

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Gestión del Desarrollo y Gerencia Social



PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA GESTION DEL DESARROLLO EN GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA.

Tesis presentada por el Bachiller:

Condori Pacheco, Jorge Alberto

Para optar el grado Académico de:

**Maestro en Gestión del Desarrollo y
Gerencia Social.**

Asesor:

Dr. Chávez Chávez, Eliseo

Arequipa – Perú

2019

Arequipa, mayo 25 de 2018.

DR. HUGO TEJADA PRADELL
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE POSTGRADO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Presente. -

Me dirijo a usted en relación al dictamen de proyecto de tesis del Bachiller CONDORI PACHECO JORGE ALBERTO, perteneciente a la Maestría en GESTIÓN DEL DESARROLLO Y GERENCIA SOCIAL. El proyecto presentado lleva el título de «PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO EN GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA 2018».

En fecha anterior se presentó ante su Dirección un primer dictamen con un conjunto de observaciones al documento. El interesado, Bachiller Condori Pacheco, presenta el documento con el levantamiento de observaciones. Considerando que se han levantado parcialmente las indicaciones realizadas en el dictamen anterior, soy de opinión que el proyecto de tesis puede pasar a sustentación oral.

Es todo lo que informa a usted Señor Director.

Atentamente,



Dr. Marcos Obando Aguirre
Docente Dictaminador



15

DICTÁMEN
(Proyecto de Tesis)

Al : Doctor Hugo Tejada Pradell
Director de la Escuela de Postgrado

Del : Dr. Eliseo Chávez Chávez

Asunto : Dictamen del Proyecto de Tesis: "LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO EN GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA"

Presentado : Por el Bachiller, **Jorge Alberto Condori Pacheco**, para optar el Grado Académico de Maestro en GESTIÓN DEL DESARROLLO Y GERENCIA SOCIAL

Expediente : Nº 2018000013324

Fecha : 18 de Abril del 2018

Es grato dirigirme a su persona, para saludarlo y en referencia al Proyecto de tesis presentado por el Bachiller **Jorge Alberto Condori Pacheco**, el cual ha sido revisado y se le hace algunas observaciones, siendo las más importantes las siguientes:

- Tener cuidado en ajustar el proyecto a la estructura del proyecto establecido por la Escuela de Postgrado.
- Darle la ubicación al Marco conceptual en la parte relacionada a l planteamiento teórico.
- Tener cuidado en citar las fuentes relacionadas a las tablas que se presentan.

Una vez subsanadas las observaciones, puede pasar a la fase del desarrollo del Proyecto, no necesitando de un nuevo dictamen, salvo mejor parecer.

Es todo cuanto informo a Usted.

Atentamente.



Dr. Eliseo Chávez Chávez



Dictamen

Fecha : 23 de marzo de 2019
De : Nicolás C.A. Antezana Abarca
A : Dr. José A. Villanueva Salas
Asunto : Tesis para el Grado Académico de Magister del
Sr. Jorge Alberto CONDORI PACHECO (No. 20180000039124)

Por medio del presente informo a usted que después de haber revisado la tesis titulada "Presupuesto Participativo en la Gestión del Desarrollo en Gobiernos Locales de la Provincia de Arequipa", no he encontrado que las observaciones previas hechas al documento hayan sido levantadas, por lo que se mantienen pendientes de resolver las observaciones siguientes:

Soy de opinión que puede procederse en su presentación y sustentación.

Sin nada más que informar por el momento, me suscribo de usted.

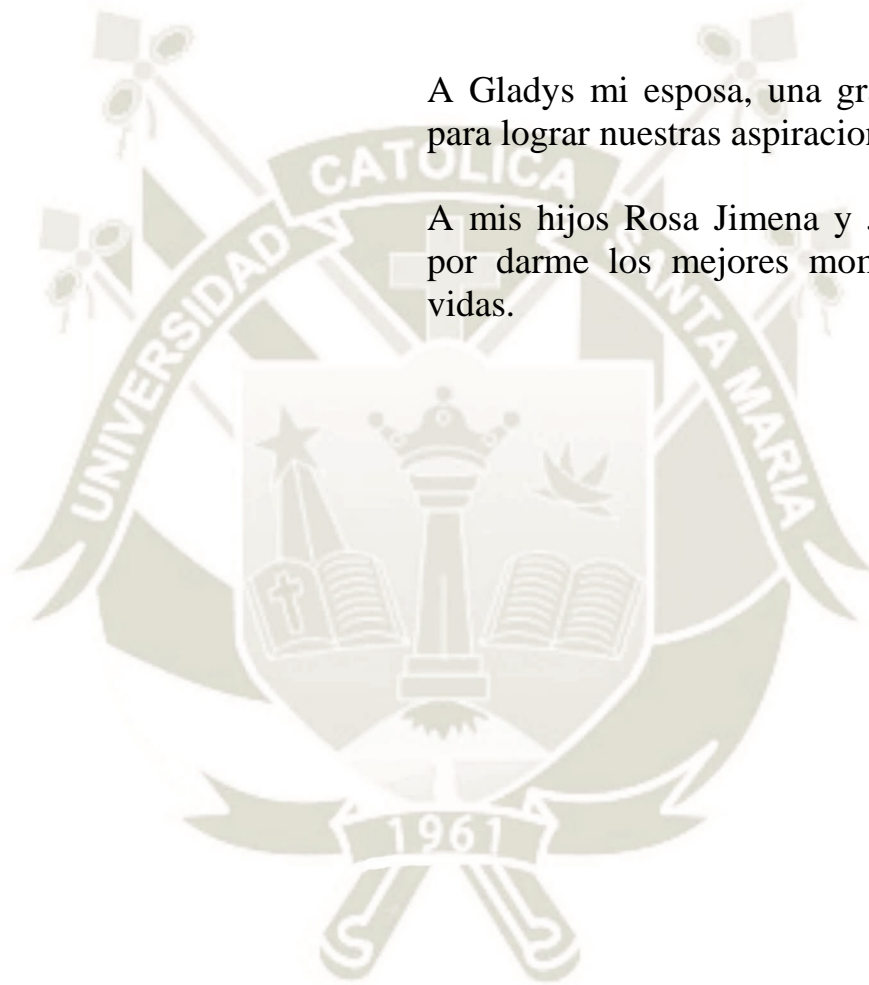
Atentamente,


Nicolás C.A. Antezana Abarca

Dedicatoria

A Gladys mi esposa, una gran motivación para lograr nuestras aspiraciones.

A mis hijos Rosa Jimena y Jorge Ernesto, por darme los mejores momentos de sus vidas.





“El pueblo ejerce el poder en la medida que se autogobierna”.

Giovanni Sartori “La Política”

INDICE GENERAL

DEDICATORIA	
RESUMEN	
ABSTRACT	
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.....	3
RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	3
1.1. ASPECTOS GENERALES: PROCEDIMIENTOS DE RECOJO DE INFORMACION.....	3
1.2. MARCO NORMATIVO DE LA ASIGNACION Y EJECUCION PRESUPUESTAL	4
1.3. ANALISIS DE ASIGNACION PRESUPUESTAL.....	5
1.4. ANÁLISIS COMPARATIVO PRESUPUESTO MUNICIPAL	15
1.5. ANÁLISIS DEL APLICATIVO INFORMATICO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	18
1.6. ENCUESTA APLICADA A AUTORIDADES Y/O FUNCIONARIOS DE GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA.....	40
1.7. ENCUESTA DIRIGIDA A MIEMBROS DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL Y REPRESENTANTES DE SOCIEDAD CIVIL.....	58
1.8. DISCUSION DE RESULTADOS	71
CAPITULO II	74
EL ESTADO DE LA CUESTION EN LA PROVINCIA DE AREQUIPA.....	74
2.1. ANTECEDENTES DEL PROCESO.....	74
2.2. CARACTERISTICAS DE LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA PROVINCIA DE AREQUIPA.....	75
2.3. FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	75
2.4. EVALUACION DE LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	77

2.5.	ALGUNAS CONDICIONES DE ÉXITO DE PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	82
2.6.	ALGUNAS DEBILIDADES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	90
2.7.	LOGROS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	95
2.8.	EL CICLO DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	99
CONCLUSIONES		102
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....		105
ANEXOS.....		110
3.1.	LAS MUNICIPALIDADES EN LA LEGISLACION	118
3.1.1.	FINALIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	120
3.1.2.	COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES	122
3.2.	DESARROLLO	125
3.2.1.	DESARROLLO LOCAL	127
3.3.	GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL.	129
3.3.1.	EL DESARROLLO LOCAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	131
3.3.2.	DESARROLLO LOCAL COMO PROCESO	132
3.3.3.	DESARROLLO LOCAL COMO RESULTADO	133
3.4.	PLANIFICACION Y DESARROLLO LOCAL	134
3.5.	EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	136
3.5.1.	COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	140
3.5.2.	IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	142
3.5.3.	ASPECTOS POSITIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	144
3.6.	PARTICIPACIÓN CIUDADANIA EN PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	147
3.6.1.	REALIDAD DE LA PARTICIPACION CIUDADANA	149
3.6.2.	FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	152
3.6.3.	AUTORIDADES Y PARTICIPACION CIUDADANA	154

3.6.4.	VIGILANCIA CIUDADANA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	156
3.7.	CIUDADANIA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	158
3.7.1.	CONCEPTO DE CIUDADANIA.	158
3.7.2.	IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA	159
3.7.3.	EL PODER EN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS	161



INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Estimación de recursos para el PIA según distrito y fuente de financiamiento año 2015	5
Tabla 2: Presupuesto Ejecutado realmente transferidos a Gobiernos Locales año 2016	10
Tabla 3: Diferencia de presupuesto estimado y presupuesto ejecutado.....	13
Tabla 4: Análisis comparativo aplicativo informático presupuesto participativo y portal de transparencia.....	15
Tabla 5: Número de proyectos aprobados según distrito y línea de inversión	18
Tabla 6: Proyectos priorizados según línea de inversión.....	22
Tabla 7: Provincia de Arequipa: Agentes participantes según distrito y sexo.....	25
Tabla 8: Agentes participantes según institución u organización a la que representa, presupuesto participativo 2015.....	27
Tabla 9: Participación en procesos de presupuesto participativo según sexo, presupuesto participativo 2015.....	29
Tabla 10: Número de días para registro de participantes y número de talleres por proceso de presupuesto participativo 2015	32
Tabla 11: Número de talleres por proceso de presupuesto participativo 2015.....	34
Tabla 12: Presupuesto asignado para inversión	36
Tabla 13: Coordinación del proceso de presupuesto participativo	40
Tabla 14: Participación de autoridades (alcalde y regidores) en los talleres de presupuesto participativo.....	42
Tabla 15: Interés y participación de la sociedad civil en el proceso de presupuesto participativo.....	43
Tabla 16: Etapa más complicada del proceso de presupuesto participativo.....	45
Tabla 17: Cumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo	47
Tabla 18: Causas para el incumplimiento de los acuerdos del	49
Tabla 19: Percepción del proceso de presupuesto participativo por parte de autoridades y/o funcionarios	50
Tabla 20: Opinión sobre la calidad de los proyectos priorizados mediante el proceso de presupuesto participativo.....	52

Tabla 21: Valoración de autoridades sobre la incidencia del presupuesto participativo en la forma de gestionar recursos.....	54
Tabla 22: Opinión sobre mejora en el uso de recursos públicos	56
Tabla 23: Opinión de miembros del CCL sobre la convocatoria a la fase preparatoria del presupuesto participativo.....	58
Tabla 24: Interés de la sociedad civil para registrarse como agente participante en el presupuesto participativo.....	59
Tabla 25: Valoración de las acciones de capacitación en el proceso de presupuesto participativo.....	60
Tabla 26: Valoración de la rendición de cuentas en el proceso de presupuesto participativo.....	61
Tabla 27: Conocimiento y uso de los planes de desarrollo local en el presupuesto participativo.....	63
Tabla 28: Discusión y aprobación de criterios de priorización en el presupuesto participativo.....	64
Tabla 29: Opinión sobre el respeto a los acuerdos del	65
Tabla 30: Opinión sobre la importancia del presupuesto participativo en la gestión pública	66
Tabla 31: Valoración respecto a la incidencia del presupuesto participativo sobre la forma de gestionar recursos.....	68
Tabla 32: Opinión sobre mejora en el uso de recursos públicos	69

INDICE DE GRAFICOS

Grafico 1: Estimación de recursos para el PIA según distrito y fuente de financiamiento año 2015.....	7
Grafico 3:Número de proyectos aprobados según distrito y línea de inversión	21
Grafico 4: Proyectos priorizados según línea de inversión.....	24
Grafico 5: Participación en procesos de presupuesto participativo según sexo, presupuesto participativo 2015	31
Grafico 6:Presupuesto asignado para inversión.....	39
Grafico 7: Interés y participación de la sociedad civil en el proceso de presupuesto participativo	44
Grafico 8: Etapa más complicada del proceso de presupuesto participativo.....	46
Grafico 9: Cumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo	48
Grafico 10: Percepción del proceso de presupuesto participativo por parte de autoridades y/o funcionarios	51
Grafico 11: Opinión sobre la calidad de los proyectos priorizados mediante el proceso de presupuesto participativo	53
Grafico 12: Valoración de autoridades sobre la incidencia del presupuesto participativo en la forma de gestionar recursos.....	55
Grafico 13: Opinión sobre mejora en el uso de recursos públicos	57
Grafico 14: Valoración de la rendición de cuentas en el proceso de presupuesto participativo	62
Grafico 15: Opinión sobre la importancia del presupuesto participativo en la gestión pública.....	67
Grafico 16: Opinión sobre mejora en el uso de recursos públicos	70

RESUMEN

El presupuesto participativo, constituye un mecanismo de carácter democrático que incorpora a la sociedad civil organizada en el proceso de gestión del desarrollo local y tiene como propósito un uso eficiente de los escasos recursos económicos de los que disponen los gobiernos locales para superar los problemas relevantes de sus colectividades.

La presente investigación, destaca la importancia del proceso participativo en la gestión del desarrollo, a pesar de algunas limitaciones, podemos afirmar que es un proceso que con altibajos y con particularidades en cuanto a sus autoridades, población, geografía, recursos entre otros ha logrado de alguna manera contribuir al cierre de brechas; si bien no se ha logrado la eliminación total de la discrecionalidad de la que gozaban las autoridades antes de la implementación de este proceso, por lo menos se ha minimizado esta posibilidad y la ciudadanía lo ha internalizado y asumido como un mecanismo de transparencia y de concertación política.

Se ha podido advertir que, las municipalidades con buena cantidad de recursos son los que menor número de proyectos priorizan a diferencia de aquellos que reciben menos recursos; por otro lado, se observa que existen diferencias sustanciales entre lo asignado, lo efectivamente transferido y girado, observándose que la gestión que desarrollan las autoridades y funcionarios tiene mucho que ver con dicha asignación.

La investigación permite también observar que la etapa de rendición de cuentas es una de las más complejas para las autoridades y funcionarios debido a que subsiste una lógica de administrar recursos como si estos fueran privados; asimismo, la etapa de priorización de proyectos es otro momento complicado, debido a que no existe una cultura de solidaridad y los representantes buscan en todo momento tener algún beneficio para sus localidades.

Palabras claves: Presupuesto participativo, participación ciudadana, desarrollo local.

ABSTRACT

The participatory budget is a democratic mechanism that incorporates organized civil society in the process of local development management and seeks an efficient use of scarce economic resources to overcome the relevant problems of localities.

This research highlights the importance of the participatory process in the management of development, despite some limitations, we can say that it is a process with ups and downs, and with particularities in terms of its authorities, population, geography, resources, among others. somehow contribute to the closing of gaps; Although the total elimination of the discretion enjoyed by the authorities before the implementation of this process has been achieved, at least this possibility has been minimized and citizens have internalized and assumed it as an initial opening mechanism for the democratization of politics.

It has been possible that the municipalities have a good amount of resources, that is, that they have a lower number of projects; On the other hand, it is observed that there are substantial differences between the assigned, the effectively transferred and rotated, and in which the management developed by the authorities and officials has a lot with this assignment.

The investigation also allows us to observe that the accountability stage is one of the most complex for the authorities and officials due to the logic of managing resources as if they were private; Also, the stage of prioritization of projects is another complicated moment, because there is no culture of solidarity and the representatives always seek to have some benefit for their localities.

Keywords: Participatory budgeting, citizen participation, local development.

INTRODUCCION

Uno de los cambios más importantes producidos en los últimos años en el Estado peruano, está relacionado a la implementación como política pública, es decir, de carácter obligatorio, los procesos de presupuesto participativo en los niveles de gobierno regional y local distrital y provincial en todo el país. Aunque la práctica se inicia con anterioridad, las experiencias positivas impulsaron a los actores políticos a convertirla en política pública.

Durante décadas, el Estado peruano a través del Ministerio de Economía y Finanzas, asignó recursos a los gobiernos regionales y locales para la solución de los grandes problemas de la sociedad, sin embargo, muchos de los problemas centrales subsisten y en otros casos incluso se ha agravado y no se han resuelto eficientemente las demandas de la ciudadanía, a pesar de que las brechas son cada vez más evidentes.

La Reforma Constitucional, así como las leyes de gobiernos regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades 27972, han planteado la obligatoriedad de realizar dichos procesos, que pretenden contribuir de manera concreta al cierre de brechas haciendo un mejor uso de los recursos económicos orientados a la solución de problemas y consecuentemente lograr resultados que se expresen en cambios en la calidad de vida de las personas.

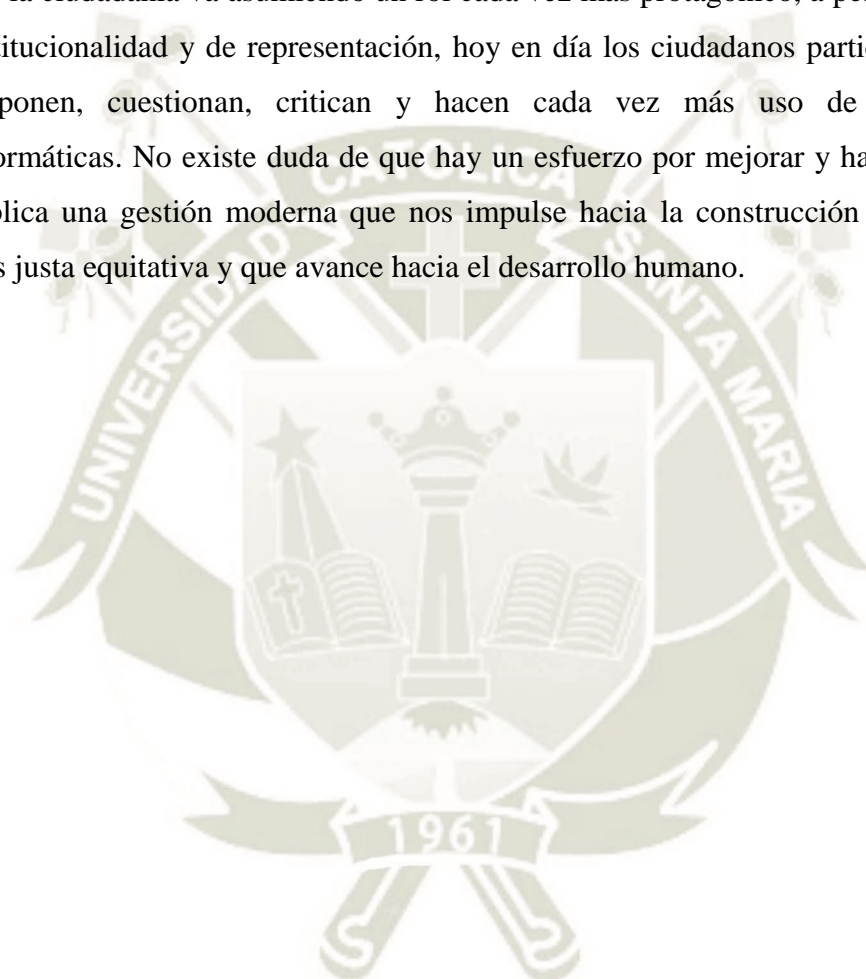
Los procesos de presupuesto participativo, sin duda, están cambiando la práctica en la gestión de la cosa pública en el nivel regional y local, si antes la decisión era tomada por un pequeño grupo de autoridades, hoy esa decisión viene siendo asumida y compartida entre las autoridades y los líderes de las organizaciones sociales.

Han transcurrido prácticamente 15 años desde su implementación, y como todo proceso político-social, se advierten avances importantes, pero también deficiencias que desde nuestra perspectiva se pueden superar si se implementan acciones orientadas a mejorar el proceso, desde la voluntad política de las autoridades, hasta mejorar los procesos de fortalecimiento de capacidades de los agentes participantes e incluso los instrumentos de evaluación de viabilidad de los proyectos.

Muchos actores políticos y sociales, desde diversas opciones políticas e intereses lo han cuestionado señalándolo como un proceso de muchos otros tantos o un

formalismo que deben cumplir gobiernos locales como regionales, felizmente en el presente trabajo de investigación se ha puesto en evidencia que a pesar de ser un proceso nuevo y en construcción colectiva, este es un mecanismo de participación ciudadana que contribuye a mejorar el uso de los recursos públicos, fortalecer la participación ciudadana y la institucionalidad democrática.

El trabajo, pone en evidencia la importancia de este proceso en un contexto en el que la ciudadanía va asumiendo un rol cada vez más protagónico, a pesar de la crisis de institucionalidad y de representación, hoy en día los ciudadanos participan, comentan, proponen, cuestionan, critican y hacen cada vez más uso de las tecnologías informáticas. No existe duda de que hay un esfuerzo por mejorar y hacer de la gestión pública una gestión moderna que nos impulse hacia la construcción de una sociedad más justa equitativa y que avance hacia el desarrollo humano.



CAPITULO I

RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

1.1. ASPECTOS GENERALES: PROCEDIMIENTOS DE RECOJO DE INFORMACION.

La investigación se realizó en base a la revisión bibliográfica, hemerográfica y documentos obtenidos del internet, de los aplicativos informáticos del MEF, sobre gestión presupuestaria, del análisis de normas legales de carácter general y específico, los mismos que nos han permitido conocer conceptos, experiencias, percepciones sobre el proceso de presupuesto participativo y han posibilitado obtener información básica para la interpretación de datos de la investigación.

Fue importante la revisión de aplicativos informáticos del MEF en relación al presupuesto participativo y al portal de transparencia, el primero, nos permitió obtener información específica con relación a los procesos desarrollados en los 29 distritos de la provincia de Arequipa, número de participantes según género, proyectos priorizados, tipo de proyectos, actas de los procesos, cronogramas de actividades; y el segundo posibilito relacionar el presupuesto de cada gobierno local en una relación comparativa entre lo presupuestado y lo realmente transferido y ejecutado.

Otro aspecto está vinculado a la sistematización de la experiencia directa que hemos denominado el estado de la cuestión, que no solo corresponde al año 2015, sino a procesos en los que tuvimos oportunidad de participar, pero, además, se nutre de evaluaciones no sistematizadas, pero que fueron recogidas a través de la relación directa con algunos actores.

Finalmente, se han aplicado encuestas a 29 autoridades locales, entre ellos, alcaldes distritales y en otros casos, encuestas aplicadas a los funcionarios o responsables de planificación y presupuesto, para posteriormente realizar una encuesta dirigida a los actores de la sociedad civil sean miembros de los Consejos de Coordinación Local y Comités de Vigilancia.

1.2. MARCO NORMATIVO DE LA ASIGNACION Y EJECUCION PRESUPUESTAL

Los gobiernos locales para programar la ejecución de gastos para el año fiscal en el que se realiza el presupuesto participativo, esperan que el MEF a través del Diario Oficial El Peruano, publique los montos que deberán considerar en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), para el año siguiente. Para este caso a través de Resolución Directoral N° 013-2014-EF/50.01, se precisó lo siguiente:

Los montos estimados de recursos públicos son estrictamente referenciales, estando sujetos a: i) cambios en función a los Recursos Ordinarios y Recursos Determinados efectivamente recaudados debido a la evolución de la economía nacional e internacional, ii) a las modificaciones que puedan darse en la normatividad vigente y iii) a las variaciones en los indicadores utilizados. Corresponde a los titulares de los pliegos respectivos prever las estrategias y medidas necesarias en caso los montos asignados sean menores a los estimados.

1.3. ANALISIS DE ASIGNACION PRESUPUESTAL

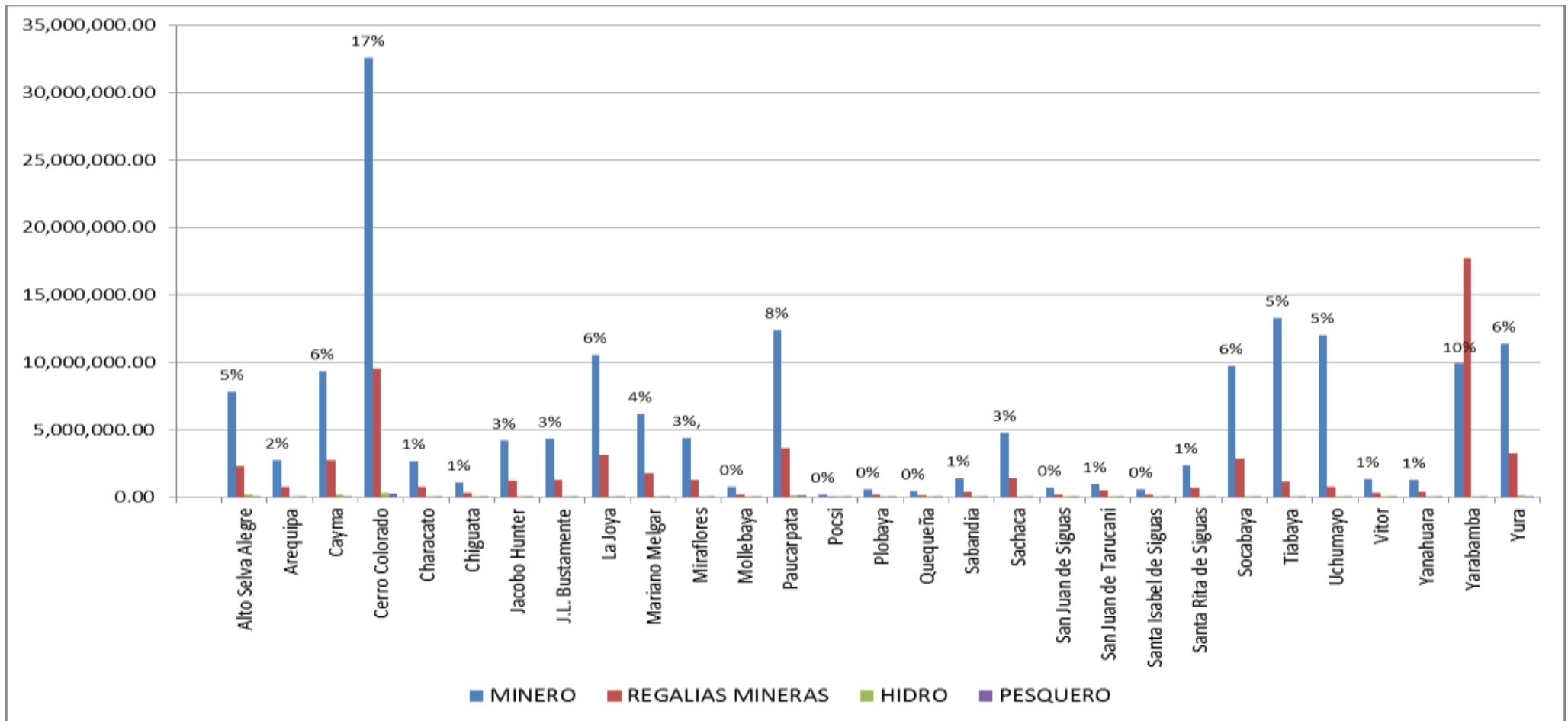
Tabla 1: Estimación de recursos para el PIA según distrito y fuente de financiamiento año 2015

DISTRITO	CANON				%
	MINERO	REGALIAS MINERAS	HIDRO	PESQUERO	
			ENERGETICO		
ALTO SELVA ALEGRE	7,808,909.00	2,292,989.00	172,891.00	68,910.00	4.46%
AREQUIPA	2,718,801.00	798,342.00	25,849.00	23,992.00	1.54%
CAYMA	9,319,504.00	2,736,556.00	187,253.00	82,241.00	5.32%
CERRO COLORADO	32,566,084.00	9,562,623.00	309,628.00	287,383.00	18.42%
CHARACATO	2,659,507.00	780,931.00	25,286.00	23,469.00	1.50%
CHIGUATA	1,117,318.00	328,086.00	10,623.00	9,860.00	0.63%
JACOBO HUNTER	4,181,277.00	1,227,780.00	39,754.00	36,898.00	2.37%
J.L. BUSTAMANTE	4,314,125.00	1,266,789.00	41,017.00	38,070.00	2.44%
LA JOYA	10,547,494.00	3,097,140.00	100,282.00	93,077.00	5.97%
MARIANO MELGAR	6,180,514.00	1,814,831.00	58,762.00	54,541.00	3.50%
MIRAFLORES	4,368,502.00	1,282,756.00	41,534.00	38,550.00	2.47%
MOLLEBAYA	755,857.00	221,943.00	7,186.00	6,670.00	0.43%
PAUCARPATA	12,373,997.00	3,633,469.00	117,648.00	109,196.00	7.00%

POCSI	216,799.00	63,656.00	2,061.00	1,913.00	0.12%
POLOBAYA	576,416.00	168,818.00	5,466.00	5,073.00	0.33%
QUEQUEÑA	451,857.00	132,680.00	4,296.00	3,987.00	0.26%
SABANDIA	1,386,410.00	407,102.00	13,182.00	12,235.00	0.78%
SACHACA	4,766,774.00	1,399,704.00	45,321.00	42,065.00	2.70%
SAN JUAN DE SIGUAS	681,689.00	200,170.00	6,481.00	6,016.00	0.39%
SAN JUAN DE TARUCANI	970,608.00	491,975.00	89,791.00	8,316.00	0.67%
SANTA ISABEL DE SIGUAS	590,526.00	173,401.00	5,615.00	5,211.00	0.33%
SANTA RITA DE SIGUAS	2,362,498.00	693,718.00	22,462.00	20,848.00	1.34%
SOCABAYA	9,707,750.00	2,850,560.00	92,298.00	85,667.00	5.49%
TIABAYA	13,306,038.00	1,154,540.00	37,383.00	34,697.00	6.27%
UCHUMAYO	11,998,185.00	770,503.00	24,948.00	23,156.00	5.53%
VITOR	1,369,535.00	327,335.00	10,599.00	9,837.00	0.74%
YANAHUARA	1,263,821.00	371,105.00	12,016.00	11,153.00	0.72%
YARABAMBA	9,885,064.00	17,719,937.00	4,857.00	4,508.00	11.91%
YURA	11,352,922.00	3,259,083.00	105,526.00	97,944.00	6.39%
TOTAL	169,798,781.00	59,228,522.00	1,620,015.00	1,245,483.00	100.00%

Fuente: RD. 013-2014-EF/50.01

Gráfico 1: Estimación de recursos para el PIA según distrito y fuente de financiamiento año 2015



Fuente: RD. 013-2014-EF/50.01

La estimación del presupuesto que asigna el MEF a los gobiernos locales está relacionada a criterios de población, ámbito de influencia directa de la actividad minera, pobreza, necesidades básicas insatisfechas, conectividad.

Con la estimación del presupuesto que publica el MEF, se desarrolla el proceso de presupuesto participativo.

Según estimaciones del MEF para el año 2015, la provincia de Arequipa que comprende 29 distritos, tenía previsto transferir la suma de S/. 285' 793.111 (doscientos ochenta y cinco mil setecientos noventa y tres mil con 111 soles) teniendo la distribución las siguientes peculiaridades:

Tres distritos de 29 de la provincia de Arequipa, (Cerro Colorado 17%, Yarabamba 8%, Paucarpata 10%) según la estimación para el año 2015 tenían proyectado recibir el 35% del total asignado a la provincia; explicable por la variable población, para los casos de Cerro Colorado y Paucarpata; en el caso de Yarabamba por ser ámbito de influencia directa de la mina Cerro Verde.

Los distritos de Alto Selva Alegre, Socabaya, Yura, La Joya, Tiabaya, Uchumayo, recibe cada uno entre 6% a 5% sumando un total de 28% del total presupuestado para la provincia, si se adicionan al 35% del párrafo anterior se observa que el 63% del presupuesto asignado a la provincia está concentrado en 9 distritos de un total de 29.

Mariano Melgar, Bustamante y Rivero, Jacobo Hunter, Sachaca, Miraflores, concentran el 16% del total cada uno de estos distritos tenía proyectado recibir entre 4% y 3%.

Para el caso de la capital de la provincia de Arequipa, del total de 285, 793.111, destinados para los 29 distritos Arequipa, tenía proyectado recibir solo el 2% del total presupuestado, lo que ascendía a la suma de 6 553,738.

Las municipalidades que reciben montos menores al 1% son Yanahuara, Vitor, Santa Rita de Sigvas, San Juan de Tarucani, Sabandia, Chiguata, Characato, con sumas menores a 4 millones de soles.

Los distritos de Mollebaya, Pocsi, Polobaya, Quequeña, San Juan de Sigvas, Santa Isabel de Sigvas, recibirían cada uno menos de un millón trescientos mil soles.

Se colige que los distritos ubicados en la periferia son los que menos recursos recibirían.

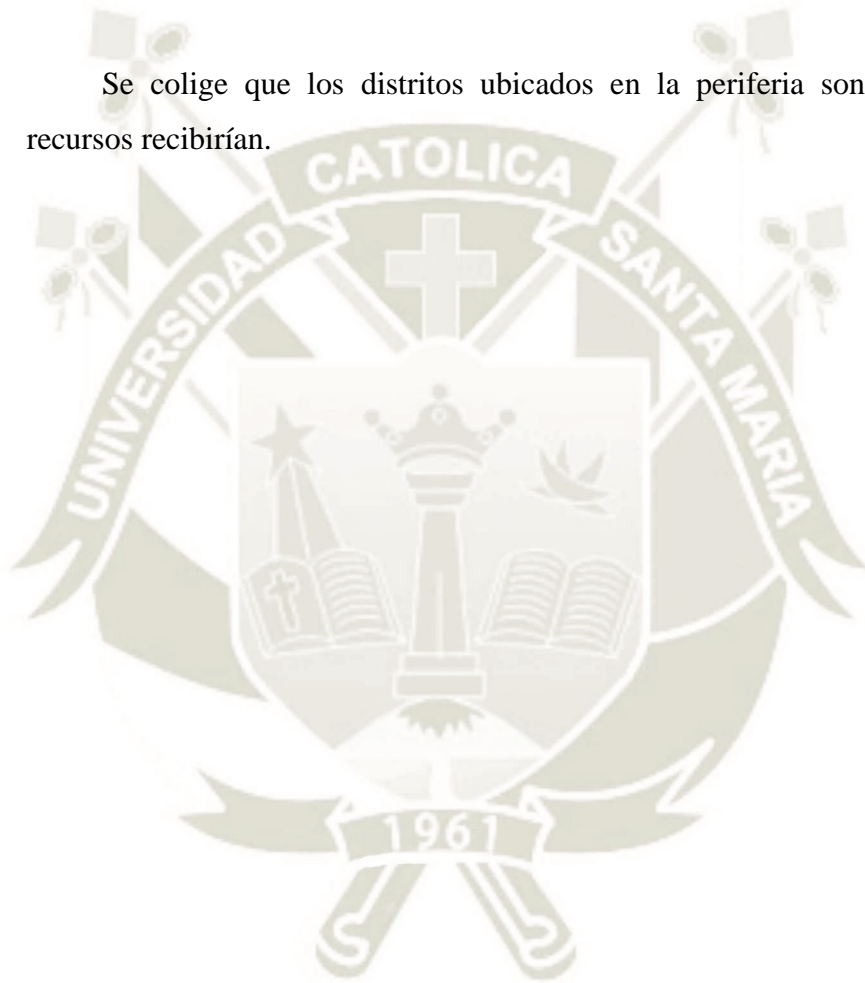


Tabla 2: Presupuesto Ejecutado realmente transferidos a Gobiernos Locales año 2016

DISTRITO	CANON				%
	MINERO	REGALIAS MINERAS	HIDRO	PESQUERO	
			ENERGETICO		
ALTO SELVA ALEGRE	9,136,480.78	1,599,318.02	285,086.01	46,477.18	4.54%
AREQUIPA	3,077,193.37	547,013.60	41,717.02	15,863.80	1.51%
CAYMA	11,017,041.65	1,919,395.80	309,520.22	55,814.57	5.46%
CERRO COLORADO	38,805,784.25	6,736,239.94	514,002.01	185,981.33	18.97%
CHARACATO	3,192,335.00	552,313.90	42,146.95	16,076.06	1.56%
CHIGUATA	1,301,225.46	228,282.86	17,413.19	6,631.57	0.64%
JACOBO HUNTER	4,842,638.16	851,675.65	64,967.07	24,734.60	2.37%
J.L. BUSTAMANTE	4,968,383.14	876,077.18	66,824.52	25,434.39	2.44%
LA JOYA	12,496,760.84	2,174,958.15	165,948.20	63,254.93	6.11%
MARIANO MELGAR	7,123,403.60	1,255,616.04	95,775.42	36,454.96	3.49%
MIRAFLORES	5,001,577.31	884,337.27	67,450.51	25,664.81	2.45%
MOLLEBAYA	902,635.75	156,514.89	11,942.96	4,554.20	0.44%
PAUCARPATA	14,313,985.22	2,518,804.71	192,135.71	73,146.38	7.02%
POCSI	246,701.00	43,733.98	3,335.45	1,268.74	0.12%

POLOBAYA	673,507.87	122,231.92	8,918.22	3,394.88	0.33%
QUEQUEÑA	528,240.64	92,499.78	7,056.68	2,687.87	0.26%
SABANDIA	1,619,127.05	283,664.26	21,640.20	8,242.50	0.79%
SACHACA	5,566,012.88	975,214.08	74,397.09	28,336.28	2.73%
SAN JUAN DE SIGUAS	802,335.66	140,064.09	10,686.15	4,071.02	0.39%
SAN JUAN DE TARUCANI	1,285,683.06	370,661.52	146,892.77	5,557.00	0.74%
SANTA ISABEL DE SIGUAS	680,658.44	119,973.66	9,151.34	3,483.29	0.33%
SANTA RITA DE SIGUAS	2,800,825.12	487,323.95	37,182.79	14,173.53	1.37%
SOCABAYA	11,571,102.59	2,008,347.34	153,245.37	58,431.06	5.66%
TIABAYA	15,411,221.21	1,705,346.60	60,912.91	23,184.68	7.06%
UCHUMAYO	13,963,383.97	1,880,386.57	41,080.16	15,651.39	6.52%
VITOR	1,509,789.64	224,120.54	17,091.93	6,499.10	0.72%
YANAHUARA	1,475,281.21	258,517.84	19,721.73	7,511.62	0.72%
YARABAMBA	11,474,733.30	9,289,053.12	7,946.26	3,025.66	8.52%
YURA	13,810,461.26	2,327,478.92	177,641.94	67,819.37	6.72%
TOTAL	199,598,509.43	40,629,166.18	2,671,830.78	833,426.77	100.00%

Fuente: Transparencia Económica / Portal del MEF

La estimación presupuestal comunicada vía Resolución Directoral N° 013-2014-EF/50.01 para el año 2015, fue de S/ 285' 793.111.00, sin embargo, lo que efectivamente se transfirió fue 298' 203,330.15, apreciándose un incremento, de más de 12' millones de soles; esta situación, se presenta como algo normal o regular, pues cuando se habla de presupuesto nos referimos a la posibilidad que se encuentra condicionada a la recaudación fiscal, tanto del gobierno nacional como del mismo gobierno local, a los pagos de tributos de las empresas mineras y en último caso también a la influencia de la situación económica a nivel internacional.

El distrito que obtuvo mayor transferencia de presupuesto fue Cerro Colorado que del total inicial presupuestado recibía el 16% de las transferencias de la provincia de Arequipa, habiendo recibido efectivamente el 18% del total.

Para el caso de Yarabamba se presupuestó el 10% del total de la provincia, sin embargo, disminuye a 7% del total asignado a la provincia de Arequipa y el distrito de Paucarpata mantiene lo presupuestado con lo realmente transferido y ejecutado.

Los demás distritos, mantienen la relación entre lo presupuestado y ejecutado, consecuentemente no han tenido dificultades para la etapa de programación presupuestaria y de ejecución de proyectos.

Tabla 3: Diferencia de presupuesto estimado y presupuesto ejecutado

VARIABLE	MINERO	REGALIAS MINERAS	HIDRO ENERGETICO	PESQUERO
PUBLICADO	169,798,781.00	59,228,522.00	1,620,015.00	1,245,483.00
EJECUTADO	199,598,509.43	40,629,166.18	2,671,830.78	833,426.77
DIFERENCIA	29,799,728.43	-18,599,355.82	1,051,815.78	-412,056.23

Fuente: Elaboración propia

Según la ley de canon minero N° 27506, art. 1. Canon Minero es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los Gobiernos Regionales y Locales (municipalidades provinciales y distritales) del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos).

En ese sentido, efectuada la recaudación y regularización anual del impuesto a la renta, el Estado peruano a través del MEF transfiere el 50% de los ingresos captados por dicho concepto a las zonas donde hubo explotación minera, asimismo desde el año 2007 el canon minero generado en un año se distribuye en una sola cuota en el año siguiente a su recaudación.

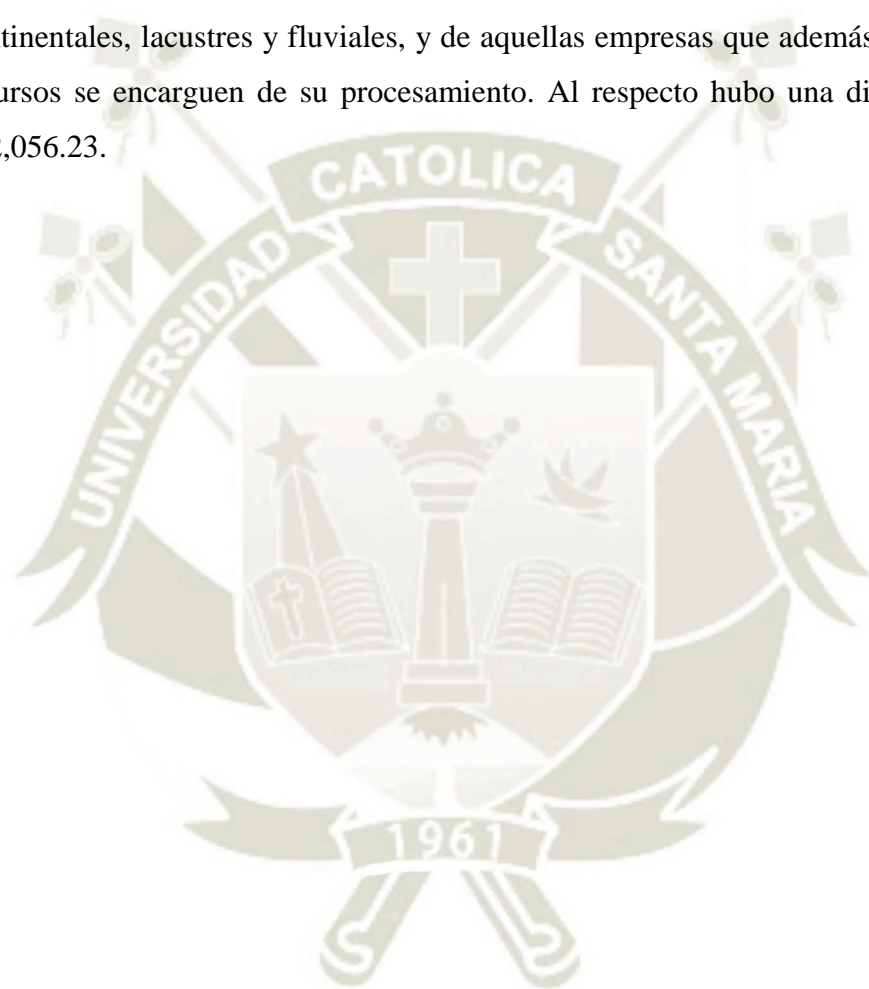
La comparación de datos nos permite señalar que con relación al canon minero se obtuvo un incremento de más de 29 millones.

La ley de regalía minera N° 28258, establece que: La regalía minera es la contraprestación económica que los sujetos de la actividad minera pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. Respecto a esta fuente el año 2015 existe una disminución de 18' 599,355.82 es decir, se transfirió menos de lo presupuestado.

Con relación al canon hidro energético, que es la participación de la que gozan los Gobiernos Regionales y Locales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por

la utilización del recurso hídrico en la generación de energía eléctrica. (Ley N° 27506). Hubo un incremento de S/ 1' 051,815.78.

El canon pesquero, es la participación de la que gozan las circunscripciones sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos hidrobiológicos provenientes de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales, lacustres y fluviales, y de aquellas empresas que además de extraer estos recursos se encarguen de su procesamiento. Al respecto hubo una disminución de S/ 412,056.23.



1.4. ANÁLISIS COMPARATIVO PRESUPUESTO MUNICIPAL

Tabla 4: Análisis comparativo aplicativo informático presupuesto participativo y portal de transparencia.

DISTRITO	PPTO INVERSION 2014 (1)	N° PROY. (2)	PRESUPUEST ADO 2015 (3)	GIRADO 2015 (4)	% (5)
ALTO SELVA ALEGRE	11,067,361.99	2	15,044,748.00	144,752,255.00	73.7
AREQUIPA	3,681,787.79	10	5,853,645.00	39,119,477.00	56.8
CAYMA	13,301,772.24	6	1,582,442.00	33,226,140.00	70.7
CERRO COLORADO	46,242,007.53	20	8,172,909.00	75,449,553.00	54.1
CHARACATO	3,802,871.91	16	1,543,924.00	6,085,100.00	77.2
CHIGUATA	1,553,553.08	11	1,450,000.00	2,223,327.00	75.9
JACOBO HUNTER	5,784,015.48	11	1,514,000.00	24,753,681.00	73.4
JOSE LUIS BUSTAMANTE	5,936,719.23	9	3,146,013.00	24,010,004.00	59.2
LA JOYA	14,900,922.12	20	9,390,000.00	25,279,414.00	79.6
MARIANO MELGAR	8,511,250.02	14	4,755,537.00	18,350,827.00	43.6
MIRAFLORES	5,979,029.90	9	3,658,464.00	1,600,109.00	80.2
MOLLEBAYA	1,075,647.80	20	400,000.00	31,449,369.00	61.8
PAUCARPATA	17,098,072.02	20	11,902,187.00	770,290.00	86.0
POCSI	295,039.17	5	219,000.00	1,430,966.00	93.9
POLOBAYA	808,052.89	5	-	1,513,334.00	78.4
QUEQUEÑA	630,484.97	4	424,911.00	2,800,256.00	62.1
SABANDIA	1,932,674.01	12	1,000,000.00	14,848,952.00	70.7
SACHACA	6,643,960.33	13	2,034,715.00	12,189,154.00	45.1
SAN JUAN DE SIGUAS	957,156.92	13		1,757,849.00	54.7
SAN JUAN DE TARUCANI	1,808,794.35	10	900,000.00	1,819,209.00	74.2

SANTA ISABEL SIGUAS	813,266.73	11	400,000.00	2,196,824.00	48.0
SANTA RITA DE SIGUAS	3,339,505.39	12	2,410,000.00	33,418,113.00	62.8
SOCABAYA	13,791,126.36	20	6,600,000.00	7,895,528.00	20.3
TIABAYA	17,200,665.40	5	10,852,467.00	14,512,045.00	59.9
UCHUMAYO	15,900,502.09	10	11,498,638.00	3,131,594.00	12.4
VITOR	1,757,501.21	7	910,000.00	12,042,466.00	85.9
YANAHUARA	1,761,032.40	5	1,000,000.00	10,265,051.00	18.1
YARABAMBA	20,774,758.34	15	-	16,806,444.00	50.7
YURA	16,383,401.49	11	11,065,092.00	28,959,117.00	85.2
TOTAL	243,732,933.16	326	117,728,692.00	592,656,448.00	

Fuente: Portal de Transparencia del MEF

- (1) Se considera solo las fuentes de canon, regalías, canon hidro energético, canon pesquero. Resolución Directoral N° 013-2014-EF/50.01
- (2) Los proyectos priorizados y que constan en las actas ubicadas en el aplicativo informático del presupuesto participativo.
- (3) Monto que los agentes participantes consideraron podría invertirse en la ejecución de proyectos.
- (4) Corresponde a lo realmente girado a nombre de las municipalidades a diciembre del año 2015.
- (5) Porcentaje de transferencias a diciembre del año 2015, ello depende del nivel de ejecución de gastos de cada gobierno local

La complejidad de la administración del presupuesto se advierte en el cuadro precedente, sobre el cual advertimos lo siguiente: Existe diferencia considerable entre la asignación presupuestal, respecto a lo presupuestado en los talleres de presupuesto participativo, con relación a lo efectivamente girado o transferido a los gobiernos locales.

En promedio, en los procesos de presupuesto participativo se tiene el cuidado de no sobrepasar lo asignado, y se aprecia que las municipalidades con mayor presupuesto

son los que menor número de proyectos priorizados tienen, fundamentalmente porque sus proyectos están relacionados a agua desagüe, electrificación, educación y salud, mientras que las municipalidades con menor presupuesto priorizan mayor cantidad de proyectos con la esperanza de gestionar recursos ante las instancias superiores.

Comparativamente, entre lo asignado como presupuesto, lo priorizado en los presupuestos participativos, y lo efectivamente girado existe diferencia sustancial; en el caso de la municipalidad de Alto Selva Alegre, la asignación presupuestal publicada el año 2014, le otorgaba S/ 11'067,361.99; presupuesto S/ 15' 044,748.00; y le fueron transferidos la cantidad de S/. 144' 752,255.00 (Portal de Transparencia del MEF); lo que corrobora el hecho de que existe mayor concentración de recursos en el ejecutivo, que de manera discrecional asigna recursos tomando en consideración otros criterios, evidenciándose una política centralista que obliga a las autoridades de las regiones a viajar a la capital para gestionar recursos.

En el caso de la municipalidad de Santa Rita de Siguan, se observa que se le asignó S/ 3' 339,505.39 y se le transfirió al mes de diciembre 2015 la cantidad de 33' 418,113.00, teniendo un avance de transferencia de solo 62.8% lo que significa que su presupuesto es aún mayor.

Similar situación se aprecia en el caso de Yanahuara, cuyo presupuesto inicial fue de S/ 1' 761,032.40 y recibió a diciembre 2015 la suma de S/ 10' 265,051.00, además de que su transferencia comprende solo el 18%.

Se concluye que la asignación presupuestal no corresponde a lo que realmente perciben las municipalidades, prácticamente el girado o transferido es el doble o más de lo que se proyecta.

1.5. ANÁLISIS DEL APLICATIVO INFORMATICO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Tabla 5: Número de proyectos aprobados según distrito y línea de inversión

DISTRITO	SALUD	SANEAMIENTO	EDUCACION	VIAL	MEDIO	AMBIENTE PROMOCION	SOCAL ECONOMCIO	PRODUCTIVO	OTROS	TOTAL	%
1) Arequipa	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	1
2) Alto Selva Alegre	0	0	5	4	1	0	0	0	0	10	3
3) Cayma	0	2	1	1	1	0	0	0	0	6	2
4) Cerro Colorado	4	5	3	4	2	1	0	1	1	20	6
5) Characato	1	4	3	6	1	0	1	0	0	16	5
6) Chiguata	1	2	5	3	0	0	0	0	0	11	3
7) Jacobo Hunter	0	3	2	4	1	1	0	0	0	11	3
8) Bustamante	1	1	2	4	1	0	0	0	0	9	3
9) La Joya	2	0	4	10	1	1	2	0	0	20	6
10) M. Melgar	1	2	2	5	2	1	1	0	0	14	4
11) Miraflores	1	3	2	3	0	0	0	0	0	9	3
12) Mollebaya	0	7	3	5	2	1	1	1	1	20	6
13) Paucarpata	2	4	3	8	1	1	1	0	0	20	5
14) Pocsi	1	1	0	1	0	0	2	0	0	5	2
15) Polobaya	0	1	1	1	0	0	1	1	1	5	2
16) Quequeña	0	2	1	1	0	0	0	0	0	4	1
17) Sabandia	1	3	1	4	0	2	1	1	1	12	4
18) Sachaca	1	5	3	2	1	1	0	0	0	13	4
19) San Juan de Sigwas	1	4	4	1	0	1	1	1	1	13	4
20) San Juan de Tarucani	1	3	3	2	0	1	0	0	0	10	3

21) Santa Isabel Sigwas	2	4	1	0	0	1	3	0	11	3
22) Santa Rita de Sigwas	1	4	4	2	0	0	1	0	12	4
23) Socabaya	2	7	4	6	0	1	0	0	20	6
24) Tiabaya	0	2	1	2	0	0	0	0	5	2
25) Uchumayo	2	3	1	3	1	0	0	0	10	3
26) Vitor	1	2	1	1	1	1	0	0	7	2
27) Yanahuara	0	0	1	3	1	0	0	0	5	2
28) Yarabamba	1	5	4	3	1	1	0	0	15	5
29) Yura	1	7	2	1	0	0	0	0	11	3
TOTAL	28	87	67	91	18	15	15	5	326	100
PORCENTAJE	9	27	21	28	6	5	5	2	100	

Fuente: Aplicativo informático presupuesto participativo MEF

Elaboración: propia.

28% de los proyectos priorizados en los 29 distritos de la provincia de Arequipa, corresponden a infraestructura vial, el 27% a proyectos de saneamiento, relacionados a instalación, construcción, ampliación o mejoramiento de servicios de agua y desagüe, 21% de proyectos de educación; 9% proyectos de salud relacionados a ampliación y/o mejoramiento de servicios de salud; 6% proyectos de medio ambiente en el que se incluyen parques, jardines, alamedas; 5% a proyectos de promoción social; 5% a proyectos productivos y otros 2%.

En los 29 distritos de la provincia de Arequipa, se han priorizado un total de 326 ideas-perfiles y/o expedientes de proyectos; los distritos de Cerro Colorado, La Joya, Paucarpata, Socabaya, Mollebaya, han priorizado cada uno 20 ideas de proyectos, de este grupo Mollebaya tiene un número elevado en relación a su población, pues según la proyección del INEI este distrito apenas contaría con 1,928 habitantes al año 2016; En los otros casos se explica, en tanto son distritos que vienen soportando los procesos de migración y crecimiento horizontal que se observa en los últimos años, además sus poblaciones superan los 100,000 habitantes.

Los distritos que han priorizado importante cantidad de proyectos son Characato (16), Yarabamba (14), Mariano Melgar (15), Para el caso de Yarabamba, es explicable, en tanto es un distrito beneficiario del aporte de canon minero y que también viene

experimentando un crecimiento urbano; sin embargo, Characato y Mariano Melgar sus presupuestos son escasos.

La capital de la provincia, Arequipa solo ha priorizado 02 proyectos; Tiabaya 5, en el primer caso se trataría de proyectos cuyo costo es alto y su presupuesto solo alcanzaría para ese número, en el caso de Tiabaya el distrito tiene una asignación importante, pero cuyas prioridades también serían costosas.

Lo descrito líneas arriba permite tener algunas conclusiones preliminares:

- 1) Distritos con mayor población y con mayor presupuesto tienen mayor número de proyectos priorizados.
- 2) Distritos cuyo proceso de consolidación de servicios es avanzado, es decir cuentan con servicios básicos atendidos tienen menor número de proyectos.
- 3) Distritos con poblaciones pequeñas, tienen a su vez prioridades en menor número.

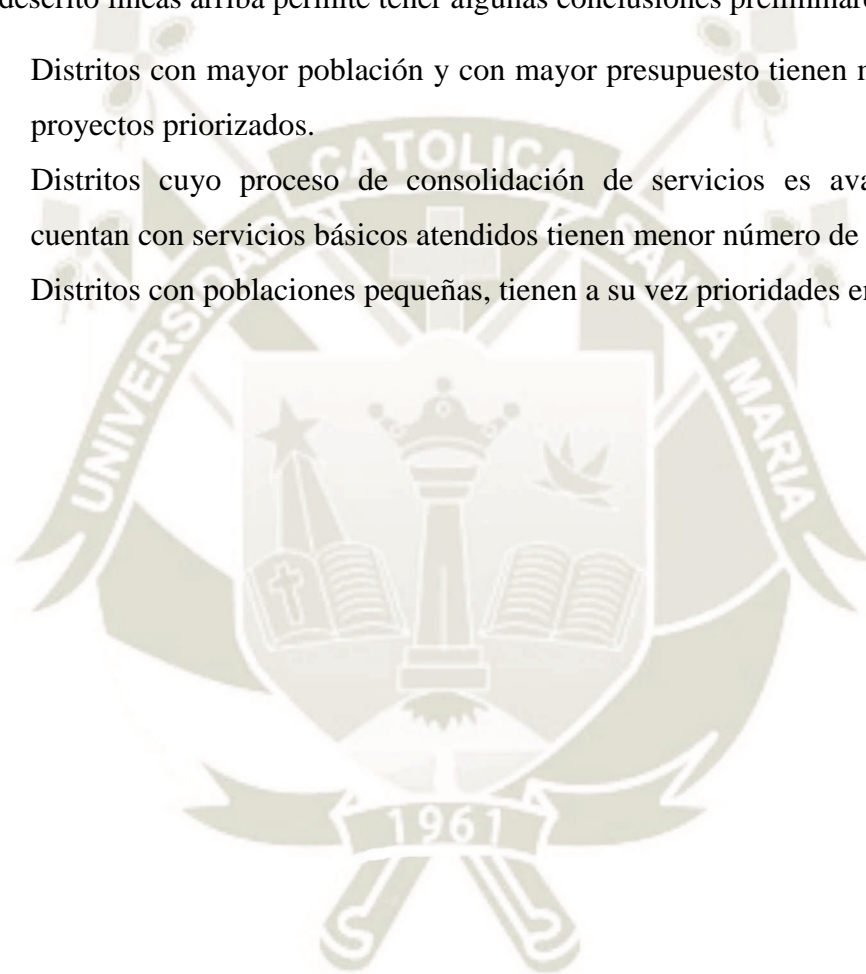
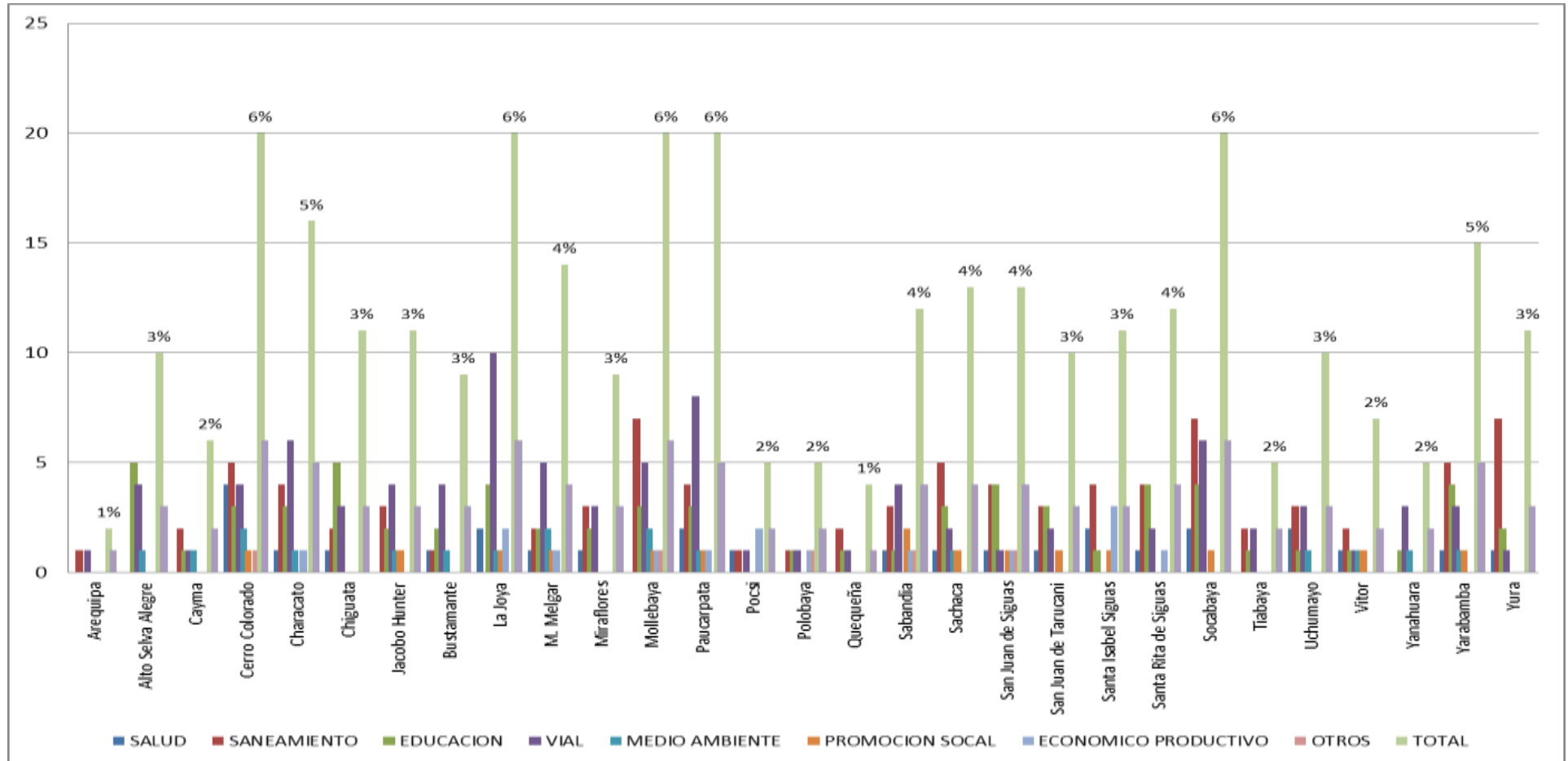


Gráfico 2: Número de proyectos aprobados según distrito y línea de inversión



Fuente: Aplicativo informático presupuesto participativo MEF
 Elaboración: propia.

Tabla 6: Proyectos priorizados según línea de inversión

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2015

Línea de inversión	Nº	%
Infraestructura de Salud: Construcción y/o ampliación de Centros y Puestos de Salud.	28	9
Saneamiento: Construcción y/o ampliación de sistemas de Agua Desagüe	87	27
Infraestructura Educativa: Aulas, Laboratorios, Losa Deportiva, Malla Rachel	67	21
Infraestructura Vial: Apertura de Trochas Carrozables, Bermas y Veredas, Asfaltado	91	28
Infraestructura Recreativa: Campos Deportivos, Parques, Losa Deportiva.	18	6
Programas de Promoción Social: Programas de Capacitación, Implementación de Comedores, etc.	15	5
Infraestructura Económica Productiva: Centros de Acopio, Canales, Reservorios y otros	15	5
Otros: Locales comunales, cercos perimétricos, Iglesias.	5	2
TOTAL	326	100

Fuente: Aplicativo informático presupuesto participativo MEF

Elaboración: propia.

Del total de proyectos priorizados para el año 2015, se observa que el 28% corresponde a infraestructura vial, expresión del interés por mejorar la accesibilidad, lo que también puede explicarse que se trata de lugares donde se han superado aspectos relacionados a servicios básicos de agua, desagüe (saneamiento).

El 27% de proyectos están vinculados a saneamiento (agua y/o desagüe) para asentamientos humanos, presentándose esta necesidad en pueblos recientemente constituidos y en aquellos en los que la infraestructura existente no satisface la demanda actual, esta preocupación se presenta especialmente en los distritos de Cayma, Cerro Colorado, Paucarpata, Socabaya y en distritos periféricos.

Un tercer grupo de interés está constituido por el 21% de proyectos vinculados a Infraestructura Educativa, (construcción de aulas, laboratorios, losa deportiva, entre otros).

El 9% de los proyectos priorizados corresponde a infraestructura de salud: construcción y/o ampliación de centros y puestos de salud, el requerimiento de este servicio es mínimo en zonas urbanas, pero en la periferia constituye una necesidad.

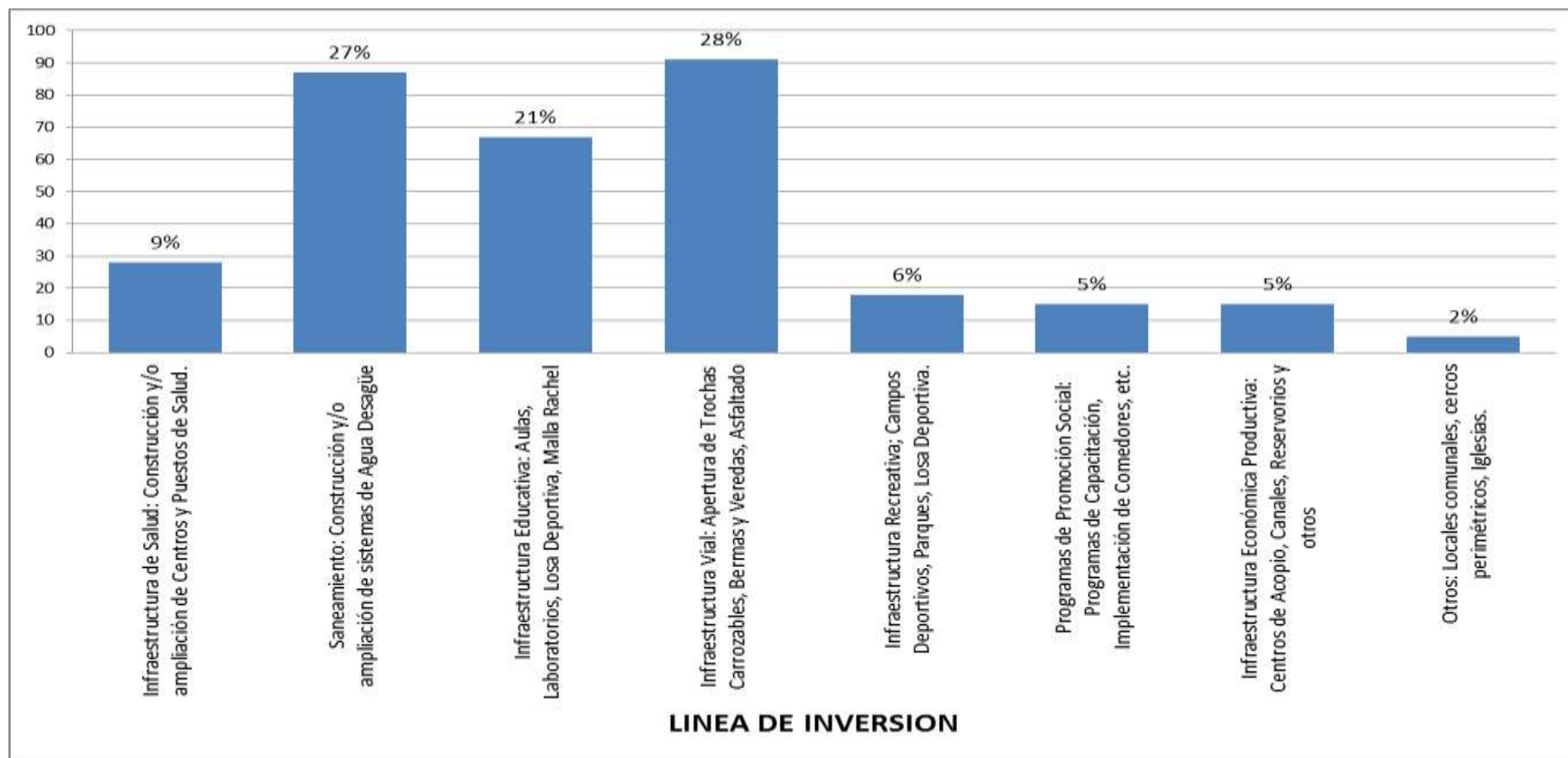
Respecto a programas de promoción social, se advierte que existe un 5% de proyectos priorizados, orientados a capacitación o fortalecimiento de capacidades productivas para personas adultas mayores, mujeres y jóvenes, además del interés por incrementar los programas sociales, básicamente para atender a los adultos mayores.

En cuarto lugar, el 6% de los proyectos priorizados en los presupuestos participativos de los distritos de la provincia de Arequipa están vinculados a infraestructura recreativa, especialmente para la niñez y juventud, pero también para mejorar el ornato;

El 5% de proyectos están vinculados a infraestructura productiva, (centros de acopio, canales, reservorios y otros), son proyectos que fundamentalmente se priorizan en las zonas rurales, tales como Polobaya, Quequeña, Santa Rita de Sigwas, Santa Isabel de Sigwas, entre otros cuya dinámica económica está centrada en la actividad agrícola-ganadera.

Finalmente, el 2% de los proyectos se refieren a locales comunales, iglesias, cercos perimétricos, en este caso las dos situaciones están expresamente prohibidas por las normas de nuestro país, pues la inversión debe realizarse en terrenos físicos y legalmente saneados y que sean patrimonio del Estado peruano y no en propiedad privada, lamentablemente por desconocimiento de estas normas existen autoridades que han financiado y lo siguen haciendo en terreno privado lo cual constituye una afectación al patrimonio económico de los gobiernos locales.

Gráfico 3: Proyectos priorizados según línea de inversión



Fuente: Aplicativo informático presupuesto participativo MEF

Elaboración: propia.

Tabla 7: Provincia de Arequipa: Agentes participantes según distrito y sexo

DISTRITO	F	M	TOTAL	%
1) Arequipa	23	46	69	4
2) Alto Selva Alegre	95	107	202	13
3) Cayma	14	37	51	3
4) Cerro Colorado	31	59	92	6
5) Characato	6	2	8	1
6) Chiguata	9	18	27	2
7) Jacobo Hunter	19	38	58	4
8) J.L Bustamante	6	16	23	1
9) La Joya	34	72	116	7
10) Mariano Melgar	20	29	49	3
11) Miraflores	28	39	67	4
12) Mollebaya	7	23	30	2
13) Paucarpata	33	95	128	8
14) Pocsi	15	16	31	2
15) Polobaya	14	13	27	2
16) Quequeña	2	3	5	0
17) Sabandia	14	7	22	1
18) Sachaca	22	41	64	4
19) San Juan de Sigwas	2	7	9	1
20) San Juan de Tarucani	4	12	16	1
21) Santa Isabel de Sigwas	12	26	38	2
22) Santa Rita de Sigwas	11	22	33	2
23) Socabaya	45	105	150	10
24) Tiabaya	12	42	54	3
25) Uchumayo	14	21	35	2
26) Vitor	4	24	28	2
27) Yanahuara	8	7	15	1
28) Yarabamba	15	20	35	2
29) Yura	28	65	93	6
TOTAL	547	1012	1575	100
PORCENTAJE	35%	65%	100%	

Fuente: Aplicativo informático presupuesto participativo MEF

Elaboración: propia.

Del total de participantes en los procesos participativos desarrollados el año 2015 en distritos de la provincia de Arequipa, se aprecia que el 65% son hombres y el 35% mujeres; Con relación a los distritos que mayor participación han logrado se observa a Cayma con 202 participantes y que representa el 13% del total de participantes, le sigue Socabaya con 10%, Paucarpata 8%, La Joya 7%, Cerro Colorado y Yura cada uno con 6%, todos estos superan 90 participantes por cada distrito, lo que permite afirmar que han desarrollado esfuerzos por lograr mayor participación.

Arequipa, Hunter, Miraflores, Sachaca, lograron convocar a menos de 70 participantes obteniendo cada uno 4% del total de participantes en los talleres desarrollados en los distritos de la provincia de Arequipa. Mariano Melgar, Tiabaya cada uno obtiene el 3% de los participantes, lo que representa menos de 55 participantes, y solo con 2% de participantes es decir menos de 35 participantes se encuentran los distritos de Chiguata, Mollebaya, Pocsi, Polobaya, Santa Isabel de Sigwas, Santa Rita de Sigwas, Uchumayo, Vitor, Yarabamba.

Con menos de 15 participantes los distritos de Characato, José Luis Bustamante y Rivero, San Juan de Sigwas, San Juan de Tarucani, Yanahuara, cada uno con una representación del total con 1% y en el otro extremo el distrito de Quequeña con menos de 5 participantes. Se aprecia que existe mayor participación en distritos donde por su crecimiento existen necesidades básicas insatisfechas, Cayma, Cerro Colorado, Paucarpata, Socabaya, La Joya, Yura, donde durante los últimos años se ha producido crecimiento urbano no planificado, muchas veces a causa de invasiones generando la demanda de servicios básicos, de agua, desagüe, electrificación, y en otros casos por la construcción de infraestructura educativa, de salud y mejoramiento de vías. El nivel y calidad de la participación es diferente en cada uno de los distritos dependiendo de factores como: convocatoria y tiempo, nivel de funcionamiento de la institucionalidad local, experiencias previas de procesos de presupuesto participativo, voluntad política de las autoridades, y capacidades técnicas de los funcionarios.

Tabla 8: Agentes participantes según institución u organización a la que representa, presupuesto participativo 2015

Línea de inversión	N°	%
a) Asociación Civil	102	6
b) Asociaciones de Gremios, empresariales	48	3
c) Colegios Profesionales	5	0
d) Funcionarios de Gobierno Local	193	12
e) Juntas o Comités Vecinales	989	63
f) Mesa de Concertación	16	1
g) Organizaciones No Gubernamentales	15	1
h) Otras Organizaciones Representativas	106	7
i) Sindicatos de Trabajadores	9	1
j) Otros	92	6
TOTAL	1,575	100

Fuente: Aplicativo informático presupuesto participativo MEF

Elaboración: propia.

Respecto a la participación ciudadana se observa que el 63% de los representantes forman parte de Juntas o Comités Vecinales, el 7% pertenece a otras organizaciones representativas, el 6% a Asociaciones Civiles (organizaciones de mujeres, adultos mayores, clubes de jóvenes) que acreditan a sus representantes en estos procesos con el propósito de lograr algún tipo de beneficio.

El 12% de agentes participantes corresponde a las municipalidades, los mismos que tiene la obligación de participar activamente y conducir el proceso, o ser parte de los equipos técnicos.

Con relación a la participación de los gremios de carácter empresarial solo 3% de los participantes corresponde a este sector, evidencia del bajo interés e involucramiento del sector empresarial en el proceso de desarrollo de los distritos y en especial en la provincia de Arequipa.

El 1% de los participantes pertenece a ONGs, que interactúan en diferentes localidades y que teniendo personal especializado y/o capacitado y con un interés especial formulan propuestas que orientan la opinión de los demás actores, su presencia es importante, pero muchas veces intermitente.

La participación de los colegios profesionales es mínima, en todo el proceso se han acreditado 5 participantes del total, evidencia de crisis de representación, o que los colegios no se involucran en los aspectos de desarrollo de los municipios de Arequipa. La participación de estos gremios se da especialmente en el ámbito del proceso de carácter provincial.

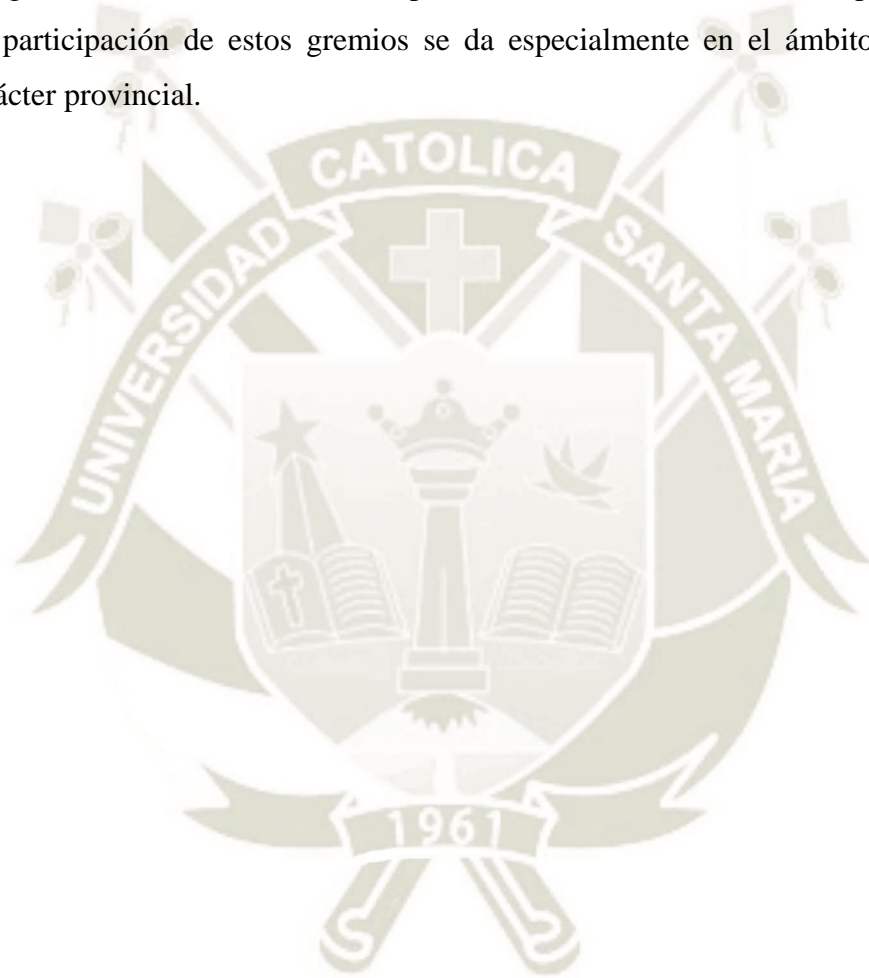


Tabla 9: Participación en procesos de presupuesto participativo según sexo,
presupuesto participativo 2015

DISTRITO	MUJERES		HOMBRES		TOTAL	
	N°	%	N°	%	N°	%
1) Arequipa	19	3	61	5	80	4.23
2) Alto Selva Alegre	43	7	82	6	125	6.61
3) Cayma	17	3	59	5	76	4.02
4) Cerro Colorado	48	8	83	7	131	6.93
5) Characato	11	2	17	1	28	1.48
6) Chiguata	33	5	43	3	76	4.02
7) Jacobo Hunter	29	5	66	5	95	5.03
8) J.L Bustamante	21	3	48	4	69	3.65
9) La Joya	31	5	90	8	121	6.40
10) Mariano Melgar	24	4	67	5	91	4.81
11) Miraflores	41	7	51	4	92	4.87
12) Mollebaya	13	2	23	2	36	1.90
13) Paucarpata	31	5	95	7	126	6.67
14) Pocsi	8	1	9	1	17	0.90
15) Polobaya	5	1	16	1	21	1.11
16) Quequeña	22	4	29	2	51	2.70
17) Sabandía	12	2	18	1	30	1.59
18) Sachaca	12	2	46	4	58	3.07
19) San Juan de Sigwas	9	1	14	1	23	1.22
20) San Juan de Tarucani	8	1	33	3	41	2.17
21) Santa Isabel de Sigwas	8	1	29	2	37	1.96
22) Santa Rita de Sigwas	11	2	19	1	30	1.59
23) Socabaya	47	8	70	5	117	6.19
24) Tiabaya	17	3	35	3	52	2.75
25) Uchumayo	21	3	44	4	65	3.44
26) Vitor	13	2	23	2	36	1.90
27) Yanahuara	15	2	27	2	42	2.22
28) Yarabamba	17	3	26	2	43	2.28
29) Yura	29	5	52	4	81	4.29
TOTAL	615	100	1,275	100	1,890	100
	32.50		67.5		100	

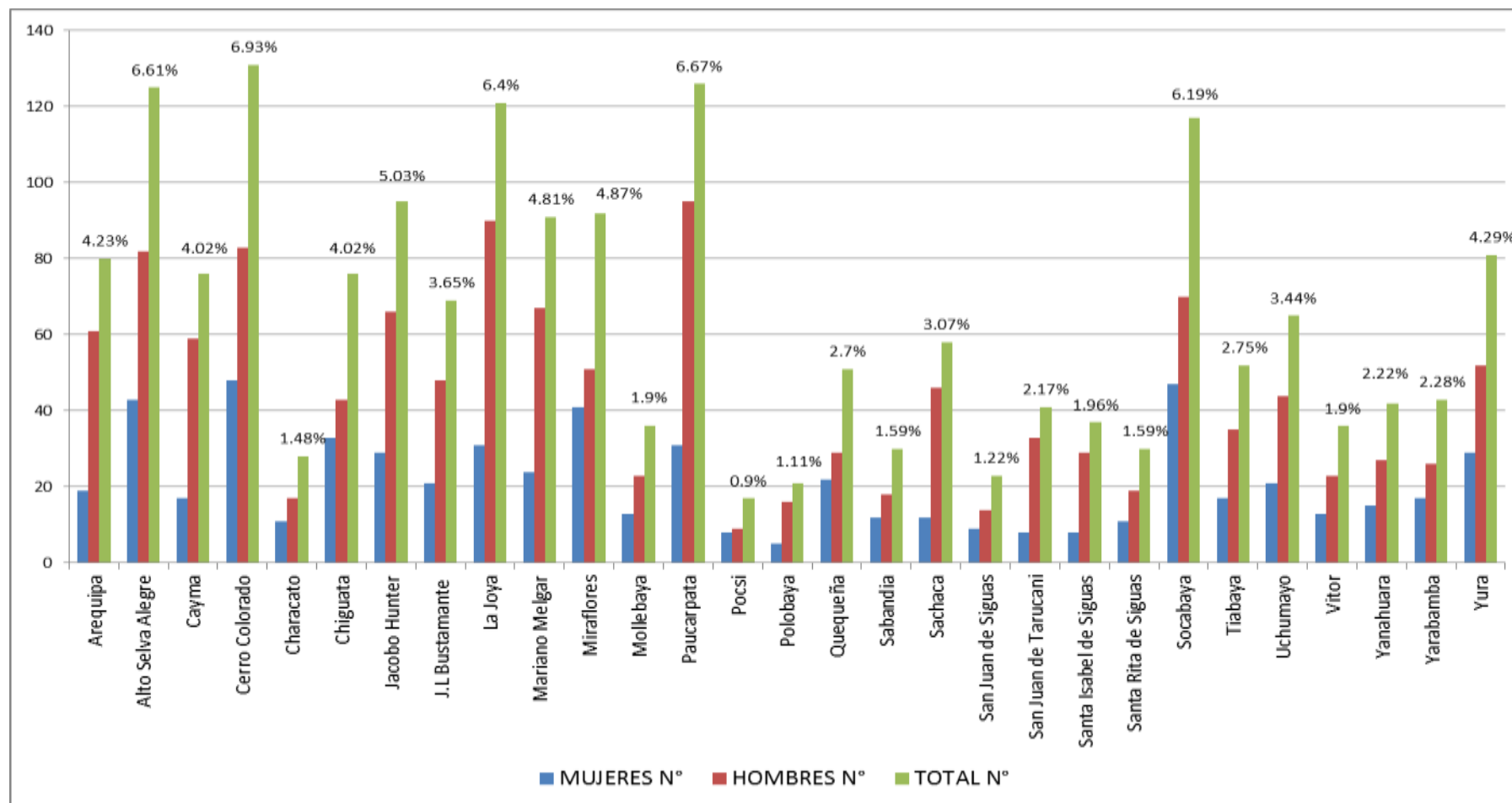
Fuente: Aplicativo Informático Presupuesto Participativo MEF
Elaboración: propia.

Respecto a la representación de género se observa que, en los procesos de presupuesto participativo en los distritos de la provincia de Arequipa, la presencia de los varones es mayoritaria con una participación de 67.5% con relación a 32,5% de participación de las mujeres.

Sin embargo, la presencia de las mujeres en estos procesos cobra cada vez mayor importancia, dado que van asumiendo responsabilidades de liderazgo y dirigencia en sus organizaciones y porque son las que más tiempo y de manera directa viven los problemas relacionados a educación, salud, medio ambiente.



Gráfico 4: Participación en procesos de presupuesto participativo según sexo, presupuesto participativo 2015



Fuente: Aplicativo Informático Presupuesto Participativo MEF
Elaboración: propia.

Tabla 10: Número de días para registro de participantes y número de talleres por proceso de presupuesto participativo 2015

DISTRITO	N° DE DIAS PARA REGISTRO DE PARTICIPANTES
1) Arequipa	15
2) Alto Selva Alegre	15
3) Cayma	20
4) Cerro Colorado	10
5) Characato	8
6) Chiguata	20
7) Jacobo Hunter	22
8) J.L Bustamante	6
9) La Joya	14
10) Mariano Melgar	6
11) Miraflores	19
12) Mollebaya	5
13) Paucarpata	12
14) Pocsi	20
15) Polobaya	5
16) Quequeña	8
17) Sabandia	20
18) Sachaca	10
19) San Juan de Siguas	5
20) San Juan de Tarucani	19
21) Santa Isabel de Siguas	10
22) Santa Rita de Siguas	12
23) Socabaya	16
24) Tiabaya	10
25) Uchumayo	12
26) Vitor	15
27) Yanahuara	4
28) Yarabamba	10
29) Yura	15

Fuente: Aplicativo informático presupuesto participativo MEF
Elaboración: propia.

Dado que el instructivo de presupuesto participativo otorga plena libertad para que las municipalidades organicen desarrollen el proceso en concordancia a las particularidades locales, además de la propia autonomía de los gobiernos locales establecida en la Ley Orgánica de Municipalidades, los procesos difieren sustancialmente unos de otros, apreciándose diferencias sustanciales entre número de días que establecen para el registro de participantes, observándose que los distritos que cuentan con mayor presupuesto y los que tienen antecedentes importantes sobre sus procesos, otorgan plazos mayores para el registro de participantes entre 15 a 20 días; apreciándose además que estos distritos cuenta con importantes niveles de organización y población; en distritos rurales y de menor número de habitantes los procesos de registro se dan entre 5 a 14 días promedio.

El indicador número de días para registro de participantes es importante, debido a que constituye el tiempo que se otorga para facilitar que las organizaciones puedan acreditar a sus representantes y cumplir con las formalidades exigidas para el proceso, en ese sentido, debe tenerse en cuenta también que los presupuestos participativos son un momento de movilización de la institucionalidad local, que se reagrupa o se dinamiza para identificar, regularizar su inscripción y participar en el proceso con una auténtica representación.

Tabla 11: Número de talleres por proceso de presupuesto participativo 2015

DISTRITO	N° DE TALLERES POR PROCESO DE PPTP PTVO
1) Arequipa	6
2) Alto Selva Alegre	12
3) Cayma	8
4) Cerro Colorado	12
5) Characato	3
6) Chiguata	2
7) Jacobo Hunter	3
8) J.L Bustamante	4
9) La Joya	5
10) Mariano Melgar	6
11) Miraflores	3
12) Mollebaya	3
13) Paucarpata	5
14) Pocsi	2
15) Polobaya	2
16) Quequeña	3
17) Sabandia	6
18) Sachaca	4
19) San Juan de Sigwas	3
20) San Juan de Tarucani	4
21) Santa Isabel de Sigwas	3
22) Santa Rita de Sigwas	4
23) Socabaya	4
24) Tiabaya	5
25) Uchumayo	12
26) Vitor	4
27) Yanahuara	4
28) Yarabamba	6
29) Yura	4
TOTAL	142

Fuente: Aplicativo informático presupuesto participativo MEF
Elaboración: propia.

Durante el año 2014, que es el momento en que se realiza el presupuesto participativo 2015 se han desarrollado un total de 142 talleres, haciendo en promedio 5 reuniones de trabajo en la mayoría de los distritos; Selva Alegre, Uchumayo y Cerro Colorado son los distritos que han desarrollado 12 talleres cada uno, probablemente por la dispersión de sus poblaciones y que obliga a la autoridad y funcionarios realizar eventos de carácter descentralizado, el cual constituye una buena práctica. Asimismo, se observa que los distritos con un bajo número de población desarrollan 2 o 3 talleres, explicable por los recursos escasos que administran.

Un elemento importante sobre el nivel de participación tiene que ver por la desconfianza que se ha generado también en estos procesos por el incumplimiento de los acuerdos y compromisos, lo que es importante reconocer ha sido un factor de debilitamiento y pérdida de credibilidad, además de nuevos procesos que se implementan cada año por parte del MEF, por ejemplo, la programación multianual de inversiones.

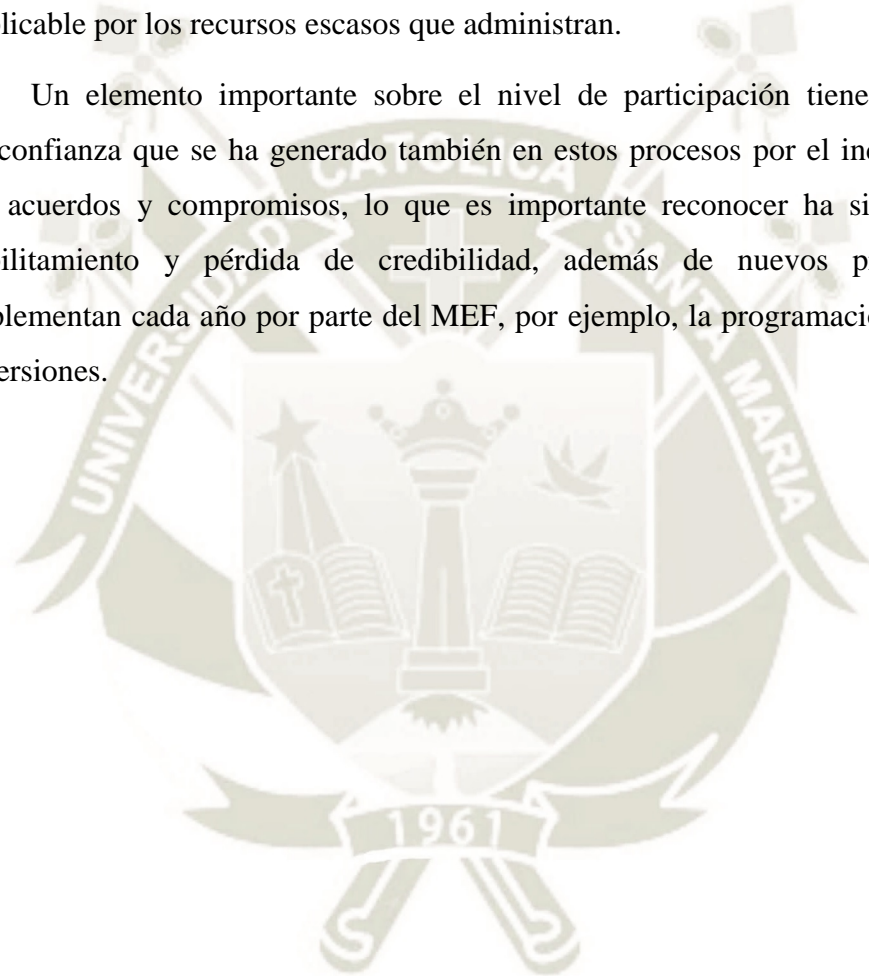


Tabla 12: Presupuesto asignado para inversión

A Gobiernos Locales Para El Año 2015

DISTRITO	PPTO INVERSION	%
ALTO SELVA ALEGRE	1,067,361.99	5
AREQUIPA	3,681,787.79	2
CAYMA	3,301,772.24	5
CERRO COLORADO	6,242,007.53	19
CHARACATO	3,802,871.91	2
CHIGUATA	1,553,553.08	1
JACOBO HUNTER	5,784,015.48	2
JOSE LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO	5,936,719.23	2
LA JOYA	4,900,922.12	6
MARIANO MELGAR	8,511,250.02	3
MIRAFLORES	5,979,029.90	2
MOLLEBAYA	1,075,647.80	0
PAUCARPATA	7,098,072.02	7
POCSI	295,039.17	0
POLOBAYA	808,052.89	0
QUEQUEÑA	630,484.97	0
SABANDIA	1,932,674.01	1
SACHACA	6,643,960.33	3
SAN JUAN DE SIGUAS	957,156.92	0
SAN JUAN DE TARUCANI	1,808,794.35	1

SANTA ISABEL DE SIGUAS	813,266.73	0
SANTA RITA DE SIGUAS	3,339,505.39	1
SOCABAYA	13,791,126.36	6
TIABAYA	17,200,665.40	7
UCHUMAYO	15,900,502.09	7
VITOR	1,757,501.21	1
YANAHUARA	1,761,032.40	1
YARABAMBA	20,774,758.34	9
YURA	16,383,401.49	7
TOTAL	243,732,933.16	100

Fuente: Transparencia Económica / MEF

El cuadro da cuenta de recursos correspondientes a canon minero, regalías, canon hidro energético, canon pesquero, los que según ley de presupuesto deben destinarse exclusivamente para proyectos de inversión social y productiva

Cerro Colorado, recibe el 19% del total del presupuesto asignado a la provincia de Arequipa, para la ejecución de proyectos económicos, sociales y productivos, explicable por ser un distrito con población numerosa, y ser ámbito de influencia directa de la mina Cerro verde.

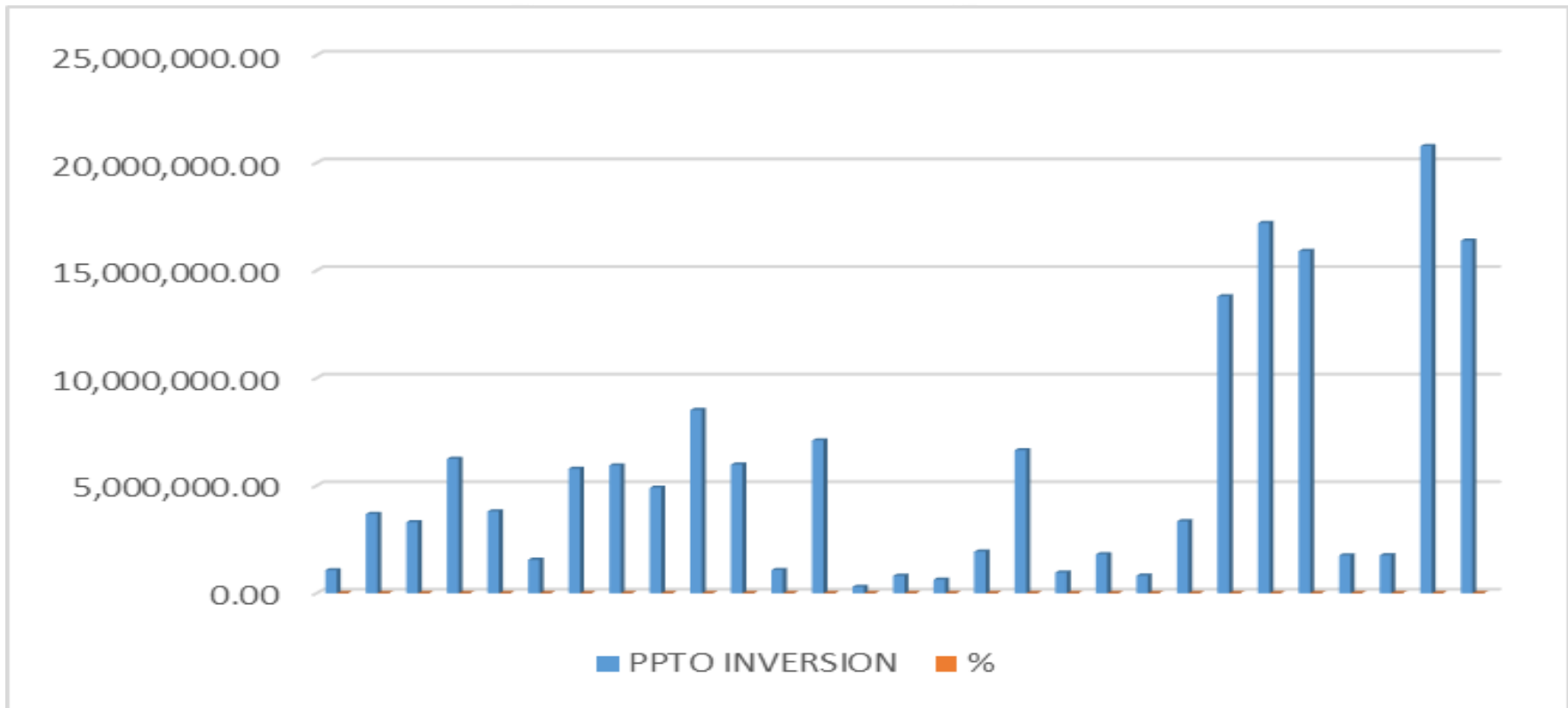
En orden de importancia, le siguen los distritos de Yarabamba con 9%; Tiabaya, Paucarpata, Yura, Uchumayo con 7% cada uno; La Joya y Socabaya con 6%; Cayma y Alto Selva Alegre con 5% cada uno; Mariano Melgar, Sachaca, Miraflores, Bustamante y Rivero Hunter, con 2% del total de la provincia de Arequipa.

En el extremo, los distritos con menor asignación presupuestal, se ubican en la periferia y son predominantemente rurales, Santa Rita de Siguas, Sabandia San Juan de Tarucani, Yanahuara, Vitor, Chiguata, Mollebaya, San Juan de Siguas, Santa Isabel de Siguas, Polobaya y Quequeña.

La relación asignación de presupuesto es correlacional respecto de la composición poblacional; en la mayoría de casos, sin embargo, existen excepciones donde no existe tal correlación, dado que el número de habitantes en el distrito es bajo y los presupuestos altos, caso del distrito de Yura donde existe menor población y mayor presupuesto, caso contrario sucede en el distrito de Yanahuara donde se tiene población mayor pero presupuesto mínimo.



**Gráfico 5: Presupuesto asignado para inversión
A gobiernos locales para el año 2015**



Fuente: Transparencia Económica / MEF

1.6. ENCUESTA APLICADA A AUTORIDADES Y/O FUNCIONARIOS DE GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA.

Tabla 13: Coordinación del proceso de presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) El alcalde y los Regidores en coordinación con el CCL coordinan y preparan el proceso	06	20,69
b) Se encarga a una comisión de funcionarios para que realice los preparativos y las coordinaciones	04	13,79
c) Se encarga y/o contrata a un consultor para que se encargue de todo el proceso	11	37,93
d) Se encarga a la oficina de Planificación y Presupuesto para que prepare y dirija el proceso	08	27,59
TOTAL	29	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

El 37,93% de las municipalidades de la provincia de Arequipa, encargan el desarrollo del proceso a consultores o personal no vinculado directamente a la municipalidad, evidencia que las autoridades locales consideran el presupuesto participativo como acto administrativo y/o técnico y no lo consideran como un proceso político y técnico en el que deberían asumir el liderazgo.

El 27,59% encarga a personal de la misma municipalidad, a los responsables de las oficinas de planificación y presupuesto a coordinar y desarrollar el proceso, aspecto positivo, pues aparte de ser su responsabilidad permite comprometer la gestión de los recursos en función de los acuerdos.

El 20,69% manifiesta que el CCL se encarga de la coordinación del proceso, siendo sin embargo un porcentaje minoritario que si estaría logrando el objetivo de hacer de este proceso de orientación política en el que las autoridades lideran el mismo.

El 13,79% encarga a un grupo de funcionarios para que realice la coordinación. De las cifras anteriores se colige que los procesos de coordinación del presupuesto participativo, no constituyen una preocupación asumida directamente por las autoridades locales.

El desarrollo de los procesos de presupuesto participativo implica procesos de preparación, desarrollo y formalización de acuerdos, los mismos que deben ser asumidos especialmente por los servidores especializados en el tema, sin embargo, su presencia es fundamental en el momento del análisis del cierre de brechas y en la parte de formalización de acuerdos.



Tabla 14: Participación de autoridades (alcalde y regidores) en los talleres de presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) El alcalde y los regidores participan en el taller inicial y en el taller de formalización de acuerdos.	18	62,07
b) El alcalde y los regidores participan en todos los talleres del presupuesto participativo.	03	10,34
c) El alcalde y regidores participan pocas veces en los talleres del Presupuesto Participativo.	08	27,58
TOTAL	29	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

La participación de alcaldes y regidores, según el 62,07% de los encuestados se da especialmente en los talleres iniciales y de formalización de acuerdos, espacios en el que se definen las orientaciones básicas y se asume el compromiso y la voluntad de respetar los acuerdos del proceso.

Para el 10,34% la presencia del alcalde y los regidores se da en todos los talleres, esta situación se observa en los distritos pequeños y de carácter rural, donde los presupuestos son mínimos y la presencia de las autoridades no puede pasar inadvertida.

Para el caso de autoridades que participan pocas veces en el proceso se tiene un 27,58% se explica fundamentalmente en distritos en los que los presupuestos relativamente altos: Arequipa, Cerro Colorado, Cayma, Paucarpata, Bustamante y Rivero, Uchumayo.

Tabla 15: Interés y participación de la sociedad civil en el proceso de presupuesto participativo

VARIABLE	Nº	%
a) Existe mucho interés y los representantes se organizan y se registran como participantes	18	62,07
b) Existe interés, pero por sus problemas internos no logran inscribirse	04	13,79
c) Existe interés, pero como ya tienen resueltos sus problemas ya no se inscriben	03	10,34
d) Existe interés bajo, no creen en el proceso de presupuesto participativo.	04	13,79
TOTAL	29	100.00

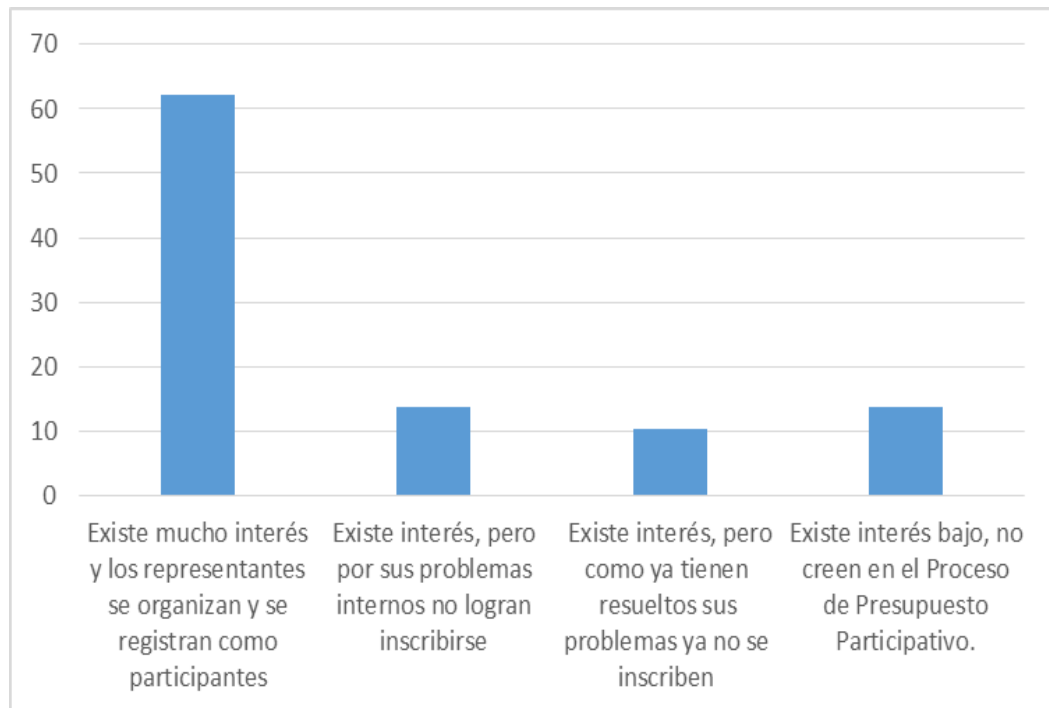
Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

El 62,07% de los encuestados manifiesta que los representantes de sociedad civil se interesan, organizan y se registran como agentes participantes, evidencia que el presupuesto participativo es un proceso que va logrando su consolidación como proceso democrático de toma de decisiones.

El 13,79% indica que a pesar de que existe interés por parte de la sociedad civil, debido a sus problemas internos no se inscriben, lo que también refleja parte de la crisis de organización e institucionalidad que se vive y que es el producto de la falta de renovación de cuadros dirigentes y/o falta de democracia interna, el proceso de presupuesto incluso puede ayudar a superar esta crisis, pues sus necesidades y problemas solo se resolverán si se organizan y participan.

El 10,34% manifiesta tener interés en participar, pero dado que sus necesidades básicas ya han sido resueltas no le otorgan la importancia debida, esto se observa en distritos con barrios o urbanizaciones residenciales cuyos servicios básicos de agua, desagüe, luz, ornato, vialidad ya han sido resueltos. Solo un 13,79% indica que existe un bajo interés o simplemente no creen en estos procesos, probablemente por desconocimiento o en el extremo por la desconfianza generada de experiencias anteriores.

Gráfico 6: Interés y participación de la sociedad civil en el proceso de presupuesto participativo



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

Tabla 16: Etapa más complicada del proceso de presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) Convocatoria y registro de agentes participantes	01	3,45
b) El desarrollo de los talleres para identificar problemas	02	6,90
c) La rendición de cuentas	11	37,93
d) La priorización y formalización de acuerdos	15	51,72
TOTAL	29	100.00

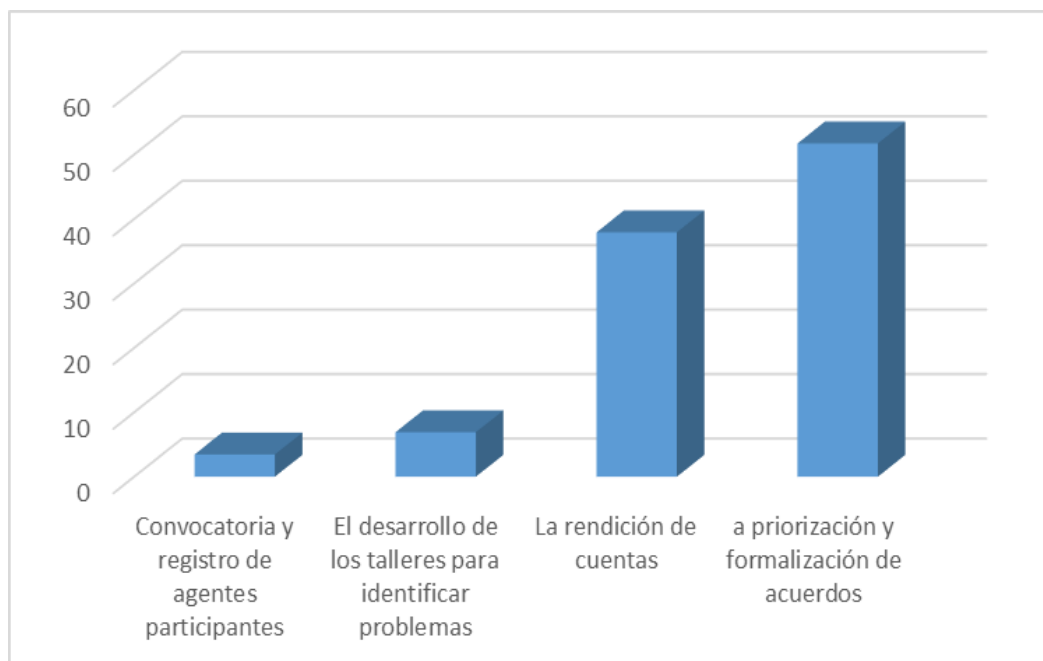
Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

Dos etapas se consideran por parte de los encuestados como las más complicadas la priorización y formalización de acuerdos 51,72% y la rendición de cuentas para el 37,93%.

La formalización de acuerdos es prácticamente la etapa final del proceso, en la que se decide el destino de los recursos, pero por la escasez de los mismos, se generan problemas entre los líderes y las autoridades y entre los mismos dirigentes, al no comprender que no se pueden resolver todas las necesidades al mismo tiempo; es la etapa en la que surgen los conflictos y en la que los dirigentes que no lograron desde la perspectiva técnica ubicar alguna idea de proyecto entre las prioridades expresan su fastidio, teniendo reacciones diversas que van desde los agravios a las autoridades haciendo uso de medios de comunicación, hasta cuestionamientos al proceso.

La otra etapa complicada para los encuestados está referida a la rendición de cuentas, debido a que según la experiencia vivida es producto de inadecuadas condiciones para la administración de la información económica y financiera, y por el desorden en que administran sus recursos. Esta situación se explicaría por los bajos niveles de coordinación entre las áreas de planificación, obras públicas, desarrollo económico, desarrollo social, etc.

Gráfico 7: Etapa más complicada del proceso de presupuesto participativo



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

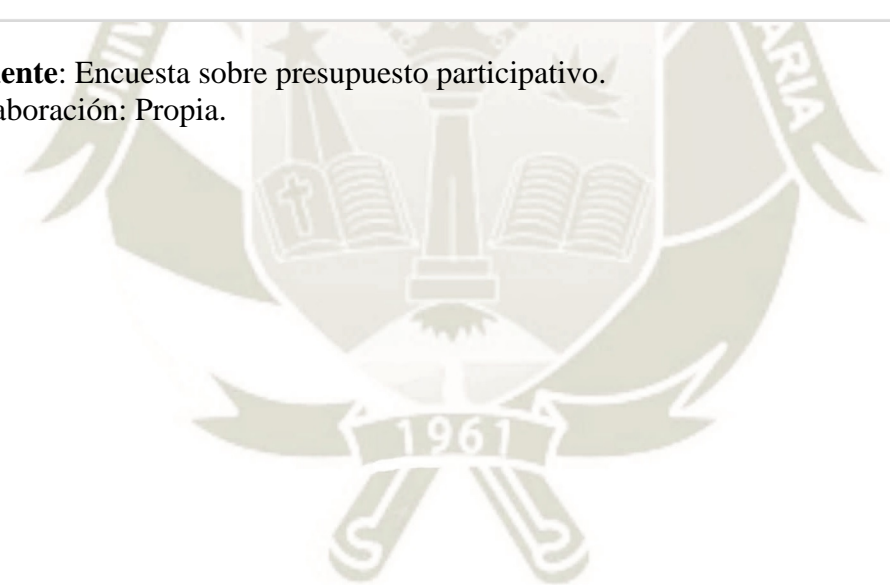


Tabla 17: Cumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) Se cumple al 100%	01	3,45
b) Se cumple más del 80% de los acuerdos	17	58,62
c) Se cumple más del 50%	06	20,69
d) Se cumple un poco más del 30%	05	17,24
TOTAL	29	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

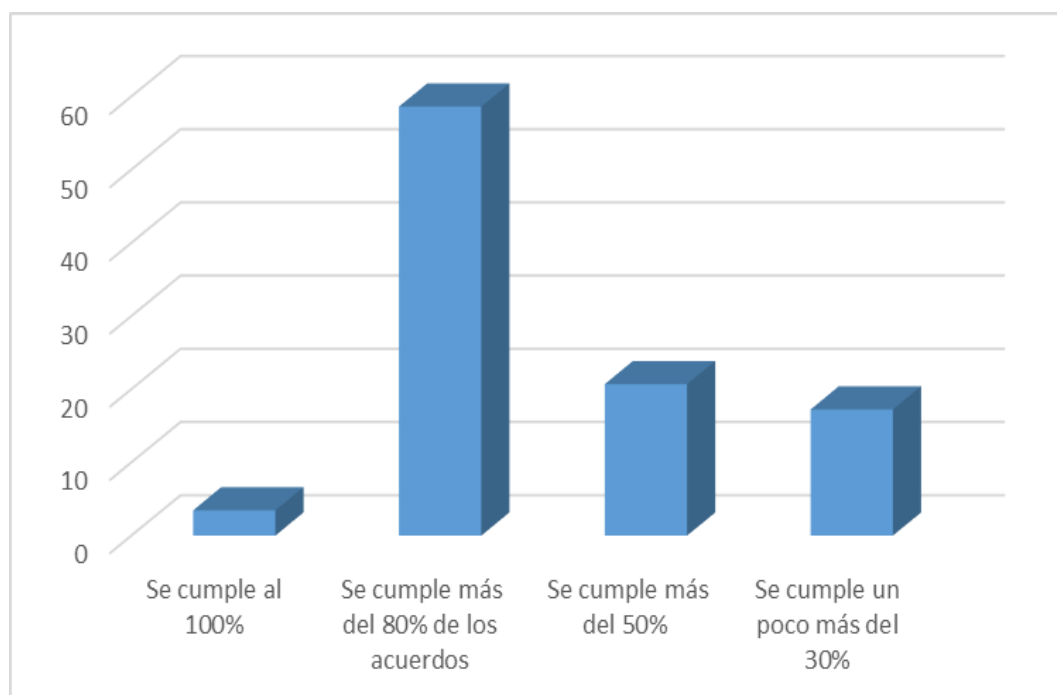
El 58,62% de los encuestados señala que los acuerdos y compromisos se cumplen en más del 80%, el 20,69% indica que se cumple más del 50%, el 17,24% señala que se cumple poco más del 30%.

Si bien los procesos de presupuesto participativo no tienen carácter vinculante, la ciudadanía y las autoridades han asimilado la necesidad de hacer cumplir y cumplir los acuerdos y compromisos, este es un asunto fundamental pues constituye una comprensión cabal del proceso que genera finalmente mejores condiciones para la gobernabilidad.

Asimismo, se puede señalar que no se ha logrado eliminar la discrecionalidad en la determinación de los gastos y la ejecución de proyectos que no son producto de los procesos de presupuesto participativo, sin embargo, se puede afirmar que se ha logrado minimizar dicha discrecionalidad, pues las autoridades y funcionarios realizan esfuerzos por cumplir con lo priorizado en los talleres.

Si antes una pequeña elite constituida por el alcalde y regidores y algunos asesores determinaban en que invertir, se ha logrado revertir dicha situación al hacer que la misma población que es la que vive los problemas de manera cotidiana sea la que plantee alternativas de solución a problemas específicos.

Gráfico 8: Cumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

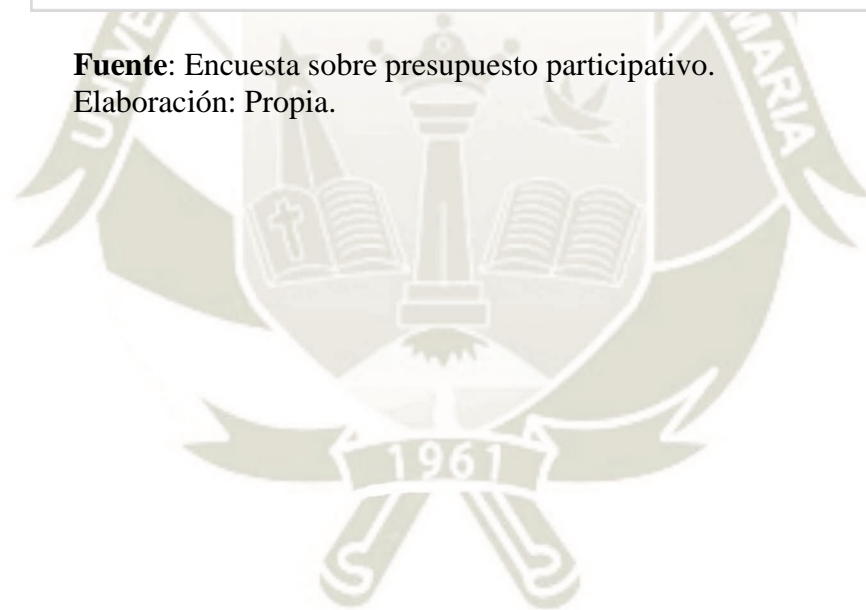


Tabla 18: Causas para el incumplimiento de los acuerdos del
presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) Escaso presupuesto asignado a la municipalidad	02	6,90
b) Presupuestos son irreales al momento de priorizar	21	72,41
c) Por aprovechar ofertas de cofinanciamiento	05	17,24
d) Presión de carácter social por determinados proyectos	01	3,45
TOTAL	29	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

Del total de encuestados, el 72,41% considera que el presupuesto que se asigna a los proyectos al momento de priorizar es irreal o no corresponden a sus verdaderos costos, lo cual es una razón para no cumplir con la ejecución del mismo, esto nos parece importante pues, la priorización debe realizarse en función a un estudio a nivel de perfil y/o expediente técnico, de modo que no se generen expectativas que posteriormente no se van a cumplir.

El 6,9% señala que no se cumplen por los escasos recursos que administra la municipalidad y el 17,24% indica que los acuerdos no se cumplen debido a que las autoridades aprovechan ofertas de cofinanciamiento del gobierno regional u otros sectores y que en la práctica los obliga a modificar los acuerdos orientando recursos para proyectos que no fueron priorizados.

Un 3,45% manifiesta que no se cumple porque hay que cumplir con exigencias de carácter social, y que efectivamente constituye una de las razones que afectan a una buena gestión del desarrollo.

Tabla 19: Percepción del proceso de presupuesto participativo por parte de autoridades y/o funcionarios

VARIABLE	Nº	%
a) Es un proceso muy bueno ayuda a priorizar y mejorar la inversión.	19	65,52
b) Es un proceso muy bueno pero que tiene que perfeccionarse	07	24,14
c) Es un proceso bueno que requiere mejorar la capacidad de concertación de la sociedad civil	03	10,34
TOTAL	29	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

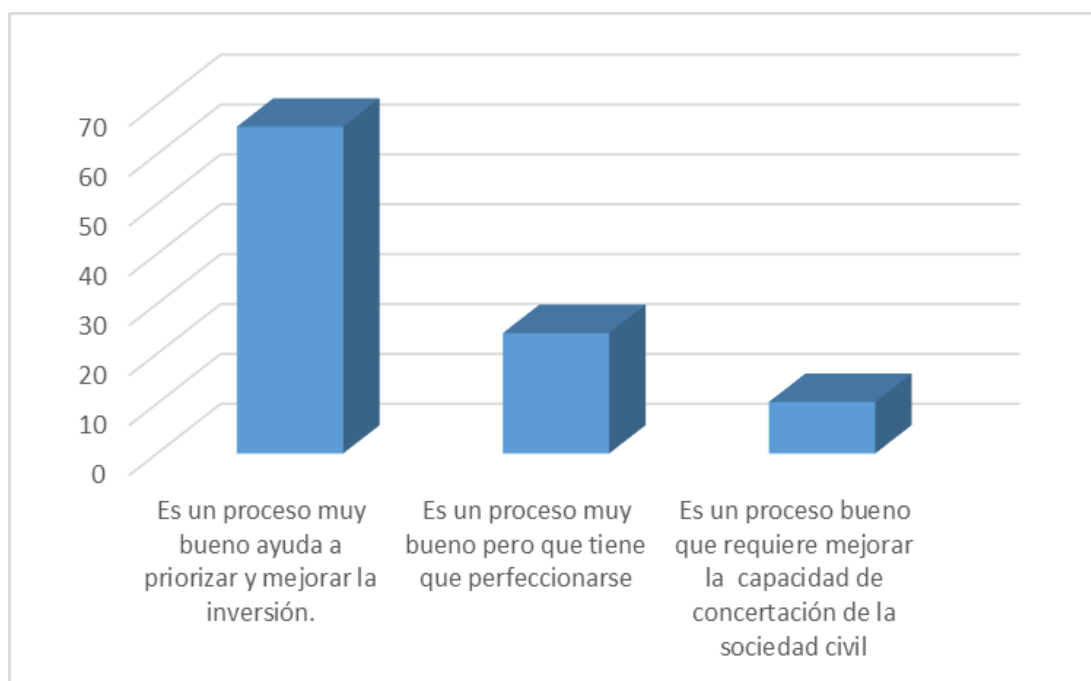
Según el 65,52% de los encuestados el proceso de presupuesto participativo es bueno, ayuda a priorizar y mejorar la inversión, solo este hecho significa desde nuestra perspectiva un avance significativo y que valora esta experiencia como uno de los más exitosos en nuestro país y que permite avanzar en la resolución de los problemas de las localidades.

Otro importante 24,14% precisa que es un proceso muy bueno pero que tiene que perfeccionarse, valoran su importancia, pero al mismo tiempo plantean que debe ir mejorando; sin duda, al ser el proceso una experiencia relativamente nueva en nuestro país, con 15 años de implementación hay muchos aspectos a mejorar a la luz de las experiencias locales.

Otro 10,34% manifiesta que es un proceso bueno, pero pone el énfasis en la necesidad de avanzar a los procesos de concertación especialmente en la sociedad civil que muchas veces no tiene una mirada objetiva y global de los procesos, sino que lo observa como un proceso parcial.

Podemos concluir indicando que es un proceso valorado y debe ser mejorado gradualmente

Gráfico 9: Percepción del proceso de presupuesto participativo por parte de autoridades y/o funcionarios



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

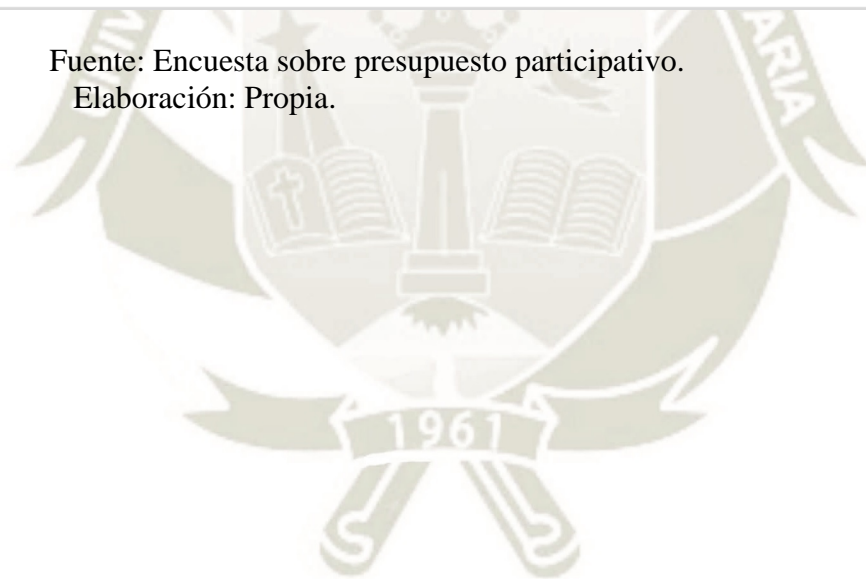


Tabla 20: Opinión sobre la calidad de los proyectos priorizados mediante el proceso de presupuesto participativo

VARIABLE	Nº	%
a) Ha permitido priorizar proyectos que ayudan a resolver problemas o necesidades básicas.	21	72,41
b) Los proyectos priorizados no corresponden a la oferta electoral y por la que la gente voto en la campaña.	04	13,79
c) Existe de todo se han priorizados problemas, pero también proyectos no necesarios	04	13,79
TOTAL	29	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

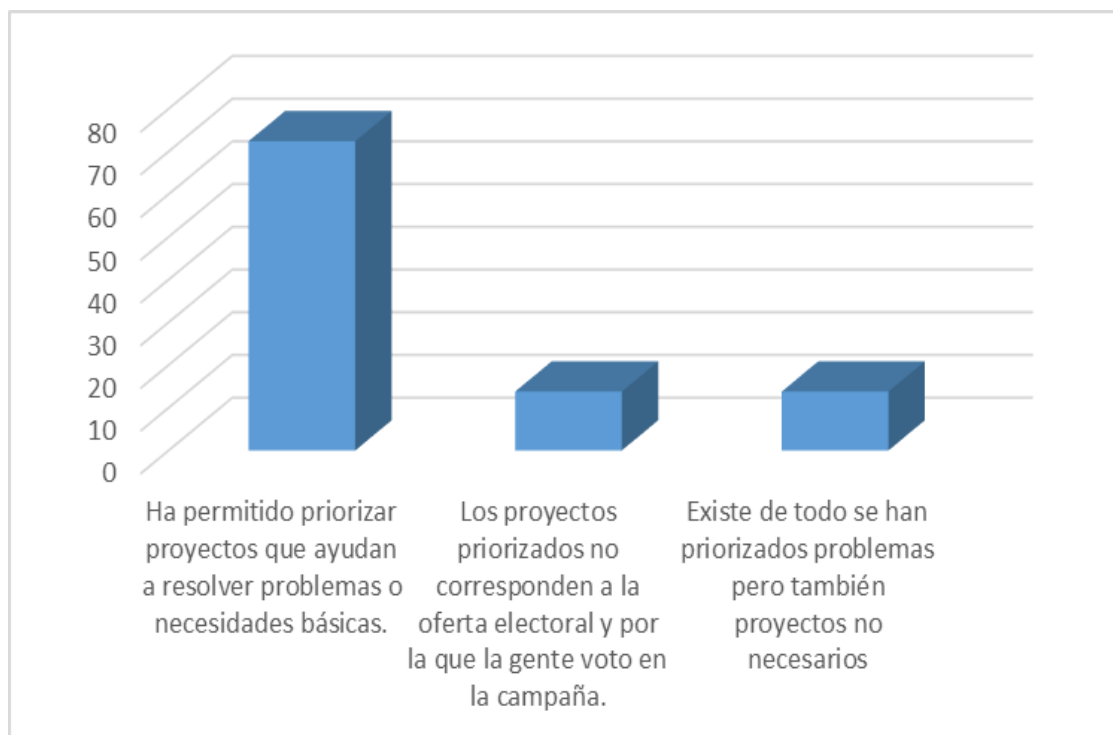
Elaboración: Propia.

Respecto a la calidad de los proyectos priorizados se advierte que existe una opinión altamente favorable respecto al presupuesto participativo, pues el 72,41% señala que ha permitido priorizar proyectos que ayudan a resolver problemas o necesidades básicas; mientras que el 13,79% indica que los proyectos priorizados en este proceso no corresponden a la oferta electoral y por la que los ciudadanos votaron en las elecciones; mientras que otro 13,79% indica que en este proceso existen proyectos de todo tipo.

Se puede señalar que, aunque no exista consenso respecto a la calidad de los proyectos existe reconocimiento respecto a que el proceso que se caracteriza por ser de dialogo y análisis de la problemática local, permite una mejor priorización con participación ciudadana, esto sin duda es mejor a que solo la autoridad local priorice con un pequeño grupo o sector.

Finalmente es importante indicar que cuando la priorización se realiza de manera participativa se está tomando en cuenta la visión y la perspectiva de los participantes o líderes que son los que finalmente viven y sienten los problemas.

Gráfico 10: Opinión sobre la calidad de los proyectos priorizados mediante el proceso de presupuesto participativo



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

Tabla 21: Valoración de autoridades sobre la incidencia del presupuesto participativo en la forma de gestionar recursos

VARIABLE	Nº	%
a) Si, está cambiando, ahora hay más participación y control	19	65,52
b) Ha cambiado, pero aún falta mejorar mucho	07	24,14
c) Ha, cambiado, pero falta mayor capacitación	03	10,34
TOTAL	29	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

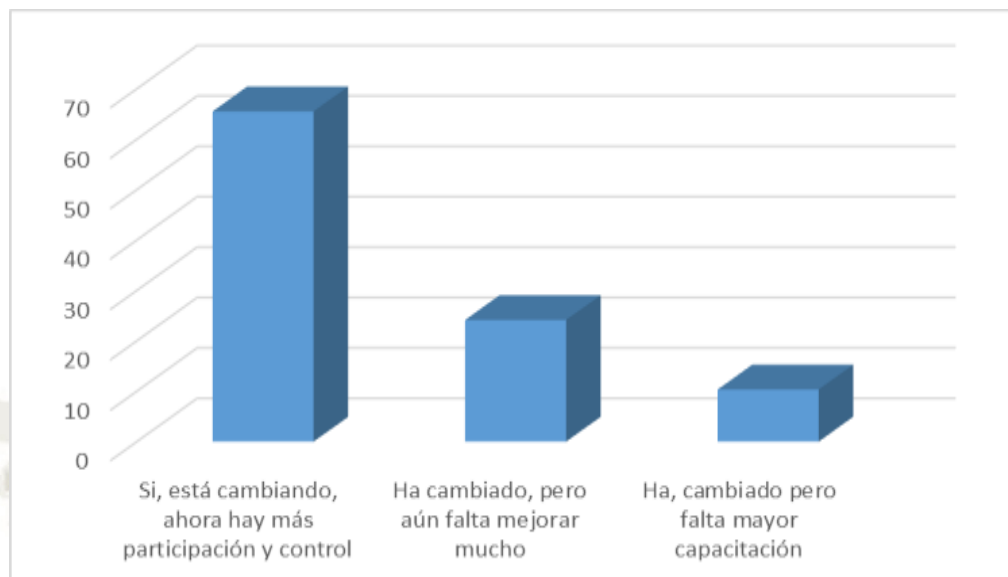
Elaboración: Propia.

Si anteriormente la gestión de recursos era un asunto exclusivo de autoridades y funcionarios, el presupuesto participativo ha abierto la posibilidad de que los recursos sean en primer lugar, conocidos por la ciudadanía, en segundo lugar, tengan participación en la definición de su uso, en ese sentido se tiene que el 65,52% de los encuestados manifiesta que el proceso ha cambiado ese proceso y ahora hay más participación y también control.

El 24,14% señala que ha cambiado la forma de administrar los recursos pero falta mejorar, siendo un proceso en construcción y teniendo una sociedad dinámica cambiante, el proceso participativo debe ir mejorando y ello plantea la necesidad de fortalecer las capacidades de la ciudadanía, para que tenga mayor participación relacionada a considerar criterios objetivos para priorizar y al mismo tiempo mayor conocimiento e información, acerca de los procedimientos, el marco normativo y entienda que el objetivo de este proceso es ayudar a cerrar o minimizar brechas.

De los encuestados el 10,34% señala que ha cambiado, pero falta mayor capacitación, probablemente esta situación se produce debido a que habiendo escases de recursos muchos de estos procesos culminan fragmentando los escasos recursos y probablemente no se ejecutan los proyectos priorizados.

Gráfico 11: Valoración de autoridades sobre la incidencia del presupuesto participativo en la forma de gestionar recursos



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia

Tabla 22: Opinión sobre mejora en el uso de recursos públicos

VARIABLE	N°	%
a) Sí, ha mejorado, se prioriza lo necesario y lo que está orientado a cerrar brechas	18	62,10
b) Ha mejorado, pero existen pocos recursos para atender las prioridades	6	20,70
c) Ha mejorado poco, sigue habiendo exigencias para proyectos que no resuelven problemas	5	17,20
TOTAL	29	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

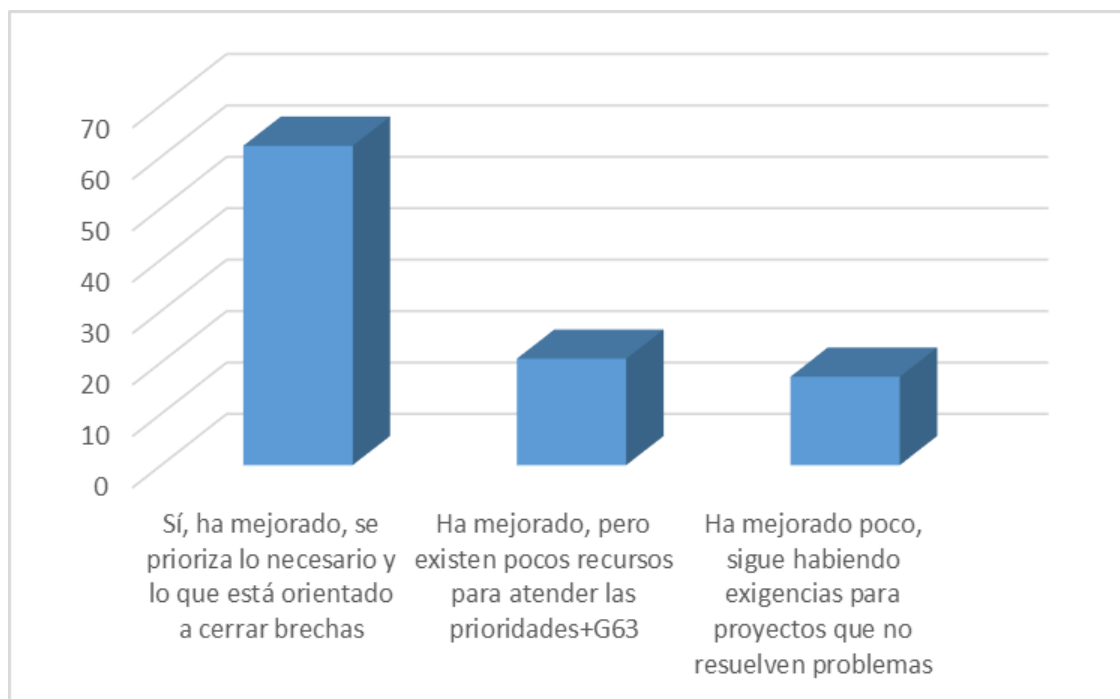
Elaboración: Propia.

Según el 62,10% de los encuestados se ha mejorado el uso de los recursos, se prioriza lo necesario y lo que está orientado a cerrar brechas, consideramos que esto es importante a destacar pues ese es precisamente el propósito del proceso, es decir, atender las exigencias de aquellos que se encuentran privados de necesidades básicas o que no tienen condiciones adecuadas para una vida digna.

Casi en la misma línea el 20,70% de las autoridades y/o funcionarios encuestados señala que ha mejorado, pero existen escasos recursos para atender o solucionar toda la problemática, lo que obliga a una mayor capacidad de concertación y de priorizar en la orientación de cerrar brechas, pero al mismo tiempo, plantear demandas al nivel central para una mejor redistribución de los recursos, atendiendo precisamente el objetivo de cierre de brechas.

También existe un 17,20% de funcionarios que manifiestan que en este proceso existen exigencias para priorizar proyectos que no resuelven problemas, lo que evidencia la importancia de sensibilizar a los ciudadanos en el sentido de que entiendan que se trata de cerrar brechas y de actuar de manera solidaria.

Gráfico 12: Opinión sobre mejora en el uso de recursos públicos



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

1.7. ENCUESTA DIRIGIDA A MIEMBROS DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL Y REPRESENTANTES DE SOCIEDAD CIVIL.

Tabla 23: Opinión de miembros del CCL sobre la convocatoria a la fase preparatoria del presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) La municipalidad no nos convoca a la etapa de coordinación y preparación del Presupuesto participativo.	34	58,62
b) Nos convocan, pero, solo para aprobar la Ordenanza que reglamenta el Proceso.	16	27,59
c) Sí, nos convocan y coordinan todas las etapas del presupuesto participativo.	08	13,79
TOTAL	58	100.00

Fuente: encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

Una de las etapas básicas del proceso de presupuesto participativo, es efectivamente la preparación y coordinación, que es el momento en el que el Consejo de Coordinación Local (CCL), integrado por el alcalde, regidores y representantes elegidos por sociedad Civil para un periodo de dos años, se reúnen para realizar los preparativos y coordinaciones de lo que será el proceso presupuestario; Los encuestados en un 58,62% indican que la municipalidad no los convoca a la etapa de coordinación, mientras que el 27,59% señala que los convocan pero los invitan solo para aprobar la ordenanza que reglamenta el proceso, y un 13,79% indica que si los convocan y coordina todo el proceso.

Se deduce que, quien asume la mayor responsabilidad de preparar y coordinar el proceso es el gobierno local, pero descuidan garantizar la participación de los miembros del CCL, esta omisión podría darse por desconocimiento o porque no existe voluntad política de parte de las autoridades para desarrollar esta fase. Esta es una etapa central de todo el proceso, es el momento en el que los miembros de sociedad civil que participan en el CCL, pueden plantear exigencias de información y o materiales que podrían contribuir a un mejor desarrollo del proceso.

Tabla 24: Interés de la sociedad civil para registrarse como agente participante en el presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) Si existe mucho interés en registrarse y participar en el proceso.	42	72,41
b) Los líderes y dirigentes no se inscriben debido a que la municipalidad exige muchos requisitos	09	15,52
c) Existe muy bajo interés, pues la mayoría de la población ya tiene sus problemas resueltos	07	12,07
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

El 72,41% de los encuestados manifiesta que los representantes de las diferentes organizaciones de la sociedad civil si tienen interés en registrarse como agentes participantes, indicador que evidencia el grado de aceptación y de compromiso con este proceso participativo.

Por otro lado, el 15,52% señala que los líderes no se inscriben debido a que exigen requisitos para su registro, entre los que probablemente se encuentren: dos años de antigüedad, ficha de inscripción en registros públicos, actas de asambleas, etc., que consideramos deben cumplirse, pero que debido a la crisis de institucionalidad muchas veces son difíciles de cumplir por parte de los líderes.

Solo un 12,07% señala que existe muy bajo interés, pero precisa que, la mayoría de la población ya tiene sus problemas básicos resueltos, situación que se explica especialmente en zonas donde el desarrollo urbano se dio hace varios años, especialmente en zonas residenciales donde se observa que el nivel de participación es bajo, pues ya no tienen problemas básicos a resolver, salvo los relacionados a seguridad, medio ambiente, etc., que se atienden con recursos de gasto corrientes. O Ahora las denominadas inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición.

Tabla 25: Valoración de las acciones de capacitación en el proceso de presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) Las acciones de capacitación son buenas y se desarrollan diversos temas.	25	43,10
b) Las acciones de capacitación son regulares con lenguaje muy técnico o poco claro.	21	36,21
c) La capacitación es mínima, no ayuda mucho en el proceso.	06	10,34
d) No existe capacitación, pues no existe necesidad somos un distrito muy pequeño	06	10,34
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.
Elaboración: Propia.

La capacitación es una de las fases de singular importancia en el proceso, debido a que permite una verdadera comprensión de los procesos para la gestión municipal y los procedimientos que debe seguir cada uno de los proyectos, en estos espacios se desarrollan temas como los de gestión pública, desarrollo local, desarrollo humano, presupuesto participativo, el sistema nacional de inversión pública, identificación de problemas, ciclo de proyectos, el proceso presupuestario, entre otros de carácter local.

El 43,10% manifiesta que las acciones de capacitación son buenas, evidencia que en la mayoría de gobiernos locales se realiza un esfuerzo por hacer que los participantes conozcan temas básicos y se busca que una verdadera comprensión del proceso.

El 36,21% señala que las acciones de capacitación son regulares con lenguaje técnico, ello plantea la necesidad de realizar acciones de capacitación con un lenguaje mucho más entendible para los participantes, lo que equivale a decir que los capacitadores o responsables de la capacitación deben adecuar su lenguaje a las diferentes realizadas.

El 10,34% precisa que la capacitación es mínima o básica y otro 10,34% señala que no existe capacitación, en ambos casos existe una crítica de fondo que tiene que ver con el poco interés que desde la municipalidad se implementa esta fase que consideramos central por que influye en la capacidad y conocimiento para la priorización de acuerdos.

Tabla 26: Valoración de la rendición de cuentas en el proceso de presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) Si, se rinde cuentas y se entrega información del presupuesto a los participantes.	37	63,79
b) Si, se rinde cuentas, pero no nos entregan información de lo que se rinde.	15	25,86
c) Si, se rinde cuentas, pero no se entiende y ocultan información que consideramos necesaria.	04	6,90
d) No existe rendición de cuentas, pues no existe sociedad civil que exija.	02	3,45
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

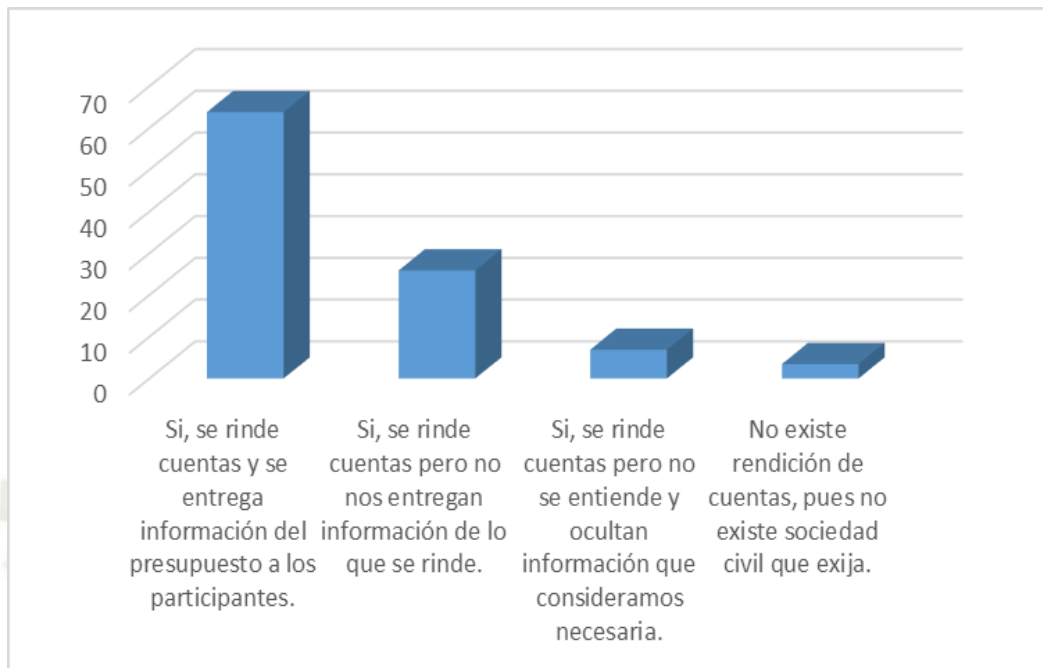
Elaboración: Propia.

Se observa que el 63,79% tiene una percepción positiva acerca de la rendición de cuentas, indicador de que el proceso está permitiendo que las autoridades no administren como cuentas privadas lo que es de carácter público, solo este hecho significa ya un avance en el proceso, más aún si se logra entregar información que posteriormente puede ser analizada por los participantes.

Un importante 25,86% señala que se rinde cuentas, pero que no se entrega información, constituyéndose en una de las debilidades a superar con la presión de los participantes; las autoridades deberían asumir este hecho como una debilidad que en lugar de favorecer a un clima de confianza genera desconfianza y obviamente se puede convertir en un clima de ingobernabilidad.

El 6,90% de los encuestados señalan que se rinde cuentas, pero no se entiende y ocultan la información necesaria, también es otra forma de generar desconfianza que a la larga contribuirá a un clima de ingobernabilidad. Un 3,45% indica que no se rinde cuentas, debido a que la sociedad civil es muy débil, fenómeno que expresa la crisis de representación, pero al mismo tiempo la poca conciencia que tienen las autoridades respecto a su obligación que es administrar recursos de manera transparente.

Gráfico 13: Valoración de la rendición de cuentas en el proceso de presupuesto participativo



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

Tabla 27: Conocimiento y uso de los planes de desarrollo local en el presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) Si, se distribuye y se usa el Plan de Desarrollo en el presupuesto participativo.	17	29,31
b) Se trabaja en base al Plan de Desarrollo, pero no se distribuye.	28	48,28
c) En el presupuesto participativo no se utiliza el Plan de Desarrollo	13	22,41
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

La hoja de ruta o la orientación de hacia donde debemos dirigir nuestros esfuerzos en un distrito o localidad, está establecida en los planes de desarrollo local, instrumento fundamental que si fue construido de manera concertada debe ayudar a guiar a las autoridades y población para orientar la inversión. Lamentablemente del total de encuestados se advierte que el 48,28%, señala que se trabaja en base al plan de desarrollo, pero no se distribuye, es decir no lo conocen físicamente, siendo un factor de descontento, pero además un elemento que no ayuda para una adecuada toma de decisiones.

El 22,41% indica que en los presupuestos participativos no se utiliza el plan de desarrollo, lo que es mucho más grave aún dado que se estaría priorizando proyectos en base a intuiciones o pareceres que no necesariamente contribuyen al cierre de brechas.

Solo el 29,31% manifiesta que las municipalidades si realizan un esfuerzo por utilizar esta herramienta de gestión, y que permite mejorar la toma de decisiones, priorizando en base a la visión, objetivos estratégicos y proyectos incluidos en la base de ideas de proyectos de cada municipalidad.

Tabla 28: Discusión y aprobación de criterios de priorización en el presupuesto participativo

VARIABLE	N°	%
a) Se discute y se aprueba los criterios con todos los agentes participantes	10	17,24
b) Los técnicos o Facilitadores plantean los criterios y se aprueban.	32	55,17
c) No se discuten y se aplican lo que los técnicos o las autoridades nos imponen	16	27,59
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

La aprobación de los criterios de priorización constituye un aspecto central y clave para la priorización, según el 55,17% de los encuestados los técnicos o facilitadores plantean los criterios y se aprueban en el pleno con los delegados acreditados, lo cual es un avance, sin embargo, los participantes tienen una actitud receptiva y sin opción para plantear modificaciones, y generalmente se aplican los criterios establecidos por el MEF en el instructivo y que en el mayor de los casos no se adecua a las realidades particulares de cada distrito.

Otro 17,24% indica que se discute y se aprueba con todos los participantes, lo cual es un indicador que considera al participante como alguien que aporta propositivamente y se toma en consideración su opinión y aportes.

El 27,59% señala que no se discuten y solo se aprueban lo que los técnicos o autoridades imponen, lo que evidencia, probablemente debilidades en la parte técnica y en la capacidad de concertación.

Tabla 29: Opinión sobre el respeto a los acuerdos del
presupuesto participativo anteriores

VARIABLE	N°	%
a) Se cumplen un poco más del 80% de lo que se acuerda.	13	22,41
b) Se cumple entre el 61 al 79% de lo que se acuerda en el proceso de presupuesto.	19	32,76
c) Se cumple entre el 51 a 60% de lo que se acuerda en el proceso de presupuesto.	15	25,86
d) Se cumple menos del 50% de lo que se acuerda en el presupuesto participativo.	11	18,97
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

El 22,41% de los encuestados manifiesta que del 100% de acuerdos del PP se cumple más del 80%, el 32,76% manifiesta que se respeta entre el 61 a 79% y otro 25,86% señala que se cumple entre el 51 al 59%. de lo que se deduce que hay una percepción positiva respecto al cumplimiento de los acuerdos del PP, lo que en sentido contrario significa también que se reduce los márgenes de discrecionalidad para los alcaldes y funcionarios para ejecutar proyectos que no están incorporados en la lista de proyectos priorizados en el presupuesto participativo.

Solo un 18,97% manifiesta que se cumple menos del 50% de lo que se acuerda, probablemente esto ocurra en distritos donde el nivel de participación ciudadana no es fuerte o no existe una representación que esté en condiciones de exigir su cumplimiento, y en el peor de los casos no existen recursos suficientes para lograr satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Tabla 30: Opinión sobre la importancia del presupuesto participativo en la gestión pública

VARIABLE	Nº	%
a) Importancia alta	38	65,52
b) Importancia Media	15	25,86
c) Importancia Baja	05	8,62
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

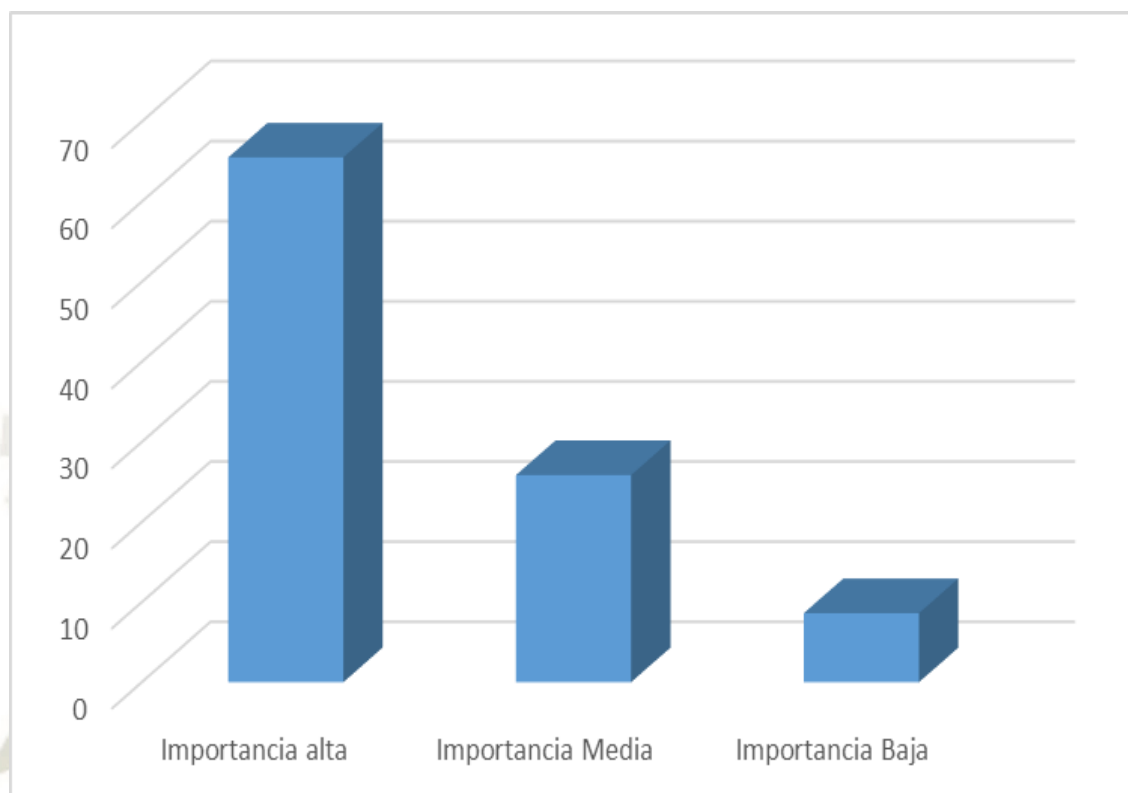
Elaboración: Propia.

El 65,52% de los encuestados manifiesta que el proceso de presupuesto participativo es de alta importancia, mientras que el 25,86% señala que es importancia media y solo el 8,62% indica que es de importancia baja.

Esta valoración que se tiene respecto al presupuesto participativo, es el producto de la práctica democrática implementada desde el año 2003, y que poco a poco ha ido logrando generar condiciones favorables para el proceso, incluso pese a críticas o comentarios en contra del proceso, está claramente demostrado que es mucho mejor decidir entre varios que en un grupo pequeño, como era anteriormente.

Esta política y practica que se ha venido implementando de manera gradual y con muchas limitaciones, consecuentemente tiene que ser mejorado sobre todo porque su desarrollo ha demostrado ser un mecanismo que al mismo tiempo que minimiza la ejecución de proyectos que no resuelven problemas minimiza también la discrecionalidad con que se administraba anteriormente los recursos.

Gráfico 14: Opinión sobre la importancia del presupuesto participativo en la gestión pública



Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

Tabla 31: Valoración respecto a la incidencia del presupuesto participativo sobre la forma de gestionar recursos

VARIABLE	Nº	%
a) Si, está cambiando, ahora hay más participación y control	42	72,40
b) Ha cambiado, pero aún falta mejorar mucho	12	20,70
c) Ha, cambiado, pero falta mayor capacitación	04	6,90
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

Elaboración: Propia.

El presupuesto participativo, para el 72,40% de los encuestados ha cambiado la forma de gestionar los recursos públicos, los ciudadanos reconocen que hay mayor participación, lo que significa un importante avance, se ha pasado de una situación de un manejo casi privativo o de grupo a una de administración abierta a la ciudadanía, consideramos que esto representa una valoración a esta práctica y que será difícil revertir sobre todo en momentos en que hay una desconfianza generalizada sobre la gestión de recursos públicos.

Hay otro 20,70% que indica que ha cambiado pero que falta mejorar mucho, lo cual no niega la importancia y trascendencia de este proceso, sino que lo valorar, pero recomienda mejorar muchos aspectos.

Finalmente, el 6,90% manifiesta que se han producido cambios pero que falta mayor capacitación. De todo lo dicho se colige que el presupuesto participativo es un proceso valorado y que se ha internalizado en la ciudadanía, pero al mismo tiempo existe un reconocimiento de que aún muestra limitaciones que deben ser superados.

Tabla 32: Opinión sobre mejora en el uso de recursos públicos

VARIABLE	N°	%
a) Si ha mejorado, se prioriza lo necesario y lo que está orientado a cerrar brechas	38	65,50
b) Ha mejorado, pero no existen pocos recursos para atender las prioridades	12	20,70
c) Ha mejorado poco, sigue habiendo exigencias para proyectos que no resuelven problemas	8	13,80
TOTAL	58	100.00

Fuente: Encuesta sobre presupuesto participativo.

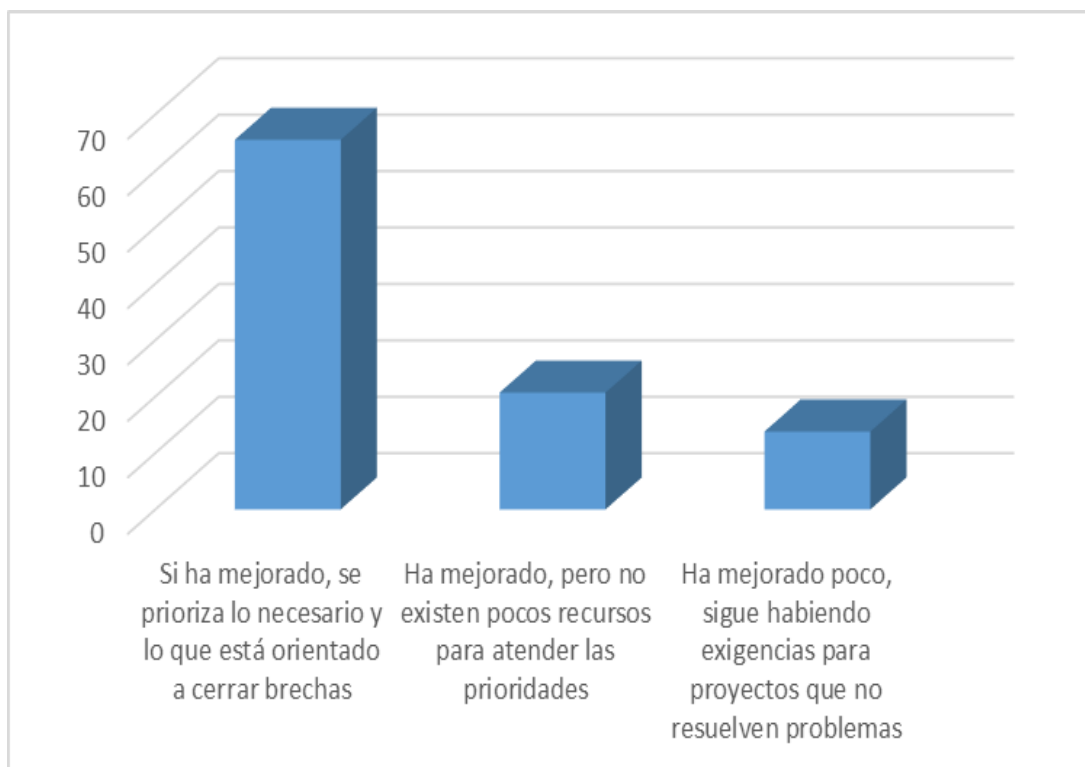
Elaboración: Propia.

El 65,50% de los agentes participantes en condición de miembros de los Consejos de Coordinación Local, CCL o de los Comités de Vigilancia CV, manifiestan que se ha mejorado el uso de los recursos debido a que se prioriza lo que realmente ayuda a superar problemas o lo que está orientado a cerrar brechas; lo que significa que hay un avance que otorga la posibilidad que de manera concertada se identifiquen brechas y se orienten recursos.

Por otro lado, el 20,70% señala que ha mejorado pero que existen escasos recursos para atender las prioridades, sin duda, es una de las mayores debilidades, sin embargo, es justamente esa limitación de recursos lo que debe obligar a autoridades y ciudadanos coordinar, concertar para atender, priorizar y resolver problemas que permitan el desarrollo equitativo, equilibrado e integral de la población de sus respectivas circunscripciones.

Un 13,80% señala que ha mejorado poco o se atienden proyectos que no resuelven problemas o no cierran brechas, en ese sentido también debe reconocerse que esa realidad existe, por la presión que ejercen grupos de interés que por cualquier modo se imponen y que afectan los intereses de poblaciones cuyos intereses son prioritarios.

Gráfico 15: Opinión sobre mejora en el uso de recursos públicos



Fuente: Encuesta Sobre Presupuesto Participativo.

Elaboración: Propia.

1.8. DISCUSION DE RESULTADOS

Los procesos de presupuesto participativo, son producto de un conjunto de experiencias exitosas desarrolladas a nivel local, regional, nacional e internacional, que han permitido mejorar sustancialmente la gestión de los recursos públicos tanto en los gobiernos locales provinciales, distritales y gobiernos regionales, pero sobre todo ha posibilitado el involucramiento de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones, lo que constituye un avance significativo en los procesos de fortalecimiento de la democracia.

Los procesos de presupuesto participativo han permitido minimizar la discrecionalidad en el uso de los recursos y en la priorización de los proyectos que anteriormente era exclusiva de las autoridades y sus funcionarios para posibilitar la participación de la ciudadanía y sea con esta que se prioricen en función de los problemas prioritarios que afectan a la ciudadanía.

Si bien los procesos de presupuesto participativo desarrollados en la provincia de Arequipa, han permitido priorizar proyectos que resuelven problemas, su incumplimiento o la no ejecución de los proyectos, se explica principalmente por los escasos recursos que administran las municipalidades, por la forma de distribución de recursos especialmente para la ejecución de obras provenientes de canon y sobrecanon.

La distribución de recursos por parte del MEF, desde su anuncio hasta su transferencia tiene variaciones que afectan el proceso de presupuestario, generando expectativas que posteriormente afectan la credibilidad de los agentes participantes, por otro lado un factor que afecta al cumplimiento de los acuerdos está relacionado a ejecución de proyectos de manera directa por parte de los sectores y/o por convenios, lo que genera que en algún momento de manera unilateral los acuerdos sean modificados en función del interés de lograr alguna inversión en el territorio.

El solo hecho de tener este espacio de participación ciudadana no garantiza necesariamente una buena priorización, ni garantiza su éxito, habiendo

heterogeneidad en la participación de los agentes dependiendo de factores como: voluntad política de las autoridades, formas de comunicación, sensibilización, credibilidad o confianza, entre otros.

Los procedimientos, plazos, métodos y eventos varían entre uno y otra municipalidad, lo que hace que cada proceso sea un asunto diferente uno a otro, sin embargo, los procesos básicos son cumplidos por la mayoría, en ese sentido el funcionamiento del aplicativo informático del Ministerio de Economía y Finanzas MEF, sobre el presupuesto participativo es fundamental, para realizar el seguimiento sobre todo el proceso.

A pesar de que no se utilizan los instrumentos de gestión en la mayoría de casos se ha logrado priorizar proyectos relacionados a atender brechas que afectan a las poblaciones, en ese sentido los proyectos de infraestructura vial, saneamiento, salud y educación son los que se han priorizado predominantemente en los procesos participativos, siendo un indicador que viene mejorando sustancialmente la situación de los municipios.

Se aprecia una mayor participación en los procesos participativos de los varones con relación a las mujeres, prácticamente existe una diferencia de 3 a 1, por otro lado, se observa que no existe relación entre número de habitantes y número de agentes participantes, pues existen distritos con una población numerosa, pero con menos participantes y viceversa.

Se observa también que, en el proceso, los alcaldes y los regidores no participan en todo el proceso, y su presencia se limita a participar en los eventos iniciales y en los talleres de formalización de acuerdos y los demás procesos se encargan a funcionarios o facilitadores contratados para dirigir el proceso.

Las fases que mayores dificultades genera tanto a funcionarios como a la ciudadana organizada que participa es la de priorización y formalización de acuerdos, que genera discusiones y rivalidades, debido a que lo que está a discusión son recursos económicos que son escasos, esta situación se da debido a

la falta de sensibilización e inadecuada información lo que tiene como resultado desconfianza en este proceso.

Las autoridades y funcionarios reconocen este proceso como bueno, pero que al mismo tiempo reclaman mayor capacitación, mayores recursos, en ese sentido también hay un reconocimiento de parte de los agentes participantes de que es un proceso que ha mejorado el uso de los recursos y contribuye a una gestión transparente.

Los procesos de rendición de cuentas, si bien son la parte que más atención concita por parte de los agentes de la sociedad civil, muchas veces se ven complicadas por el uso de términos o lenguaje técnico, que imposibilita un cabal entendimiento de los problemas de las finanzas de la municipalidad.

Por otro lado, persiste debilidades respecto a la etapa preparatoria, que en la mayoría de casos está bajo la responsabilidad solo de las autoridades y funcionarios quienes de determinan la ordenanza, el reglamento, plazos y fechas.

Continúa con debilidades o limitaciones el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Local y los Comités de Vigilancia, que, si bien son elegidos formalmente, las autoridades y funcionarios no les brindan la atención debida y no facilitan el cumplimiento de sus encargos, por lo menos no los reconocen formalmente a través de resoluciones de alcaldía o de gerencia.

CAPITULO II

EL ESTADO DE LA CUESTION EN LA PROVINCIA DE AREQUIPA

2.1. ANTECEDENTES DEL PROCESO.

El presupuesto participativo está respaldado por el art. 31 de la Constitución Política del Perú, cuando precisa que: “es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación”, asimismo, cuenta con un conjunto de leyes de participación ciudadana Ley N° 26300; la Ley Marco de Presupuesto Participativo N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, que lo hace mandatorio para los niveles de gobierno sub nacional. Sin embargo su implementación no es producto de la casualidad, ni la buena voluntad política, sino de un conjunto de experiencias internacionales y nacionales, para el caso de la región Arequipa, los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones, se inician en la provincia de Caylloma, a través de la implementación del Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma, que constituía un espacio de concertación, coordinación y de acuerdo institucionalizado, en el que participaban 20 alcaldes de la provincia, Organizaciones No Gubernamentales, representantes de las organizaciones de base, comisiones de regantes, juntas de usuarios, frente de defensa, federación de mujeres, asociaciones juveniles, entre otros, incluso fue una de los modelos de concertación que conjuntamente con las experiencias de Ilo, Villa el Salvador, Limatambo, constituyeron la base de experiencias exitosas para hacer de este proceso política pública.

Posteriormente a partir de la creación de las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, durante el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua, se propició que este fuera el espacio para discutir los problemas de la comunidad, impulsando la elaboración participativa de los planes de desarrollo local concertado y más adelante los procesos de presupuesto participativo, para ello la MCLCP de Arequipa, logro el apoyo de la academia y de muchos voluntarios que realizaron el esfuerzo por socializar rápidamente este proceso, logrando intervenciones e incluso presentando planes de desarrollo que fueron herramienta de gestión para los gobiernos locales; en este esfuerzo el

FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social), se constituyó en un pilar para implementar esta política en los distritos ámbito de su intervención.

Como es casi natural, en los inicios de la implementación, se apreciaron voces discrepantes desde las autoridades que pensaban que se les arrebatara parte del poder al advertir que quienes tomaban la decisión ya no eran ellos exclusivamente, sino los ciudadanos que, de manera organizada, exigían a las autoridades que cumplan con la priorización que obedecía a la necesidad de enfrentar la pobreza. A pesar de ello la oleada de participación fue generando interés en la ciudadanía, pues se presentaban planes concertados y la población de alguna manera logro empoderarse al extremo de obligar a sus autoridades a trabajar en función del plan.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA PROVINCIA DE AREQUIPA.

Si bien el proceso de presupuesto participativo se ha venido desarrollando desde el año 2003, fecha en que se promulga la nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, se han desarrollado ya varios procesos y las experiencias no han sido homogéneas, sino ha habido tantas experiencias como procesos se han desarrollado, sin embargo, existen aspectos que de manera común se presentan en la mayoría de estos eventos, pues corresponden a la realidad y a la práctica observada y experimentada, pero que también recoge evaluaciones parciales que respecto al proceso se han desarrollado a través de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, o a través del Colectivo de Vigilancia Ciudadana de Arequipa.

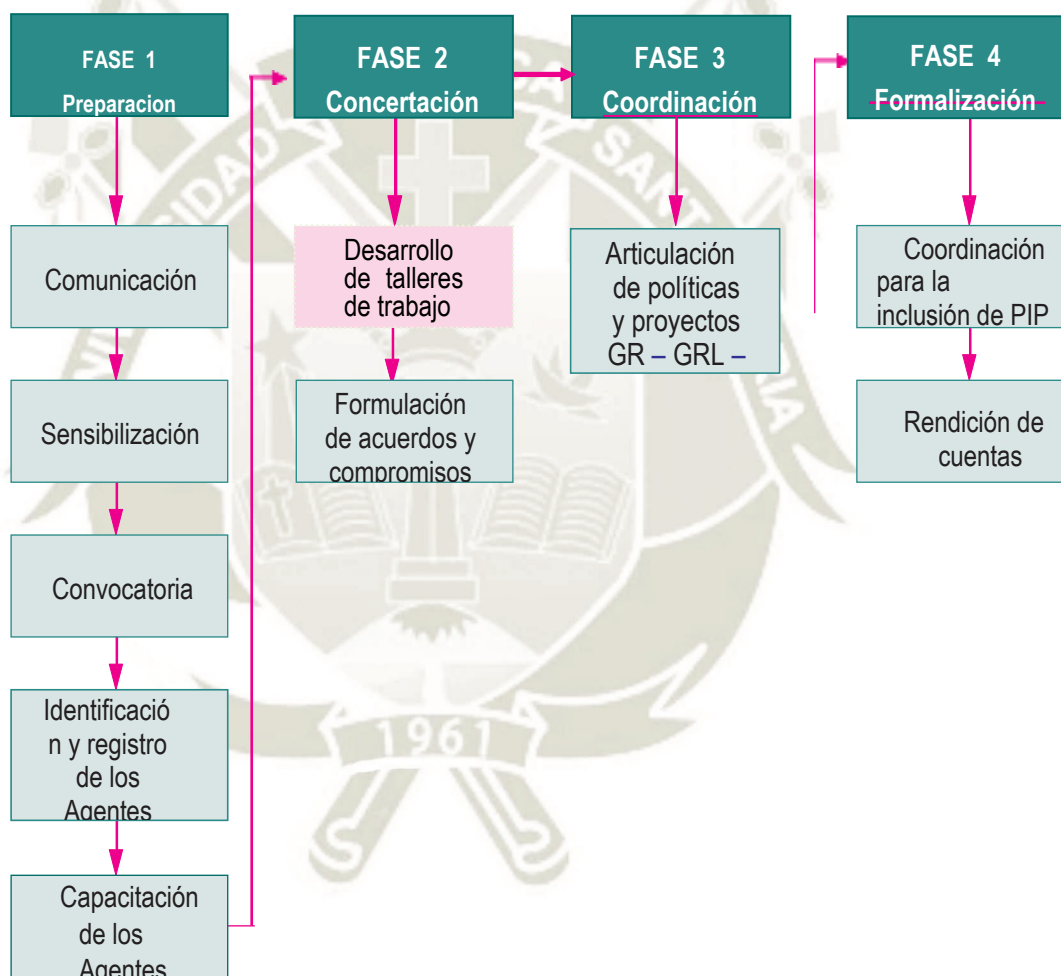
2.3. FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El instructivo del proceso de presupuesto participativo establece un conjunto de orientaciones para el desarrollo de los procesos, estos al mismo tiempo son referenciales, dado que los gobiernos locales deben adecuar el mismo a las realidades locales.

En ese sentido las diferentes experiencias del proceso en la provincia de Arequipa encontramos una heterogeneidad de procesos, en algunos se realizan de manera objetiva y se cumple con la finalidad, en otros se ha convertido en simplemente un formalismo.

A continuación, presentamos las fases según el instructivo N° 001-2010-EF/76.01 Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01

Gráfico N° 02
Fases del Presupuesto Participativo



Fuente: Instructivo del Presupuesto Participativo 2010

2.4. EVALUACION DE LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Una evaluación de los procesos de presupuesto participativo realizados en los distritos de la provincia de Arequipa, combinados con la observación de procesos en gobiernos locales provinciales y distritales de otras provincias y regiones nos permiten señalar los siguientes aspectos:

FASE 1: PREPARACION

Comunicación

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esfuerzo por comunicar a través de Banners, volantes, medios radiales y en periódicos. ▪ Uso de redes sociales para publicitar el proceso y el cronograma. ▪ Portales Web en algunos casos son un espacio para la promoción del evento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se comunica directamente vía oficios, cartas a las entidades públicas, privadas de la localidad ▪ Municipalidades no cuentan con directorio actualizado de OSB

Fuente: Elaboración propia

Sensibilización

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A través de spot publicitarios se manifiesta la importancia del proceso y de la participación ciudadana. ▪ En los líderes o representantes que anteriormente participaron han logrado cierto grado de empoderamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoridades y funcionarios tienen bajo interés por preparar el proceso según la directiva. ▪ Funcionarios sin interés realizan el proceso por cumplir con la formalidad ▪ Desinterés del Concejo Municipal, (alcaldes y regidores) por participar en la elaboración de la Ordenanza

Fuente: Elaboración propia

Convocatoria

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Municipalidades publican cronograma de actividades del proceso ▪ Se cuenta con un formato en el que se establecen las fechas y lugares de cada uno de los eventos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convocatoria no se realiza en tiempos razonables, aun cuando la directiva ordena iniciar el proceso en el mes de enero. ▪ En algunos casos no se realiza seguimiento a invitaciones. ▪ Modificación de fechas y horarios sin previa comunicación a los agentes inscritos.

Fuente: Elaboración propia

Identificación y registro de agentes participantes

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación de organizaciones cuyos problemas son latentes. ▪ Mayor participación de jóvenes y de mujeres. ▪ Interés de medios de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Débil representatividad de agentes participantes, pues en la mayoría de casos no consultan con sus asociados sus propuestas. ▪ Desinterés o desanimo de agentes participantes, debido a que sus experiencias anteriores no fueron satisfactorias. ▪ Empoderamiento de algunos líderes que no se renuevan y niegan la posibilidad de otros representantes

Fuente: Elaboración propia

Capacitación de agentes participantes.

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esfuerzo por entregar material de consulta. ▪ Algunos agentes ya conocen sobre el proceso, sus fases, y la importancia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se confunde información con capacitación ▪ Uso de lenguaje técnico poco comprensible para los agentes participantes de sociedad civil. ▪ Nula participación de sectores cuyas brechas deben atenderse. ▪ Limitado a temas básicos (SNIP-ahora Invierte.pe ▪ Población no enterada ni capacitada (ilusión fiscal)

Fuente: Elaboración propia

FASE 2: CONCERTACION.

Desarrollo de talleres de trabajo

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organización de talleres por ejes de desarrollo. ▪ Organización de talleres por zonas ▪ Líderes presentan propuestas en fichas técnicas y sustentan sus pedidos. ▪ Presencia de jóvenes con interés de aprendizaje y colaboración. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de autoridades en el proceso, se deja la responsabilidad a técnicos o consultores. ▪ Limitado uso del Plan de Desarrollo Concertado en la etapa de capacitación ▪ Inestabilidad e intermitencia de la participación ciudadana ▪ Limitada información sobre techos presupuestales. ▪ Limitada o nula información sobre lo ejecutado el año anterior. ▪ No se discuten criterios de priorización de proyectos.

Fuente: Elaboración propia

Formalización de acuerdos y compromisos

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se priorizan proyectos cuya ejecución garantiza la culminación de la inversión. ▪ En ocasiones los agentes proponen problemas centrales y se evita la dispersión de los recursos. ▪ Participantes se comprometen a gestionar recursos y realizar la vigilancia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorización en función de ideas y no de perfiles y/o expedientes técnicos ▪ Limitadas capacidades para concertar cada agente consideran que su problema es la prioridad. ▪ Negativa de participantes para suscribir el acta de acuerdos y compromisos. ▪ Denuncias a través de medios de comunicación al no haber logrado la priorización ▪ Autoridades elaboran proyectos de ideas no priorizados.

Fuente: Elaboración propia

FASE 3: COORDINACION

Articulación de políticas y proyectos GR-GRL-GLD

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las municipalidades distritales alcanzan a la provincia sus respectivos PIA. ▪ Alcaldes distritales gestionan recursos ante el Gobierno Regional y Sectores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No existe articulación entre los diferentes niveles de gobierno con relación al presupuesto participativo. ▪ Gobiernos de niveles superiores ejecutan proyectos que no se encuentran priorizados.

Fuente: Elaboración propia

FASE 4: FORMALIZACION

Coordinación para la inclusión del PIP en el PIA

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se incorporan proyectos priorizados en talleres de presupuesto. ▪ Se incluyen proyectos vinculados a necesidades básicas. (agua, desagüe, educación, salud) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presupuesto mínimo para proyectos priorizados. ▪ Presupuesto mínimo sujeto a decisión en el marco del PP. ▪ Recursos insuficientes destinados al PP frente a la proliferación de demandas. ▪ Se incorporan proyectos con la idea de realizar gestión.

Fuente: Elaboración propia

Rendición de cuentas.

Positivo	Negativo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empoderamiento de la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas como un derecho. ▪ Entrega de folletos, u hojas informativas a los ciudadanos. ▪ Conocimiento de algunos ciudadanos sobre las fuentes de financiamiento y gestión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de rendición de cuentas deficiente, se presenta solo un listado de proyectos que se ejecutan ▪ No se informa sobre el estado de los proyectos priorizados y el nivel de avance físico y financiero. ▪ La información no es entregada con la debida anticipación y es poco comprensible por su carácter técnico.

Fuente: Elaboración propia

2.5. ALGUNAS CONDICIONES DE ÉXITO DE PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Haber participado de manera directa, indirecta o como observador en importante número de procesos de presupuesto participativo, me permite afirmar que existen un conjunto de condicionantes para el éxito de este proceso y que los presentamos a continuación:

a) Convocatoria oportuna

No siempre la convocatoria es oportuna, llegando de manera extemporánea a algunos sectores de la población, y/o en muchos casos no se incorpora toda la información pertinente, por ejemplo, fechas de talleres, ubicación o cambios en la planificación de estos talleres.

b) Voluntad política de autoridades

La voluntad política, es una actitud y sobre todo una práctica de quienes lideran el gobierno regional o local para desarrollar procesos participativos que permitan desarrollar, cumplir y hacer cumplir el proceso en el marco de las

normas establecidas, participando activamente en el conjunto de actividades o delegando funciones con carácter de decisivos a los funcionarios y comprometiéndose al cumplimiento de los acuerdos a que se arribe en el desarrollo de este proceso. Parte de esa voluntad política implica la necesidad de compartir parte de su poder con la población. Al respecto Díaz (2010), señala:

A mayor voluntad política democrática y de liderazgo de autoridades regionales y locales, así como voluntad de las organizaciones sociales, para involucrarse y asumir compromisos, mayores son las situaciones favorables para la realización de los procesos de presupuesto participativo, articulados con los planes de desarrollo local; y mayor será la inclusión de los diferentes actores en la gestión del desarrollo regional y local. (p. 3)

En la práctica implica también, la voluntad de mantener vivo el proceso participativo, institucionalizarlo, y convertir los acuerdos del proceso en políticas públicas, ordenanzas, proyectos, programas, y/o actividades.

“Debe mencionarse también el hecho crítico de que en muchos procesos participativos la participación de alcaldes y regidores es episódica, renunciando a la posibilidad de ejercer el liderazgo en los mismos” (Díaz, 2007, p. 34).

c) Capacitación adecuada y pertinente.

La capacitación es un proceso importante para el éxito de cualquier actividad, en los procesos de presupuesto participativo, la mayoría de municipalidades alcanza información sobre enfoques de desarrollo, el marco normativo y los mecanismos de participación ciudadana, en menor grado de profundidad sobre los mecanismos y procedimientos de la gestión pública como el SNIP, y ahora el Invierte.pe, planificación estratégica, pero muy poco se aborda los aspectos relacionados a brechas, indicadores, y que si se implementan programan, proyectos acciones, podrían contribuir al logro de la visión de desarrollo.

d) Clara definición de reglas

Las reglas del proceso se expresan en la ordenanza y el reglamento del proceso de presupuesto participativo, deben elaborarse, debatirse y establecerse de manera concertada entre las autoridades, funcionarios y líderes de la población especialmente en el espacio del CCR o el CCL, y con relación a la determinación de los criterios de priorización esta debe considerar criterios técnicos y políticos orientados a cerrar brechas, teniendo cuidado de contar con instrumentos diversificados para la evaluación de proyectos según las líneas de inversión. Asimismo, estas reglas deben tener precisión respecto a los montos que serán puestos en consideración, los tiempos y las etapas, las reglas para la toma de decisiones (y en caso de desacuerdo, la responsabilidad y la capacidad decisional de cada actor), las formas de distribución entre los sectores o ejes de desarrollo, etc.

e) Información adecuada y oportuna.

La eficiencia de la participación ciudadana depende fundamentalmente de la información a la que tienen acceso. No tiene mucho sentido participar si no se tiene la información para tomar una decisión racional acerca de lo que le conviene. Además, al hacer pública información gubernamental, los ciudadanos además de obtener instrumentos para evaluar el trabajo de sus representantes, logran comprometer a sus representantes a ser más responsables.

En esa lógica los gobiernos regionales y locales deben contar con información oportuna para entregar a la población al momento de tomar decisiones sobre la priorización de proyectos. Evidentemente, contar con información de este tipo requiere de un mayor nivel de organización interna municipal que centralice y analice los datos que diversas oficinas pueden aportar.

f) Interés y confianza de organizaciones de la sociedad civil

Es importante que la sociedad civil tenga una organización fuerte, mantenga unidad en su propuesta, tenga interés y asuma un rol activo en la formulación de políticas públicas, de lo contrario, cualquier otro intento será destinado al fracaso, esta condición es determinante para la sostenibilidad de la experiencia del

presupuesto participativo. Por otro lado, los líderes y la población deben confiar en el proceso, dado que eso también animará y comprometerá a las autoridades para que respeten y hagan respetar los procedimientos y los acuerdos de modo que de manera sutil se logra un mejor entendimiento entre gobernantes y gobernados.

Obviamente si los acuerdos del proceso no se cumplen y/o no se respetan y la población se siente burlada, será responsabilidad de la autoridad local, asumir los reclamos, protestas, y la baja participación en nuevos procesos y el escaso apoyo en la gestión. Esta confianza debe ser mutua tanto entre autoridades y la población y viceversa.

g) Uso del plan de desarrollo estratégico

Esta es una necesidad central del proceso, debido a que el presupuesto participativo debe articularse con el PDEC de la localidad, sin embargo, son pocos los casos donde la priorización de proyectos del presupuesto participativo se encuentra relacionada con el plan concertado. La priorización casi siempre termina siendo un "listado de obras" 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.

Para tener una orientación clara acerca de lo que se quiere los agentes participantes deben ser informados y capacitados acerca del significado del PDEC, su carácter orientador para la gestión y el desarrollo, pero además deberán contar con una versión resumida del plan de desarrollo concertado de la localidad con precisión de la visión de desarrollo, ejes estratégicos, objetivos estratégicos, proyectos o actividades en función de los ejes y objetivos.

De modo que se logre la priorización de proyectos que realmente coadyuven a logro de la visión de desarrollo, o el cierre de brechas y los participantes no sientan que se camina hacia un futuro no conocido y que más sientan que poco a poco se está logrando ese gran sueño de un futuro mejor.

h) Conocer fuentes y montos de financiamiento

Es importante que, autoridades, funcionarios y líderes, tengan claridad acerca de los montos que le han sido transferidos por toda fuente de financiamiento para la Región o el Gobierno Local; Sin embargo, en este aspecto debe haber una clara y sencilla distinción de cuál es el monto que se destina por cada fuente de financiamiento, diferenciando gastos corrientes, gastos de inversión según la normativa vigente; de este modo lograremos que los participantes tengan en consideración que los recursos son limitados y que existen regulaciones o normas que precisan los parámetros para el uso de los mismos. Este manejo de información y conocimiento de parte de los participantes evita el fraccionamiento o atomización de recursos, en una lista interminable de pedidos y logra generar conciencia en la población de que hay necesidad de efectivamente priorizar. En algunos casos se puede advertir que esta información se brinda al final del proceso y lo hacen sin la claridad del caso generando confusión, malestar, desconfianza y sobre todo incredulidad.

i) Ser solidario y asumir los problemas de otros como propios

En el presupuesto participativo, se puede advertir comportamientos que distan mucho de la solidaridad, representantes de organizaciones o pueblos que cuentan con servicios básicos elementales, participan en este proceso para pedir otros proyectos, limitando de esta manera los recursos para quienes no cuentan mínimamente con los servicios básicos, hay la necesidad de practicar la solidaridad, aspecto que constituye un aspecto fundamental para la convivencia entre las personas, precisamente porque somos parte de una sociedad y estamos obligados a aceptar determinadas normas de relacionamiento.

La solidaridad, implica ponerse en el lugar de otro o por lo menos buscar que todos tengan las mismas posibilidades de desarrollo, pues los bienes de nuestra sociedad nos pertenecen a todos. En el presupuesto participativo, esos valores orientados a apoyar a los que menos posibilidades de desarrollo han logrado, o a los que tienen necesidades básicas fundamentales no atendidas deben primar sobre el interés de quienes ya tienen condiciones básicas para la vida. Esta es una condición fundamental en el proceso, colocando el interés colectivo por

delante del interés particular, buscando minimizar o anular las brechas o las profundas desigualdades sociales, pensando en un sistema redistributivo fundamentado en la justicia social y que opere a partir de criterios objetivos relacionados al bien bienestar de todos.

j) Comprensión de la escasez de recursos

Si bien el presupuesto participativo es una herramienta que contribuye a la legitimación de una determinada gestión por el componente de la participación; no está exenta de situaciones de riesgo, por el desborde de demandas o expectativas no satisfechas. Por ello se hace necesario el uso de una serie de herramientas que permitan tener una mejor lectura de la dinámica económica de la municipalidad, de la disponibilidad de recursos y de cuáles son las normas que se deben cumplir para el uso de dichos recursos. No podemos negar que todos tienen necesidades y problemas a resolver, pero debe quedar precisado que no todos los problemas se resolverán todos al mismo tiempo, ni todos en el presente periodo de gestión, sino que tendremos que tener la suficiente sabiduría de priorizar aquellas ideas de proyectos que realmente contribuyan a lograr la visión de desarrollo de los presupuestos participativos.

k) Coherencia entre la palabra y la acción

Solo en la medida en que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil actúen en base a principios y valores de la democracia, podrán aportar y reclamar para que en otras instancias locales, regionales y nacionales se actúe democráticamente. La participación en el proceso de presupuesto participativo exige una evaluación crítica de las propias organizaciones de la sociedad civil incluso al extremo de que estos practiquen los procesos del presupuesto participativo en sus instituciones u organizacionales. Esto tiene que ver con el principio de que la democratización de la gestión vale para los gobiernos, para el sector público, pero también tiene validez para las organizaciones de la sociedad civil, pues como siempre hemos manifestado no podemos exigir justicia cuando nosotros, en nuestra práctica, somos injustos, o exigir democracia, cuando en nuestras propias organizaciones no practicamos la

democracia, o exigir transparencia a la autoridad cuando nosotros mismos no somos transparentes con la gestión de nuestros recursos en las organizaciones.

l) Tener representatividad y continuidad en la participación

Como producto de la crisis institucional, crisis de representación, crisis de participación el presupuesto participativo, termina siendo un espacio en el que podemos encontrar a quienes sólo se representan a sí mismos, a quienes, si representan a alguna organización o institución, y aquellos que dicen representar a una organización que en realidad no tienen presencia real o no se encuentran en actividad. El tema de la representatividad se convierte en un asunto harto complejo, especialmente porque es en ese nivel que se fortalece la institucionalidad y la democracia, pues si en los niveles más básicos esto no funciona es probable que en los niveles superiores los resultados de la participación sean siempre deficitarios.

Esto plantea la necesidad de resolver los conflictos existentes en sus respectivas organizaciones y avanzar en la lógica de fortalecer, renovar, la representación. Asimismo, obliga a que los participantes en este espacio tengan continuidad a lo largo de todo el proceso y que no ocurra que en la primera reunión van unos en la segunda otros en otra tercera otros representantes, de ese modo, no se contribuye a la efectividad del proceso muy por el contrario afecta y distorsiona el proceso.

Esta representatividad, no solo está ligada a la legitimidad o legalidad de la participación sino sobre todo a la obligación que tienen los líderes de consultar con sus "bases" para realizar consultas sobre los proyectos a plantear en el presupuesto participativo, pues es, debería ser en todo caso que las ideas de proyectos a ser presentadas en las asambleas deliberativas provengan necesariamente de consensos previos en las "bases".

m) Voluntad de concertar y ser tolerante

El presupuesto participativo es un espacio para el dialogo y la concertación, un espacio en el que los participantes lleguen a un entendimiento entre las autoridades y los representantes de sociedad civil para lograr objetivos que

contribuyan al desarrollo local. La concertación es ese sentido una necesidad urgente y debería institucionalizarse como practica humana y democrática.

Tenemos que desterrar de nuestra practica predominante en nuestro país, en que primero se confronta y luego se dialoga, cuando lo primero que debiéramos es agotar la vía del diálogo para evitar el conflicto social.

Se debe tener claro que el proceso de concertación reconoce en el punto de partida, la existencia de actores sociales con intereses distintos, y que promueve una lógica de cooperación antes que una lógica de competencia o conflicto entre los actores.

n) Conocer criterios y procedimientos de priorización

Es importante que los agentes participantes "participen" (valga la redundancia) en la elaboración o en la revisión de los criterios de priorización de ideas de proyectos, y luego conocer cuáles son los procedimientos o pasos a seguir.

Se entiende que primero se identifican los problemas vía árbol de problemas, luego se definen las alternativas de solución.

En segundo término, el equipo técnico evalúa la viabilidad: técnica, ambiental, económica, social y legal de la idea o ideas de proyectos los mismos que serán presentados a los agentes participantes. Es importante que en esta fase el equipo técnico explique a la población por qué se declaró viable y porque otros no tienen esa condición, de modo que no se sienta una frustración por parte de los participantes que no ven que su proyecto ha sido declarado viable.

En tercer lugar, se procede a aplicar la matriz de priorización de proyectos con la participación de los agentes participantes.

o) Equipo técnico capacitado

En los procesos de presupuesto participativo es deseable que la entidad cuente con un equipo técnico capacitado, que conozca aspectos básicos de la parte normativa, procedimental y administrativa; desde nuestra apreciación ese es uno

de los aspectos críticos debido a que algunos gobiernos regionales y locales no cuentan con recursos humanos calificados para asumir e implementar esta tarea. Los esfuerzos por capacitar personal en esta materia no siempre tienen los resultados esperados, dadas las limitaciones de los procesos de formación y por el hecho que este tipo de personal permanentemente se encuentra en procesos de alta rotación que afecta la continuidad de los mismos.

Sin duda, este es un aspecto crucial del proceso, en tanto los integrantes del equipo técnico, son los que tienen la responsabilidad de preparar el proceso, facilitar su conducción y sobre todo actuar con ética, objetividad y neutralidad.

2.6. ALGUNAS DEBILIDADES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.

a) No tener confianza en el proceso

La crisis de valores que vivimos actualmente en el país, ha generado un clima de desconfianza en todos, contra todos y por todo; no hay mucha esperanza o la seguridad de una persona o grupo de personas que algo se producirá o va a funcionar como se desea y esto ocurre normalmente en el presupuesto participativo. Sin embargo, somos de la opinión que tenemos que empezar un nuevo proceso de confiar y de tener confianza en que el cambio es posible y que la actual situación debe cambiar no solo por la acción de los gobernantes sino por la acción de quienes son sujetos protagónicos de un espacio local, pues si no se reconocen algunos cambios y los impulsamos a profundizarlos en el sentido positivo, nada podrá cambiar.

b) No usar el Plan de Desarrollo.

Esta es una práctica, errónea y permanente en la gestión pública, especialmente en gobiernos locales, al respecto, Nelson Shack, (2008) precisa lo siguiente:

Tanto los planificadores, como los elaboradores de presupuestos, están de acuerdo en términos teóricos con que el presupuesto es el reflejo financiero

del plan, sin embargo, usualmente los no lo toman en cuenta cuando se hacen los presupuestos;

La sociedad civil suele concentrar su atención en otros temas urgentes y cercanos, dejando de reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en la satisfacción de sus necesidades y solución de sus problemas) está ligada a la apropiada articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuestación (gestión) y evaluación. (p. 7)

En el mejor de los casos, las municipalidades realizan una exposición de la visión, objetivos estratégicos, metas, etc., pero al momento de discutir los problemas y la priorización la atención está centrada en “mi proyecto”, probablemente ahí existen debilidades respecto a la actuación de los facilitadores o técnicos para lograr una mejor comprensión del proceso.

c) Tener una actitud confrontativa

La actitud confrontativa que se expresa en reacciones airadas, de reclamo, protesta (muchas veces fundamentada) en el espacio del presupuesto participativo es un error frecuente que cometen tanto autoridades como agentes participantes, esta actitud no contribuye al desarrollo del proceso, en tanto genera incomodidad y distorsiona la esencia de la participación ciudadana que es la de contribuir a la búsqueda concertada de soluciones a los problemas de la localidad.

Yo veo a muchas personas alejadas de la toma de decisiones. Millones de ellas albergan un resentimiento, un odio cerril, que los mueve a obstaculizar las acciones del grupo que llego al poder. Es la única en que se sienten que se pueden expresar. (Fuentes – Berain, Rossana; Laveaga, Gerardo, 2006: p. 20).

Hay inmadurez por parte de los actores políticos; creo que tenemos actores políticos visibles, que son los que todos los días se dedican a hacer política; que tenemos actores políticos invisibles, que están empezando a extender sus músculos y a hacer sentir su presencia. (Fuentes – Berain, Rossana; Laveaga, Gerardo, 2006: p. 18).

Pensar que todos los problemas se resolverán en el acto o que es la solución a todos los problemas donde se resolverán los problemas de manera inmediata es otro grave error de los participantes, que muchas veces consideran que sus problemas o preocupaciones son los únicos, cuando en efecto, existen probablemente otros problemas de mayor importancia y que requieren ser atendidos con urgencia, el espacio del Presupuesto Participativo, es sin duda, una oportunidad para plantear los problemas pero eso tiene que ser coherente con los aspectos básicos de viabilidad económica, técnica, social, ambiental y legal; en ese terreno es importante profundizar la capacitación orientada fundamentalmente a vincular el plan y algunos principios.

d) Pensar que el presupuesto participativo es un solo acto

Hay líderes, dirigentes, autoridades, que piensan que el proceso de PP, es un solo acto y solo aparecen en el momento en que se inicia la discusión de la priorización de los proyectos y son los que generalmente expresan opiniones de menosprecio o subvalúan a los demás agentes que participan en el transcurso de todo el proceso, esa idea, se contradice a la voluntad y la actitud que debe haber de tomar decisiones a partir del análisis de la realidad en base a la concertación y a la comprensión y conocimiento de la realidad local.

e) Pensar que el desarrollo es fierro y cemento

Existe la permanente idea de pensar que el desarrollo es fierro y cemento, y que las obras relacionadas a veredas, asfaltos, parques, aulas, locales comunales, vías de comunicación etc., son ideas de proyectos que van a resolver los problemas de carácter humano, Efectivamente no les falta algo de razón, pero, ahí falta el complemento de cambiar la mentalidad o la conciencia de las personas, muchas veces hemos acudido a localidades donde hay muy buena infraestructura educativa, de salud, vial, etc., pero la pobreza mental y la pobreza misma sigue latente, podríamos decir entonces que existe un desarrollo aparente, pero que no necesariamente es desarrollo humano.

f) Pensar que sus problemas son los únicos problemas

Laura (2004) afirma: “Las poblaciones que participan en estos procesos se encuentran más preocupados por la obra que deberán priorizar que por definir las líneas de desarrollo de la localidad” (p.21)

Fuentes (2006), al respecto señala: “Cada grupo de poder jala agua para su molino sin que esta toma y daca se traduzca en beneficios para todo el país” (p. 24)

En ocasiones se aprecian incluso conductas no democráticas, pero tampoco podríamos llamarlos irracionales, puesto que su interés está en lograr una necesidad o una demanda, que muchas veces han esperado durante décadas y ven que este espacio es el propicio para la exigencia de derechos reconocidos por ley.

Al llevar al ámbito local las grandes discusiones y ante la ausencia de posturas políticas (y la debilidad del sistema de partidos) las discusiones siguen siendo territorializadas y los temas de debate siguen centrándose en los problemas del barrio, del entorno inmediato.

g) Participar en nombre del pueblo sin tener representación real

La crisis de representación y la crisis de institucionalidad ha tocado fondo en algunos lugares, donde los que dicen representar a alguien realmente no representan a nadie más que a su persona o a un pequeño grupo cuyos intereses no son los intereses y preocupaciones de muchos. No muy pocas veces hemos visto "supuestos dirigentes" ser desautorizados por las bases porque estos no fueron consultados en sus respectivas jurisdicciones, esto evidentemente genera conflictos sociales que no ayudan al éxito del proceso de PP.

Díaz Palacios (2010) señala que: “la representación social en procesos participativos no da paso a otros y construye relaciones asistencialistas y clientelares con las autoridades. Dirigentes sociales con baja representatividad y legitimidad” (p. 28)

h) No prepararse para participar en el proceso

Lamentablemente no existe una cultura de participación seria, responsable y orientada al bienestar común, muchos participan en los procesos por simple formalismo o con el afán de lograr algo, pero no les interesa conocer los procesos, los criterios, la orientación del desarrollo, los objetivos institucionales, y tienen una visión de corto plazo, no les interesa el largo plazo y menos aún les interesa lo que sucede con los pueblos hermanos o lo que sucede con otras localidades.

i) Débil, capacitación.

En la mayoría de las capacitaciones, se brinda formación sobre los enfoques de desarrollo, el marco normativo y los mecanismos de participación ciudadana, en menor grado de profundidad sobre los mecanismos y procedimientos de la gestión pública como el SNIP, planificación estratégica, pero no se aborda los temas de indicadores para el monitoreo y evaluación. En algunos casos se aborda también elaboración de perfiles de proyectos de inversión, articulación de estos con los ejes estratégicos, derechos ciudadanos. Pero su debilidad mayor se expresa en los tecnicismos, en la inadecuada metodología orientada a los adultos.

j) Débil mecanismo para la vigilancia ciudadana.

El Banco Mundial (2010), en el estudio sobre: “Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el Presupuesto por Resultados”, evidencia lo siguiente:

La mayoría de los comités de vigilancia luego de constituidos no llegan a cumplir su rol. Los actores entrevistados explican este hecho con cinco razones principales: (i) las autoridades y funcionarios ponen trabas desde los gobiernos locales para entregar información oportuna, completa y accesible; (ii) las autoridades intentarían controlar al Comité mediante, por ejemplo, de la inclusión de miembros ligados a su administración; (iii) los integrantes del Comité no siempre han sido capacitados ni tienen experiencia en control ciudadano, y el período anual resulta corto para que hagan su aprendizaje; (iv) la vigilancia significa costos de tiempo, transporte y otros que no siempre pueden ser asumidos por representantes de la sociedad civil; y, (v) el comité

de vigilancia formado cuando se logran los acuerdos no es necesariamente el mismo al momento de ejecución de los proyectos y, por tanto, el seguimiento de las obras puede verse fragmentado. (p. 52)

2.7. LOGROS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

a) Institucionalización del presupuesto participativo

A pesar de las resistencias observadas en algunas autoridades y funcionarios, el presupuesto participativo se ha institucionalizado, no hay municipalidad que no haya desarrollado el proceso, aunque con dificultades, pero lo importante es que la ciudadanía ha logrado empoderarse y exige, o reclama la realización del mismo en las ciudades a través de los medios de comunicación masiva, y en las zonas rurales a través de los reclamos de los frentes de defensa. Sobre el mismo aspecto el mismo Banco Mundial (2010) precisa:

Es posible afirmar que el PP en Perú es un proceso claramente institucionalizado que cuenta con regulación que define y orienta su implementación. En 2010, todos los gobiernos sub nacionales del país implementan el PP siguiendo las indicaciones del Instructivo, adecuándolo a su realidad política y social. (p. 31)

b) Espacio de aparición de nuevos liderazgos

Sin duda, aunque no en el nivel deseado, ni necesario se evidencia la aparición y presencia de nuevos liderazgos de hombres y mujeres que ven en este espacio una oportunidad de hacer sentir su voz y plantear sus reivindicaciones, que, aunque a veces no son escuchadas o tomadas en cuenta expresan cierto grado de descontento respecto a la actuación de las autoridades.

Marta Harnecker, citado por Pablo González Casanova (2012), señala: “Los presupuestos participativos crean espacios de participación popular o gestión democrática, es decir, crean espacios donde pueden irse conformando los sujetos protagónicos de la sociedad (...) del futuro”.

En algunas municipalidades, este espacio de participación se trabaja especialmente con municipios escolares, inclusive asignándoles un presupuesto, para que en conjunto identifiquen sus problemas, prioricen e incluso busque su financiamiento, consideramos que ese es un espacio propicio para generar nueva ciudadanía.

c) Acercamiento de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Estado.

Muchos dirigentes sociales, a partir de esta experiencia ingresan a conocer el funcionamiento y los mecanismos que tiene el estado para la asignación de recursos y para el uso de los mismos, es común escuchar en los líderes los términos de FONCOMUN, Canon Minero, regalías, gasto corriente, gastos de inversión, términos que anteriormente eran desconocidos por muchos pero que a la luz de los años son parte del lenguaje cotidiano.

Podemos señalar que avanzamos hacia la construcción de una ciudadanía que no se deja llevar fácilmente por los especialistas, ahora interrogan cuestionan, valoran y comprenden las diferentes logias.

d) Esfuerzo por priorizar y atender necesidades básicas.

A nivel muy general, es deseable que los recursos asignados al presupuesto participativo sean suficientes o por lo menos considerables, para que la ciudadanía tenga la posibilidad o la oportunidad de debatir acerca de sus problemas y sus formas de solución, bajo esa perspectiva no podemos perder de vista en primer lugar, el reconocimiento de que, quienes mejor conocen sus problemas son los pobladores de una localidad y en segundo lugar, son ellos los que pueden aportar con mayores elementos a las soluciones necesarias, obviamente, los técnicos deberán proveerles complementos a sus soluciones y en tercer lugar importa mucho el proceso mismo de participación.

Se observa que en este espacio los agentes participantes optan por propuestas orientadas a atender necesidades básicas, agua, desagüe, educación, salud, infraestructura vial, y quedan en según plano las obras orientadas a recreación y recuperación de espacios públicos. En aquellas localidades donde ya

se han cubierto las necesidades básicas ciertamente las demandas están orientadas a seguridad y cuidado del medio ambiente.

e) Cambio en los paradigmas acerca de lo público

Salhuana (2012), señala: “El presupuesto participativo representa un cambio en los paradigmas, con resistencias comprensibles por el mantenimiento del status quo”. El presupuesto participativo, ha dado paso a la aparición de una nueva ciudadanía, a partir de nuevas formas de organización, de participación y de reclamo ahora más informada, reflexiva, exigente, que reivindica espacios diversos en los procesos de toma de decisiones. Esta ciudadanía se enfrenta a prácticas de gobierno caracterizados por la privacidad del poder, de la toma de decisiones, y de la cultura del secretismo, pues de lo que se trata es de transparentar la cosa pública.

Es el paso de una democracia representativa pasiva o formal a una democracia participativa, abierta, crítica, y propositiva lo que nos permite avizorar de que estamos transitando hacia un cambio gracias a los espacios generados a partir del presupuesto participativo, el ciudadano ya no es un sujeto pasivo sino un sujeto activo, que ha entendido finalmente que los recursos que se discuten en el espacio participativo son los recursos que le pertenecen y tiene derecho a decidir sobre el curso de los mismos.

f) Participación del alcalde y regidores restaura la confianza con la población.

La ciudadanía, reclama, exige, pide que sus autoridades estén en contacto con ellos, quieren saber y ver que sus autoridades conocen de los problemas, que son ellos los que dirigen la política pública, y que no son “manejados por sus funcionarios”, por ello la presencia del alcalde y regidores le genera a la ciudadanía tranquilidad, pese a las diferencias o discrepancias, cuando las autoridades hacen y cumplen sus responsabilidades incluso con la escases de recursos, la población sabe entender.

Por ello se ha acuñado una frase que grafica mejor lo que estamos señalando y que dice: “si existe transparencia, existe confianza, y si existe

confianza en la ciudadanía, existen mejores condiciones para la gobernabilidad”, y quienes le dan esa calidad a la transparencia y confianza son las autoridades; caso contrario ocurre con las autoridades que no participan de estos procesos, la ciudadanía piensa que el alcalde y sus funcionarios no participan pues “algo están ocultando” o “tienen miedo de enfrentar a la población”

g) Ciudadanía se ha empoderado del derecho a la rendición de cuentas

Se ha logrado sensibilizar a los ciudadanos sobre el derecho a ser informados y consecuentemente se preste atención a la rendición de cuentas de parte de las municipalidades que tienen la obligación de asumir responsabilidad por sus acciones. Pues es natural que, si la ciudadanía le otorga poderes o el mandato para recaudar impuestos, invertir, gastar, etc., es justo que expliquen y justifiquen como se administran los recursos que pertenecen a todos y esto obviamente tiene la función de control del poder, y hacer menos discrecional la labor de las autoridades y funcionarios.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en el estudio sobre: Promover la Rendición de Cuentas Social: De la Teoría a la Práctica, señala lo siguiente:

La rendición de cuentas es un elemento clave en el enfoque basado en los Derechos Humanos, que destaca la relación que existe entre las funciones del Estado y los correspondientes derechos de los individuos. Ayuda a identificar quién tiene la responsabilidad de actuar para garantizar que se cumplan los derechos. Para que la rendición de cuentas pueda funcionar, también debe haber transparencia. (p. 9)

h) Participación de mujeres y jóvenes

Respecto a las variables de género y juventud en la gran mayoría de experiencias el nivel de participación femenina aún sigue siendo menor representaría el 25% del total y en el caso de jóvenes esta sigue siendo minoritaria, pero en los casos donde existe dicha participación se viene forjando una hornada de personas que vienen asumiendo responsabilidades como

autoridades, en sentido sería bueno aplicar criterios de género y juventud para la elección de representantes en sus organizaciones de base.

Al respecto Jorge Aragón (2010), en un estudio auspiciado por el Jurado Nacional de Elecciones JNE, precisa lo siguiente:

La participación de las mujeres en la política conduce a beneficios visibles para la democracia, incluyendo mayor receptividad hacia las necesidades de la ciudadanía, más cooperación entre partidos y etnias y una paz más sostenible. La participación de la mujer en la política ayuda a fortalecer la igualdad en el ejercicio de los derechos de todas las personas. (p. 12)

i) Conformación de redes o comités de vigilancia.

Frente al poder de las autoridades y funcionarios municipales que muchas veces niegan el derecho a la información a los ciudadanos, en especial al cumplimiento de las funciones de los comités de vigilancia, ciudadanos integrantes de los comités se han agrupado y desarrollan acciones para enfrentar de manera colectiva el secretismo con que administran algunos funcionarios las cuestiones públicas. En este espacio se capacitan, diseñan estrategias para realizar seguimiento a los acuerdos o generan alternativas para solicitar información.

2.8. EL CICLO DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

El presupuesto participativo comprende un ciclo mínimo de tres años; durante el primer año en el primer semestre se desarrolla el proceso y se registran sus resultados en el aplicativo informático del MEF, generalmente hasta antes del 30 de junio, en ella se integran información referida al cronograma, número de agentes participantes, actas de los talleres, proyectos priorizados.

En este primer año, durante el segundo semestre los técnicos de la municipalidad se encargan de trasladar lo actuado en los talleres de Presupuesto Participativo a los formatos del PIA establecidos por el MEF con su respectivo clasificador funcional programático, considerando los presupuestos estimados, para posteriormente en los últimos días del mes de diciembre de cada año sustentar dicho documento ante el pleno del concejo municipal y aprobarlo, para

posteriormente remitir dicha documentación a la Dirección general de Presupuesto Público.

Durante el segundo año, se espera que los proyectos priorizados en el PP, se ejecuten, para tal efecto las municipalidades o cuentan ya con expediente técnico o inician su elaboración en el primer semestre, para que durante los meses de junio o julio que recibe los recursos provenientes de canon minero y regalías, se ejecuten en el segundo semestre.

Dado que el proceso de normalmente no se concluye en el segundo año se pasa al tercer año, para la culminación y evaluación.

Gráfico N° 3
CICLO DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 33

FASES DE PROGRAMACION DE PRESUPUESTO PÚBLICO

FASE	PASOS	RESULTADOS
PROGRAMACION	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisión de Objetivos institucionales ✓ Estimación de ingresos ✓ Estimación de Gastos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gasto Municipal ✓ Actividades y proyectos por metas. ✓ Metas para el año (OEI) ✓ Presupuesto Participativo ✓ Productos y resultados a lograr
FORMULACION	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboración estructura Funcional programática ✓ Formulación de los Gastos y vinculación con los ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Anteproyecto de Presupuesto ✓ Proyecto de Presupuesto ✓ Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)
APROBACION	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acuerdo de Concejo Municipal (GR) ✓ Resolución de Alcaldía 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PIA Aprobado
EJECUCION	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programación mensual de ingresos ✓ Programación mensual de gastos ✓ Definición de calendario de compromisos ✓ Ejecución de ingresos y gastos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Calendario de compromisos ✓ Ejecución de ingresos y gastos ✓ Presupuesto Institucional Modificado (PIM)
EVALUACION	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis de resultados ✓ Análisis de eficacia y eficiencia presupuestaria ✓ Identificación de los problemas presentados ✓ Determinación de medidas correctivas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evaluación semestral ✓ Evaluación anual

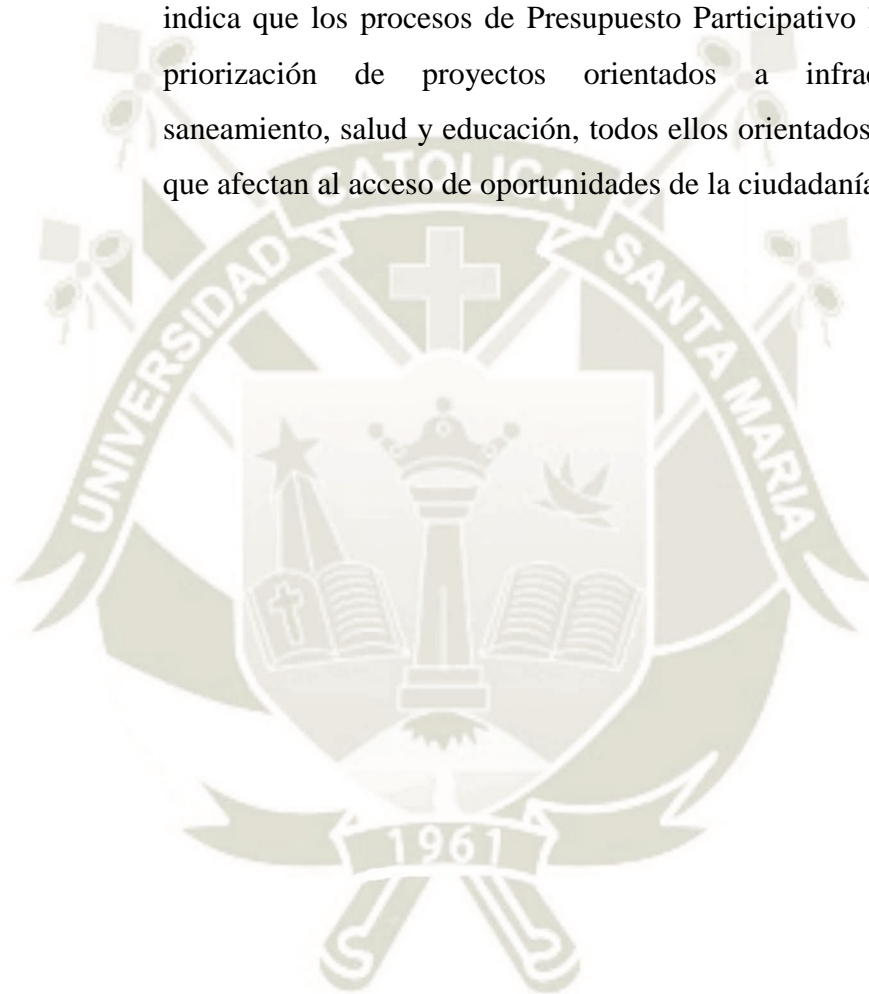
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

CONCLUSIONES

- PRIMERA.** – De acuerdo a los resultados obtenidos que se pueden apreciar en las tablas 4 y 5, podemos afirmar que, a la fecha no se estén llevando de forma adecuada los procesos de presupuesto participativo.
- SEGUNDA.** - Como se puede apreciar en los capítulos 1 y 2 de este trabajo las características de los procesos de presupuesto participativo desarrollados en los gobiernos locales de Arequipa, han sido claramente identificadas.
- TERCERA.** – Se han precisado los resultados o avances en la gestión del desarrollo como consecuencia de los procesos de presupuesto participativo en los gobiernos locales de Arequipa, como se evidencia en la Tabla 2.
- CUARTA.** - La importancia de los procesos de presupuesto participativo en la gestión del desarrollo en gobiernos locales de la región Arequipa, queda demostrada en la revisión de resultados tanto cualitativos (las encuestas y entrevistas), como cuantitativos al revisar los proyectos aprobados y ejecutados, por distrito y según línea de inversión, que se resume en la Tabla 5.
- QUINTA.** - El número de proyectos de presupuesto participativo que administran las municipalidades de la provincia de Arequipa, para el periodo 2015, están claramente identificados y analizados en el documento (tablas 5 y 6).
- SEXTA.** - El 58,62% de las autoridades y/o responsables del proceso de presupuesto participativo indican que los acuerdos y compromisos se cumplen en más del 80%, asimismo, el 62,10% precisa que se ha mejorado el uso de los recursos, priorizando proyectos orientados al cierre de brechas.

SEPTIMA. - Respecto a la calidad de los proyectos priorizados el 72,41% manifiesta que ha permitido priorizar proyectos que ayudan a resolver problemas o necesidades básicas, advirtiendo además que la escasez de recursos es una limitante para la satisfacción de la demanda y el cierre de brechas.

OCTAVA. - El 65,50% de los agentes participantes en condición de miembros de los Consejos de Coordinación Local, o de los Comités de Vigilancia indica que los procesos de Presupuesto Participativo han permitido la priorización de proyectos orientados a infraestructura vial, saneamiento, salud y educación, todos ellos orientados a cerrar brechas que afectan al acceso de oportunidades de la ciudadanía.



RECOMENDACIONES

- PRIMERA.** - Mejorar la asignación presupuestal que el realiza el Ministerio de Economía y Finanzas a los gobiernos locales, en función de criterios de población, brechas sociales, económico, productivas o de infraestructura.
- SEGUNDA.** - Los procesos de fortalecimiento de capacidades para la participación ciudadana efectiva debe ser una tarea que desde el Ministerio de Economía y Finanzas debe orientarse a la ciudadanía en general, con el propósito de que los líderes o representantes de organizaciones de base participen con adecuada información y sean propositivos y se eviten conflictos en las etapas más críticas de rendición de cuentas y de formalización de acuerdos.
- TERCERA.** - Con el propósito de mejorar la representación de las organizaciones de base y que realmente haya un dialogo de sus líderes con las bases, debe proponerse que en los procesos participativos se acrediten con las actas de los acuerdos de sus OSB, de modo que se promueva mayor participación de la ciudadanía.
- CUARTA.** - Establecer como norma que en los procesos de presupuesto participativo es obligatorio la presencia en los talleres y fundamentalmente en la priorización los responsables de las áreas de planificación y presupuesto, desarrollo urbano, desarrollo social y desarrollo ambiental.

REFERENCIAS

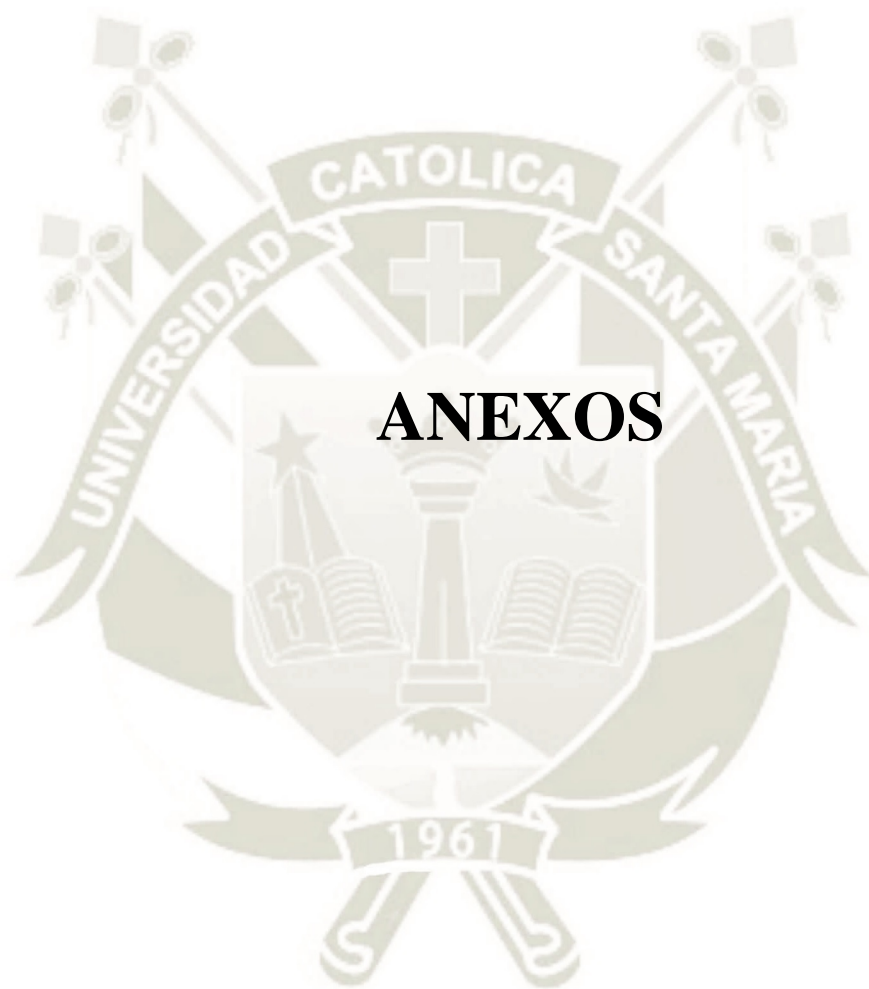
- Alternativa, (2010). *Módulo de Capacitación en Desarrollo Económico Local, Planificación y Gestión para Funcionarios Municipales*. Lima: Ed. Luz Verde Arte Electrónico SRL.
- Álvarez Illanes, J. F. (2010). *Gestión por Resultados e Indicadores de Medición*. Lima: Pacifico Editores.
- Ansión, J. Iguiniz, J. y otros (2004). *Desarrollo Humano Entre el Mundo Rural y Urbano*. Lima: PUCP
- Arellano García, C. (2006). *Teoría General del Proceso*, Lima: Ed. Porrúa.
- Banco Mundial. (2010). *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el Presupuesto por Resultados*: Banco Mundial. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/> 21.04.2017
- Bobbio, N. (2008). *El Futuro de la Democracia*. México. Trad. De José F. Fernández Santillan 3ra. Ed.
- Bonilla, M. Molina, J. y Morales, F. (2006). *Planificación: Concepto e Importancia*. Venezuela., Universidad Fermín Toro. Maestría en Gerencia y Liderazgo Educativo. Barinas – Recuperado de <http://frankmorales.webcindario.com/trabajos/planificacion.html> 05.12.2017
- Bou Geli, J. y Virgili, T. (2008). *El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación?* Barcelona: XI Jornadas de Economía Crítica.
- Burdeau, P. (1984). *Sobre el Poder y sus Regularidades*. Recuperado de <file:///C:/Users/Intel/Downloads/Dialnet-LaSociedadPoliticaEstructuraDePoderYDeSentido-2048177.pdf>, 08.08.2017.
- Castiglioni Giglino, J. C. (2006). *Elementos de Gobierno Local. Polémica Municipal*. Perú: Semana del 29 de junio al 05 de agosto 2006. Edición 328. Recuperado de <http://estudiocastiglioni.blogspot.pe> 16.05.2017
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN. (2017). *Guía para el Planeamiento Institucional*. Lima. Ed. R & C Holding S.R.L.

- Contraloría General de la Republica. Escuela Nacional de Control. (2012). *Gestión Por Resultados*. Lima: CGR
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba *La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*
- Decreto Supremo N° 171-2003-EF que aprueba el *Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo*.
- Díaz Palacios, J. (2007). *Presupuesto Participativo*. Lima. Colectivo Interinstitucional. Agenda Pendiente. Lecciones Aprendidas.
- Díaz Palacios, J. Chávez Achong, J. y otros. (2009). *Democracia Participativa: Aportes para el Debate*. Lima: Ed. Red Perú.
- Escuela Mayor de Gestión Municipal. (2007). *Desarrollo Local y Participación Ciudadana*. Lima: Ed. Grafica Jireh Impresiones S.A.
- Fernández, J.M. (2013). *Las Teorías del Desarrollo Humano*, referencia de Amartia Sen, Recuperado de <https://jfernandar.files.wordpress.com/2013/03/capitulo-v.pdf>, 13.10.2017.
- Fuentes Berain, R. Laveaga, G. (2006). *La Democracia y Sus Quimeras: Dialogo entre un Escéptico y una Idealista*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Gallicchio, E. (2002). *El Desarrollo Local sus Retos y Desafíos*. Buenos Aires: Ponencia en Seminario Taller: Contradicciones en un Mundo Globalizado.
- García Reátegui, J. (2015). *Gestión Pública y Valor Público*. Lima. Actualidad Gubernamental N° 78.
- González Casanova, P. (2012). *Democracia, Liberación y Socialismo: tres alternativas en una*; México: Ed. Instituto de Ciencias Sociales de México. Revista Brasileira de Educação, Recuperado de <http://www.scielo.br/scielo.php>, 04.10.2017
- Grey Figueroa, C. (2003). *Democratizando el Presupuesto Público: Presupuesto Participativo, Metodologías y Herramientas al Alcance*. Lima. Care Perú.
- Grompone, R. (2007). *Posibilidades y Límites de Experiencias de Promoción de la Participación Ciudadana en el Perú*. Lima: IEP

- Hernández, A. M. (2003). *Derecho Municipal*. Parte General. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Horrach Miralles, J. A. (2009). *Sobre el Concepto de Ciudadanía: Historia y Modelos*. Revista de Filosofía FACTOTUM. Recuperado de <http://www.revistafactotum.com>, 03.08.2017.
- Instructivo N° 001-2010-EF/76.01. *Instructivo para el Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados*.
- Kelly y Muers. (2015). *Actualidad Gubernamental*. Lima. N° 78 - abril 2015. Recuperado http://aempresarial.com/web/revitem/24_17472_07084.pdf, 02.10.2017
- Kliksberg, B. (2011). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* Suplemento especial de Página 12, noviembre de 2011. Recuperado de https://www.pagina12.com.ar/especiales/archivo/bernardo_kliksberg, 07.10.2017
- Laura Soria, M. L. (2004). *Presupuesto Participativo: Alcances y Límites de una Política Pública*. Lima: Texto presentado en la I Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). *Evaluación, democracia y gobernabilidad: desafíos para América Latina*.
- Lermo Rengifo, J. (2009). *Liderazgo y Ciudadanía*. Lima: CAF Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres.
- Ley N° 26300 *De los Derechos de Participación y Control Ciudadano*.
- Ley N° 27293, *Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y disposiciones complementarias y modificatorias*.
- Ley N° 27783, *Ley de Bases de la Descentralización*.
- Ley N° 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades*.
- Ley N° 28056, *Ley Marco del Presupuesto Participativo*.

- Ley N° 28522, *Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.*
- Llamas Sánchez, F. (2004). *Los Presupuestos Participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales.* Revista Intervención Psicosocial 2004. Vol. 13 N° 3. Págs. 325-344. ISSN 1132-0559.
- Mallap Rivera, J. (2013). *Comentarios al Régimen Normativo Municipal.* Lima: Gaceta Jurídica.
- McNulthy, S. (2007). *Participación Ciudadana en el Perú: Disputas, Confluencias y Tensiones.* Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Glosario de Terminología Básica de la Administración Financiera Gubernamental.* Lima: GTZ.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (2018). *Aplicativo Informativo del Presupuesto Participativo.* Recuperado de http://dnpp.mef.gob.pe/app_participativo/login.zul, 05.06.2018
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2005). *El Presupuesto Participativo en el Perú: Lecciones aprendidas y desafíos.* Lima. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public, 10.11.2017.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *Portal de Transparencia Económica.* Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>, 02.10.2018
- Panfichi, A. (2007). *Participación Ciudadana en el Perú: Disputas, Confluencias y Tensiones.* Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Pérez Ordaz, A. y otros. (2014). *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI.* Recuperado de <http://iapem.mx/Libros/2014gobernanza.pdf>, 21.11.2017
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (1992) *Desarrollo Humano: Informe.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (1992). *Promover la Rendición de Cuentas Social: De la Teoría a la Práctica*. Nota temática Agosto. 1992. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic.pdf>, 07.11.2017
- Rubio Correa, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política del Perú*. Lima: Tomo II. Fondo Editorial de PUCP.
- Rubio Correa, M. (2009). *Para Conocer la Constitución de 1993*. Lima Fondo Editorial PUCP.
- Salcedo Lobaton, E. (2002) *Desarrollo Local y Participación Ciudadana*. Lima: Ed. Escuela Mayor de Gestión Municipal.
- Salhuana, R. (2012) *Presupuesto Participativo en el Perú: Avances y Desafíos*. Recuperado del 05/10/2018.
- Sánchez Gonzales, J.J. (2015) *La Participación Ciudadana*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>, 12.08.2017
- Sani, Giacomo en Bobbio, PASQUINO, Matteucci. (2002) *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno, II tomo.
- Sartori, G. (2010) *La Política. Lógica y Método de las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Savater, F. (2007) *Política para Amador*. Barcelona: Ariel.
- Shack Yalta, N. (2005). *La Articulación entre el Plan y el Presupuesto en América Latina: Planes, Políticas, Programas*. Perú. Lima.
- Shack Yalta, N. (2007). *Seminario Internacional: Las Legitimidades del Gasto Público de Cohesión Social*. Ponencia realizada en Santiago de Chile. 11-12 de enero 2007.
- Shack Yalta, N. *La Programación Participativa del Presupuesto en el Perú: Primeras lecciones de un proceso de concertación*. Caracas: Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N.º 32 (junio 2005). Recuperado de <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/23992/CLAD>, 02.10.2017
- Silva Lira, I. (1988) *Manual de Desarrollo Local*. Chile: ILPES.



ANEXOS

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Gestión del Desarrollo y Gerencia Social



PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA GESTION DEL DESARROLLO EN GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA.

Tesis presentada por el Bachiller:

Condori Pacheco Jorge Alberto

Para optar el grado Académico de Maestro en:

Gestión del Desarrollo y Gerencia Social.

Asesores

Dr. Hugo Tejada Pradell

Dr. Marcos Obando Aguirre

Mg. Nicolás Antezana Abarca

AREQUIPA – PERÚ

2018

I. PREAMBULO

Probablemente uno de los cambios más importantes producidos durante los últimos años en nuestro país este referido a la participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo, experiencias en las cuales como profesional y como miembro de un equipo de trabajo tuve oportunidad de apreciar y de participar, dado que era un cambio importante he tenido oportunidad de realizar lecturas sobre la experiencia en otros países latinoamericanos, donde he podido advertir lo exitosos de este proceso.

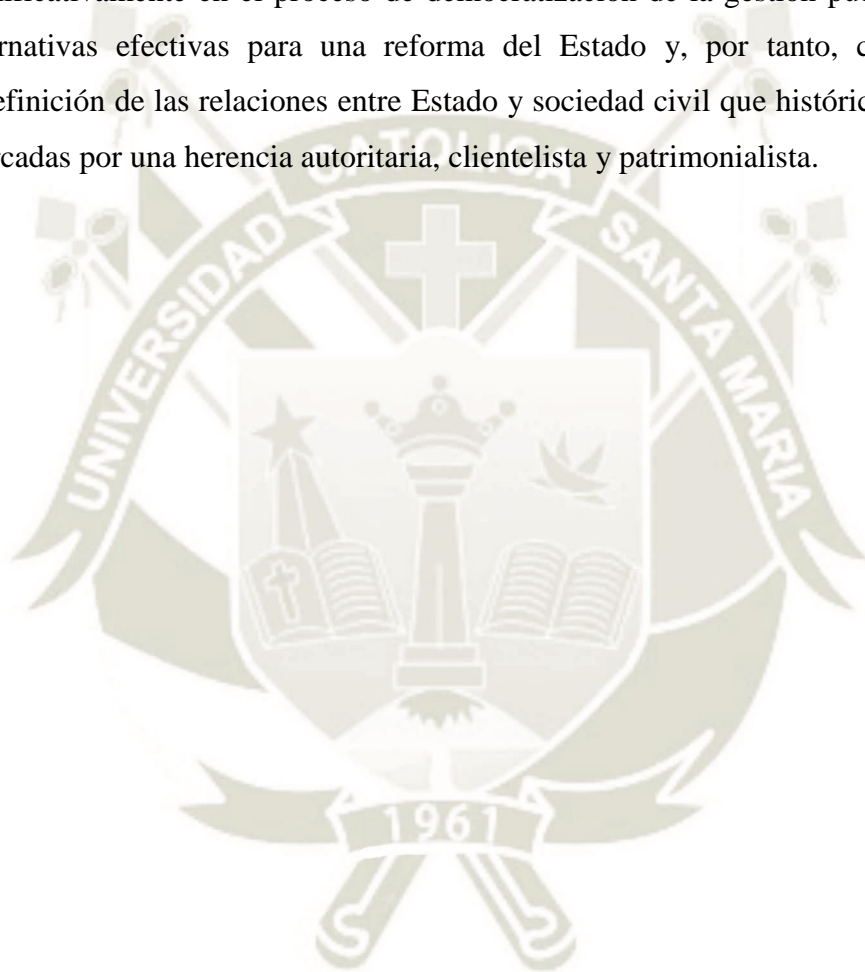
Me ha tocado participar en varios de estos procesos en municipalidades distritales de la Región Arequipa, cconsidero que las experiencias sobre este proceso nos indican que el Presupuesto Participativo es un espacio donde se puede: decidir concertadamente, explicar el porqué de esas decisiones, así como, escuchar, recibir señales acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre cómo cambiar o modificar las políticas o programas en curso.

El presupuesto participativo implica probablemente en menor grado la socialización del poder, la inclusión social y el aumento de eficiencia y eficacia del gasto público, al mismo tiempo, ha permitido la interrelación de los ciudadanos en tanto actores colectivos y el poder público como regulador de la vida social con vistas a afirmar un predominio del interés público sobre intereses privados o particulares.

Entre los beneficios podemos distinguir los siguientes: Fortalece la relación entre el Estado y la sociedad civil, fortalece en alguna medida el sistema democrático, revalora la actividad política, los ciudadanos se obligan a ser protagonistas de la gestión pública, favorece la justicia social en términos de que impulsa la equidad, posibilita la práctica de la cogestión, genera mayor confianza entre autoridades y población, mejora el control de los actos de los gobernantes, promueve la concertación en la toma de decisiones, los sectores históricamente excluidos tienen oportunidad de expresarse, permite optimizar los ingresos y egresos de los recursos públicos, contribuye a una mayor recaudación tributaria, optimiza la asignación de recursos, mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público, mejora significativa de condiciones de vida, es un instrumento que puede mejorar la calidad de vida del ciudadano, permite en alguna medida fortalecer el tejido social e institucional, promueve la mejora de las relaciones sociales entre las personas, permite superar la fragmentación social, impulsa la participación ciudadana, moviliza a las organizaciones

e instituciones de la sociedad civil, contribuye a la aparición e identificación de nuevos liderazgos.

Las prácticas de gestión democrática producen nuevos aprendizajes para los actores de la sociedad civil y de los gobiernos locales y contribuyen en la mejora significativa de la relación entre el poder público y la población, sobretodo en el ámbito del poder local. Las prácticas de participación ciudadana y de control social contribuyen significativamente en el proceso de democratización de la gestión pública, planteando alternativas efectivas para una reforma del Estado y, por tanto, contribuye en la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil que históricamente han sido marcadas por una herencia autoritaria, clientelista y patrimonialista.



II. PLANTEAMIENTO TEORICO

2.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

Priorización de Proyectos de Presupuesto Participativo en la Gestión del Desarrollo, en Gobiernos Locales de la Provincia de Arequipa.

2.2. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

Desde el año 2003, a través de la Ley N.º 28056, Ley Marco del presupuesto participativo en nuestro país, se ha implementado como política pública los procesos de presupuesto participativo; 1,874 municipalidades provinciales y distritales según esta ley tienen la obligación de desarrollar dicho proceso entre los meses de enero a junio de cada año. Han transcurrido 15 años de su implementación y se hace necesario realizar un balance acerca de los avances, logros y limitaciones de su implementación en el desarrollo local.

Sin duda, es un proceso que ha significado una importante movilización social, y un cambio de paradigmas respecto a la cosa pública, haciéndola menos privativa, menos discrecional y contribuyendo de manera importante al desarrollo equitativo y equilibrado del territorio en nuestro país y también al proceso de fortalecimiento de la democracia.

Consideramos que el proceso, que como cualquier otro tiene sus altibajos, puede ser mejorado dado su carácter irreversible, pues se ha logrado que un importante conjunto de personas se empodere del mismo y tengan una participación más activa en la exigencia del cumplimiento de este proceso según las orientaciones del MEF, e incluso en algunas localidades se ha avanzado en formular iniciativas innovadoras.

No existe duda sobre su importancia, por sus aportes al desarrollo local, a la participación ciudadana, planificación, transparencia, a la gestión orientada a resultados, sin embargo, es un proceso en construcción que se inició con gran expectativa pero que con el paso de los años, también ha generado cierto desánimo en la población, pues algunas autoridades y funcionarios no le otorgan la importancia necesaria para hacer de este mecanismo un espacio real que contribuya

a mejorar la calidad de las gestiones municipales y consecuentemente a la calidad de vida de las personas

El presupuesto participativo es una forma de acercar el Estado al ciudadano, y se está logrando, pero falta mucho más que voluntad política para lograr que este mecanismo se constituya en una herramienta para el desarrollo humano; en esa línea podemos decir que se ha avanzado y se puede lograr más, pero existen problemas relacionados a limitaciones en la sensibilización, reglas claras, capacidad de concertar, de mirar el mediano y largo plazo, mejorar la gestión del conocimiento e información que contribuyan a tomar mejores decisiones.

En ese sentido a través de la investigación se busca dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- a) ¿Los procesos de presupuesto participativo contribuyen en la gestión del desarrollo en gobiernos locales de la provincia de Arequipa?
- b) ¿Cuáles son las características de los procesos de presupuesto participativo desarrollados en los gobiernos locales de la provincia de Arequipa?
- c) ¿Cuáles son los resultados o avances en la gestión del desarrollo de los procesos de presupuesto participativo en los gobiernos locales de la provincia de Arequipa?

2.3. JUSTIFICACION DEL PROBLEMA

A 15 años de implementación del presupuesto participativo, como política pública es importante realizar un análisis del significado de este proceso en el marco de la gestión pública, si realmente se han logrado los objetivos planteados al momento de plantearse la política pública.

Estudiosos e investigadores del ámbito nacional e internacional, han planteado tesis y teorías interesantes con relación a este mecanismo de asignación presupuestaria, y se han revelado experiencias múltiples a nivel nacional e internacional.

En nuestro país, caracterizado por ser heterogénea y multilingüe y multicultural, la experiencia es sin duda alentadora, pero existen también algunos vacíos, debilidades o limitaciones que es bueno analizar para superar estas situaciones.

Diversos estudios han señalado por ejemplo que es una experiencia que le quita poder a las autoridades, que este mecanismo genera la atomización del presupuesto, que en lugar de lograr la concertación se genera el enfrentamiento entre la población y autoridades y en no muy pocos casos el enfrentamiento de líderes contra líderes.

Otros con una visión mucho más pesimista señalan que es un proceso que genera pérdida de tiempo y credibilidad, pues muchas veces lo que se acuerda no se ejecuta, o que las autoridades hacen lo que quieren y que es simplemente una formalidad que se cumple, cuando no existen los presupuestos para la solución de los problemas, en fin una diversidad de argumentos que no dejen de tener validez, pero que confrontados con los beneficios y comparados con la forma como se asignaban y administraban los recursos anteriormente es inmensamente superior y mejor para el desarrollo de la democracia, la ciudadanía y la gobernabilidad.

La utilidad de la investigación radica en la posibilidad de recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática: la legitimidad social de las decisiones; brindando un espacio para el ejercicio de una ciudadanía protagonista y generando al mismo tiempo una mayor confianza e involucramiento en las acciones de los gobiernos locales.

Asimismo, la investigación será útil en el sentido de aportar a algunos cambios y/o reformas necesarias a la luz de la experiencia de 15 años de implementado el proceso, en el que algunas autoridades y líderes plantean algunas deficiencias que son razonables en tanto este es un proceso social participativo que siempre tendrá que adecuarse a las circunstancias.

El estudio también será importante, pues nos permitirá observar de qué manera la participación ciudadana viene mejorando la ejecución del presupuesto en

los gobiernos locales, así como determinar si existen cambios sustanciales en la priorización que planteaban anteriormente las autoridades locales y la priorización que plantean ahora los líderes y personas que participan en este proceso.

Consideramos asimismo que, en un contexto de desigualdades territoriales, el nuevo modelo participativo permite a su vez identificar la diversidad de problemáticas, que hacen a las distintas culturas e identidades locales.

La experiencia desarrollada brinda un espacio para que la Sociedad Civil, representada a través de sus líderes, se apropie de roles protagónicos en la gestión del desarrollo pues se avanza en la idea de que el desarrollo es tarea de todos.

Finalmente señalamos que la investigación se justifica por ser un tema de:

- Actualidad** : Es un tema de actualidad, y que es motivo de investigaciones a nivel mundial.
- Trascendencia** : Sus resultados contribuirán a mejorar y/o superar aspectos críticos del proceso participativo
- Utilidad** : Contribuirá a la mejora paulatina del gasto público, y a considerar aspectos básicos y metodológicos para el cierre de brechas a nivel local.
- Importancia** : En el actual contexto de la modernización de la gestión pública hay necesidad de acercar el Estado al ciudadano.
- Comprobable** : Siendo actos públicos y de aplicación obligatoria están sujetos a evaluación de resultados y se pueden verificar a través de aplicativos informáticos.
- Carácter social** : Implica el ejercicio de ciudadanía y contribuirá a mejorar estos procesos de carácter social.
- Relevancia política** : Constituye un mecanismo para la promoción e identificación de nuevos liderazgos

2.4. CAMPO, AREA Y LINEA DE INVESTIGACION

El problema a investigar se enmarca según el detalle siguiente:

- Campo** : Gestión Publica
Área : Gobiernos Locales
Línea : Planificación y Presupuesto.

2.5. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACION

Por su finalidad : Descriptivo – Explicativo, respecto a los procesos desarrollados en un periodo de tiempo.

Se espera responder el qué, dónde, cuándo, cómo y por qué. Asimismo, evaluar los aspectos más relevantes del presupuesto participativo.

Por el tiempo : Retrospectivo - Transversal, dado que los procesos que estamos estudiando se refieren a hechos producidos los años el año 2014, 2015, 2016, en 29 gobiernos locales de Arequipa.

Por el nivel de profundización : Cuantitativa – cualitativa dado que realizaremos el estudio y análisis de la realidad a través de diferentes procedimientos basados en la medición. Asimismo, se obtendrán datos a partir de la observación.

Por el ámbito : La investigación, por su naturaleza, comprende el ámbito de la provincia de Arequipa constituida por 29 gobiernos locales.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. LAS MUNICIPALIDADES EN LA LEGISLACION

En el marco de la legislación peruana, las municipalidades tienen la responsabilidad de ser agentes que lideran el desarrollo local, el mismo que debe estar orientado a la mejora progresiva y continua de la vida de las personas, es precisamente en ese marco que el Estado cumple con su fin supremo y la razón de

sus existencias cual es el de la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

La Constitución Política del Perú, Art. 191, establece que: “Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”.

Las municipalidades son entidades autónomas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, representan institucionalmente al municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines.

Mallap (2013) en su obra Comentarios al Régimen Normativo Municipal, precisa que: “La Municipalidad es la institución que en representación del municipio cumple la función de gobierno y administración, con la finalidad de lograr el desarrollo de su circunscripción y satisfacer las necesidades elementales de los vecinos” (p. 9)

La Contraloría General de la República: Escuela Nacional de Control (2010), señala: “La Municipalidad es la institución del Estado, con personería jurídica, facultada para ejercer el gobierno de un distrito o provincia, promoviendo la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo de su ámbito”. (p. 1)

La municipalidad por tanto es el ente jurídico, de derecho público que ejerce el gobierno local de una circunscripción territorial siendo el alcalde y el concejo municipal sus máximas autoridades.

De lo dicho líneas arriba se desprenden las siguientes características:

Es una organización, en tanto está constituida o integrada por personas que le dan vida y estas están comprometidas con el cumplimiento de sus fines establecidos en la ley de creación.

Es una entidad de derecho público: Dado que su creación se encuentra establecida en la Constitución Política del Perú de 1993 y en la Ley Orgánica de Municipalidades 27972.

Es un órgano de gobierno local: Debido a que la presencia del alcalde y de los regidores obedece a la voluntad popular de ser ellos los que representan al vecindario y ejercen el gobierno del territorio.

Es un ente con personalidad jurídica propia: En el marco de las atribuciones conferidas a través de su ley de creación tiene capacidad legal para contratar y contraer obligaciones, así como ejercer derechos en el marco de la ley en concordancia a sus competencias.

Es una entidad con autonomía: Adopta sus propias decisiones en el marco de sus atribuciones y competencias, considerando la siguiente especificidad:

- a) **Autonomía política**, es decir, con capacidad de dictar normas de carácter obligatorio en los asuntos de su competencia dentro de su jurisdicción y sancionar a quienes las incumplen y denunciar a quienes resistan a cumplirlas.
- b) **Autonomía económica**, referida a la capacidad de decidir sobre su presupuesto y el destino de inversiones de acuerdo a las necesidades de la comunidad.
- c) **Autonomía administrativa**, que implica la capacidad de organización más conveniente que le permita el logro de los fines y el ejercicio de sus funciones de acuerdo a la realidad geográfica, económica, cultural.

3.1.1. FINALIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN (2017) respecto a la finalidad o misión institucional señala lo siguiente:

La misión es la razón de ser de la entidad, en el marco de las competencias y funciones establecidas en su ley de creación o la normativa que la reglamenta, considerando la población a la cual sirve y la manera particular como lo hace. En términos prácticos, refleja su gran objetivo general en el marco de las políticas y planes nacionales y territoriales.” (p. 30)

La finalidad está asociada al “deber ser”, o “la razón de ser” de la entidad, en ese sentido, el art. 4 de la Ley Orgánica de Municipalidad, LOM N° 27972,

respecto a las municipalidades precisa: “los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios publico locales y el desarrollo integral, sostenible, y armónico de su circunscripción” En esa perspectiva pasaremos a analizar sus componentes:

- a) **Ser una instancia de representación.** Esto constituye la expresión de la democracia representativa, pues los ciudadanos decidimos voluntaria y democráticamente otorgar confianza por un mandato a los alcaldes y regidores, para que asuman la conducción del gobierno local, en representación nuestra.

Precisamente, esta relación obliga a las autoridades, alcaldes y regidores a informar y rendir cuentas de sus actos, a ejercer el mandato con eficiencia y transparencia de modo que la población pueda estar debidamente informada, además de tener la posibilidad de participar activa y propositivamente en los asuntos de la gestión.

- b) **Ser una instancia promotora del desarrollo integral sostenible.** La Municipalidad debe liderar la gestión del desarrollo integral, en concertación con la población organizada teniendo como instrumento orientador el plan de desarrollo local concertado, entendiendo por desarrollo integral sostenible un proceso de mejora continua de la calidad de vida de la población, donde las personas son el centro de atención, tal como lo establece la vigente Constitución Política del Perú.
- c) **Ser una instancia prestadora de servicios públicos.** La municipalidad debe brindar servicios que permitan a los ciudadanos, individual o colectivamente, ser atendidos en determinadas necesidades que tengan el carácter de interés público y sirvan al bienestar de todos

En términos concretos la finalidad o la misión de los gobiernos locales debe estar orientada a buscar el bien común, es decir, lograr paulatinamente el bienestar y desarrollo de las personas, en un marco de democracia, equidad y respeto a los derechos humanos.

Dado que la misión es el “deber ser y la razón de ser” de la municipalidad, debe haber condiciones para lograr realizar su responsabilidad, y ello obliga a los gobiernos locales contar con personal idóneo y probo, que entienda que su presencia en una entidad del Estado es estar al servicio del ciudadano y que su tarea es servir de medio para el logro de la misión institucional.

3.1.2. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Una competencia es un conjunto de atribuciones y facultades que el ordenamiento jurídico le confieren a un órgano o entidad para actuar en busca del bien común, es lo que la ley general y específica le otorga para el cumplimiento de su misión o finalidad.

Las competencias constituyen “la aptitud legal que tiene un órgano del Estado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones”. (Arellano, 2006: p. 352)

Hernández (1994), en su importante obra Derecho Municipal. Parte General, indica que, la doctrina ha establecido los siguientes principios de la competencia administrativa:

- a) Debe surgir de una norma expresa, es decir a lo que hemos hecho referencias al hablar de vinculación positiva;
- b) Es improrrogable, lo que quiere decir que no puede salirse de los límites que le otorga la ley, en razón de **materia o territorio**; que debe respetar los alcances que establece la ley para cada tipo de municipalidad provincial o distrital, por ejemplo;
- c) Es propia del órgano y no de la persona física titular de él.

En ese sentido las competencias son responsabilidades que corresponden en forma exclusiva o compartida a la municipalidad, por lo tanto, forman el conjunto de facultades, obligaciones y poderes establecidos en las normas generales y específicas de carácter público, siendo estas de carácter obligatorio, irrenunciable e improrrogable.

Bajo esa óptica, el desarrollo integral, constituye el eje fundamental del que hacer de las municipalidades tanto en su orientación programática como funcional. Las municipalidades consecuentemente existen en tanto buscan lograr la mejora del entorno en sus aspectos sociales, económicos, ambientales.

Rubio (2009) en su obra: Para Conocer la Constitución de 1993, precisa:

Las municipalidades son gobiernos locales, es decir, tienen ciertas atribuciones que son ejercitadas como poder del Estado en su territorio. Las municipalidades, por tanto, no son simples agencias de servicios que recogen la basura, cuidan los parques, etcétera. Por el contrario, gobiernan su territorio con las atribuciones que reciben de la Constitución y las Leyes.

Por ello tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia: solo así se puede gobernar estrictamente hablando” (p. 194)

Sin embargo, el Art. 73 de la LOM, respecto a materias de competencia municipal, precisa lo siguiente: “La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia.

Al respecto el artículo 13 de la Ley de Bases de la Descentralización 27783 establece tres tipos de competencia, que sirven de base a la regulación de las competencias y funciones que establece la LOM:

- 1) **Competencias exclusivas:** Aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la Ley.
- 2) **Competencias compartidas:** Aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel y;
- 3) **Competencias delegables:** Aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar

decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el periodo de la delegación.

Consecuentemente, las funciones específicas municipales que se derivan de las competencias se ejercen con arreglo a lo dispuesto en la LOM 27972.

La LOM, en su art. 73 señala un conjunto de competencias y funciones sociales, que aparecen bajo dos rubros llamadas materias de competencias municipales, "servicios públicos locales" y "servicios sociales locales".

- a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.
- b) Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.
- c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.
- d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

Cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las

municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos. La Ley Orgánica de Municipalidades 27972, sobre la materia indica en el Art. I, lo siguiente:

Los gobiernos locales son las entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

3.2. DESARROLLO

Sin duda, el desarrollo ocupa el centro de las preocupaciones de las personas, de la ciudadanía, de las autoridades, por tanto, es un término sobre cuyo significado no existe consenso o por lo menos en su interpretación no existe acuerdo, dado que cada quien lo entiende desde su posición o desde su perspectiva, por eso es difícil desvincularla de palabras como crecimiento, evolución, maduración, transformación, cambio, que en el fondo implican un cambio favorable, o un paso de lo simple a lo complejo, avanzar de lo inferior a lo superior, avanzar de menos a más, de lo peor a lo mejor o de una situación negativa a una situación positiva, sin embargo, es un término sobre el cual puede y debe aplicarse a todo lo que el hombre tiene, hace o conoce, por ello es que hoy por hoy se ha constituido en la palabra mágica a la cual apelamos para expresar lo que queremos, esta demás decir, que de cualquier modo, de manera consciente o inconscientemente buscamos siempre pasar de una situación actual a una situación superior.

De lo que no queda duda es que el desarrollo, es y debe ser producto de quienes aspiran el cambio y sobre todo de los actores locales.

Denis Goulet, (citado por Juan Ansión y Javier Iguiniz 2004) en Desarrollo Humano entre el mundo rural y urbano, realiza la siguiente distinción que consideramos fundamental “Desarrollo es un término ambiguo. Cuando se usa descriptivamente, la palabra retrata una condición presente; cuando se usa normativamente, se proyecta como una alternativa deseable” (p.21)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (Informe 1992) señala que debe entenderse por Desarrollo Humano como:

El proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo. Este enfoque abarca un amplio espectro de opciones humanas, desde un entorno físico saludable y en buenas condiciones, hasta las libertades económicas y políticas. (p. 18)

Amartia Sen, (citado por Ansión e Iguiniz, 2004) introduce la idea de “el desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades humanas” (p.63)

J.M. Fernández, 2013, al referirse al desarrollo humano manifiesta lo siguiente:

Se trata de concebir el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. En este enfoque se considera que la expansión de la libertad es: a) el fin primordial; b) el medio principal de desarrollo. (p. 191)

Continúa señalando que:

El desarrollo debe ocuparse más de mejorar la vida y las libertades. El hambre, la falta de salud, o de educación, el desempleo significa privación de libertad porque impiden capacidades de elección a la gente. También la negación de derechos políticos, de representación y participación, la libertad de expresión son negación de la calidad de vida y no se pueden limitar pensando que así hay más crecimiento económico. Más bien ocurre lo contrario. Las hambrunas sólo han ocurrido en sistemas dictatoriales que no han tenido necesidad de responder a las demandas de la población como ocurre en las democracias. Se debe atender la expansión de las capacidades de la gente y esto se puede lograr por medidas de la administración pública y por la participación de los individuos. La libertad es un valor en sí y un medio. Tener más libertad significa contar con más capacidades para realizar las cosas que valoramos y al mismo tiempo aumentan las oportunidades para conseguir cosas valiosas. Las personas deben ser agentes “que actúan y

provocan cambios cuyos logros pueden juzgarse en función de los propios valores y objetivos”. (p. 192).

Lo dicho anteriormente no está lejos de nuestra aspiración pues cuando nos referimos al desarrollo y su relación con el presupuesto participativo es que buscamos que tanto el plan de desarrollo, como el presupuesto participativo constituyan instrumentos que contribuyan a ese anhelo superior, pues no existe posibilidad de cambio si no se construyen previamente una visión, objetivos estratégicos y estrategias para su cumplimiento y que posteriormente deben ser evaluados objetivamente.

3.2.1. DESARROLLO LOCAL

Nos movemos en un tiempo de grandes cambios, la ciencia, la tecnología, las comunicaciones entre otros factores constituyen los generadores de estos cambios. En ese sentido la Escuela Mayor de Gestión Municipal, en su módulo: Desarrollo Local y Participación Ciudadana, llama la atención precisando que: “Lo global aparece como una constante en los discursos, sin embargo, contradictoriamente, ahora hablamos más que antes, también de lo local” (p, 15)

Referirse a lo local, en un contexto en el que la llamada globalización aparece con fuerza arrolladora parece ser una contradicción, sin embargo, lo global requiere de lo local así como lo global de lo local, siendo dos procesos interdependientes y que de manera indubitable tienen que relacionarse entre sí, especialmente en el contexto en el que la tecnología y las comunicaciones han logrado rebasar las fronteras a nivel mundial, en ese sentido, no es posible plantearse lo local sin una perspectiva amplia que se extienda por sobre las fronteras territoriales. Consecuentemente lo local es un término relativo comparado a un espacio mayor, así lo local en un país está referido a la región, en la región a la provincia, en la provincia al distrito, en el distrito al centro poblado o al caserío, y así sucesivamente.

Las municipalidades tienen la misión de promover el desarrollo local, ello obliga a la necesidad de contar con actores comprometidos con este propósito, y los que por mandato legal lo están (Alcaldes, regidores, funcionarios y

servidores públicos), deben estar en condiciones de gestionar ese desarrollo lo que implica conocimientos, capacidades, actitudes, aptitudes, que permitan lograr la finalidad fundamental del Estado instituido en la Constitución Política del Perú de 1993, que en su Capítulo I, derechos fundamentales de la persona Artículo 1, establece: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”

Alternativa (2006), bajo esa óptica señala:

“Lo local no está referido a un espacio reducido o a algo pequeño, sino que comprende una dimensión socio territorial específica en donde confluyen una serie de factores como los geográficos, culturales y de redes que permiten mejorar la calidad de vida de la población que habita dicho territorio. Cuando hablamos de lo local nos estamos refiriendo también a la existencia de un sentido de identidad colectiva y de pertenencia en la cual la población que habita un territorio se reconoce. (p. 32)

El desarrollo es pues fruto de la dinámica de los actores y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona, correspondiendo a las instituciones el papel de promover la relación entre los actores y los instrumentos de apoyo precisos. Silva (1998: p. 113)

Para que un territorio se desarrolle existen una serie de condicionantes que deben fortalecerse o construirse entre los que destacan el nivel educativo de la población, la organización de la ciudadanía, la participación ciudadana y precisamente también los espacios de planificación del desarrollo local, el presupuesto participativo, los Concejos de Coordinación Local CCL, que son oportunidades para el reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y natural las capacidades de su población para referirse a sus proyectos, de sus planes, de su imagen de futuro, de sus preocupaciones, de sus prioridades, pero además hay necesidad de que haya liderazgo, voluntad política para impulsar acciones dirigidas a fortalecer los procesos de desarrollo, en base a la participación ciudadana.

3.3. GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL.

La actividad pública, requiere de personas competentes, con capacidades, habilidades, aptitudes y conocimientos que les permitan desempeñarse con éxito en la ubicación que se le asigne, son las personas las que nos garantizan el éxito de la política pública, de la planificación de su implementación y de sus resultados.

La gestión, también conocida como gerencia o administración es un proceso que comprende determinadas funciones y actividades y una disciplina que guía e integra los procesos que se realizan en las organizaciones, para dirigir y administrar las mismas, dinamizar, organizar talentos y administrar recursos con el fin de lograr los objetivos previstos. La gestión implica además la noción para gobernar, dirigir, ordenar, organizar y disponer acciones y estrategias a través de políticas públicas. Álvarez (2011: p. 10)

La gestión municipal, que de hecho es gestión pública alude al conjunto de acciones a través del cual las municipalidades buscan el logro de sus fines, objetivos y metas, la misma que es planificada, implementada o ejecutada por los funcionarios y servidores públicos.

El Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2006), a través del Glosario de Terminología Básica de la Administración Financiera Gubernamental, indica:

Debe entenderse por gestión como la capacidad de las entidades públicas para lograr sus objetivos institucionales”, mediante el cumplimiento de las Metas Presupuestarias establecidas para un determinado año fiscal, aplicando los criterios de eficiencia, eficacia y desempeño. (p. 44)

A través del D.S. N° 004-2013-PCM relacionado a la Política Nacional de Modernización de la gestión Pública, se precisa que:

En los últimos 10 años, el Perú logró una de las tasas más altas de crecimiento económico de la región, (...) sin embargo este fuerte crecimiento económico no fue acompañado por un crecimiento económico y presupuestal, no fue acompañado por un crecimiento similar de la

capacidad del Estado de gastar bien lo que recauda y de generar las condiciones para un crecimiento social.

Desde otra perspectiva Álvarez (2011), señala:

El debate sobre la gestión pública se caracteriza por la insatisfacción de sus acciones, tanto políticos como ciudadanos, e incluso por los mismos servidores públicos, que critican con frases como: Gestión improvisada, demasiado lenta, burocrática, demasiado alejada de las necesidades de las personas, con alto grado de corrupción, de mala calidad en sus servicios públicos, sin capacidad de gasto teniendo los recursos financieros necesarios y derroche de recursos. (p. 12)

El bajo desempeño del Estado se refleja en la poca confianza de la población en el Estado y bajos niveles de satisfacción ciudadana. (...) Desde hace mucho tiempo en el Perú, la ciudadanía exige un mejor Estado, presente, activo y efectivo en todo el territorio nacional. Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan y en algunas zonas, ni siquiera existen.

En esa línea la PCM a través del D.S. 004-2013-PCM, precisa que:

La gestión pública moderna tiene como apuesta central: una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano”. Esto es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan - en el marco de las políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno - por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de la cadena de valor) como los de soporte (los sistemas administrativos) con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultados la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible”

La implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, ha precisado también, que:

La gestión pública reconoce al ciudadano como su fin y su razón de ser. No se sirve a sí misma, sino que está enfocada en conocer y atender de manera óptima las necesidades de los ciudadanos. (Contraloría General de la República; Curso Gestión por Resultados: p. 5).

3.3.1. EL DESARROLLO LOCAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Angélica Pérez Ordaz (2014), en un amplio estudio sobre Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI, señala:

El gobierno local en su condición de órgano elegido democráticamente, debe asumir y actuar como líder de la comunidad y desarrollar una visión y un plan estratégico común, fundamentado en la cohesión y la coordinación, que dé voz a los intereses de todos los actores sociales, económicos y políticos y sea garante de la provisión y calidad de servicios para todos los ciudadanos. El gobierno local tiene un papel específico y único que proviene de su mandato democrático para equilibrar las necesidades de toda la comunidad y representar los intereses de las generaciones futuras. Su función no se limita a suministrar y/o administrar los servicios, sino más bien se expresa en el más amplio sentido de la palabra “gobierno”, entendido éste como el representante y defensor de los intereses de la comunidad e impulsor del desarrollo de la sociedad. (p. 229)

De ello se colige que el desarrollo local no se puede lograr si no existe una voluntad política local de hacerlo. Sin liderazgo y apoyo político es difícil que las iniciativas de desarrollo prosperen.

Al proponer, planificar y diseñar políticas de desarrollo local, es importante recordar que este es un proceso y un espacio en el que se proyecta el futuro de las personas, es decir de la población, de los recursos locales, de los elementos abióticos, bióticos, culturales ABC, parte importante entonces, es la planificación que realizan los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran.

Consecuentemente, las políticas de desarrollo deben buscar resultados los mismos que deben expresarse en cambios en la calidad de vida de las personas lo

que implica mejoras en el bienestar social, donde los agentes sociales, económicos e institucionales que forman parte del entorno generan un sistema de relaciones que permitan avanzar de una situación deficitaria o de una situación negativa a una positiva.

3.3.2. DESARROLLO LOCAL COMO PROCESO

Enrique Gallicchio (2002), indica que:

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego. (p.22)

Consecuentemente, el desarrollo local no es un asunto automático, ni el decreto de un cambio si no se presenta como un proceso progresivo y continuo producto de la interacción de las autoridades, líderes locales y ciudadanía en general, donde todos se constituyen en sujetos activos de su propio desarrollo, y que tendría las siguientes características:

- a) Proceso de cambio progresivo y continuo
- b) Orientada a mejores niveles de la calidad de vida
- c) Proceso que se da en un espacio territorial (municipio)
- d) Que permite el desarrollo de las capacidades humanas
- e) Tiene como base la voluntad política de autoridades.
- f) Las personas son sujetos activos de su propio desarrollo.
- g) Los resultados (cambios) son la base de la medición de su desarrollo.

Desde esa perspectiva, es importante destacar la importancia del liderazgo de la municipalidad, en este caso presidida por el alcalde y sus regidores quienes deben tener claridad de la apuesta de desarrollo, pero siempre articulada al plan de desarrollo, la visión y los objetivos estratégicos, solo si se tiene esa mirada clara respecto a donde se desea llegar es que se podrá lograr ese cambio.

3.3.3. DESARROLLO LOCAL COMO RESULTADO

Los resultados, no son más que cambios que se producen en la calidad de vida de las personas, pero estos son consecuencia o producto de las acciones previamente planificadas, estas no son producto del azar, sino de una visión de futuro construida de manera concertada entre los actores involucrados.

El desarrollo local es el resultado del previo compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del espacio como simple contigüidad física por la de un espacio de solidaridad activa. Para ello es preciso que se produzcan cambios básicos en las actitudes y comportamientos de los grupos e individuos que componen la sociedad civil. (Silva, 1988 p. 11)

Podemos tener certeza de que ha habido resultados cuando se han cerrado las brechas, o cuando se ha generado valor público en las personas y estas expresan reconocimiento, valoración, o aprecio por lo que el estado a través de las municipalidades realiza algo.

Para Kelly y Muers, (citado en Actualidad Gubernamental: Gestión Pública y Valor Público: 2015)

El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, este valor es definido en última instancia por el público mismo. El valor es determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos electos. De esta manera, “el concepto de valor público provee entonces una medida con la cual se puede evaluar el desarrollo de las políticas y las instituciones públicas, la forma” en que toman las decisiones, distribuyen los recursos y seleccionan los sistemas adecuados para generar los bienes.

Desde esa perspectiva el presupuesto participativo es una herramienta fundamental para lograr precisamente resultados, pues tanto autoridades como ciudadanos se comprometen a ese esfuerzo.

3.4. PLANIFICACION Y DESARROLLO LOCAL

Planificar constituye un proceso que busca lograr una situación deseada a partir de una situación real, es decir, es un proceso que a partir de una visión de futuro, plantea un conjunto de objetivos, acciones estratégicas y metas que permiten alcanzar el ideal o la aspiración sobre una realidad; sin embargo puede resumirse en la idea de “pensar antes de actuar, pensar antes de hacer”, y ello implica el conocer o reconocer la realidad en todas sus dimensiones, analizar fortalezas y potencialidades del territorio entendido este como un constructo en el que interactúan personas, organizaciones, instituciones que si unen sus capacidades manera concertada y planificada pueden lograr cambios sustantivos en la calidad de vida de las personas.

La planificación permite identificar y establecer criterios para asignar recursos a programas y proyectos prioritarios, a través de un proceso que incorpora los resultados que se esperan en concordancia con las brechas y la visión de desarrollo.

Hoy en día, se ha generalizado el concepto de la planificación como un proceso tendiente a lograr objetivos mediante la puesta en práctica de una política. Sin embargo, la aplicación de la planificación a cada caso específico, ha contribuido a la existencia de numerosos conceptos y definiciones de planificación, desde su calificación como proceso social, políticas e ideológicas, hasta su limitación como mera metodología.

Un estudio desarrollado por Bonilla, María; Molina, José y Morales, Frank (2006: p. 1), destacan algunos conceptos que se detallan a continuación:

- “... metodología para la toma de decisiones”. (Jorge Ahumada)
- “Disciplina para la selección y logro de objetivos”. (Max Constasti)
- “Proceso de reflexión y acción humana”. (George T. Chadwick)
- “El poder de predecir el futuro y llevar a cabo las acciones correspondientes”. (Henry Fayol).
- “Decidir en forma anticipada que hacer, como hacerlo, cuando hacerlo y quién lo hace”. (Harold Kantz y Cyril O’Donnel)

- “El proceso de evaluar toda la información relevante y los desarrollos futuros probables, da como resultado un curso de acción recomendado: un plan”. (Sisk)
- “La planificación... se anticipa a la toma de decisiones. Es un proceso de decidir... antes de que se requiera la acción”. (Ackoff, 1981)
- “Consiste en decidir con anticipación de lo que hay que hacer, quien tiene que hacerlo, y como deberá hacerse” (Murdick, 1994)

De todos estos conceptos podemos identificar algunos elementos característicos del proceso de planificación.

Anticipación

Entendida como la capacidad de visualizar o prever el futuro, de anticiparse a observar los acontecimientos y actuar en función de ellos, es ver el futuro en su sentido dinámico, considerando los posibles escenarios o probabilidades y que implica anticiparse al futuro de manera creativa para visualizar resultados deseados. Ello obliga a la adecuación de la organización, en función de su misión y establecer las estrategias necesarias para lograr el futuro deseado.

Tomar decisiones y actuar

Frente al futuro siempre abierto e impredecible se hace necesario pensar, tomar decisiones y actuar, lo que implica el proceso de generar las condiciones para identificar los impactos, resultados, procesos, actividades e insumos para ejecutar lo que se planifica. No es hacer por hacer, sino pensando en el cambio y sus resultados.

Resultados deseados

Los resultados no son más que cambios en una determinada situación, y estos deben estar orientados a la mejoría de la vida de las personas, y estos deben ser tangibles, visibles y medibles en un determinado espacio y tiempo. La calidad de los resultados deseados son los que permiten movilizar recursos, en función de su consecución. Debe buscar responder a las preguntas ¿qué? se quiere conseguir (resultados) y ¿para qué? se quiere alcanzar estos resultados (propósitos).

Estrategias

Lograr los resultados deseados es un reto que debe estar meridianamente establecido al tomar una decisión y tomar una posición en ese sentido la estrategia, que es el que hacer, debe considerar el paso a paso, que nos permita avanzar desde un punto “a” hacia un punto “b”; implica, al mismo tiempo, definir cada una de las acciones o actividades hasta lograr los objetivos y para ello también deben haber un mecanismo o procedimiento de medición y/o evaluación.

Selección de acciones

En un proceso orientado a resultados, no puede quedar nada al libre albedrío o al azar, sino que cada acción debe sumar al objetivo, al propósito o al resultado y significa calcular las acciones, responsables, recursos necesarios, plazos, proceso de evaluación etc.

No existe duda que el proceso de planificar es fundamental para el desarrollo local, sin embargo, un defecto constante es el que se ha producido en los últimos años en nuestro país, es cumplir con la formalidad de elaborar dicho instrumento de gestión, sea por exigencia del MEF, o del CEPLAN, pero son muy pocas las entidades y autoridades que hacen uso de ella para gestionar el desarrollo, craso error, que se observa también en los procesos de presupuesto participativo.

3.5. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Probablemente, uno de los cambios más significativos, trascendentales e importantes producidos durante los últimos años en nuestro país, está relacionado a la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones en determinados espacios de gobierno. La formulación participativa de los Planes de Desarrollo Local Concertado, del Presupuesto Participativo, de los Comités de Vigilancia, del Plan de Seguridad Ciudadana, del Plan de Gestión Ambiental, entre otros, se han constituido en espacios donde la voz del ciudadano tiene la oportunidad de ser escuchada.

El hecho concreto que los vecinos de un municipio, de una región, sean consultados sobre lo que debe hacerse para promover el desarrollo local o

regional, es un paso de importancia significativa que deberá ir consolidándose con el paso del tiempo y actuar como generador de experiencias exitosas para generar cambios en la gestión de los recursos públicos que muchas veces han sido (e incluso actualmente son usados de manera discrecional) mal utilizados, mal gastados, en programas, proyectos, acciones que no generan valor para el ciudadano y consecuentemente en poco o nada contribuyen a la mejora de la calidad de vida de las personas.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo 28056 en su artículo 1, precisa:

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil; para lo cual los Gobiernos Regionales GR y Gobiernos Locales GL, promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

El mismo dispositivo plantea como objetivos los siguientes:

- a) Mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Objetivos de los Planes de Desarrollo Concertado y en los Programas Estratégicos del Presupuesto por Resultados.
- b) Reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, introduciendo formalmente, en el ámbito de la gestión pública, mecanismos que permiten mejorar la focalización de la inversión pública hacia aquellos grupos de la población con mayores carencias en servicios básicos.
- c) Comprometer a la Sociedad Civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Estado y la sociedad en su conjunto.

- d) Reforzar el seguimiento, control, vigilancia y rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto, orientada a mejorar la efectividad de la acción del Estado hacia el logro de resultados.

En esa línea y en el marco de los objetivos planteados el instructivo N° 001-2010-EF/76.01 del proceso presupuesto participativo basado en resultados señala que:

El presupuesto participativo basado en resultados se enmarca dentro del nuevo enfoque de la Gestión Pública, en el cual los recursos públicos se asignan, ejecutan y evalúan en función a cambios específicos que se deben alcanzar para mejorar el bienestar de la población. Lograr estos cambios supone producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas.

Ubiratan de Souza, (citado por Bou Geli, Joan y Teresa Virgili Bonet), señala que:

El presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El presupuesto participativo combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada.

En términos prácticos el presupuesto participativo es un mecanismo de participación social que permite que la ciudadanía organizada de un pueblo, distrito, organización social, gremial, deportiva, cultural, política presentes en una ciudad conozcan y tengan conciencia de qué se trata de "su" presupuesto municipal o regional y decidan sobre él, ello implica el conocimiento del plan de desarrollo, de la visión, de los objetivos, de las brechas que preocupan y conozcan sobre cómo se recauda, o que recursos administran bajo que reglas, además sepan

y puedan identificar los problemas a resolver, priorizarlos, vigilar la elaboración y ejecución de las prioridades y finalmente controlen su ejecución.

Emir Sader, (citado por Pablo González Casanova (2001) plantea las siguientes conclusiones sobre esta importante experiencia y nos dice que el presupuesto participativo es: (p. 148)

- a) Un instrumento fundamental para la reforma democrática del Estado;
- b) Una reformulación teórico-práctica de las relaciones Estado-sociedad;
- c) Una práctica en dirección de la soberanía popular;
- d) Una práctica en la socialización de la política y el poder;
- e) Una práctica en la solución dialogada y negociada de los problemas colectivos que se plantean en el interior de los pueblos, los trabajadores y los ciudadanos.

Llamas Sánchez (2004), al referirse a los presupuestos participativo como nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales refiere lo siguiente: “Los principales resultados del presupuesto participativo se refieren a cuatro aspectos: la mejora en la gestión local, la mejor redistribución de los recursos, la participación ciudadana y la política” (p. 326)

Podemos decir entonces que, el presupuesto participativo es un instrumento de gestión y de política, mecanismo de democracia directa, proceso político, social y técnico a través del cual los ciudadanos hacen ejercicio de su poder (entendida esta como la capacidad de tomar decisiones o de participar en la toma de decisiones) y definen concertadamente tomando en cuenta la visión de desarrollo, los objetivos estratégicos, el destino de todo o parte de los recursos que recaudan o transfiere el MEF a los gobiernos locales y regionales para cumplir con su finalidad pública de brindar servicios públicos y lograr el bien común de las personas haciendo uso eficiente, eficaz, transparente y democrático, considerando además, los aportes y/o contribuciones que realizan los ciudadanos para procurar la mejora de la calidad de vida de las personas.

En esa línea coincidimos con Giovanni Sartori (2010) cuando señala que en la actualidad se registra un hecho nuevo:

La democratización o mejor dicho la masificación de la política – las masas que desde siempre estuvieron alejadas o excluidas de la política, o presentes muy de tanto en tanto – ahora entran en la política; y entran con intenciones de estabilidad, para quedarse. (p. 220)

Sin duda, es uno de los mecanismos más complejos de la democracia participativa, que compromete a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, que desde su implementación es sujeto de cambios en función de los marcos políticos, la dinámica social, la normativa, pero que ahora adquiere mucho más importancia en un contexto en el que en nuestro país, surge nuevamente una crisis de confianza ciudadana en el funcionamiento tradicional de la política especialmente generados por los casos de corrupción descubiertos desde las más altas esferas hasta los niveles de gobierno subnacionales.

3.5.1. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La participación de la ciudadanía en asuntos públicos es un derecho reconocido a nivel mundial, ello es el resultado de un conjunto de luchas reivindicativas producidas en diferentes lugares por personas y colectivos que con una moral crítica frente al poder político han logrado el reconocimiento del derecho a la participación. En esa perspectiva, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21 precisa lo siguiente:

- 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Esta declaración constituye la piedra angular sobre la cual se asienta el derecho a la participación en los asuntos públicos de manera individual u organizada.

Fue precisamente este mandato que obligo a los estados promover y generar políticas para asegurar la participación ciudadana, en ese sentido la Constitución Política de 1993 recoge ese mandato en el artículo 197, cuando establece lo siguiente: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. (...)”

Rubio (2009), destacado estudioso y analista de temas constitucionales y de participación ciudadana, al respecto manifiesta:

Esta participación tiene que ser hecha con normas preestablecidas de tal manera que haya posibilidad de que las personas expresen sus opiniones, pero, a la vez, que el alcalde y los regidores miembros del Concejo Municipal puedan ejercer su labor con eficiencia y sin interferencias impropias. (p, 299)

La Ley Orgánica de Municipalidades 27972, establece en su artículo 53 lo siguiente:

Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación.

Consecuentemente el presupuesto municipal debe sustentarse en el equilibrio real de sus ingresos y egresos y estar aprobado por el concejo municipal dentro del plazo que establece la normatividad sobre la materia.

Para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios cuyo titular es el alcalde respectivo.

La misma obligatoriedad se establece también en la Ley de Bases de la Descentralización en sus artículos, 18,19 y 20.

3.5.2. IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Artículo 21 de La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.

Lo anterior implica el derecho de participar en la vida política de manera activa, propositiva y en la toma de decisiones en el destino de un país, región distrito, localidad.

Fernando Savater, (2007) en *Política para Amador*, señala de manera objetiva: “La actitud política busca otro tipo de acuerdo, el acuerdo con los demás, la coordinación, la organización entre muchos de lo que afecta a muchos” (p. 11). “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” la frase con la que Abraham Lincoln definió la democracia forma parte del legado que hoy por hoy se reclaman en todos los espacios y que significa que las decisiones más importantes del país, de una región, de un distrito, tienen su origen en las decisiones pensadas de sus habitantes, es decir, no son impuestas de manera arbitraria por las autoridades, sino que son resultado de un proceso de dialogo, discusión y de concertación en una sociedad. Esos distintos puntos de vista se exponen y debaten en el marco de la libertad que garantiza una democracia, sin embargo, como no es posible lograr la unanimidad, la decisión que finalmente se adopte corresponderá a la de la mayoría, al respecto Norberto Bobbio (2008), en su libro *El Futuro de la Democracia*, señala:

La regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. (p. 25)

Cardozo (citado por Nelson Shack Yalta, (2005), al desarrollar la investigación sobre la experiencia de los procesos participativos, precisa:

Cuando las autoridades asumen la responsabilidad de llevar adelante el proceso, no sólo es importante “decidir” en nombre y para los ciudadanos

que las han elegido, sino también “explicar” el porqué de esas decisiones, así como “escuchar”, recibir “señales”, acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre cómo cambiar o modificar las políticas o programas en curso. De hecho, el principal potencial de los procesos participativos es el de considerar dentro de su naturaleza, un nuevo estilo de ejercicio del poder, de estimular "el cambio de juego, el pase de un juego de reclamación de valores a uno de creación de valores. (p. 5)

Sin duda, a prácticamente 15 años de implementación del proceso de presupuesto participativo, y consecuentemente de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la política ha cambiado, se aprecia un empoderamiento de la población, se nota que la ciudadanía se informa, comenta, propone, exige, reclama, discrepa, cuestiona, en síntesis está pasando de una actitud pasiva a una posición activa lo que significa un paso trascendental a una completa ciudadanía; ciertamente no podemos decir que esto ocurre con la mayoría pero, si puede decirse que se está gestando esa actitud en un importante número de ciudadanos a pesar de muchos sacrificios.

Desde esa misma óptica Llamas Sánchez (2004), destaca la importancia de este proceso señalando:

Hablar de los presupuestos participativos es hablar de política en sentido amplio, es hablar de un instrumento, de una forma de hacer política para radicalizar democráticamente el modo de construcción del interés público, es hablar de cierta socialización de los medios de decisión. (p. 327)

De hecho, una decisión tomada con un mayor número de actores locales, es mejor a una que se toma entre unos pocos o unos cuantos, incluso esta puede ser defendida y apoyada por ese número. Ciertamente también es bueno reconocer que no todo lo que se aprueba, es lo correcto, pues también están en juego determinados poderes locales que muchas veces imponen decisiones basados en su mayoría, pero precisamente eso mismo, es una ventana para visualizar la realidad local.

3.5.3. ASPECTOS POSITIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los procesos de presupuesto participativo, se han venido desarrollando de manera heterogénea en nuestro país, en algunos casos es la continuidad de una práctica social y política que data incluso antes de la ley misma (Caso Villa El Salvador, Ilo, Limatambo, etc.) y en otros es una experiencia nueva en la que se han evidenciado un conjunto de beneficios y prácticas que han permitido valorar este proceso como algo que requiere ser profundizado, mejorado y replicado en otros espacios de toma de decisiones.

Asumir esta nueva herramienta permite recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática: la legitimidad social de las decisiones; brindando un espacio para el ejercicio de una ciudadanía protagonista y generando al mismo tiempo una mayor confianza e involucramiento en las acciones de gobierno.

La priorización de las demandas, producto del proceso participativo, permite definir con un criterio técnico la oportunidad del gasto del Presupuesto Municipal, posibilitando de esta manera un incremento de la productividad de la inversión pública.

A su vez, este modelo de gestión asociada, vinculada a la estrategia de descentralización y participación posibilita alcanzar un nivel de respuesta más equilibrado, desde el punto de vista territorial y presupuestario.

En un contexto de desigualdades territoriales, el nuevo modelo permite a su vez identificar la diversidad de problemáticas, que hacen a las distintas culturas e identidades locales.

La experiencia desarrollada brinda un espacio para que la Sociedad Civil, representada a través de las juntas directivas, se apropie de roles protagónicos en la definición de las intervenciones que modelan su propio hábitat.

Desde nuestra perspectiva consideramos que los principales logros alcanzados dependiendo de los contextos serían los siguientes:

a) En lo político

- Fortalece la relación entre el Estado y la sociedad.
- Fortalece el sistema democrático
- Revalora la actividad política
- Los ciudadanos se constituyen en protagonistas de la gestión pública.
- Favorece la justicia social.
- Posibilita la práctica de la cogestión
- Genera mayor confianza entre autoridades y población
- Mejora el control de los actos de los gobernantes.
- Promueve la concertación en la toma de decisiones.
- Los más pobres y excluidos tienen oportunidad de expresarse.

b) En lo económico.

- Es un buen medio para optimizar los ingresos y egresos públicos
- Contribuye a una mayor recaudación tributaria
- Optimiza la asignación de recursos.
- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Mejora significativa de las condiciones de vida.

c) En lo social.

- Es un medio que puede mejorar la calidad de vida del ciudadano.
- Fortalece el tejido social e institucional.
- Promueve la mejora de lazos de unión entre las personas
- Permite superar la fragmentación social
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones.
- Moviliza a las organizaciones e instituciones de sociedad civil.
- Contribuye a la aparición e identificación de nuevos liderazgos

d) En lo educativo.

- Población atenta al gasto público
- Compromete a los ciudadanos con la democracia.
- Promueve la participación comunitaria
- Genera conciencia tributaria.
- Crea una cultura democrática en la población
- Promueve la formación de ciudadanos plenos, activos, críticos, autocríticos y exigentes.
- Cambios en las actitudes de los dirigentes que comprenden que los recursos son escasos.
- Reduce el clientelismo, la discrecionalidad de las autoridades, la administración y la corrupción

e) En lo institucional

- Estimula procesos de modernización administrativa.
- Institucionaliza la planificación estratégica.
- Promueve la transparencia, rendición de cuentas,
- Decisiones sobre la base de diagnósticos participativo.
- Promueve mayor responsabilidad a funcionarios y dirigentes políticos,
- Mejora la participación en el proceso de toma de decisiones públicas y en la creación de políticas públicas.
- Mayor involucramiento social en los asuntos públicos: reduce incentivos a la corrupción.
- Autoridades conocen mejor las necesidades de la población
- Fomenta una cultura de probidad, evaluación y logro dentro de la administración.

Las prácticas de gestión democrática producen nuevos aprendizajes para los actores de la sociedad civil y de los gobiernos y contribuyen para alterar

significativamente la relación entre el poder público y la población, sobretodo en el ámbito del poder local. Las prácticas de participación ciudadana y de control social (destacamos la práctica del presupuesto participativo) contribuyen significativamente al proceso de democratización de la gestión pública, ubicando alternativas efectivas para una reforma del Estado y, por lo tanto, para una redefinición de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, marcadas por una profunda herencia autoritaria, clientelista y patrimonialista.

El proceso educativo presente en la práctica del presupuesto participativo proporciona aprendizajes significativos para el ejercicio de una ciudadanía activa, por lo cual las personas dejan de ser coadyuvantes en la política para que sean los ciudadanos sujetos en la definición y gestión de las políticas públicas.

La sensibilización acerca de las responsabilidades respecto al municipio, la ampliación de la visión acerca de los problemas del conjunto de una localidad y el reconocimiento de su participación como derecho son algunos de los elementos que componen la construcción de esta nueva forma de ejercicio de ciudadanía.

Otro aspecto no menos importante tiene que ver con la reducción, o disminución de la discrecionalidad en el gasto o inversión que antes era exclusivo de las autoridades a un gastos más controlado o vigilado, con esto queremos decir que en el terreno concreto no se ha eliminado la libertad absoluta de al que gozaba anteriormente el alcalde, sus regidores y funcionarios, sino que esta se ha disminuido sustancialmente.

3.6. PARTICIPACIÓN CIUDADANIA EN PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

El proceso de descentralización implementado en el país ha incorporado como uno de sus principios el de la participación ciudadana a nivel nacional, regional y local, consagrando normativamente este tipo de participación en los planes de desarrollo y presupuestos. En este proceso, la participación ciudadana se articula a través de los Consejos de Coordinación Regional, Consejos de Coordinación Local y existe normatividad legal vigente sobre el tema en la Ley

26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, promulgada el año 1994.

Nuestra Constitución Política reconoce el derecho de participar en los asuntos públicos, así como los derechos de asociación, de reunión, de libertad de expresión, de opinión, de rectificación y de sufragio. El Acuerdo Nacional, suscrito por todos los partidos políticos, también promueve y fomenta la participación ciudadana en las decisiones públicas. Las municipalidades provinciales y distritales han fomentado la conformación de mesas de concertación como formas de participación ciudadana. Estas mesas de concertación son expresiones del trabajo conjunto entre el Estado y la Sociedad Civil.

No queda duda de que, el proceso de presupuesto participativo es un asunto político, en el sentido de “participar en el gobierno, que muchas veces implica, la posibilidad de que intervengan, hablen, propongan, cuestionen, reclamen, voten, elijan, decidan, tengan ocasión de equivocarse, de protestar, de molestarse, de criticar hasta hacer uso de los medios de comunicación, para denunciar malas prácticas o malos manejos, precisamente porque es un asunto de carácter público y que lo que está en debate y en cuestión es el futuro y el bienestar de las personas.

En la ciudadanía, son los ciudadanos quienes sustentan el sentido político de la comunidad y no al revés. (...) Ser un ciudadano pleno significa participar tanto en la dirección de la propia vida como en la definición de algunos de los parámetros generales; significa tener conciencia de que se actúa en y para un mundo compartido con otros y de que nuestras respectivas identidades individuales se relacionan y se crean mutuamente. (Savater 2007: p. 161)

Lo que debe quedar claro es que La participación ciudadana y comunitaria implica profundos cambios en las correlaciones de poder, y el acceso real a recursos y oportunidades (Klisberg 2008: p. III).

Rafael González Bailar (2007), define la participación ciudadana como:

Un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

La participación ciudadana, cuando es constante, consciente, crítica, corresponsable, colaborativa, es poder ciudadano.

Como señala Savater (2007), cuando precisa que en la historia se han dado dos modelos de ciudadanía, hablando grosso modo: el griego y el romano o si se prefiere el activo y el pasivo. La ciudadanía griega implicaba y exigía la actividad política, la colaboración en la toma de decisiones. Quien no participativa en política era considerado un “idiota” (...) El modelo romano de ciudadanía reconocía derechos a quienes lo ostentaban, pero no en el de participar en el gobierno, que estaba restringido a los patriarcas o las clases altas. Los romanos de a pie, tenían derecho a ciertas garantías jurídicas, también pan y circo..., pero no a participar en política” (p. 162-163)

Podemos señalar entonces que con la participación ciudadana se aspira transitar gradualmente de una democracia pasiva a una democracia inteligente o a una democracia activa, donde el ciudadano este informado, reclame y exija su derecho a ser escuchado, a ser respetado, a lograr el apoyo o la solidaridad de los demás cuando se encuentra en inferioridad de condiciones, o cuando se trate de tomar decisiones que le permitan sus condiciones desfavorables de vida, en ese sentido en estos espacios se vienen desarrollando procesos de fortalecimiento de la sociedad civil. Se incrementa el número de organizaciones de base, mejora su capacidad de acción, hay más actores sociales en los medios de comunicaciones, en ese sentido las famosas redes, contribuyen en ese esfuerzo.

3.6.1. REALIDAD DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

La implementación y el desarrollo de la democracia participativa ha servido para abrir espacios a las diversas culturas, a la diversidad, a “todas las sangres” como decía José María Arguedas, para dar oportunidad por lo menos a elementos

iniciales de un poder a sectores de la población tradicionalmente excluidos o discriminados, pero que al tomar conciencia de que es posible avanzar a mayores espacios y mayor apertura del Estado (gobiernos regionales, gobiernos locales), buscan ser escuchados y ser atendidos en sus derechos.

Sin embargo, también es bueno reconocer, que la participación ciudadana ha tenido un desarrollo desigual, dado que, mientras a nivel nacional sus efectos han sido precarios, en los ámbitos locales y regionales ha logrado desarrollos importantes. Los procesos de elaboración participativa de planes de desarrollo local, presupuestos participativos, cabildos abiertos, rendiciones de cuentas son una expresión abierta de la democracia que permiten abrir nuevos escenarios para el control ciudadano y para el manejo transparente de los recursos, pero en esa diversidad de opciones el presupuesto participativo, es el más importante.

Fuentes Berain, Rossana; Laveaga, Gerardo (2006) señalan que “existe una creciente parte de la ciudadanía que se involucra, de manera constante, no intermitente, en asuntos locales e incluso en los nacionales que le son de interés” (p.21)

Sin embargo, la participación ciudadana en estos espacios corre el riesgo de ser instrumentalizada o utilizada con propósitos no democráticos, reduciéndola a ser espacios de información, deliberativos, incluso formales; y sus acuerdos no tengan carácter vinculante, que de hecho no lo son, pero que por el respeto a la ciudadanía, las autoridades debieran considerar si es que realmente están comprometidos con el desarrollo y tienen claridad sobre el fin supremo de la sociedad y del Estado peruano, en el sentido de la búsqueda permanente del bienestar de las personas.

Por otro lado, es también necesario observar, que en estos espacios también existen prácticas negativas y que son aprovechadas por los menos, pero que están presentes distorsionando la esencia del proceso cuando observamos a grupos de interés que están cada vez más cautivos de estas oportunidades y que se irrogan la representación o se reclaman ser los voceros del pueblo.

Otro aspecto es el referente a la participación como mecanismo para la asignación o distribución de recursos, y aquí existen un gran problema,

considerando sobre todo que existen recursos escasos para atender todas las demandas y necesidades de la ciudadanía al mismo tiempo, ahí se observa la carencia o falta de criterios de planificación, o de entendimiento de que los proyectos de impacto o los llamados “proyectos estratégicos”, pueden ser la base para resolver otros problemas colaterales, pero lamentablemente predomina la mirada de corto plazo o del hoy para dejar de lado las soluciones más pensadas.

La participación como expresión de la lucha por "democratizar la democracia" debe considerarse como un instrumento de cambio en las relaciones de poder y como mecanismo para el surgimiento de una nueva cultura política en la cual la ciudadanía participe en la decisión de los asuntos públicos y en el control efectivo y vinculante a la gestión de los servidores estatales.

Si bien existe un marco legal que promueve la participación en los procesos del presupuesto participativo, éste no asegura que la participación ciudadana sea reconocida como un factor determinante en la conducción democrática de la gestión local/regional. Esto trae como resultado el que la ciudadanía tenga que bregar para participar. En el caso del presupuesto participativo, la democratización de las decisiones sobre los montos del presupuesto a concertar está limitada a los recursos de inversión, y encima referida a porcentajes ya recortados por la decisión de la autoridad local o regional. ¿Qué de participativo se ha instaurado en estos procesos?

Las prácticas de participación de los diversos actores de la sociedad civil, específicamente de las organizaciones de base, respecto a estos procesos, expresan que el derecho a la participación en los asuntos públicos se mueve pendularmente entre la apertura de nuevos espacios y la exclusión de la ciudadanía. La primera, se manifiesta en las diversas formas de ejercicio de la ciudadanía que se están generando en los espacios locales. La segunda, en los escasos y frágiles canales que viabilicen intereses y la falta de voluntad política para crearlos.

García (2004), manifiesta:

En el caso de los presupuestos participativos, estamos ante un proceso nuevo que se espera que cada vez sea más eficiente, transparente y

participativo. Por ello creemos que una de las formas de ir consolidando y ampliando la participación de la ciudadanía se da a través de la vigilancia ciudadana de la gestión local/regional, y en específico del presupuesto participativo”. (p. 10)

La ciudadanía exige conciencia de pertenencia, el sistema democrático no podría desarrollarse y funcionar. En términos sustantivos, la ciudadanía se refiere a esta conciencia de pertenencia, es decir, al status de miembro de una determinada comunidad política, con derechos y deberes definidos, los mismos que son iguales para los ciudadanos de una comunidad.

Si los ciudadanos no participan en los asuntos públicos, no habrá pluralidad de ideas ni debate sobre los temas de interés común, lo que facilita la imposición de medidas autoritarias.

3.6.2. FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Sani, (2002) reconoce tres formas de participación política dependiendo de la capacidad de respuesta del ciudadano y de su actuar.

En primer lugar, está la participación definida como de presencia; aquí el ciudadano presenta comportamientos pasivos, simplemente recibe y no hace ninguna aportación, como por ejemplo cuando recibe algún mensaje político voluntariamente, pero sin aportar nada.

La segunda forma de participación la llama de activación, donde el ciudadano lleva a cabo una serie de actividades políticas de manera definitiva o intermitentemente como por ejemplo el proselitismo o la participación en protestas.

Por último, nos presenta la forma de participación, donde el ciudadano participa en actividades políticas directa o indirectamente, en la mayoría de los casos, según Sani (2002: p. 1137), señala que:

La participación se da de manera indirecta y sola ahí donde el círculo político es pequeño, el ciudadano común y corriente participa de manera directa. Aquí encontramos el ejemplo de la toma de decisiones que sean vinculantes para

toda la sociedad. Esta clasificación también considera un grado de subjetividad, pues depende en gran medida si dentro del sistema político que se analice, existen los canales tanto legales como materiales para que el ciudadano pueda participar.

TIPO	CARACTERÍSTICA	ACCION	POSICION
Plano de la no-participación:	Manipulación Terapia	Participación como elector solo en procesos electorales formales	La gente no participa en el diseño y gestión de los programas, sino se deja llevar simplemente por los hechos.
Plano de la participación simbólica	Información Consulta Apaciguamiento	Opinión y reclamo.	Los ciudadanos hacen escuchar su voz e, incluso, son escuchados. Sin embargo, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se toman en cuenta.
Plano del poder ciudadano	Consenso Poder delegado Control ciudadano	Los participantes son protagonistas del destino de la comunidad o de un proyecto colectivo.	La ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo, o mediante la auténtica delegación del poder.

Fuente: Sani. Participación Ciudadana.

Mucho más objetivamente y enfocado a las experiencia de participación ciudadana en los procesos participativos, Stephanie McNulty (2007), en el estudio sobre: Participación Ciudadana en el Perú: Disputas, Confluencias y Tensiones, concluye lo siguiente: “que estos mecanismos pueden tener éxito si están apoyados por una sociedad civil altamente organizada y cohesionada, y apoyados por una sociedad civil altamente y si además cuentan con el Apoyo político activo de las autoridades locales” (p.15)

3.6.3. AUTORIDADES Y PARTICIPACION CIUDADANA

Evidentemente, en nuestro país, podemos identificar una heterogeneidad de posiciones venidas desde las autoridades respecto a los procesos de participación ciudadana, entre los cuales podemos encontrar a quienes lo promueven, lo practican, y respetan sus acuerdos, que probablemente sean los menos; hay de los otros que se sienten obligados a cumplir con esta formalidad, y que en la primera oportunidad que tienen para incumplirlos lo hacen sin respetar los acuerdos del proceso; y hay quienes no les interesa el proceso y se limitan a actuar como si fueran los únicos o los abanderados de las soluciones de los problemas y son ellos quienes gobiernan en nombre de los intereses de la población.

Las siguientes frases expresan la diversidad de estas posiciones:

- El público es ignorante y/o apático.
- El costo del tiempo que hay que invertir en el proceso de participación es desproporcionado respecto a los beneficios esperables.
- Los gestores suelen considerar que son los que tienen la responsabilidad de emitir un juicio profesional.
- Se tiende a considerar que las instituciones gubernamentales tienen obligaciones legales que no pueden ser transferidas a nadie.
- Posibilidades de manipulación de los foros que se constituyan por grupos de intereses particulares.

Ciertamente, a muchas autoridades no les conviene que importante número de ciudadanos participe de manera inteligente, crítica, propositiva, a pesar de que desde sus posiciones hablan con frecuencia de la importancia de la participación ciudadana, no se aprecia una práctica real de inclusión de amplias capas de la sociedad civil en la toma de decisiones, a pesar de que existen esfuerzos que destacan la importancia de la participación y consenso, no se pueden identificar mecanismos efectivos de inclusión en política local. “El ciudadano favorito de las autoridades es el idiota, o sea, quien anuncia con fatuidad: “yo no me meto en política” (Savater 2007: p. 163)

Si bien es creciente la toma de conciencia sobre el derecho y, al mismo tiempo, el deber de la participación, en la práctica predomina el carácter voluntario y quienes participan constituyen aún una minoría del conjunto de la población.

La participación puede ser individualizada o a través de las organizaciones sociales. Estas últimas, conforme a las reglas de juego que establezcan las municipalidades, acreditan representantes ante los CCLs o los procesos de planeamiento concertado, presupuesto participativo y comités de gestión sobre temas diversos como la promoción de las economías locales, el turismo, la educación, la salud, entre otros.

Lógicamente, participan comparativamente más los segmentos sociales que necesitan apoyo del Estado, entre ellos, organizaciones vinculados con el vaso de leche y programas alimentarios, padres de familia que requieren dotar a sus hijos de mejores escuelas, pequeños productores y comerciantes, jóvenes que gestionan infraestructura deportiva, organizaciones que gestionan la dotación de servicios básicos. Un aspecto a precisar es que la larga historia de asistencialismo y paternalismo ha condicionado, incluso en sectores pobres, la práctica de pedir o exigir el acceso a servicios o bienes públicos, sin expresar voluntad de apoyo al desarrollo comunal.

Sin embargo, la participación adolece de diversas dificultades. En efecto, en los procesos de presupuesto participativo, por ejemplo, existe aún una limitada participación relacionada con la inexistencia de una institucionalidad representativa, falta de credibilidad en el proceso participativo, poca difusión del proceso, o inexistencia de prácticas y experiencias de negociar intereses o renunciar beneficios particulares o zonales a favor de los sectores más pobres de la población.

Participan menos los representantes de las comunidades distantes a las capitales distritales o provinciales, también existen una cierta pérdida de confianza de la población en los procesos de concertación, cuando sus requerimientos de recursos para proyectos no pueden ser atendidos.

Se aprecia aún que los agentes participantes priorizan acciones de las organizaciones que representan, que no siempre coinciden con aspiraciones colectivas. Atención especial merece la no participación de los partidos políticos, hecho que limita las posibilidades de cambio de la cultura política. Se puede afirmar que en todas las experiencias la participación de las mujeres es significativamente menor a la de los varones, aunque se aprecia una débil tendencia a disminuir estas brechas, pero la representación de género sigue siendo muy desigual. La participación de los jóvenes sigue siendo escasa o minoritaria en los presupuestos participativos (Colectivo Interinstitucional 2007: p. 20)

3.6.4. VIGILANCIA CIUDADANA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La Ley Marco de Presupuesto Participativo 28056 señala que:

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil..." (Art. 1). Y que este proceso debe asegurar "la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de su gestión. (Art. 2).

En esa perspectiva la vigilancia ciudadana al presupuesto participativo se entiende como un derecho ciudadano y una forma de participación directa que la población organizada puede emprender para fiscalizar o controlar la gestión del proceso de programación participativa del presupuesto.

El fin de la vigilancia es alcanzar el cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados, asegurar la distribución y ejecución equitativa, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, y promover mejores condiciones de vida de la población y fortalecer sus capacidades como base del desarrollo regional o local.

Definitivamente, el proceso de programación del presupuesto participativo debería reforzar la relación entre el Estado y la sociedad, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utiliza los mecanismos de la democracia directa y

democracia representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas.

En este marco debe ubicarse la vigilancia ciudadana como un mecanismo que refuerce las relaciones constructivas entre el Estado y la sociedad civil, entre las autoridades regionales o locales, los representantes de las instancias de coordinación, los agentes participantes, y la población en general.

En ese sentido la vigilancia ciudadana al presupuesto participativo debería apuntar también a convertirse en un mecanismo de control o seguimiento a los niveles de concertación, de gobernabilidad local o regional, de democratización de la gestión pública, y del carácter democrático de la representación de los agentes participantes.

La vigilancia ciudadana debe ser concebida como un momento clave del desarrollo local o regional. Su objetivo es vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo señaladas en la planificación local/regional y el buen uso de los recursos asignados. No debemos perder de vista esta relación entre desarrollo y la vigilancia ciudadana.

Al respecto consideramos que se debe tener en cuenta los siguientes elementos:

- a) Contexto de la vigilancia: ¿qué espacios: regionales, locales, zonales?;
- b) Actores de la vigilancia: ¿quiénes hacen la vigilancia? y ¿a quiénes se vigila?;
- c) Objetos de vigilancia: ¿qué aspectos del presupuesto participativo se vigilan?;
- d) Información: ¿qué información se requiere, ¿qué hacer con ella y cómo publicitaria?;
- e) Canales de recepción de recomendaciones y propuestas: ¿cómo encausar las denuncias y recomendaciones? y ¿qué acciones de incidencia seguir para canalizar las propuestas?

La vigilancia ciudadana del presupuesto participativo debe centrarse en la fiscalización y control del cumplimiento de los acuerdos establecidos en el proceso de programación entre las autoridades y los agentes participantes, cumplimiento que debe traducirse en la ejecución eficiente, eficaz y transparente de los proyectos y recursos asignados. La participación efectiva de la ciudadanía y la voluntad política de las autoridades contribuirán en esta medida al desarrollo esperado.

3.7. CIUDADANIA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Horrach, (2009) señala:

Aunque el concepto de ciudadanía se relaciona habitualmente con el ámbito de la modernidad, su nacimiento se produjo realmente mucho antes, concretamente hace unos 2.500 años, en la época de la Grecia clásica. Poco a poco, tras muchos esfuerzos y vaivenes, la idea de ciudadanía ha ido ampliando su vigencia y afectando cada vez a más esferas de la realidad. También ha ido ampliando los derechos vinculados al concepto en sí, de manera que, si en un principio sólo se beneficiaba de ellos una pequeña élite, más recientemente el marco se ha ampliado de manera notable, hasta alcanzar una igualdad considerable. En este sentido podemos hablar, incluso, de un progreso que se ha ido encaminando, en etapas ya muy cercanas, hacia una “ciudadanía universal” que trasciende diferencias nacionales, religiosas o culturales.

3.7.1. CONCEPTO DE CIUDADANIA.

Etimológicamente el termino ciudadanía proviene de la palabra ciudad, pues eran precisamente las ciudades, por su condición histórica de las unidades políticas más importantes, las que determinaban la conexión entre las personas debido al lugar de origen”. Lermo (2009: p. 31)

Marcial Rubio Correa (1999), define a la ciudadanía como un “vínculo político entre el ser humano y un estado, mediante el cual dicho ciudadano forma parte de la comunidad política; es decir, del pueblo del estado y, en consecuencia, puede ejercitar derechos políticos dentro de él” (p. 118)

Salcedo (2002), al respecto indica:

Ciudadano es aquella persona que conoce la constitución y las leyes principales que nos rigen, y que, por tanto, asume una relación clara con su país, que lo faculta a tener derechos exigibles, pero también lo compromete a un conjunto de deberes que cumplir. (p. 36)

De ello se colige que ciudadano es la persona que es capaz de ejercer derechos, pero también obligaciones, y que su pertenencia al Estado lo obliga a formar parte de la toma de decisiones en un momento determinado.

No puede haber ciudadanía, solo que exige derechos, y que mira de espaldas lo que ocurre en su vecindario, en su barrio o en el distrito y más aún en la región y el país, el verdadero ciudadano es aquel que reconociendo su pertenencia a una comunidad se organiza, se preocupa por buscar soluciones a los problemas a plantear propuestas de solución y a contribuir a ese desarrollo que todos anhelamos.

En esa línea, ser ciudadano o ciudadana implica poseer un sentimiento de pertenencia a una colectividad y tener el reconocimiento de esa colectividad a la que se pertenece. La pertenencia y el reconocimiento plantea deberes y derechos, consecuentemente otorga la posibilidad el derecho de reclamar, exigir, proponer, decidir, y por lo tanto salir del plano subordinado o de la actitud pasiva a una posición activa, que refleje aquello que es de interés común y busca el bienestar de las mayorías.

3.7.2. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

La Constitución de 1993 definió un conjunto de derechos de participación ciudadana, que anteriormente se encontraban limitadas solo al acto de participar en elecciones o a votar para elegir las autoridades de los diferentes niveles de gobierno. Esta realidad ha cambiado notablemente, hay un mayor activismo y una mayor exigencia en la toma de decisiones.

Es importante reconocer que el ciudadano no tiene canales para llegar al Estado a través de la democracia representativa, consecuentemente se deben crear canales de participación popular a través de espacios que se han ido conquistando

y se han normado en nuestro país: planes de desarrollo concertados, presupuestos participativos y otros mecanismos que han hecho posible la integración de importantes sectores a la discusión de los problemas que los afectan. Se concluye entonces que es importante democratizar las relaciones del Estado más allá de la democracia representativa.

Sánchez Gonzales (2015), manifiesta: “La participación ciudadana en todo caso “es el control social de la gestión del gobierno no es otra cosa que el derecho legítimo de los ciudadanos a exigir resultados concretos y cuentas claras a sus gobernantes”. (p.51)

Una verdadera ciudadanía es consecuentemente entender que su participación en la vida política, social, cultural tiene importancia y trascendencia sobre todo cuando se trata de su propio futuro y el de los demás, y que si es capaz de intervenir en asocio y cooperación con otros, de crear, modificar o conservar el orden social en el que quiere vivir y proteger para hacer posible la dignidad de todos, entonces debe participar para hacer posible la exigencia de sus derechos humanos.

Ello también es compatible con la idea de que el orden de cosas en el que vivimos no son parte de la naturaleza propiamente dicha sino la creación de las sociedades, y si como sociedad queremos ser mejores y peor aún si ese orden es centralista, injusto, y que no produce e dignidad, se puede transformar y crear uno nuevo pero siempre de manera organizada. En ese sentido lo que nos hace ciudadanos es poder ser parte del cambio, poder participar, poder modificar o crear algo distinto y mejor

La participación ciudadana en la toma de decisiones eleva la dignidad de las personas y le abre posibilidades de desarrollo y realización, por ello es un aspecto importante en el desarrollo de las sociedades, sin embargo, este no es desde ya, un proceso homogéneo o uniforme pues habrán diferentes y diversas formas de intervención o participación que van desde la participación en la simple consulta cada cierto periodo, habrán otros que participan colaborando, otros coordinando, hasta otros que logran la representación política.

3.7.3. EL PODER EN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

En la práctica política del día a día, lo que está en juego es la relación de poder, más aun cuando se trata de espacios donde se pone en cuestión la toma de decisiones, precisamente el espacio del presupuesto participativo implica de alguna manera la socialización del poder, pues ese poder privativo, o privilegiado que anteriormente tenían las autoridades ahora debe ser compartido con la ciudadanía organizada, pues ya no es solo la autoridad quien decide sino también los agentes participantes.

Pablo Lucas Verdú, (citado por Castiglioni, 2014: p.1) precisa que "el poder es la capacidad de una persona o conjunto de personas de imponer sus decisiones a una comunidad, determinando su obediencia y garantizándola".

Burdeau (1984), destacado investigador de las relaciones de poder y el poder señala, manifiesta:

El fenómeno del poder no es exclusivo de la sociedad política. Toda agrupación organizada en forma durable para la obtención de un fin determinado, tiene un poder. Para que se exija poder se tiene que tener autoridad que nace del cargo. El poder municipal nace de la ley, que se expresa en la voluntad de las personas de elegir a sus representantes por cierto tiempo y deben cumplir sus atribuciones y funciones dentro de los márgenes de la ley". (p. 27)

Lo anterior nos permite señalar que, si bien es cierto, el poder nace de un reconocimiento de la ley, debe también tenerse en consideración aquel poder que sin ser legal es legítimo y que nace de la fuerza de la voluntad de participación y que se sustenta solo en la ley del derecho constitucional a formar parte de la toma de decisiones.

El proceso de presupuesto participativo es un espacio para poner en juego las relaciones de poder, desde las representaciones de las organizaciones, hasta la relación entre los representantes y las autoridades, pues en ella se expresan los intereses políticos, económicos, sociales, culturales, ideológicos, religiosos, y que le otorgan significación y visibilidad a los derechos humanos de los niños,

de los adolescentes, de las personas con discapacidad, a los productores, a los microempresarios, a los transportistas, a los ambientalistas en fin a todo ese conjunto diverso y complejo de la sociedad que tiene la oportunidad de hacer visible su voz y sus reivindicaciones y que muchas veces tiene que hacerlo confrontando el poder instituido, incluso confrontándose entre ellos mismos o negociando parcial o temporalmente sus demandas.

Sin embargo, debe llamarse la atención en el sentido de que en el espacio de presupuesto participativo si bien está presente la lógica del poder, hay mucho todavía que avanzar en ese proceso pues subsisten debilidades o limitaciones en relación a cómo funciona el Estado, o sobre cuáles son sus regulaciones para el manejo de la cosa pública, por ello hay todavía un poder limitado o como diría Sartori (2010) cuando expresa que “un poder sin saber, es un poder limitado y circunscrito por propia falta de conocimientos. Pero un poder asistido por el saber se convierte en ipso en un poder potencialmente ilimitado” (p. 330)

IV. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Banco Mundial (2010): Evaluación del Presupuesto Participativo y su vinculación con el presupuesto por resultados: “A pesar de los logros alcanzados, los resultados de la implementación del PP son motivo de debate. Se discute sobre la representatividad y legitimidad de la participación, la posible influencia del PP en la fragmentación de la inversión pública en el nivel sub nacional, la baja incidencia de las actividades de rendición de cuentas y vigilancia, la débil integración del PP con el ciclo general de presupuestación e inversión y la poca visión estratégica de la presupuestación en los procesos participativos”

Cristina Bloj (2009) El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias: El “presupuesto participativo” es un enfoque alternativo a la presupuestación tradicional que promueve la confluencia de la esfera política y la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones que compromete una parte o porcentaje del presupuesto de un determinado nivel de gobierno. Si bien existen casos de implementación a escala regional, las expresiones más exitosas se observan a nivel municipal-local.

Nelson Schak Yalta (2005) La programación Participativa del Presupuesto en el Perú: Primeras Lecciones de un proceso de concertación: “La participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre cómo asignar los recursos públicos, requiere para su implementación exitosa y consolidación en el tiempo, no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una decidida voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas y de gestión en los órganos subnacionales de gobierno y en la burocracia en general; de forma tal, que este proceso participativo sea un mecanismo legítimo, eficiente y ágil para lograr consensos básicos, acuerdos y compromisos en materia de asignación de recursos públicos y privados. (...)”

V. OBJETIVOS.

5.1. OBJETIVO GENERAL.

5.1.1. Identificar las características de los procesos de presupuesto participativo en la gestión del desarrollo en los gobiernos locales de Arequipa.

5.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- a) Precisar los resultados o avances en la gestión del desarrollo como consecuencia de los procesos de presupuesto participativo en los gobiernos locales de Arequipa.
- b) Determinar la importancia de los procesos de presupuesto participativo en la gestión del desarrollo en gobiernos locales de la región Arequipa.
- c) Identificar el número de proyectos de presupuesto participativo que administran las municipalidades de la provincia de Arequipa.

VI. HIPOTESIS

6.1. Dado que, desde el 2003 existe la norma para que el presupuesto participativo permita la participación ciudadana en las decisiones, y se minimice la discrecionalidad de los alcaldes. Es probable que, a la fecha no se estén llevando de forma adecuada los procesos de presupuesto participativo.

Principio: teniendo en cuenta que:

- a) Es responsabilidad de los gobiernos locales promover espacios de participación ciudadana para la toma de decisiones.
- b) La implementación y puesta en práctica de procesos de presupuesto participativo es una herramienta que permite recuperar uno de los valores fundamentales de la práctica democrática: la legitimidad social de las decisiones; brindando un espacio para el ejercicio de una ciudadanía protagonista y generando al mismo tiempo una mayor confianza e involucramiento en las acciones de gobierno.
- c) Los procesos de presupuesto participativo en sus experiencias iniciales constituyen un referente positivo en la gestión del desarrollo local.

Es probable que:

El desarrollo de procesos de presupuesto participativo en gobiernos locales de la provincia de Arequipa para el año 2015, en el marco de principios de transparencia, participación social, equidad, y solidaridad contribuye a minimizar la discrecionalidad en la ejecución del gasto por parte de las autoridades, para priorizar proyectos orientados a resolver problemas relevantes planteados por la ciudadanía organizada.

VII. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

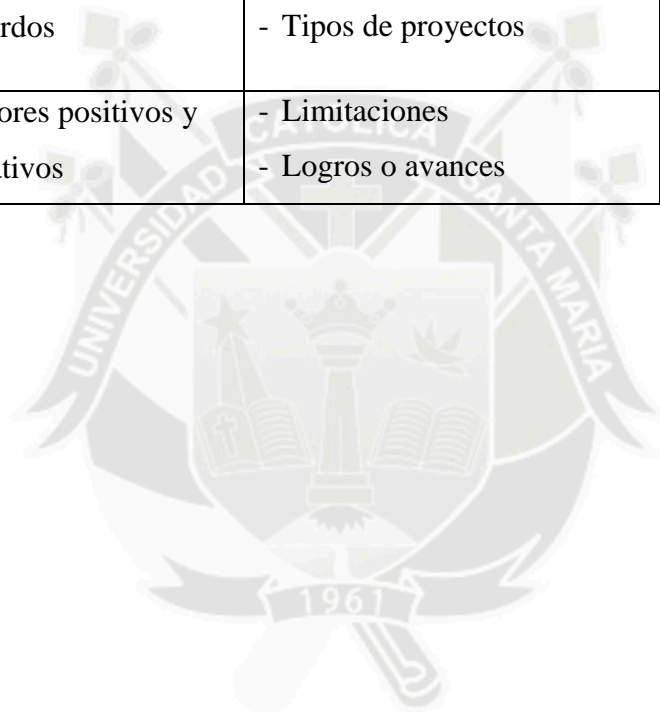
7.1. OPERACIONALIZACION DE VARIABLES

Tipo	Variable	Indicadores	Sub-indicadores
VARIABLE UNICA	Presupuesto participativo en la Gestión del Desarrollo en Gobierno Locales de la provincia de Arequipa	Convocatoria	Procedimientos Plazos.
		Fases	Preparación Concertación Coordinación Formalización
		Asignación presupuestal	Gastos de inversión Gastos corrientes
		Ejecución presupuestal	Plazos % de ejecución
		Fuentes de financiamiento	Canon minero Regalías mineras Canon hidro energético Canon pesquero FONCOMUN
		Participación Ciudadana	Número de participantes Representatividad Genero
		Priorización de proyectos	Número de proyectos Tipo de proyectos Líneas de inversión. Asignación de presupuesto Formas de asignación
		Cumplimiento de acuerdos y compromisos	Porcentajes Tipos de proyectos
		Factores positivos y negativo	Condiciones básicas Limitaciones Logros o avances
		Desarrollo Local	Cierre de brechas

7.2. CUADRO DE SISTEMATIZACIÓN DE TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

TIPO	VARIABLE	INDICADORES	SUB-INDICADORES	TECNICAS	INSTRUMENTOS
VARIABLE UNICA	El desarrollo de procesos de presupuesto participativo en gobiernos locales de la provincia de Arequipa para el año 2015, en el marco de principios de transparencia, participación social, equidad, y solidaridad contribuye a minimizar la discrecionalidad en la ejecución del gasto	• Convocatoria	- Procedimientos - Plazos.	- Revisión Documental - Encuesta	Fichas documentales Cuestionario
		• Fases	- Preparación - Concertación - Coordinación - Formalización	- Revisión Documental: - Aplicativo Informático del MEF - Encuesta	Fichas documentales Cuestionario
		• Asignación presupuestal	- Gastos de inversión - Gastos corrientes	- Revisión portal de Transparencia del MEF	Fichas documentales Cuestionario
		• Ejecución presupuestal	- Plazos - % de ejecución	- Portal de Transparencia del MEF - Encuesta	Fichas documentales Cuestionario
		• Fuentes de financiamiento	- Canon y sobrecanon - FONCOMUN	- Portal de Transparencia del MEF	Fichas documentales Cuestionario
		• Participación Ciudadana	- Número de participantes - Representatividad - Genero	- Aplicativo Informático del MEF - Encuestas	Fichas documentales Cuestionario
		• Priorización de proyectos	- Número de proyectos - Tipo de proyectos	- Actas de Presupuesto - Aplicativo Informático	Fichas documentales Cuestionario

por parte de las autoridades para priorizar proyectos orientados a resolver problemas relevantes planteados por la ciudadanía organizada		- Líneas de inversión. - Asignación de presupuesto	del MEF - Encuestas	
	• Cumplimiento de acuerdos	- Porcentajes - Tipos de proyectos	- Aplicativo Informático del MEF - Encuestas	Fichas documentales Cuestionario
	• Factores positivos y negativos	- Limitaciones - Logros o avances	- Revisión bibliográfica - Encuestas	Fichas bibliográficas Cuestionario



7.3. INSTRUMENTOS PARA RECOJO DE INFORMACION

ANALISIS DE ASIGNACION PRESUPUESTAL

Estimación de Recursos para el PIA según distrito y fuente de financiamiento año 2016

DISTRITO	CANON				FONCOMUN	%
	MINERO	REGALIAS MINERAS	HIDRO ENERGETICO	PESQUERO		
ALTO SELVA ALEGRE						
AREQUIPA						
CAYMA						
CERRO COLORADO						
CHARACATO						
CHIGUATA						
JACOBO HUNTER						
J.L. BUSTAMANTE						
LA JOYA						
MARIANO MELGAR						
MIRAFLORES						
MOLLEBAYA						

PAUCARPATA						
POCSI						
POLOBAYA						
QUEQUEÑA						
SABANDIA						
SACHACA						
SAN JUAN DE SIGUAS						
SAN JUAN DE TARUCANI						
SANTA ISABEL DE SIGUAS						
SANTA RITA DE SIGUAS						
SOCABAYA						
TIABAYA						
UCHUMAYO						
VITOR						
YANAHUARA						
YARABAMBA						
YURA						
TOTAL						

7.4. Presupuesto Ejecutado realmente transferidos a Gobiernos Locales año 2016

DISTRITO	CANON				FONCOMUN	%
	MINERO	REGALIAS MINERAS	HIDRO ENERGETIC O	PESQUER O		
ALTO SELVA ALEGRE						
AREQUIPA						
CAYMA						
CERRO COLORADO						
CHARACATO						
CHIGUATA						
JACOBO HUNTER						
J.L. BUSTAMANTE						
LA JOYA						
MARIANO MELGAR						
MIRAFLORES						
MOLLEBAYA						
PAUCARPATA						
POCSI						

POLOBAYA						
QUEQUEÑA						
SABANDIA						
SACHACA						
SAN JUAN DE SIGUAS						
SAN JUAN DE TARUCANI						
SANTA ISABEL DE SIGUAS						
SANTA RITA DE SIGUAS						
SOCABAYA						
TIABAYA						
UCHUMAYO						
VITOR						
YANAHUARA						
YARABAMBA						
YURA						
TOTAL						

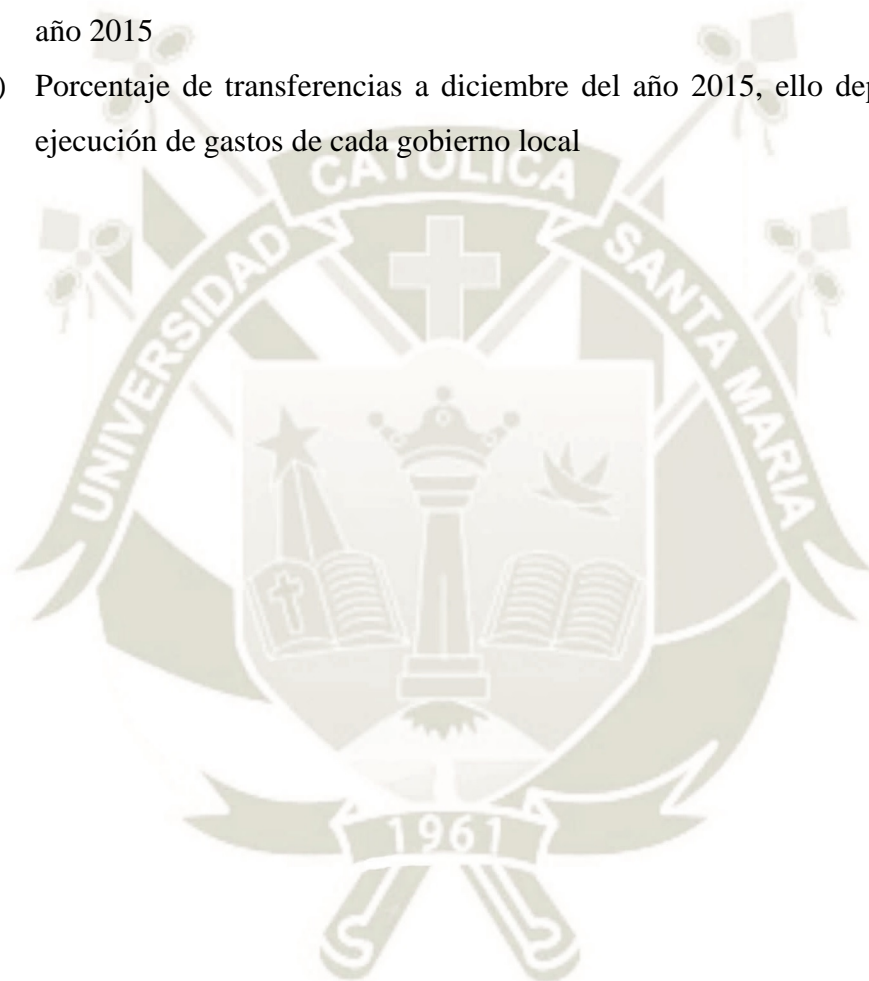
**7.4.1. DIFERENCIA DE PRESUPUESTO ESTIMADO (2015) Y
PRESUPUESTO EJECUTADO (2016)**

VARIABLE	MINERO	REGALIAS MINERAS	HIDRO ENERGETICO	PESQUERO	FONCOMUN
PUBLICADO					
EJECUTADO					
DIFERENCIA					

**7.4.2. ANÁLISIS COMPARATIVO APLICATIVO INFORMATICO
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y PORTAL DE TRANSPARENCIA.**

DISTRITO	PPTO INVERSION 2014 (1)	Nº PROY. (2)	PRESUPUESTADO 2015 (3)	GIRADO 2015 (4)	% (5)
ALTO SELVA ALEGRE					
AREQUIPA					
CAYMA					
CERRO COLORADO					
CHARACATO					
CHIGUATA					
JACOBO HUNTER					
JOSE LUIS BUSTAMANTE					
LA JOYA					
MARIANO MELGAR					
MIRAFLORES					
MOLLEBAYA					
PAUCARPATA					
POCSI					
POLOBAYA					
QUEQUEÑA					
SABANDIA					
SACHACA					
SAN JUAN DE SIGUAS					
SAN JUAN DE TARUCANI					
SANTA ISABEL SIGUAS					
SANTA RITA DE SIGUAS					
SOCABAYA					
TIABAYA					
UCHUMAYO					
VITOR					
YANAHUARA					
YARABAMBA					
YURA					
TOTAL					

- (1) Se considera solo las fuentes de canon, regalías, canon hidro energético, canon pesquero. Resolución Directoral N° 013-2014-EF/50.01
- (2) Los proyectos priorizados y que constan en las actas ubicadas en el aplicativo informático del presupuesto participativo.
- (3) Monto que los agentes participantes consideraron podría invertirse en la ejecución de proyectos
- (4) Corresponde a lo realmente girado a nombre de las municipalidades a diciembre del año 2015
- (5) Porcentaje de transferencias a diciembre del año 2015, ello depende del nivel de ejecución de gastos de cada gobierno local



7.5. ANÁLISIS DEL APLICATIVO INFORMATICO PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

NUMERO DE PROYECTOS APROBADOS SEGÚN DISTRITO Y LÍNEA DE INVERSIÓN

DISTRITO	SALUD	SANEAMIENTO	EDUCACION	VIAL	MEDIO AMBIENTE	PROMOCION SOCIAL	ECONOMCIO PRODUCTIVO	OTROS	TOTAL	%
1) Arequipa										
2) Alto Selva Alegre										
3) Cayma										
4) Cerro Colorado										
5) Characato										
6) Chiguata										
7) Jacobo Hunter										
8) J.L Bustamante										
9) La Joya										
10) Mariano Melgar										
11) Miraflores										
12) Mollebaya										
13) Paucarpata										
14) Pocsi										
15) Polobaya										
16) Quequeña										
17) Sabandia										
18) Sachaca										
19) San Juan de Sigwas										
20) San Juan de Tarucani										
21) Santa Isabel Sigwas										
22) Santa Rita de Sigwas										
23) Socabaya										
24) Tiabaya										
25) Uchumayo										
26) Vitor										
27) Yanahuara										
28) Yarabamba										
29) Yura										
TOTAL										
PORCENTAJE										

Fuente: Aplicativo Informático Presupuesto Participativo MEF

7.6. PROYECTOS PRIORIZADOS SEGÚN LINEA DE INVERSIÓN Y/O SECTOR PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2015

Línea de inversión	Nº	%
Infraestructura de Salud: Construcción y/o ampliación de Centros y Puestos de Salud.		
Saneamiento: Construcción y/o ampliación de sistemas de Agua Desagüe		
Infraestructura Educativa: Aulas, Laboratorios, Losa Deportiva, Malla Rachel		
Infraestructura Vial: Apertura de Trochas Carrozables, Bermas y Veredas, Asfaltado		
Infraestructura Recreativa; Campos Deportivos, Parques, Losa Deportiva.		
Programas de Promoción Social: Programas de Capacitación, Implementación de Comedores, etc.		
Infraestructura Económica Productiva: Centros de Acopio, Canales, Reservorios y otros		
Otros: Locales comunales, cercos perimétricos, Iglesias.		
TOTAL		

Fuente: Aplicativo Informático Presupuesto Participativo MEF

**7.7. PROVINCIA DE AREQUIPA: AGENTES PARTICIPANTES SEGÚN
DISTRITO Y SEXO**

DISTRITO	F	M	TOTAL	%
1) Arequipa				
2) Alto Selva Alegre				
3) Cayma				
4) Cerro Colorado				
5) Characato				
6) Chiguata				
7) Jacobo Hunter				
8) J.L Bustamante				
9) La Joya				
10) Mariano Melgar				
11) Miraflores				
12) Mollebaya				
13) Paucarpata				
14) Pócsi				
15) Polobaya				
16) Quequeña				
17) Sabandia				
18) Sachaca				
19) San Juan de Sigvas				
20) San Juan de Tarucani				
21) Santa Isabel de Sigvas				
22) Santa Rita de Sigvas				
23) Socabaya				
24) Tiabaya				
25) Uchumayo				
26) Vitor				
27) Yanahuara				
28) Yarabamba				
29) Yura				
TOTAL				
PORCENTAJE				

7.8. AGENTES PARTICIPANTES SEGÚN INSTITUCION U ORGANIZACIÓN A LA QUE REPRESENTA, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2015

Línea de inversión	N°	%
a) Asociación Civil		
b) Asociaciones de Gremios, empresariales		
c) Colegios Profesionales		
d) Funcionarios de Gobierno Local		
e) Juntas o Comités Vecinales		
f) Mesa de Concertación		
g) Organizaciones No Gubernamentales		
h) Otras Organizaciones Representativas		
i) Sindicatos de Trabajadores		
j) Otros		
TOTAL		

Fuente: Aplicativo Informático Presupuesto Participativo MEF

7.9. PARTICIPACIÓN EN PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO SEGÚN SEXO, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2015

DISTRITO	MUJERES		HOMBRES		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1) Arequipa						
2) Alto Selva Alegre						
3) Cayma						
4) Cerro Colorado						
5) Characato						
6) Chiguata						
7) Jacobo Hunter						
8) J.L Bustamante						
9) La Joya						
10) Mariano Melgar						
11) Miraflores						
12) Mollebaya						
13) Paucarpata						
14) Pocsi						
15) Polobaya						
16) Quequeña						
17) Sabandia						
18) Sachaca						
19) San Juan de Sigwas						
20) San Juan de Tarucani						
21) Santa Isabel de Sigwas						
22) Santa Rita de Sigwas						
23) Socabaya						
24) Tiabaya						
25) Uchumayo						
26) Vitor						
27) Yanahuara						
28) Yarabamba						
29) Yura						
TOTAL						

Fuente: Aplicativo Informático Presupuesto Participativo MEF

**7.10. NÚMERO DE DIAS PARA REGISTRO DE PARTICIPANTES Y
NÚMERO DE TALLERES POR PROCESO DE PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO 2015**

DISTRITO	Nº DE DIAS PARA REGISTRO DE PARTICIPANTES	Nº DE TALLERES POR PROCESO DE PPTP PTVO
1) Arequipa		
2) Alto Selva Alegre		
3) Cayma		
4) Cerro Colorado		
5) Characato		
6) Chiguata		
7) Jacobo Hunter		
8) J.L Bustamante		
9) La Joya		
10) Mariano Melgar		
11) Miraflores		
12) Mollebaya		
13) Paucarpata		
14) Pocsi		
15) Polobaya		
16) Quequeña		
17) Sabandia		
18) Sachaca		
19) San Juan de Sigwas		
20) San Juan de Tarucani		
21) Santa Isabel de Sigwas		
22) Santa Rita de Sigwas		
23) Socabaya		
24) Tiabaya		
25) Uchumayo		
26) Vitor		
27) Yanahuara		
28) Yarabamba		
29) Yura		

Fuente: Aplicativo Informático Presupuesto Participativo MEF

**7.11. NUMERO DE DIAS PARA REGISTRO DE PARTICIPANTES Y
NÚMERO DE TALLERES POR PROCESO DE PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO 2015**

DISTRITO	N° DE TALLERES POR PROCESO DE PPTP PTVO
1) Arequipa	
2) Alto Selva Alegre	
3) Cayma	
4) Cerro Colorado	
5) Characato	
6) Chiguata	
7) Jacobo Hunter	
8) J.L Bustamante	
9) La Joya	
10) Mariano Melgar	
11) Miraflores	
12) Mollebaya	
13) Paucarpata	
14) Pocsi	
15) Polobaya	
16) Quequeña	
17) Sabandia	
18) Sachaca	
19) San Juan de Sigwas	
20) San Juan de Tarucani	
21) Santa Isabel de Sigwas	
22) Santa Rita de Sigwas	
23) Socabaya	
24) Tiabaya	
25) Uchumayo	
26) Vitor	
27) Yanahuara	
28) Yarabamba	
29) Yura	
TOTAL	

Fuente: Aplicativo Informático Presupuesto Participativo MEF

**7.12.PRESUPUESTO ASIGNADO PARA INVERSION A GOBIERNOS
LOCALES PARA EL AÑO 2015**

DISTRITO	PPTO INVERSION	%
ALTO SELVA ALEGRE		
AREQUIPA		
CAYMA		
CERRO COLORADO		
CHARACATO		
CHIGUATA		
JACOBO HUNTER		
JOSE LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO		
LA JOYA		
MARIANO MELGAR		
MIRAFLORES		
MOLLEBAYA		
PAUCARPATA		
POCSI		
POLOBAYA		
QUEQUEÑA		
SABANDIA		
SACHACA		
SAN JUAN DE SIGUAS		
SAN JUAN DE TARUCANI		
SANTA ISABEL DE SIGUAS		
SANTA RITA DE SIGUAS		
SOCABAYA		
TIABAYA		
UCHUMAYO		
VITOR		
YANAHUARA		
YARABAMBA		
YURA		
TOTAL		

Fuente: Transparencia

7.13. ENCUESTA DIRIGIDA A AUTORIDADES Y/O FUNCIONARIOS DE GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA.

Estimado señor.

Me encuentro desarrollando un trabajo de investigación que me permitirá obtener mi grado académico, razón por la cual le solicito encarecidamente responder a las siguientes preguntas:

1) ¿Quiénes coordinan o son los responsables del desarrollo del presupuesto participativo?

- e) El alcalde y los Regidores en coordinación con el CCL coordinan y preparan el proceso
- f) Se encarga a una comisión de funcionarios para que realice los preparativos y las coordinaciones
- g) Se encarga y/o contrata a un consultor para que se encargue de todo el proceso
- h) Se encarga a la oficina de Planificación y Presupuesto para que prepare y dirija el proceso

2) ¿Qué autoridades participan en los talleres del proceso del presupuesto participativo?

- d) El alcalde y los regidores participan en el taller inicial y en el taller de formalización de acuerdos.
- e) El alcalde y los regidores participan en todos los talleres del presupuesto participativo.
- f) El alcalde y regidores participan pocas veces en los talleres del presupuesto participativo.

3) ¿Cómo califica el interés y participación de la sociedad civil en el proceso de presupuesto participativo?

- e) Existe mucho interés y los representantes se organizan y se registran como participantes
- f) Existe interés, pero por sus problemas internos no logran inscribirse
- g) Existe interés, pero como ya tienen resueltos sus problemas ya no se inscriben
- h) Existe interés bajo, no creen en el proceso de presupuesto participativo.

- 4) ¿En su opinión cual es la etapa más complicada del proceso de presupuesto participativo?**
- e) Convocatoria y registro de agentes participantes
 - f) El desarrollo de los talleres para identificar problemas
 - g) La rendición de cuentas
 - h) La priorización y formalización de acuerdos
- 5) ¿En su opinión los acuerdos del presupuesto participativo se cumplen?**
- e) Se cumple al 100%
 - f) Se cumple más del 80% de los acuerdos
 - g) Se cumple más del 50%
 - h) Se cumple un poco más del 30%
- 6) ¿Cuáles considera son las causas para el incumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo?**
- e) Escaso presupuesto asignado a la municipalidad
 - f) Presupuestos son irreales al momento de priorizar
 - g) Por aprovechar ofertas de cofinanciamiento
 - h) Presión de carácter social por determinados proyectos
- 7) ¿Cuál es su opinión respecto al proceso de presupuesto participativo por parte de autoridades y/o funcionarios?**
- d) Es un proceso muy bueno ayuda a priorizar y mejorar la inversión.
 - e) Es un proceso muy bueno pero que tiene que perfeccionarse
 - f) Es un proceso bueno que requiere mejorar la capacidad de concertación de la sociedad civil
- 8) ¿Qué opinión tiene sobre la calidad de los proyectos priorizados mediante el proceso de presupuesto participativo?**
- a) Ha permitido priorizar proyectos que ayudan a resolver problemas o necesidades básicas.
 - b) Los proyectos priorizados no corresponden a la oferta electoral y por la que la gente voto en la campaña.

c) Existe de todo se han priorizados problemas, pero también proyectos no necesarios

9) Según su experiencia: ¿en el presupuesto participativo se priorizan realmente proyectos para el desarrollo de las personas?

- a) Si, ayuda a resolver en gran medida problemas de necesidades básicas
- b) Se priorizan todo tipo de proyectos
- c) No ayuda mucho las autoridades imponen sus proyectos

10) ¿Considera que la práctica del presupuesto participativo está contribuyendo al cambio en la forma de gestionar los recursos del Estado?

- a) Si está cambiando, ahora hay más participación y control
- b) Ha cambiado, pero aún falta mejorar mas
- c) Ha cambiado, pero falta mayor capacitación

11) ¿Considera que el presupuesto puede mejorar la inversión de los recursos?

- a) Si ha mejorado, se prioriza lo necesario y lo que está orientado a cerrar brechas.
- b) Ha mejorado, pero existen pocos recursos para atender las prioridades
- c) Ha mejorado poco, sigue habiendo exigencias para proyectos que no resuelven problemas.

7.14. ENCUESTA DIRIGIDA A MIEMBROS DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL Y REPRESENTANTES DE SOCIEDAD CIVIL

Estimado señor.

Me encuentro desarrollando un trabajo de investigación que me permitirá obtener mi grado académico, razón por la cual le solicito encarecidamente responder a las siguientes preguntas:

- 1. ¿Cuál es su opinión sobre la convocatoria a la fase preparatoria del presupuesto participativo?**
 - a) La Municipalidad no nos convoca a la etapa de Coordinación y Preparación del Presupuesto participativo.
 - b) Nos convocan, pero, solo para aprobar la Ordenanza que reglamenta el Proceso.
 - c) Sí, nos convocan y coordinan todas las etapas del Presupuesto Participativo.
- 2. ¿Cómo aprecia usted el interés de la sociedad civil para registrarse como agente participante?**
 - a) Si existe mucho interés en registrarse y participar en el proceso.
 - b) Los líderes y dirigentes no se inscriben debido a que la municipalidad exige muchos requisitos
 - c) Existe muy bajo interés, pues la mayoría de la población ya tiene sus problemas resueltos
- 3. ¿Qué opinión le merece las acciones de capacitación que desarrolla la municipalidad sobre el presupuesto participativo?**
 - a) Las acciones de capacitación son buenas y se desarrollan diversos temas.
 - b) Las acciones de capacitación son regulares con lenguaje muy técnico o poco claro.
 - c) La capacitación es mínima, no ayuda mucho en el proceso.
 - d) No existe capacitación, pues no existe necesidad somos un distrito muy pequeño
- 4. ¿Que opinión, o como aprecia la rendición de cuentas en el proceso de presupuesto participativo?**
 - a) Si, se rinde cuentas y se entrega información del presupuesto a los participantes.
 - b) Si, se rinde cuentas, pero no nos entregan información de lo que se rinde.

- c) Si, se rinde cuentas, pero no se entiende y ocultan información que consideramos necesaria.
- d) No existe rendición de cuentas, pues no existe sociedad civil que exija.
- 5. En el proceso de presupuesto participativo: ¿se hace uso del Plan de Desarrollo Local?**
- a) Si, se distribuye y se usa el plan de desarrollo en el presupuesto participativo.
- b) Se trabaja en base al plan de desarrollo, pero no se distribuye.
- 6. En el proceso: ¿se discute y aprueban los criterios de priorización en el presupuesto participativo?**
- a) Se discute y se aprueba los criterios con todos los agentes participantes
- b) Los técnicos o Facilitadores plantean los criterios y se aprueban.
- c) No se discuten y se aplican lo que los técnicos o las autoridades nos imponen
- 7. ¿En su opinión en que porcentaje se cumplen los acuerdos de los procesos de presupuesto participativo anteriores?**
- a) Se cumplen un poco más del 80% de lo que se acuerda.
- b) Se cumple entre el 61 al 79% de lo que se acuerda en el proceso de presupuesto.
- c) Se cumple entre el 51 a 60% de lo que se acuerda en el proceso de presupuesto.
- d) Se cumple menos del 50% de lo que se acuerda en el presupuesto participativo.
- 8. ¿En su opinión qué importancia le asigna al presupuesto participativo en la gestión pública?**
- a) Importancia alta
- b) Importancia Media
- c) Importancia Baja
- 9. ¿Considera que la práctica del presupuesto participativo está contribuyendo al cambio en la forma de gestionar los recursos del Estado?**
- d) Si está cambiando mucho, ahora hay más participación y control
- e) Ha cambiado, pero aún falta mejorar mas
- 10. ¿Considera que el presupuesto puede mejorar la inversión de los recursos?**
- a) Si ha mejorado, se prioriza lo necesario y lo que está orientado a cerrar brechas
- b) Ha mejorado, pero no existen pocos recursos para atender las prioridades
- c) Ha mejorado poco, sigue habiendo exigencias para proyectos que no resuelven problemas

VIII. CAMPO DE VERIFICACION

8.1. UBICACIÓN ESPACIAL

La investigación se realizará en los 29 distritos de la provincia de Arequipa

8.2. UBICACIÓN TEMPORAL

La investigación abarca el periodo y los procesos desarrollados durante el año 2014 y corresponden al año fiscal 2015

8.3. UNIDADES DE ESTUDIO, UNIVERSO Y MUESTRA

Las Unidades de Estudio están constituidas por cada uno de los gobiernos locales de la provincia de Arequipa constituyendo un número de 29 que incluye a la capital de la provincia.

Se aplicarán encuestas a 29 autoridades y/o funcionarios de gobiernos locales, uno por cada municipalidad, asimismo a 58 participantes de los procesos representantes de sociedad civil.

FUENTES : -Aplicativo Informático del Presupuesto Participativo 2015
-Portal de Transparencia Económica del MEF
-Actas de presupuestos participativos de 29 gobiernos locales

UNIVERSO : -El universo está constituido por el número total de gobiernos locales de la provincia de Arequipa, consecuentemente no hay necesidad de establecer una muestra, en tanto analizaremos a:
-29 gobiernos locales de la provincia de Arequipa
-29 autoridades y/o funcionarios de gobiernos locales (alcaldes, regidores, o responsables de planificación y presupuesto)
-58 miembros de los CCL, y/o comités de vigilancia de la sociedad civil.

8.4. ESTRATEGIA DE RECOLECCION DE INFORMACION.

Con el propósito de lograr información que contribuya al desarrollo de la investigación aplicaremos las siguientes estratégicas:

Con relación a la revisión documental, se procederá a la revisión, análisis, comentario de las leyes o normas específicas relacionadas a los procesos de presupuesto participativo, para tal efecto los estudios del Banco Mundial, los balances del Ministerio de Economía y Finanzas, o los producidos por Organizaciones No Gubernamentales, como Propuesta Ciudadana, Red Perú.

Con relación a la información referida a actas, resultados de los procesos de presupuesto participativo, número de agentes participantes, proyectos priorizados, formalización de acuerdos se procederá a la recopilación de información del aplicativo informático del presupuesto participativo del MEF, al cual los gobiernos locales reportan de manera obligatoria.

Respecto a la transferencia de recursos a gobiernos locales se hará la revisión del portal de transparencia económica del MEF, en el mismo que se revisaran las fuentes de financiamiento y las variaciones que existen entre lo presupuestado y lo efectivamente transferido.

Con relación a información relacionada a procedimientos, percepciones del proceso, priorización, limitaciones, acuerdos, se aplicarán encuestas estructuradas dirigidas a autoridades y/o funcionarios públicos responsables de la conducción de dichos procesos y a los miembros de los CCL o Comités de Vigilancia y en su caso a participantes del presupuesto participativo, de modo que se tenga la mirada desde las autoridades y desde la sociedad civil.

8.5. METODOLOGIA DE RECOLECCION DE INFORMACION.

Con el propósito de sustentar los objetivos de la investigación, se obtendrá información relevante respecto a la asignación de presupuesto que realiza el MEF el año anterior y lo que realmente se asigna el año de ejecución a los gobiernos locales de la provincia de Arequipa del aplicativo, la misma que se encuentra en el aplicativo informático del Ministerio de Economía y Finanzas.

También se aplicará la técnica de encuesta con el propósito de obtener información de manera directa de los principales actores de los procesos de presupuesto participativo en las 29 municipalidades que forman parte de la provincia de Arequipa, los mismos que posteriormente se sistematizarán en cuadros

de datos que serán analizados de modo que nos permitan corroborar los objetivos e hipótesis de investigación.

8.6. MEDIOS

a) Recursos Humanos

Denominación	Nº	Costo Día	Días	Costo Total
Responsable del Proyecto	01	50.00	90	4,500.00
Asistente	01	20.00	60	1,200.00
Digitador, Diagramador	01	50.00	15	750.00
TOTAL	03			6,450.00

a) Recursos Materiales Bienes y Servicios

Denominación	Cantidad	Costo Total
Papel Bond A-4	2 millares	52.00
Fichas Bibliográficas y Documentales	500 unidades	100.00
Cartuchos de Tinta Impresora	08 unidades	400.00
Copias Fotostáticas	1000 unidades	100.00
Anillado	05 unidades	15.00
Movilidad	Varios	1,000.00
Empastado de Tesis	05 unidades	60.00
Equipo de Computo	90 días	100.00
TOTAL		1,827.00

b) Costo Total del Proyecto y Ejecución de la Investigación

Denominación	Costo Total
Recursos Humanos	6,450.00
Recursos Materiales Bienes y Servicios	1,827.00
Costo Total general	8,277.00

8.7. CRONOGRAMA DE TRABAJOS

ACTIVIDADES	Ene 2018	Feb 2018	Mar 2018	Abr 2018	May 2018	Jun 2018
Preparación del Proyecto						
Aprobación del Proyecto						
Recolección de Información						
Análisis sistematización de datos						
Conclusiones y Sugerencias						
Preparación del informe						
Presentación del Informe Final						

