignado al presupuesto participativo sea menor a S/. 3 000 000,00 los proyectos de impacto regional solo consideran el criterio de cobertura en la población objetivo.

- Proyectos de Impacto Provincial; las municipalidades provinciales, al determinar los proyectos de impacto provincial deben tener en cuenta que el monto del proyecto de impacto provincial no sea

menor a S/. 1 200 000, 00 y que su alcalde sea pluridistrital, debiendo beneficiar a un mínimo de dos (2) distritos del ámbito jurisdiccional. Adicionalmente podrán considerar su cobertura en la población objetivo no sea menor al 5%, respecto a la población total de provincia.

Asimismo, en el caso que el monto asignado al presupuesto participativo sea menor a S/. 1 200 000,00, los proyectos de impacto provincial solo considerar el criterio de cobertura en la población objetivo.

- Proyectos de Impacto Distrital; Las municipalidades distritales al determinar los proyectos de impacto distrital, no tienen restricción en el monto de la inversión, debiendo tener en cuenta que su alcance contenga acciones cuyos resultados permitan en el ámbito distrital, solucionar un problema relevante de la comunidad, (la priorización de los agentes participantes).
- Adicionalmente podrán considerar que su cobertura en la población objetivo no debe ser menor al 5% de la población total del distrito (García, 2013).
  - a) Si el proyecto presentado no cuenta con la viabilidad requerida y responde a los criterios de priorización antes señalados, el equipo técnico coordina con las unidades correspondientes la formulación y aprobación del proyecto;

en el supuesto que el Gobierno Local no se encuentre en el marco del SNIP, será necesario el informe técnico respectivo.

- b) En el caso que las propuestas de inversión no sean pertinentes y por tanto no existan en la cartera de proyectos alternativas de solución, el equipo técnico propone alternativas y coordina con las unidades formuladoras y la oficina proyectos de inversión, para el estudio de pre inversión correspondiente, en el caso que el SNIP sea de alcance a la entidad.

En el caso que la formulación de proyectos no pueda ajustarse a los plazos del proceso, el equipo técnico debe recomendar su posterior formulación por los funcionarios competentes para su discusión en futuros procesos del presupuesto participativo.

- c) El equipo técnico presentará la lista de proyectos que superaron la evaluación técnica y que se ajustan a los criterios de impactos. Si el proyecto tiene naturaleza multianual, deberá presentarse los montos estimados de inversión por año, a fin de conocer los niveles de inversión que deberán ser considerados en los montos de inversión que se asignarán al presupuesto participativo de los años siguientes.

Los proyectos priorizados en el proceso, cuyo financiamiento requiera total o parcialmente recursos públicos, serán

tomados en cuenta para su incorporación en el presupuesto institucional.

#### Paso 2: Asignación del Presupuesto

Luego de identificada la cartera de proyectos de inversión y teniendo en cuenta los costos totales y cronograma de ejecución, se asignará el presupuesto a cada uno de los proyectos, de acuerdo con la asignación presupuestaria del presupuesto participativo.

Los proyectos de inversión que por limitaciones presupuestales no logren financiamiento, se incluyen en una lista de proyectos alternativos que deberá recogerse en el acta de formalización de acuerdos y compromisos, para su consideración en el presupuesto participativo del año siguiente. Si durante la fase de ejecución del presupuesto existiera mayor posibilidad de recursos, estos proyectos pueden ser incorporados al presupuesto institucional mediante las modificaciones presupuestarias correspondiente.

- *Taller de Priorización de Proyectos de Inversión* (García, 2013)

El presidente regional o el alcalde proponen una cartera de proyectos, concordante con los resultados priorizados, a ser sometida al presupuesto participativo, a fin que los agentes participantes consideren los citados proyectos de inversión a ser debatidos en los talleres.

Esta información deberá ser recogida en una ficha de proyecto, la que será entregada al Equipo técnico.

- *Formulación de Acuerdos y Compromisos del Presupuesto Participativo* (Cayetano & Álvarez, 2007)

Deberán realizarse las siguientes acciones:

- El equipo técnico elabora el acta de acuerdos y compromisos del presupuesto participativo, para lo cual se adjuntará formato de acta de acuerdos y compromisos del presupuesto participativo.
- El presidente regional o alcalde presenta los resultados del presupuesto participativo, consolidados en el acta de acuerdos y compromisos a los agentes participantes para su consideración y aprobación final.
- Los miembros de los consejos de coordinación, presididos por el presidente regional o alcalde y demás agentes participantes, tanto de los representantes del sector público como de la sociedad civil.
- Conformar el Comité de Vigilancia.

El documento del presupuesto participativo y el acta de acuerdos y compromisos del proceso participativo deben ser remitidos a la DNPP - Dirección Nacional del Presupuesto Público, en el plazo establecido por la Directiva de Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales para cada año fiscal. El presidente del gobierno regional o alcalde, según corresponda, dispondrá la publicación del acta de acuerdos y compromisos para

conocimiento de la comunidad como mínimo en el portal electrónico institucional, así como en otros medios disponibles. Asimismo, durante el ejercicio presupuestal, en el *Aplicativo Interactivo para el Proceso Participativo*, deberá incorporarse la información sobre el avance de la ejecución de los proyectos priorizados así como los cambios en las prioridades que se incorporen en el ejercicio presupuestal.

### **1.5.1.3 Fase de Coordinación entre Niveles de Gobierno**

Corresponde a los gobiernos regionales organizar los mecanismos de coordinación y consistencia presupuestaria con los gobiernos locales de su jurisdicción, en materia de gastos de inversión y entre niveles de gobierno, respetando competencias y procurando económicas de escala y concertación de esfuerzos, para lo cual deben tener en cuenta lo siguiente (Loera, 2003):

- a. A nivel regional, la coordinación es dirigida por el presidente del gobierno regional y a nivel provincial por el alcalde provincial. El cofinanciamiento, debe ser orientado por el principio de subsidiariedad, es decir, las transferencias financieras resultante del cofinanciamiento deben adecuarse a nivel de gobiernos que tiene la competencia y por tanto está en condiciones de brindar la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.
- b. Los proyectos que sean financiados por el gobierno regional bajo el principio de subsidiariedad que beneficien a un ámbito provincial y/o

distrital, deben contar con el cofinanciamiento del gobierno local provincial o distrital beneficiario. Del mismo modo, los proyectos que sean financiados por un gobierno local provincial, deben contar igualmente con el cofinanciamiento del gobierno local distrital beneficiario. La población beneficiaria puede cofinanciar con recursos financieros o apoyar con materiales, mano de obra o maquinaria, entre otros, la ejecución de los proyectos de inversión.

En el mes de enero de cada año, los presidentes regionales convocan a los alcaldes provinciales y alcalde distritales a una reunión de trabajo a fin de coordinar acciones a desarrollar de manera conjunta, en el marco de las políticas de gastos de inversión de los gobiernos regionales y gobiernos locales, identificando los principales problemas que deberían ser resueltos de manera conjunta, así como el compromiso de financiamiento para la ejecución de proyectos en el marco del presupuesto participativo, para lo cual deben tener en cuenta lo siguiente:

- Identificar intervenciones de importancia para el desarrollo regional y local, que pueden ser agrupadas en un proyecto de mayor dimensión que responda a objetivos de gran impacto en el desarrollo de la región, los que podrían ser financiados por el gobierno regional o cofinanciados conjuntamente con los gobiernos locales.

- Establecer los compromisos y responsabilidades para asegurar la sostenibilidad de los proyectos a través de una adecuada operación y mantenimiento de los mismos.

Para este fin, será necesaria una segunda reunión que se realizará a más tardar en el mes de junio, con el fin de definir y formalizar los acuerdos en un acta, elaborada por la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional.

#### **1.5.1.4 Fase de Formalización de Acuerdos y Compromisos (Solis, 2012)**

- *Formalización en el PIA de los Acuerdos y Compromisos*

Los acuerdos y compromisos adoptados en el proceso participativo, se formalizan en el mes de junio. Los proyectos deben ser incluidos en el presupuesto institucional del gobierno correspondiente para su aprobación por el consejo regional o consejo municipal, según corresponda.

Asimismo, la Gerencia de Planificación y Presupuesto o la que haga sus veces, elabora un cronograma de ejecución de proyectos que deberá ser puesto a disposición del comité de vigilancia y el o los consejos de coordinación correspondiente, así como el consejo regional o concejo municipal según corresponda.

Si en la etapa de ejecución, alguno de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo no puede ser ejecutado, el presidente regional o



alcalde dispondrá el reemplazo de dicho proyecto por otro, según la escala de su atención, hecho que debe hacerse de conocimiento al consejo de coordinación correspondiente y al comité de vigilancia del presupuesto participativo.

- *Rendición de cuentas*

La rendición de cuentas correspondiente al ejercicio anterior deberá realizarse a más tardar en el mes de marzo, siendo responsabilidad del presidente regional y del alcalde.

Todos los agentes participantes son responsables de participar en dicho acto.

La rendición de cuentas constituye un mecanismo de corresponsabilidad ente las autoridades y la sociedad civil, permite evaluar el desarrollo del proceso y genera elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de las acciones trazadas participativamente.

Por ello, los presidentes regionales y alcalde deben informar a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el año anterior por las entidades del Estado y la sociedad civil en particular, sobre lo siguiente:

- Programación y nivel de avance en la ejecución y resultados (en términos de población beneficiaria y problemas resueltos), de

los proyectos priorizados en el proceso del presupuesto participativo del año anterior.

- Sustentar los cambios efectuados a los proyectos priorizados en el presupuesto participativo anterior y modificaciones presupuestarias realizadas.
- Nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores, públicos y privados participantes del proceso.
- Presupuesto Institucional de Apertura - PIA - del presente ejercicio.
- Asimismo, en este espacio las autoridades informan respecto a los resultados de su gestión del año anterior, a nivel de actividades, proyectos y logro de los objetivos estratégicos del PDC - Plan de Desarrollo Concertado.

De igual modo, en esta reunión los agentes participantes de la sociedad civil y las entidades del gobierno nacional que hayan intervenido en el proceso informan sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron en el proceso participativo.

El equipo técnico elabora un resumen ejecutivo conteniendo esta información básica. Dicho resumen es de carácter público y debe ser colocado en la página web institucional.

## **II. MATERIAL Y MÉTODOS**

### **2.1. Objeto de estudio**

El objeto de estudio estuvo constituido por las municipalidades distritales de la región La Libertad, durante el periodo de enero a diciembre del 2014, que presentaron participación ciudadana en los presupuestos municipales, constituyendo la población.

La muestra estuvo representada por expertos, alcaldes y gerentes municipales de la Municipalidad Distrital de Paiján y ciudadanos del distrito que presentó la necesidad de la participación ciudadana en el presupuesto municipal. La composición de la población estudiada fue 100 ciudadanos, 55 varones y 45 mujeres, de 20 a 50 años; distribuidos en las zonas del distrito.

### **2.2. Instrumentos y equipos**

Se empleó como instrumento a la entrevista de 10 preguntas que fue dirigida a expertos, alcaldes y gerentes municipales (Anexo I). Así mismo se utilizó la encuesta de 20 preguntas que fue aplicado a los ciudadanos del distrito de Paiján, para medir el grado de conocimiento sobre el presupuesto participativo, las percepciones, necesidades y expectativas acerca del mismo, así como el nivel de confianza en este mecanismo y en la gestión municipal (Anexo II).

Como antecedente para la aplicación de nuestra encuesta, dirigida a los ciudadanos en general de Paiján, de forma referencial se tuvo en cuenta el

sondeo de opinión “Los ciudadanos y ciudadanas frente a los procesos de concertación del desarrollo local y la descentralización”, que aporta elementos importantes para la definición de nuestra metodología de trabajo de campo.

### **2.3. Metodología**

El nivel de investigación es de carácter descriptivo, explicativo y analítico, en medida que se describe el panorama del presupuesto participativo dentro del sistema democrático, para luego explicar las causas personales y comunicacionales por las que la ciudadanía no participa en este proceso, desde un enfoque de comunicación para el desarrollo.

El primer eje metodológico, se basó en la observación directa, así como revisión documentaria para identificar grado de conocimiento sobre el presupuesto participativo de los ciudadanos por parte de las autoridades municipales.

El segundo procedimiento lógico que se consideró estuvo basado en La entrevista de 10 preguntas dirigidas a los expertos, alcaldes y gerentes municipales (Anexo I). Así mismo se aplicó básicamente como instrumento un cuestionario de 20 preguntas dirigidos a la ciudadanía en general del distrito de Paiján. La misma que nos sirvió para medir el grado de conocimiento sobre el presupuesto participativo, las percepciones, necesidades y expectativas acerca del mismo, así como el nivel de confianza en este mecanismo y en la gestión municipal. El cuestionario estructurado de 20 preguntas fue de carácter cerradas y semicerradas, en función del diseño temático.

#### **2.4. Procesamiento y análisis**

Los datos registrados fueron clasificados y tabulados para su posterior análisis, utilizando el programa Excel versión 2010. Además, se realizaron gráficas que mostrarán los resultados de la encuesta, con lo que se pretendió demostrar el grado de conocimiento sobre el presupuesto participativo, las percepciones, necesidades y expectativas acerca del mismo, así como el nivel de confianza en este mecanismo y en la gestión municipal.

### **III. RESULTADOS**

La información proporcionada por los expertos, alcalde y gerentes municipales en la investigación fue:

Las autoridades señalan que en la práctica los planes concertados de desarrollo vienen siendo, antes que instrumentos de gestión, el nuevo pacto social que se establece en el territorio. Las visiones de desarrollo y las líneas estratégicas terminan concertando las voluntades sobre el cómo debiera ser el territorio. Suman posiciones y todas deben verse incluidas en ella. Sin embargo, en muchos casos dista de ser un instrumento desagregado a niveles tales que incluyan los programas, proyectos e indicadores de medición que permitan un seguimiento y evaluación de los resultados, no sólo por parte de las instancias de gobierno sino de las demás instituciones existentes en el territorio, públicas o privadas.

En la construcción de estos planes de desarrollo se han visto comprometidas las organizaciones sociales de base, pero han estado ausentes los que precisamente pueden ayudar a impulsar el desarrollo local como es el caso del sector empresarial. Adicionalmente, tampoco han estado presentes los representantes de los sectores que implementan acciones en el territorio como educación, salud, agricultura, entre otros.

Debe sumarse además, lo difícil que resulta la articulación entre los diferentes niveles de gobierno: regional, provincial y distrital. En la mayoría

de los casos existe poca articulación entre los planes distritales y regionales y en otros simplemente no existe.

En una segunda instancia nos indicaron sobre si el presupuesto participativo constituye un instrumento para la gestión de los planes de desarrollo concertados, con el cual se garantiza el cumplimiento de los objetivos trazados. Sin embargo, son pocos los casos donde la priorización de obras del presupuesto participativo guarda una relación estrecha con el plan concertado. La priorización casi siempre termina siendo un “listado de obras pequeñas” que expresan de un lado, la búsqueda por la justicia en la distribución de los recursos y de otro lado, la débil capacidad local para expresar una visión estratégica de desarrollo.

También nos indicaron que el proceso del presupuesto participativo corre el riesgo de “pulverizar” el presupuesto público a la vez que deja de lado en la agenda política el debate sobre los grandes problemas de la localidad, centrando la mirada en el corto plazo. Las poblaciones que participan en estos procesos se encuentran más preocupadas por la obra que deberán priorizar que por definir las líneas de desarrollo de la localidad. Las miradas de los actores se siguen centrando en los barrios, antes que la ciudad, la provincia, la región o el país.

Los expertos, el alcalde y gerentes municipales nos mencionaron que la debilidad institucional de los gobiernos regionales y locales y la limitada capacidad de los funcionarios perjudican el desarrollo de este proceso. Uno de los principales “cuellos de botella” es la capacidad técnica de las regiones para

la formulación de proyectos. No cuentan con recursos humanos calificados para enfrentar esta tarea. Los esfuerzos por capacitar personal ad hoc no siempre tienen los resultados esperados, dado lo poco sistemático de los procesos de formación y por el hecho que este tipo de personal tiende a ser removido de su cargo con frecuencia. Esto pone en peligro la credibilidad y la continuidad de procesos de este tipo. Es difícil fortalecer los procesos de participación ciudadana si no se resuelven este tipo de “cuellos de botella” que pueden terminar por minar la confianza en procesos de concertación.

Los procesos participativos del distrito son liderados por el gobierno local, representado por el alcalde. El Instructivo que orienta el proceso de presupuesto participativo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, señala la importancia de contar y presentar la siguiente información: i) plan de desarrollo concertado, ii) plan de desarrollo institucional del gobierno local, iii) presupuesto participativo, iv) relación de los proyectos ejecutados por el gobierno local concluidos y sus costos de mantenimiento, v) detalle de los recursos totales que el gobierno local asignará para la ejecución de acciones resultantes del proceso, vi) informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y el sector privado en procesos participativos previos y su nivel de cumplimiento y vii) informe de los avances en mejoras de competitividad: infraestructura, educación, salud, seguridad, entre otros.

Del mismo modo, las autoridades municipales nos señalaron que los procesos participativos permiten el ejercicio de la ciudadanía de la población. Para ello nos generaron la pregunta ¿quiénes vienen participando hasta ahora



de este tipo de procesos?. La escasez de información y la poca difusión existente dan lugar a que sean las organizaciones tradicionales las que manejan la poca información existente y mantienen una débil comunicación con sus bases, no cuentan con procesos de alternancia de cargos, transparencia en su gestión, etc. Uno de los principales problemas que se tiene que vencer en un distrito fue garantizar que las obras a ser presentadas en las asambleas deliberativas provengan necesariamente de consensos previos en la comunidad. Hasta ahora se ha avanzado en garantizar que los delegados cuenten con el respaldo de sus organizaciones.

Los expertos, el alcalde y gerentes municipales indicaron que los procesos participativos permitieron la inclusión de los actores locales casi siempre excluidos de la toma de decisiones, como la población. En los ámbitos locales se reproduce la misma estructura. La presencia de la voz de la población en los consejos de coordinación es limitada. El número de organizaciones inscritas para participar en el reciente proceso de elección de los consejos de coordinación regional ha sido del 10% del total de 1 118 en todo el país. Los representantes sociales ante el consejo de coordinación regional por tipo de organización fueron: organizaciones de empresarios y productores (30,6%), organizaciones agrarias, laborales y vecinales (20,6%), colegios profesionales (12,4%), organizaciones de mujeres (8,2%), ONG (8,2%), universidades e institutos superiores (8,2%), organizaciones de comunidades campesinas y nativas (7,7%). Sumando las organizaciones de

mujeres y las de comunidades campesinas y nativas ellas constituyen solamente el 15,9% del total.

El balance de lo avanzado en la descentralización señaló que no se ha logrado aún transformar el paradigma centralista que excluye a los grupos culturales no dominantes y que éste se reproduce en los ámbitos regionales y locales. La participación de los representantes de organizaciones sociales de base expresa con claridad cómo las mujeres y los jóvenes tienen mayor presencia en los espacios de sensibilización y/o capacitación y mucho menor presencia en los espacios deliberativos, donde la participación masculina sigue siendo mayor: 70%. Esto se encuentra asociado a carácter territorial del proceso del presupuesto participativo y su vinculación con convertir todo en proyectos de infraestructura urbana.

El Presupuesto con la participación de los ciudadanos es un instrumento que puede alimentar la noción de ciudadanía, pero que requiere ser adecuadamente orientado para lograr ese fin.

Los instrumentos por sí solos no garantizan la democracia. Se trata de crear mecanismos que eviten cuotas de poder y concertación de los mismos. Se requiere de una evaluación permanente y retroalimentar de manera continua el proceso a fin de ir monitoreando los problemas y soluciones que se van planteando. Sin embargo, estos instrumentos aún imperfectos sirven para crear una práctica, para ejercitar a la población en sus derechos y responsabilidades como ciudadanos y a participar de las decisiones que influyen en sus vidas.

Lograr institucionalizar este proceso en todos los niveles de gobierno constituye aún un reto. La institucionalidad de los procesos de planificación y presupuesto iniciados, son un requisito fundamental para la sostenibilidad de los mismos. Un marco legal puede darle institucionalidad, pero por sí sólo no es suficiente: una ordenanza puede ser derogada por la siguiente gestión local. Esto nos muestra que generar instituciones es más complejo que la sola voluntad política. Supone que todos los actores reconozcan un mismo espacio como legítimo y que por tanto constituya el canal privilegiado a la hora de definir objetivos y priorizar recursos: pueden no haber leyes y sí una práctica sancionada como válida por la comunidad. Esa es la institución que necesitamos cuando apostamos a procesos concertados.

Sólo así no dependeremos de una voluntad política de quien lidere el proceso, ello se habrá convertido en una práctica, en una costumbre, en el modo de hacer las cosas.

En este trabajo se observó la tensión existente entre la opción por el desarrollo económico y la democracia en nuestros países. Los ciudadanos valoran el desarrollo por encima de la democracia e incluso restarían su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.

Y son estas personas, las que provienen de sectores con menores oportunidades de educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en períodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y en los políticos. Asimismo,

las personas con mayor tendencia a apoyar la democracia, no se expresan a través de las organizaciones políticas.

Las autoridades entrevistadas señalaron que es fundamental promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y su articulación con el Estado. El procesos de presupuesto con la participación ciudadana nos brindan elementos para la búsqueda de formas alternativas de representación social y política, para recrear mecanismos de vigilancia ciudadana que constituyan una forma efectiva de monitorear y evaluar los procesos, y para recuperar la confianza mutua entre el estado y la sociedad civil abogando por la transparencia en las relaciones y en los actos de gobierno.

En el análisis realizado a la encuesta aplicada a la población se pudo apreciar lo siguiente:

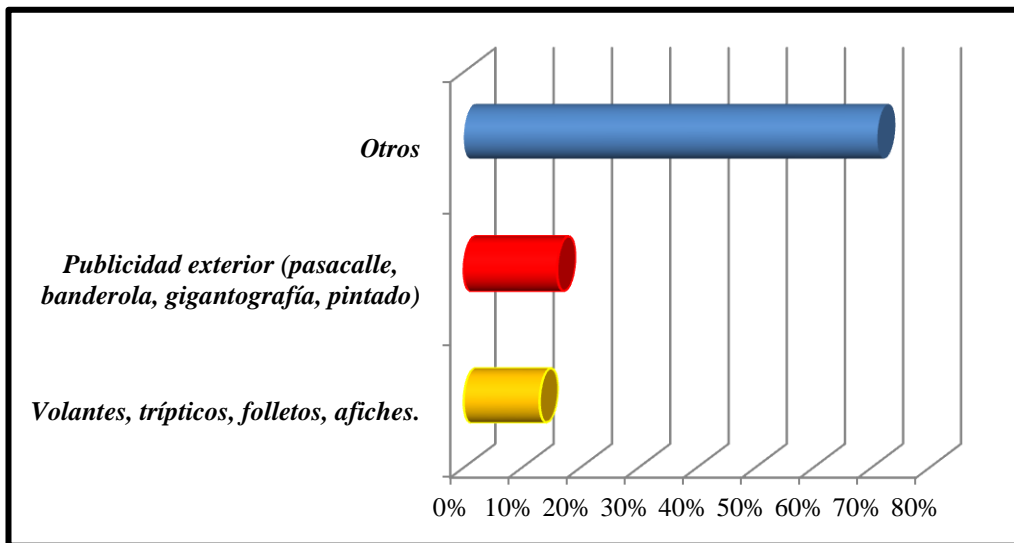
Notamos que el 87% de los encuestados en general no pertenece a ninguna organización social en su distrito, mientras que sólo un 13% sí pertenece. Podemos, por lo tanto, interpretar que la mayoría de ciudadanos de Paiján no tiene interés para participar en actividades relacionadas con la organización social y ejercer actividades de participación social y política de forma organizada.

El 33% del total de ciudadanos encuestados manifiesta conocer o haber oído hablar acerca del plan de desarrollo concertado de Paiján, mientras que un 67% indica que no. En cuanto al consejo de coordinación local (CCL), la instancia encargada de organizar el presupuesto participativo, podemos indicar

que sigue siendo muy desconocido para la mayoría de ciudadanos. Sólo un 19% manifiesta tener una referencia acerca de éste, mientras que un contundente 81% no lo conoce en absoluto. Y el 100% de ciudadanos encuestados manifestó que no conoce a los representantes del consejo de coordinación local de Paiján. Con esto queda demostrado que el CCL de Paiján no tiene ningún protagonismo en la ejecución del proceso de presupuesto participativo, que le corresponde de acuerdo a ley.

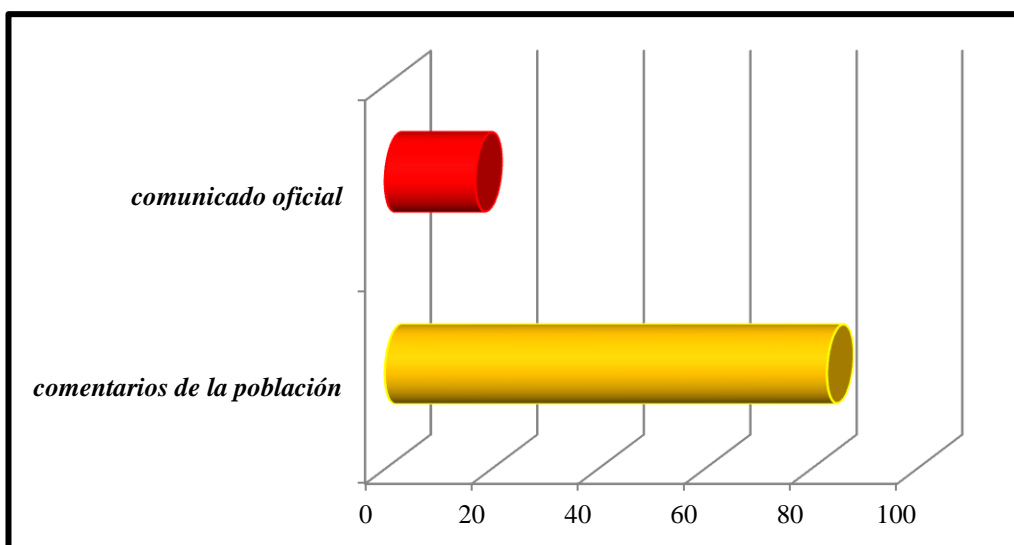
Las respuestas a la pregunta si ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del presupuesto Participativo de la municipalidad de Paiján? guardan relación con el conocimiento ciudadano acerca del plan de desarrollo concertado de Paiján. Notamos que un importante 23% de ciudadanos tiene alguna noción acerca del presupuesto participativo de su municipalidad. Mientras que el 77% de los ciudadanos desconoce este mecanismo, lo cual podría deberse a que todavía es una actividad relativamente nueva y sobre la que no se informa de manera adecuada.

En la figura 1 se observó que la mayoría (71%) de ciudadanos que tienen nociones acerca del presupuesto participativo se han informado principalmente por otros medios distintos a los que utiliza la Municipalidad para la difusión de este mecanismo. Un importante 16%, se ha informado a través de la publicidad exterior, entre los que se encuentran los siguientes soportes: banderolas, gigantografías y pintados. Mientras que un 13%, se ha informado a través de volantes, trípticos, folletos y afiches, es decir material impreso.



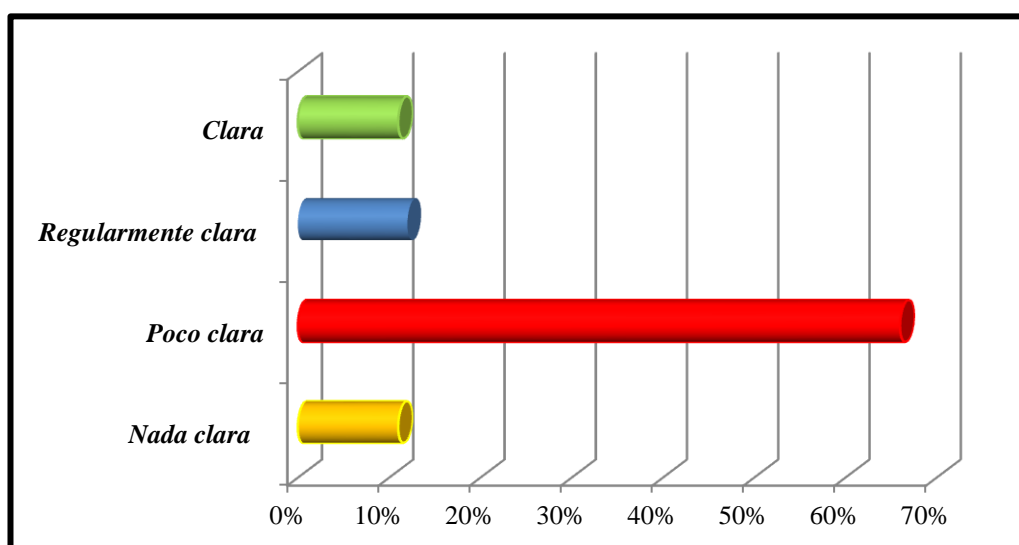
**Figura 1.** Medios de información acerca del presupuesto participativo.

En la figura 2, vemos que del 71% de ciudadanos que se han informado por otros medios, un 83% indicó haberse informado por los comentarios de la población y un 17% a través de un comunicado oficial, dirigido a su organización social.



**Figura 2.** Medios de información acerca del presupuesto participativo.

Con respecto a la información sobre presupuesto participativo, se pudo apreciar que el 66% de los encuestados que manifestaron conocer el presupuesto participativo, dijeron que la información municipal recibida sobre este proceso es poco clara. Un 12% manifestó que es regularmente clara, un 11% señaló que es clara y un porcentaje similar (11%) dijo que es nada clara. Con esto queda demostrado que la información municipal de Comas, sobre el presupuesto participativo, definitivamente no es clara para la mayoría de los ciudadanos (Figura 3).



**Figura 3.** Tipo de información recibida sobre presupuesto participativo.

En la evaluación de cuanto saben acerca del presupuesto participativo los ciudadanos. Un contundente 82% afirma que no sabe quiénes pueden participar en el presupuesto participativo, mientras que sólo un 18% afirma que sí. Con esta pregunta se comprueba que la información proporcionada por la

Municipalidad de Paján sobre el presupuesto participativo no ha sido clara. Así mismo la afirmación anterior de que los ciudadanos que dicen conocer o haber oído acerca del presupuesto participativo no conocen sus aspectos principales. Aquí el 88% afirma que no sabe cada cuantos años se realiza el presupuesto participativo, mientras que sólo un 12% dice que si sabe. De esta manera se reafirma el alto nivel de desinformación que existe en los ciudadanos sobre los aspectos más relevantes acerca del presupuesto participativo, que al menos deberían identificar.

Es importante resaltar aquí que los ciudadanos reconocen la importancia del presupuesto participativo en la realización de obras y proyectos. Del total de encuestados que manifestó tener nociones acerca del presupuesto participativo, un contundente 78% señaló que sirve para la realización de obras y proyectos en beneficio de los vecinos de Comas, mientras que sólo un 22% señaló no saber o no opino al respecto. Ningún encuestado manifestó una posición negativa al respecto. Podemos decir, entonces, que la gran mayoría de ciudadanos que conocen el presupuesto participativo, valoran su importancia. Del mismo modo un contundente 78% del total de ciudadanos que manifestaron tener nociones acerca del presupuesto participativo, mostraron su interés en participar en el próximo proceso. Mientras que sólo un 11% dijo que no participaría, en tanto que otro 11% no opino.

En el caso de los encuestados que participaron alguna vez en algún proceso de presupuesto participativo, es contundente su interés para participar

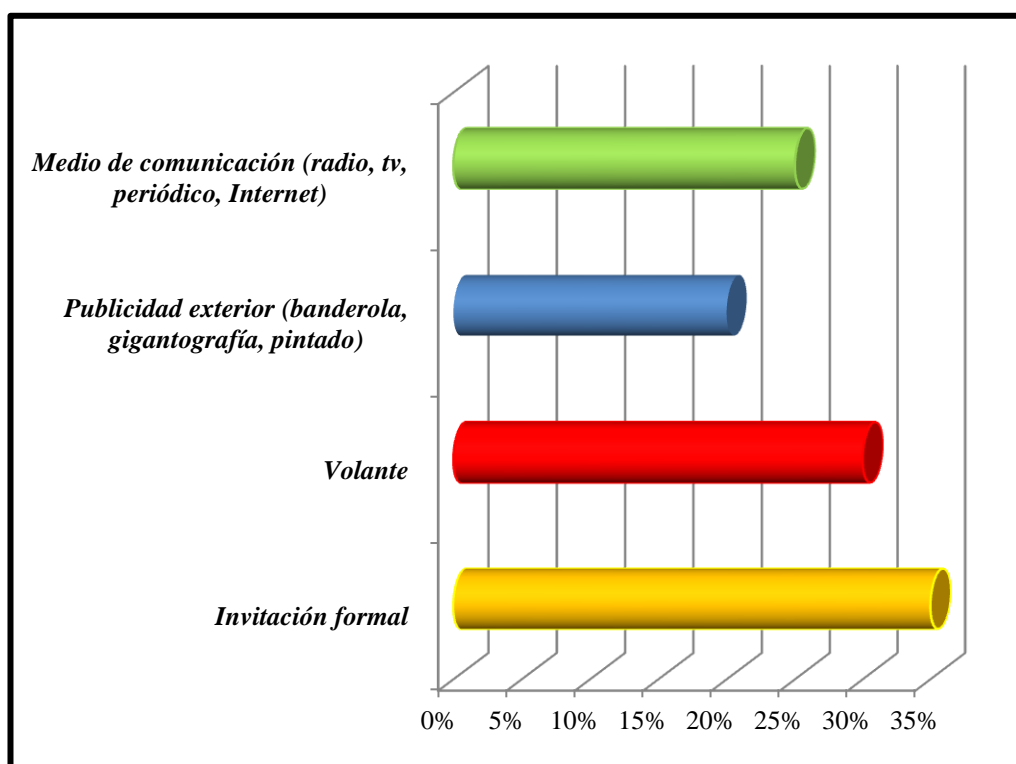


en el próximo proceso correspondiente al año fiscal 2015. El 100% dijo que si participará en el próximo presupuesto participativo. Esto nos demuestra que luego de conocer las bondades del presupuesto participativo en la práctica, crece el interés para continuar participando en el mismo en la medida en que la ciudadanía comprueba su importancia para la colectividad. Del total de encuestados, un contundente 95% manifiesta que no ha participado en el presupuesto participativo, frente a sólo un 5% que sí lo ha hecho. Con esto determinamos que la gran mayoría de ciudadanos no participa en este mecanismo, debido a factores que analizaremos más adelante.

De los encuestados que manifestaron haber participado en algún proceso de presupuesto participativo, un 50% señaló haber dejado de asistir a algún taller por motivo de trabajo, mientras el restante 50% indicó que lo hizo por motivo de viaje.

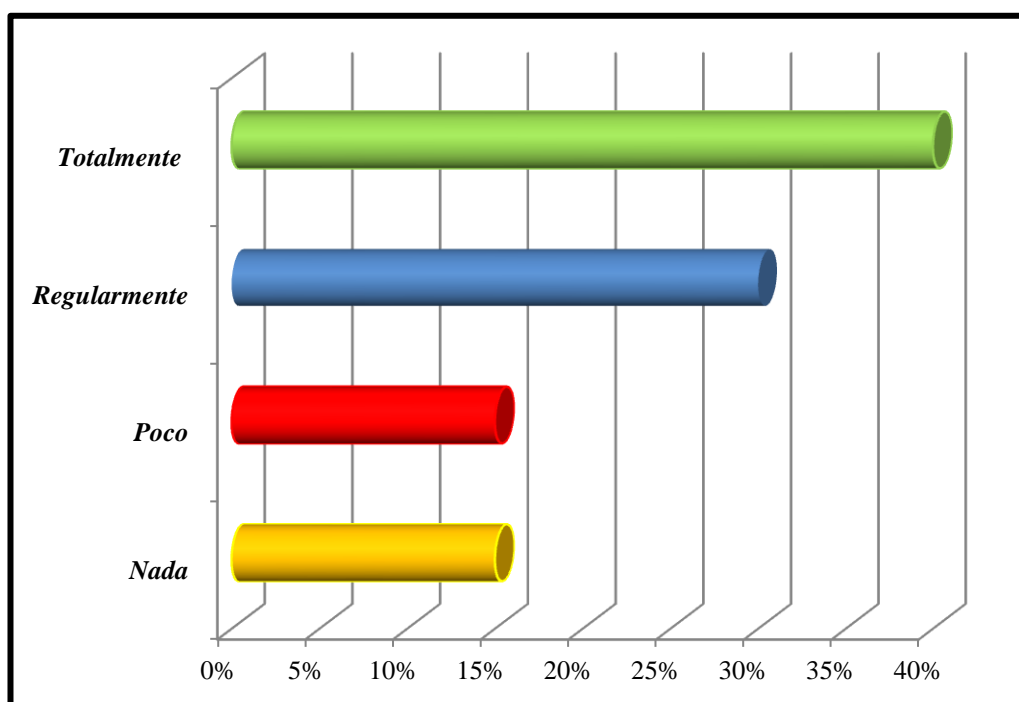
Mientras que el 100% de los encuestados que manifestaron haber participado alguna vez en el presupuesto participativo de la Municipalidad de Paiján, lo han hecho en el periodo fiscal 2014.

Por otro lado en la figura 4, los resultados indican que hubo dos medios importantes para la información de talleres de presupuesto participativo, la invitación formal (35%) y el volante (30%), a través de los cuales los que participaron en presupuesto participativo se enteraron acerca del mismo. También estuvieron presentes como medio de información la publicidad exterior (20%) y medio de comunicación (15%).



**Figura 4.** Medios de información sobre talleres de presupuesto participativo.

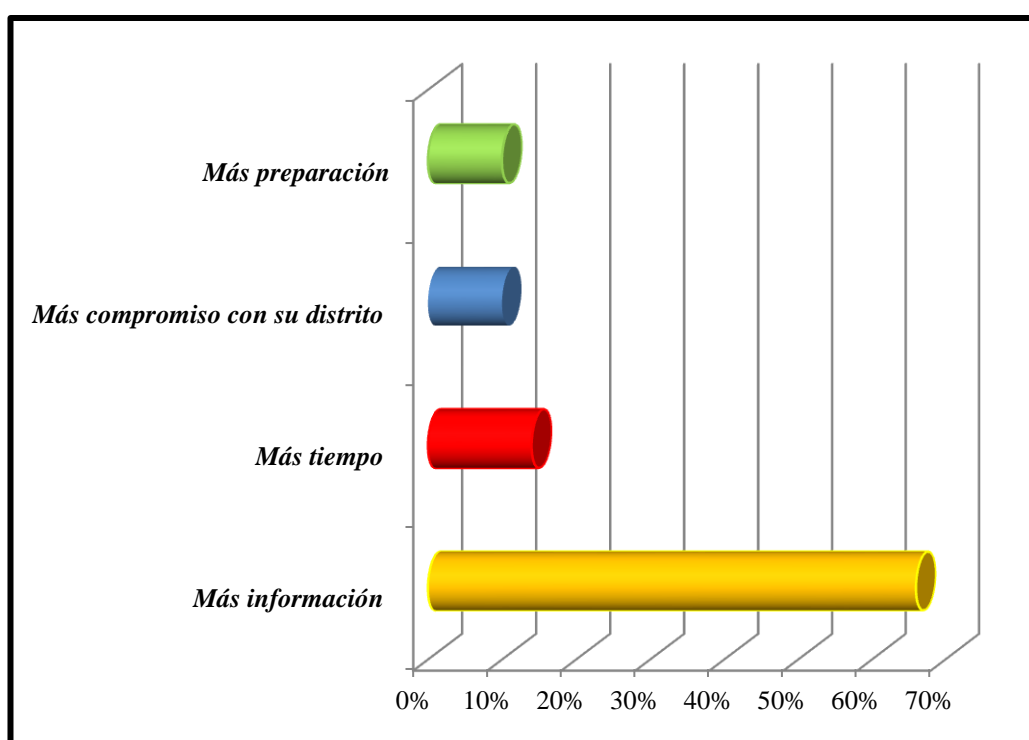
Un 40% de los ciudadanos que participaron en el presupuesto participativo, consideró que sí se respetaron totalmente los acuerdos del presupuesto participativo, mientras que otro 30% consideró que éstos se respetan regularmente, 15% señaló que se respetaron poco los acuerdos y un 15% indicó que no se respetaron los acuerdos (Figura 5).



**Figura 5.** Nivel de respeto de los acuerdos del presupuesto participativo por las autoridades municipales.

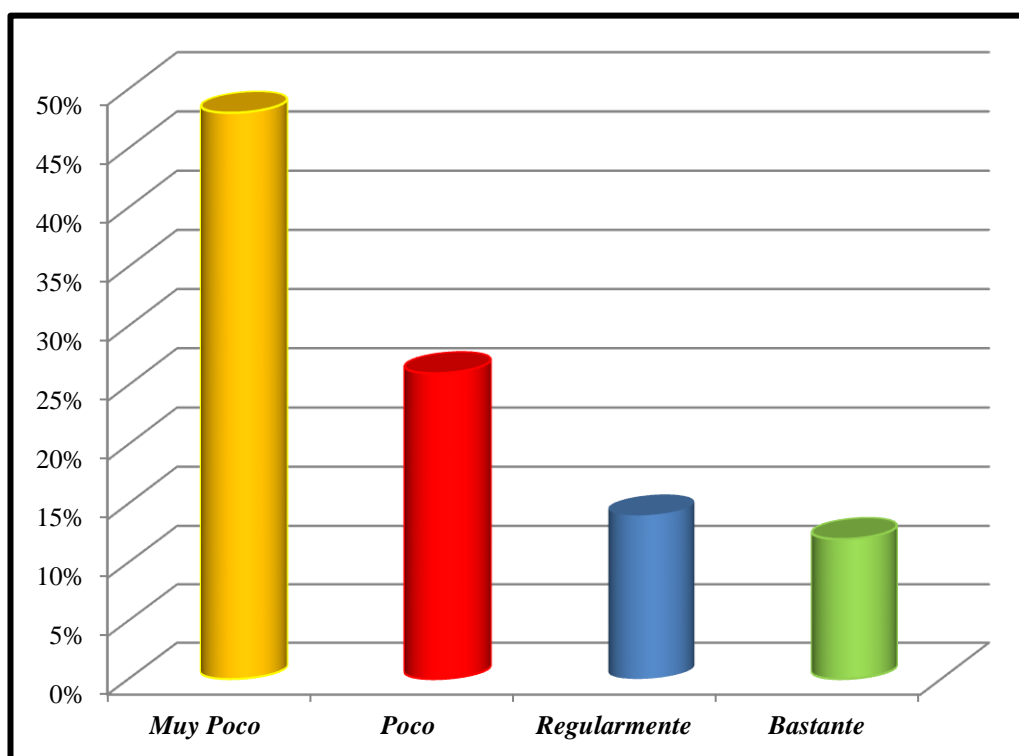
A fin de obtener una respuesta concreta sobre la percepción de la importancia del presupuesto participativo. Por eso, se plantea en la pregunta el significado implícito del presupuesto participativo al hacer referencia a la decisión ciudadana sobre las obras y proyectos para su distrito. Un contundente 90% de ciudadanos manifestó que sí consideran importante la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las obras y proyectos para su distrito. Mientras que sólo un 10% lo consideraron poco importante. De esta forma podemos afirmar que si se explica más y mejor a los ciudadanos acerca de la importancia del presupuesto participativo se propiciaría su participación en estos procesos.

Mientras que, un contundente 66% de los encuestados en general afirma que necesita principalmente más información para participar en el Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Comas. En segundo lugar vemos que un 14% de los encuestados afirma que necesita más tiempo para este mismo fin, el 10% señaló necesitar más compromiso con su distrito y finalmente el 10% indicó necesitar más preparación. Podemos afirmar en conclusión que el principal factor para que los ciudadanos no participen en el presupuesto participativo es definitivamente la falta de información sobre este proceso, puesto que para la mayoría es desconocido (Figura 6).



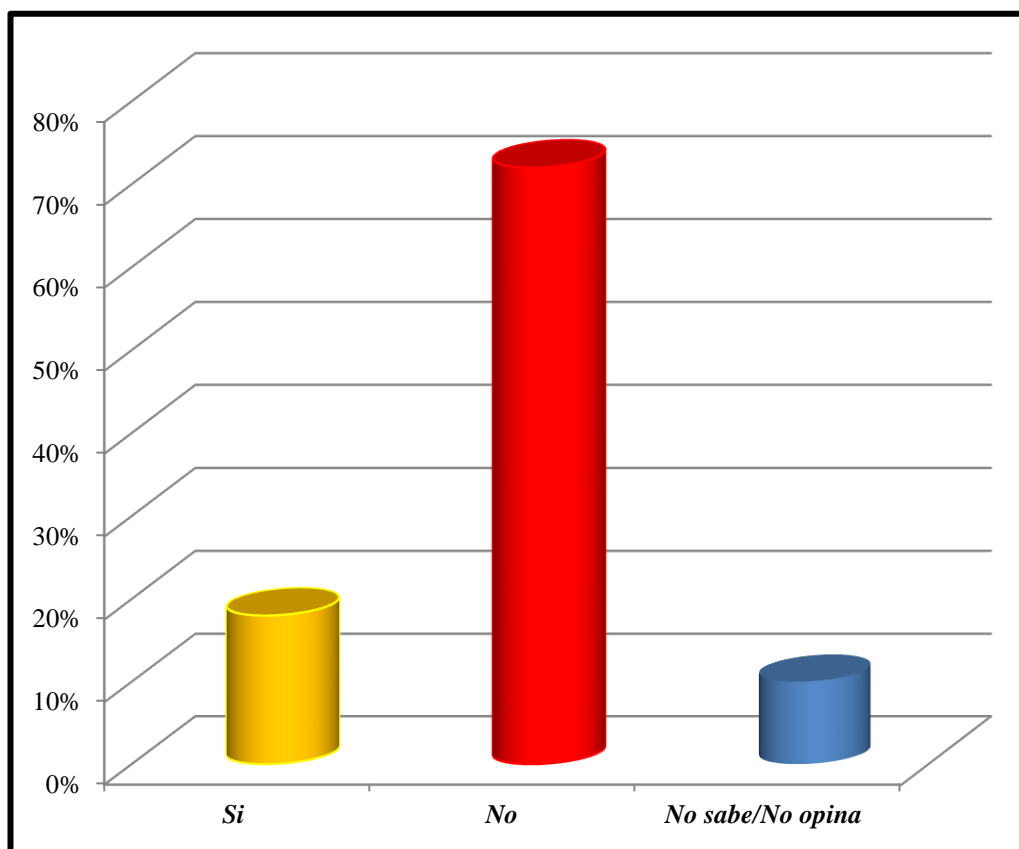
**Figura 6.** Necesidades principales para la participación ciudadana en el presupuesto participativo.

Las percepciones sobre el nivel de relación entre la Municipalidad de Paiján y la ciudadanía son muy negativas. Un 48% del total de encuestados manifestaron que la Municipalidad de Paiján se relaciona muy poco con sus vecinos y un 26% manifestó que es todavía poco este nivel de relación. Por otro lado, tenemos a un 14% de ciudadanos que manifestaron que la relación fue regular, por el contrario, bastante estuvo representado por el 12%; quienes mantienen esta posición son en su mayoría aquellos que alguna vez han participado en el presupuesto participativo. Con esto queda claro, que el presupuesto participativo, mejora las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos, así como eleva el nivel de confianza (Figura 7).



**Figura 7.** Nivel de relación entre la municipalidad distrital de Paiján y sus vecinos.

Con respecto a si la municipalidad de Paján informa sobre las obras y proyectos, se pudo apreciar que un 72% del total de ciudadanos encuestados manifiesta que la Municipalidad de Paján no informa sobre las obras y proyectos que realizó. Mientras que un 18% dice que sí lo hace, y un 10% no sabe o no opina al respecto. Con estos resultados notamos que la percepción de los ciudadanos es muy negativa en relación a la información municipal, y esto podría estar generando desconfianza en la gestión (Figura 8).



**Figura 8.** Nivel de información recibido sobre las obras y proyectos realizados.

#### IV. DISCUSIÓN

El presupuesto participativo en sí mismo no es un proceso de ciudadanía. Es un instrumento que puede alimentar la noción de ciudadanía, pero que requiere ser adecuadamente orientado para lograr ese fin (Macassi, 2002).

Los instrumentos por si solos no garantizan la democracia. Se trata de crear mecanismos que eviten cuotas de poder y concertación de los mismos (Alfaro, 2002). Se requiere de una evaluación permanente y retroalimentar de manera continua el proceso a fin de ir monitoreando los problemas y soluciones que se van planteando. Sin embargo, estos instrumentos aun imperfectos sirven para crear una práctica, para ejercitar a la población en sus derechos y responsabilidades como ciudadanos y a participar de las decisiones que influyen en sus vidas.

Lograr institucionalizar este proceso en todos los niveles de gobierno constituye aún un reto. La institucionalidad de los procesos de planificación y presupuesto participativo iniciados, son un requisito fundamental para la sostenibilidad de los mismos. Un marco legal puede darle institucionalidad, pero por si solo no es suficiente: una ordenanza puede ser derogada por la siguiente gestión local (Galarza, 2002). Esto nos muestra que generar instituciones es más complejo que la sola voluntad política. Supone que todos los actores reconozcan un mismo espacio como legítimo y que por tanto constituya el canal privilegiado a la hora de definir objetivos y priorizar

recursos, pueden no haber leyes y sí una práctica sancionada como válida por la comunidad. Esa es la institución que necesitamos cuando apostamos a procesos concertados. Solo así no dependeremos de una voluntad política de quien lidere el proceso, ello se habrá convertido en una práctica, en una costumbre, en el modo de hacer las cosas.

El último informe sobre democracia del programa de naciones unidas para el desarrollo – PNUD (Galarza, 2002), muestra la tensión existente ente la opción por el desarrollo económico y la democracia en nuestros países. Así mismo Gamero *et al.* (2004) indicaron que los ciudadanos valoran el desarrollo por encima de la democracia e incluso restarían su apoyo a un gobierno democrático si este fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.

Y son estas personas, las que provienen de sectores con menores oportunidades de educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en períodos autoritarios, tiene bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y en los políticos. Asimismo, las personas con mayor tendencia a apoyar la democracia, no se expresan a través de las organizaciones políticas.

El informe plantea que el punto de partida para fortalecer la democracia pasa por revalorizar el contenido y la relevancia de la política, argumenta que las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas, y encuentra que debe recuperarse un papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad.



La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los excluidos mejoren su posicionamiento político. La mejor manera requiere que los excluidos mejoren su posicionamiento político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos de desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad (Font *et al.*, 2004).

Si bien experimentaron importantes cambios, los sistemas de partidos tienden a ser instrumentales y operativos, mientras que lo que necesitan es fortalecer para ampliar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad. Los partidos políticos tendrían que comprender mejor los cambios en las sociedades contemporáneas, proponer nuevos proyectos de sociedad y promover debates públicos.

Resulta fundamental promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y su articulación con el Estado y los partidos políticos.

Procesos como los del presupuesto participativo nos brindan elementos para la búsqueda de formas alternativas de representación social y política, para recrear mecanismos de vigilancia ciudadana que constituyan una forma efectiva de monitorear y evaluar los procesos, y para recuperar la confianza mutua entre el estado y la sociedad civil abogando por la transparencia.

## V. PROPUESTA

### **DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES**

La propuesta de un diseño de una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales, debió de tener algunas consideraciones generales que marque las pautas generales que a continuación se detallaron:

- Debió existir un perfecto conocimiento de la visión de desarrollo, los ejes estratégicos, los objetivos, las políticas, las estrategias y fundamentalmente el conjunto de necesidades de actividades y/o proyectos de inversión para impulsar el desarrollo regional y local y correlacionarlas con el proceso de programación.
- El diseño de una estrategia de participación ciudadana en el Presupuesto, debió de tener como referente fundamental y claro de la concepción y orientación del plan de desarrollo regional concertado; es a partir del reconocimiento de los planteamientos estratégicos que se debió de construir o establecer mecanismos de priorización de las inversiones más rentables desde el punto de vista social, económico, ambiental e institucional, con el propósito de que la ejecución de las inversiones genere efectos reales y deseables en la economía regional (empleo, ingresos, consumo, mejores niveles de vida, etc.).

- Fue preciso remarcar que el diseño de una estrategia a establecerse, además de considerar los mecanismos de participación ciudadana, deben de asegurar ser el resultado de un proceso técnico, donde se demostró su viabilidad de acuerdo al enfoque del Sistema Nacional de Inversión Pública, a fin de garantizar el uso eficiente de los escasos recursos del Estado.
- Finalmente el proceso debe de permitir fortalecer y consolidar los mecanismos de participación ciudadana, no sólo por ser un derecho fundamental de las personas; si no porque, se constituye en una gran oportunidad para la garantizar la gobernabilidad democrática y como alternativa de gestión valedera para el crecimiento y desarrollo de nuestra región.

En esa perspectiva es que nos permitimos desarrollar una propuesta, que recoge fundamentalmente los aciertos y limitaciones de los procesos del nivel regional de los últimos tres años.

### **5.1. Propuesta de cambios: diseño de una estrategia de participación ciudadana en el presupuesto**

En los últimos tres años el Ministerio de Economía y Finanzas, ha venido emitiendo instructivos que vienen orientando la participación de la ciudadanía en los procesos de presupuesto, estos documentos de orientación, se convierte en la propuesta de nuevos retos a trabajar en cada región o localidad, cuya implementación debió asumirse políticamente, es decir quiénes son los

gobiernos que estuvieron dispuestos a implementar dichos procesos, vimos cuales son los retos mirando el futuro:

- a) La participación ciudadana, comprender no sólo el diseño, debió complementarse con la ejecución, el monitoreo, la evaluación, la rendición de cuentas, la vigilancia ciudadana y la constitución de comités de gestión.
- b) Un elemento clave y novedoso para este fue como se promueve un momento de concertación de cronogramas y recursos, que otras fuentes de financiamiento públicas y privadas se van a incorporar a este proceso. Como se articulan los diferentes niveles de gobierno.
- c) Como participó la sociedad civil en la decisión final de la cartera de inversión. Es decir como la ruta metodológica me llevó al final a la identificación de una cartera de inversión que sea seleccionada por los agentes participantes y no por las autoridades y el equipo técnico.
- d) Definición del rol del Consejo de Coordinación Regional (CCR), deben estar precisadas en la ordenanza, al no haberse hecho así es necesario corregir e incorporarlo en el reglamento.
- e) Amplió participación de agentes participantes públicos, privados y ciudadanía en general. ¿Qué mecanismos de participación complementarios diseñó el gobierno regional para garantizar la mayor participación de actores regionales en el proceso participativo?.

- f) Promovió programas de desarrollo de capacidades en especial para líderes sociales y consejeros regionales.
- g) Que funciones y como participaron los consejeros regionales; como garantizaron y fiscalizaron los mecanismos de participación que permitan una mayor participación de agentes regionales.
- h) La conformación del equipo técnico también fue implementando en otros ejercicios, pero se debió garantizar la presencia de la sociedad civil, una mejor capacitación, debe asumir un mayor compromiso en la tarea encomendada.
- i) El diseño de los talleres de trabajo participativos, debió introducirse un cuarto taller a fin de asegurar la rendición de cuentas de manera centralizada y descentralizada.
- j) Para fortalecer la forma de programación y la calidad de inversión, debimos de considerar los siguientes criterios:
- Debió establecerse un mecanismo especial para la concertación de recursos y articulación de procesos y cronogramas. Los procesos se iniciaron con la concertación de aportes de recursos financieros, humanos y físicos.
  - El número de talleres se debió ajustarse a la realidad de cada municipalidad.
  - Desarrolló un taller al final de la etapa de programación para implementar la rendición de cuenta.

- El presupuesto asignado al proceso participativo no debió distribuirse en función de provincias o los distritos. Deberá de priorizarse la inversión por ejes estratégicos acorde al Plan de desarrollo Concertado, priorizando proyectos de mayor impacto o integradores en el espacio regional.

## **5.2. Consideraciones y variables fundamentales del diseño**

El gobierno regional de La Libertad, para el inicio del proceso, metodológicamente debió desarrollar una primera reunión de coordinación con todos los niveles de gobierno, consejo regional, consejo de coordinación regional, representantes de la sociedad civil, el equipo técnico, autoridades y funcionarios, a fin de presentar los elementos legales, técnicos y el cronograma del proceso con el propósito de “articular” los procesos locales y regionales, en cuya oportunidad se ha logrado obtener valiosa información y posibilidades de incorporar alcances nuevos e innovadores, pero que lamentablemente no se logró aún un adecuado trabajo de articulación por los desfases fundamentalmente en los cronogramas y tiempos establecidos. En cuya oportunidad, también se definió y precisó algunos elementos fundamentales y claves para el desarrollo del proceso en general.

### **5.2.1. Estimación del monto para el proceso**

Para definir el monto que se invirtió en el proceso del presupuesto de la región La Libertad, en principio se consideró como base fundamental el monto de inversiones del ejercicio anterior, pero con la claridad que a ello se tuvo que deducir los recursos indispensables para afrontar los proyectos ineludibles que debieron de tener continuidad en el ejercicio siguiente y aquellos compromisos que devienen de convenios de la cooperación internacional y otros a fin de buscar un apalancamiento de los recursos, de modo tal, que queda los saldos referenciales a fin de procesar el presupuesto participativo.

### **5.2.2. Los tipos de inversión**

Reiteramos que en los últimos años, el gobierno regional de La Libertad, en lo que corresponde a inversiones producto de los procesos participativos han estado orientados a pequeños proyectos locales. En Tal circunstancia la forma de programación participativa debe de estar orientada a realizar cambios sustanciales en la forma de programación, orientando los recursos a cubrir proyectos y necesidades de impacto regional, interprovincial o interregional, que mejoren los niveles de desarrollo humano, que generen impactos reales en la actual estructura social, económica, ambiental e institucional, que permita una amplia generación de oportunidades de empleo y posibilidades de generación de ingresos para las poblaciones en mayor riesgo.

### **5.2.3. La Segmentación Territorial**

La segmentación territorial consiste en dividir el territorio en unidades de gestión básicas, tradicionalmente considerada como un elemento fundamental para procesar y permitir direccionar las inversiones a partir de los espacios territoriales (provincias y distritos). Así como las provincias se dividen en distritos, los distritos a su vez se segmentan en pequeños territorios (barrios, asentamientos humanos, caseríos, comunidades campesinas) con un territorio y una identidad. Asimismo existen espacios entre zonas y entre distritos que para algunos efectos de ejecución de proyectos pueden unirse y así optimizar la inversión. Esta forma de actuación en los últimos años no ha generado los resultados esperados, por el contrario, se puede apreciar que todo tipo de intervención del Estado a través de las inversiones públicas con un enfoque territorial no conseguido revertir las condiciones socio – económicas actuales, en algunos casos existen indicadores que se han deteriorado.

En ese sentido, lo primero que tendría que hacer la región La Libertad, es buscar un modelo de distribución espacial de los presupuestos, considerando el enfoque de micro corredores económicos, cuencas y/o subcuencas hidrográficas, que permitan la orientación de los recursos a programas y/o proyectos mucho más integradores y de mayor impacto a nivel regional.

La experiencia de la región La Libertad, se ha intentado las primeras experiencias de trabajo sobre el diseño de estrategias para a participación ciudadana en el Presupuesto municipal a nivel de micro corredores económico, con el propósito de inducir al Estado y sociedad civil, a buscar formas de una



mejor integración y la generación de proyectos que cubran espacios mucho más amplios y por tanto de mayor impacto para nuestra región.

#### **5.2.4. Los criterios para asignar recursos**

En general, lo recomendable es utilizar criterios para asignar recursos a nivel territorial y temático. Por ejemplo: en la inversión temática si se decide invertir en los ejes estratégicos del Plan Desarrollo Concertado, primero se debería definir que enfoque se debe priorizar. Si el enfoque fuera lucha contra la pobreza los criterios deberían plantearse en función a esta prioridad, de tal manera que los recursos se orienten más al eje estratégico social.

La región Junín, ha optado por el enfoque del desarrollo sostenible, donde se puede apreciar un peso fundamental a los temas sociales y económicos, aún se nota una baja prioridad a los temas de medio ambiente e institucional.

Sobre el particular creemos que la metodología avanzada sobre los criterios de distribución espacial de los recursos desarrollados hasta la fecha, merecen ser evaluados con mucha profundidad a fin de determinar si realmente puede ser instrumento valedero para ejecutar una distribución equitativa de los recursos financieros con los que actualmente cuentan los gobiernos regionales y locales. Desde la perspectiva personal, creemos que la utilización de algunas variables e indicadores de orden demográfico, económico y social, si podrían constituirse en formas más racionales para derivar en una distribución de los recursos.

### **5.2.5. Sistema de elección de representantes**

Un esquema ideal de participación debió reconocer a los agentes participantes por ejes estratégicos, por espacios territoriales, por tipo de organizaciones y por nivel de representatividad (nacional, regional y/o local).

Los agentes participantes por ejes estratégicos debieron de representar a instituciones que estén abocados al trabajo de temas de especialidad o estén desarrollando investigaciones específicas cuyos aportes pueden ser significativos para el desarrollo regional; por su parte los agentes participantes territoriales, deben de ser acreditados en el procesos provinciales, quienes tendrían la responsabilidad de trasladar al nivel regional las propuestas de dichos espacios territoriales a fin de ir construyendo los niveles de articulación en los temas de planeamiento y presupuestos participativos ciudadano; mientras que los agente participantes que representan a las organizaciones de la sociedad civil, por su interés de aporte, propuesta en los diversos temas es preciso ir construyendo un tipo de registro y orientación o canalización de su participación, a fin de buscar un desempeño mucho más concreto y eficiente, no todos estamos en la capacidad de afrontar todos los temas por lo tanto existe la necesidad de ir regulando el ámbito de participación de la sociedad civil y finalmente es imprescindible, clasificar los niveles de participación de los agentes participantes por tipo o nivel de gobierno o entidad a la que representa. Si es nacional, regional o local, a fin de canalizar adecuadamente su participación y aporte.

El planteamiento que hace para los próximos años, para los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, es que necesariamente debe de tener vida organizacional activa, lo cual supone en la realidad lo siguiente:

- Tener un ámbito de intervención provincial y/o regional.
- Ser elegido por su organización.
- Tener vida organizacional activa y formal.
- Inscribirse dentro de los plazos establecidos.
- Para los sectores y empresas privadas: ser presentado formalmente por su institución.

#### **5.2.6. Los Criterios para Priorizar Proyectos**

Los criterios de priorización establecidos a través del Instructivo aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas, resultan en muchos casos demasiado engorrosos, es preciso establecer también un proceso de revisión y evaluación a fin de tener elementos para poder plantear un diseño mucho más simple y efectivo. A nuestro modo de ver las cosas los criterios de priorización sólo deben de comprender variables básicas siguientes:

- Índice de desarrollo humano.
- Tipo y características del Proyecto: Social, Económico, Ambiental e Institucional.
- Coherencia con los planteamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional Concertado.

- Generación de empleo permanente o temporal (población beneficiaria, pobreza extrema – grupos de alto riesgo).
- Co-financiamiento de otras fuentes local, regional, nacional o internacional.

Con relación a los criterios: N° de población y población con NBI se hubiera asumido bastante bien si se hubiera tenido una inversión territorial, nuestra sugerencia sería tener criterios más claros que permitan un proceso de priorización del eje económico.

- Mejora la calidad de la producción agrícola y cobertura al mercado.
- Dinamiza la economía regional o local.
- Contribución al Valor Bruto de la Producción, etc.

### **5.3. Fases y componentes preliminares: diseño de una estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales**

El diseño contempla las siguientes fases fundamentales:

I FASE: Coordinación y Sensibilización Política y Técnica.

II FASE: Acciones Preparatorias.

III FASE: Convocatoria al Proceso de Programación del Presupuesto Participativo.

IV FASE: Identificación, Inscripción y Registro de Agentes Participantes.

V FASE: Capacitación, Sensibilización y Difusión del proceso de PP.

VI FASE: Talleres de Trabajo.

VII FASE: Evaluación Técnica.

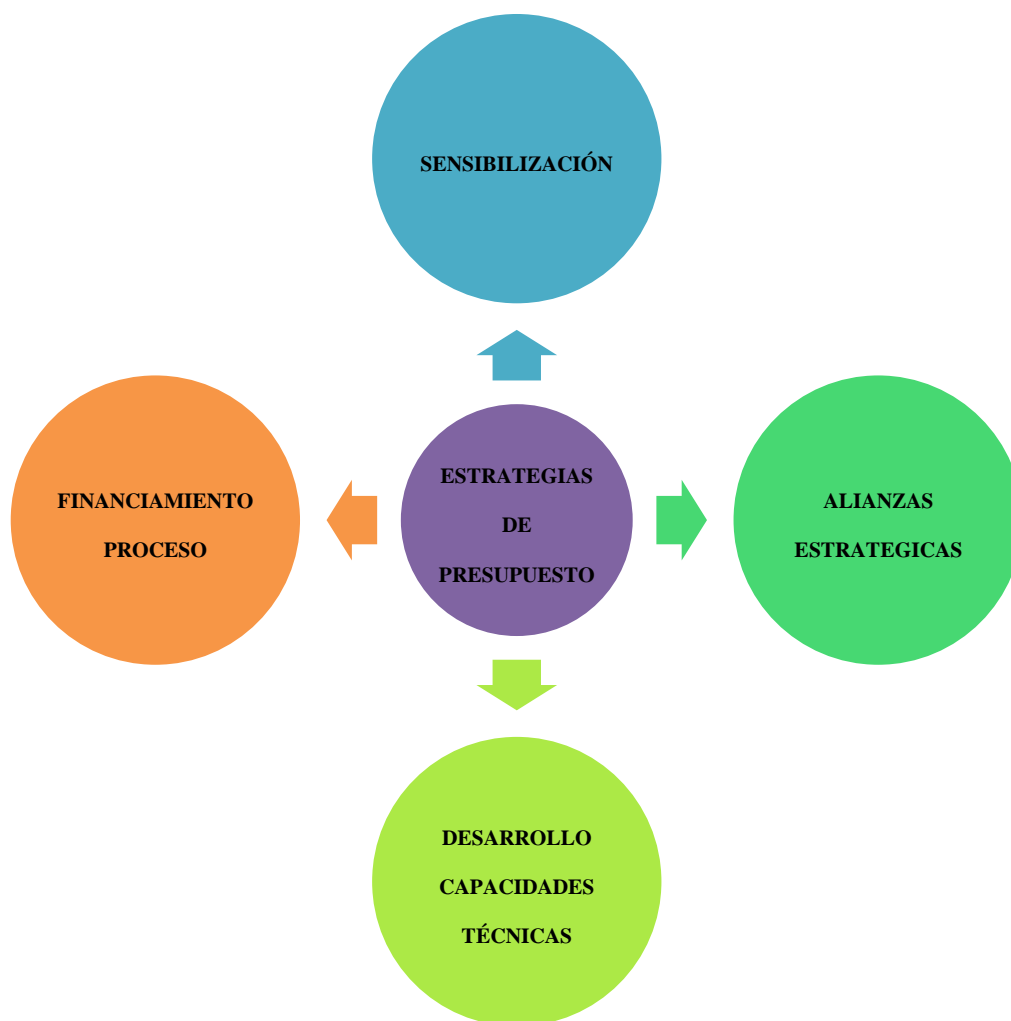
VIII FASE: Formalización de Acuerdos.

IX FASE: Rendición de Cuentas y Vigilancia Ciudadana.

#### **5.4. Diseño preliminar: Estrategia de participación ciudadana en los presupuestos municipales**

Poner en marcha un presupuesto con la participación ciudadana, demanda una tarea compleja, porque es un proceso en el que se dan una serie de reuniones, consultas, trabajo de gabinete y eso debe sostenerse a fin que la participación no decaiga, es preciso que existan suficientes capacidades para que el proceso se cumpla y se cuenten con los recursos necesarios para su implementación; y por tanto el proceso no se detenga.

En ese contexto y considerando el estado situacional que caracteriza a nuestra región, es preciso establecer de ciertas estrategias que permitan implantar el proceso participativo sobre el presupuesto participativo, siendo indispensables considerar las estrategias básicas siguientes: Sensibilización, establecimiento de alianzas estratégicas, desarrollo de capacidades técnicas y financiamiento del proceso.



**Figura 9.** Estrategias básicas: Participación ciudadana en los presupuestos municipales.

#### **5.4.1. Estrategias para la Sensibilización**

En cuanto a la sensibilización esta debe realizarse tanto a nivel de las autoridades como de la población. Una propuesta de actividades es la que se plantea en el siguiente recuadro:

**Tabla 1.** Propuesta: Actores y actividades.

<b>ACTORES</b>	<b>ACTIVIDADES</b>
Autoridades Regionales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reuniones de exposición y capacitación con Presidente y Consejeros Regionales para informar sobre las características del proceso.</li><li>• Taller con autoridades para determinar los criterios y las políticas para la aplicación del proceso.</li><li>• Análisis de tendencias de participación y análisis de capacidades técnicas regionales.</li></ul>
Funcionarios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taller de sensibilización con funcionarios sobre aspectos del proceso.</li><li>• Análisis de tendencias de participación.</li><li>• Análisis de capacidades técnicas para determinar la suficiencia técnica interna o definir el apoyo de o asesoría técnica externa.</li></ul>
Líderes de opinión, dirigentes de OSB, población en general	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realización de una campaña de comunicación masiva sobre los alcances del proceso.</li><li>• Realización de sesiones y exposiciones informativas por micro-corredores y provincias.</li><li>• Elaboración de materiales de difusión.</li></ul>

#### **5.4.2. Establecimiento de alianzas estratégicas**

Debemos anotar que éstas son las que se realizaron entre diferentes espacios y momentos del proceso, la finalidad es buscar apoyo en otras organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el logro de objetivos y proyectos comunes. Así tenemos que al interior de una región es posible generar alianzas con las provincias, y ellos a su vez es factible la

alianza entre varios distritos de la misma, o dentro de un distrito entre varias zonas.

Establecer las condiciones para estas políticas de alianzas permite que los espacios puedan conjugar esfuerzos y, algo importante, conjugar presupuestos para la realización de determinadas obras o programas. Así cuando varias provincias y la región se unen para la construcción de una carretera que los articule. En este caso se pueden conjugar los presupuestos de dos o más provincias y el aporte de la región y así lograr en conjunto lo que los fondos de uno no podrían lograr.

Desarrollar este espíritu de alianzas permite hacer proyectos sinérgicos entre componentes de una región o localidad; pero estas alianzas no deben ser solamente al interior de las regiones o localidades. Con un trabajo sostenido de reuniones y coordinaciones es posible comprometer recursos de otras instituciones del Estado para determinados proyectos, como son los programas de salud, educación, vivienda y saneamiento, empleo temporal, microempresas entre otras; materias sobre las cuales tienen algunas atribuciones y competencias los gobiernos regionales.

Por otra parte, las alianzas con la empresa privada y las ONGs son también beneficiosas, ya que permiten la implementación de proyectos conjuntos, la decisión concertada de inversiones productivas y hasta la transferencia de recursos para el mismo proceso.



### **5.4.3. Desarrollo de capacidades técnicas**

La estrategia para desarrollar las capacidades técnicas del gobierno regional para asumir el proceso, consideramos que hay tres fases importantes que se deben realizar. En primer lugar hay que designar un equipo técnico amplio (autoridades, funcionarios, profesionales, sociedad civil) para la puesta en marcha del presupuesto participativo ciudadano. Este equipo será responsable del proceso. Se sugiere que esté conformado también por algunos consejeros regionales en la medida que ellos cuentan con una representación y que sus funciones fiscalizadoras y normativas en materia regional les dan la legitimidad necesaria para actuar en el proceso y crean, a su vez, un carácter vinculante del proceso con las decisiones del consejo regional.

La capacitación de este equipo, estaría a cargo de profesionales especializados en la materia y con experiencia en estos procesos. Hay muchos profesionales, incluso de la región, que pueden desempeñar esta labor.

### **5.4.4. Financiamiento del proceso**

Un proceso de esta naturaleza novedoso y complejo, requiere de trabajo técnico y una movilización de población que insume diversos costos, tanto en profesionales (ya que algunos estarían a disposición casi permanente) como en la organización de eventos. Entonces es necesario definir cómo se financia este proceso.

Es necesario trazarse un listado de posibles colaboradores y coordinar con ellos, a fin de ver su disposición de apoyar el proceso y establecer

compromisos de apoyo en las inversiones a ejecutar, materiales, profesionales, facilitadores y costos de talleres, reuniones y otros que contribuya al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y al crecimiento y desarrollo de nuestra región.

## VI. CONCLUSIONES

1. Los gobiernos locales, mediante el proceso de descentralización y utilizando los instrumentos de gestión tienen todas las condiciones para convertirse en verdaderos promotores del desarrollo integral y sostenible de sus jurisdicciones.
2. Los actuales alcaldes se convierten en gerentes promotores y concertados, utilizando el Plan de Desarrollo Local Concertado y el Presupuesto Participativo, cuya aprobación es consensuada con la sociedad civil.
3. En los muchos años de experiencia descentralizada en el Perú, se ha podido detectar la existencia de debilidades en la gestión de los gobiernos locales con impactos negativos en la práctica del presupuesto participativo, que tienen que ir paulatinamente subsanándose.
4. La metodología participativa está expresada en el real ejercicio de las democracias directa y representativa, y fundamentalmente en la inclusión de los jóvenes, mujeres, personas con discapacidad o grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados del Estado, principalmente ubicados en el ámbito rural, lo que posibilita un trabajo concertado con los vecinos en un espacio de plena libertad democrática, donde resaltan y se tratan los problemas de corto, mediano y largo plazo, cuya solución es insertada en el Plan de Desarrollo Concertado y su ejecución articulada en el Presupuesto Participativo.

## VII. RECOMENDACIONES

1. La estrategia de comunicación que la municipalidad distrital de Paiján debe implementar para promover la participación ciudadana en el presupuesto debe estar dentro de la comunicación para el desarrollo. Precisa tener en cuenta a los ciudadanos no como receptores pasivos de los mensajes, sino como actores del desarrollo local que se desenvuelven en una serie de relaciones sociales en las que influyen y por las que son influidos. Debe partir del análisis de sus necesidades, percepciones y expectativas con relación al proceso participativo, para que en función a estos conocimientos diagnosticados previamente se procure integrarlos, empleando a la comunicación como medio y fin.
2. La municipalidad distrital de Paiján debería ejercer campañas de información y educación sobre el proceso participativo, empleando básicamente mecanismos de comunicación interpersonal como son los talleres y las charlas, debido a que la gran mayoría de la ciudadanía desconoce este mecanismo democrático, pero valora significativamente la importancia de su intervención en la “toma de decisiones”. La ciudadanía tiene necesidades de información sobre el proceso presupuestales que merecen ser satisfechas. El Estado por su parte, representado por las entidades nacionales que tienen afinidad con el tema, debe continuar promoviendo campañas masivas de información y

educación al respecto, en el marco de sus políticas de comunicación, a fin de fortalecer la democracia.

3. En vista de que la mayoría de ciudadanos no pertenece a organizaciones sociales, se debe difundir más el criterio tomado por la municipalidad distrital que considera la intervención en el presupuesto de cualquier ciudadano sólo con la presentación de veinte firmas de sus vecinos como aval, que es una buena estrategia de flexibilidad para promover una mayor participación ciudadana en este mecanismo democrático, pero que es muy desconocida para los ciudadanos en general.
4. En relación a la poca disponibilidad de tiempo con el que cuentan los ciudadanos para intervenir en los talleres del presupuesto debido a que trabajan, éstos deberían realizarse en horarios nocturnos o los fines de semana, a fin de que se facilite una mayor participación en este importante mecanismo democrático, sin perjuicio de las labores cotidianas de la ciudadanía.

## VIII. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Alfaro, R. (2002). *Ciudadanos de a de veras: una propuesta de vigilancia de la gestión pública, desde un enfoque comunicacional*. Lima: Calandria.
- Baño, R. (1998). *Participación ciudadana: elementos conceptuales. Fuente: Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago: Flacso.
- Cayetano, J., & Álvarez, E. (2007). *Módulo I – Teoría del Estado e Instituciones – Área de Derecho Público Teoría del Estado y Constitución – Máster a Distancia de Gerencia Pública para Directivos Iberoamericanos. 2004-2005*. Lima: ESAN.
- ESAN - PCM - FIAPP. (2014). *Participación Ciudadana en los Servicios Públicos- Área de Gerencia Pública y Recursos Humanos - Módulo XII*. Lima: ESAN.
- ESAN - PCM - FIIAPP. (2014). *Políticas y Estrategias Públicas - Área de Gerencia Pública y Reursos Humanos - Módulo II*. Lima: ESAN.
- Font, J., Goma, R. & Subirats, J. (2004). *La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas*. Barcelona: Escuela de Gestión Publica
- Galarza, L. (2002). *Descentralización, Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos, Cuadernos PNUD, Serie “Desarrollo Humano” Numero 3*. Lima: PNUD.
- Gamero, J., Cabrera, Z., Cortés J., & Gibu, C. (2004). *Vigilancia Social, Teoría y Práctica en el Perú*. Lima: Desco.

- García, P. (2013). *Estrategia y Cultura Organizativa. La Ética Pública. Material MDGP - FIIAPP - Área de Gerencia Pública y Recursos Humanos - Módulo IX*. Lima: MDGP - FIIAP.
- Loera, A. (2003). *La planificación estratégica en Gerencia Social. Material del curso de Gerencia Social para Directivos*. Lima: INDES - Perú.
- Murgía, J. (2012). *Proyecto de presupuesto institucional, año fiscal 2013. Región La Libertad y Comisión de presupuesto y cuenta general de la República*. Trujillo: Gobierno Regional La Libertad.
- Macassi, S. (2002). *Los ciudadanos y ciudadanas frente a los procesos de concertación de desarrollo local y la descentralización, Sondeo de opinión, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria*. Lima: CALANDRIA
- Mena, M. (2003). *Sociedad civil y presupuesto participativo*. Lima: Congreso del Perú.
- Paraje, G. (2009). *Desnutrición crónica infantil y desigualdad socioeconómica en América Latina y el Caribe*. Cepal, 43 - 69.
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Lima: PNUD.
- Remy, M. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Solis, P. (2012). *Elaboración Participativa del Presupuesto, Documento de Trabajo, FONCODES - RED Perú - MCLP*. Lima: FONCODES.

- Santos, B. (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Abya-Yala.
- Tanaka, M., & Zarate, P. (2002). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001*. Lima: IEP.
- Zarate, P. (2005). *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP.



# **ANEXO**

## **ANEXO I**

### **ENTREVISTA A EXPERTOS, ALCALDE Y GERENTES**

#### **MUNICIPALES**

1. Los planes de desarrollo concertados deben estar articulados en los diferentes niveles de gobierno y con los distintos procesos de participación ciudadana para alcanzar el desarrollo de una localidad determinada.
2. El presupuesto participativo constituye un instrumento para la gestión de los planes de desarrollo concertados, con el cual se garantiza el cumplimiento de los objetivos trazados.
3. El proceso del presupuesto participativo corre el riesgo de “pulverizar” el presupuesto público a la vez que deja de lado en la agenda política el debate sobre los grandes problemas de la localidad, centrando la mirada en el corto plazo.
4. La debilidad institucional de los gobiernos regionales y locales y la limitada capacidad de los funcionarios perjudica el desarrollo de este proceso.
5. La debilidad institucional de los gobiernos regionales y locales y la limitada capacidad de los funcionarios perjudica el desarrollo de este proceso.
6. Los procesos participativos permiten la inclusión de los actores locales casi siempre excluidos de la toma de decisiones, como las mujeres y las poblaciones indígenas.

## ANEXO II

### CUESTIONARIO A CIUDADANOS DEL DISTRITO DE PAIJÁN

Se le agradece por anticipado responder de forma sincera esta encuesta anónima, que servirá para conocer las causas por las que los ciudadanos de Paiján no participan en procesos de presupuesto participativo de su municipalidad distrital, a fin contribuir a mejorar esta situación para beneficio de la colectividad.

#### DATOS INICIALES

Sexo : a) Masculino b) Femenino

Edad : a) 16 – 27 años b) 28-39 años c) 40-51 años d) 52-63 años e) más de 63 años

Grado de instrucción : a) Analfabeto b) Primaria c) Secundaria d) Superior

Ocupación : a) Independiente b) Obrero c) Empleado d) Su casa e)

Otro

1. ¿Pertenece a una organización social (junta vecinal, asentamiento humano, organización de mujeres, organización de productores, gremio laboral, organización de jóvenes, etc.) en su distrito?

a) Si b) No

2. ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Plan de Desarrollo Concertado de Comas?

a) Si b) No

3. ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Consejo de Coordinación Local (CCL) de Paiján?

a) Si b) No

4. ¿Usted conoce a los representantes del Consejo de Coordinación Local (CCL) de Paiján?

a) Si b) No

5. ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Paiján?

a) Si b) No

Si su respuesta anterior es sí:

6. ¿Principalmente a través de qué medio se ha informado acerca del presupuesto participativo?

a) Volantes, trípticos, folletos, afiches.

b) Medio de comunicación (radio, tv, periódico, internet)

c) Publicidad exterior (pasacalle, banderola, gigantografía, pintado)

d) Charla o algún evento

e) Otros

Si es otros, indique: .....

7. ¿Qué nivel de claridad tenía la información que ha recibido sobre el presupuesto participativo?

a) Nada clara b) Poco clara c) Regularmente clara d) Clara e) Muy clara

8. ¿Usted sabe quiénes pueden participar en el presupuesto participativo?

a) Sabe b) No sabe

9. ¿Usted sabe cada cuantos años se realiza el presupuesto participativo?

a) Sabe b) No sabe

10. ¿Usted considera que el presupuesto participativo sirve para que se realicen obras y proyectos en beneficio de los vecinos de Paiján?

a) Si b) No c) No sabe/no opina

11. ¿Usted piensa participar en el próximo presupuesto participativo?

a) Si b) No c) No sabe/No opina

Viene de la 10

12. ¿Usted ha participado en algún taller de Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Paiján?

a) Si b) No

Si su respuesta anterior es sí:

13. ¿A qué año fiscal correspondía?

.....

14. ¿Alguna vez ha dejado de asistir a algún taller de presupuesto participativo por alguno de los siguientes motivos?

a) Trabajo b) Enfermedad c) Viaje d) Reuniones e) Otro

Si es otro indique: .....

15. ¿Cómo se enteró del taller de presupuesto participativo al cual asistió?

a) Invitación formal b) Volante  
c) Publicidad exterior d) Medio de comunicación  
e) Perifoneo f) Otro

Si es otro, Indique:.....

16. ¿En qué medida considera usted que las autoridades municipales de Paiján respetan los acuerdos del presupuesto participativo?

a) Nada b) Poco c) Regularmente d) Totalmente e) No sabe/no opina

17. ¿Cuán importante es para usted que los ciudadanos decidan las obras y proyectos para su distrito?

a) Muy importante b) Poco importante c) No debería ser así

18. ¿Qué necesita principalmente para participar en el Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Paiján?

a) Más información b) Más tiempo c) Más compromiso con su distrito d) Más preparación e) Ser convocado

19. ¿En qué nivel considera que la Municipalidad Distrital de Paiján se relaciona con sus vecinos?

a) Muy Poco b) Poco c) Regularmente d) Bastante e) Demasiado

20. ¿La Municipalidad Distrital de Paiján informa sobre las obras y proyectos que realiza?

a) Si b) No c) No sabe/No opina

*Gracias por su colaboración*