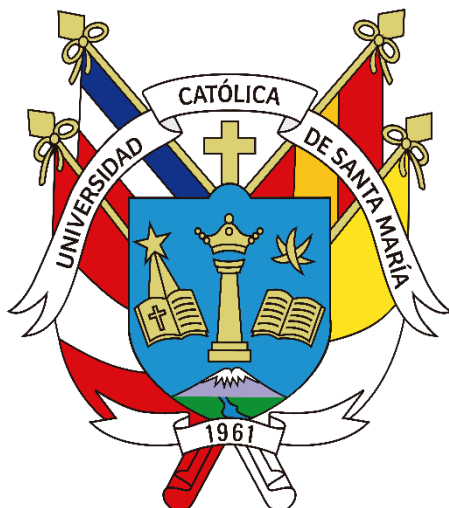


Universidad Católica de Santa María

Escuela de Posgrado

Doctorado en Derecho



**“EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LAS
MUNICIPALIDADES DISTRITALES URBANAS DE LA PROVINCIA DE
AREQUIPA”**

**Tesis presentado por el Maestro
Manrique Salinas, José Antonio
Para optar el Grado Académico de
Doctor en Derecho**

**Asesor
Dr. Polanco Gutiérrez, Carlos**

Arequipa – Perú

2023

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 28 de Marzo del 2023

Dictamen: 006050-C-EPG-2023

Visto el borrador del expediente 006050, presentado por:

2017010891 - MANRIQUE SALINAS JOSE ANTONIO

Titulado:

**EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES
URBANAS DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29520242 - FALCONI PICARDO MARCO TULIO
DICTAMINADOR**



**29435798 - MEZA FLORES EDUARDO JESUS
DICTAMINADOR**



**29259022 - RUBIO ZEVALLOS RUFO ISAAC
DICTAMINADOR**



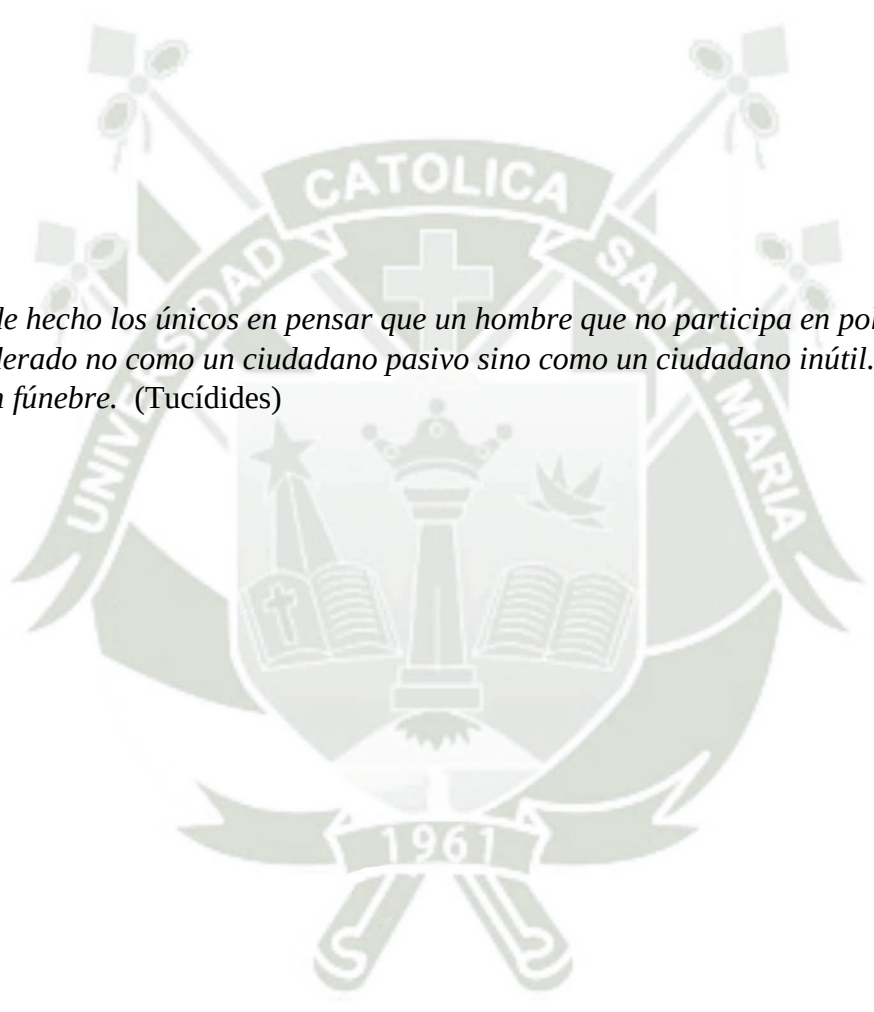
**42327355 - VARGAS SALAS OBED
DICTAMINADOR**



**29385838 - PAREDES BEDREGAL EMMEL BENITO
DICTAMINADOR**



A mi padre, sin su motivación, guía y conocimientos nada hubiera sido posible.



« Somos de hecho los únicos en pensar que un hombre que no participa en política merece ser considerado no como un ciudadano pasivo sino como un ciudadano inútil. » Pericles en la oración fúnebre. (Tucídides)

INDICE GENERAL

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN 1

HIPÓTESIS 3

OBJETIVOS 4

CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO

1. SISTEMAS POLÍTICOS DE GOBIERNO : LA DEMOCRACIA 5

1.1.Democracia 8

1.1.1. Democracia Constitucional 10

1.1.2. Democracia Global 11

1.1.3. Democracia Local 12

1.2.Democracia Representativa 13

- La Transición de la Representación a la Participación 15

1.3.Convivencia de Democracias Representativa y Participativa 17

1.3.1. Experiencias Comparadas 19

1.3.2. Experiencias Nacionales 22

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 23

2.1.Niveles de Profundidad: 25

2.1.1. Informativa 25

2.1.2. Propositiva..... 27

2.1.3. Deliberativa-Consultiva 28

2.1.4. Decisoria 29

2.1.5. Ejecutiva 30

2.1.6. Fiscalizadora..... 31

2.2.Mecanismos de Democracia Participativa en el Perú 32

2.2.1. Iniciativa de Reforma Constitucional	33
2.2.2. Iniciativa Legislativa	34
2.2.3. Iniciativas Referendarias	35
2.2.4. Iniciativas de Disposiciones Municipales y Regionales	36
2.2.5. Revocatoria y Remoción de Autoridades	37
2.2.6. Demanda de Rendición de Cuentas	38
2.2.7. Juntas Vecinales Comunes.	40
2.2.8. Derecho de Denunciar y a ser Informado.	40
2.2.9. Comités de Gestión.	41
2.2.10. Cabildos Abiertos.	41
2.3.Otros mecanismo de Democracia participativa.	41
2.3.1. Ronderos y Comités de Autodefensa.	42
2.3.2. Consulta Previa.	42
2.3.3. Consulta sobre Demarcación Territorial.	43
3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	43
3.1.Base Jurídica	44
3.1.1. Tratados Internacionales	45
3.1.2. Marco Legal y Reglamentario.	46
3.2.Características y Requisitos del Ppvo	49
3.3.Procedimiento.	52
3.3.1. Fase de Preparación.	53
3.3.2. Fase de Concertación.	58
3.3.3. Fase de Coordinación entre los Niveles de Gobierno.	63
3.3.4. Fase de Formalización.	64
3.4.Mecanismos de Vigilancia.	66
4. Antecedentes Investigativos.	68

CAPÍTULO II.- METODOLOGÍA

1. Problema Objetivo de la Investigación.	69
--	----

2. Método de Investigación.	70
3. Tipo de Investigación.	71
4. Técnicas de Investigación.	72
5. Variables e Indicadores.	73
6. Instrumentos de Investigación.	74
7. Validación de Instrumentos.	75
8. Universo y Muestra.	76
9. Formas de Interpretación Jurídica.	77
10. Hipótesis y Objetivos.	78
11. Sistemas de Citación y Confidencialidad.	80
12. Informe sobre Ocurrencias en el Desarrollo de la Investigación.	81

CAPÍTULO III.- RESULTADOS

1. RESULTADOS.	82
1.1.La Naturaleza Jurídica del Presupuesto Participativo.	82
1.2.Fases y requisitos de mayor dificultad y facilidad de cumplir.	85
1.3.Los ciudadanos participantes son empoderados y legitimadores en el Ppvo. .	92
1.4.Otros mecanismos de Democracia Participativa en gobiernos municipales .	99
2. INTERPRETACIÓN.	102
2.1.Causas Probables del Incumplimiento o Desnaturalización del Ppvo.	102
2.2.La Falta de Capacitación como Principal Causa de Incumplimiento o Desnaturalización del Ppvo.	103
2.3.Expectativas sobre el Ppvo.	109
Conclusiones.	110
Recomendaciones.	116
Propuesta de Mejora.	117
Referencia Bibliográfica.	119
Anexos.	126

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Nivel de cumplimiento de la Ley 28056 del Ppvo.	85
Tabla 2.- El Ppvo ha servido para cumplir el PDC.	86
Tabla 3.- Nivel de asignación de un presupuesto suficiente.	87
Tabla 4.- Existe apoyo al Ppvo por parte del Alcalde de la municipalidad.	88
Tabla 5.- Apoyo logístico para la realización de los talleres del Ppvo.	89
Tabla 6.- Las fases más difíciles del Ppvo.	90
Tabla 7.- Las fases que presentaron más facilidad.	91
Tabla 8.- Medios utilizados para comunicar la realización de sus Ppvos.	92
Tabla 9.- Nivel de intervención en las deliberaciones del Ppvo.	93
Tabla 10.- Nivel de acceso a voto para priorizar proyectos.	94
Tabla 11.- Quiénes determinan la priorización de Proyectos.	95
Tabla 12.- Proyectos priorizados ejecutados.	96
Tabla 13.- Seguimiento a acuerdos y compromisos del Ppvo.	97
Tabla 14.- ¿Hubo Rendición de Cuentas?.	98
Tabla 15.- Si conoce o participó de algún otro mecanismo participativo.	100
Tabla 16.- Formas de democracia participativa alternas más practicadas.	100
Tabla 17.- Otros mecanismos de democracia participativa.	101
Tabla 18.- Capacitación recibida por el personal edil del Ppvo.	104
Tabla 19.- Municipalidades con personal especializado en Ppvo.	106
Tabla 20.- Capacitación impartida a agentes participantes.	107
Tabla 21.- Expectativas del Ppvo.	109
Tabla 22.- Perspectivas del Ppvo según los funcionarios ediles.	109

ÍNDICE DE FIGURA6

Figura 1.- Niveles de profundidad de la democracia participativa.	25
Figura 2.- Mecanismos de democracia participativa existentes en el Perú.	32
Figura 3.- Fases del Proceso del Ppvo	52
Figura 4.- Cuadro de sistematización de técnicas e instrumentos.	80

LISTA DE ABREVIATURAS

Agentes participativos	AgPa
Presupuesto Participativo	Ppvo
Plan de Desarrollo Concertado	PDC
Rendición de Cuentas	RdC
Consejo de Coordinación Local	CCL
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF
Dirección General del Presupuesto Público	DGPP
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	RENIEC
Consejo Nacional de Ciencia Tecnología e Investigación	CONCYTEC
Registro Nacional de Trabajos de Investigación	RENATI
Constitución Política de 1993	Const.
Decreto Supremo	DS
Resolución Directoral	RD
Ley N° 28056 del Presupuesto Participativo	Ley del Ppvo
Ley Orgánica de Municipalidades	LOM
Estados Unidos de América	EEUU
Organización de Estados Americanos	OEA
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Organización Internacional del Trabajo	OIT
José Luis Bustamante y Rivero	JLByRivero
Alto Selva Alegre	ASA
Villa El Salvador	VES
Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro	VRAEM
Artículo / Artículos	art. / arts.
Inciso / Incisos	inc. / incs.
Página / Páginas	p. / pp.
Número	N° / Núm.
Corona Virus año 2019	COVID-19

RESUMEN

Es un trabajo de investigación académica sobre el nivel de ejecución y de satisfacción pública del Presupuesto participativo (Ppvo) en las municipalidades distritales urbanas de Arequipa con la finalidad de evaluar si se han cumplido con las exigencias normativas, ciudadanas e institucionales en su aplicación y qué aspectos lo han facilitado o dificultado, analizando sus razones.

Para esta investigación explicativa causal se ha privilegiado la metodología cualitativa para analizar la información jurídica, política e institucional sobre su práctica en 12 municipalidades distritales urbanas de la provincia de Arequipa. Se aplicaron diferentes instrumentos y herramientas interpretativas de carácter cualitativo, complementado con el método cuantitativo para el manejo y desarrollo de estadísticas.

Se ha podido definir en base a la doctrina jurídico-política que el Ppvo además de ser una institución de democracia participativa legitimada por la propia Carta magna para mejorar la gestión municipal, también constituye un forma de derecho fundamental del ciudadano para participar mediante el acceso de la información, la deliberación, la consulta, la toma de decisiones e incluso la fiscalización de su gobierno local.

En el análisis y evaluación de las fases y requisitos del Ppvo, se han identificado algunos más simples y otros más complejos de cumplirse. Entre las fases que presentaron mayor dificultad fueron las de Concertación y de Formalización, siendo los pasos de Priorización de Proyectos y los de Rendición de Cuentas, los más notorios; además de otros pasos en los que a pesar de cumplirse se desnaturalizaron.

Se termina confirmando que una de las causas de este incumplimiento ha sido la ausencia de personal municipal sin capacitación suficiente para llevarse a cabo de forma correcta el Ppvo. Además existe una influencia excesiva del poder político, del Alcalde, al momento de determinar los proyectos priorizados, desnaturalizando la esencia participativa del Ppvo.

PALABRAS CLAVE: Democracia, participación, deliberación, municipalidad, gestión, derecho, presupuesto.

ABSTRACT

It is an academic research work about the level of execution and public satisfaction of the Participatory Budget (Ppvo) in the urban district municipalities of Arequipa with the purpose of evaluating if the normative, citizen and institutional demands have been met in its application and what aspects have facilitated or hindered it, analyzing their reasons.

For this causal explanatory research, the qualitative methodology has been privileged to analyze the legal, political and institutional information on its practice in 12 urban district municipalities of the province of Arequipa. Different interpretative instruments and tools of a qualitative nature were applied, complemented by the quantitative method for the management and development of statistics.

It has been possible to define based on the legal-political doctrine that the Ppvo, in addition to being an institution of participatory democracy legitimized by the Magna Carta itself to improve municipal management, also constitutes a form of fundamental right of the citizen to participate through the access of information, deliberation, consultation, decision-making and even oversight of your local government.

In the analysis and evaluation of the phases and requirements of the Ppvo, some simpler and others more complex to be fulfilled have been identified. Among the phases that presented the greatest difficulty were those of Agreement and Formalization, being the steps of Prioritization of Projects and those of Accountability, the most notorious; in addition to other steps in which, despite being fulfilled, they were denatured.

It ends up confirming that one of the causes of this breach has been the absence of municipal personnel without sufficient training to carry out the Ppvo correctly. In addition, there is an excessive influence of the political power, of the Mayor, when determining the prioritized projects, distorting the participatory essence of the Ppvo.

KEY WORDS: Democracy, participation, deliberation, municipality, management, law, budget.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación académica busca determinar si las autoridades ediles responsables del Presupuesto participativo (Ppvo) han sabido cumplir con los objetivos del marco legal para alcanzar un eficiente sistema participativo. Al mismo tiempo identificar las causas de la posible inaplicación del Ppvo en las municipalidades distritales cuyos presupuestos y recursos se han multiplicado exponencialmente estos años.

Para el desarrollo de esta investigación se toma como muestra 12 municipalidades distritales urbanas de la provincia de Arequipa 2014-2021: Alto Selva Alegre, Cayma, Cerro Colorado, Cercado, Jacobo Hunter, JLB y Rivero, Mariano Melgar, Miraflores, Paucarpata, Socabaya, Yanahuara y Yura.

Actualmente, vemos que la opacidad, la ineficiencia y falta de transparencia, son los síntomas más comunes de toda administración municipal, taras que se han institucionalizado y empeorado los últimos años. Contexto que resulta propicio para engendrar la corrupción en la toma de decisiones y el gasto público.

El Ppvo reduciría de forma significativa estos síntomas por la sola presencia y testimonio de la ciudadanía, además de legitimar decisiones que podrían ser polémicas. Entendiéndose el Ppvo como una herramienta complementaria, democrática, transparente y de eficiencia para la gestión edil.

Al contar nuestro sistema municipal con la poderosa herramienta del Ppvo desde el año 2005 que podría haber contribuido a combatir esos síntomas perniciosos, mejorando y legitimando la autoridad edil, es necesario evaluar por qué no se está aplicando o por qué si lo están aplicando estos resultados no han sido los esperados después de más de 17 años de vigencia de esta institución participativa.

Entre los principales aspectos que se han investigado y analizado está el marco normativo en sus niveles constitucional, legal y reglamentario, complementado con el derecho constitucional, comparado, municipal y la doctrina de la democracia participativa, para tratar de efectuar un análisis completo del Ppvo tanto como un mecanismo de democracia

participativa así como un derecho fundamental del ciudadano reconocido por el texto constitucional y los tratados internacionales.

En lo práctico, se verá cómo las municipalidades han venido cumpliendo el Ppvo y cuál ha sido el nivel de participación efectiva que ha tenido el ciudadano o agente participante (AgPa) de acuerdo a la norma. Se determinará si existió incumplimiento parcial o total en su aplicación, analizando las razones de su cumplimiento o incumplimiento en las gestiones ediles que son objeto de investigación.

Este trabajo tiene como muestra a las administraciones ediles distritales citadas por ser estas las más cercanas al ciudadano, en especial las urbanas debido a su manifiesta importancia demográfica, por ende con mayor dinámica social y de fondos disponibles con los que cuenta para la puesta en marcha del Ppvo, además de ser estas geográficamente más accesibles al investigador.

Además de desarrollar el Ppvo por ser el de mayor desarrollo jurídico, institucional y económico de nuestros días, así como su impacto social y político en nuestra sociedad, se ha previsto desarrollar de manera sucinta otros mecanismos de democracia participativa local que el marco jurídico prevé y si han sido practicadas por el ciudadano de los distritos materia de investigación.

Así, este trabajo ha sido desarrollado en 3 capítulos. El primero trata sobre los diferentes conceptos jurídicos-políticos y teorías existentes sobre la democracia participativa en general, el presupuesto participativo en concreto y un esbozo de los mecanismos de democracia participativa que hay en la actualidad.

El segundo capítulo explico la metodología utilizada para el desarrollo de esta investigación académica. Detallo los mecanismos, indicadores, muestras y demás recursos científicos empleados para que el lector pueda conocer su nivel de fiabilidad.

Finalmente, en el tercer capítulo ordeno, analizo y explico los resultados y verificaciones encontrados en torno a los objetivos e hipótesis que son tema materia de la presente tesis.

HIPÓTESIS

Dada la participación ciudadana como un derecho constitucional, el marco legal ha establecido el Presupuesto participativo para mejorar, legitimar y transparentar la toma de decisiones en proyectos de inversión de gobiernos regionales y municipales, el cual debería efectivizar y profundizar este derecho empero se vendría incumpliendo,

Es probable que este incumplimiento en las municipalidades distritales urbanas de la provincia Arequipa que afectan este derecho a participar, sería causado principalmente por la falta de personal edil idóneo, sin capacitación en técnicas participativas del Presupuesto participativo, carencia que se extiende a los ciudadanos participantes, cuyos efectos conllevan a desnaturalizar e incumplir buena parte de sus fases, principios y requisitos que el marco jurídico participativo establece, así como de sus metas de inversión y de ejecución presupuestaria.

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Objetivo General

1. Determinar las causas principales del incumplimiento del Presupuesto participativo y los efectos jurídicos y de gestión que conlleva este incumplimiento.

Objetivos Específicos

2. Evaluar las etapas, requisitos y principios del Presupuesto participativo que tienen mayor facilidad y dificultad de aplicarse, así como los indispensables de cumplir para hacer prevalecer su finalidad y naturaleza jurídica.
3. Establecer si los ciudadanos participantes cumplen con su rol de ser incluidos, empoderados y legitimadores en los proyectos de inversión de la gestión municipal de su distrito mediante el Presupuesto participativo.
4. Definir la naturaleza jurídica de la institución del Presupuesto participativo en las municipalidades distritales y qué otros mecanismos de democracia participativa vienen aplicando e implementando los gobiernos municipales.

CAPÍTULO I - MARCO TEÓRICO

SISTEMAS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Introducción.- En esta parte trataremos de desarrollar desde las perspectivas filosófica, política y jurídica el surgimiento y establecimiento de la democracia como la institución política, el sistema de gobierno legitimado y adoptado por la mayoría de las sociedades desde el siglo XIX hasta la fecha, con el fin de organizar y gobernar un Estado moderno, garante del bienestar común y la plena del libertad individuo. Daremos aproximaciones de la evolución histórica de la democracia, la doctrina y el ordenamiento jurídico, con el fin de poder analizar y explicar sus grandes variantes que comenzó y se estableció como democracia representativa para luego desarrollar una alternativa que puede ser desafiante, pero que se armoniza y complementan en la práctica : la democracia participativa.

1. SISTEMA POLÍTICO DE GOBIERNO : LA DEMOCRACIA

Lo que se conoce como regímenes o sistemas políticos son el conjunto de instituciones políticas que funcionan en un Estado en un momento histórico determinado. Dicho de otra manera por Duverger, los sistemas o regímenes son como constelaciones y las instituciones políticas son las estrellas.

Así, debe entenderse como sistema político a la forma institucional y jurídica que un Estado ha adoptado para organizar su poder, administración, población y territorio, estableciendo derechos y deberes para sus ciudadanos, así como una estructura organizacional adecuada para su buen funcionamiento y prestación de servicios.

Los términos sistemas o regímenes políticos se refieren esencialmente a los aspectos y matices filosóficos e ideológicos que inspiran la organización de los poderes públicos dentro del Estado. Su composición y ordenamiento se dan sobre hechos históricos bien definidos,

en los que se entrelazan circunstancias políticas, sociales y económicas, que se traducirán en una forma jurídico-constitucional, en instituciones políticas llamadas a dar vida a determinado régimen o sistema político de un Estado (Naranjo, 2000).

En este orden de ideas, de acuerdo a lo establecido en nuestro ordenamiento constitucional que es el que diseña la forma de Estado, el sistema de gobierno y el régimen político, podemos afirmar de acuerdo a los arts. 43 y 25 de la Carta Magna que el Estado Peruano es un sistema de gobierno representativo, unitario y descentralizado con un régimen democrático social liberal que se basa en el principio de la soberanía popular, mediante la cual los gobernantes son electos por el pueblo.

Se garantiza la efectividad de las libertades y derechos tanto individuales como colectivos, donde el Estado se estructura sobre el principio de separación y balance de poderes, que respeta el principio de jerarquía de normas, el Estado Constitucional de Derecho y la existencia de pluralidad de partidos políticos (Hakansson, 2012).

Se puede constatar que a fines del siglo XX es cuando más países, en especial occidentales, han abrazado la democracia social liberal, y en este avance se ha dado la amplificación de la noción de democracia como institución política con el objetivo de que esta deje de ser meramente representativa para complementarse con la democracia participativa. En mérito a la concepción individualista, base de toda sociedad social liberal que coloca a la persona como el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Impulsar y legitimar esta nueva transición de democracia implica *per se* que el pueblo, un conjunto de individuos, tenga más oportunidades y capacidades como ciudadano para influir en las decisiones del poder público. Se han logrado avances en los países más desarrollados y hacia ese camino avanzan los países en vías de desarrollo (Naranjo, 2000).

Sin embargo, la doctrina ha reducido el modelo democrático al sistema de democracia representativa, bajo sus diferentes variantes, dejando de lado al modelo democrático participativo o de democracia directa. Un modelo participativo alterno resultaría disonante con el representativo al momento de tomar decisiones y de estructurar el poder.

En este contexto, los sistemas políticos representativos pueden ser divididos básicamente en dos grupos, presidenciales y parlamentarios. Se puede definir a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios por exclusión mutua, que un sistema presidencial no es parlamentario y uno parlamentario no es presidencial.

La diferencia entre los tipos que existe en la teoría con los casos reales en estas dos clases de sistemas representativos lleva a situaciones inaceptables. La razón es, por una parte, que en su mayoría los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente y, por otra, que los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que su nombre común sea engañoso (Sartori, 1999).

Primero, definamos los sistemas presidenciales y aseguramos de que no se les confunda con formas que aparentan ser presidenciales ni se les considere erróneamente como mezclas, casi como un presidencialismo parlamentario. El primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años).

Sin duda, este criterio es una condición definitoria necesaria, pero no suficiente. Austria, Islandia e Irlanda utilizan la elección popular directa de sus presidentes y sólo se trata, cuando mucho, de un presidencialismo de fachada. Luego, la conformación de sus gabinetes de gobierno es una prerrogativa presidencial casi exclusiva, en cuanto a su nombramiento y destitución. Finalmente el sello distintivo del sistema presidencialista es que el presidente es efectivamente el jefe de estado y jefe de gobierno, quien dirige el poder ejecutivo (Sartori, 1999).

En cuanto al sistema democrático parlamentarista, el cual debe su nombre a su principal institución y poder del Estado, el parlamento como soberano. En este sentido, este sistema no permite una separación de los poderes del Estado, existiendo una estrecha articulación y dependencia entre el poder legislativo y el ejecutivo. Tal es la vinculación entre estos poderes que la constitución del ejecutivo depende que el parlamento se constituya primero por elecciones para que este a su vez designe, cambie, apoye o destituya al poder ejecutivo. Como bien lo señalaba Sartori (1999):

“(...) compartir el poder no implica que los sistemas parlamentarios sean sistemas de “dependencia mutua” entre el Parlamento y el gobierno. La premisa de que el Parlamento es soberano descarta la dependencia recíproca, esto es, una verdadera interdependencia entre los organismos Legislativo y Ejecutivo. El poder de disolver del Parlamento no puede ponerse a la par con el poder parlamentario sobre el gobierno. La primera es una posibilidad esporádica, la segunda es un control continuo sobre toda legislación.”

Nuestra Carta Magna no escapa a esta polémica. En ella se hallan casi todas las instituciones del sistema parlamentario: hay un jefe de gabinete de ministros, un consejo de

ministros, la investidura de gobierno, el refrendo ministerial, la moción de censura, la cuestión de confianza, las preguntas e interpelaciones, incluso la disolución del Congreso. Sin embargo, todas ellas juntas no constituyen un sistema parlamentario porque el ejecutivo no procede del legislativo, menos un Presidente de la República electo por voto popular, y no existe un Jefe de Estado distinto del Jefe de Gobierno (Hakansson, 2012).

De esta forma, conociendo cómo los países de América latina históricamente se han organizado en lo político de una manera similar, se concibe: « la adopción difusa de la forma de gobierno presidencialista, con pulsiones recientes más o menos acentuadas hacia el parlamentarismo, combinado con sistema de garantías constitucionales para sus ciudadanos » (Pegoraro, 2017, núm. 22).

El presidencialismo peruano presenta algunas disfunciones que son comunes en el derecho comparado. Así, por ejemplo, la función legislativa ha dejado de ser competencia exclusiva del Congreso, siendo en la práctica actual el Ejecutivo el principal legislador. Incluso en este último lustro el gobierno ha devenido en el principal reformador constitucional, esto al margen de sus muy discutibles facultades para ello.

En segundo lugar, las facultades de control y fiscalización serán siempre asumidas por el Congreso, por el grupo parlamentario de oposición, pero sólo para colocarlo en una situación política difícil o exigirle responsabilidad a un miembro del gabinete ministerial o a todo el Consejo de Ministros.

1.1. La Democracia

Para definirla en su versión más amplia tendremos que apropiarnos de la definición abstracta que esgrime Víctor García Toma (2003) sobre la democracia « *el sistema de gobierno basado en la libertad e igualdad de los ciudadanos ante la ley, y que auspicia la participación de estos en las decisiones gubernamentales* ».

Atenas no era la única ciudad estado democrática en Grecia, pero ella fue la más durable, militarmente la más fuerte, culturalmente la más productiva, y es a final de cuentas la ciudad estado sobre la cual la historia tiene más información. Sin embargo, aunque los atenienses estuvieran orgullosos de su régimen político, la palabra democracia sólo apareció tardíamente en la Grecia antigua: parece que la paternidad del término sea adjudicada a Herodoto hace 25 siglos (Sartori, 1987).

Contenía en ese entonces una connotación negativa, y Aristóteles en su Política colocaba a la democracia entre las formas corrompidas de gobierno (Kresalja, 2021). Muy a pesar

de los vacíos del sistema social y de las ideas morales de la antigüedad, la práctica de la dicasteria (jurados) y de la ecclesia (asamblea), elevaron el nivel intelectual de un simple ciudadano de Atenas a un nivel por encima de lo que nunca esperaron en alguna aglomeración de hombres, antigua o moderna.

Desde la antigüedad, la democracia conoció un largo periodo de olvido, durante el cual la palabra sólo había sido utilizada para evocar el régimen de las antiguas ciudades estado griegas y de la antigua república romana. El término democracia había desaparecido del vocabulario que describían las instituciones medievales, aparte de algunos cantones suizos (Sartori, 1987).

Aún si las ciudades estado italianas del renacimiento eran repúblicas en un universo de monarquías, ellas reposaban sobre formas mixtas de gobierno. La herencia democrática de la Grecia antigua, principalmente transmitida por Aristóteles, que les parecía tan negativo, y del otro lado, la tiranía aristocrática (Papadopoulos, 1998).

Para Spinoza (2002) en la edad moderna, la democracia era la forma política más justa; se presenta como el sistema donde las leyes son más racionales, prima el bienestar de la comunidad y el individuo goza de libertad. Podemos decir por tanto que para el pensador holandés, el único Estado racional es la democracia.

Para la estabilidad de este Estado « racional-democrático » es indispensable que los súbditos sean leales al poder establecido de forma voluntaria por todos ellos, y para ello el poder político debe obrar sin caer en la disoluta anarquía ni en la más dura de las tiranías.

El rol protector de la democracia puede ser particularmente importante para los pobres. Esto se aplica evidentemente a las víctimas potenciales de la hambruna, pero también se aplica a todos los que, durante una crisis financiera, se encuentran expoliados y rechazados a lo más bajo de la escala social. Estos que prueban las dificultades económicas resienten también la necesidad de hacer entender sus voces en la vida política. La democracia no es un lujo que puede esperar la llegada de la prosperidad general, debe ser la herramienta para encaminarse a ella (Sen, 2005).

La democracia promueve y promete la libertad de todo ser humano en el contexto de la igualdad. En este sentido, la democracia moderna compromete al hombre en su forma absoluta y ontológica, así como la implicación de una mutación política: en un cambio de

cultura o civilización con valor antropológico, con cambio técnico y económico que lo acompaña (Agamben, Badiou, Bensaïd, Brown, Nancy, Rancière, Ross y Zizek, 2010).

1.1.1. Democracia Constitucional

Podemos decir sin temor a equivocarnos que la base jurídica de toda democracia o Estado Democrático es su Constitución Política. En otras palabras, la democracia no nació espontáneamente con el surgimiento de los Estado-nación al final de la edad media, sobre todo en la era moderna, sino con el surgimiento del constitucionalismo de las revoluciones políticas de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX.

Salvo el caso de la democracia directa de las ciudades estado de Grecia y de los *Landsgemeinden* suizos, la democracia nunca se institucionalizó en reino o país del mundo antiguo, medieval y moderno, hasta la adopción de las Cartas magnas reconocedoras de los derechos y deberes de los ciudadanos y la obligación de los gobiernos de respetar y hacer respetar el Estado de Derecho en formación.

El atractivo y superioridad de la democracia constitucional (entendida como el gobierno resultante de la competencia en elecciones multipartidarias y con límites constitucionales) no pueden darse por sentados. La lealtad reflexiva hacia la democracia constitucional no ha sido la regla en Latinoamérica (con una historia de apoyo popular tanto a democracias como a gobiernos “de mano dura”), y ciertamente tampoco puede ser considerada en Asia, donde los regímenes unipartidarios e incluso las monarquías totalitarias han demostrado poder obtener altos niveles de aprobación popular (Law, 2018).

Esta aprobación de regímenes no democráticos debería poner en alerta a aquellos que propugnan la democracia constitucional, teniendo en cuenta que Asia es hogar del sesenta por ciento de la población mundial y el principal motor del crecimiento económico global.

La Constitución antes que todo es un pacto de límites el poder para asegurar una esfera de derechos y libertades al ciudadano. *“Atendiendo a su origen histórico la Constitución es un medio para limitar el poder de los gobernantes que asegura esa esfera de derechos y libertades a los ciudadanos. Además, que las cartas magnas frenen el poder no está reñido con la idea de organizar las instituciones políticas (factores reales del poder)”* (Hakansson, 2012, p. 73).

De esta forma, se puede observar que los arts. 43° y siguientes de nuestra Carta Magna establecen que el Estado Peruano es una República democrática, social, independiente y soberana, cuyo poder emana del pueblo mediante autoridades elegidas por sufragio popular. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

El Tribunal Constitucional (2003) esgrime los elementos de este modelo en el Exp. 008-2003-AI/TC (Fundamento jurídico N°4.1): *“se sustenta en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones de poder y reconocimiento de los derechos fundamentales”*.

El mismo Tribunal (2003) señala y reafirma en el Exp. 008-2003-AI/TC (Fundamento jurídico N°4.1.a) que *« la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley, a su vez, son condiciones necesarias para el funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho, y se configuran en un marco de condiciones vitales mínimas y de una posición estadual vigilante a través de órganos autónomos y transparente que (...) velen por el respeto de la dignidad de las personas »*.

Entonces podemos concluir que la democracia que reconoce nuestra Constitución es la representativa y sobre esa base ha conformado y organizado el poder político en el Perú para garantizar y proteger los derechos humanos, promoviendo el bienestar común, pero reconociendo el derecho de participar al ciudadano como derecho fundamental (art. 2, inc. 17, Const.) y como mecanismo de participación democrática (art. 31 de la Const.)

1.1.2. Democracia Global

Como se explicó líneas arriba, a lo largo de los dos últimos siglos los estados occidentales absolutistas se han ido transformando en repúblicas o monarquías democráticas sobre la base de una Carta Magna que reconoce y regula los derechos y deberes de las personas así como el poder y la organización del Estado.

Ha prevalecido el sistema político basado en la democracia representativa. En este sentido, en las democracias representativas de Latinoamérica se ha forjado una desmedida importancia al carisma político, un problema que afecta a su modelo presidencialista, siendo también una amenaza al parlamentarismo europeo aunque en menor medida.

Las reformas de descentralización y democratización aplicadas en numerosos puntos del globo han reforzado la toma de decisiones y la provisión de servicios en un marco local, pero también ha dado a los ciudadanos y a la sociedad civil los poderes que les permitan hacerse escuchar para expresar sus necesidades y de vigilar las instituciones públicas.

Para concluir con esta parte, no se puede eludir la mención a la democracia como sistema aceptado por la comunidad internacional, en especial para legitimar gobiernos en países con tradición democrática o para forzar la apertura democrática en países no occidentales donde los gobiernos agobian tiránicamente a sus pueblos con represalias que afectan los derechos humanos y con hambruna.

La democracia global sirve también para organizar e impulsar la toma decisiones, resoluciones, recomendaciones o sanciones en los diferentes foros para Estados u organismos internacionales. Si bien se busca la negociación no la imposición, se trabaja a través de la persuasión diplomática procurando que estas decisiones o sanciones sean fruto del consenso de la comunidad internacional, en especial en organismos y sistemas de nivel global como el sistema de las Naciones Unidas.

Si bien el sistema de la Naciones Unidas se ha establecido la votación democrática para aceptar o rechazar acuerdos en la mayor parte de foros globales y sectoriales. Sin embargo, el foro más decisivo – el Consejo de Seguridad – no cuenta con un sistema democrático pleno, al haberse otorgado a cualquiera de las 5 potencias, EEUU, Reino Unido, Rusia, China o Francia, el poder de veto frente a cualquier resolución del mismo consejo o de la Asamblea General que decida el uso de la fuerza como último recurso para solucionar un conflicto o controversia internacional.

1.1.3. Democracia Local

En el Perú, tanto su Carta Magna de 1993 como la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades, son las dos herramientas jurídicas más importantes que sustentan y permiten que la base de la democracia local sea gobierno municipal. Han previsto que este gobierno local, provincial o distrital, sea en la práctica una micro-democracia basado en un sistema representativo, donde el alcalde es el ejecutivo y el concejo municipal es el legislativo y fiscalizador, ambos legitimados por la participación activa del vecino.

La democracia efectiva a nivel local se limita generalmente a los ‘activistas’ o vecinos de colectivos o asociaciones de vivienda, de producción, gremios u otros, conocidos como ‘sociedad civil’. Los beneficios de esta implicación pueden entonces, para algunos, combinar una mejora de status por la posibilidad de ejercer una influencia particular sobre ciertos aspectos y la perspectiva de obtener alguna ventaja.

Estas operaciones se apoyan seguido sobre un proyecto faro susceptible de atraer la inversión económica, aunque operaciones de este tipo no responden siempre a las necesidades de la población local. Las iniciativas de inversión quedan así en disonancia con las necesidades expresadas por los grupos vecinales. La tarea de la administración local consiste en ofrecer al barrio los servicios necesarios y suficientes para asegurar la inversión, el desarrollo y la aceptación social (Diamond, 2007).

Un número cada vez más grande de experiencias de responsabilidad social en el nivel local tanto en países desarrollados como en los subdesarrollados, muestra la importancia de la participación directa en la descentralización y en la democratización. Sin olvidar que los gobiernos municipales gozan de un alto grado de autonomía institucional y funcional.

Esta tendencia ha permitido que sea largamente reconocida la participación pública como un medio para lograr un gobierno local más responsable, más inclusivo y más eficaz ya que ella refuerza uno de los pilares de base de la descentralización: el alineamiento de las funciones administrativas sobre las preferencias locales.

1.2. Democracia Representativa

Como hemos estado viendo hasta ahora, la democracia representativa en el mundo actual es la regla de todo sistema político moderno que aplique y respete el Estado de derecho. Quedando la democracia participativa como una excepción de la regla, convirtiéndose este sistema participativo en un mecanismo alternativo de consulta para el nivel local, muy limitado para el nivel nacional en el que prima la forma representativa.

Para algunos doctrinarios, ya no es posible interpretar la representación política desde el arsenal teórico de la soberanía del Estado que entiende la representación como “representación en el Estado”, sino desde el entendimiento democrático de la soberanía en las democracias pluralistas que aboga por una “representación *frente* al Estado”.

La representación política ha sido durante dos siglos una categoría central del constitucionalismo a través de la cual se han pretendido explicar y sistematizar las

complejas, y a menudo contradictorias, relaciones que se dan entre derecho y política, entre Estado y sociedad, siendo así un puente de unión en los estudios de ciencia política, sociología, teoría del Estado y derecho constitucional.

La representación cumple dos funciones esenciales en el constitucionalismo contemporáneo, que se corresponden con dos momentos o aspectos de la misma. Por una parte, la función de unificación política en el vértice del Estado. Esta función se corresponde con un concepto estático de representación como situación o poder del representante que expresa el Estado como unidad de decisión, es decir, como dominación.

Por otra parte, la función de mediación e integración de los intereses sociales fragmentados en el aparato del Estado. Esta función se corresponde con un concepto dinámico de representación, entendida como relación de los intereses y demandas ciudadanas con la autoridad, de suerte que pueda afirmarse que la sociedad participa en el poder y la decisión estatal. La primera se corresponde con la concepción unitaria del Estado como autoridad; la segunda, con el reconocimiento constitucional del pluralismo, como expresión de la sociedad.

Sin embargo, desde la llegada del sufragio universal, la representación política sufre un proceso de desestructuración al estar llamada a cumplir funciones para las que no estaba pensada en su formulación original. Es incapaz de cumplir las funciones que en un principio se le asignaron, al tiempo que aumentaban las funciones del Estado, afloraba en el ámbito público la diversidad y fragmentación social. Las exigencias económicas se hacían más complejas y difíciles de satisfacer a través de la estructura institucional original de los Estados liberales.

La representación política, referida al conjunto del sistema político-institucional y no sólo a las instituciones parlamentarias, cumple un objetivo de legitimación general, consensual del Estado y de sus relaciones estructurales con el modo de producción, pero incumple cada vez más el objetivo de legitimación concreta, mediante la representación de los intereses reales fragmentados de una sociedad atomizada en las demandas propias del reconocimiento y de los valores postmaterialistas.

Dicho de otro modo, la representación sería eficaz a la hora de expresar intereses generales, sobre los que crearía una impresión de consenso, pero ineficaz en la labor de mediación e integración en el Estado de los intereses empíricos y concretos. Provocaría

una progresiva descomposición del nexo entre sociedad y Estado, cuya manifestación social más evidente es la apatía ciudadana y la desconfianza en la política.

- ***La Transición de la Representación a la Participación***

J.S. Mill (1861) figura entre los que se han expresado más claramente, en sus *Considerations on Representative Government*, la preferencia por las ventajas del sistema representativo, que combina según él las exigencias de *accountability* y de profesionalización, mientras que la democracia directa sería impracticable tanto por razones técnicas como por el riesgo de conducirnos por la dominación de una mayoría insuficientemente preparada. Así Mill (1859) justificaba la representación en *Dissertations and Discussions*, por la fórmula espaciosa que los elegidos serían simples servidores pero indispensables a sus amos pues son más competentes que estos (Papadopoulos, 1998).

El compromiso y la racionalidad encuentran aquí su contrapeso en el particularismo y la docilidad: “Si las élites deben ser poderosas y tomar decisiones respetadas, la participación, la actividad y la influencia del ciudadano deben ser limitadas. El ciudadano ordinario debe ceder a las élites y dejarlas gobernar. La necesidad de un poder de las élites exige que el ciudadano ordinario sea relativamente pasivo, indiferente y respetuoso de las élites.” Así el ciudadano de una democracia está invitado a perseguir objetivos contradictorios: él no debe ser activo ni pasivo, comprometido sin serlo demasiado, influyente y a la vez indiferente (Habermas, 1978).

Almond y Verba (1963) han mostrado que las condiciones de estabilidad de las democracias formales sólo pueden estar seguras a través de una cultura « mixta ». Las teorías políticas de la revolución burguesa reclaman aún la participación activa de los ciudadanos a una formación de la voluntad democráticamente organizada. En los hechos, sin embargo, las democracias burguesas tanto de corte antiguo como reciente exigen las ideas de participación inspiradas por las ideologías burguesas para que reemplacen los modelos autoritarios inspirados de tradiciones del periodo pre-burgués. Almond y Verba hablan de una fusión de formas burguesas y tradicionales y familiares de la cultura política.

En las sociedades complejas, la capacidad de control y de toma de decisiones requiere de mecanismos para coordinar la participación en la negociación de los actores de la sociedad, representando los intereses de diversos grupos, redes y sectores, en compañía de la administración pública. La gobernanza favorece así las interacciones Estado-sociedad, ofreciendo un modo de coordinación horizontal entre socios interesados por el mismo

asunto (stake-holders) – autoridad pública, empresas, grupos de presión, expertos, movimientos de ciudadanos, asociación de consumidores – para volver la acción pública más eficaz.

Hermet pone en relieve que es simplemente paradójico que las élites desconfíen de la sabiduría del pueblo, mientras que ellas mismas pretendan representarla. Se puede en efecto formular la pregunta de por qué los ciudadanos serían suficientemente competentes para elegir las « buenas personas » que las representarán, y no para tomar ellas mismas las « buenas decisiones » (Papadopoulos, 1998). El pueblo no tendría más que una inteligencia delegativa, concluye Jeantet.

En el mismo orden de ideas, Habermas (1999) sostiene: « *Wenn die Meinung der Wähler irrational ist, ist es die Wahl der Repräsentanten nicht weniger* »¹. Así, la lógica de representación sería insostenible, ya que si se extraería todas las conclusiones de la incompetencia de masas, esta regresaría a excluirlas también de los procesos de elección, en cuyo caso las teorías elitistas cesarían simplemente de ser teorías de la democracia. Carré de Malberg (1922), escribía en su *Contribution à la théorie générale de l'État* que “*el régimen representativo tiene entonces por objetivo una selección (...) es, en el fondo, un régimen aristocrático*”.

De otro lado, no menos interesante, Sartori (1999) afirmaba que hemos dedicado nuestro ingenio a la ampliación de la democracia horizontal y en el proceso no sólo hemos descuidado, sino asimismo ridiculizado a la “democracia vertical”, lo que equivale decir que durante varias décadas aparentemente hemos olvidado, y ciertamente ignorado, que a final de cuentas la democracia es, y no puede evitar ser, un sistema de gobierno. Y cuando se descuida la función de gobierno, lo empeoramos e incluso ponemos en peligro su funcionamiento.

En este contexto, cabe formularse varias pregunta. ¿Esta dualidad de sistemas de gobierno siempre existió en las democracias modernas o es el resultado de una moda o corriente política reciente? ¿Cómo se relacionan institucional, jurídica y políticamente ambas democracias, representativa y participativa, si existe o puede existir realmente tal relación? ¿Es la democracia participativa una competencia temible, en consecuencia es

¹ “Si la opinión de los votantes es irracional, la elección de sus representantes no lo es menos.” (traducción propia)

deslegitimadora o legitimadora para los representantes electos locales o regionales surgidos de la democracia representativa?

1.3. Convivencia Democracia Representativa y Participativa

“Tampoco debemos olvidar que los mecanismos de democracia directa (participativa) que están presentes en una Constitución pueden llegar a ser contraproducentes; por eso, su presencia y aplicación no deben ser abusivas. La primera razón es que nuestra democracia es representativa, con lo cual cualquier mecanismo de democracia directa (referéndum, plebiscitos, etc.), trae consigo el riesgo de cuestionar leyes o decisiones que ya fueron tomadas por el parlamento o el gobierno respectivamente” (Hakasson, 2012, p.471).

La principal causa que explica la aparición de la democracia participativa en las constituciones es la actual crisis de la representación política. Crisis detonada en especial por un deficiente sistema electoral y de partidos políticos que no permite a los ciudadanos formular sus quejas mediante sus representantes congresales.

Así, como también lo deduce Carmona (2019, p. 16), los mecanismos de consulta directa pretenden convertirse en paliativos de un déficit legitimatorio que conlleva consigo el problema de su posible uso y abuso por poderosos grupos de presión, políticos sin representación o minorías marginales ausentes en el Congreso.

En un escenario donde la mayoría de los gobiernos latinoamericanos no parecen dispuestos a promover cambios significativos en su estructura democrática tradicional, la articulación del gobierno local con el proyecto democrático participativo parece ser una vía para la implementación de procesos transformadores que articulen Estado y sociedad (Addor, 2018), para revestir al gobierno de turno con la ansiada legitimidad.

De acuerdo a la experiencia de países latinoamericanos con mecanismos participativos no constituyen un nuevo modelo de representación. Cada nación ha construido su propio derrotero y ha moldeado a su manera los espacios de participación ciudadana (Reveles, 2017). La sustitución de la democracia representativa por una participativa ha sido inexistente ni parece previsible que ocurra en el corto plazo, mucho menos parece aún una opción aceptable.

Esta transición ya se encuentra legitimada desde el pináculo de la pirámide jurídica de todo sistema de gobierno que respete su Estado de Derecho: la Constitución. En efecto, desde el reconocimiento al ciudadano como un derecho fundamental el de participar en la

vida política, económica, social y cultural, como el de elegir, ser elegido, remover o revocar autoridades, también el de iniciativa legislativa y referendaria, de acuerdo al num. 17 del art. 2 de la Constitución Política (Cajaleón, 2021).

Además de Perú, Colombia, Panamá, Bolivia, Ecuador, Guyana y Venezuela han consagrado diferentes mecanismos de democracia participativa en sus constituciones. La Carta de 1993 concluye disponiendo que es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción, conforme al segundo párrafo del art. 31 de la Ley de leyes.

No es una evocación declarativa sin sustancia medible, ya que inmediatamente después materializa esta disposición señalando que la ley, a través del Congreso, debe normar e incentivar que los vecinos tengan los mecanismos directos e indirectos para participar en sus gobiernos locales. Cabe precisar entonces que ya la Constitución provee de legitimidad jurídico-política la participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

Mientras más cerca esté la administración al ciudadano, mayor será la capacidad participativa de los ciudadanos (Manrique, 2021). Así, a nivel nacional tendrán capacidad de impulsar iniciativas referendarias y legislativas; a nivel local, además de estas iniciativas, podrán participar en la gestión municipal directa o indirectamente, así como en la remoción y revocación de sus autoridades regionales y municipales, lo cual deberá ser debidamente legislado y respetado por el Congreso.

En este sentido, el Congreso ha venido legislando para viabilizar la participación ciudadana en esta democracia representativa con matices participativos. Entre las principales normas legales promulgadas y en vigor tenemos la Ley 26300, Ley de Participación y Control Ciudadano con modificatorias legales, la Ley 28056, Ley del Presupuesto Participativo, así como en la propia Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, entre otras normas legales que promueven y regulan la participación del ciudadano.

A modo de inferencia se puede afirmar que ya sea por la crisis de representación de los gobernantes o por simple convicción ideológica de nuevas fuerzas en el poder, los mecanismos de democracia directa se han establecido en las leyes para fortalecer la forma de gobierno vigente, hacerla más consistente y contener conflictos (Reveles, 2017), no para generar desgobierno como otros lo plantean (Muñoz, 2023), sino que la trinidad

democracia-representación-participación confluyan recíprocamente a modo de vasos comunicantes (Palomino, 2019).

1.3.1. Experiencias Comparadas

Existen algunas experiencias en el mundo que el derecho comparado nos puede ofrecer a través de un recuento del marco normativo de cada país que permite y regula la democracia participativa en sus sistemas de gobierno. Entre estas experiencias se ha escogido 3 que son muy ilustrativas y bastante bien desarrolladas para ayudarnos a realizar que esta forma de gobierno es sobre todo un puntal, un soporte, un apoyo más para la viabilidad de la democracia representativa, no un concurrente ni su reemplazo en la vida político institucional de un Estado que ha adoptado la democracia representativa como su sistema de gobierno.

Entre estas experiencias están la de Estados Unidos (EEUU), Suiza y Porto Alegre en Brasil. Estados Unidos como muy detalladamente ha explicado en sus libros Alexis de Tocqueville, en especial en su obra magistral “*De la démocratie en Amérique*”, desde el inicio insertó la democracia participativa como el medio más adecuado para la gestión local en el *county* o condado. Se instauró la participación de los vecinos basada sobre todo en el principio-derecho de la igualdad, más que en el de la libertad.

Esta administración participativa local, vigorosa hasta esa fecha, se dio especialmente en los EEUU porque se formó un gran Estado federal con estados autónomos en los que el respeto y la práctica de la libertad y la igualdad eran la base. No existió como en otros países, Francia o incluido el Perú, una gran capital central que definiera y controlara los actos y decisiones de cada estado, condado o distrito. En EEUU se cuenta con ciudadanos libres e iguales con la capacidad individual suficiente para evaluar, acordar y decidir qué es lo mejor para su estado o departamento, condado o distrito.

Debe precisarse que la democracia participativa practicada sólo tiene un alcance estatal o subestatal (Condado), no tiene alcance federal (Nicholson y Canelo, 2016). En EEUU existen dos grandes grupos de mecanismos de consulta ciudadana: el referéndum con iniciativa y la revocatoria.

El referéndum legislativo estatal está permitido en los cincuenta estados; veinticuatro estados permiten el referéndum popular y veinticuatro permiten la iniciativa

legislativa. La revocatoria está permitida en diecinueve estados que otorga a los votantes, como en Perú, el poder de determinar la salida de un funcionario público de su cargo antes de que expire su mandato (Nicholson y Canelo, 2016).

Se debe mencionar que si por un lado son ocho los estados que aceptan todas las formas de participación ciudadana Arizona, California, Colorado, Michigan, Montana, Nevada, North Dakota y Oregon; del otro son diecisiete los estados menos participativos, sólo aceptan una fórmula participativa (Manrique, 2021).

Una dimensión adicional que distingue a la democracia directa estadounidense está en sus gobiernos municipales, los *towns*. Por ejemplo, las ciudades de Nueva Inglaterra se definen por una tradición de gobierno local presidida por reuniones municipales: asambleas abiertas a todos los votantes para expresar sus opiniones sobre las políticas públicas. Las ciudades de Massachusetts, por ejemplo, pueden optar por utilizar las reuniones de la ciudad, que es una reunión compuesta por los votantes elegibles de la ciudad, para tomar decisiones sobre presupuestos, salarios y leyes locales.

Sobre el modelo helvético, Suiza puede considerarse hoy día como el país decano en el mundo sobre democracia, en especial de la democracia directa. Desde el siglo XIII, tres cantones fundaron la Confederación Helvética (los cantones de Uri, Schwyz y Unterwalden) sobre la base política del *Landsgemeinde*, conocido como democracia directa en plaza pública a mano alzada. A esta confederación alpina se fueron sumando más cantones vecinos, atraídos por su visión de igualdad y libertad, hasta llegar a 26 cantones que componen hoy Suiza.

Si bien en la actualidad el sistema de gobierno suizo es el de una democracia, su sistema combina la democracia representativa con la directa y la directoral, originando no una amalgama deforme e imposible de entender o manejar, sino el sistema más estable, rentable y legitimado del mundo, la democracia semidirecta (Voutat, 2002).

El sistema suizo no es complicado, existe un sistema parlamentario federal electo libremente del cual surge el gobierno directoral. Esta forma representativa- directoral son los que manejarán la administración federal. Luego están los cantones (región, estado o departamento) con su propio gobierno y parlamento. Finalmente, están las comunas (distritos) que se ocupan de la administración municipal.

Paralelamente a esto el pueblo, los ciudadanos siguen conservando y practicando el derecho a someter a referéndum sus iniciativas, de acuerdo al alcance o trascendencia

de la materia sobre alguna decisión que puede ser de nivel comunal (distrito), cantonal (región o departamento) y federal (nacional), reuniendo los requisitos sustantivos y adjetivos que el marco normativo establece (Grisel, 1997).

El sistema participativo helvético también cumple la máxima de mientras más cercano y concreto sea el problema habrá más participación del ciudadano, mientras más lejano, general o federal sea el problema la participación ciudadana será menor. Incluso están excluidos los temas que impliquen cambios a los tratados internacionales, derechos humanos y los vectores más importantes de la constitución (Manrique, 2021).

En Brasil durante el año 2000, el Orcamento Participativo² ya había sido adoptado en 103 ciudades del Brasil, siendo el buque insignia de estas experiencias participativas la ciudad de Porto Alegre, pionera en Ppvo desde los 90, como lo revela Liton (2019, p. 239). Al contrario de lo que se podía esperar, las características de las ciudades que han adoptado este mecanismo participativo son diferentes a las pioneras. La mayoría son localidades de talla pequeña o mediana, a pesar que algunas solo tienen una muy débil tradición asociativa (Avritzer, 2005).

Las raíces de la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre se encuentran como cierto tipo de respuesta a lo que se llamaba “Crisis del Estado”, que no es solo por su incapacidad de conducir respuestas satisfactorias, también por su falta de transparencia creciente y su indiferencia frente a la realidad social (Genro y de Souza, 1998), entre otros factores similares a la realidad peruana.

El objetivo principal de la experiencia brasileña era permitir a cada vecino dejar de ser un habitante para intervenir como ciudadano en la elaboración de las políticas públicas y en el conjunto de decisiones de su municipalidad. Esta idea del Partido de los Trabajadores estaba inspirada de la Comuna de Paris y de los Soviets, para transferir el poder a la clase obrera organizada (Genro y de Souza, 1998).

El proceso puede ser sectorial o territorial y se desarrolla en tres ciclos. El primer ciclo llamado sectores y comisiones temáticas, donde se da a conocer lo ejecutado el año anterior y lo programado para el año en curso, las finanzas y los compromisos disponibles. El segundo ciclo, la etapa intermedia es para reuniones donde se fijan las prioridades y se jerarquizan las demandas de trabajos y servicios, de acuerdo a la

² Presupuesto participativo en portugués del Brasil.

información que brindan las oficinas municipales que también comparten sus criterios de priorización.

Este proceso culmina con la elaboración de la primera matriz del Ppvo, con lo cual se instala el Consejo del Ppvo, donde se discuten y se deciden las prioridades que serán parte en el Ppvo del próximo año. Termina con la redacción final de la propuesta de Ppvo, el cual debe ser aceptado por el Concejo Municipal de Porto Alegre como el Plan de Inversiones de la ciudad. Esta decisión puede ser tomada forma directa o mediante representantes, como lo señala Gurgel y Toniolo (2018, p. 474).

1.3.2. Experiencias Nacionales

En cuanto a nuestras experiencias previas a este marco normativo de la participación ciudadana y del presupuesto participativo, se ha identificado experiencias pioneras que vale la pena resaltar. No se dieron en pueblos originarios o en ciudades antiguas con pasado de gran herencia cultural. Estas manifestaciones de democracia participativa se dieron en distritos, urbanizaciones, pueblos jóvenes, asentamientos e invasiones de reciente conformación donde algunos años atrás no había literalmente nada.

Incluso podemos llegar a sostener que estas ciudades emergentes se dieron, surgieron y crecieron gracias a la democracia participativa que desarrollaron como forma de gobierno local alterno entre todos los residentes desplazados o nuevos pobladores que se instalaron en estos asentamientos e invasiones como Villa El Salvador, el ejemplo emblemático, el cual se aprecia en toda su expresión dinámica gracias a « El Otro Sendero » de Hernando de Soto.

Desde su fundación en 1983, el crecimiento urbano del distrito de Villa El Salvador (VES) ha sido aleatorio, subordinado a sus necesidades, actividades y parecer: son miles de dispersas construcciones hechas sin las mínimas condiciones de seguridad. Las viviendas ubicadas en las faldas de los cerros son las más vulnerables. Sin embargo, la calidad urbanística del distrito es interesante: se ha podido autogestionar una estructura urbana con un apoyo mínimo del Estado (Diez, 2011).

Luego de vivir bajo la sombra de Sendero Luminoso que destruyó, en los años de guerra contra el terrorismo, la institucionalidad pública de las organizaciones vecinales y significó un estancamiento social y económico, VES es hoy un distrito pujante con parques y alamedas, y mucho de lo que se ha logrado ha sido gracias a la

participación ciudadana. Pese a que la zonificación como fue planteada no funcionó, el distrito ha mutado y se ha consolidado de acuerdo con las tendencias y dinámicas del territorio, tanto sociales, económicas como culturales. La gente ha ido adecuándose a las diversas condicionantes del momento.

También se tiene por propia iniciativa la gestión participativa de la municipalidad distrital de Chorrillos en Lima. Durante los más de 20 años como Alcalde, el polémico señor Miyashiro reelecto 5 veces, implementó una gestión altamente participativa en casi todas sus formas y niveles. Es decir, no solamente priorizaba las obras y servicios en función de los requerimientos participativos de los vecinos chorrillanos, también priorizaba la contratación de los mismos vecinos para su ejecución, prestación o supervisión.

Desarrolló una forma perversa de la democracia participativa, usándola para el clientelismo político que le aseguraba la permanencia en el cargo. Si bien el alcalde ha hecho muchas obras, la mayoría lozas deportivas y parques, existen aún problemas mayores y más prioritarios como la falta de agua y desagüe. La falta de un hospital y la inseguridad ciudadana es lo más preocupante.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A fuerza de deliberar sobre los asuntos de la ciudad y del país, el individuo se convertirá en alguien perfectible y capaz de mejores decisiones. La participación creará un círculo virtuoso gracias al proceso de *learning-by-doing*. Evidentemente, según las orientaciones de los pensadores, la democracia participativa puede también tener otras virtudes: no solamente más racionalidad sino también más igualdad, y no de forma exclusiva en el plano político.

Para algunos doctrinarios esta denominación alterna a la de democracia representativa implica un pleonismo (Crepon y Stiegler, 2007). Entre las razones principales es que no puede darse una democracia en toda su esencia sin la participación del pueblo, de los ciudadanos. Sería inconcebible no acudir a las urnas para elegir a quienes se quiere para puestos claves, deliberantes, decisivos en la estructura político institucional del Estado. Esta es una de las razones por la cual algunos doctrinarios han preferido acuñar la expresión « gobernanza » antes que democracia participativa.

La construcción del proceso democrático participativo debe tener como prioridad mejorar la administración pública representativa clásica, a través de una participación

ciudadana creciente y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas públicas en especial de nivel local, por ser este el de mejor comprensión, alcance y empoderamiento para el ciudadano común. O lo que algunos autores más recientes denominan el derecho a la ciudad, Rioja, Segura, Vélchez, Ortiz, Lau, Fernández, Ramírez y Devoto (2021, p. 197).

Para Bachrach y Botwinick (1993), por ejemplo, las medidas que favorecen la participación permitirá a las categorías sociales marginadas no solamente a darse cuenta que ellas pueden ejercer una influencia sobre la política y de asumir compromisos más activamente, también de descubrir cuáles son sus intereses de clase (Papadopoulos, 1998).

Max Weber veía límites en la democracia directa, posible solamente en las comunidades locales de talla reducida, relativamente igualitarias, donde las funciones administrativas no serían complejas. Se apoyaba sobre consideraciones que mostraban diferencias con las sociedades modernas que implican la necesidad de consagrar tiempo exclusivo para los asuntos públicos y disponer de conocimientos especializados por los responsables (Papadopoulos, 1998).

Si bien las formulaciones originales de los años sesenta y setenta indicaban la necesidad de incrementar las oportunidades de gestión democrática colectiva en la vida cotidiana, particularmente en el medio laboral,. Al mismo tiempo, la crítica a las instituciones representativas con la pasividad política de carácter endémico ha promovido una percepción de que la diferencia entre participación y representación es casi nula, poniéndose en cuestión el radicalismo de la crítica participacionista hacia las democracias liberales (Miguel, 2017).

América Latina ha avanzado hacia sistemas políticos más abiertos y democráticos durante las últimas tres décadas, pero la calidad y el desempeño de las instituciones democráticas siguen siendo desiguales (O'Donnell, 2003; Dagnino, 2006; OEA – PNUD, 2010). Sin embargo, en un aspecto, América Latina está emergiendo como pionera: ha habido una explosión en la participación democrática. Los ciudadanos han comenzado a exigir más voz en las decisiones que les afectan directamente. Una consecuencia ha sido una amplia gama de innovaciones participativas diseñadas para reforzar la opción de "voz" (Cameron y Sharper, 2012).

Por ello, esta prioridad se basaría en la promoción de movimientos locales que permitan a los habitantes ser conscientes de su poder, de sus derechos civiles y políticos reconocidos en el marco jurídico. Este marco puede aprovechar la formación política históricamente existente en los grupos populares y apoyarse con la creación de espacios para la capacitación

de nuevos actores, sin disociarse de una preocupación por la mejora real de las condiciones de vida de los habitantes de ese territorio en el proceso.

Este proyecto democrático participativo debe basarse en la formalización de un compromiso social, involucrando a la sociedad y al Estado, que aglutine a diferentes grupos en torno al proceso de transformación, promoviendo la creación de espacios públicos diversos, cuyas metodologías deben respetar las culturas y las diferencias de dicho lugar y cuya legitimidad dependerá de las costumbres y del grado de apertura de las organizaciones sociales y económicas.

2.1. Niveles de Profundidad

Los niveles de profundidad de la democracia participativa son los diferentes grados de aplicación e institucionalización con soporte legal en que esta forma de gobierno inclusiva se da en la implementación de las políticas públicas, en la gestión de sus administraciones públicas, en especial de los niveles regional y municipal. Estos grados de participación en la gestión pública también nos pueden ayudar a formar una clasificación teórica y práctica sobre las diferentes formas de democracia participativa que se dan en la actualidad.

Figura 1

Niveles de profundidad de la democracia participativa.

Informativa
Propositiva
Deliberativa
Decisoria
Ejecutiva
Fiscalizadora

Fuente: elaboración propia

2.1.1. *Informativa*

La noción de actividad participativa se inspira explícitamente de los trabajos de Jürgen Habermas quien la define como esta acción comunicacional donde dos o más

sujetos se embarcan en una relación interpersonal, buscando un acuerdo sobre una situación práctica con el objeto de coordinar sus acciones y proyectos de manera concertada. Vale decir, un tipo de actividad al cual están dedicados los espacios públicos de información y deliberación que funcionan como cajas de resonancia donde los problemas provocados o dejados en suspenso puedan encontrarse percibidos, tematizados, socializados e impuestos para la atención de las instituciones públicas competentes (Charlot, 2006).

Nadie puede negar la mercantilización de la información en el espacio público en nuestras sociedades, en el que el control oligopólico de los medios, sea escrito, audiovisual o digital de redes, es una dimensión inevitable. A pesar de esta debilidad los medios son la forma más plausible para informar, visibilizar, sensibilizar sobre los problemas locales, las necesidades inmediatas, las brechas más urgentes e importantes a enfrentar.

Entre todas las formas y herramientas de la democracia participativa esta es la más básica o elemental en este sistema inclusivo de la participación. Al mismo tiempo la más valiosa. Es tan importante e indispensable para cualquier forma democrática de gobierno que la misma democracia representativa no podría ser considerada como tal si no pudiera garantizar el acceso a la información como un derecho fundamental en vigor y vigente para las personas y como un deber inalienable de todo Estado de Derecho.

De esta manera el Estado o quien lo represente a nivel local, tiene entre sus funciones y atribuciones socializar las necesidades, prioridades, tecnologías, potencialidades, oportunidades, problemas y recursos que la localidad dispone. Al mismo tiempo discurre con la capacidad del procesamiento del ciudadano para aprovechar la información (Del Tronco y Madrigal, 2021). Este nivel de profundidad también está entendida y regulada por el derecho como transparencia. La información por su propia naturaleza, es la más desarrollada y extendida en todos los Estados, en especial los democráticos.

Su base jurídica la podemos encontrar desde la misma Carta magna, como un derecho fundamental conforme a su art. 2, incisos 4, 5 y 17, y como una institución pública conforme a sus arts. 6, 32, 35, 40, 41, 65, 84, 104, 109, 183, 184 y 204, pasando por un marco legal extenso que le da sustento, Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información, Ley 28024 de Gestión de Intereses en la Administración Pública, Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, Ley 28056 del Presupuesto

Participativo por Resultados, Ley 27972 Orgánica de Municipalidades, Ley 26300 de Participación Ciudadana, entre las principales normas legales.

2.1.2. *Propositiva*

Esta forma de democracia participativa, ya no se limita a informar, invita a los vecinos organizados de la circunscripción a que se manifiesten con ideas, propuestas o contrapropuestas cuyo objeto es cerrar una brecha, que se pueda mejorar, rentabilizar, modificar, ampliar, reducir o precisar estas políticas, proyecto u obras. Se dirige en especial a los sectores que se ven más afectados por una política, un proyecto u obra pública nueva que se está formulando o evaluando.

Sin embargo cabe resaltar que este modelo participativo tiene solo efecto propositivo no impositivo ni vinculante, lo que le da solo una consecuencia referencial no obligatoria para la autoridad que invita a la propuesta vecinal. Otros sectores afincados en la circunscripción buscarán hacer respetar ciertos derechos adquiridos, hechos consumados o ventajas competitivas naturales en posible detrimento de algunos sectores afectados.

Así tenemos diversas formas de democracia propositiva, por su naturaleza y alcance. Por su naturaleza existen las que proponen normas jurídicas, llamadas iniciativas referendarias o iniciativas legales recabando cierto número de firmas; así como las que proponen políticas, proyectos u obras, conocido en nuestro país como presupuesto participativo o el cabildo abierto que se da en talleres, asambleas o reuniones.

Otra modalidad común de esta forma participativa es el buzón de quejas o de sugerencias que tienen muchas instituciones públicas para que los ciudadanos, administrados o clientes hagan llegar sus propuestas, denuncias y recomendaciones sobre los cambios y mejoras que pueden realizar para optimizar servicios y la atención al público.

Favorecer la toma de palabra de los ciudadanos sobre los asuntos públicos locales, difundir la información sobre las políticas en curso, contribuir a la constitución de espacios públicos para proponer puede constituir metas por sí mismas, al margen de toda redistribución de los poderes.

Esta modalidad puede ser desaprovechada más como una ocasión para quejarse, expresar frustraciones o decepciones de promesas incumplidas que aprovechada como una opción para proponer soluciones, alternativas o cambios.

La principal base jurídica se encuentra en los arts. 31 y 199 de la Constitución, la Ley 26300 de la Participación Ciudadana, la Ley 28056 del Presupuesto Participativo y la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades.

2.1.3. *Deliberativa – Consultiva*

En el mejor de los casos, la deliberación garantiza que la opinión de todos los que pueden ser afectados positiva o negativamente por una decisión tenga una oportunidad de ser expresada ante la autoridad competente y los vecinos en general. Mejorar el intercambio respetuoso de información entre los actores y favorece la emergencia de nuevas soluciones. A decir de Moreno (2019, p. 171), “Es un proceso de construcción colectivo para la definición de las decisiones y la forma cómo se manejarán los problemas.”

La deliberación conduce a los actores en conflicto, con intereses divergentes a ser tomados en cuenta, no sería solo formalmente, la opinión y las creencias del otro, según un proceso que el filósofo Jon Elster designa con el nombre de « la fuerza civilizadora de la hipocresía » (Blondiaux, 2000).

En este punto se trata de volver visible lo imperceptible o lo que no era aprehensible de forma inmediata por los técnicos, la sociedad o los no afectados y que conllevarían consecuencias significativas a los inmersos en el debate sobre la información socializada por la autoridad municipal en estos espacios de deliberación y consulta. Estas discusiones permiten entonces producir las convergencias necesarias de los actores implicados alrededor de la necesidad de debatir para tratarlo colectivamente (Charlot, 2006, p. 24).

La deliberación suple en particular las carencias de la decisión político-administrativa tradicional cuando se funda en criterios exclusivos que debieran ser propios de racionalidad técnica o económica (Cabrera, Rojas y Rengifo, 2019). Ella demuestra la existencia de reales recursos de expertise profano que pueden competir con la de los expertos municipales.

En este sentido la gran cuestión que se formula en esta forma participativa es cómo transformamos las quejas y rencores en capacidad de proposiciones y acciones concretas, en especial cuando se trata de actores e intereses antagónicos. Debe tenerse en cuenta que para los miembros de los grupos menos favorecidos la información sobre los asuntos públicos es difícil de acceder y entender, tienen por esto tendencia a abstenerse o apartarse del debate.

Esta forma de participación se encuentra prevista en la Ley 26300 de la Participación Ciudadana y la Ley 28056 del Presupuesto Participativo y su marco regulatorio, Fase de Concertación, conforme al art. 8 del DS 142-2009-EF, Reglamento de la Ley. Lo analizaremos al momento de desarrollar los talleres de trabajo donde abundan los detalles de cómo se deberán realizar las reuniones, cómo se absuelven y debaten las inquietudes, observaciones, prioridades, financiamiento, compromisos, programación, etc. de las autoridades y privados a efecto de tener una visión clara y lo más completa posible de la realidad local.

2.1.4. *Decisoria*

En este nivel de democracia participativa, la comunidad vecinal en conjunto ya no se limita sólo a ser informada, escuchada, a proponer o deliberar sin lograr ni tener mayor intervención en la construcción y la toma de una decisión político institucional que concierna directa o indirectamente a su comunidad. Este tipo de participación va un paso más allá en la construcción de políticas, proyectos u obras.

Es la atribución y potestad a los vecinos y la sociedad civil en general de tomar decisiones claras, firmes y que devendrían vinculantes y de obligatorio cumplimiento para sus autoridades en especial de nivel regional y municipal. Estas se encargan de plantear las cuestiones, proyectos u obras a decidir dentro del marco legal participativo y presupuestal establecido para el año fiscal correspondiente.

La discrecionalidad que tengan los vecinos será el activo más importante, por ello resulta relevante que las autoridades municipales encargadas de socializar la política, proyecto u obra sepan transmitir y concientizar técnicamente los efectos positivos y perversos de cada decisión que tomen, así como los servicios o proyectos que se dejarían de ejecutar.

Esta forma participativa es por regla el punto culminante de las precedentes modalidades participativas enunciadas en esta parte. Así tenemos las consultas

referendarias para aprobar algún cambio del texto constitucional o para aprobar algún texto legal, después de su propuesta por iniciativa y de haberse informado y sometido a una deliberación pública sobre sus ventajas y desventajas. En la práctica estas consultas populares sobre propuestas de normas jurídicas son esporádicas.

Las consultas decisorias sobre políticas, proyectos u obras se dan por regla a nivel municipal o regional. Por su cercanía al ciudadano son frecuentes. Se realizan alrededor de una brecha tangible, después de haberse agendado e informado al vecino, convocando a talleres de deliberación (priorización) en los cuales se toma la decisión consultando al ciudadano directamente (a mano alzada) o a través de sus representantes denominados agentes participantes.

La base legal de esta modalidad de democracia participativa la encontramos en el art. 31 de la Constitución, Ley 26300 de la Participación Ciudadana, Ley 28056 del Presupuesto Participativo, así como el art. 8.3. del DS 142-2009-EF, Reglamento de la Ley marco del Ppvo y las diferentes ordenanzas municipales que reglamentan y adaptan el Presupuesto Participativo en sus circunscripciones.

2.1.5. Ejecutiva

Este es un nivel excepcional dentro de la democracia participativa. En este modelo participativo no solamente se permite que los vecinos y la sociedad civil se informen, propongan, debatan y tomen una decisión como lo hemos venido explicando en los ítems anteriores.

En este nivel de profundidad las autoridades también reservan la ejecución, la implementación material o física de la política, proyecto u obra, la prestación del servicio para los vecinos y la sociedad residentes en la zona de impacto. Se da preferencia a las capacidades, habilidades y especialidades que estos posean para contratarlos en las obras y servicios que se requieran, pudiendo ser ad-honorem o remunerados de forma temporal.

Para llegar a esta etapa ejecutiva se requiere previamente que los vecinos y la sociedad en general se hayan implicado en las etapas anteriores. Esto significa que se hayan informado en las sesiones, participado en talleres o asambleas vecinales donde hayan discutido y efectuado propuestas para cerrar una brecha y al final entre todos tomar la decisión, por mayoría o unanimidad, de escoger una o algunas de las alternativas de solución puestas en el debate.

En otras palabras, lo relevante es brindar nuevos servicios, mejorar, ampliar o dar mantenimiento a las obras para cerrar las brechas en el barrio, asentamiento o distrito determinado. Que estos proyectos de servicios u obras, su implementación, prestación, ejecución, sean llevados a cabo por ellos mismos, los vecinos; sin que esto sea una condicionante *sine qua non* para la puesta en marcha del servicio o la obra requerida.

La Junta Vecinal para dar seguridad al barrio o comunidad, prevista en el art. 106 de la Ley 27992 Orgánica de Municipalidad, y los ronderos en zonas rurales, regulado por Ley 27908, son el mejor ejemplo de esta modalidad participativa. Son los vecinos organizados por decisión propia acordada en reuniones informativas, deliberantes y consultivas los que se brindan el servicio de seguridad. Es la modalidad más extendida en nuestro país.

El Comité de Gestión es en el texto del art. 117 de la ley orgánica municipal el que mejor se ajusta a este nivel de mecanismo de participación. Se conforma por vecinos organizados para colaborar o ejecutar algún proyecto de servicio municipal. Sin embargo es el que menos desarrollo o uso se ha dado.

2.1.6. Fiscalizadora

Esta modalidad participativa es la más extendida en nuestra sociedad y en las sociedades occidentales en general. Puede verse como el peldaño más profundo de la democracia participativa. Los vecinos gracias a la información transparentada o simple observación empírica, obtenida en las etapas de planificación y ejecución de una política o proyecto concreto, ejercen la supervisión de los avances cuantitativos y cualitativos de obras o de prestaciones de servicios.

Señalar los defectos, demoras, faltas, omisiones, en cuanto a recursos, tiempo, personal calificado o suficiente en las implementaciones que cotidianamente perciben en las obras y servicios que las instituciones como la municipalidad o el gobierno regional ejecutan para su corrección y enmienda, es la esencia de este nivel de participación..

Algunos lo pueden denominar e identificar también como Rendición de Cuentas que nuestra Carta Magna consagra en el art. 199 “(...) *Los mencionados gobiernos (regionales y locales) formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.*”

En la misma Ley marco del Ppvo ha previsto en su art. 11 y en su reglamento, art. 10.2, como parte de este proceso, que las autoridades a cargo están obligadas a rendir cuenta de forma periódica sobre los avances de los acuerdos logrados ante los agentes participativos.

Para otros la revocatoria es una forma de fiscalizar o de “poner contra las cuerdas” a una autoridad electa como alcalde, regidor, gobernador regional o consejero para exigirle idoneidad, diligencia, transparencia e inclusión en su gestión. Esta forma de fiscalización la encontramos en la Ley 26300 de la Participación Ciudadana.

2.2. Mecanismos de Democracia Participativa en el Perú

Nuestro ordenamiento jurídico ha previsto varios mecanismos para la participación ciudadana de forma activa y práctica. Desde la clásica elección, elegir o ser elegidos a la que se suma la revocatoria y remoción, pasando por mecanismos para participar mediante la promoción de iniciativas referendarias para modificaciones constitucionales y legislativas, hasta mecanismos para participar en la gestión de gobiernos regionales y municipales.

En esta parte desarrollaremos las más relevantes jurídicamente, contenidas en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano principales, su modificatoria por Ley 30515, además de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades y las leyes especiales que sobre esta materia se han emitido.

Figura 2

Mecanismos de democracia participativa existentes en el Perú

Nivel Nacional	Nivel Regional	Nivel Local/Distrital
• Iniciativa de Reforma Constitucional, • Iniciativa Legislativa, • Iniciativa Referendaria.	• Iniciativa de Disposiciones Regionales, • Revocatoria y Remoción de autoridades, • Demanda de Rendición de Cuentas, • Otras Consultas y formas participativas.	• Iniciativa de Disposiciones Municipales, • Revocatoria y Remoción de autoridades, • Demanda de Rendición de Cuentas, • Juntas Vecinales Comunes, • Comités de Gestión, • Cabildos Abiertos, - Otras Consultas y formas participativas.

2.2.1. *Iniciativa de Reforma Constitucional*

Sin lugar a dudas el mecanismo directo más importante a nivel jurídico de alcance nacional que tienen los ciudadanos para poder participar en la democracia institucional y constitucional que existe en la actualidad en el Perú. Se encuentra regulado tanto por la Carta Magna (arts. 31, 32 y 206) como por la Ley 26300.

Se puede distinguir en esta Iniciativa 3 etapas: de formación, institucional pre-legislativa y legislativa (Lozano, 2015). La primera, la etapa de formación, comprende los momentos en los cuales los interesados en promover la reforma constitucional buscan cumplir con los requisitos exigidos por ley, que se inicia formalmente con la compra del kit electoral ante la ONPE, para comenzar con la recolección de firmas como lo establece el art. 17 de la Ley 26300.

La segunda se inicia una vez concluida la recolección, dando lugar a la etapa institucional pre-legislativa, en la que se corrobora especial la validez de las firmas. Terminada esta etapa de forma satisfactoria, se pasa a la tercera etapa, la legislativa. Esta se desarrolla en el Congreso para formalizar la iniciativa normativa ciudadana, de acuerdo al art. 18 de la Ley 26300.

Estas iniciativas ciudadanas de reforma constitucional en la práctica desde 1993, no han surgido espontáneamente de personas naturales convocadas específicamente para lograr esta iniciativa. De allí que casi todas las iniciativas formuladas hasta la fecha hayan sido efectuadas, promovidas o apoyadas por representantes tanto de organizaciones y asociaciones civiles como de partidos políticos.

Un caso de esta iniciativa ciudadana de reforma constitucional, el único de su tipo surgida de varias propuestas, fue el intento de restituir la vigencia de la Constitución Política de 1979 mediante consulta referendaria. A pesar de tener el apoyo inicial de algunas organizaciones civiles y de ciertos partidos políticos esta iniciativa no pasó de ser una aspiración que no contó con apoyo político suficiente de los partidos presentes en el Congreso, ni de la ciudadanía en su conjunto (Lozano, 2015).

Para terminar esta parte, hay que tener muy en cuenta lo establecido en art. 32 de la Constitución concordante con el art. 19 de la Ley 26300, que confirma el espíritu constitucional de defensa irrestricta de los derechos fundamentales frente a cualquier amenaza o afectación, sea de carácter político, económico o social, tal como lo

reivindicado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional, *“Es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 2o. de la Constitución Política del Perú.”*

A pesar de esta restricción, en la consulta referendaria de 2019 se propuso e impuso el referéndum de iniciativa que elimina la reelección parlamentaria que afecta el derecho de participar en política, en concreto como un derecho de elección, establecido en el art. 2, inc. 17 de la Constitución Política.

2.2.2. Iniciativa Legislativa

Para conocer los requisitos, la utilidad y los límites de la iniciativa legislativa popular debemos analizar la ley 26300. El artículo 11 establece como requisito para el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa popular, que el proyecto de ley materia de la iniciativa sea acompañado por las firmas comprobadas de al menos el 0.3% de la población electoral nacional.

Asimismo, este artículo debe ser concordado con el artículo 4 de la misma ley, que trata sobre la presentación de la solicitud y el requisito de acompañar los nombres y las firmas de las personas que ejercen su derecho de iniciativa: y con los artículos 6, 8 y 10 de esta ley, que versan sobre la verificación de las firmas presentadas (Noda, 2019).

Al ordenar que los proyectos de ley sean presentados a la autoridad electoral, la ley está dejando en claro que la iniciativa legislativa popular es un derecho político, ya que según el artículo 176 de la Constitución “el sistema electoral tiene por finalidad asegurar la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos”.

De todo esto se obtienen dos requisitos más: que el proyecto de ley sea presentado por ciudadanos con nacionalidad peruana y que estén en plena capacidad de ejercicio de sus derechos civiles y políticos, conforme al art. 42 del Código Civil.

Los límites de la iniciativa legislativa se encuentran en el art. 12 de la Ley 26300, que hace referencia a límites en materia tributaria y presupuestaria, norma concordante con el art. 79 de la Constitución que establece límites de iniciativa para los congresistas.

Una vez conseguidas las firmas exigidas en el art. 10, el proyecto debe ser dictaminado y votado por el Congreso en un plazo de 120 días calendario. Pueden acumularse proyectos de ley que versen sobre la misma materia, respetando siempre la iniciativa legislativa ciudadana, como lo prevé el art. 15.

La Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (ANFPP), presentó la iniciativa legislativa ciudadana “Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que contribuyeron al mismo”, para que, luego del trámite de verificación de firmas de adherentes, sea remitido al Congreso de la República, para ser dictaminado y votado, bajo el amparo del art. 31 de la Constitución Política y al procedimiento prescrito por la Ley N° 26300.

2.2.3. Iniciativas Referendarias

De acuerdo con el art. 37 de la Ley 26300, “*El Referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan.*”, el mismo que es concordante con los arts. 31 y 32 de la carta magna.

Asimismo, el referéndum puede ser solicitado por un número de ciudadanos no menor al 10 por ciento del electorado nacional, de conformidad con el art. 38 de la misma Ley, cuando se trate de alguna norma de alcance nacional. Para Wieland (2021, p. 169) resulta siendo un altísimo número de firmas requeridas compensado por la inexistencia de un plazo prudencial.

A decir de Ledezma y Morán (2020, p. 278), el referéndum es lo más cercano a la democracia directa en una nación. En este sentido, se entiende que todas las normas del ordenamiento jurídico, en especial las constitucionales y las de nivel legal, son pasibles de ser sometidas a consulta referendaria, a excepción de las que afecten los derechos fundamentales, las que tengan carácter tributario o presupuestal ni los tratados internacionales en vigor.

Entonces ¿qué normas explícitamente hablando puede proceder el referéndum? Para responder esta pregunta, hay que referirse al art. 32 de la Const. y al art. 39 de la Ley 26300. Así tenemos: la reforma total o parcial de la Constitución, la aprobación y desaprobación de normas con rango de ley, las ordenanzas municipales y regionales con rango de ley y las materias relativas a la descentralización (art. 190 de la Const.).

Resulta de especial relevancia si la iniciativa legislativa fuera rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, de esta manera los ciudadanos promotores y organizadores de la iniciativa podrá solicitar la iniciación del procedimiento de Referéndum ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley, conforme al art. 41 de la Ley 26300.

Así, reunidas las firmas por los promotores y verificadas estas por el JNE, le corresponde a la autoridad electoral efectuar la convocatoria a Referéndum en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, de acuerdo al art. 44 de la Ley 26300.

Es necesario subrayar que la consulta será considerada válida sólo si fuera aprobada por no menos del 30% del número total de votantes. Surtirá efectos a partir del día siguiente de la publicación de los resultados oficiales por el Jurado Nacional de Elecciones.

Tal como lo establece el art. 43 de la misma ley, una norma aprobada mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas. Si el resultado del referéndum deviene negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años.

Además del marco legal referendario desarrollado por la ley 26300, para las normas de nivel constitucional y legal de carácter nacional, la ley orgánica de municipalidades en su art. 115 establece expresamente de forma bastante detallada las reglas específicas para el nivel local.

El referéndum municipal es un instrumento de participación directa del pueblo sobre asuntos de competencia municipal. Se convoca por el JNE con el apoyo de no menos del 20% de electores de la circunscripción provincial o distrital que corresponda.

Para que los resultados del referéndum municipal surtan efectos legales, se necesita del voto válido de al menos el 35% del total de electores. El referéndum municipal obliga al concejo municipal a someterse a sus resultados y, en consecuencia, a dictar las normas necesarias para su cumplimiento. Pasados los tres años un mismo tema puede someterse a referéndum municipal por segunda vez.

2.2.4. *Iniciativas de Dispositivos Municipales y Regionales*

De acuerdo con el art. 114 de la LOM que desarrolla y regula bastante bien estas iniciativas, establece que *“La iniciativa en la formación de dispositivos municipales es el derecho mediante el cual los vecinos plantean al gobierno local la adopción de una norma legal municipal de cumplimiento obligatorio por todos o una parte de los vecinos de la circunscripción o del propio concejo municipal”*.

Según esta norma, la exigencia de firmas para su respaldo es requerida con la certificación mediante del RENIEC. En este caso sólo se establece el mínimo del 1 % (uno por ciento) del total de electores del distrito o provincia correspondiente. Con ello el concejo municipal, a propuesta del alcalde, queda habilitado para aprobar las iniciativas de dispositivos de los ciudadanos que se organizaron para tal fin.

Esto implica que las iniciativas de dispositivos municipales no es necesario someterlas a referéndum si son aprobadas por el concejo municipal respectivo sin desnaturalizar su esencia o finalidad. De lo contrario el promotor de la iniciativa puede iniciar el proceso para someter su iniciativa al proceso referendario descrito líneas arriba.

2.2.5. Revocatoria y Remoción de Autoridades

En la democracia más antigua del mundo, Grecia, el ágora tenía la atribución de sancionar a un funcionario o representante que abusaba de su poder, de su popularidad y fuerza, considerado una amenaza para el sistema político, la estabilidad social o económica, los acuerdos internacionales o comerciales, así como la paz. Esta medida era el Ostracismo³.

Antes de desarrollar esta parte se debe recordar que la revocación o remoción de autoridades es un derecho fundamental (art. 2, inc. 17 de la Const.) y se debe entender que el mandato de los alcaldes y regidores es irrenunciable conforme a ley, sin embargo este mandato es revocable de acuerdo a las normas previstas en la Carta Magna (art. 194) y la ley de la materia, art. 122 de la LOM.

Como bien lo establece el art. 20 de la Ley 26300, “*La Revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a: a) Alcaldes y Regidores; b) Autoridades regionales que provengan de elección popular; c) Magistrados que provengan de elección popular.*”

De acuerdo con la modificatoria que se dio a la Ley 26300, mediante Ley 30315 publicada el 17 abril del 2015, que para algunos se dio más por intereses políticos que para fortalecer la institucionalidad democrática de la nación. Esta modificatoria establece que la revocatoria sólo puede darse una vez en su período de mandato.

³ Ostracismo constituía una sanción política contra un político que suponía riesgo o inestabilidad, mediante el exilio de por vida de las ciudades estado de Grecia.

Estipula además que los kits para la revocatoria recién podrán ser adquiridos a partir de junio del 2° año de mandato, para que se realice la consulta en octubre del 3 año. En caso de darse la revocatoria por el voto de 50% más 1 de los electores de la circunscripción, esta se hace efectiva para el 4to año de mandato.

Finalmente, se exige una rendición de cuentas de los promotores de la revocatoria bajo sanción. Medida calificada de amedrentamiento por algunos que se suma a las severos recortes para acceder y hacer efectiva la revocatoria en Perú.

La última consulta revocatoria fue el 2021 (período 2019-2022) en el cual se notó una disminución significativa en el número de procesos de revocatoria involucrando sólo a 13 distritos, todas dirigidas contra alcaldes y regidores distritales. Esta consulta popular arrojó el resultado de 05 autoridades distritales revocadas, vacando a 4 alcaldes y 24 regidores distritales, dando un total imperceptible de 0,4% de municipios ‘afectados’ (Manrique, 2022).

En cuanto a la Remoción es aplicable a las autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. No comprende a los Jefes Político Militares en las zonas declaradas en estado de emergencia.

Esta remoción se produce cuando el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que más del 50% de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial lo solicitan. El funcionario que hubiese sido removido no puede volver a desempeñar el mismo cargo en los siguientes cinco años.

2.2.6. *Demanda de Rendición de Cuentas (Ley 26300)*

Institución participativa de control ciudadano que está previsto en el art. 31 de la Const., concordante con el art. 199 del texto constitucional. Es un derecho político del ciudadano, una de las formas reconocidas para participar en los asuntos públicos de la gestión local. En el art. 31 de la Ley 26300 establece que mediante la Rendición de Cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos. La autoridad cuyo cargo está sujeto a revocatoria o remoción debe dar respuesta.

Entonces como bien podemos interpretar de esta disposición, el punto central de esta demanda será el pliego interpelatorio que se formula a la autoridad. En consecuencia este pliego contiene preguntas relacionadas exclusivamente con los temas

previstos a la ejecución presupuestal y al uso de recursos. Cada interrogante debe ser planteada en forma clara, precisa y sobre materia específica.

Por otro lado, la autoridad electoral cautela que el pliego interpelatorio contenga términos apropiados y que carezca de frases ofensivas. Para poder materializar esta rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el 20% con un máximo de 50,000 firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial, de conformidad con el art. 34 de la Ley 26300.

Así, acreditada la demanda la Autoridad electoral comunica de ello a la autoridad demandada para que responda en forma clara y directa el pliego interpelatorio dentro de los 60 días calendarios. Toda autoridad a la que se haya demandado que rinda cuentas debe publicar el pliego interpelatorio formulado y su respuesta al mismo.

Para algunos autores, la rendición de cuentas garantiza una completa fiscalización para saber si los gobernantes van por buen camino. Quienes ejercen poder público deben dar explicaciones y justificar sus decisiones y acciones cuando así lo demanden los ciudadanos, autoridades e instituciones públicas con autoridad para ello. La ausencia de una efectiva rendición de cuentas entre los diversos poderes del Estado es uno de los grandes problemas de la democracia como la nuestra (Aranzamendi, 2006).

Se requiere no solo la participación de organismos profesionales e independientes que fiscalicen la información, detecten actos ilícitos, determinen responsabilidad y sanciones, también se requiere de la participación ciudadana y de una prensa objetiva e imparcial para controlar la acción gubernamental exigiendo transparencia, conforme al art. 148° de la LOM, art. 4° de la Carta Democrática Interamericana, art. 55° de la Ley 27444 y Ley 27806.

En cuanto a la administración municipal, este aspecto participativo está enfocado sobre todo al 1) avance de la gestión sobre el plan de desarrollo concertado y del presupuesto participativo, 2) la forma cómo se gestionan las obras públicas y servicios municipales, 3) la situación de los programas sociales, 4) la realidad de los recursos financieros municipales, 5) la normatividad aprobada.

Para la realización de las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas los dirigentes vecinales o gremiales promotores deben colaborar con la convocatoria de las audiencias, respetar las reglas de juego participativas, participar activamente con propuestas y tomar nota de los acuerdos y conclusiones a las que llegaron.

2.2.7. Las Juntas Vecinales Comunes

El art. 106 de la LOM define las Juntas Vecinales comunales como el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que son parte del distrito dentro de la provincia, organizadas principalmente como Juntas vecinales, para cuyo efecto las municipalidades regulan su participación, de conformidad con el art. 197 de la Constitución.

Los concejos municipales, a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos, constituyen Juntas Vecinales, mediante convocatoria pública a elecciones; de acuerdo con el art. 116 de la LOM. Las Juntas se encargarán de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación.

En la práctica estas Juntas vecinales se están desarrollando y conformando como asociaciones y agrupaciones en base a las disposiciones del Código Civil, sin necesidad de reconocimiento formal de la municipalidad. Su finalidad primordial en la mayoría de casos es la vigilancia ciudadana en los barrios donde la presencia de la policía nacional es escasa.

Las Juntas Vecinales reconocidas, a través de sus representantes acreditados, tendrán derecho a voz en las sesiones del concejo municipal. El concejo municipal aprueba el reglamento de organización y funciones de las Juntas Vecinales Comunes, donde se determinan y precisan las normas generales a que deberán someterse.

2.2.8. Derecho de Denunciar Infracciones y a Ser Informado

Los vecinos tienen el derecho de formular denuncias por escrito sobre infracciones, individual o colectivamente, y la autoridad municipal tiene la obligación de dar respuesta en la misma forma en un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles, bajo responsabilidad directa del funcionario, regidor o alcalde, según sea el caso, y a imponer las sanciones correspondientes o, en caso pertinente, a declarar de manera fundamentada la improcedencia de dicha denuncia.

La municipalidad establecerá mecanismos de sanción en el caso de denuncias maliciosas. El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con el art.

118 de la LOM concordante con arts 181 a 185 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y lo que estipule su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

2.2.9. *Comités de Gestión*

Los vecinos tienen derecho de coparticipar, a través de sus representantes, en comités de gestión establecidos por resolución municipal para la ejecución de obras, prestación de servicios y gestiones de desarrollo económico.

En la resolución municipal se señalarán los aportes que la municipalidad, los vecinos y otras instituciones pueden dar para el logro de las metas propuestas, en cumplimiento del art. 117 de la LOM. Estos Comités de gestión, como otras formas de democracia participativa, no han sido desarrollados ni aplicados por los gobiernos locales.

2.2.10. *Cabildos Abiertos*

Esta forma participativa para los vecinos es la menos desarrollada en el ordenamiento jurídico. Su regulación legal está reducida a un escueto Art. 119 de la LOM. El cabildo abierto es una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, convocada con un fin específico.

Cada concejo provincial o distrital, mediante ordenanza, reglamentará la convocatoria a cabildo abierto. Tampoco se establece qué razones, materias, sectores o circunstancias pueden conducir a un gobierno municipal a recurrir al Cabildo abierto, razón por la cual su práctica está severamente en desuso.

2.3. Otros Mecanismo de Participación

Estos mecanismos están previstos en leyes especiales para su realización. La materia y finalidad que sus normas regulan, están destinados a situaciones o contextos especiales, por la realidad y naturaleza de ciertos distritos que no son comparables con otros por su situación geográfica, socioeconómica u otro factor objetivo. Una situación excepcional que se presentará de forma extraordinaria como una consulta para determinar la frontera o límite de una circunscripción distrital o provincial.

Estos mecanismos por su excepcionalidad no están previstos en el marco regulatorio ordinario del Ppvo, esto es en las leyes 28056, 26330 y la LOM, sino en normas legales especialmente dictadas para estos procesos participativos.

2.3.1. *Ronderos y Comités de Autodefensa*

Se trata de una institución participativa de tipo rural. Nacida para proteger a las comunidades de los abigeos, luego para combatir y defenderlas de los ataques de movimientos terroristas que asolaron el Perú en los 80 y parte de los 90, que incluso hoy en algunas zonas siguen luchando contra estos grupos extremistas, como el VRAEM.

Su marco legal se encuentra regulado por la Ley 27908 y reglamentado por el DS 025-2003-JUS, que regula y formaliza su conformación, organización, coordinación y cooperación con las fuerzas del orden del Estado peruano, reconociéndoles personalidad jurídica, bajo una forma autónoma y democrática de gobierno.

Los comités de autodefensa y desarrollo rural son de reciente data, son organizaciones civiles, pacíficas y democráticas que se organizan en el ámbito de influencia de las comunidades campesinas, nativas y centros poblados rurales del país, organizadas para realizar actividades de apoyo al desarrollo sostenible y la seguridad ciudadana; así como en la participación para el mantenimiento del orden interno y la defensa nacional, según Ley 31494.

2.3.2. *Consulta Previa*

A raíz de la suscripción, aprobación y ratificación del Convenio 169 de la OIT “sobre consulta previa a pueblos indígenas y tribales en países independientes”, se expidió la Ley 29785 para su implementación y su reglamento mediante DS 001-2012-PCM, que concordado con la STC 03343-2007-PA/TC se ordena priorizar lo ambiental sobre lo económico (Villarán, 2016). Se reconoce el derecho a consulta previa y a participar en la ejecución y evaluación de políticas que los afectan directamente.

Sin embargo, es importante recalcar que esta consulta previa tiene un matiz de discriminación positiva. Está dirigida exclusivamente a proteger el medio y el entorno natural y medioambiental en el que se desarrollan y habitan las comunidades indígenas y nativas desde tiempos ancestrales. Esta calidad étnica deviene en condición exigible e indispensable para poder acogerse y aplicar esta Consulta previa.

Como lo afirma Palomino (2019, p. 35), a raíz de la STC 0022-2009-AI/TC la diferencia entre la consulta previa y el derecho a la participación ciudadana es que el derecho a la consulta garantiza que la opinión de los pueblos indígenas sea tomada en cuenta antes de adoptarse una decisión que pueda afectarles, mientras que el derecho

a la participación ciudadana hace posible la libre intervención de las personas en el ámbito político, económico, social y cultural de la nación.

2.3.3. Consulta Sobre Demarcación Territorial

Esta consulta es un sucedáneo del principio de la libre determinación de los pueblos del derecho internacional, mediante el cual se le reconoce al pueblo el derecho legítimo a decidir su pertenencia a un Estado o a decidir su soberanía. Aunque para otros, esta forma concreta es una modalidad democrática y práctica para facilitar y legitimar la delimitación de las circunscripciones entre dos autoridades territoriales como los gobiernos municipales vecinos o colindantes.

Esta consulta está regulada por la Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial, disponiendo que de existir imprecisión en los límites territoriales, el órgano técnico competente define el sector en conflicto a efectos de que los pobladores involucrados, en consulta vecinal, se pronuncien por la circunscripción a la que desean pertenecer. La incorporación del sector en conflicto a una determinada circunscripción es procedente cuando lo aprueba el 50% más uno de la consulta vecinal realizada, conforme al art. 12.

3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La visión de un *Landsgemeinde* suizo a la peruana en plaza pública y a mano alzada con la participación libre y espontánea de los vecinos para opinar y decidir sobre los problemas o proyectos de sus circunscripciones a cargo de sus gobiernos municipales no se podría aplicar en el caso del Ppvo peruano.

El Ppvo concebido en la legislación peruana sobre la base del texto constitucional, es una institución participativa complementaria a la democracia representativa municipal, como lo afirma Kresalja (2021, p. 132). No configura una democracia directa plena ni efectiva como podría suponerse a primera vista.

En esta parte se analiza sus características, organización, procesos y funcionamiento, en una institución en la cual una real participación individual personal y directa de los vecinos se encuentra severamente limitada.

La participación directa del vecino resulta irónicamente más la excepción que la regla, el Ppvo se aplicará de forma semidirecta mediante representantes vecinales llamados agentes

participantes. Todo ciudadano que desee participar directa y personalmente en este Ppvo deberá acreditarse como representante de una organización social de base, llámese junta vecinal, asociación de productores, junta de regantes, gremios, etc.

En otras palabras, para que su barrio, asentamiento, urbanización o asociación pueda ser parte de la convocatoria, el vecino o ciudadano sólo podrá hacerlo por intermedio de sus representantes. Sólo de esta manera, premunido de esta calidad, podrá inscribirse, asistir y participar en los talleres, donde se pueden obtener concertaciones y eventualmente llegar a la toma de acuerdos.

En esta tercera parte, explicitaremos los detalles de esta institución llamada Presupuesto participativo, donde verificaremos los mecanismos y procedimientos de participación y control social, como lo señala García Toma (2022, p. 17).

3.1. Base Jurídica

El Ppvo tiene como base jurídica elemental la propia Constitución Política. La Carta de 1993 efectiviza el derecho fundamental a la participación política, asimismo le otorga la forma de mandato político e institucional para las municipalidades, como se aprecia:

Art. 2º, numeral 17.- *« A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. »*

Art. 31º.- *« (...) 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. (...)».*

Art. 197º.- *« Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. (...) »*

Art. 199º.- *« Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley. »*

Este marco constitucional entonces consolida la participación ciudadana como derecho fundamental y mecanismo institucional, siendo el presupuesto participativo (Ppvo) el que materializa e integra ambas disposiciones constitucionales de manera armónica y práctica.

3.1.1. *Tratados Internacionales*

Esta simbiosis material del Ppvo como producto interpretativo del legislador del texto constitucional, también es consonante con los tratados internacionales y demás instrumentos en los cuales el Perú como nación soberana es parte. Entre los documentos más relevantes del derecho internacional como fuente jurídica del Ppvo que dan sustento al texto constitucional se puede mencionar:

1. Carta Democrática Interamericana, suscrita el 11 de setiembre del 2001. *“Artículo 6.- La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”*
2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, suscrito el 16 de diciembre de 1966. *“Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos (...).”*
3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, suscrito en 1948. *“Artículo XX.- Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”*
4. Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrito en 1948. *“Artículo 21.- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. (...).”*
5. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”. Artículo 23. *“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (...).”*

6. Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2004. Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia.

Se puede entonces inferir a priori que el Ppvo, al ser una atribución del ciudadano para participar en su gobierno local y regional, se configura como una manifestación del derecho fundamental de la persona a la participación política tal como nuestra carta magna y los instrumentos del derecho internacional establecen. Al mismo tiempo, se constituye como un mecanismo democrático institucional para la gestión de municipal, como se verá.

3.1.2. Marco Legal y Reglamentario

Como se ha venido exponiendo a lo largo de este trabajo, la ley marco que regula el Ppvo es la Ley 28506 del Ppvo. Esta ley establece las disposiciones, principios, instancias, procedimientos, mecanismos para efectivizar el Ppvo como forma de participación ciudadana en la administración municipal, teniendo como marco nuestra Carta Magna y los instrumentos vinculantes sobre derechos humanos del derecho internacional.

Esta ley se encuentra reglamentada por el DS 142-2009-EF, contando con un Instructivo para el Ppvo basado en resultados, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01, en los cuales se incorpora al Ppvo en la política de desarrollo “basado en resultados”, para que las prioridades se orienten a obras o servicios necesarios, medibles y concretos para beneficio de los propios vecinos.

Esta Ley que promueve y establece el Ppvo en la gestión local, sustancialmente se encuentra relacionada con Ley N° 26300 Ley de los derechos de Participación y Control Ciudadana. Las dos normas desarrollan y viabilizan de forma material y adjetiva este derecho fundamental y mecanismo institucional para los ciudadanos en los gobiernos regionales y municipales.

De igual manera, la Ley de Bases de la Descentralización Ley N.º 27783, está presente la obligación de que los gobiernos descentralizados, regionales y locales, convoquen a representantes de la sociedad para definir las prioridades de la inversión, tal como lo apuntan Remy, Urrutia y Veas (2020, p. 05).

Este marco normativo estaría incompleto si no mencionamos la norma legal que regula la administración municipal. La Ley 27972 Orgánica de Municipalidades (LOM) es la que asimila y regula la institución del Ppvo dentro de la organización y funcionamiento de los gobiernos locales, convirtiéndola en una herramienta funcional y legitimadora para la autoridad municipal.

En ese sentido, el art. 53 de la LOM dispone que la autoridad municipal rigen su administración y gestión mediante los Ppvo, en concordancia con los planes de desarrollo concertado (PDC) de su jurisdicción. El Ppvo se ha convertido así en parte sistémica de la gestión municipal, como una forma de alcanzar y efectivizar los planes de desarrollo concertado, regulando la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.

Incluso, la LOM destaca y reitera el requerimiento del Ppvo para la planificación municipal tanto para las municipalidades distritales como las provinciales, de acuerdo con su art. 97, los Consejos de Coordinación Locales deberán armonizar sus planes y presupuestos, elevando al Consejo de Coordinación Regional para su integración en el Plan de Desarrollo Regional Concertado. Estos planes y presupuestos deben sustentarse en los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiaridad, consistencia de las políticas locales, especialización de las funciones, competitividad e integración.

Precisando la importancia y la vinculación del Ppvo en la administración municipal distrital, asigna responsabilidades funcionales y orgánicas para su cumplimiento, así el art. 104 de la LOM dispone que *“Corresponde al Consejo de Coordinación Local Distrital: 1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital. 2. Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales. 3. Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos. (...)”*

Esta disposición se encuentra reforzada por la propia Ley Marco del Ppvo, que a través de su art. 4 los Consejos de Coordinación Regional y Local, tanto de nivel provincial y distrital, constituyen instancias de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto. Para ello cada uno de estos consejos elabora y aprueba sus estatutos y planes de trabajo en función de sus normas propias y generales del Ppvo.

No se puede soslayar el marco legal que está íntimamente relacionado con este proceso del Ppvo, en especial como mecanismo participativo institucional y que sirve también como marco normativo subsidiario que ayuda a regular los vacíos que pudiera observarse durante su aplicación práctica.

- Ley N° 30315, Ley que modifica la Ley 26300, en especial en lo concerniente a la revocatoria de gobernadores regionales y alcaldes.
- Ley N° 29021, Ley de promoción para la fusión de municipios distritales.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Finalmente, no menos importante es el conjunto de normas infralegales o reglamentarias que desarrollan y regulan los alcances, competencias y funciones institucionales de las municipalidades y demás autoridades públicas vinculadas al Ppvo; así como las formas, requisitos y oportunidades de llevar a cabo el derecho a participar por parte de los ciudadanos como agentes participantes del Ppvo.

- D.S. N° 142-2009-EF, REGLAMENTO en vigor que regula la Ley N° 28056 Ley del Presupuesto Participativo y modificatoria (en adelante el reglamento),
- R.D. N° 013-2004-EF-76.01,
- Reglamento del Presupuesto Participativo por Resultados de la Municipalidad Provincial de Arequipa 2018,
- R.PRES. N° 057-CND-P-2004,
- R. D. N° 006-2005-EF-76.01 (Aprueba Instructivo N° 001-2005-EF-76.01),
- DIRECTIVA N° 013-2005-EF-76.01, Art. 26, inc. f),
- R. N° 050-CND-P-2005 (DIRECTIVA N° 003-CND-P-2005),
- R.D. N° 025-2008-EF-76.01, Art. 8 del Anexo III (Objeto de la Fase),
- D.S. N° 097-2009-EF (Precisan criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el presupuesto participativo) y
- R.D. N° 007-2010-EF-76.01 (Instructivo para el presupuesto participativo basado en resultados).

3.2. Características y Requisitos del Ppvo

De conformidad con el art. 2, literal a), del reglamento de la Ley Marco del Presupuesto participativo, Ley N° 28506, aprobado por D.S. N° 142-2009-EF, se entiende al Ppvo como un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, a través del cual se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión pública a implementar en el nivel de Gobierno regional o local, con la participación activa de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para alcanzar objetivos estratégicos, es decir, obras o servicios concretos que mejoren la calidad de vida de los vecinos.

Las características del Ppvo peruano podemos encontrarlos en los principios rectores establecidos en el preámbulo bajo título preliminar de su ley que erigen las bases y límites para su implementación y cumplimiento adecuado. Entre estos los más relevantes son:

- Transparencia, los presupuestos y su ejecución deben ser difundidos por los medios posibles para que la población pueda conocerlos.
- Igualdad, se reconoce las mismas oportunidades a las organizaciones de la sociedad para intervenir y participar cualquiera fuera su carácter: político, ideológico, religioso, racial, sectorial o de otra naturaleza.
- Tolerancia, respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas, en especial de minorías o poblaciones vulnerables, como elemento esencial para la construcción de consensos.
- Eficacia y eficiencia, para la elaboración de proyectos con metas y objetivos con indicadores medibles y viables en su ejecución para el cierre de brechas y su inclusión en los planes y presupuestos con el óptimo uso de recursos.
- Competitividad, promover la producción y articulación de los ejes de desarrollo económicos, mejoras de mercados y alianzas entre los sectores públicos y privados basados en las potencialidades del distrito, provincia o región.
- Respeto a los Acuerdos, se fundamenta en el compromiso de cumplir los acuerdos concertados y formalizados.

Entonces como se puede observar estos principios nos conducen a definir que la finalidad principal de la norma legal participativa es la de recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad por igual, para que sean considerados con virtud de la eficacia

y tolerancia en los planes de desarrollo y consecuentes presupuestos, respetándose los acuerdos para su ejecución, todo con plena transparencia. La participación y la gestión no son opuestas sino complementarias, la gestión se legitima y la participación se tecnifica desde el concepto de la nueva gestión pública por resultados, según Rodríguez (2019, p. 474).

El Ppvo deberá mantenerse dentro de los lineamientos programáticos que cada Consejo de Coordinación Local (CCL) señale en el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) aprobado para su circunscripción territorial, debiendo existir una vinculación directa entre el Ppvo con el PDC, para orientar la inversión, asignación y ejecución de los recursos, articulando la colaboración de las organización privadas como públicas del distrito o provincia, conforme al art. 97 LOM.

Hay que poner en relieve que este proceso de programación participativa es creado en especial para poner énfasis en los gastos de inversión o gastos de capital, véase proyectos de obras y servicios nuevos. Debe cumplirse no solamente el marco normativo ya explicado, también las directivas y lineamientos que para estos fines dicten la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En este contexto, cada año que el CCL aprueba el proyecto de presupuesto institucional de la municipalidad debe incorporar los consensos y prioridades aprobadas en el Ppvo del año anterior que deben guardar relación y concordancia con los Planes de Desarrollo Concertados tanto del distrito, provincia y región de su circunscripción, respetando las directiva del MEF para que lo valide y pueda incorporar al proyecto del Presupuesto Público Nacional que eleva al Congreso de la República.

Por tanto, toda municipalidad está obligada a insertar el Ppvo como base para diseñar y elaborar su proyecto de Presupuesto Institucional. De esta manera los proyectos que se prioricen en el marco del proceso participativo, al estar conectados a los planes y políticas públicas, garantizan mejoras sostenibles en la calidad de vida de los vecinos, sobre todo de los más necesitados. Por esta razón el marco normativo infralegal del Ppvo es denominado Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados, de conformidad con la Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01.

De lo expuesto como características se puede avizorar diferentes tipos de requisitos que se unen y se interrelacionan para poder llevar a cabo con suficiencia el Ppvo por parte de

una municipalidad que cumpla tanto con los derechos del ciudadano como con las disposiciones institucionales. Se ha distinguido 3 requisitos:

El jurídico institucional. Es requerido y exigible que los gobiernos regionales y municipales cumplan con el marco legal que establece el Ppvo para el desarrollo de sus competencias y atribuciones, especialmente en la planificación y ejecución de proyectos y programas contando con la participación de los agentes económicos-sociales y de los ciudadanos en general, como lo afirma Zegarra (2018, p. 402).

Este cumplimiento jurídico incluye la conformación de una instancia ad-hoc para el Ppvo, el Consejo de Coordinación Regional o Local que reglamente y adecúe a su realidad cada una de las fases del Ppvo, así como su relación con las demás instituciones del Estado, en especial el MEF y la Contraloría General de la República.

El político-comunicacional. Se requiere que los funcionarios públicos, las autoridades electas, tanto alcaldes y concejales como gobernadores y concejeros regionales, sean los promotores y difusores del Ppvo para que los vecinos y organizaciones privadas y públicas se sumen.

Este soporte político se dará con apoyo logístico para realizar las fases del Ppvo. Este soporte reforzará su legitimidad y la publicidad y transparencia de los proyectos que plantea, por lo que deberá ser respetuoso del cumplimiento de sus acuerdos y de las necesidades que expongan.

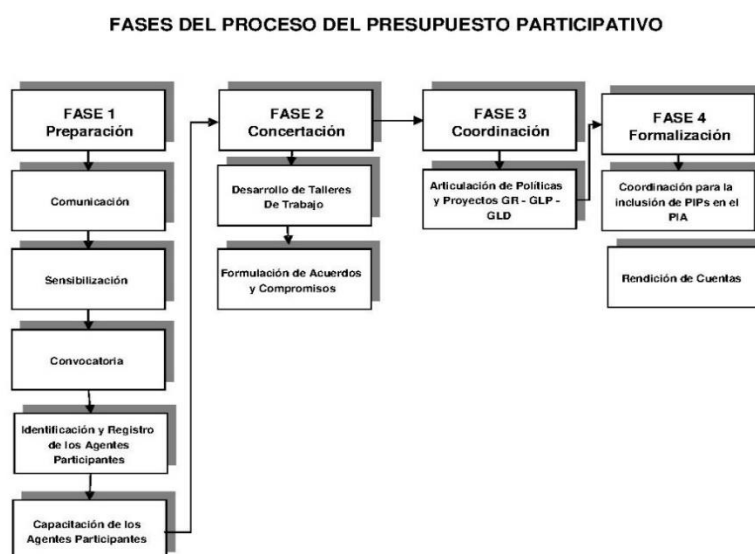
El económico-social. Que el Ppvo sea visto como una herramienta para el cierre de brechas. Un mecanismo social para lograr la tan ansiada asignación presupuestaria para la realización de proyectos. Los pliegos presupuestarios para inversión estarán disponibles especialmente para los proyectos que hayan pasado por el Ppvo.

El MEF observará esta condición para autorizar la asignación presupuestal. El Ppvo se ha convertido en una institución legitimadora para la asignación presupuestal. Así se puede verificar de los diferentes instructivos emitidos y elaborados por el MEF y su Dirección General de Presupuesto Público.

3.3.Procedimiento

Figura 3

Fases del Proceso del Ppvo



Fuente: Instructivo N° 001-2010-EF/76.01 Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01. DGPP – MEF.

El procedimiento del Ppvo se encuentra regulado básicamente por el DS 142-2009-EF, Reglamento de la Ley 28056, que establece las fases que componen el proceso y las instituciones del Ppvo en los gobiernos locales y regionales. Se debe precisar que para una mayor efectividad en la gestión se deben relacionar los resultados con los productos, así como las acciones y los medios necesarios para su ejecución.

En este sentido, esta parte se ha organizado de acuerdo a las fases que componen el procedimiento del Ppvo, véase Figura 3. La fase de preparación que es la que toma más tiempo, la fase de concertación que es la parte más dinámica para los vecinos compuesta principalmente por los talleres, la fase coordinación entre los niveles de gobierno y la fase de formalización en la que se elaboran y verifican los acuerdos.

3.3.1. Fase de Preparación

Comunicación. Siendo el Ppvo una actividad pública de gran interés, interacción y trascendencia para los vecinos del distrito, la Comunicación deviene en el aspecto socializador y el medio racionalizador (Habermas, 1999) más importante y significativo para lograr las expectativas y metas que la ley y las autoridades municipales esperan, en cumplimiento del principio de Transparencia, segundo principio rector de la Ley 28056 Marco del Presupuesto Participativo.

Las formas de comunicación y difusión en los medios locales de mayor audiencia para cada convocatoria serán decididas por la máxima autoridad ejecutiva una vez que el marco normativo complementario y la agenda participativa del Ppvo sean aprobados por el Concejo Municipal, art. 7.1 del reglamento del PPvo.

Otro punto a tomar en cuenta es que en esta Comunicación se debe mantener informada sobre los proyectos que se vienen ejecutando y que continuarán el año siguiente, así como los proyectos de prevención a ejecutarse en los ejercicios siguientes a lo largo del Ppvo. Indicar los financiamientos y cofinanciamientos existentes, las proyecciones de los montos que se piensa invertir para no defraudar expectativas.

En otras palabras, con esta comunicación se marca la pauta sobre la naturaleza de proyectos y obras que tendrán prioridad para ser impulsados por la municipalidad en el Ppvo para que los agentes participantes estén informados sobre qué pueden solicitar o formular y no se vean defraudados o decepcionados si estos no son aceptados o si son postergados.

A pesar de existir medios masivos para lograr una alta convocatoria al Ppvo, como el internet, radio, prensa, etc., las municipalidades por regla general “difunden” limitando la invitación a organizaciones sociales, gremiales, vecinales, deportivas, culturales, educativas, que ya tienen presencia y que mantienen algún contacto con órganos y funcionarios de esa municipalidad.

Esta motivación a difundir el Ppvo para que sea lo más amplia posible por el marco normativo del Ppvo algunas veces queda sólo en intención retórica. En la práctica existe una suerte de clientelismo político-social para legitimar los proyectos que desea impulsar la municipalidad.

Sensibilización. Con el fin de alcanzar la más amplia participación y representatividad de los vecinos organizados y no organizados, la municipalidad debe

impulsar argumentos, razones y formas comunicativas para seducir y persuadir de forma oportuna a la sociedad civil, como el cierre de brechas existentes en los diferentes sectores presentes en la circunscripción, ser amplio en la aplicación del art. 7.2 del reglamento del Ppvo.

Se invita a los representantes vecinales y gremiales a inscribirse y tomar parte en las audiencias y talleres del Ppvo. Esta parte es significativa porque radica teóricamente en motivar la participación de los vecinos para que sea lo más amplia posible, que su participación sea responsable y provechosa para el barrio o gremio que representan. Esta motivación por asumir un rol responsable, con la esperanza que beneficie a su sector vecinal o gremial, es relevante porque apunta a lograr compromisos concretos para una adecuada concertación y programación del Ppvo.

Se les hará presente que los ciudadanos agentes participantes serán parte de la concepción y/o programación de los proyectos que serán debatidos, priorizados y seleccionados durante los talleres. Este compromiso también incluiría la supervisión del proyecto u obra que se apruebe a través de la conformación de comités de vigilancia que se organicen.

Finalmente, motivar su presencia en la respectiva rendición de cuentas, una vez concluido el proyecto o el calendario fiscal. Es decir, lo ideal es ser parte de todo el ciclo del Ppvo. Lograr que los representantes vecinales puedan llegar a involucrarse antes, durante y después de la implementación de “su” proyecto en el Ppvo.

Esta sensibilización apunta además de los aspectos mencionados, a que los proyectos y obras priorizados deban tener en cuenta su sostenibilidad en el tiempo, que la gestión del desarrollo sea local y que los vecinos organizados se empoderen del proceso participativo. De allí que una de las primeras actividades de este proceso participativo para lograr este objetivo es la capacitación de los agentes participantes.

Convocatoria. Efectuados los programas de sensibilización e información sobre el Ppvo a la ciudadanía para comunicar, despertar su interés y pueda acudir por intermedio de sus representantes y/o dirigentes al Ppvo de su distrito, el Gobierno Local según lo acordado por su CCL convoca a la población organizada a participar en el Proceso del Presupuesto Participativo, conforme al art. 7.3 del reglamento.

En esta convocatoria básicamente se indica de forma muy puntual cuál es el objetivo del Ppvo, las problemáticas y las brechas más urgentes a tratar, la fecha y el

lugar donde se realizarán las primeras reuniones. Se señala la oficina de la municipalidad que se encargará de la inscripción y organización de este proceso.

La convocatoria es efectuada por el Alcalde en su calidad de Presidente del CCL correspondiente a través del órgano municipal a cargo del Ppvo. En la mayoría de casos es el Órgano de Planeamiento y Presupuesto que tiene una oficina o subgerencia específica para esta competencia. Realiza una invitación directa, mediante carta u oficio a las asociaciones, gremios, juntas, urbanizaciones, etc. para que sus dirigentes y representante acudan y participen en el Ppvo, soslayándose a los vecinos no organizados.

Algunas veces, muy pocas, se recurre a los medios de comunicación locales más populares como paneles publicitarios, pero nunca a la prensa local, radio o redes sociales, a fin de garantizar una correcta y eficiente difusión a los vecinos en general y dirigentes/agentes participantes en particular.

Esta convocatoria prevé no solamente las organizaciones vecinales, gremiales o privadas como Juntas vecinales, Asociaciones juveniles, Asociaciones de discapacitados, de mujeres, Deportivas, Organizaciones Empresariales, Colegios Profesionales, etc. en el proceso participativo, también se invita a las entidades públicas ubicadas en la circunscripción, como Gerencias Regionales, UGEL, Universidades, Entidades Públicas de Desarrollo, a través de sus representantes.

En suma, el proceso participativo al que se haga referencia en la convocatoria debe ser general, omniabarcante en cuanto a instituciones públicas y privadas, invocando la solución de las necesidades, falencias y carencias que padecen los vecinos o gremios asentados en la circunscripción del distrito, mencionando las brechas existentes que en su mayoría forman parte del Plan de Desarrollo Concertado vigente, para que sean analizados y solucionados por decisión de los mismos vecinos.

Identificación de los Agentes Participantes (AgPa). Hecha la convocatoria, el Gobierno Local, cumpliendo lo dispuesto por su CCL y el art. 7.4 del reglamento, dispondrá mediante Ordenanza las medidas y criterios necesarios para regular el proceso de identificación, invitación y acreditación de agentes participantes de las diferentes organizaciones privadas y públicas presentes en su circunscripción. Estos agentes serán elegidos o designados para cada proceso participativo por los miembros u órganos directivos de las organizaciones a las que pertenecen.

Como ya se ha explicado líneas arriba, el Ppvo peruano no significa una democracia directa real sino una democracia semidirecta. Para participar como agente participante el vecino debe representar una organización vecinal, social, gremial o institución pública o privada presente en la jurisdicción, presentando una copia simple de la resolución del Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) emitido por la municipalidad o constancia de inscripción en Registros Públicos de reconocimiento de la organización, conforme a los arts. 16 y 17 del Reglamento del Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultado de la Municipalidad Provincial de Arequipa para el año 2018.

Resulta evidente entonces tener una visión territorial como lo indica Betancourt (2018, p. 192), siendo necesario que los AgPa conozcan en sus respectivas organizaciones y medios sociales, cómo tomar decisiones, sus normas, sus actitudes, las relaciones de sus ciudadanos con las entidades gubernamentales, que dominen sus sistemas de creencias o de códigos personales (Almond y Verba, 1963) para poder transferir y socializar correctamente sus intervenciones y decisiones de forma leal y correcta en el Ppvo.

Respetando la autonomía funcional de cada organización para elegir o designar a su representante que devendrá en AgPa del Ppvo, se invoca que este tenga la legitimidad social-institucional y posea la formación suficiente para poder efectivizar y expresar las necesidades de su organización en las audiencias y talleres participativos que se desarrollen para llevar a cabo la capacitación, identificación de brechas, priorización y seguimiento de los proyectos y obras que se realicen.

Capacitación a los Agentes Participantes. Para llevar a cabo los Ppvos de forma adecuada y correcta lo mejor es contar con AgPa preparados y capacitados, conocedores de la mecánica y de la importancia que implica su realización para la organización que representan. Obtener habilidades para poder sacar algún provecho o ventaja que beneficie a su representada, como el cierre de alguna brecha o la mejorar de algún servicio o infraestructura, en cumplimiento del art. 12 de la Ley 28056 del Ppvo.

Implementar programas de capacitación para los AgPa es parte de la secuencia que establece el marco legal del Ppvo. Se prevé que los financien y organicen los mismos Gobiernos Regionales y Locales por su cuenta. En caso que estos no cuenten con recursos ni profesionales suficientes para tal meta, la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF podrá financiarlos y apoyarlos previo requerimiento.

Entre los primeros talleres de capacitación están las charlas de inducción sobre el Ppvo dirigidos a los que por primera vez participan de este mecanismo. Se les indica cuál es la naturaleza y finalidad de estas actividades. El número aproximado de reuniones y talleres de trabajo que se llevarán a cabo, su duración y en qué lugares, qué funcionarios ediles estarán a cargo, cómo será la forma de participar de los agentes participantes que asistan, el uso de la palabra o la toma de decisiones si hubiere lugar, en base a instructivos y directivas de cada municipalidad o del MEF.

Para que las capacitaciones logren sus objetivos, estas deben ser permanentes, ajustándose a las necesidades y características de la población y de su entorno. Pueden ser realizadas a través de talleres o reuniones en las que las autoridades y funcionarios municipales informan primero a la población acerca de la mecánica y objetivos que involucran este proceso, luego sobre la realidad distrital, los recursos disponibles, las instituciones comprometidas, las brechas a cerrar y tareas a realizar.

Siendo nuestro país uno de diversidad cultural, hay algunos distritos donde socialmente se siente una mezcla o encuentro de la modernización con lo tradicional, se debe tener en cuenta estos aspectos al momento de realizar la capacitación, de que puede existir una dicotomía entre estas visiones culturales (Almond y Verba, 1963). Lo ideal sería lograr que la capacitación apunte a procurar la mutua influencia e intercambio, sin que se destruyan ni polaricen estas culturas una frente a otra.

Evidentemente que esta capacitación no debe limitarse a los AgPa, los funcionarios ediles, en especial el Equipo técnico, deben ser los más capacitados e incluso deben tener las habilidades profesionales y técnicas que garanticen llevar a cabo y conducir de manera correcta y eficiente este mecanismo participativo; como economía, trabajo social, estadística, ingeniería social, derecho, comunicación, entre otros.

3.3.2. Fase de Concertación

Uno de los aspectos más importantes de esta fase es reunir los funcionarios y técnicos municipales con los agentes participantes de la circunscripción para desarrollar las actividades de diagnóstico, es decir identificar los problemas, las brechas existentes y potencialidades del distrito. Entre las acciones previas más importantes a realizar antes de los talleres está la actualización del diagnóstico situacional.

Un grupo especializado de la municipalidad, llamado equipo técnico, debe prever la recopilación, ordenamiento y preparación de la siguiente información: proyectos priorizados en el Ppvo del año anterior, ejecución del programa de inversiones, relación de los proyectos ya ejecutados, porcentaje de recursos de inversión que el gobierno local puede destinar, compromisos asumidos por la sociedad civil.

El equipo técnico es el responsable principal de esta Fase de Concertación. Para el caso de la Municipalidad Provincial de Arequipa, el Equipo Técnico está conformado por el Gerente de Planificación y Presupuesto que lo preside, los Gerentes de Desarrollo Urbano, de Transporte Urbano y Circulación Vial, de Desarrollo Social y Educación, de Servicios al Ciudadano, del Centro Histórico y Zona Monumental y Subgerente de Estudios y Proyectos, de conformidad con el art. 21 del Reglamento del Ppvo Basado en Resultados para el año 2018.

Para este efecto, se implementan talleres de trabajo coordinados y dirigidos por el equipo técnico, respetando los lineamientos desarrollados en la Ley, reglamento, Directivas e Instructivos que emite la Dirección Nacional del Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF, conforme al art. 8 del reglamento.

Estos talleres tienen por objeto, sobre la base de la visión y los objetivos estratégicos del PDC, identificar, analizar y priorizar los problemas, brechas y soluciones a través de los proyectos de inversión propuestos. Debe considerarse los recursos disponibles o financiamientos potenciales con los que cuenta la municipalidad y las organizaciones sociales, sumados a los proyectos y recursos con los que cuenta el titular de cada institución pública o privada participante.

Se realiza de forma concertada la evaluación técnica de las posibles soluciones, el cierre de brechas y finalmente la priorización de proyectos concretos. Se selecciona una cartera de proyectos viables que estén orientados al logro de resultados articulados con las políticas nacionales y/o regionales, y que sean coherentes con las características de impacto distrital.

Prepara la información necesaria y consolida sus resultados para la posterior discusión y evaluación de las propuestas de inversión resultantes del proceso, para ser consideradas en los presupuestos institucionales. El propósito es formular y alcanzar

acuerdos y compromisos comunes y complementarios respecto a su financiamiento. Estos talleres deben culminar en Junio.

Se determinan las tareas y los compromisos que los diversos AgPa públicos y privados asumirán durante la ejecución del Ppvo. Cada taller puede hacerse en una o más reuniones de trabajo, ajustándose a la naturaleza de las brechas de cada lugar y a las características del territorio de cada distrito. Debe considerarse la diversidad cultural y lingüística de las poblaciones para lograr una mayor inclusión y receptividad en los ciudadanos que hablan idiomas o lenguas diferentes al castellano.

Taller de Identificación y Priorización de Problemas

Paso 1: Presentación del Plan de Desarrollo Concertado – PDC. Como se explicó líneas arriba, la visión y objetivos estratégicos contenidos en el PDC, su avance, serán el norte inversor para el equipo técnico al momento de orientar las iniciativas que propongan los diversos AgPa económicos, sociales e institucionales. Debe asegurarse por tanto que los proyectos que se prioricen en el Ppvo respondan al PDC, aplicándose el enfoque de gestión por resultados.

Esta priorización de los proyectos según lo previsto en el PDC, en función de la urgencia del cierre de brechas y las necesidades existentes en el distrito, así como del cálculo de la inversión a realizar, se convertirán en criterios que ayudarán a determinar la asignación de los recursos para ser considerados en el Ppvo. En este Taller es cuando el Alcalde o su representante informan de la estimación sobre la asignación presupuestaria que será destinada al Ppvo.

Luego de exponer el marco y los objetivos principales del PDC, se realiza la Rendición de Cuentas del año fiscal anterior, el cual constituye un mecanismo de corresponsabilidad y transparencia entre la autoridad municipal y los AgPa sobre los proyectos y obras aprobadas, los recursos empleados, los problemas encontrados, los avances y culminaciones que se han ejecutado el año fiscal anterior.

La Rendición de Cuentas no solo permite evaluar el desarrollo del proceso, también genera elementos para concertar, asumir y sincerar responsabilidades y compromisos sobre la programación y el nivel de avance en la ejecución de los proyectos priorizados. Se determina también los cambios a efectuar en los proyectos priorizados, en los compromisos asumidos por cada uno de los actores, que se hayan previsto en el Presupuesto Institucional de Apertura del presente ejercicio, entre otros,

conforme al art. 24.1.1. del Reglamento del Ppvo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Arequipa para el año 2018.

Paso 2: Identificación y Priorización de Resultados. Este paso tiene como objetivo identificar resultados, debiendo entenderse el resultado al cambio de una situación o cualidad que afecta a un grupo objetivo, el cierre de una brecha identificada. Este resultado/cambio está vinculado a la solución del problema priorizado de la población, según el art. 8.1 del reglamento.

Se inicia esta etapa con el taller de presentación de los avances y logros esperados con la información disponible sobre los principales resultados deseados por la localidad, incluyendo otros que consideren prioritarios por el equipo técnico en función a resultados identificados en el PDC. Este diagnóstico deberá ser enriquecido con las opiniones y data que puedan proporcionar los AgPa.

Sobre este diagnóstico, los AgPa deben priorizar los resultados identificados que deben estar sujetos a las características y la realidad socio-económica de su distrito. Además el equipo técnico apoyará a los AgPa a asignar puntajes a cada criterio para poder priorizar los resultados abordados destinados al cierre de brechas.

Los resultados escogidos para ser priorizados orientan la definición en el ordenamiento jerárquico de los proyectos. Sin embargo, la intervención política del Alcalde o sus representantes es evidente en este punto. Intentarán persuadir e imponer sus proyectos u obras tangibles en consonancia con sus promesas electorales, para asegurar su legado.

En la práctica su finalidad es la obtención de la legitimidad, condición que le es necesaria para que el proyecto logre la correspondiente autorización de la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF y con ella su inclusión para el financiamiento de propuestas y proyectos de inversión en el proyecto de Presupuesto Público General.

Evaluación Técnica de Proyectos

Paso 1: Evaluación Técnica. La finalidad de esta evaluación es seleccionar la cartera de proyectos viables, aquellos que guarden correspondencia con los problemas, criterios y resultados priorizados, de acuerdo al art. 8.2 del reglamento.

Para ello, el equipo técnico deberá realizar los siguientes análisis:

- a) La cartera de proyectos vinculados a los resultados priorizados⁴ se verifica si cumplen los Lineamientos del Estudio de Preinversión a nivel de Perfil para Proyectos de Inversión para la elaboración del diagnóstico de Brechas y Criterios de Priorización de los Gobiernos Locales atendiendo siempre el Instructivo para la elaboración de indicadores de brechas que ellos mismos elaborarán en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conforme al Decreto Legislativo 1432.

Para los Proyectos de Impacto Distrital no existe restricción en el monto de inversión, debiendo ser sobre un problema relevante de la comunidad y que la cobertura en la población objetivo no debe ser menos al 5% del total de la población distrital. No está demás anotar que el CCL también puede proponer proyectos, pero su propuesta no es vinculante, como lo señala Chessman (2022, p. 25)

- b) Si el proyecto no cuenta con la viabilidad requerida pero sí responde a los criterios de priorización, al cierre de brechas y a los parámetros de evaluación social, el equipo técnico coordina con las unidades competentes la formulación y aprobación del proyecto en cuestión.

Si el proyecto no está incluido en la Programación Multianual y su monto es viable sin exceder los límites presupuestarios deberán cumplir con los lineamientos para la identificación y registro de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR).

- c) El equipo técnico presentará la lista de proyectos que superaron la evaluación técnica y se ajustan a los criterios de impacto, ordenando los proyectos de mayor a menor puntaje. Si algún proyecto tiene naturaleza multianual, debe presentarse los montos estimados de inversión por cada año.

Se establece el costo total de cada proyecto y si hay financiamiento suficiente, cuidando siempre el equilibrio entre recursos disponibles y recursos requeridos para el financiamiento de los proyectos priorizados.

Paso 2: Asignación del Presupuesto. Una vez identificados los proyectos de inversión con sus costos totales y el cronograma de ejecución, se asignará el presupuesto

⁴ Se exigía que cuenten con la viabilidad de SNIP o de algún informe técnico para el caso de proyectos de Gobiernos locales no sujetos a este sistema, debiendo ser coherentes con los criterios de alcance, cobertura y montos de inversión establecidos en el Decreto Supremo N° 097-2009-EF.

a cada uno de ellos según lo acordado y decidido en el Ppvo. Los proyectos que por limitaciones presupuestales no logre financiamiento se incluyen en una lista de proyectos alternativos para su consideración en el Ppvo del año siguiente. Si existiera ulteriormente disponibilidad de recursos estos proyectos pueden ser incorporados en el presupuesto institucional mediante las modificaciones respectivas.

Taller de Priorización de Proyectos de Inversión. El Alcalde o el funcionario municipal a quien encargue propone a los AgPa los proyectos de inversión correspondientes para su consideración en el debate de priorización en los talleres, con su respectiva asignación presupuestal en el marco del Ppvo. En base a la cartera de proyectos de inversión presentados, los AgPa proceden al debate y la priorización de cada proyecto de inversión en los talleres.

Entre los criterios identificados, que deben ser priorizados y analizados según lo dispuesto por el MEF en el marco de este Instructivo del Ppvo por resultados, se ha previsto una amplia gama de sectores, tan diversa como los problemas cotidianos propios de una sociedad emergente. El problema no debe ser percibido, para este proceso, como la carencia o negación de un bien servicio, sino como la posibilidad de encontrar múltiples alternativas para resolverlo.

Se comienza con los asuntos de salud-nutricional como la reducción de la desnutrición crónica infantil, la reducción de la muerte materna y neonatal; pasa por temas de inclusión y desarrollo social, acceso a los servicios básicos y oportunidades de mercado, acceso de la población a la identidad. Acceso a energía, agua potable y disposición sanitaria de excretas, a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en localidades rurales.

De igual manera los temas de seguridad no le son ajenos como seguridad ciudadana, prevención del delito y acceso a la justicia dando facilidades al ministerio público y juzgados, los accidentes de tránsito; así como los asuntos ecológicos, económicos y formativos, logros de aprendizaje al finalizar la educación básica regular, gestión ambiental prioritaria, competitividad para la micro y pequeña empresa, productividad rural y sanidad agraria.

Una vez priorizados los proyectos en los talleres por las AgPa, el equipo técnico elabora la propuesta de Presupuesto participativo con el Acta de acuerdos y compromisos del proceso, conforme al art. 24.1.4 del Reglamento del Ppvo Basado en

Resultados de la Municipalidad Provincial de Arequipa para el año 2018. Esta parte es la que se conoce como la formalización de los acuerdos.

El Alcalde presenta los resultados del Ppvo consolidados en el Acta de acuerdos y compromisos a los AgPa para su consideración y aprobación final, la que será suscrita por todos los mencionados y los miembros del CCL y los representantes del sector público y de la sociedad civil, conforme al art. 8.3 del reglamento.

Además, no menos importante que la suscripción de los acuerdos y compromisos es la conformación del Comité de Vigilancia que velará por el cumplimiento de los compromisos aprobados, como se verá más adelante.

El documento del Ppvo y el Acta serán remitidos a la Dirección General de Presupuesto Público, generalmente como parte del proyecto de presupuesto institucional, dentro del plazo establecido para cada año fiscal. El Alcalde dispondrá la publicación del Acta para conocimiento de la comunidad como mínimo en el portal electrónico institucional.

Durante el ejercicio presupuestal deberá incorporarse la información sobre el avance de la ejecución de los proyectos priorizados, así como de los cambios que se realicen.

3.3.3. Fase de Coordinación Entre Niveles De Gobierno

Esta fase se lleva a cabo cuando uno o más proyectos priorizados incluidos dentro del proceso del Ppvo tienen intervención financiera y presupuestaria en parte o en todo del proyecto priorizado de otras instancias de gobierno. Esta intervención o participación financiera puede provenir del gobierno regional, de la municipalidad provincial o inclusive de algún pliego sectorial del gobierno nacional. Este apoyo mutuo debe articular intereses regionales y locales, según Vignolo (2018, p. 91).

Para este efecto el marco normativo del Ppvo ha previsto esta coordinación para que sea articulada de manera coherente entre los diferentes niveles de gobierno subnacional, conforme al art. 25 del Reglamento del Ppvo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Arequipa para el año 2018. En enero de cada año, los gobernadores regionales convocan a los alcaldes provinciales y distritales a una reunión de trabajo a fin de coordinar acciones a desarrollar de manera conjunta.

Identifican los principales problemas que deberían ser resueltos de manera conjunta, así como el compromiso de financiamiento para la ejecución de proyectos en el marco de las políticas de gastos de inversión y del Ppvo, estableciendo compromisos y responsabilidades para asegurar la sostenibilidad de los proyectos, de acuerdo al art. 9 del reglamento.

Para este fin se realizará una segunda reunión a más tardar en junio, con el fin de definir y formalizar acuerdos en un acta elaborada por la oficina/gerencia de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial del gobierno regional.

3.3.4. Fase de Formalización

Los acuerdos y compromisos adoptados en el Proceso Participativo, se formalizan en el mes de junio. Los proyectos deben ser incluidos en el presupuesto institucional de apertura (PIA) de la municipalidad correspondiente para su aprobación por el Concejo Municipal, conforme al art. 10.1 del reglamento concordante con el art. 6.6 de la Ley 28056 del Ppvo.

Copia del Acta de Acuerdos y Compromisos, así como el Documento del Proceso Participativo, es adjuntado al Presupuesto Institucional de Apertura que se remite a la Contraloría General de la República, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, y a la Dirección General del Presupuesto Público del MEF.

De esta manera el contenido del Acta y Documento del Ppvo también se incluye en el anteproyecto de Presupuesto público de cada municipalidad que será enviado al MEF en el mes de julio para su evaluación, integración y consolidación en el Proyecto del Presupuesto del sector público para el año fiscal siguiente que deberá ser presentado ante el Congreso de la República a más tardar el 30 de agosto, según el Art. 78 de la Constitución Política del Perú.

Sin embargo si alguno de los proyectos que han sido incluidos en el Acta del Ppvo no ha sido declarado viable por la Dirección General del Presupuesto Público del MEF, el alcalde dispondrá el reemplazo de dicho proyecto por otro, según la escala de prioridades establecida participativamente y conforme al nivel de recursos disponibles para su atención, hecho que debe poner en conocimiento al CCL y al Comité de Vigilancia.

De igual forma deberá proceder si en la etapa de ejecución, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, véase por una contingencia de emergencia sanitaria o calamidad imprevista pero urgente, el alcalde dispondrá el reemplazo de dicho proyecto por otro que solucione la emergencia o que esté de acuerdo a la política del gobierno nacional.

La gerencia de planificación y presupuesto, o el órgano que haga sus veces, de cada municipalidad elabora un cronograma de ejecución de proyectos que pone a disposición del Comité de Vigilancia, del CCL correspondiente, así como del Concejo Municipal.

Rendición de Cuentas. Constituye un mecanismo de transparencia y corresponsabilidad en el cual el alcalde como titular del pliego o su encargado debe informar a los AgPa sobre los niveles de cumplimiento de los Acuerdos y Compromisos asumidos por las entidades del Estado y la Sociedad Civil, según el art. 10.2 del reglamento concordante con el art. 11 de la Ley 28056 del Ppvo.

Todos los AgPa son responsables de participar en dicho acto público que debe realizarse a más tardar en marzo de cada año para que se explique las razones de los logros, de la falta de cumplimiento o cambios en los acuerdos. La Rendición de Cuentas permite evaluar el desarrollo del proceso y genera elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de las acciones trazadas participativamente, así como el control de daños y las faltas a la función como lo señala Patrón (2018, p. 261).

El encargado municipal, generalmente un miembro del equipo técnico, informa y elabora un Resumen Ejecutivo sobre: Programación y nivel de avance en la ejecución y resultados (en términos de población beneficiada, problemas resueltos o brechas cerradas), de los proyectos priorizados en el Ppvo del año anterior; Sustentar los cambios insertados a los proyectos priorizados en el Ppvo anterior con sus modificaciones presupuestarias; Nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores; Logro de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado y el PIA. Este resumen público y debe ser colocado en la página web institucional.

No hay que confundir la Rendición de Cuentas como Fase del proceso participativo del Ppvo con el mecanismo, la institución participativa de Demanda de Rendición de Cuentas previsto en la Ley 26300 de Participación Ciudadana que ya se explicó en el punto 2.2.6 de este trabajo.

3.4. *Mecanismos de Vigilancia*

El Comité de Vigilancia es un mecanismo creado para realizar acciones de vigilancia ciudadana del proceso participativo. Tal como lo hemos detallado, en la fase de concertación, concretamente junto con los talleres de priorización de proyectos de inversión, se debe promover la conformación de un Comité de Vigilancia conformado por AgPa.

Son elegidos por y entre los mismos AgPa, procurándose la participación de mujeres, grupos marginales y vulnerables. Además de ser agente participativo y por ende de domiciliar en la circunscripción del distrito donde se realiza el Ppvo se requiere no haber sido condenado.

Se exige el número mínimo de cuatro (04) miembros para conformar el Comité de Vigilancia⁵. Su designación debe ser reconocida por el CCL competente. Entre sus funciones principales están las de supervisar el cumplimiento de los compromisos, responsabilidades, resultados, uso de recursos y del cronograma de ejecución de proyectos aprobado en el Ppvo.

El Comité de Vigilancia en cumplimiento de sus funciones principales debe informar semestralmente al CCL sobre los resultados de su control, formular reclamo o denuncia al Concejo Municipal, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público o a la Defensoría del Pueblo, en caso encuentren indicios o pruebas de alguna irregularidad en el proceso del Ppvo o en la implementación de sus acuerdos adoptados.

Todos los órganos municipales, participativos y de ejecución deben proporcionarle toda la información relacionada que requiera el Comité de Vigilancia. Este siempre tendrá como norte que los proyectos priorizados y ejecutados se vinculen efectivamente con la mejor provisión de servicios o productos a la población, en el marco de los resultados identificados, incluyendo los niveles de cobertura alcanzados.

Para poder efectivizar de forma idónea e institucional la vigilancia deberán servirse del “Aplicativo Interactivo para el Proceso Participativo del Presupuesto”. Además, la ley ha

5 Para Arequipa será también de 04 miembros, por un período de 02 años, en general con las mismas funciones de acuerdo con el art. 28 del Reglamento del Ppvo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Arequipa para el año 2018.

previsto un concurso de intervenciones institucionales para asegurar y mejorar las tareas de vigilancia con el fin de que se cumpla debidamente lo establecido en el Ppvo.

Desde la Contraloría General de la República o a través del órgano de control de la municipalidad, pasando por el propio MEF mediante el establecimiento de lineamientos y registros de omisiones de la DGPP, o el propio Concejo Municipal con sus competencias fiscalizadoras le reconocen al Comité de Vigilancia una serie de funciones.

Contraloría General de la República. Supervisa el cumplimiento del proceso y de los acuerdos. Con relación a este último punto, la Contraloría General de la República podrá requerir a los gobiernos regionales y locales las razones del incumplimiento de los acuerdos.

El órgano de control institucional del Gobierno Regional y Gobierno Local, en el marco de sus funciones dentro del Sistema Nacional de Control, efectúa el control relativo al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 28056 del Ppvo. En el caso que los gobiernos locales no cuenten con una Oficina de Control Interno, la Contraloría General de la República dispondrá las acciones pertinentes en el marco de sus atribuciones.

Dirección General del Presupuesto Público – DGPP. Además de desarrollar programas de capacitación descentralizados e impartir instrucciones y lineamientos del proceso participativo y para cada órgano del Ppvo, recaba y analiza toda la información a nivel nacional sobre su ejecución. Por tanto registra los omisos a la presentación de la Información en el Aplicativo Informático y la remisión del Documento del Proceso del Ppvo.

Concejo Municipal. Desarrolla acciones de seguimiento y fiscalización sobre el cumplimiento del Ppvo, así como de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso. Su labor de fiscalización principal radica principalmente en los mecanismos de acceso y transparencia a la información pública en el marco del Pvo.

4. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Existen antecedentes de Tesis de investigación académicas realizadas sobre el Ppo. Hecha la búsqueda en el repositorio del RENATI, se hallaron un total de 778 tesis de pregrado y posgrado sobre el Ppvo y en el repositorio del CONCYTEC se encontraron un total de 668 tesis sobre este tema.

La mayoría se realizaron en otras regiones, provincias y distritos del Perú, para grados profesionales, de maestría e incluso para doctorados, todas ellas sobre un caso individual, es decir un gobierno regional, una municipalidad provincial o una distrital. De estas últimas, las que trataron sobre municipalidades distritales de la provincia de Arequipa, en CONCYTEC se hallaron 25, casi todas enfocadas a un solo distrito o en distritos rurales.

En el RENATI se encontraron un total de 65 tesis nivel pregrado y posgrados sobre el Ppvo en las municipalidades distritales de la provincia de Arequipa. Estas tesis también se ocuparon de un distrito, siendo en su mayoría descriptivas explicativas, que fueron tomadas en cuenta para la elaboración del presente trabajo de investigación.

No está demás indicar que algunas de estas investigaciones de pregrado y posgrado, tanto del CONCYTEC como del RENATI, han sido referentes importantes y puntuales para el desarrollo y sustento complementario de esta investigación, en especial en el capítulo de resultados. Así, en la Bibliografía incluyo expresamente las que fueron utilizadas para nutrir este trabajo.

Se hace necesario realizar una especial mención de la tesis de maestría del bachiller Jorge Alberto Condori Pacheco, titulada el “Presupuesto participativo en la gestión del desarrollo en gobiernos locales de la provincia de Arequipa” del año 2020, Universidad Católica de Santa María.

Desarrolla una investigación descriptiva explicativa del manejo del Ppvo en las 29 municipalidades distritales que conforman la provincia de Arequipa, de naturaleza cuantitativa. Sus hallazgos han aportado claridad complementaria por tanto han sido aportes valiosos ineludibles a ser tomados en cuenta para la elaboración del capítulo de resultados.

CAPÍTULO II – METODOLOGÍA

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN EMPLEADA

En este capítulo se describe la metodología empleada en esta investigación, así como las diferentes técnicas e instrumentos utilizados según el Plan de Investigación formulado para la elaboración de la presente tesis doctoral. Se desarrolla la forma cómo se levantó la información documental y de campo. Cómo se trabajó y se ordenó la información recogida sobre las características del Presupuesto participativo (Ppvo) a nivel municipal distrital urbano. Conforme a los indicadores y subindicadores se busca interpretar y analizar de forma científica la data levantada con la finalidad de alcanzar los objetivos de investigación, de responder las preguntas de investigación y de demostrar de forma sustentada si la hipótesis formulada es correcta o no.

1. PROBLEMA OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

En julio del 2003, entró en vigor la ley N° 28056, Ley del Presupuesto Participativo, como parte de una política de Estado para la implementación y el desarrollo del mandato constitucional que reconoce al ciudadano el derecho fundamental de participar en forma individual o asociada, directa o indirectamente, en la vida política, en especial en el desarrollo local.

Conforme a nuestra carta magna la forma de gobierno de nuestro Estado es la de una democracia representativa, reconociendo de forma complementaria la democracia participativa que permite a la población participar en la deliberación y la toma de decisiones, en especial en el nivel local, dejando de lado la exclusividad de la democracia representativa.

Sin embargo, a pesar de tener cerca de 20 años de vigencia esta norma legal, se ha podido observar su inaplicación o desnaturalización por parte de los funcionarios municipales responsables de su ejecución, lo que ha podido ser una de las razones

principales que explican la ineficiencia y creciente corrupción en este nivel gubernamental, el municipal.

Su aplicación correcta en los gobiernos municipales habría podido generar una implicación y satisfacción mayores de los vecinos en los asuntos públicos de sus municipios, los cuales les conciernen directa e indirectamente, evitando abusos, corrupción, opacidad, a cambio de mayor eficiencia, transparencia e identidad vecinal en los asuntos locales, generando un ciclo virtuoso de la gestión municipal.

El ciudadano al participar contaría con información de primera mano, como los costos, beneficios, plazos, opciones o alternativas de solución a los problemas de su localidad, al cierre de brechas como el transporte, limpieza, infraestructura, seguridad, etc. Esta dinámica le crearía una consciencia social, vigilante, proactiva, política y cívica más sólida.

Se busca determinar si los vecinos de los diferentes distritos urbanos de Arequipa han logrado esa dinámica participativa, si han mejorado su experiencia ciudadana en la gestión local de sus municipios, si han podido tomar decisiones o influir en ellas mediante la deliberación y la vigilancia, tal como lo demuestran las experiencias comparadas de democracia participativa allí donde se han aplicado.

Si en el caso de haber logrado estas expectativas legítimas, se trata de identificar cuáles han sido las razones de este logro o en el caso negativo cuáles han sido las razones de esta falta o ausencia de implicación por parte del vecino como ciudadano.

2. METODO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se encuentra en el campo de las Ciencias Jurídicas, en especial del derecho político y derecho administrativo, teniendo como línea de investigación la democracia participativa y democracia representativa, la participación ciudadana en la gestión municipal, en concreto el Presupuesto participativo (Ppvo).

Esta tesis tiene una naturaleza explicativa causal. Al analizar la realidad municipal y ciudadana de cada caso se procura conocer deductivamente las razones tanto del posible incumplimiento como de la desnaturalización en la aplicación del marco normativo que establece el Ppvo para las 12 municipalidades distritales urbanas de la provincia de Arequipa, tomadas como unidades de estudio.

Al determinarse estas razones se podrán proponer inductivamente las correcciones o soluciones para su adecuada aplicación, así como anticipar las consecuencias que al final tendrá sobre el ciudadano y la institución municipal.

Tiene como técnica metodológica la cualitativa. Al ser esta investigación una jurídica se ha privilegiado en especial el enfoque cualitativo, tal como lo expone Aranzamendi (2008, p. 175) *“La justicia como sustrato del derecho es un valor cualitativo y es su esencia cualitativa lo que diferencia al derecho de las demás ciencias sociales.”*

Se apunta a desarrollar y poner en relieve los aspectos doctrinarios, normativos y técnicos de esta forma de democracia participativa. Se describen las fases más significativas que debe considerarse al momento de implementar el Ppvo municipal, además de una mención de las diferentes formas de democracia participativas que se dan en el Perú, ya que el presente trabajo está orientado hacia la descripción y comprensión de una situación o fenómeno (Aranzamendi, 2015).

Sin embargo, este enfoque metodológico cualitativo tiene como complemento el cuantitativo (Nizama, 2020). Lo cuantitativo se focaliza a ordenar el número de fases, pasos, requisitos y de soporte económico-político que ha tenido el Ppvo en las municipalidades materia de estudio, a través de la aplicación de cuestionarios a los funcionarios ediles competentes y encuestas a los AgPa que participaron.

Este aspecto cuantitativo en el cuestionario y la encuesta de investigación, ayuda a poner en relieve los aspectos cualitativos para relacionarlos con los indicadores y sub-indicadores previstos en el proyecto de investigación que apuntan a precisar las posibles causas del cumplimiento, incumplimiento o desnaturalización del Ppvo.

Esta concatenación relacional se efectúa en todas las municipalidades distritales muestreadas en las cuales se ha elaborado el levantamiento de información para establecer resultados, respuestas, evidencias, conclusiones, descartes y excepciones sobre los hallazgos encontrados para responder las interrogantes de investigación formuladas y alcanzar las objetivos planteados y finalmente poder verificar la hipótesis esgrimida.

3. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación podemos caracterizarla como una de tipo longitudinal o diacrónica en cuanto al tiempo. Se pretende hacer una evaluación del desarrollo y cumplimiento de la aplicación del Ppvo en un período de tiempo determinado, del año 2015

al 2020, por ser los años que contienen un registro documental amplio y suficiente para realizar la investigación y el análisis jurídico-institucional de cada municipalidad.

La presente investigación por el tema y el área del derecho que desarrolla deberá ser sobre todo una investigación documental donde primará la búsqueda normativa y administrativa de documentos (impresos y virtuales) para ser analizados, clasificados y empleados en su elaboración.

De la misma forma se realiza una investigación de campo sobre el entorno institucional y vecinal para verificar los diferentes postulados de la tesis. El levantamiento de información se efectúa mediante la elaboración de técnicas como la encuesta destinada a los agentes participantes en el Ppvo y los cuestionarios aplicados a los funcionarios municipales a cargo del Ppvo de su circunscripción.

En este sentido, esta investigación se circunscribe al campo de la ciencia política y el derecho, al realizar pesquisas y observaciones del entorno institucional, en concreto el municipal, así como en las organizaciones vecinales participantes, este estudio tiene una base sobre la ciencia política, el derecho y la gestión pública. Además de analizar y revisar las normas y la doctrina sobre la participación ciudadana y el Ppvo con más detalle.

En cuanto al derecho, se ha hecho uso y análisis del derecho administrativo, el derecho político, el derecho financiero público, el derecho municipal y el derecho constitucional, que también forman parte de este estudio. Es ineludible recurrir a estas especialidades del derecho para obtener una visión lo más completa posible con el uso de métodos interpretativos jurídicos como el sistemática, teleológico y literal principalmente.

Se observa entonces en la presente investigación una interdisciplinariedad de conocimientos o ciencias, como señala Bernal (2010, p. 52), diferentes ramas del derecho, además de la ciencia política y la gestión pública que nos conduce a una integración práctica del conocimiento.

4. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Como está enunciado líneas arriba, desde una visión analítica y óptica crítica se han empleado las siguientes técnicas para recabar la información y data suficiente en esta investigación, a saber:

- La observación documental para el levantamiento de información existente en la teoría especializada, tanto teórico-doctrinaria como jurídica, institucional y técnica,

se ha utilizado la investigación documental, especialmente de libros, textos, archivos, artículos indizados especializados como fuentes secundarias; sitios web institucionales, normas jurídicas y jurisprudencia vinculante y referencial como fuentes primarias.

- Además se ha puesto especial importancia para recopilar información de los mismos actores y operadores del Ppvo de las diferentes unidades de estudio como fuente primaria de información. Se ha aplicado la técnica de observación interactiva a través de levantamiento de información en el campo. En la práctica se han realizado entrevistas a los actores que integran cada oficina municipal del Ppvo y los vecinos que fueron representantes como AgPa de sus organizaciones de base.

5. VARIABLES E INDICADORES

Para la presente investigación se ha empleado una variable independiente y una variable dependiente. Como variable independiente se tiene a la gestión participativa municipal sobre la cual se verificará que los requisitos normativos, fases participativas y características del PPvo se cumplen conforme a la norma jurídica al momento de implementarse y ponerse en práctica.

Como variable dependiente se ha establecido la participación ciudadana efectiva la cual se pretende medir para verificar cómo se ha comportado qué se le ha permitido realizar frente a las decisiones y actuaciones de la gestión municipal.

Habida cuenta que el Ppvo es un proceso político administrativo e institucional con requisitos predeterminados establecidos por ley. Los indicadores utilizados para la variable independiente cubren los requisitos y fases más importantes de este proceso como el Personal municipal (con formación y capacitación como subindicadores), programación (con cumplimiento de fases como subindicadores), gestión financiera (presupuestos aprobados por agentes y MEF como subindicador), Ejecución de proyectos (cumplimiento de acuerdos como subindicador), rendición de cuentas (se prevé los informes y seguimientos realizados).

En cuanto a la variable dependiente se ha priorizado como indicadores cada una de las fases que resultan de mayor relevancia para la intervención objetiva del vecino como AgPa en el Ppvo. Se tiene como indicadores: la convocatorias (como subindicadores la difusión, asistencia y capacitación), el uso de la palabra (intervenciones como subindicadores), toma de decisión (aprobación de priorización como subindicador), fiscalización (rendición de cuentas y conformación de comités de vigilancia como subindicadores).

6. INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Entre los instrumentos empleados para implementar las diferentes técnicas de investigación enunciadas en el anterior punto, se tiene:

- **Fichas Bibliográficas**

Para la investigación tanto física como digital de documentos que se realizará mediante fichas bibliográficas y documentales. Esto ha servido para ordenar y sistematizar la información hallada, lo que ha facilitado su uso y explotación al momento de redactar y elaborar el presente documento de investigación.

Mención especial merece la información financiera presupuestal que tuvo que indagarse, levantarse y ordenarse para que pueda ser presentada y manejable para esta investigación. No sólo se revisó el sitio web de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, también se consultaron las respectivas leyes del Presupuesto Público de la República de cada año para obtener la información que complete la data financiera faltante en el sitio web oficial.

- **Encuestas**

En cuanto a las encuestas estas fueron semicerradas prospectivas sobre los vecinos que participaron como AgPa en las audiencias del Ppvo de cada municipalidad distrital. Cabe señalar que la oficina a cargo del Ppvo de cada municipalidad facilitó la relación de los vecinos que participaban como AgPa, a excepción de la municipalidad distrital de Socabaya ni de Yura que se rehusaron a compartir dicha información.

Por propia versión de los servidores ediles a cargo de la oficina de Ppvo me precisaron que la relación de vecinos participantes como AgPa era la misma, se mantenía inalterable durante años, a menos que la asociación vecinal designe y comunique la participación de su nuevo representante.

- **Cuestionario**

Como ya se indicó, en esta misma investigación de campo, también se efectuaron entrevistas analíticas bajo el formato de cuestionarios abierto-cerrados cuyo criterio de aplicación era dirigido a los funcionarios ediles que estaban a cargo del Ppvo en cada una de las 12 municipalidades distritales que son parte de la muestra de este trabajo de investigación.

Se debe precisar que en cada caso se aplicó el cuestionario al funcionario que gerenciaba la oficina edil a cargo del Presupuesto Participativo. Si este funcionario jefe no conocía por ser nuevo en el cargo me derivaba al servidor edil con mayor experiencia y expertise en la ejecución del Ppvo, como fueron los casos de las municipalidades distritales de Alto Selva Alegre y de Yura.

- **Otros Instrumentos**

En cuanto a los instrumentos utilizados, en especial para los hallazgos encontrados en la investigación de campo, están los cuadros, tabulaciones y gráficos estadísticos organizados para tener claridad y perspectiva de la data levantada que pueda poner en relieve los indicadores, sub-indicadores y evidentemente los resultados que mejor respondan a los objetivos y las interrogantes de investigación.

7. VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS

El presente proyecto de investigación fue validado tanto por el doctor Eduardo Meza Flores así como por el doctor Luis Vargas Fernández, el año 2019, docentes de la Escuela de Posgrado de la Universidad Católica de Santa María.

Los instrumentos que he utilizado para el levantamiento de información de campo, es decir los cuestionarios aplicados para los funcionarios municipales y las encuestas para los agentes participantes, fueron validados por el doctor Marco Falconí Picardo en septiembre del 2020 y el doctor Carlos Polanco Gutiérrez en junio del 2022, siendo este último asesor del doctorante.

Cabe mencionar las observaciones que realizaron sobre los instrumentos. El doctor Falconí puso relevancia en el Plan de Desarrollo Concertado, debía ser considerado por ser un documento de gestión transversal en todas las municipalidades, en especial para su manejo presupuestario. En este sentido incluí en el Cuestionario destinado a los funcionarios municipales la pregunta respectiva que consideraba este tema.

Entre los criterios de validación que sirvieron para la validación de estos instrumentos fueron: claridad de redacción, redacción adecuada para la población de estudio, si contribuye a los objetivos de investigación y al constructo en estudio, si guardan secuencia lógica, así como si se orienta clara y objetivamente al entrevistado, y si finalmente son la cantidad de preguntas suficientes.

8. UNIVERSO Y MUESTRA

La presente investigación sobre el Ppvo como modalidad de la democracia participativa se realiza sobre los distritos de la provincia de Arequipa, universo conformado por un total de 29 distritos entre urbanos, urbano-rurales y rurales. De estos 29 distritos se ha tomado como muestra a 12 municipalidades distritales urbanas.

Entre los criterios más importantes por los cuales se seleccionó como unidades de estudio sólo 12 municipalidades distritales urbanas, se encuentran tres criterios: la densidad demográfica, son los distritos más poblados⁶, los que cuentan con mayor presupuesto institucional y por su accesibilidad geográfica para levantar la información requerida.

Estos distritos devenidos en Unidades de Estudio de la muestra para la presente investigación son: 1. Alto Selva Alegre, 2. Cayma, 3. Cercado, 4. Cerro Colorado, 5. Hunter, 6. JLB y Rivero, 7. Mno. Melgar, 8. Miraflores, 9. Paucarpata, 10. Socabaya, 11. Yanahuara y 12. Yura.

Población de Estudio

Para obtener la población de estudio a la cual aplicar las Encuestas en estas Unidades de Estudio, se solicitó y accedió a la lista de Juntas vecinales y asociaciones presentes entre 2015-2020 con sus respectivos representantes que hicieron el rol de AgPa en los talleres participativos. Esta información fue proporcionada por las oficinas de cada municipalidad distrital a cargo del Ppvo.

En esta información recabada se presentó la disparidad en el número de Juntas vecinales o asociaciones por cada distrito para el Ppvo. Así, en Yanahuara o Miraflores sólo se consideraban 7 ó 6 juntas vecinales respectivamente, mientras que en Hunter se contaron 29 juntas, ASA con 37, Cayma con 43, Cerro Colorado con 56 o Mariano Melgar con 58, incluso llegando a 83 juntas como Paucarpata.

Sin embargo, como ya se indicó en el acápite de Encuestas, las municipalidades de Yura y Socabaya se negaron a compartir información de sus Juntas vecinales o asociaciones. En estas se trató de emplear el muestreo “bola de nieve”, sin mayor éxito, llegando a encuestar presencialmente sólo a un vecino AgPa en cada institución edil quienes no pudieron dar mayor información de contacto sobre otros vecinos participantes.

⁶ Según el INEI, la población de los 12 distritos al 2019 es de 950,000 habitantes aprox.

Se aplicó el muestreo de forma aleatoria estratificada para cada municipalidad, el cual se combinó con un muestreo casual o incidental debido al contexto pandémico en el cual se aplicaron las encuestas. En este sentido, se tenía un estimado de 600 juntas vecinales en las 12 municipalidades distritales.

Se trazó una media de 47 juntas vecinales o asociaciones por cada distrito, razón por la cual se determinó el número de 5 juntas vecinales por cada distrito, mediante sus representantes, los AgPa, para aplicar la encuesta respectiva. Se advierte que la mitad de esta población sólo tiene secundaria, un tercera parte nivel superior (Coaguila, 2019).

De esta manera, se efectuaron un total de 60 encuestas, de 5 a 8 encuestas por distrito para compensar los distritos ausentes, así este número de 8 se dio en municipalidades con mayor población de estudio como Cerro Colorado o Paucarpata. En algunos casos se cubrió al 80% del total de juntas vecinales, como el caso de Yanahuara o Miraflores, en otros se alcanzó mínimos de 12 ó 10%, como Mariano Melgar o Paucarpata.

Para Hernández Sampieri (2017), de acuerdo con su libro “Metodología de la Investigación”, una muestra aleatoria de 60 unidades sobre un total de 600 unidades de estudio podría ser suficiente si se trata de un estudio cualitativo, en donde se busca la profundidad en el análisis de los datos y no la representatividad.

En cuanto a los funcionarios ediles, población de estudio a la cual se destinaron los Cuestionarios, estos se aplicaron a los jefes de cada oficina a cargo del Ppvo de todas las municipalidades distritales comprendidas como unidades de estudio, tal como se menciona en el acápite Cuestionario de Instrumentos.

Si el funcionario tenía poco tiempo asumiendo la jefatura del Ppvo, delegaba la absolución del cuestionario al servidor con mayor experiencia y conocimiento en Ppvo de la oficina, tal como sucedió en Yura y ASA.

9. FORMAS DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA

Para el desarrollo del Marco Teórico, vinculado al derecho y la política, se ha utilizado ciertas técnicas interpretativas al momento de analizar los textos del marco normativo vigente, así como de la doctrina jurídica y las políticas públicas que dan sustento al Ppvo.

Entre las técnicas que hemos utilizado para los textos normativos es la gramatical, por aplicar un sentido literal de la norma al momento de interpretarla para explicar su aplicación en la práctica. Otra técnica muy empleada en este capítulo teórico es la

teleológica. Se ha analizado las normas legales especiales para determinar su finalidad en relación con el logro o el nivel de cumplimiento obtenido en la práctica.

Al ser el Ppvo una institución que forma parte de la democracia participativa y del derecho constitucional, se ha recurrido también a la forma de interpretación sistemática. Esta institución requiere que sea considerada y preservada como derecho e institución al momento de estudiarse y de aplicarse.

En cuanto al capítulo de resultados, se ha priorizado la interpretación sistemática y la lógica jurídico-política. Se ha tratado de correlacionar de manera ordenada y coherente los datos, principios, instituciones, normas y doctrinas que se han levantado, transcrito y usado en esta investigación.

Además, en la parte teórica se puede apreciar el método cualitativo. Se han plasmado teorías, doctrinas y normas de carácter general, de nivel nacional e incluso llegando al derecho comparado (Sotomarino, 2018) para establecer reglas y principios generales de la democracia participativa aplicables en concreto al Presupuesto participativo peruano.

10. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

El principal objeto de investigación de esta tesis es la de conocer si el incumplimiento o su desnaturalización al momento de aplicar por parte de las autoridades ediles electas responsables del Ppvo en las municipalidades distritales urbanas de la provincia Arequipa es provocado principalmente por la falta de personal idóneo, sin capacitación en técnicas participativa, carencia que se extiende a los ciudadanos participantes, lo cual afecta al Ppvo como derecho constitucional a participación ciudadana y como mecanismo de consulta.

Se ha procedido a indagar si el personal edil ha tenido la capacitación o la formación suficiente para llevar a cabo el Ppvo. De ser el caso, si se les ha permitido contratar personal especializado sobre mecanismos participativos. Si los AgPa han tenido algún tipo de capacitación para mejor aprovechar su derecho a participar en este mecanismo.

Para conseguir dar respuesta a este gran objetivo plasmado como hipótesis del plan de investigación se ha visto conveniente indagar de forma complementaria qué otras causas posibles han contribuido al supuesto incumplimiento o desnaturalización en la puesta en marcha del Ppvo.

También se ha planteado determinar qué fases, requisitos o principios del Ppvo son los que han presentado mayor dificultad para su cumplimiento, para de esta manera identificar

si se ha venido afectando el Ppvo como derecho fundamental del ciudadano, no solamente como mecanismo institucional.

En coherencia con la visión participativa de esta investigación se ha tratado de verificar si el ciudadano ha sido verdaderamente empoderado de en estos mecanismo durante las reuniones, talleres, deliberaciones y toma de decisiones del Ppvo que desarrollaron los gobiernos municipales para su legitimación.

No está demás señalar que se ha iniciado esta investigación con un amplio desarrollo teórico basado en la ciencia política y el derecho sobre el Ppvo como una expresión de la democracia participativa. Se trata de debatir y analizar en el campo de la teoría, la doctrina y la norma, la definición de la naturaleza jurídica del Ppvo, tanto para efectivizar el derecho fundamental del ciudadano como su obligatoriedad en la institución municipal.

Además se desarrollan otros mecanismos de democracia participativa previstos en el marco jurídico, si se vienen aplicando por los gobiernos municipales para mejorar sus indicadores de gestión o por los propios ciudadanos, además del Ppvo.

Finalmente en base a los resultados que han respondido los objetivos y las preguntas de investigación, así como a la hipótesis propuesta, se han obtenido conclusiones y se han propuesto algunas recomendaciones en base al método inductivo.

En este sentido se ha propuesto en el Proyecto de Investigación el siguiente cuadro de Sistematización de Técnica e Instrumentos:

Figura 4
Cuadro de sistematización de técnicas e instrumentos

TIPO	VARIABLE	INDICADORES	SUB INDICADORES	TÉCNICA / Instrumento
a) Independiente	Gestión participativa municipal	Personal municipal a cargo	-Formación -Capacitación	Observación / cuestionario
		Programación participativa	Cumplimiento de fases	Observación / cuestionario
		Gestión Financiera	-Presupuestos aprobados por agentes -Proyectos aprobados por MEF	Observación / Documentos
		Ejecución de Proyectos del Presupuesto Ppvo	Proyectos en ejecución y ejecutados	Observación / Documentos
		Rendición de Cuentas	Informes y cuentas	Observación / cuestionario
b) Dependiente	Participación ciudadana efectiva	Convocatorias	-Difusión, invitación -Asistencia, capacitación	Observación / Encuesta
		Uso de la palabra	-Intervenciones -Actas -Acceso a la información	Observación / Encuesta
		Toma de decisión – voto	Aprobación de propuestas y proyectos	Observación / Encuesta
		Fiscalización	-Vigilancia de Obras -Rendición de cuentas	Observación / Encuesta

11. SISTEMA DE CITACIÓN Y CONFIDENCIALIDAD

Para la citación bibliográfica y referencias electrónicas se ha utilizado las Normas APA 7ma Edición, es decir el sistema de autor – fecha, colocando el apellido del autor y el año de publicación de la fuente. Utilizándose tanto las citas textuales como las citas parafraseadas. Además de las citas narrativas como las citas en paréntesis.

El sistema de confidencialidad ha sido utilizado para guardar la identidad de las personas que colaboraron con las encuestas y los cuestionarios que se aplicaron para el levantamiento de información de campo. La discrecionalidad sobre sus datos personales

han sido empleados tanto para proteger la identidad de los servidores municipales como de los vecinos que fueron AgPa.

12. INFORME SOBRE OCURRENCIAS EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

La principal ocurrencia habida durante esta investigación doctoral fue la Cuarentena estricta decretada por el gobierno a causa de la pandemia COVID-19 que me había impedido realizar de forma oportuna y presencial gran parte del levantamiento de información, en especial la investigación de campo como los cuestionarios y encuestas.

En efecto, me resultó imposible durante los meses que duró la cuarentena pactar y coordinar entrevistas presenciales con los funcionarios ediles competentes en Ppvo para aplicarles los cuestionarios, así como llevar a cabo las encuestas en los agentes participantes que estuvieron en los talleres participativos como agentes en sus municipios respectivos.

Para los cuestionarios con los funcionarios municipales, les hice llegar las preguntas a través de la mesa de partes de su respectiva municipalidad o al correo electrónico que indicaron. Después de unos días o semanas, procedía a recogerla a la municipalidad o la recibía en mi correo electrónico. Todos los encargados ediles de las 12 municipalidades participaron en responder los cuestionarios.

En cuanto a las encuestas a los AgPa, casi todas ellas se efectuaron por teléfono. Sólo algunas se hicieron de forma personal o virtual, correo electrónico. En su gran mayoría las municipalidades aceptaron compartir la relación de teléfonos y contacto de sus AgPa del año 2019 y anteriores. Sólo las de Yura y Socabaya se negaron a compartirlas.

Es necesario resaltar que por efectos de la pandemia COVID-19, la ejecución del Ppvo correspondiente a los años 2020 y 2021 no se llevó a cabo. Por tanto este trabajo se ha realizado hasta el año 2019, el último año en que se efectuó de manera presencial y correcta.

En cuanto al Ppvo de este año 2022, por las medidas sanitarias dispuestas por el gobierno de turno, muchas municipalidades continuaban sin llevarlo a cabo como medida preventiva y las pocas que decidieron llevarlo a cabo lo estaban realizando de forma virtual, sin mucho éxito.

CAPÍTULO III – RESULTADOS

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se plasmar y ordena los resultados encontrados en el levantamiento de información realizado, recabados en la Matriz de Resultados, colocándolos de forma sistemática y estructurada de acuerdo al orden de Objetivos que aparecen en el Plan de Investigación con el fin de alcanzar y responderlos de manera sustentada. Con los resultados aquí sistematizados trataremos de responder ordenadas conforme a las preguntas de investigación, los objetivos planteados, finalmente se explica qué otras formas de democracia participativa se han desarrollado en los gobierno locales, para finalmente responder de forma sustentada la hipótesis formulada en la parte de Conclusiones.

Esta investigación se centra en la muestra de 12 municipalidades distritales urbanas de la provincia de Arequipa⁷, dentro de un espacio temporal que va del 2015 al 2021 de implementación del Ppvo.

1. RESULTADOS

Se trata de exponer de manera ordenada la información levantada tanto en la doctrina, la norma y la investigación de campo. Se ha usado diferentes diseños de tablas para mejorar la comprensión de la información hallada en la investigación de campo que se efectuó mediante las encuestas y los cuestionarios aplicados a los AgPa y los servidores municipales, respectivamente.

1.1. La Naturaleza Jurídica del Presupuesto Participativo (Ppvo)

En el Perú, tanto la Constitución Política del Perú de 1993, la Ley 28056 del Presupuesto Público, como la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades constituyen la base jurídica más importante del Ppvo. Este marco normativo ha previsto que el vecino como ciudadano premunido de su derecho fundamental a la participación se involucre

7 Arequipa, ASA, Cayma, C.Colorado, Hunter, JLB y Rivero, Mariano Melgar, Miraflores, Paucarpata, Socabaya, Yanahuara, Yura.

y sea parte en las decisiones de inversión de su gobierno municipal, participación que esta debe adecuar e institucionalizar, conforme al art. 197° de la Carta Magna:” *Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local.(...)”*.

Debe entenderse que la participación ciudadana tal como la concibe nuestra Carta Magna vigente es un derecho fundamental y una institución política. Derecho fundamental porque de acuerdo al inc. 17 del art. 2 y art. 31 de la Constitución Política, se reconoce el derecho inalienable de todo ciudadano a participar en la vida política y en la toma de decisiones de la autoridad política más inmediata, cotidiana y cercana: el municipio, sea distrital o provincial.

Bajo este marco y el análisis hecho en la primera parte de esta investigación, podemos definir que el Ppvo es la materialización del derecho fundamental como un derecho político del ciudadano a participar en la vida política local. Derecho que reconoce, estimula y promueve su capacidad de informarse, deliberar y decidir sobre el desarrollo de su comunidad a través de su gobierno local.

Este derecho fundamental a participar en política como innovación constitucional no se reduce solamente al clásico participar en proceso electoral, es decir a elegir, votar o ser electo, así como el de formar partidos políticos, de reunirse y organizar manifestaciones públicas, también son parte intrínseca de esta derecho fundamental a la participación política el de informarse o deliberar.

El Ppvo es entonces una manifestación del derecho fundamental del ciudadano a participar en política, ya no sólo de forma electiva, partidaria, periódica, delegativa y pasiva. Es una forma de participación dinámica, permanente, colectiva, decisoria y de gobierno que ayudará a dilucidar la urgencia y la dimensión de los problemas colectivos locales que lo afectan.

La práctica de este derecho fundamental, además de motivar y mejorar las habilidades ciudadanas a la crítica, la argumentación y la proposición, es colaborar y ayudar a su representante electo municipal o regional a una toma de decisiones más eficiente. Esto redundará finalmente en un beneficio compartido tanto para el ciudadano con el cierre de brechas como a la autoridad con mayor legitimidad.

El Ppvo, como forma del derecho fundamental a participar en política, es parte del derecho público y de la gestión pública local aplicable a los gobiernos municipales

y regionales, como complemento legitimador a la democracia representativa, que permite una inclusión más efectiva y democrática de los ciudadanos en la vida política local.

Tal como se afirma, la participación política, en especial la local como el Ppvo, es también una institución política porque marca una exigencia legitimadora en la gestión de los gobiernos municipales y regionales, permitiendo, viabilizando y haciendo funcional la inclusión de los ciudadanos organizados en la deliberación y la toma de decisiones, “Art.31.- (...) *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. (...)*”, Constitución Política.

Por tanto, el Ppvo también se constituye como una institución política, bajo la forma de un mecanismo de consulta inspirado en la democracia participativa, para complementar y apoyar la gestión pública de la democracia representativa, en concreto de la administración municipal y regional. Brindar legitimidad a las decisiones sobre proyectos y obras de sus municipios.

Más aún, la propia Ley 27972 Orgánica de Municipalidades no sólo reconoce su inspiración participativa conforme al art. I de su Título preliminar, dispone su institucionalización desarrollando las bases de implementación para las diferentes formas de democracia participativa a las que puede y debe recurrir el Alcalde, regidores y sobre todo la población (Ley 27972, Arts. 7, 9, 20, 53, 56, 67, 73, 74, 86, 97, 99, 100, 103, 104, 111 al 123, 136 a 138, 144, etc.), con especial énfasis en el Ppvo, conforme a su art. 53. Sería innegable resaltar que el Ppvo tal como la ha previsto el legislador debe ser el eje transversal en todos los aspectos de la gestión municipal.

Así tenemos que el Ppvo es una forma de democracia participativa, siendo en específico la aplicación de democracia semidirecta la más adecuada por su naturaleza y características. No requiere que todos los ciudadanos participen personal, inmediata y directamente, sino que sean representados por vecinos elegidos de sus organizaciones de base que participen en las reuniones y talleres del Ppvo.

Estos vecinos son delegados o representantes de juntas vecinales, asociaciones, gremios, entre otras organizaciones ciudadanas afincadas en la misma circunscripción. Delegados o representantes en el proceso del Ppvo en el cual se denominarán agentes

participantes. Cabe resaltar que estos agentes participantes deben tener aceptación de los vecinos que representan en sus asociaciones, juntas o gremios y rendirles cuentas.

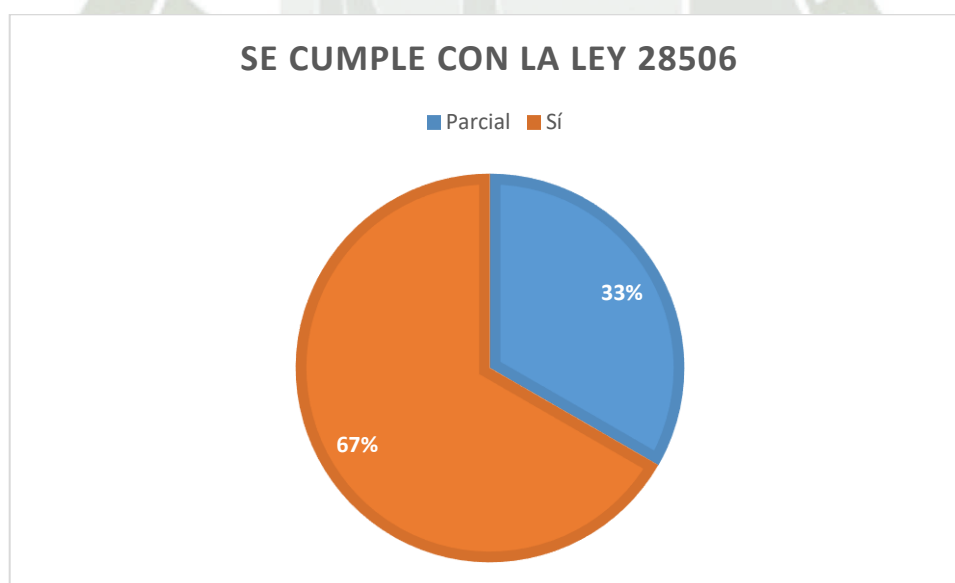
Como una forma de gestión complementaria a la tradicional de la democracia representativa que no ha tenido mayores resultados ni avances positivos para la misma consolidación de la institución democrática, el Ppvo como una forma de democracia participativa se convierte en una opción, una alternativa que posibilita mejores resultados a la democracia representativa local.

1.2. Fases y requisitos de mayor dificultad y facilidad de cumplir

En esta parte se tratará de efectuar una evaluación del Ppvo como mecanismo que se viene desarrollando a nivel distrital urbano en Arequipa. Tratar de identificar qué fases, requisitos o principios establecidos por el marco legal son los que presentan mayor facilidad o dificultad para su implementación por el equipo técnico, véase funcionarios ediles designados.

Tabla 1

Nivel de cumplimiento de la Ley 28056 del Ppvo



Nota: La Tabla 1 muestra el nivel de cumplimiento del marco legal del PPvo por parte de las municipalidades, según los servidores ediles a su cargo.

Se podría afirmar *a priori* que 2/3 de las municipalidades, es decir 08 que son materia del presente estudio han venido cumpliendo a cabalidad las normas del Ppvo. Que 1/3 de ellas, es decir 04 sólo han podido hacerlo de forma incompleta. Los funcionarios ediles que contestaron que se cumple de forma incompleta, adujeron que

se debía principalmente al insuficiente presupuesto asignado, a la disponibilidad de terrenos o de derechos, incluso por la coyuntura de la pandemia.

Se debe recoger este resultado optimista como una estimación que debe ser confirmada con una data más detallada y analítica sobre el Ppvo, concerniente con las fases y requisitos más relevantes que debe cumplirse para aplicarse a cabalidad la Ley 28056.

Este cumplimiento por el marco normativo presupuestario vigente debe estar previsto y plasmado en su Plan de Desarrollo Concertado (PDC) respectivo, lo que nos invita a evaluar si el Ppvo ha contribuido en implementar y en lograr los objetivos planteados en el PDC, es decir si ha servido para fortalecer la institucionalidad y la capacidad planificadora, técnica y funcional de la municipalidad.

Tabla 2

El Ppvo ha servido para cumplir el PDC



Nota: La Tabla 2 nos presenta a cuántas municipalidades les ha sido útil el Ppvo para cumplir con los objetivos de su PDC.

Debe tenerse presente que uno de los requerimientos que establece la norma es que el Ppvo sea coherente con el PDC de cada municipalidad. Para once municipalidades, llevar a cabo el Ppvo les ha sido de gran apoyo para poder cumplir con los objetivos planteados en su PDC.

Están de acuerdo que este mecanismo participativo ha permitido implementar y materializar los proyectos y servicios que se habían previsto en sus respectivos PDC.

Sólo uno de los 12 niega ese aporte o ayuda del Ppvo para poder cumplir con el PDC, tal como se observa en la Tabla 2, se trata del funcionario de la municipalidad distrital de José Luis Bustamante y Rivero.

Otro factor o requisito para un adecuado cumplimiento del Ppvo es si contó con la disponibilidad financiera suficiente para poder solventar o cubrir los acuerdos del Ppvo materializados en proyectos priorizados como obras o servicios para cerrar brechas, tal como lo dispone el art. 6 del reglamento.

En la Tabla 3 se puede ver que de las 12 municipalidades hay 8 que afirman haber contado con el presupuesto suficiente para ejecutar los proyectos priorizados en el marco del Ppvo, mientras que 4 municipalidades (Socabaya, Miraflores, JLB y Rivero, Hunter) afirman que recibieron un presupuesto insuficiente para implementar los proyectos priorizados en el Ppvo.

Tabla 3

Nivel de asignación de un presupuesto suficiente



Nota: En la Tabla 3 se aprecia si las 12 municipalidades recibieron un presupuesto suficiente o insuficiente, para ejecutar sus proyectos, servicios y obras institucionales, en el marco de las disposiciones financieras sobre el Ppvo.

Esta Tabla 3 nos muestra que las municipalidades sí han tenido los medios económicos y recursos necesarios para poder llevar a cabo los proyectos aprobados por el Ppvo, y que estos recursos en su gran mayoría (2/3) han sido suficientes para cumplir debidamente con el marco legal del Ppvo, mientras que una minoría (Socabaya, Miraflores, JLB y Rivero y Hunter) no contaron con recursos suficientes para ese cumplimiento.

Es preciso anotar en este punto que la percepción sobre la suficiencia de recursos disponibles que afirman los mismos funcionarios ediles del Ppvo se contrapone a los resultados presentados por Condori (2020, p. 103) sobre este mismo punto. Esta diferencia se puede explicar por 2 razones. La primera, la presente se efectúa sólo sobre distritos urbanos, con mayor capacidad financiera. La segunda, esta es esencialmente cualitativa, siendo la de Condori cuantitativa.

Para completar la visión de si el Ppvo cumplió con los requisitos, es ver si tuvo el apoyo político-institucional de las municipalidades materia de investigación. Se preguntó a los funcionarios ediles responsables si se contó con el apoyo del alcalde, si este estuvo involucrado. La respuesta tal como se aprecia en la Tabla 4, es que once de doce alcaldes sí apoyaron y se involucraron con la realización del Ppvo.

Tabla 4

Existe apoyo al Ppvo por parte del Alcalde de la municipalidad



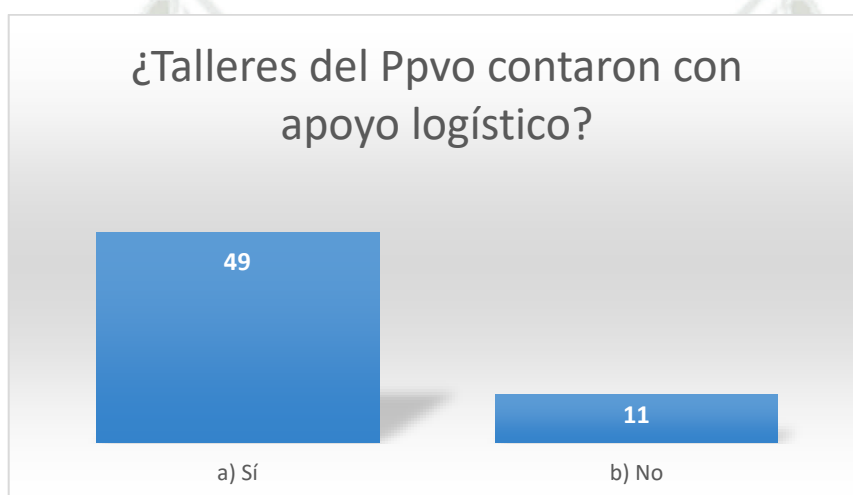
Nota: En la Tabla 4 se aprecia el número de municipalidades que contó con el apoyo de su alcalde para llevar a cabo el Ppvo.

Todas las municipalidades contaron con el apoyo de su principal figura política, el alcalde. De acuerdo al resultado de esta Tabla 4 se puede observar que el Ppvo ha tenido un soporte político valioso al contar con el apoyo del propio Alcalde, y este soporte político al Ppvo por parte del Alcalde ha sido la regla en todas las municipalidades urbanas materia de la presente investigación, habiendo sólo una municipalidad que tuvo un apoyo intermitente por parte de su alcalde hacia el Ppvo (JLB y Rivero).

Otra forma de ver si se cumple con los requisitos es saber si para los talleres y reuniones se ha contado con locales y apoyo logístico suficiente para que estos se lleven a cabo de forma correcta, con la tecnología (informática, iluminación, proyector), herramientas (parlantes, boletines). Todos los elementos materiales para que los talleres se realicen sin dificultades, con lo necesario para escuchar, transmitir, ver y asimilar la información compartida.

Tabla 5

Apoyo logístico para la realización de los talleres del Ppvo



Nota: En la Tabla 5 se observa que los talleres del Ppvo sí tuvieron apoyo logístico para su realización de parte de las autoridades ediles, según percepción de los agentes participantes.

Este resultado verifica que las condiciones materiales de apoyo logístico suficiente para la realización de los talleres participativos no han tenido problemas. Su implementación y desarrollo han sido correctos y adecuados para propiciar la debida participación, deliberación y propuestas de los AgPa, bajo la conducción del equipo técnico edil con el fin de llegar a acuerdos y compromisos.

Sin embargo a pesar de tener este respaldo logístico, financiero y político, se puede notar de propia versión de los funcionarios ediles a cargo del Ppvo que no todo fue sencillo. Así, de todas las fases que establece el marco normativo, la fase de la Concertación, tal como se aprecia en la Tabla 6, fue la que implicó menos facilidad para cumplirla.

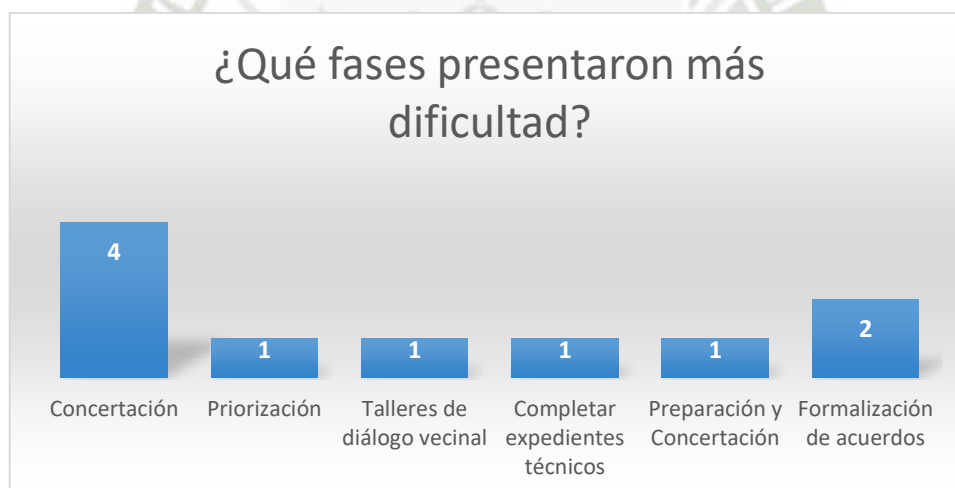
No es sencillo poder arribar a acuerdos que puedan satisfacer todas las expectativas y necesidades presentadas por los AgPa, incluso las formuladas por los funcionarios ediles como los miembros del equipo técnico.

Recordemos que esta parte es donde se trata de conciliar la disponibilidad de recursos públicos y compromisos ofrecidos por los AgPa con los proyectos, obras o servicios que sean viables y alcanzables de realizar, según las brechas, necesidades y urgencias de acuerdo a las normas especializadas y el número de beneficiarios.

Además de no poder aceptarse proyectos que superen el presupuesto institucional anual o multianual a pesar de ser exigidos por segmentos importantes de la población, también debe preverse que encajen con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Concertado vigente.

Tabla 6

Las fases más difíciles del Ppvo.



Nota: La tabla 6 muestra cuáles fueron las fases más difíciles de cumplir por parte de las municipalidades, según los funcionarios ediles a cargo del Ppvo.

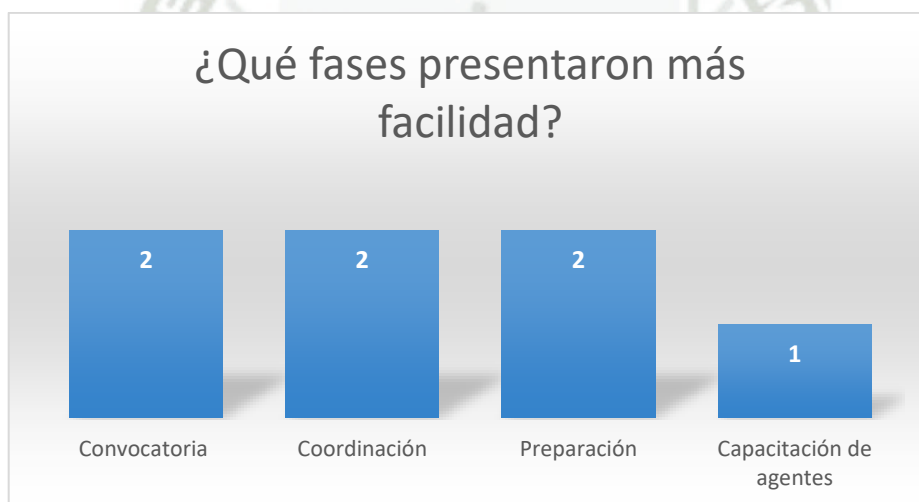
La concertación, es sindicada hasta en 5 municipalidades, junto con la formalización de acuerdos como las fases que presentaron mayor dificultad según los responsables ediles de llevar a cabo el Ppvo. Como se ha visto en el marco teórico, la fase de Concertación es la etapa medular del Ppvo. Implica identificar y armonizar las necesidades, brechas y carencias de la ciudadanía con los recursos disponibles para poder priorizar debidamente los proyectos.

Ambos, tanto la concertación como la formalización de acuerdos, son medulares ya que en la primera se llega a acuerdos de proyectos priorizados mediante su aceptación por consenso o mayoría de parte de los agentes participantes, en la segunda se formalizan administrativa y financieramente los acuerdos mediante su aprobación de viabilidad por el equipo técnico edil, las oficinas de planeamiento y las correspondientes instancias del MEF.

También se hace mención de la priorización, la preparación, los talleres de diálogo vecinal y de completar los expedientes. Todos estos giran en torno a formar criterio y culminar la viabilidad de los proyectos priorizados para que puedan tener la aceptación técnica del MEF con su consiguiente incorporación en el presupuesto público en el proyecto de Ley del Presupuesto Público Anual respectivo.

Tabla 7

Las fases que presentaron más facilidad



Nota: En la Tabla 7 se presentan qué fases del Ppvo fueron las más fáciles de cumplir por parte de los responsables ediles de implementarlo.

Los funcionarios afirman que son las fases iniciales del Ppvo las menos complicadas de realizar. La convocatoria, coordinación, preparación o capacitación de agentes son las que menos dificultad presentan.

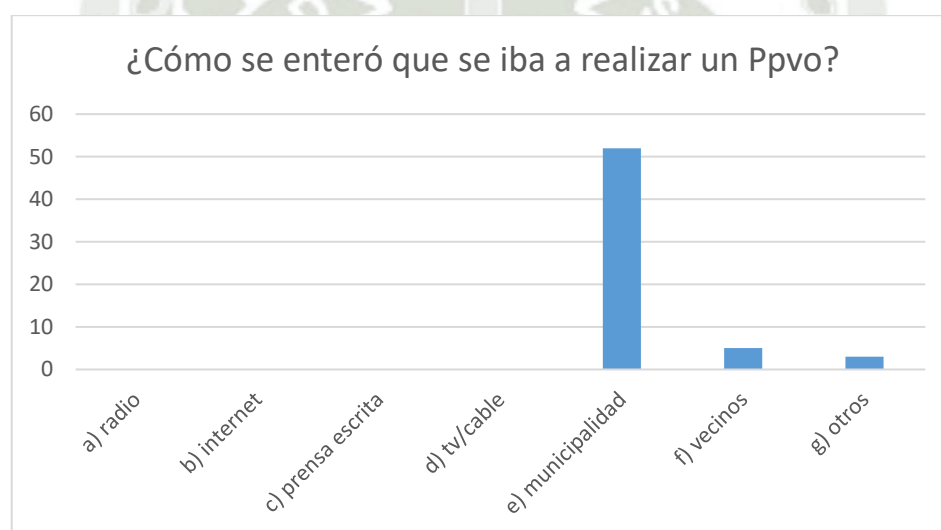
Son fases de trámite, a su parecer, que no implican ningún conflicto de interés de parte de la municipalidad o de los AgPa, al contrario hay un concierto de intereses para la realización efectiva del Ppvo tanto de los vecinos como de la autoridad municipal.

1.3. Los ciudadanos participantes son empoderados y legitimadores en el Ppvo

Si se evalúa la forma de convocatoria o comunicación en la fase de preparación que es para socializar y hacer parte del Ppvo al mayor número de segmentos sociales presentes en un distrito densamente habitado como el urbano, entonces debía preverse todos los medios que la norma y la tecnología permiten o ponen a disposición para que una municipalidad haga de conocimiento e invite a los vecinos organizados e interesados en resolver sus problemáticas y cerrar las brechas existentes.

Tabla 8

Medios utilizados para comunicar la realización de sus Ppvos



Nota: En esta Tabla nos muestra qué medios emplearon las municipalidades para socializar, convocar o invitar a los representantes de los vecinos organizados, AgPa en los Ppvos.

En efecto, se aprecia que ninguna municipalidad se sirvió de los medios considerados masivos para comunicar y convocar al Ppvo, radio, internet, prensa escrita o televisión fueron descartados por la autoridad edil. Los costos que implicaban hacerlo por radio, prensa o televisión fueron el factor de disuasión. En cuanto al internet, adujeron que no tenía el alcance ni la llegada a los sectores que querían alcanzar.

El principal medio utilizado en todos los casos fue la comunicación directa de la municipalidad, mediante cartas de invitación principalmente a las asociaciones, gremios o juntas, así como avisos colocados en los locales municipales y algunas veces con

banners en algunas vías de tránsito. Algunos se enteraron gracias al coloquial boca-oreja de otros vecinos.

Los funcionarios ediles adujeron en la mayoría de casos que contaban con una base de datos de las asociaciones, juntas, gremios, cooperativas, etc. presentes en sus circunscripciones y que sobre esta base realizaban las invitaciones directamente mediante cartas u oficios emitida por las oficinas ediles competentes.

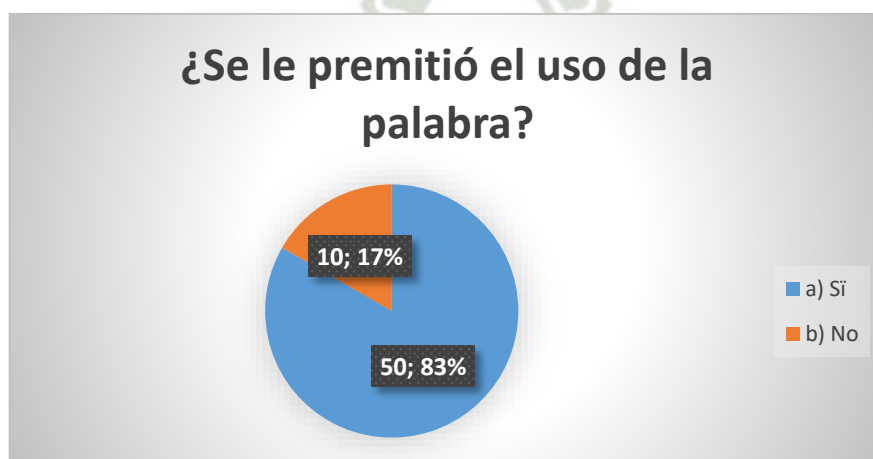
Que no era necesario hacer invitaciones públicas o movilizar campañas para estas convocatorias. En consecuencia año tras año el Ppvo se limitaba el acceso a nuevos AgPa reduciéndolos a las mismas organizaciones de siempre. Una mejor convocatoria suele tener una mayor eficacia deduce el IPE en el trabajo de Remy, Urrutia y Veas (2020, p. 84).

Ya en las reuniones y talleres, se pudo constatar que una abrumadora mayoría de AgPa sí pudo hacer uso de la palabra, para presentar sus propuestas, deliberar sobre las prioridades y las brechas más urgentes a solucionar, tal como se puede apreciar de la Tabla 9, cumpliendo lo establecido en el art. 6, num. 3 de la Ley 28056 concordante con el art. 8 del reglamento.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta la referencia que nos brinda la investigación doctoral de Coaguila (2019, p. 91) que el nivel de participación efectiva de los AgPa en el Ppvo en la municipalidades de Arequipa sólo fue de un 44.4% con tendencia a disminuir al 39.4%.

Tabla 9

Nivel de intervención en las deliberaciones del Ppvo



Nota: En esta Tabla 9 se puede ver que el 83% de los AgPa sí pudieron intervenir haciendo uso de la palabra en las discusiones y deliberaciones en los talleres del Ppvo.

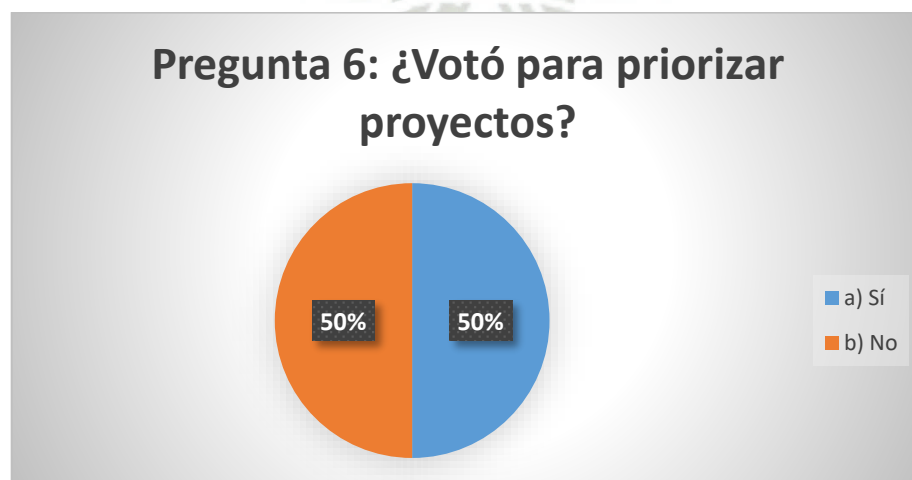
El uso de la palabra se ha respetado al realizarse las reuniones y talleres con el respeto y habilitación del derecho de los ciudadanos a emitir su opinión, a presentar sus puntos de vista, argumentaciones y propuestas, tomando parte en las deliberaciones y debates para identificar las brechas más urgentes y para priorizar los proyectos y obras que debían efectuarse. Se conservó el diálogo confirmando al AgPa como un sujeto de derecho no como un objeto de derecho, a decir de Barnes (2019, p. 98)

Sin embargo, es lamentable observar que a la mitad de los AgPa en el Ppvo nunca se les dio el voto para decidir en la priorización de proyectos o de obras que se iban a realizar, muy a pesar de haber deliberado, expuesto y propuesto sus necesidades, brechas y proyectos concretos en los respectivos talleres. No se puede afirmar entonces una legitimación democrática a través del procedimiento de las decisiones, de los proyectos priorizados, tal como afirma Barnes (2019, p. 95).

Así se puede observar de la Tabla 10 que de 60 agentes participantes encuestados 30 afirman nunca haber votado por priorizar algún proyecto u obra. En algunos casos relataron que los representantes municipales solo buscaban legitimar los proyectos que ya habían preparado con anticipación para obtener la aprobación de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF que exigía el voto legitimador del Ppvo.

Tabla 10

Nivel de acceso a voto para priorizar proyectos



Nota: En la Tabla se grafica la proporción de AgPa a quienes les fue permitido votar y a los que no, para priorizar proyectos en el marco del Ppvo.

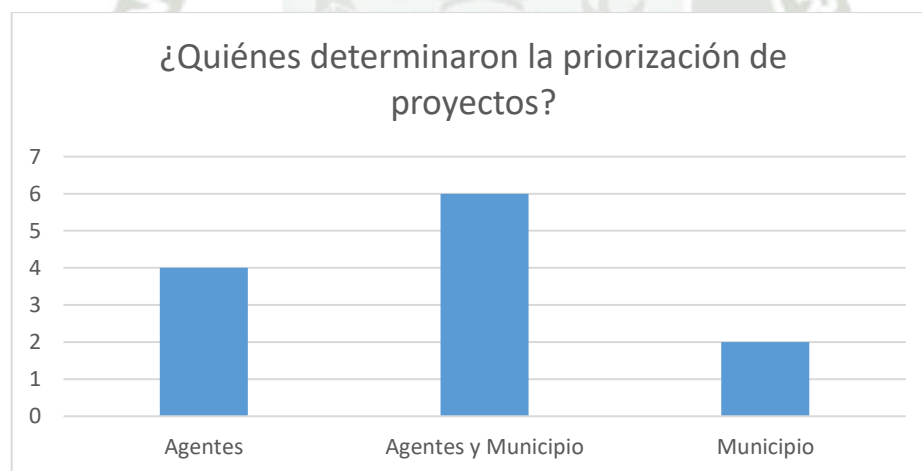
Esto implica un incumplimiento tangible en la mitad de los casos por la autoridad municipal del art. 8.3 del reglamento y al propio objeto y finalidad de la Ley 28056 del Ppvo, lo que desnaturaliza el sentido concebido por la norma, que los AgPa puedan deliberar y decidir la priorización de necesidades, brechas y proyectos a ejecutar por la autoridad municipal.

Se presume que esta desnaturalización del Ppvo conlleva el objetivo de facilitar los proyectos propuestos y concebidos por la autoridad política electa, el alcalde, con intereses electorales subalternos, a costa de restar importancia y valor a las iniciativas y necesidades expresadas por los AgPa.

Sin embargo, para el funcionario edil a cargo del Ppvo, de forma mayoritaria, indican que son los AgPa quienes han determinado la priorización de proyectos propuestos en los talleres de trabajo tal como se señala en la Tabla 11.

Tabla 11

Quiénes determinan la priorización de Proyectos



Nota: En la Tabla 11 se muestra quiénes determinaron la priorización de los proyectos, según los funcionarios ediles a cargo del PPvo.

Para los servidores ediles la mayor parte de los proyectos priorizados han sido decididos y determinados por los AgPa. Cuatro de los 12 afirman que sólo fue determinación de los AgPa. Seis afirman que los proyectos fueron priorizados en conjunto AgPa con municipio. Sólo 2 indican que decisión del municipio o la comisión que conformaron.

Este contraste de percepción entre los AgPa con los servidores ediles sobre quiénes determinaron la priorización de proyectos nos muestra una dicotomía evidente

en cuanto a la forma de realizarse. Esta evidencia hace que surjan más dudas que certezas sobre la correcta forma de llevar a cabo la determinación de la priorización por parte de la municipalidad.

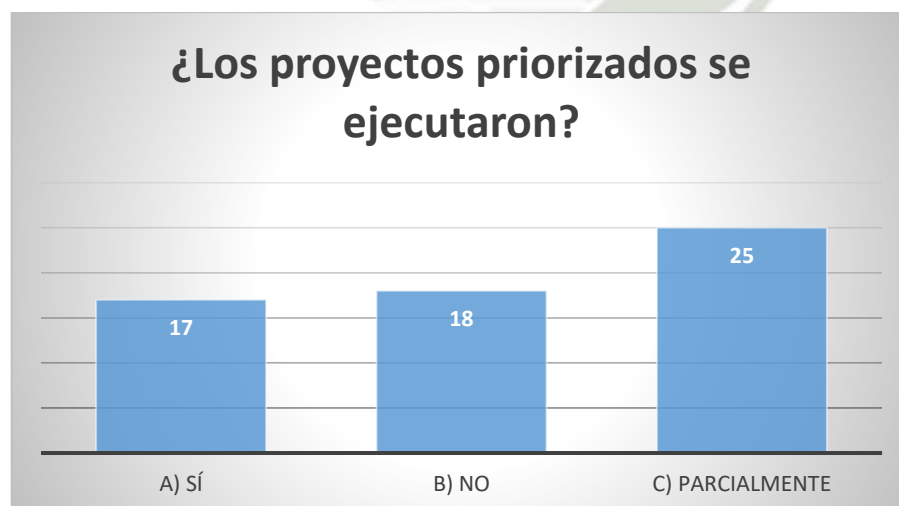
Además se ha podido constatar que la municipalidad incumple parcial o totalmente uno de los componentes elementales del Ppvo que da lugar a que se incumpla uno de los principios básicos de las normas participativas: el respeto de acuerdos. Tal como se verá.

A través de los propios agentes participantes se ha percibido una falta de ejecución de los proyectos que fueron debatidos y, en la mitad de casos, priorizados en los talleres participativos. Así, el número de AgPa que percibieron que no se ejecutaron los proyectos priorizados es mayor al número de los que percibieron que sí se ejecutaron, tal como lo refleja la Tabla 12.

Y el número de agentes que percibió un cumplimiento parcial de los acuerdos – véase incumplimiento parcial en ejecución de obras – alcanza a casi la mitad de los agentes participantes encuestados. Esta percepción resulta similar con la investigación realizada en el IEP por Remy, Urrutia y Veas (2020, p. 83) en la que admiten una incorporación del 60% de los proyectos aprobados.

Tabla 12

Proyectos priorizados ejecutados



Nota: En esta tabla 12 se observa si los proyectos que fueron aprobados en el Ppvo fueron ejecutados por la autoridad municipal, según testimonio de los AgPa.

Este resultado es relevante porque aproximadamente 3 de cada 4 agentes han percibido que no se cumplen los acuerdos de ninguna manera o estos se cumplen de forma parcial, incompleta, tal como lo refleja la Tabla 12.

Muy a pesar que la falta de financiamiento presupuestal no fue una causa-problema significativa tal como se vio en la Tabla 3, igualmente este incumplimiento total o parcial se verifica con el supuesto que la mayoría de los AgPa encuestados admitieron haber participado alguna vez en tareas de seguimiento para verificar que los acuerdos y compromisos a los que se llegó o se aceptó se cumplan.

Así se puede constatar en la Tabla 13 que más de la mitad de los AgPa sí se preocuparon por verificar que los acuerdos tomados y traducidos en proyectos priorizados y aceptados se materialicen, se concreten mediante su ejecución e implementación por parte de la autoridad municipal que debía llevarlos a cabo.

Tabla 13

Seguimiento a acuerdos y compromisos del Ppvo



Nota: En esta Tabla 13 se aprecia que más de la mitad (32 de 60) de los agentes participantes efectuaron tareas de seguimiento respecto de los proyectos priorizados por acuerdo a aceptación.

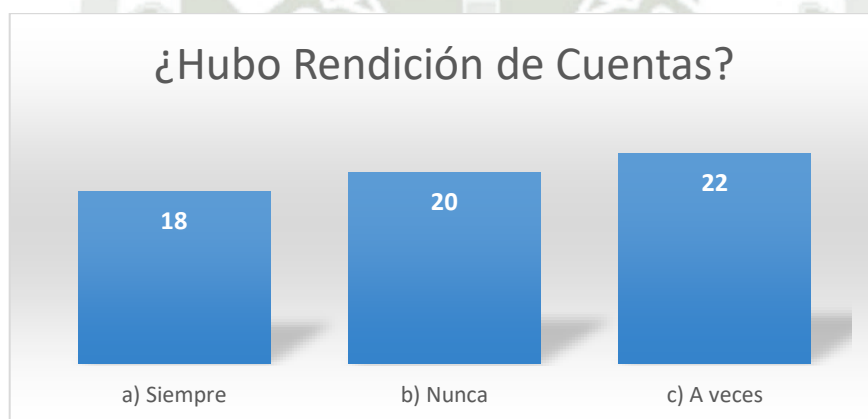
Se debe precisar que no todos los que admitieron haber hecho tareas de seguimiento conformaron el comité de vigilancia que se prevé en la norma del Ppvo, aunque igualmente realizaron el seguimiento de proyectos y obras por ubicarse en lugares próximos a su residencia, circulación cotidiana o actividades laborales.

Otro factor legitimador y de empoderamiento del ciudadano, considerado a la vez por su naturaleza como probable causa de incumplimiento si se inaplica, es la Rendición de Cuentas (RdC) del Ppvo.

Muy a pesar de las disposiciones que obligan a realizar este acto, esta omisión ha sido percibida por buena parte de los AgPas (ver Tabla 14). Hay una evidente mayoría que pone en evidencia el incumplimiento total o parcial de esta parte del Ppvo por parte de la municipalidad sustentado en el art. 11 de la propia Ley 28056 del Ppvo, concordante con el art. 10.2 del reglamento.

Tabla 14

¿Hubo Rendición de Cuentas?



Nota: En esta Tabla 14 se muestra el resultado de la encuesta efectuada a los AgPa sobre la realización de la RdC en la municipalidad distrital a la que pertenecen.

Este incumplimiento de las principales normas del Ppvo, como la omisión de RdC por parte de la autoridad municipal de no explicar ni revisar las razones del incumplimiento o desviación de los acuerdos y proyectos, ha sido evidenciado por los mismos AgPa. Esta realidad se contrapone con lo afirmado en la Tesis de Condori (2020, p. 98).

Según estos resultados la gran mayoría de AgPa (7 de cada 10) afirman que nunca o algunas veces les ha constado que se haya realizado la RdC, frente a 3 agentes participante de 10 que sí les consta que siempre se ha realizado la RdC.

Este resultado sobre la RdC no sólo trasluce la omisión de la autoridad municipal, para cumplir con informar y transparentar, es poner en evidencia la intención de ocultar la inejecución o modificación de los compromisos, acuerdos u obras debatidas

y pactadas que se entendían eran necesarias para cerrar brechas priorizadas que se encontraban en sintonía con las políticas nacionales y regionales.

De esta manera al desacatar la disposición para realizar la RdC, la autoridad municipal ya no se ve obligada a respetar ni a cumplir los compromisos a los que llegaron los AgPa después de informarse y deliberar sobre los recursos disponible y las prioridades de brechas por atender, guiados por los propios servidores ediles.

La RdC es la mejor manera de empoderar al AgPa para que este verifique mediante si los compromisos acordados, los proyectos priorizados y muchas veces impuesto por la autoridad edil se hayan ejecutado y en caso de no haberlo hecho se expliquen las razones de este incumplimiento y cómo se emplearon estos recursos disponibles.

1.4. Otros mecanismos de democracia participativa en gobiernos municipales

Tal como se ha desarrollado en la parte final del capítulo dedicado al Marco Teórico, los ciudadanos y los gobiernos municipales disponen no solamente del Ppvo como forma de democracia participativa sino de una panoplia diversa de mecanismos participativos.

El marco legal peruano le ha reconocido al ciudadano una vasta diversidad mecanismos participativos para hacer valer su derecho fundamental a la participación política, en especial en el gobierno local, desde revocatorias, demandas de rendición de cuentas a iniciativa de dispositivos, pasando por juntas vecinales o comités de gestión.

Igualmente, le ha dado al gobierno municipal la posibilidad, la alternativa, de recurrir en determinados contextos y cumpliendo ciertos requisitos a determinados mecanismos participativos inherentes a la propia naturaleza de su proximidad, como los cabildos abiertos o promover comités de gestión o juntas vecinales.

En la realidad distrital de Arequipa urbana, las diversas alternativas de mecanismos participativos se limitan a unos cuantos. Incluso en este punto, entre AgPa y funcionarios ediles hay una percepción diferente sobre su recurrencia y cuál es el tipo de mecanismo participativo que más se utiliza además del Ppvo.

Así, en la Tabla 15 se puede ver que hay una mayoría de AgPa que tuvo conocimiento y participó de algún otro tipo de mecanismo participativo además del Ppvo en su localidad. Existe también una significativa minoría, casi la mitad, que niega

conocer o haber participado en otro mecanismo participativo desarrollado en su vecindario o distrito.

Tabla 15

Si conoce o participó de algún otro mecanismo participativo

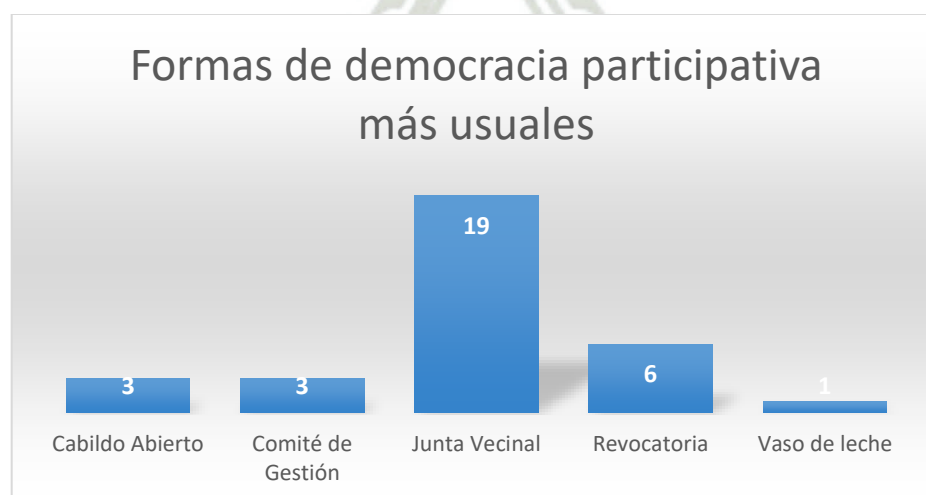


Nota: En esta Tabla 15 se muestra si los AgPa conocieron y practicaron algún otro tipo de mecanismo participativo aparte del Ppvo.

De estos 33 que hacen el 55% del total de AgPa que aceptan haber conocido y practicado algún otro tipo de mecanismo participativo, afirman que es la Junta Vecinal la más usual y recurrente de las formas de democracia participativa que han practicado, seguida de la Revocatoria, más allá del Cabildo Abierto y el Comité de Gestión, como se muestra en la Tabla 16.

Tabla 16

Formas de democracia participativa alternas más practicadas

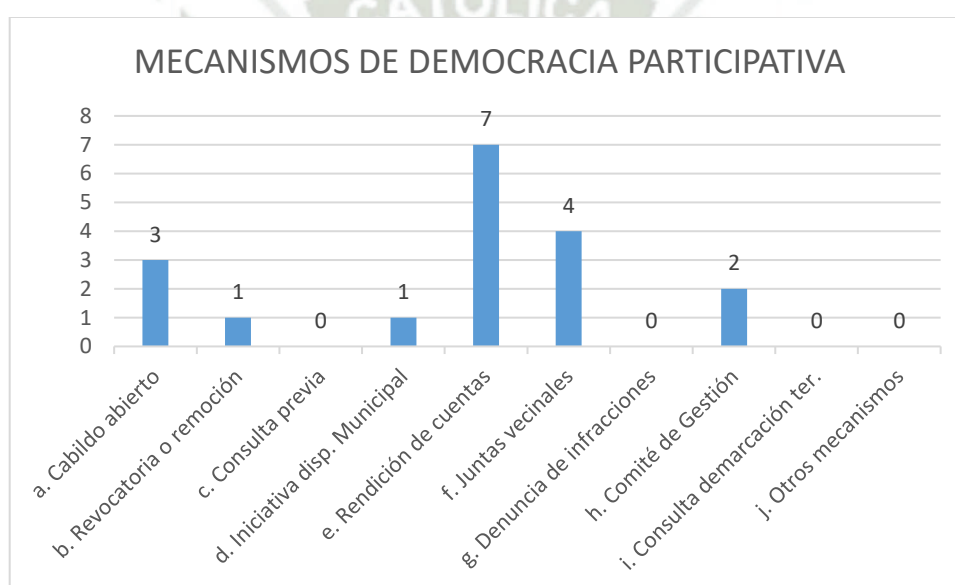


Nota: Esta Tabla 16 nos indica que fue la Junta Vecinal el mecanismo más conocido y utilizado por los AgPa después del Ppvo.

Esta percepción práctica de otro mecanismo participativo señalado por los AgPa también es divergente con lo percibido por los funcionarios ediles a cargo del Ppvo. Para los responsables municipales fue la Rendición de Cuentas el más practicado después del Ppvo, quedando la Junta Vecinal rezagado después de la Rendición de Cuentas, tal como se aprecia en la Tabla 17.

Tabla 17

Otros mecanismos de democracia participativa



Nota: En esta Tabla 17 identifica cuál es el mecanismo participativo más practicado después del Ppvo, según los funcionarios ediles.

Se puede apreciar que de todos los mecanismos participativos que es la Rendición de cuentas como el mecanismo que más se utilizó en las municipalidades distritales de Arequipa, hasta por siete (7) veces. Luego se recurre al mecanismo de las Juntas Vecinales como la segundo mecanismo más usado – cuatro veces –, seguido del Cabildo Abierto usado tres (3) veces, el Comité de Gestión (2), Revocatoria (1) e Iniciativa de dispositivo municipal (1), en ese orden,

También es necesario mencionar que hay mecanismos participativos que nunca fueron usados por las municipalidades de Arequipa, entre ellas tenemos: la Consulta Previa, Denuncia de Infracciones, Consulta de Demarcación ni menos algún otro mecanismo participativo no previsto en el marco legal peruano.

Se puede inferir entonces que las municipalidades distritales no se han limitado al uso único del Ppvo como forma de gobierno participativo, también se han servido de otros mecanismos participativos que prevé la Ley 26300 de Participación Ciudadana y la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades.

Algunas municipalidades pueden no haber utilizado ningún mecanismo, otras que sí se sirvieron sólo de un mecanismo y otras que sí utilizaron varios mecanismos participativos.

2. INTERPRETACIÓN

Con la información expuesta en el anterior acápite se tratará primero de analizar la data para determinar y deducir las causas más probables de incumplimiento o desnaturalización del Ppvo. En una segunda parte se desarrolla el análisis de la principal causa probable de esas falencias obtenida de los resultados expuestos y que junto con data adicional sustenta este estudio.

2.1. Causas del Incumplimiento o Desnaturalización del Ppvo

En este punto, se trata de plasmar las razones probables que influyen en el incumplimiento parcial o total del Ppvo en las municipalidades distritales urbanas. Se les puede considerar también como ausencia o defecto de criterios o elementos básicos que convierten al Ppvo en una forma de derecho fundamental del ciudadano a participar en la gestión local.

Se ha señalado a la Fase de Preparación compuesta por la convocatoria, comunicación y preparación de talleres como la más simple de cumplir por la autoridad edil. El Ppvo tiene carácter anual por tanto la Fase de Preparación se realiza de forma periódica, como actos de administración para cumplir una formalidad, tal como se observa en la Tabla 8, que dependen de la municipalidad directamente.

Gracias a la modalidad de convocatoria que se ha asumido para cumplir con esta fase preparatoria se conservan las mismas organizaciones sociales, vecinales o gremiales, para los talleres de trabajo del Ppvo. Su convocatoria se limita al formato de invitación, descartándose la utilización de los medios masivos que prevé la norma, desnaturalizando el sentido inclusivo del Ppvo.

De conformidad con lo advertido por los AgPa y en especial por los servidores ediles a cargo del Ppvo, tal como se pone en evidencia en las Tablas 10 y 11, las etapas

menos simples de cumplir fueron precisamente las medulares, las que implican el sentido de ser del Ppvo, la Fase de Concertación, en la cual se discuten y se toman acuerdos para la priorización de proyectos.

Esta es la razón por la cual algunas municipalidades deciden al momento de la Evaluación Técnica de Proyectos en la Fase de Concertación que sea la autoridad política, el alcalde, quien defina qué brechas serán las que finalmente se tomen en cuenta, acordes con el PDC, definiendo la cartera de proyectos que se consignará en el proyecto de presupuesto institucional para su aprobación anual.

Una mención especial es lo concerniente a la Rendición de Cuentas. Este paso de la Fase de Formalización es medular ya que implica transparentar la información y revisar la ejecución y cumplimiento de los acuerdos y proyectos priorizados. Se puede observar que no siempre se cumplió, que la gran mayoría de AgPa niega haberla presenciado o si esta se realizó fue muy parcial o incompleta sobre la totalidad de acuerdos y proyectos aprobados, como se observa en la Tabla 14.

Esto se puede confirmar con la inejecución de proyectos aprobados, según la Tabla 12, al no rendir cuentas la municipalidad tampoco siente el deber de cumplir los acuerdos. Esta data resulta confiable ya que la mayoría de los AgPa hizo seguimiento de los proyectos priorizados tal como se muestra en la Tabla 13.

2.2. La carencia de capacitación como causa principal de incumplimiento

La información aquí empleada fue obtenida de diversas fuentes. Como lo hemos referido en el capítulo de metodología, se ha recurrido a las fuentes directas, los propios jefes de las oficinas ediles del Ppvo y a los AgPa, así como de los instrumentos de capacitación aprobados y usados por la DGPP del MEF y por las municipalidades sobre el Ppvo.

Los jefes de las oficinas ediles del Ppvo enunciados son de cada una de las 12 municipalidades distritales tomadas como unidades de estudio, a través del cuestionario aplicado, a excepción de dos que por su reciente designación encargaron responderlo al servidor de la oficina con mayor experiencia y conocimiento en Ppvo de la oficina.

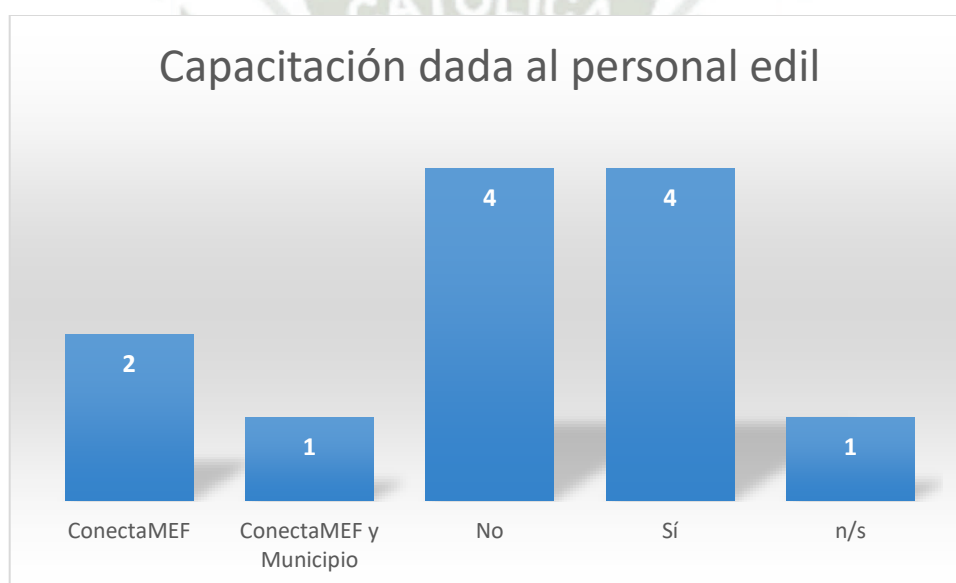
De estos diez jefes ediles entrevistados, uno tiene 4 años en el cargo, otro con 3 años, tres con 2 años, tres con 1 año y dos con 6 meses aproximadamente, según la información recabada en el cuestionario. Se advierte que la mitad (5) de estos disponían de experiencia en el cargo con al menos 2 años, y la otra mitad con 1 año o menos. Esto

sin mencionar a los dos servidores que no eran jefes pero tenían muchos años de experiencia en aplicar el Ppvo.

Según estos funcionarios entrevistados, la mayoría profesionales relacionados a las ciencias contables y económicas, no todos tuvieron o recibieron capacitación previa para asumir sus funciones. De los 12 servidores encuestados, 7 reconocen haber recibido alguna capacitación, de estos 7 hasta 3 recibieron clases virtuales brindadas en el portal web de conectamef.gob.pe, como se ve en la Tabla 18.

Tabla 18

Capacitación recibida por el personal edil del Ppvo



Nota: Aplicado a los funcionarios ediles a cargo del Ppvo, para determinar si han recibido capacitación o formación alguna sobre el Ppvo.

Cabe resaltar que hay un considerable total de 4 sobre 12 funcionarios que afirman nunca haber recibido curso alguno de capacitación presencial ni virtual sobre técnicas participativas del Ppvo. Y uno de los 12 funcionarios interrogados indica desconocer sobre estos cursos de capacitación sobre el Ppvo.

Esta carencia de capacitación evidenciada no ha sido absoluta sino relativa. Realidad que genera discordancia con el art. 12 de la Ley 28056 del Ppvo que dispone el fortalecimiento de capacidades. Los funcionarios entrevistados dejaron entender que la expertise que poseían era mayormente empírica, fruto de la práctica de ocupar el cargo y/o aprendida de servidores con mayor experiencia en aplicar el Ppvo.

Además, los tres funcionarios que hicieron el curso del Conecta-MEF precisaron que estaba dirigido especialmente al manejo del software destinado para registrar en el sitio web los avances y la data del Ppvo para la DGPP y para el Sistema Nacional Programación Multianual y Gestión de Inversiones del MEF.

En esta plataforma virtual o software institucional del MEF se capacitaba para ingresar y actualizar la información de los avances logrados en las diferentes fases del Ppvo, así como el registro de propuestas, acuerdos, designaciones, proyectos priorizados, incluyendo la indicación de las obras, montos, perfiles y su programación.

Por propia versión de los funcionarios más antiguos en el cargo del Ppvo que sí tuvieron esa capacitación virtual, esta estaba centrada en el registro, cumplimiento y actualización de las fases administrativas, formales y financieras del Ppvo. No apuntaba a impartir técnicas participativas en los talleres, ni búsqueda de consensos o negociación de acuerdos y prioridades, en especial al equipo técnico.

El curso virtual específico sobre el Ppvo en el Conecta-MEF ya no se imparte. En cambio se sigue brindando cursos de capacitación para manejar el software sobre orientación del registro de proyectos públicos en el Sistema Nacional de Presupuesto Público, dentro del cual se integra el Ppvo como una mecanismo administrativo financiero virtual más de elaboración y aprobación de proyectos de inversión.

Esta forma de instrucción se corrobora y se complementa con el “Manual de Módulos Complementarios – Presupuesto Público 2017” elaborado por la DGPP, así como el “Instructivo para el Presupuesto Participativo basado en Resultados”, aprobado también por la DGPP mediante Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01, denominado Instructivo N° 001-2010-EF/76.01..

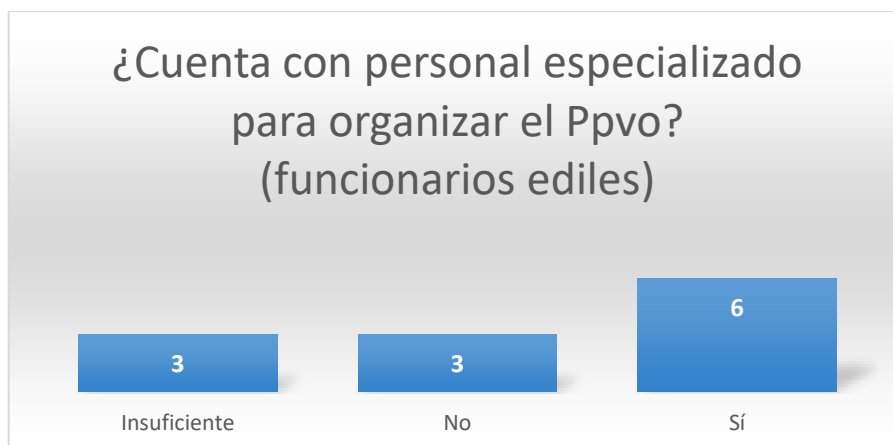
Por otro lado, el que recibió la capacitación impartida por la propia institución municipal, esta se limitó a una videoconferencia explicando de forma general en qué consistía el presupuesto participativo, sus fases, pasos, requisitos, finalidad, así como las respectivas obligaciones de registro y seguimiento con el Conecta-MEF de la DGPP, para no incurrir en faltas funcionales, con invocación de mesura y paciencia a la hora de llevar a cabo los talleres participativos.

Esta capacitación insuficiente se complementa con la carencia de personal especializado para organizar, implementar y evaluar los Ppvos, realizar los talleres de trabajo en las municipalidades. Esto se puede apreciar en la Tabla 19 donde la mitad de

los servidores ediles aceptan no tener personal especializado en temas participativos o, de tener estos servidores, no son suficientes para el desarrollo de talleres y acuerdos de forma óptima.

Tabla 19

Municipalidades con personal especializado en Ppvo



Nota: En esta Tabla 19 se aprecia que sólo la mitad de municipalidades distritales contaban con personal especializado suficiente para la implementación adecuada del Ppvo.

En otras palabras, se puede observar en las municipalidades materia de la presente investigación que sólo 6 de ellas reconocen contar con personal capacitado suficiente para organizar, ejecutar y evaluar los talleres participativos en sus localidades.

Las otras 6 municipalidades no cuentan con personal capacitado o si lo tiene este no es suficiente para garantizar la implementación de forma correcta los talleres para arribar a proyectos concertados y priorizados. Tampoco les ha sido posible contratar personal especializado en técnicas participativas, organizar consultas o mecanismos participativos, como el Ppvo.

Como también concluyen Remy, Urrutia y Veas (2020, p. 86) y que podemos extrapolarlo a esta investigación es que una de las limitaciones severas del equipo de programadores municipales no incluye expertos en asuntos sociales, ni atiende sus opiniones.

Se presenta una marcada deficiencia de parte de los recursos humanos en la mitad de las municipalidades objeto de estudio, necesario para implementar y

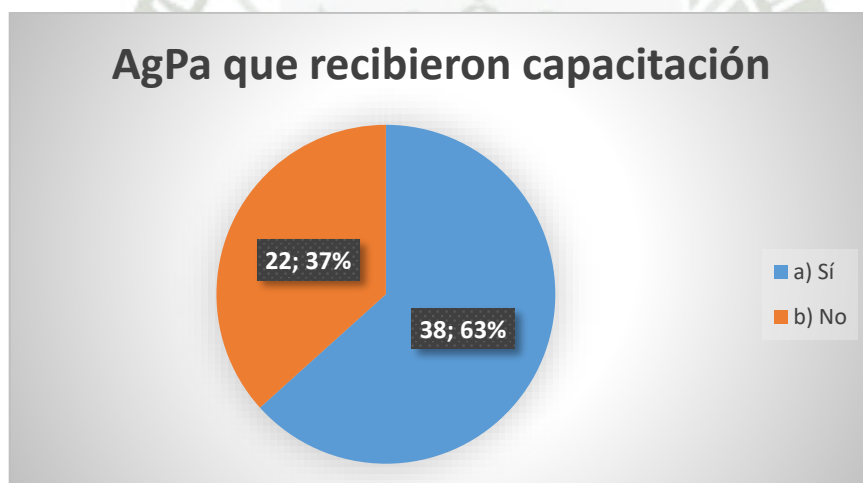
desarrollar el Ppvo. Esto se traduce en talleres inocuos y reuniones formales intrascendentes sin un contenido confiable ni una participación fructífera para los AgPa.

Esta deficiencia e insuficiencia de personal se ha materializado en que los AgPa no fueron conducidos de manera correcta para ser informados, menos para deliberar, establecer y decidir los problemas o las brechas más urgentes e importantes ni mucho menos para priorizar proyectos, obras o servicios. Esta situación también se puede corroborar en la tesis de Condori (2020, p. 89).

Sin embargo, de alguna manera los resultados de capacitación insuficiente para el personal edil se contraponen con las capacitaciones brindadas al vecino para que ejerza su rol de AgPa. Se ha evidenciado que la mayoría de AgPa habrían recibido algún tipo de capacitación (inducción), tal como se puede apreciar de la Tabla 20.

Tabla 20

Capacitación impartida a agentes participantes



Nota: En esta Tabla se puede ver que el número de AgPa (vecinos) que sí recibieron alguna capacitación (inducción) es significativamente mayor de los que no la recibieron.

Hay que tener en cuenta que las capacitaciones según explicaciones de los mismos AgPa son charlas de inducción. En estas charlas de 2 a 3 horas explican la finalidad y objeto del Ppvo, la mecánica y forma de participar en los talleres, como el uso de palabra, solicitar información, conformación de grupos de trabajo o comisiones especializadas, entre otros.

Sin embargo, estar al tanto de la mecánica y del objeto en términos generales del Ppvo a través de una charla inductiva, ¿se puede considerar suficiente para tener los

conocimientos necesarios para desarrollar una participación efectiva que pueda influir en la identificación de brechas, prioridades y los proyectos a realizar?

En todo caso, esta inducción ha servido para que los AgPa cuenten con cierta visión crítica sobre cómo se ha desarrollado el Ppvo, al apreciar un desfase entre la teoría recibida con la práctica ejecutada, que han puesto de manifiesto en este trabajo de investigación. Este supuesto se complementa con la información levantada en Yura mediante la tesis sobre Ppvo del graduando Laucata (2016, p. 69).

Otra inquietud evidenciada es cómo alguien que no tuvo capacitación suficiente en Ppvo pueda tener la habilidad necesaria para llevar a cabo un taller de inducción a los vecinos para que puedan aprovechar y explotar de manera efectiva el Ppvo en su calidad de AgPa.

Es una situación que no augura un resultado óptimo para las habilidades ni el conocimiento que deban poseer los AgPa para hacer valer de manera efectiva y en toda su extensión el derecho fundamental a la participación política de su gobierno local vía el Ppvo. Deficiencia que también fue puesta en evidencia por la Tesis de Condori (2020, p. 94).

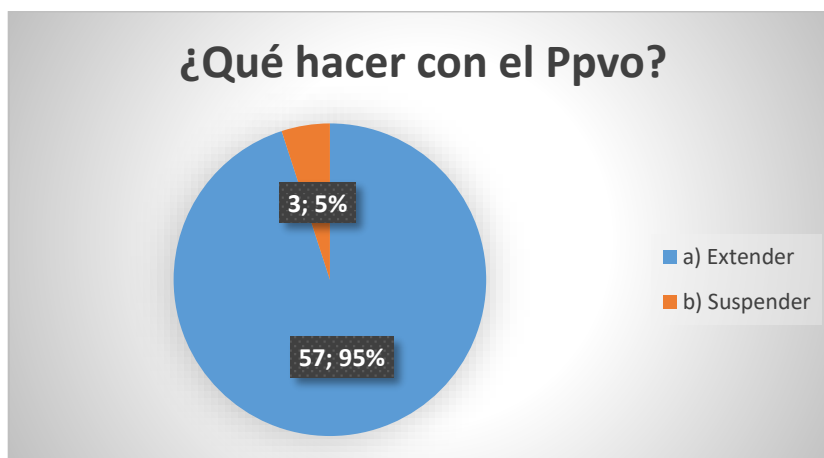
2.3.Expectativas sobre el Ppvo

De otra parte, es muy relevante que de conformidad con la pregunta 13 del Cuestionario aplicado a los funcionarios ediles del Ppvo, por unanimidad aceptan haber podido cerrar brechas gracias a este mecanismo participativo. Esta unanimidad también está presente para afirmar que las municipalidades dieron todo su apoyo para llevar a cabo la realización de los talleres del Ppvo, de acuerdo a la pregunta 7.

Estos resultados tienen como efecto lógico que tanto los AgPa como los servidores ediles del Ppvo manifiesten que este mecanismo participativo deba continuar y mejorar, tal como se aprecia de la Tablas 21 y 22 respectivamente. Sus resultados positivos han sido alentadores, sobre todo al nivel de impacto institucional en proyectos para cerrar brechas.

Tabla 21

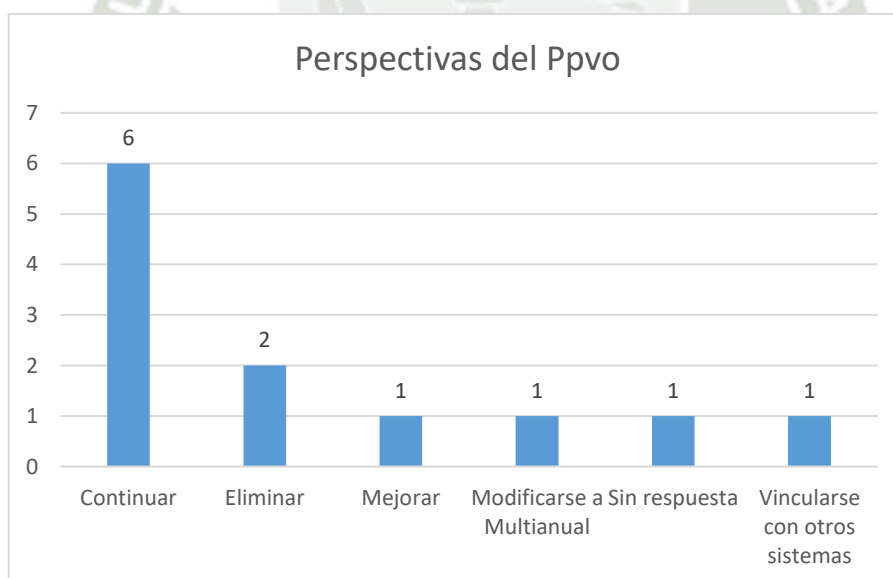
Expectativas del Ppvo



Nota: En la Tabla 21 se muestra el parecer de los AgPa respecto el porvenir del Ppvo, el 95% está de acuerdo con extender su aplicación.

Tabla 22

Perspectivas del Ppvo según los funcionarios ediles



Nota: La Tabla 22 nos muestra cuál debería ser el porvenir del Ppvo según los servidores ediles a cargo de este mecanismo.

Entonces se puede apreciar que existe una mayoría significativa y contundente tanto entres los AgPa como en los funcionarios ediles del Ppvo para que este mecanismo deba continuar e incluso mejorar.

CONCLUSIONES

Habiendo terminado de exponer, ordenar y analizar la información levantada, tanto en la parte documental o teórica como en la parte de campo o práctica, en este punto se trata de inferir y explicitar las diferentes conclusiones que se han podido obtener, tanto teóricas como prácticas, sobre el manejo del Presupuesto participativo (Ppvo) de parte de las unidades de estudio (municipalidades distritales urbanas de la provincia de Arequipa).

Definir la naturaleza jurídica del Presupuesto participativo.

La democracia participativa local – y el Ppvo es una forma –, a pesar de su corta existencia tanto nacional como internacional, se ha extendido e intensificado su uso por ser complementaria a la democracia representativa. Los ejemplos comparados de EEUU, Suiza o Brasil que desarrollan la democracia participativa local así lo demuestran. Sin embargo, estos países han excluido o limitado que la democracia participativa tenga alcance nacional o constitucional con el fin de garantizar su estabilidad política y seguridad jurídica.

El Ppvo, como una forma de democracia participativa, es una institución con base constitucional para la deliberación y la toma de decisiones en proyectos de inversión de parte del ciudadano en los gobiernos regional y municipal. Bajo esta noción, el Ppvo es una forma de materializar el derecho fundamental del ciudadano a la participación en el gobierno local. Derecho que se explicita en los niveles de información, deliberación, decisión y fiscalización que contiene el Ppvo. Además este derecho tiene sustento en los principales tratados internacionales sobre derechos humanos en los que Perú es parte.

El Ppvo es a la vez como mecanismo de participación, una institución político-administrativa que debe ser implementada por las autoridades regionales y municipales. En las municipalidades los órganos competentes son: el Concejo municipal, el CCL y el Alcalde que dispondrán que el aparato ejecutivo municipal planifique, convoque a las organizaciones vecinales, realice los talleres para obtener acuerdos y compromisos, e implemente su formalización, financiamiento, cumplimiento/ejecución, seguimiento y RdC.

Otros mecanismos de democracia participativa local presentes en los distritos que han desarrollado los vecinos.

Aunque el 45% de AgPa afirman que nunca participaron ni tuvieron conocimiento de alguna otra forma de mecanismo participativo que no fuera el Ppvo de toda la panoplia que ofrece el ordenamiento jurídico peruano, el 55% de AgPa afirma haber utilizado algún otro mecanismo participativo. Entre los principales mecanismos más recurridos están: Juntas Vecinales, Revocatoria, Cabildos Abiertos y Comités de Gestión.

Estos mecanismos confluyen con los indicados por los servidores ediles a cargo del Ppvo. Sin embargo, estos al afirmar que es la Rendición de Cuentas como el mecanismo participativo más utilizado, confunden la Demanda de Rendición de Cuentas prevista en la Ley 26300 de Participación Ciudadana con el del paso de rendición de cuentas que forma parte de la fase de formalización prevista en el Ppvo.

Fases y requisitos que presentaron mayor facilidad y dificultad de cumplir en el Ppvo.

La Fase Preparatoria parece una de las más sencillas de cumplir. Se afirmó que no hubo mayor problema en su ejecución. Esto se debe a que no realizan convocatorias abiertas ni públicas ni extienden su invitación a nuevas organizaciones vecinales. Se obvia la dinámica social, el incremento demográfico. Esta convocatoria cernida a habituales organizaciones vecinales y sociales ha conllevado una participación limitada.

La Concertación es una de las fases más críticas por la diversidad de requerimientos que convergen a través de los AgPa, representantes y portadores de brechas o demandas de sus barrios, asociaciones, juntas; frente a recursos limitados. El marco normativo para lograr una concertación y acuerdos aceptables no es el adecuado para todas las realidades; permite a la autoridad edil eludir esta concertación para filtrar e imponer sus propuestas.

La fase de formalización también fue de especial dificultad para la institución municipal. Los inconvenientes se suscitaron en la RdC y los Comités de Vigilancia, no se ejecutaron o se limitó su implementación. Se priva de una evaluación cabal de logros o deficiencias al ejecutar los proyectos priorizados, conforme a la norma. Por otro lado:

- No ha existido problema de escasez de recursos financieros tanto para la marcha de los talleres como para la ejecución de los proyectos priorizados, salvo excepciones, la suficiencia de recursos fue la regla en la mayor parte de casos.

- Desde lo político tampoco hubo contratiempo. El alcalde hizo suyo este mecanismo implementando el Ppvo, más aún al conocer su potencial para “impulsar sus propios proyectos”. También se contó con instancias como CCL y Concejo municipal.

Los ciudadanos son incluidos, empoderados y legitimadores en el Ppvo, como AgPa.

Si bien se atiende a las organizaciones sociales habituales, la inclusión de más organizaciones queda en aspiración no en la realidad. La forma ‘automática’ de efectuar la fase preparatoria afecta la esencia inclusiva del Ppvo al desarrollar una óptica clientelista para beneficiar a ‘los de siempre’ y no a todos. Se dejan de conocer y atender brechas. Esto se observa en el ítem 1.3 del capítulo de resultados, tabla 8, que es la municipalidad la excluyente al no realizar convocatorias públicas ni abiertas en medios masivos, limitándose a invitaciones para las mismas asociaciones o juntas.

Los AgPa tuvieron una participación activa en las deliberaciones mediante el uso de la palabra, como se aprecia en la tabla 9 del ítem 1.3 del capítulo de resultados, reduciéndola sustancialmente al momento de votar en la priorización de proyectos, según los propios AgPa en la tabla 10 del mismo ítem. El voto participativo se desnaturaliza al compartirlo con la autoridad edil (tabla 11 del mismo ítem). Además, parte de los proyectos aprobados con o sin el voto de AgPa no fueron ejecutados o tuvieron una ejecución incompleta, como muestra la tabla 12 del ítem 1.3 del capítulo de resultados.

Así, este recorte progresivo de derechos participativos a los AgPa culmina con una RdC ausente o defectuosa, según la tabla 14. Esta omisión de la RdC no ha permitido verificar a los AgPa si se respetaron a cabalidad los acuerdos tomados, tampoco conocer las razones de la falta de ejecución de los proyectos, para corregirlos o evitarlos ulteriormente. Esta facultad fiscalizadora del AgPa no es respetada *a priori* por la autoridad municipal.

Razones de incumplimiento o desnaturalización del Ppvo.

En base a los resultados se puede concluir que las limitaciones evidenciadas en las convocatorias, según la Tabla 8, hizo que no se incluyan todos los sectores presentes en un distrito, desnaturalizando la esencia participativa del Ppvo que ante todo debe ser inclusiva, no exclusiva o clientelista. La decisión política de no incluir o de no hacer convocatorias públicas y abiertas es la causa.

El apoyo político de parte de la autoridad municipal, sobre todo del alcalde, no ha sido causa de incumplimiento, sin embargo sí puede considerársele como un factor clave de desnaturalización. La sola presencia del alcalde en la implementación del Ppvo influye categóricamente en la conducción de talleres para discutir, decidir, ejecutar y fiscalizar los recursos de forma predeterminada.

Una de las probables razones del incumplimiento o desnaturalización del Ppvo, se asume la más importante, es la falta de personal edil capacitado. Según las tablas 18 y 19, buena parte de los servidores ediles a cargo del Ppvo han carecido de capacitación idónea. La capacitación impartida por el gobierno mediante el Conecta-MEF apuntaba a facilitar el registro de fases, acuerdos, programación, proyectos y montos priorizados; no había sido concebido para instruir técnicas participativas, estrategias de negociación y métodos para llegar a acuerdos o consensos. La capacitación organizada por la institución municipal tampoco ha tenido la profundidad ni el alcance para llevar a cabo correctamente pasos o fases del Ppvo como la convocatoria, talleres de concertación, la toma de acuerdos y la RdC.

Esta insuficiencia de capacitación idónea tampoco ha sido sustituida con la contratación de personal especializado en técnicas participativas y de negociación. La experiencia acumulada de algunos no ha sido suficiente para una implementación óptima del Ppvo. Esta ausencia de personal calificado es una forma de propiciar que no haya acuerdos o que para llegar a estos no sea tarea fácil. Frente al desacuerdo, la autoridad política edil se ve libre de poder ocupar la decisión ausente de los AgPa.

Esta situación ha significado para buena parte de los AgPa que los talleres sean de mera formalidad (el proyecto ya se sabía predeterminado por la autoridad), en lugar de ser talleres sustantivos donde se informe, se discutan demandas, brechas existentes, los recursos disponibles, todo a la luz de los objetivos del PDC, donde finalmente se tomen acuerdos y se fiscalicen, gracias a la conducción del equipo técnico.

En este punto ya se puede estar a la altura de determinar que la falta de capacitación sí es una de las razones más importantes de incumplimiento o desnaturalización del Ppvo.

HIPÓTESIS

Con lo expuesto en los resultados y las conclusiones precedentes que cumplen con responder las preguntas de investigación y los objetivos de investigación planteados, se está a la altura de poder verificar si la hipótesis ha sido alcanzada.

En efecto, podemos afirmar que la hipótesis ha sido confirmada en parte.

Primero, la premisa que el Ppvo no se venía cumpliendo por las municipalidades no resulta totalmente cierta. La mayor parte de fases y requisitos del Ppvo de las municipalidades distritales urbanas de la provincia de Arequipa han sido cumplidos, salvo excepciones puntuales. La RdC y el respeto de acuerdos han sido las partes más vulneradas por su falta de cumplimiento.

Segundo, la premisa de la desnaturalización del Ppvo por parte de las municipalidades sí existe. Se han venido cumpliendo todas las fases y requisitos del marco legal pero las fases medulares, como la convocatoria al Ppvo, la concertación de acuerdos y la ejecución de estos, han sido trastocadas.

La convocatoria abierta y pública ha sido sustituida por una invitación nominal de corte clientelista. La concertación de acuerdos de los AgPa en la priorización de obras ha sido reemplazada por la imposición subalterna de la voluntad de la autoridad edil. Incluso la ejecución de los acuerdos priorizados, varios sustituidos por la voluntad del alcalde, no siempre fueron ejecutados.

Que una de las causas principales de estos incumplimientos y desnaturalizaciones puntuales se ha debido a la capacitación insuficiente, según tabla 19, y una captación no especializada del personal edil a cargo del Ppvo, como se ve en la tabla 18, debiendo incluirse al mismo Alcalde. Personal carente de expertise que no ha sabido discernir lo sustantivo de lo formal, en un mecanismo que a pesar de las fallas en su aplicación aquí expuestas resulta positivo para la ciudadanía y la gestión municipal. Con esto se confirma el postulado concluyente de la Hipótesis.

Sin embargo, es necesario hacer presente que de lo analizado se ha inferido como otra causa fundamental del incumplimiento y desnaturalización del Ppvo es la subestimación o menosprecio del aporte participativo y del aporte retroalimentativo de los AgPa por parte de la autoridad municipal, en concreto del alcalde. Según Thomas Paine, *"un grupo de personas que no rinden cuentas ante nadie no deberían ser de fiar para nadie"*.

El aporte participativo subestimado implica: la no inclusión de organizaciones sociales nuevas, no dar valor a las propuestas y brechas formuladas por AgPa en los talleres, devaluar u obviar los acuerdos y priorizaciones a los que se llegan los AgPa, siendo estas propuestas y acuerdos los que encarnan las expectativas y necesidades de la población. En estos puntos

medulares, se ha vaciado de contenido material a la norma del Ppvo reduciéndola a meras formalidades.

El segundo aporte objeto de subestimación o menosprecio por parte de la autoridad edil es el retroalimentativo, es decir la omisión de realizar la RdC. Para el *New Public Management* es inconcebible que una política pública, un programa, plan de acción o presupuesto se realice sin la respectiva evaluación de lo ejecutado. Sin la evaluación no se puede precisar la causa del éxito para replicarlo o la razón del fracaso para corregirlo, medir la magnitud del costo, los tiempos, individualizar responsabilidades, identificar trabas, entre otros. La RdC es la evaluación *ex post* del Ppvo, no cumplirla es continuar a ciegas, correr el riesgo reincidir en el fracaso, sin saber qué está mal, bien ejecutado o incluso paralizado.



RECOMENDACIONES

1. Con la finalidad de no desnaturalizar el Ppvo mediante la subestimación de su aporte participativo y su aporte retroalimentativo por parte de la autoridad edil, se debe imponer para el aporte participativo de un lado, la obligatoriedad de convocatorias públicas y abiertas, y por el otro lado, la exigencia de actas que contengan las consideraciones de los acuerdos tomados con los votos de los AgPa, sola forma de demostrar que no hubo imposición subalterna de la autoridad edil, el alcalde.

En cuanto al aporte retroalimentativo, debe indicarse expresamente en los talleres de capacitación a los AgPa que la rendición de cuentas es obligatoria y, que en caso de incumplimiento, están habilitados para formular la respectiva denuncia penal por omisión de funciones contra el alcalde y los encargados de llevarla a cabo.

2. Implementar programas de capacitación para los funcionarios y servidores ediles que están a cargo del Ppvo para mejorar y perfeccionar cada una de las fases del Ppvo donde ha habido una desnaturalización en su aplicación como la Convocatoria, los Talleres de Concertación y Formalización, en especial la trascendencia de la Rendición de Cuentas para el Ppvo.

Esta sugerencia se formula con el objetivo que el Ppvo no se vea vaciado de su contenido medular, que la municipalidad cumpla, materialice y ejecute la voluntad del vecino, del agente participante.

3. Promover el uso de otros mecanismos de participación ciudadana en la gestión local como el Cabildo Abierto, la Demanda de Rendición de Cuentas, Comités de Gestión, entre otros, que ayudarán y complementarán de forma eficiente en la transparencia, la inclusión y el desempeño del gobierno municipal, como lo viene haciendo el Ppvo.

PROPUESTA DE MEJORA

Sobre las Recomendaciones Enunciadas en la presente Investigación

PROYECTO DE MODIFICATORIAS AL REGLAMENTO DE LA LEY MARCO
DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, D.S. 142-2009-EF.

Modificación al Reglamento

Art. 1.- Se modifica:

Art. 7.- *Fase de Preparación.- “(...)*

Numeral 7.1. Comunicación: (...) el Gobierno Regional o Gobierno Local, debe difundir por los medios masivos más usados y presentes en su localidad el inicio del proceso del Presupuesto Participativo y mantiene informada a la población sobre los avances y resultados del mismo. (...)

Numeral 7.3. Convocatoria: (...) convoca a la población organizada a participar en el Proceso del Presupuesto Participativo, debiendo hacer uso de los medios de comunicación más usados y presentes en su localidad, a fin de garantizar una correcta y eficiente comunicación con los agentes participantes. (...)

Numeral 7.5. Capacitación a los Agentes Participantes: La Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas deberá implementar programas de capacitación vinculados al proceso y técnicas del Presupuesto Participativo, en especial las actualizaciones de lineamientos de directivas e instructivos que hace referencia el art. 8 del presente reglamento, además de temas relacionados a la formulación de proyectos de inversión pública, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.” (...)

Art. 10.- *Fase de Formalización.- “(...)*

Numeral 10.2. Rendición de Cuentas: La Rendición de Cuentas constituyen una obligación de transparencia en la cual el titular del pliego debe informar a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el año anterior por las entidades del Estado y la sociedad civil. Omitir su convocatoria para

la Rendición de Cuentas así como no informar constituyen delitos contra la administración pública.”

Art. 2.- Se agrega al final del Art. 8:

“Las decisiones tomadas en los talleres participativos por los agentes participantes para la priorización de proyectos son vinculantes y de obligatorio cumplimiento para el alcalde y los servidores municipales.

Las Conclusiones a las que se llegue tanto en el Taller de Identificación y Priorización de Problemas, como el de Evaluación Técnica de Proyectos y Taller de Priorización de Proyectos de Inversión deberán ser registradas en el Acta de Acuerdos y Compromisos, para dar sustento a las Fases de Coordinación, de Formalización y a los diferentes proyectos de presupuesto institucional.”



REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Addor, F. (2018). “*Reflections on local participatory democracy in Latin America*”, Special edition, Rev. Adm. Pública 52 (6) • Nov-Dec, Rio de Janeiro. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170131>
- Almond, A., y Verba, S. (1963), « *The Civic Culture* », Princeton University Press. New Jersey.
- Aranzamendi Ninacondor, L. (2006). “Municipios y Democracia Participativa”. Ed. ADRUS. Arequipa.
- Aranzamendi Ninacondor, L. (2008). “Epistemología y la Investigación Cualitativa y Cuantitativa del Derecho” 1ª Edición, Ed. ADRUS, Lima.
- Avritzer, L. (2005), « *Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique* ». En Gestion de Proximité et Démocratie participative. Ed. La Découverte, Paris.
- Bachrach, P. y Botwinick, A. (1993), « *Power and Empowerment : A Radical Theory of Participatory Democracy* », Artículo de The American Political Science Review [Vol. 87, No. 2](#), Filadelfia.
- Barnes, J. (2019), « Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo », en Revista Digital de Derecho Administrativo, Núm. 21, pp. 77-123, Bogotá.
- Bernal Torres, C. (2010), « Metodología de la Investigación – administración, economía, humanidades y ciencias sociales », 3ra edición, Edición Pearson Educación, Bogotá.
- Betancourt C., G. (2018), « Democracia participativa versus democracia territorial : participación, autonomía y desarrollo municipal », en Revista Digital de Derecho Administrativo, Núm. 20, Bogotá.
- Blondiaux, L. (2000). « *Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège* », Ed. PUF, Paris.
- Cabrera S., L., Rojas F., C. y Rengifo S., W. (2019), “Voz y Votos: Desafíos para Alcanzar Legitimidad en las Deliberaciones Previas a un Referéndum”, en Revista de Ciencias Jurídicas EXÉGESIS, Tomo 60, pp 255-271, Chiclayo.
- Cajaleón Castilla, E., y Pomareda Muñoz, D. (2021), “Derecho Políticos y de Participación”, Ed. Palestra, Lima.
- Carmona Garias, S. (2019), “Democracia y Gobierno Abierto: Una nueva cultura administrativa”, INAP, Ed. McGraw Hill, Madrid.
- Carré de Malberg, Raymond (1922), “*Contribution à la théorie générale de l’État*”, https://books.google.com.pe/books/about/Contribution_%C3%A0_la_th%C3%A9orie_g%C3%A9n%C3%A9rale_d.html?id=kx4LAQAIAAJ&redir_esc=y

- Charlot, Jean-Luc, (2006), “*Le pari de la participation: Approximation d’une activité politique*”, L’Harmattan, Paris.
- Chessman O., Yuri A., (2022), “Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú”, en *Ius et veritas*, Núm. 65, pp. 24-40, Lima.
- Coaguila M., Bárbara E. (2019), “Factores Psicológicos que se relacionan con la participación en Ppvo de los líderes de comunidades urbano marginales de Arequipa. Arequipa 2018.”, (Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Agustín), Arequipa.
- Condori Pacheco, Jorge A., (2020), “Presupuesto participativo en la gestión del desarrollo en gobiernos locales de la provincia de Arequipa”, (Tesis de Maestría, Universidad Católica de Santa María), Arequipa.
- Crepon, M., Stiegler, B., (2007), “*De la démocratie participative – Fondements et limites*”, Ed. Mille et une nuits, Francia.
- Criado de Diego, Marcos, (2012), “Sobre el concepto de representación política: lineamiento para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”, en *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia.
- Del Tronco, J. y Madrigal R., A. (2021), « La Democracia Participativa en México : ¿Compensa o Profundiza la Desigualdad ? », en *Revista Andamios - de Investigación Social*, Vol. 18, Núm. 46, pp. 171-203, México D.F.
- Diez, J. (2011), “Un grito al sur de Lima” en *Revista Quehacer*, núm. 184, Lima.
- Duverger, M. (1970), “*Institutions politiques et droit constitutionnel*”, Ed. PUF, Paris.
- Gamboa, E.R. (2021). Artículo: “*Participatory democracy, a response to the crisis of representative democracy*” [La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa]; UNAM, Mexico.
<https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.43.15188>
- García Toma, V. (2003), “Teoría del Estado y Derecho Constitucional” Ed. Palestra. Lima.
- García Toma, V. (2022), “Democracia, organizaciones políticas y control político”, Ed. Palestra, Lima.
- Genro, T. y de Souza, U., (1998), “*Quand les habitants gère vraiment leur ville – le Budget Participatif: l’expérience de Porto Alegre au Brésil*”, Ed. C.L.Mayer, Paris.
- Grisel, E. (2004), « *Initiative et référendum populaires* ». 3e éd. mise à jour et augm. avec la collab. de / Anouk Neuenschwander, Staempfli, Berna.
- Gurgel D., C. T., y Toniolo D., F. (2018), « *Democracia e deliberação : a escolha popular das políticas públicas locais – o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (OPPOA)* », en *Revista da Direito de Cidade*, Núm. 10-1, pp. 463-485. Rio de Janeiro. DOI: 10.12957/rdc.2018.32138
- Habermas, J. (2006), « *Droit et démocratie* », Ed. Gallimard, Paris.

- Habermas, J. (1999), « Teoría de la Acción Comunicativa, I », Taurus, Madrid.
- Habermas, J. (1978), « *Raison et Legitimité* », Ed. Payot. Paris.
- Hakansson Nieto, C. (2012), « La forma de Gobierno en la Constitución Peruana » en « Curso de Derecho Constitucional », Ed. Palestra. Lima.
- Hakansson Nieto, C. (2012), « Una visión del Derecho Constitucional para el siglo XXI y la reforma a la Carta de 1993 » en « Curso de Derecho Constitucional », Ed. Palestra, Lima.
- Hakansson N., C. (2012), « La Constitución como un pacto de límites al ejercicio del poder » en « Curso de Derecho Constitucional », Ed. Palestra, Lima.
- Hernández Sampieri, R., Fernández C., Carlos, y Baptista L., Pilar, (2017), “Metodología de la Investigación”, 6ta edición, Ed. Mc Graw Hill, México.
- Herzog, A. (2006). « *La responsabilité sociale des opérations de la Banque Mondiale* » en *Recueil de la 6^{ème} Conférence de l’OIDP, Recife: Planification Stratégique Participative pour la Construction Démocratique des Villes.*
- Huntington, S. P. (1991), « *The third wave: democratization in the late twentieth century* ». 1e éd. publiée à Londres par University of Oklahma Press.
- Jeantet, T. (1991) « *Démocratie directe, démocratie moderne* », Éd. Entente, Paris.
- Knoepfel, P. (2018), “*Analyse et pilotage des politiques publiques*”, 2^a Ed. Rüegge, Glarus.
- Kresalja Roselló, B. (2021), “Breve referencia histórica y presencia actual de la democracia directa” en “Tres Ensayos sobre democracia y ciudadanía”, Ed. Palestra, Lima.
- Kresalja Roselló, B. (2021), “Las vías de la democracia directa” en “Tres Ensayos sobre democracia y ciudadanía”, Ed. Palestra, Lima.
- Laucata Ramírez, G. (2016), “Desarrollo del presupuesto participativo en la municipalidad distrital de Yura y estrategias para su perfeccionamiento”, tesis de grado profesional, UNSA, Arequipa.
- <https://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handle/UNSA/2776/ADlaragg.pdf>
- Law, D. (2018) “Alternativas a la democracia constitucional liberal” en Revista Derecho & Sociedad, Ed. PUCP, Lima.
- Ledezma R., J. y Morán T., E. (2020), “Fortalecimiento de la calidad de la democracia en América Latina. Una propuesta a partir de la gobernanza democrática”, en Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Vol. 7, pp. 271-300. Santa Fe.
- Liton L., Pilau S., Leone, F., y Micheli, P. (2019), « *Direitos Humanos : Da Democracia Participativa à Eficácia dos Direitos Fundamentais* », en Revista Direitos Culturais Vol. 14, Núm. 13, pp. 231-250, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões do Brasil, Santo Ângelo.

DOI: <http://ezproxy.ucsm.edu.pe:2091/10.20912/rdc.v14i33.2898>

- Lozano T., J. (2015), “Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los problemas de representación » <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Jeanette-Lozano-Ponencia-ALACIP.pdf> tomado el 15/07/2019.
- Manrique S., J. A. (2021) « La Participación Ciudadana y sus Niveles de Aplicación », Revista de Postgrado Scientiarvm, P. 21-24, julio, vol. 8, núm. 2, <https://doi:10.26696/sci.epg.0134>
- Manrique S., J. A. (2022) « La Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales : un derecho amputado », Revista de Postgrado Scientiarvm, P. 11-14, julio, vol. 7, núm. 2, <https://doi:10.26696/sci.epg.0153>
- Miguel, L. F., (2017). *Back to participation: Participatory democracy and political representation in the contemporary debate*; Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília (UnB), Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê), Brasília. <https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>
- Mill, John S. (1859), “Dissertations and Discussions”, https://books.google.com.pe/books/about/Dissertations_and_Discussions.html?id=klwLAAAAYAAJ&redir_esc=y
- Mill, John S. (1861), “Considerations on Representative Government”, [https://books.google.com.pe/books/about/Considerations_on_Representative Governm.html?id=emABAAAAYAAJ&redir_esc=y](https://books.google.com.pe/books/about/Considerations_on_Representative_Governm.html?id=emABAAAAYAAJ&redir_esc=y)
- Moor, P. (2004), “Droit administratif,” vols., I, II et III, 2da Ed: Stämpfli, Berna.
- Moreno V., C. (2019), “Argumentación: Un puente para la construcción y consolidación de la democracia”, en “Una mirada a la argumentación jurídica” de Amaya G., Renata, y Parra H., Nicolás, Univ. de los Andes, pp. 169-190, Bogotá. <http://ezproxy.ucsm.edu.pe:2091/10.15425/2017.246>
- Muñoz L., D. E. (2023), “Democracia Directa y Democracia Representativa, Un Híbrido que Genera Desestabilidad Política en el Perú”, Revista de Postgrado Scientiarvm, P. 11-14, julio, vol. 9, núm. 1, <https://doi:10.26696/sci.epg.0164>
- Naranjo Mesa, V. (2000), “Teoría Constitucional e Instituciones Políticas”, Ed. Temis. Bogotá.
- Nizama V., M. y Nizama Ch., L.. (2020), “El Enfoque cualitativo en el Investigación Jurídica, Proyecto de Investigación Cualitativa y Seminario de Tesis”, en Vox Juris Núm 38, Lima. <https://ezproxy.ucsm.edu.pe:2089/10.24265/voxjuris>
- Noda Yamada, C. R. (2019) « La iniciativa legislativa como derecho ciudadano », <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/viewFile/14340/14954> tomado el 15/07/2019.
- Palomino Manchego, J. y Paiva G., D., (2019), “La representación y la participación política (a propósito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano)”, en Revista Lex, Núm. 24, año 17, Univ. Alas Peruanas. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v17i24.1809>

- Papadopoulos, Y. (1998), “*Démocratie directe*”, Ed. Economica. París.
- Patrón B., P. (2018), “Hacia un nuevo enfoque de la teoría de la responsabilidad administrativa para la gobernabilidad”, en *Lumen: Revista de la Facultad de Derecho*, Núm. 15, Ed. UNIFE, pp. 255-263, Lima.
- Pegoraro, L. (2017) “América latina como categoría y objeto de comparación” en *Pensamiento Constitucional*, Vol. 22, núm. 22. Ed. Fondo PUCP. Lima.
- Rawls, J. (2006), « *Paix et démocratie: le droit des peuples et la raison publique* ». Editions La Découverte. París.
- Remy, M., Urrutia, J. y Veas, P. (2020), «El Presupuesto Participativo: Un estudio de casos», del IEP, repositorio Cybertesis de Concytec, Lima.
https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/1171/Remy_Urrutia_Veas_Presupuesto-participativo-Peru.pdf
- Reveles V., F. (2017), « Democracia Participativa para el Fortalecimiento de la Representación Política. La Experiencia Latinoamericana. » *Revista Andamios*, Vol. 14, núm. 35. México.
- Rioja G., L. F., Segura M., X. N., Ortiz S., I., Lau G., E., Fernández S., J. C., Corzo N., D. y Devoto Y., A. (2021), « El derecho a la ciudad y su reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico peruano », en *Themis, Revista de derecho*, Núm. 80, pp. 193-208. Lima.
- Rodríguez F., E. R., (2019), « Política, Democracia y Técnica en los Modelos de Gestión Pública : el caso de la Nueva Gestión Pública », en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 14, pp. 457-482, Santiago de Compostela.
- Rousseau, J.J. (2012), « *Du contrat social* ». Editions Flammarion, París.
- Rubio Correa, M. (1999), *Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993*, Ed. PUCP. Lima.
- Sartori, G. (1987). « *The Theory of democracy revisited* ».Ed. Chatham, New Jersey.
- Sartori, G. (1999) “Ingeniería Constitucional Comparada”, Ed. FCE. México.
- Sen, A. (2005), « *La démocratie des autres* », Ed. Payot & Rivages. París.
- Sérgio, A. (Coord.), (2003). « *Porto Alegre, les voix de la démocratie* ». Ed. Syllepse : C. L. Mayer, Paris.
- Spinoza, B. (2002), “Tratado Teológico-Politico”, Ed. RBA. Barcelona.
- Sotomarin C., R. (2018), “Apuntes Introductorios al Derecho Comparado”, *Themis – Revista de Derecho* 75, pp. 57-64. Ed. PUCP, Lima.
- Urruchi Rojas, M. y Jo Yama, A. (2005), “Manuales Prácticos para la Gestión Municipal”, Ed. Neg Krismar SRL. Lima.
- Valencia M., G. (2013) « La participación ciudadana en el procedimiento administrativo », en *Revista Círculo de Derecho Administrativo*, Núm. 13, Ed. PUCP, Lima,

- Vignolo C., G. (2018), “Análisis del impacto regulatorio aplicado a las regulaciones emitidas por las administraciones públicas locales”, en “El derecho administrativo como instrumento al servicio del ciudadano” de Pando V., Jorge, Vargas, Erick, y Vignolo C., Giancarlo, Ed. Palestra, pp. 75-94, Lima.
- Villarán I., C. J. (2016) “Tema: Ley de Participación Ciudadana en el Perú”, <https://es.slideshare.net/JessVillaranIta/participacion-cuidadana-y-control-cuidadano>
- Voutat, B. (2002), « *A propos de la démocratie directe: L'expérience helvétique* », Informe presentado en el coloquio « *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?* », París, 27-28 septembre 2002.
- Weber, M. (1986), “*Sociologie du droit*”, Presses Universitaires de France, París.
- Wieland C., H. (2021), “La reforma de la Constitución y su aprobación por referéndum”, en “La construcción de la democracia y la garantía de los derechos. 25 años del Tribunal Constitucional” de Grández C., Pedro, y Landa A., César. Ed. Palestra, pp 147-173. Lima.
- Zegarra V., D. (2018), « Ordenación del territorio : Introducción a su estudio en el derecho administrativo peruano » en « El derecho administrativo como instrumento al servicio ciudadano » de Pando V., Jorge, Vargas, Erick, y Vignolo C., Giancarlo (2018), pp. 387-413, Ed. Palestra, Lima.

Recursos electrónicos:

- <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Dialnet-LaAutonomiaLocalYLasAsociacionesEnElPensamientoDeT-2048125.pdf>
- <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v24n2/art06.pdf>
- <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-participativo>
- <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/622/page/Consulta-Vecinal-Demarcacion-2015>
- https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf
- http://dnpp.mef.gob.pe/app_participativo/login.zul
- https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1551/04TOMO_01.pdf
- <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/augusto-miyashiro-chorrillos-20-anos-alcalde-noticia-516039>
- <https://sistemaencrisis.es/mecanismos-democraticos/presupuestos-participativos/presupuestos-participativos-en-porto-alegre/>
- https://www.muniarequipa.gob.pe/descargas/transparencia/ppto_portal/2019/acta_pres_partic_2019.pdf
- http://www.sec.state.ma.us/cis/cispdf/Guide_to_Town_Meetings.pdf

- <https://es.slideshare.net/JessVillaranIta/participacion-cudadana-y-control-cudadano>
- <https://renati.sunedu.gob.pe/>
- <https://alicia.concytec.gob.pe/>



ANEXOS

(MODELO UTILIZADO)

CUESTIONARIO DE PREGUNTAS SEMIABIERTAS DESTINADO A FUNCIONARIOS MUNICIPALES A CARGO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (Ppvo).

El presente Cuestionario está destinado a funcionarios ediles expertos en Presupuesto participativo; es parte de una tesis doctoral que tiene como objetivo verificar si las municipalidades distritales de Arequipa han venido cumpliendo con el Presupuesto participativo, conocer las razones y los efectos de su cumplimiento o incumplimiento total o parcial. Marque sólo una opción, si es el caso, y de una explicación sucinta.

1. ¿Cuánto tiempo viene trabajando en la municipalidad distrital de, a cargo de estas funciones?
2. ¿Ha recibido capacitación por parte de alguna entidad en materia de Presupuesto Participativo?
3. ¿En el tiempo que ha estado en esta municipalidad, se cumple con lo que dispone la Ley 28506, Ley del Presupuesto Participativo? (marque 1 opción y explique)
 - a. Sí cumple
 - b. No cumple
 - c. Cumple parcialmente

Explique las principales razones o causas:

4. ¿Cuenta con personal especializado para organizar, coordinar, ejecutar y evaluar los talleres participativos y los proyectos allí priorizados? (marque 1 opción y explique)
 - a. Sí
 - b. No
 - c. Insuficiente

Explique las principales razones o causas:

5. ¿Esta municipalidad cumple con otorgar el presupuesto anual suficiente para inversión Presupuesto participativo? (marque 1 opción y explique)

- a. Sí b. No

Explique las principales razones o causas:

6. ¿Quién o quiénes efectúan las propuestas para los proyectos de inversión en el Presupuesto participativo y cómo se determina su de priorización?

7. ¿Se llevaron a cabo audiencias públicas y talleres cada año con los vecinos en el marco del presupuesto participativo? ¿Se cumplieron con todas las fases?

8. Señale qué fases del presupuesto participativo presentan más facilidad de cumplir y cuáles son más difíciles. Explique las razones.

9. ¿El Alcalde está personalmente involucrado en el presupuesto participativo?

10. ¿Percibe en los vecinos buena acogida o disposición para participar en las audiencias del presupuesto participativo?

11. Durante su estancia en esta municipalidad, se ha implementado algún otro mecanismo de democracia participativa? (marque la opción correcta)

- a. Cabildo abierto
b. Revocatoria o remoción
c. Consulta previa
d. Iniciativa de dispositivo municipal
e. Rendición de cuentas
f. Juntas vecinales comunales
g. Denuncia de infracciones

- h. Comité de gestión
- i. Consulta de demarcación territorial
- j. Otro mecanismo (indique cuál:_____)

12. ¿Usted cree que los recursos priorizados por su entidad mediante Presupuesto Participativo han estado directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado?

- a. Sí
- b. No

Explique las principales razones o causas:

13. ¿Usted cree que mediante el Presupuesto participativo se han logrado cerrar brechas en la jurisdicción del distrito? ¿Hay Proyectos priorizados en los presupuestos participativos que no se ejecutaron? ¿Por qué razón?

- a. Sí
- b. No

Explique las principales razones o causas:

14. ¿Cree usted que debe continuarse, ampliarse o eliminarse esta política del presupuesto participativo? ¿Por qué?

Nombre:

DNI:

Cargo:

(MODELO UTILIZADO)

ENCUESTA

CUESTIONARIO DE PREGUNTAS CERRADAS

DIRIGIDO A LOS VECINOS PARTICIPANTE DE CADA DISTRITO

- 1) ¿Participó alguna vez en audiencias públicas convocadas por su municipalidad distrital?
a. sí b. no
- 2) ¿A través de qué medio se enteró? (marque una opción)
a. radio b. internet c. prensa escrita d. tv/cable e. municipalidad
f. vecinos g. otros (precise): _____
- 3) ¿Ha recibido capacitación o formó parte de algún programa de desarrollo de capacidades en Ppvo?
a. Sí b. no
- 4) ¿Usted cree que la sociedad civil se encuentra debidamente comunicada sensibilizada, convocada y representada para el desarrollo del Ppvo?
a. Sí b. no
- 5) ¿Cuando participó se le permitió el uso de la palabra?
a. sí b. no
- 6) ¿Votó para decidir los proyectos y su priorización?
a. Sí b. no
- 7) ¿Los talleres participativos cuentan con el apoyo suficiente para su desarrollo?
a. Sí b. no
- 8) ¿Cree usted que son útiles para su vecindario los talleres del Ppvo?
a. Sí b. no
- 9) ¿Los proyectos escogidos y priorizados en los que usted intervino, se ejecutaron?
a. Sí b. no c. parcialmente

10) ¿Notó usted compromiso e identidad con el Ppvo por parte de las autoridades ediles?

- a. Sí b. no

11) ¿Se ha efectuado la rendición de cuentas sobre los procesos de Ppvo llevados a cabo?

- a. Siempre b. nunca c. A veces

12) ¿Ha participafo en el seguimiento del cumplimiento de metas del Ppvo?

- a. Sí b. no

13) ¿Se debería extender o reducir el campo de acción del Ppvo?

- a. Extender b. reducir

14) ¿Participó o escucho de alguna otra forma de democracia participativa en su localidad además del Presupuesto participativo? Indique cuál y la finalidad.

.....

.....

.....

¿Cuestionario para las compañías editado a cargo del Participante participante o	
¿Número de cuestionarios	12
¿Número de personas que cuestionario	

Se debe eliminar

Proyecto Evaluación del Presupuesto Participativo

Encuestas para vecinos - Agentes Participantes (AgPa)	60
Número de encuestas	14
Número de preguntas por encuesta	

N° de Encuestas	1. ¿Participó alguna vez en audiencias públicas convocadas por su municipalidad distrital?	2. ¿A través de qué medio se enteró?	3. ¿Ha recibido capacitación o formó parte de algún programa de desarrollo de capacidades en Pvo?	4. ¿Usted cree que la sociedad civil se encuentra debidamente convocada y representada para el desarrollo del Pvo?	5. ¿Cuándo participó se le permitió el uso de la palabra?	6. ¿Votó para decidir los proyectos y su priorización?	7. ¿Los talleres participativos cuentan con el apoyo suficiente para su desarrollo?	8. ¿Cree usted que son útiles para su vecindario los talleres del Pvo?	9. ¿Los proyectos escogidos y priorizados en los que usted intervino, se ejecutaron?	10. ¿Notó usted compromiso e identidad con el Pvo por parte de las autoridades edil??	11. ¿Se ha efectuado la rendición de cuentas sobre los procesos de Pvo llevados a cabo?	12. ¿Ha participado en el seguimiento del cumplimiento de metas del Pvo?	13. ¿Se debería extender o reducir el campo de acción del Pvo?	14. ¿Participó o escuchó de alguna otra forma de democracia participativa en su localidad además del Presupuesto participativo? Indique cuál y la finalidad.
1	si	Municipalidad	si	no	si	si	si	si	parcialmente	no	a veces	si	extender	si, juntas vecinales
2	no	otros	no	no	no	no	no	si	no	no	nunca	nunca	extender	no
3	no		no	no	no	no	no	no	no	no	a veces	nunca	extender	no
4	si	Municipalidad	no	no	no	no	si	si	parcialmente	si	a veces	si	extender	no
5	si	Municipalidad	si	si	si	si	si	si	parcialmente	si	a veces	nunca	extender	no
6	si	Municipalidad	si	no	si	si	si	si	si	si	a veces	si	extender	si, cabildos abiertos
7	si	Municipalidad	si	no	si	si	no	si	parcialmente	parcial	siempre	si	extender	si, cabildos abiertos
8	si	Municipalidad	si	si	si	si	si	si	si	parcial	siempre	si	extender	si, hubo otras reuniones
9	si	Municipalidad	si	si	si	si	si	si	parcialmente	parcial	siempre	nunca	extender	no
10	si	Municipalidad	no	si	si	no	no	si	no	no	a veces	si	extender	no
11	si	Municipalidad	si	no	si	si	no	si	parcialmente	parcial	nunca	si	extender	no
12	si	vecinos	no	no	si	si	si	si	si	no	a veces	si	extender	no
13	si	Municipalidad	no	no	si	no	no	no	si	no	nunca	nunca	extender	no
14	si	Municipalidad	si	si	si	si	si	si	si	si	siempre	nunca	extender	no
15	si	Municipalidad	si	si	si	si	si	si	parcialmente	si	siempre	nunca	extender	no
16	si	Municipalidad	no	si	si	no	si	si	parcialmente	no	a veces	nunca	extender	si, comité de gestión
17	no	vecinos	si	no	si	si	si	si	si	si	siempre	si	extender	si, juntas vecinales
18	si	Municipalidad	si	si	si	si	si	si	si	si	siempre	nunca	extender	si, comité de gestión
19	si	Municipalidad	si	si	si	si	si	si	parcialmente	si	a veces	nunca	extender	si, juntas vecinales
20	si	Municipalidad	no	si	si	si	no	si	parcialmente	no	a veces	si	extender	no
21	si	Municipalidad	si	no	si	si	no	si	parcialmente	no	a veces	si	extender	si, juntas vecinales
22	si	Municipalidad	si	no	no	no	no	si	si	no	a veces	si	extender	no
23	si	Municipalidad	no	no	si	si	no	si	si	si	a veces	nunca	extender	no
24	si	Municipalidad	si	si	si	no	si	si	parcialmente	no	a veces	si	extender	si, revocatoria
25	si	Municipalidad	si	si	no	si	si	si	no	si	siempre	si	extender	si, juntas vecinales
26	si	Municipalidad	no	si	si	no	no	si	si	si	siempre	nunca	extender	no
27	si	Municipalidad	si	si	si	no	si	no	no	si	a veces	nunca	extender	no
28	si	Municipalidad	si	si	si	no	si	si	parcialmente	si	siempre	si	extender	no
29	si	Municipalidad	si	si	si	no	si	no	parcialmente	parcial	nunca	nunca	reducir	si, juntas vecinales
30	si	vecinos	si	no	si	no	si	si	parcialmente	si	a veces	si	extender	si, juntas vecinales
31	si	Municipalidad	si	no	si	si	si	si	parcialmente	si	nunca	nunca	extender	si, juntas vecinales
32	si	Municipalidad	si	no	si	no	si	si	si	si	a veces	si	extender	no

VALIDACIÓN DE CUESTIONARIO

CRITERIOS A EVALUAR	SI	NO
Claridad en la redacción	X	
Sesgo (inducción a respuesta)		X
Redacción adecuada a la población de estudio	X	
Respuesta puede estar orientada		X
Contribuye a los objetivos de la investigación	X	
Contribuye a medir el constructo en estudio	X	
Las instrucciones orientan claramente para responder el cuestionario	X	
La secuencia de las preguntas es lógica	X	
La cantidad de preguntas e ítems es correcta	X	
Consideraciones finales:		
1. _____		
2.		
Instrumento validado por:	 Firma	
Marco Tulio Falconi Picardo		
Cargo: Profesor Principal – Doctorado de Derecho		
Teléfono: 987 962 446		
Correo electrónico: mfalconi@ucsm.edu.pe		

VALIDACIÓN DE ENCUESTA

CRITERIOS A EVALUAR	SI	NO
Claridad en la redacción	X	
Sesgo (inducción a respuesta)		X
Redacción adecuada a la población de estudio	X	
Respuesta puede estar orientada		X
Contribuye a los objetivos de la investigación	X	
Contribuye a medir el constructo en estudio	X	
Las instrucciones orientan claramente para responder el cuestionario	X	
La secuencia de las preguntas es lógica	X	
La cantidad de preguntas e ítems es correcta	X	
Consideraciones finales:		
1. _____		
2. _____		
Instrumento validado por:	 Firma	
Marco Tulio Falconi Picardo		
Cargo: Profesor Principal – Doctorado de Derecho		
Teléfono: 987 962 446		
Correo electrónico: mfalconi@ucsm.edu.pe		

FORMATO PARA VALIDACIÓN DE ENCUESTA POR EXPERTO

CRITERIOS A EVALUAR	SI	NO
Claridad en la redacción	✓	
Sesgo (inducción a respuesta)	✓	
Redacción adecuada a la población de estudio	✓	
Respuesta puede estar orientada	✓	
Contribuye a los objetivos de la investigación	✓	
Contribuye a medir el constructo en estudio	✓	
Las instrucciones orientan claramente para responder el cuestionario	✓	
La secuencia de las preguntas es lógica	✓	
La cantidad de preguntas e ítems es correcta	✓	
Consideraciones finales:		
1.		
2.		
Instrumento validado por:	 Firma	
CARGO: DOCENTE - ASESOR DE TESIS		
Teléfono: 974788417		
Correo electrónico: carlosplancog@gmail.com		

FORMATO PARA VALIDACIÓN DE CUESTIONARIO POR EXPERTO

CRITERIOS A EVALUAR	SI	NO
Claridad en la redacción	X	
Sesgo (inducción a respuesta)	X	
Redacción adecuada a la población de estudio	X	
Respuesta puede estar orientada	X	
Contribuye a los objetivos de la investigación	X	
Contribuye a medir el constructo en estudio	X	
Las instrucciones orientan claramente para responder el cuestionario	✓	
La secuencia de las preguntas es lógica	X	
La cantidad de preguntas e ítems es correcta	X	
Consideraciones finales:		
1.		
2.		
Instrumento validado por:	 Firma	
CARGO: ASESOR - DOCENTE DE LA ESCUELA DE POST GRADO.		
Teléfono: 974788417		
Correo electrónico: c.polanco@ucsm.edu.pe		

EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES URBANAS DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA

INFORME DE ORIGINALIDAD

6%

INDICE DE SIMILITUD

7%

FUENTES DE INTERNET

0%

PUBLICACIONES

4%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

[idoc.pub](#)

Fuente de Internet

2%

2

[qdoc.tips](#)

Fuente de Internet

1%

3

[docplayer.es](#)

Fuente de Internet

1%

4

[edoc.pub](#)

Fuente de Internet

1%

5

Submitted to Universidad Católica de Santa
María

Trabajo del estudiante

1%

6

[documents.mx](#)

Fuente de Internet

1%

7

[scientiarvm.org](#)

Fuente de Internet

1%

Excluir citas	Apagado	Excluir coincidencias	< 1%
Excluir bibliografía	Apagado		