

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales



EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS GOBIERNOS LOCALES DEL PERU CASO: DISTRITO DE PUENTE PIEDRA

INFORME DE SUFICIENCIA

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

INGENIERO ECONOMISTA

**POR LA MODALIDAD DE ACTUALIZACIÓN
DE CONOCIMIENTOS**

ELABORADO POR:

MARIA ISABEL VELIZ ROJAS

LIMA – PERU

SEPTIEMBRE 2006

INDICE

Introducción

Capítulo I. Participación ciudadana y Presupuesto Participativo en el ámbito local..... 5

- 1.1. Marco Conceptual..... 7
- 1.2. Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo, dentro del marco normativo..... 17

Capítulo II. El Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo..... 27

- 2.1. El Desarrollo local en el Perú..... 27
- 2.2. El Presupuesto Participativo y su articulación con el Plan de Desarrollo Concertado..... 29
- 2.3. Los Procesos de Planificación en el Perú..... 34

Capítulo III. Formulación del Presupuesto Participativo en el Perú..... 39

- 3.1. Un paso previo a la formalización y aplicación obligatoria del presupuesto participativo local en el Perú: Distrito de Villa El Salvador..... 39
- 3.2. Avances y resultados de la aplicación formal y obligatoria del Presupuesto participativo local en el Perú..... 45
- 3.3. Críticas al proceso de descentralización y participación ciudadana en el Perú... 53

Capítulo IV. La experiencia del Presupuesto Participativo 2006 en el Distrito de Puente Piedra..... 58

- 4.1. Aspectos Generales.....
- 4.2. Descripción del proceso de presupuesto participativo en el distrito de Puente Piedra..... 64

Conclusiones y Recomendaciones..... 75

1. Conclusiones.....	75
2. Recomendaciones.....	80
Bibliografía.....	84
Anexo.....	89

INTRODUCCION

El marco político institucional en el Perú viene modificándose como resultado de la activación del proceso de descentralización, incorporando nuevos mecanismos de participación ciudadana en las decisiones correspondientes a su desarrollo. En la actualidad, se considera fundamental la comprensión de las relaciones sociales, económicas y políticas entre los diferentes actores que intervienen en la construcción y funcionamiento de la sociedad.

El Estado peruano ha desarrollado un conjunto de acciones para progresivamente satisfacer las necesidades de descentralización en el país. En concordancia con ello, dio inicio al proceso de presupuesto participativo, como una práctica única de gestión respecto a la de otros países, por su carácter obligatorio de acuerdo a la normatividad vigente, y estar institucionalizado como proceso formal. Bajo este nuevo sistema presupuestario, se reconoce las potencialidades existentes de los actores sociales para la toma de decisiones concertadas respecto al presupuesto institucional.

El presupuesto participativo, es considerado una experiencia particular por obligar a los gobiernos locales y regionales a involucrar a la sociedad civil en sus decisiones de inversión. El haber compartido dicha experiencia, a nivel profesional, en un ámbito local nos motiva a elaborar el presente informe.

En el Capítulo I del presente documento, se desarrolla los conceptos claves involucrados en el proceso del presupuesto participativo, así como la normatividad con la cual se le otorga legitimidad. Esta normatividad sirve como principio rector de los mecanismos y estrategias de participación efectiva de la sociedad civil en la programación de los presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Los Planes de Desarrollo Concertado se han constituido en elementos orientadores para la determinación de los presupuestos participativos, al tener en cuenta en su formulación la visión de desarrollo distrital, provincial, regional y nacional. En ese sentido, en el Capítulo II se describe detalladamente, la articulación del presupuesto participativo y los planes de desarrollo.

El Perú cuenta con experiencias locales previas a la operación piloto del presupuesto participativo y a su aplicación obligatoria en el ámbito regional y local. Al respecto, en el Capítulo III presentamos como proceso previo a la aplicación obligatoria, el desarrollo del presupuesto participativo 2000-2002, en el distrito de Villa El Salvador; posteriormente hacemos una síntesis de los procesos desarrollados en el ámbito local y regional en el periodo 2003-2005.

En el Capítulo IV presentamos como un caso ilustrativo, el proceso del presupuesto participativo 2006 desarrollado en el distrito de Puente Piedra, que tal como lo apreciamos en el capítulo correspondiente, presentó ciertas dificultades para su implementación.

CAPITULO I.

PARTICIPACION CIUDADANA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL AMBITO LOCAL

En 1999, María del Rosario Revello, Asesora del departamento de descentralización, Intendencia Municipal de Montevideo-Uruguay, refiere que la búsqueda de medios alternativos que permitan establecer relaciones entre ciudadanos y quienes ejercen el poder público ha sido larga y difícil en las sociedades modernas, cuyo acelerado proceso de urbanización complica los procesos de participación ciudadana. No obstante, la participación ciudadana y la democracia participativa empiezan a desarrollarse en el municipio; es así que en el transcurso del año 2001, después de varias experiencias desarrolladas a nivel nacional, el entonces presidente del Perú Valentín Paniagua, dio inicio al Proceso de Reforma y Modernización del Estado Peruano a través del proceso de descentralización, en el cual se incluyó la participación de la sociedad civil.

Este proceso de descentralización tiene el objetivo de revertir el centralismo político y económico incorporando la participación ciudadana como nueva forma de relación entre Estado y sociedad, respondiendo de esta manera a la demanda de movimientos y frentes surgidos en el país. En la actualidad, el Estado Peruano cuenta con instancias y procesos de concertación como componentes primordiales de la gestión pública regional y local, con lo que se plantea un cambio sustantivo en la forma como se entiende el ejercicio del poder democrático y el funcionamiento del Estado (Revello, 1999).

En el ámbito nacional, se puede definir la descentralización como un proceso político administrativo más que un proceso económico de acondicionamiento territorial y productivo. Se trata en lo principal de un proceso simultáneo de descentralización y desconcentración del Estado, para la administración de recursos y territorio. Se plantea como un proceso de mediano y largo plazo constituido desde dos pilares, la regionalización y la municipalización, utilizando para ello dos herramientas facilitadoras: **planificación y concertación**. Sin embargo no podemos negar que como todo proceso, éste también es susceptible de ser corregido y mejorado y que conlleva como etapas ineludibles, la evaluación y la supervisión constante sobre metas y objetivos.

Bajo este proceso de modernización del Estado peruano, Revello señala que, el gobierno local juega un rol importante por que es allí donde hay un contacto más íntimo entre el Estado y la sociedad basado en los sentimientos de apego y arraigo hacia lo local, es el ámbito donde surge el sentir ciudadano de participar activamente en la planificación, construcción y desarrollo de su entorno, controlar y fiscalizar la administración de los bienes públicos.

Así mismo Revello dice que, la cercanía política entre el gobierno local y la sociedad se convierte en un elemento de importancia estratégica, en la medida que el gobierno sea receptivo con las nuevas demandas de la ciudadanía local, y entendemos que también las de sus Organizaciones de Base, y a partir de ellas identificar las nuevas tareas de intervención municipal. Es necesario precisar que la gestión municipal es, sobre todo, una acción política, y que su nivel de aplicación real radica en la posibilidad de reconstruir los lazos entre el Estado y la comunidad a partir de la presencia de nuevos espacios públicos locales, que fundamenten una amplia participación ciudadana.

Por la experiencia vivida se puede decir que la relación entre el gobierno local y la sociedad civil se fortaleció a partir del Proceso de Reforma y Modernización del Estado Peruano, al delegar poder y construir mecanismos de concertación en las decisiones participativas, resaltando en particular las experiencias de los presupuestos participativos, pues éstos logran la profundización de las prácticas democráticas, contemplando asimismo, a la hora de las decisiones, la biodiversidad social reflejada en las diferentes iniciativas de toda sociedad.

1.1. MARCO CONCEPTUAL

1.1.1. DESCENTRALIZACION

La descentralización hoy parece ser ineludible a la democracia, es decir, a la ampliación del campo de los derechos y libertades, a la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas, y al mayor control y participación social en la administración pública.

Tocqueville¹, relaciona con mayor profundidad que otros expertos, el desarrollo de la democracia moderna con la potenciación de los poderes locales. Descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos forman, según esta corriente, un todo interdependiente. La forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio que todo lo que pueda gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior (Borja, 2000).

¹ Francés. Su publicación más famosa fue "La democracia en América", un estudio sobre el sistema americano. Entre 1839 y 1848 perteneció a la Cámara de los diputados francesa. En este tiempo abogó por la descentralización del gobierno y la independencia del poder judicial.

En relación a lo señalado por Tocqueville, Jordi Borja, asesor de numerosas ciudades y equipos de planificación en Europa y América Latina, afirma que el rol de los poderes locales es decisivo en el progreso del Estado democrático moderno, entre otras razones porque:

- a) La consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos y sobre todo las instituciones representativas se realiza más en los niveles locales que centrales. En el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias, es menos la fuerza de los aparatos del Estado.
- b) Los partidos políticos y las organizaciones sociales de las clases bajas y media, en principio prácticamente excluidas del Estado liberal-oligárquico, se desarrollan y acceden a las instituciones representativas locales antes que a las centrales. El moderno Estado democrático de masas, en el que han irrumpido los sectores sociales sin poder económico, no habría sido posible sin la existencia de poderes locales representativos.
- c) Las instituciones municipales por su doble carácter de ser entes representativos de las colectividades locales y elementos articulados del Estado, han sido un factor decisivo de integración nacional, en un sentido político-cultural. Los grupos sociales y los valores de carácter particular se han combinado con los más universales representados por y en el Estado.

La descentralización se entiende como el proceso que considera a los gobiernos locales, como lugar de consenso, como expresión de clases y grupos sociales, que de no ser así, no podrían intervenir directamente en la vida del Estado, como mecanismo de participación política próximo a todos los ciudadanos por lo que debe mantenerse a toda costa, pues aparece como un sistema de funcionamiento indispensable del Estado democrático.

Finalmente, Borja señala, que tal como se concibe hoy, la descentralización es un proceso de carácter global que supone que el reconocimiento de la existencia de un sujeto –una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos, dotado de personalidad socio-cultural político-administrativa. Igualmente permite la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, materiales) que si ahora no tiene podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

En el año 2000, Patricia Durán, Directora Ejecutiva de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano – FEMICA, presenta el concepto de Ricardo Gómez, quien define la descentralización como el acto de trasladar el poder de decisión, el manejo de los recursos, la ejecución de los programas y la administración de los servicios, que por sus características puedan ser atendidos a escalas mínimas, de unidades estatales superiores a unidades estatales inferiores, así como a la sociedad civil y al mercado. En función a este concepto, Durán refiere que la descentralización no es un fin en si mismo, sino que constituye un medio para alcanzar otros objetivos en particular, para mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta de un sector público que persigue:

- Profundizar la democracia.
- Mejorar la asignación y el uso racional de los recursos.
- Promover la participación ciudadana. Mejorar la transparencia.
- Disminuir la corrupción.
- Mejorar el ingreso y equidad.

Por otro lado, la **descentralización fiscal** es vista como un instrumento de política económica, un programa de gobierno que obedece a etapas de planificación, ejecución y

evaluación de acciones (Rodríguez y Lobo, 1996), que tiene como objetivo transferir responsabilidades del gobierno central a instancias locales, como las municipalidades; pues éstas se encuentran más cercanas a los beneficiarios directos de los programas sociales (Durán, 2000).

En nuestra opinión y de acuerdo a las definiciones presentadas, consideramos que la descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere recursos, se comparte y delega decisiones políticas, económicas y administrativas, con el objetivo de propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenible de una nación. En el caso del Estado Peruano tiene como principio la complementariedad en los niveles de gobierno central, regional y local, con el fin de fortalecer a estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

1.1.2. PARTICIPACION CIUDADANA

La participación es un proceso a través del cual los actores (ciudadanos) intervienen y comparten el control en la priorización, asignación de recursos e implementación de las iniciativas de desarrollo que afectan a su comunidad, región o país. Así pues, el concepto reconoce a los ciudadanos no solo como los últimos beneficiarios de los procesos de desarrollo, sino también como agentes activos de su promoción (World Bank, 1995).

Según Revello, el concepto de participación ciudadana puede identificarse, debido a la riqueza de su contenido, en múltiples dimensiones:

La participación como expresión de demandas sociales

Una primera forma de concebir la participación es la natural recepción por parte de las autoridades de las demandas de su comunidad. Por primario que esto parezca, es un gran avance para el ejercicio eficiente y eficaz de las políticas públicas.

La participación como estrategia de cooperación

Esta dimensión se origina desde dos fuentes principales: la idea de responsabilidad de todos los vecinos respecto del destino de la comunidad y la consecuente necesidad de participar en la mejora de los servicios existentes en la ciudad. En segundo lugar, la concepción por parte de Estado de que la participación ciudadana ha de influir en la extensión, calidad y eficiencia de los servicios públicos locales. Concurren a esta modalidad de entender la participación como cooperación, la creación de canales reales y concretos y formas de organización de la sociedad local.

La participación como proceso de articulaciones institucionales y sociales

Esta dimensión se basa en experiencias de gestión compartida en diferentes niveles que finalmente dan origen a nuevas demandas relativas a temas como empleo, seguridad ciudadana, medio ambiente o promoción de la mujer y que, consecuentemente, llevan a que su tratamiento requiera de nuevas articulaciones entre el Gobierno y otras entidades sociales, públicas y/o privadas. La participación ciudadana vincula a las esferas públicas de gobierno con las diversas expresiones de la sociedad civil organizada.

La participación como una dimensión de control

En esta perspectiva la participación comprende formas de acceso de la ciudadanía a la información y decisión sobre la orientación de los recursos públicos locales. Esto tiene incidencia directa en la formulación de los presupuestos, la asignación de partidas y el

establecimiento de prioridades en los gastos públicos. También se relaciona con la eficacia de la gestión pública, sometida al control social efectivo y cotidiano por parte de la ciudadanía, que una vez expresada sus demandas y adquiridos los compromisos, se encuentra en inmejorables condiciones para efectuar el seguimiento del grado de satisfacción de sus necesidades y del nivel de ajuste y cumplimiento de los objetivos comunes.

La participación como estrategia de concertación para el desarrollo

La vinculación entre participación y desarrollo debe entenderse atravesando dos ejes principales: por una parte, la participación social encaminada hacia el logro de un desarrollo más equilibrado e igualitario que implique directamente una mejora en la calidad de vida de toda la población; y por otra, la reafirmación del desarrollo local, aun en el contexto de la gran ciudad, tendiendo a la creación, consolidación y reafirmación de identidades barriales o zonales, así como la promoción de iniciativas económicas con retorno social local. Ambas líneas se orientan a reivindicar una visión de ciudad en el ámbito social, cultural y económico reforzando los roles de agentes de desarrollo de los órganos de gobierno local.

En función a lo anteriormente señalado y a nuestra experiencia con este proceso, definimos la participación ciudadana como un proceso activo que incluye a la sociedad civil en la gestión pública, con el objetivo de compartir el control y responsabilidad sobre las iniciativas de desarrollo y sobre los recursos que les afectan. En países como el Perú, la participación ciudadana se refuerza mediante la concertación para crear espacios de integración, diálogo y negociación entre fuerzas políticas y la sociedad civil.

1.1.3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Presupuesto Participativo es un programa orientado a acercar la Administración Local a la ciudadanía, orienta la política hacia lo público y trata de hacer al ciudadano y ciudadana más consciente de la ciudad que habita.

El presupuesto participativo es el proyecto vertebrador del proceso de descentralización que apunta al objetivo estratégico de la distribución efectiva del poder. No es la representación, sino la participación directa de la ciudadanía con capacidad y derechos para pensar, proponer, decidir y actuar.

Generalmente el concepto de presupuesto participativo como instrumento de la participación ciudadana ha sido referido a la participación de la población y sus organizaciones de base en la mejor asignación en la cual se decide sobre que, cuanto y con que recursos proveer. Pero si se acepta que esta forma de asignar los recursos involucra a las personas en la provisión de soluciones cooperativas, el concepto se amplía y se refiere a las formas de participación directa en decisiones sobre provisión de bienes sociales en general. El tema de presupuesto participativo entonces está referido primordialmente a la provisión de bienes públicos y sus externalidades positivas que involucra la participación de la población y sus organizaciones sociales.

En 1993, Carlos Grey (entre otros), refiere en su obra, que presupuesto participativo (PP) ha sido definido de cuatro formas diferentes maneras, de acuerdo a sus enfoques, por el énfasis particular de alguno de sus componentes y según las experiencias asociadas con éste. Veamos:

Como técnica o mecanismo de participación

Es una técnica de presupuesto, abierta hacia determinados sectores de la administración pública o de la población destinataria, en la cual se establecen consensos en cuanto a la aplicación o plazos de los recursos disponibles (Barreto, 2002).

Es un mecanismo que la municipalidad promueve para que la comunidad participe en la toma de decisiones, involucrándola en la gestión del desarrollo local y fortaleciendo su cultura democrática, a partir de una relación transparente entre los actores comprometidos en el proceso y generadora de confianza para la gobernabilidad. (Bastidas, 2002)

El PP es un mecanismo de participación social que permite que los habitantes de un pueblo, ciudad, provincia o llegando hasta el caso de una nación entera, es decir cualquier ámbito institucional-público se organice con un presupuesto propio de ingresos y de gastos, conozcan qué es, cómo es su presupuesto, el de su lugar, el del espacio territorial del que forman parte, y puedan decidir sobre dicho presupuesto. Participen en la manera en que se recauda, sepan y puedan elegir cómo se gasta, intervengan en las prioridades (el orden de su importancia y realización de las obras), y controlen su ejecución. (Instituto de Estudio y formación de la CTA - Central de Trabajadores de Argentina, 2002)

Como un sistema de formulación del Presupuesto Público

El PP es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del Presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde serán hechas las inversiones, cuales son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno. Es desde otro punto de vista una valiosa herramienta de planificación presupuestaria. (Díaz, 2001).

Es un proceso en el cual los ingresos de la municipalidad, por transferencias del gobierno central, se ponen en discusión de manera que permita definir las inversiones y gastos en concordancia con el PID (Plan Integral de Desarrollo). Este proceso propone que las instituciones públicas y privadas pongan a disposición del PID, las inversiones destinadas al distrito a través de sus programas y proyectos. (Experiencia de Villa El Salvador, 1999).

Se trata de un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite informar a los que deciden sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción (experiencia de Tlalpan, México, 2000)

Como una manera democrática de gestionar las ciudades

El PP es una forma pública de poder, no estatal, sino civil. Es a través del PP que el ciudadano puede participar en el poder municipal y decidir sobre el conjunto del presupuesto. Esto significa mayor democracia ya que el gobierno pasa a ser ejercido también por la población. El desafío que la administración popular se planteó al poner en marcha el PP fue escuchar la voz del ciudadano, individual o colectivamente y de forma permanente; hacer del sector público un instrumento al servicio de la mayoría de la población y controlar y distribuir la riqueza que generan los impuestos pagados por todos. (Orçamento Participativo, Porto Alegre, 1998).

Con el PP se va mas allá de la mera voluntad de incrementar la participación ciudadana y mas allá de una innovadora metodología de participación se trata de compartir un nuevo centro de toma de decisiones que permita a la ciudadanía, juntamente con el poder ejecutivo y legislativo “democratizar efectivamente la acción compartida” y compartir un nuevo espacio publico no tradicional. (Genro y Sousa, 1998).

Como proceso político de empoderamiento de la ciudadanía

El PP es un procedimiento que permite la participación de los vecinos en la elaboración, definición y control del presupuesto opinando sobre el gasto, la inversión, los recursos y el control de la actividad financiera del sector público. (Escuela Mayor, Experiencia de Huamachuco, Perú, 2000).

El PP es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al ejecutivo o al parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno, deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública.

Esta experiencia se efectúa en una atmósfera de total libertad democrática. El PP implica un cambio en las bases consultivas de las formas de dominación política tradicional y de una cultura política basada en el clientelismo², la tutela y el patrimonio político. En síntesis, aplicar el PP es devolver la palabra y el poder a la gente. (Ubiratan De Souza, 2000). Asimismo es una forma de incidencia de la sociedad civil en el gasto público con miras a incidir en las políticas públicas. (Moll, 2000).

De acuerdo a los conceptos presentados definimos el presupuesto participativo en el Perú como el proceso de democracia directa y de aplicación obligatoria, que modifica la relación Estado-ciudadano, al involucrar y otorgar poder a los últimos para determinar de manera concertada los proyectos a incluir en las prioridades de gasto público en materia de inversión.

² Sistema de protección y amparo con que los poderosos patrocinan a quienes se acogen a ellos a cambio de su sumisión y de sus servicios.

1.2. PARTICIPACION CIUDADANA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, DENTRO DEL MARCO NORMATIVO

1.2.1. ANTECEDENTES

La Constitución de 1979, dispuso que el Estado Peruano formule la política económica y social mediante planes de desarrollo, claramente relacionados con el presupuesto público, de manera tal que regulan la actividad del Sector Público y orienten en forma pactada, la actividad de los sectores no públicos. Se precisa, que la planificación, una vez concertada, es de cumplimiento obligatorio.

En este marco constitucional, en 1980 la elección de alcaldes y regidores se restablece, pasando a ser las municipalidades espacios de representación pública no monopolizadas por los poderes tradicionales propios de una situación pre reforma agraria³. En 1984 se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 23853, con ello se inicia múltiples y variadas formas de participación ciudadana en el espacio local.

En ese contexto, en el 2003, Eduardo Ballón, miembro de DESCO - Grupo Propuesta Ciudadana, manifiesta que, los distintos factores que impulsaron en parte esta forma de participación fueron: i) el cambio de régimen político que supuso la apertura de nuevos espacios y un inicial proceso de reforma municipal que más allá de sus severas restricciones hizo de la institución edil el espacio estatal más próximo a la población, ii) la constitución de lo local como ámbito y la creciente territorialidad de la política, y iii) el interés de la cooperación al desarrollo en la democracia local como elemento de la reforma y modernización del Estado. Prontamente se sumaron a estos factores de dinámica

³ La reforma agraria de los años 70, canceló el régimen de hacienda y creó las condiciones para la multiplicación de la pequeña producción parcelaria y la modernización de las empresas ganaderas.

participativa, la búsqueda de respuesta a la dificultad que enfrentara la democracia y la crisis de legitimidad del sistema político, la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a las secuelas de la violencia política que agobió al país durante un largo periodo.

Así mismo refiere, que en algunos distritos populares de Lima (Villa El Salvador, El Agustino, Carabayllo) y en algunas ciudades de la Costa (Ilo), se empezó a promover la participación ciudadana⁴, incorporando a la gestión local la intervención de representantes de la población. Marcando así la década del 80 con experiencias que se concentraron mayoritariamente en los distritos populares de Lima, empezando a construir una nueva hipótesis de desarrollo basada en la gestión participativa de un territorio, asociada a estrategias de desarrollo productivo local y a la implementación de procesos de construcción de consensos, liderados por las municipalidades.

En 2003, Ricardo Verástegui, periodista peruano y responsable de Información del proyecto Vigilancia Ciudadana del Fórum Solidaridad Perú, refiere que es en el distrito de Villa el Salvador de Lima Metropolitana (VES), donde históricamente tiene su origen el presupuesto participativo el año 1983. Con la creación de la Municipalidad del distrito, se decidió realizar la gestión edilicia bajo la forma de cogobierno: municipio – vecindario, se concretó la inversión de recursos municipales en la creación de su Parque Industrial, el mismo que obligó a sucesivas gestiones de distinto a seguir invirtiendo en él, convirtiéndose esta experiencia según expertos en la práctica más exitosa de participación ciudadana, de esa década.

⁴ En general todas esas prácticas “desbordaban” los marcos de la legislación vigente.

Por otro lado, en **la Constitución de 1993** se formula que el Estado es descentralizado, y se define la descentralización como un proceso de transferencia de funciones, competencias y recursos, del nivel central a los niveles regionales y municipales; sin embargo existe la ambigüedad en las competencias municipales. Se incorporó también a la norma, derechos ciudadanos de participación y control tales como la demanda de rendición de cuentas, cuyo ejercicio fue reglamentado por la Ley 26300.

Se ratifica el papel central que corresponde al Poder Legislativo en la aprobación del presupuesto público, estableciendo que el presupuesto debe asignar equitativamente los recursos públicos y que su programación y ejecución deben hacerse de manera eficiente, prestando servicios para atender las necesidades básicas de la población y contribuyendo a la descentralización del país⁵ (Art.77).

La constitución no hace ninguna referencia en materia de planificación y ni siquiera establece la posibilidad de concertación entre los intereses públicos y privados. La planificación desapareció no sólo del texto constitucional sino que además, se anuló del Sistema Nacional de Planificación y el Instituto de Planificación, cuyas funciones en materia de programación, evaluación y control de la inversión pública fueron transferidas al Ministerio de Economía y Finanzas.

A través del Decreto Legislativo 776, se reformó el régimen tributario municipal, que entre otras modificaciones, entrega parte de los ingresos de los municipios provinciales a los distritales y transfiriere los ingresos del Fondo de Compensación Municipal al Gobierno Central. Se creó un numeroso sistema de instituciones del gobierno nacional para realizar obra pública de competencia local (habilitación, viabilidad, transporte público, titulación,

⁵ Esto significó un cambio sustantivo en lo que se refiere a la descentralización fiscal.

vivienda, mercados de abastos y mayoristas, recreación, ambiental, etc.) y brindar la asistencia del Estado, extendiendo así su presencia sectorial en casi todo el territorio nacional.

Esto ocasionó que desde un punto de vista de recursos absolutos los gobiernos municipales tuvieran más recursos, mientras que desde una perspectiva relativa, el gobierno central concentró la mayor parte de la economía fiscal y debilitó a las municipalidades provinciales (González, 2000). Este proceso funcionó hasta el 31 de diciembre del año 2002, fecha en la que con un nuevo gobierno se abre paso a otro proceso de descentralización.

1.2.2. MARCO NORMATIVO VIGENTE

El 6 de marzo del 2002, se aprobó **la Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, mediante la Ley N° 27680**, permitiendo la asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales; además dispone que los gobiernos descentralizados formularán sus presupuestos con la participación de la población y rendirán cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad y conforme lo que establezca la Ley⁶.

El 26 de junio del 2002 el Congreso aprobó y envió la **Ley de Bases de la Descentralización** al Poder Ejecutivo, el que la promulgó el 17 de julio del mismo año, como la Ley N° 27783, donde se establece que los presupuestos regionales y locales se sustentan y rigen en la participación ciudadana a través de su presencia en la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo Integral Concertados, sean estos de ámbito provincial o Distrital.

⁶ Artículo 199º de la Constitución Política del Perú, reforma constitucional aprobada por Ley N° 27680.

En conformidad con el marco legal vigente, los gobiernos locales de nivel provincial y Distrital están obligados a contar con Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y Presupuestos participativos como instrumentos marco para su respectiva gestión.

La Ley dispone la obligatoriedad de desarrollar a nivel regional y local procesos de concertación con la sociedad civil para la formulación del plan de desarrollo de las localidades – denominado Plan de Desarrollo Concertado - y para aportar a la formulación del presupuesto institucional – proceso denominado Presupuesto Participativo -.

El 27 de mayo del 2003, se promulgó la Nueva **Ley Orgánica de Municipalidades**, Ley N° 27972, estableciendo como principio de la planificación municipal la participación ciudadana, la rendición de cuentas, entre otros. Con ello, establece que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión.

Otra facultad importante que la Ley Orgánica de Municipalidades le asigna a los gobiernos locales, se refiere a la promoción del desarrollo económico, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través del manejo de planes de desarrollo económico local, aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones. Establece que el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos.

El 17 de agosto del 2003 el Congreso de la República aprobó la **Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo** y mediante **Decreto Supremo N° 171-2003-EF su Reglamento**; otorgándosele legitimidad al proceso.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo define al proceso como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre estado y sociedad civil, a través de la participación de ésta en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos descentralizados y la fiscalización de la gestión.

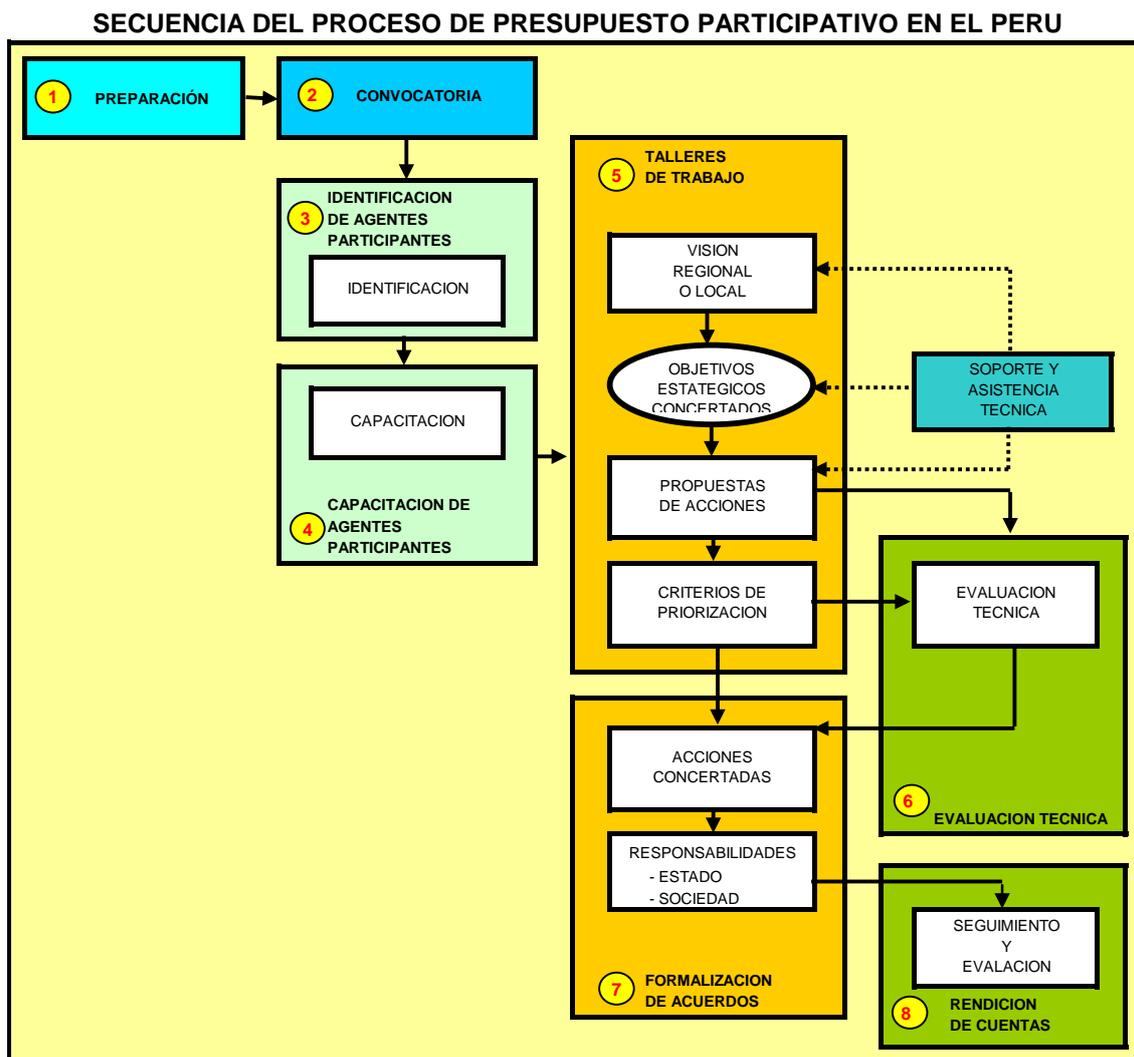
Dicha Ley promueve la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto, con énfasis en el gasto de inversión, asignando al titular de pliego la responsabilidad de llevar adelante el proceso. Es pertinente destacar que se pone énfasis en el componente de inversiones, pero no se descarta que el presupuesto de gastos corrientes pueda procesarse también participativamente. Asimismo, dispone que se creen mecanismos de vigilancia del presupuesto basados en el acceso a la información y obliga a los titulares de pliego a rendir cuentas ante las instancias del presupuesto participativo sobre los avances de los acuerdos de la programación participativa así como del presupuesto total.

El Jurado Nacional de Elecciones aprobó la Resolución N° 138-2003-JNE por la cual se le encarga las tareas de supervisión y asesoramiento electoral en la realización de los procesos de elección de representantes de la Sociedad Civil ante los Consejos de Coordinación Regional y Local.

El Ministerio de Economía y Finanzas – MEF emite anualmente lineamientos para orientar el proceso, en un Instructivo que constituye en una herramienta metodológica de carácter referencial, el cual establece a manera de referencia una serie de pasos para el desarrollo del proceso de planeamiento y presupuesto participativo: i) preparación, ii) convocatoria, iii)

identificación de agentes participantes, iv) capacitación de agentes participantes, v) desarrollo de los talleres, vi) evaluación técnica y vii) formalización de acuerdos. En el gráfico siguiente veamos los pasos considerados para el Presupuesto Participativo 2005 en el Instructivo N° 001-2004-EF/76.01:

GRAFICO 1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Instructivo N° 001-2005-EF/76.01

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La normatividad peruana⁷ define como principios rectores del PP, a los siguientes:

Participación.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto y en concordancia con sus planes de desarrollo concertado, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Transparencia.- los presupuestos de los gobiernos locales son objeto de difusión por los medios posibles de información, a fin que la población pueda tener conocimiento de ellos.

Igualdad.- Las organizaciones de la sociedad tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin discriminaciones de carácter político, ideológico religioso racial o de otra naturaleza, en los procesos de planificación y presupuesto participativo.

Tolerancia.- Es la garantía de reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas de los representantes de la sociedad, como un elemento esencial para la construcción de consensos.

Eficacia y eficiencia.- Los gobiernos locales organizan su gestión en torno a objetivos y metas establecidos en los planes concertados y PP, desarrollando estrategias para la consecución de los objetivos trazados y con un uso óptimo de los recursos.

⁷ Ley Marco del Presupuesto participativo, Ley N° 28056

Equidad.- Las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión local, sin discriminación, es decir igualdad de accesos a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial.

Competitividad.- Los gobiernos locales tienen como objetivo la gestión estratégica de la competitividad. Para ello promueven la producción y su articulación a los ejes de desarrollo y o corredores económicos, así como la ampliación de mercados interno y externo.

Respeto a los Acuerdos.- La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos locales se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados.

OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Según la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento se destacan los siguientes objetivos:

1. Promover una gestión pública eficiente y eficaz con alto grado de transparencia.
2. Fortalecer la democracia combinando la democracia representativa con la democracia participativa, promoviendo la vigilancia ciudadana.
3. Consolidar la estrategia de lucha contra la pobreza y exclusión social.
4. Promover el desarrollo de la ciudadanía en lo económico y en el cuidado del medio ambiente.
5. Ser el instrumento que viabilice los Planes de Desarrollo Concertado.
6. Vincular las decisiones de las autoridades en materia de gestión presupuestal.

Tal como podemos observar, la normatividad ha considerado al presupuesto participativo como un proceso de aprendizaje continuo, susceptible de ser mejorado con los resultados que vayan obteniéndose y que conlleva, como elemento necesario, a la evaluación constante respecto a las metas y objetivos priorizados y considerados en los presupuestos institucionales, tal es así que la metodología considerada en los instructivos que anualmente el MEF presenta se enriquecen de las experiencias anteriores.

CAPITULO II.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LOS PLANES DE DESARROLLO

2.1. EL DESARROLLO LOCAL EN EL PERU

Entre 1985 y 1990, es decir en el gobierno de turno de Alan García Pérez, se puso en marcha el octavo intento de descentralización en la historia republicana del Perú, que enfrentó varios problemas de diseño entre ellos la aglomeración de los 24 departamentos en 12 regiones sin respeto a las identidades regionales y culturales, el traspaso rápido y sin preparación de un importante número de competencias a las regiones, un régimen fiscal desordenado y no consistente con las responsabilidades transferidas. Las dificultades generadas por este proceso sirvieron para que el 6 de abril de 1992 el nuevo gobierno, promulgara el Decreto Ley 25418⁸, que legitimó el sistema autoritario que a partir de entonces instauró el ex presidente Alberto Fujimori Fujimori y que tuvo vigencia durante todo su gobierno.

Con la restauración del orden constitucional, el gobierno de transición de Valentín Paniagua Curasao y el posterior mandato del ex presidente Alejandro Toledo Manrique, se da inicio al nuevo intento de descentralización, planteándose éste como un proceso de mediano y largo plazo que se construye desde dos pilares: la regionalización y la municipalización,

⁸ Decreto Ley que acabó con las Asambleas Regionales, los Consejos Regionales y las Presidencias Regionales.

rescatando para ello, como herramientas facilitadoras del proceso, la planificación y la concertación.

Este nuevo marco constitucional, parece permitir al Estado, a mediano plazo, construir instancias fortalecidas de gobierno local legítimos, como nuevos referentes de adscripción territorial, socialización, permanencia e identidad, planificación y gestión de desarrollo.

El desarrollo local se resume entonces en el proceso de ampliación de las oportunidades de la gente que forma parte de una comunidad y de un territorio determinado. Este proceso involucra tres grandes aspectos: primero, la construcción de una comunidad donde la participación, la concertación y la democratización del poder en el ámbito local formen parte de la ampliación de las oportunidades de la gente; segundo, el fortalecimiento de la sociedad civil, la ciudadanía y una cultura política sustentada en los derechos humanos a través de una identidad local; y tercero con la consolidación de procesos económicos que involucran y benefician a actores locales, estos aspectos se convierten en la garantía para que la ampliación de dichas oportunidades se hagan sostenibles (Arocena, 1997).

En el Perú, en los últimos años, con la finalidad de orientar los procesos de desarrollo desde el gobierno central se han ejecutado de manera sistemática un conjunto de procesos de planificación del desarrollo, todos ellos de carácter participativo y concertador, tanto a nivel distrital, provincial como regional utilizando para ello distintas herramientas y diseños metodológicos, articulados entre ellos.

Los gobiernos locales, al ser el primer escalafón de la organización territorial del estado descentralizado, tienen una relación muy cercana con la población, por lo tanto sus estrategias de desarrollo se sustentan en la concertación y participación de los pueblos, en

la toma de decisiones, gestión y vigilancia. En ese sentido el planeamiento estratégico, el presupuesto público, y el actual sistema nacional de inversión pública deben estar articulados con los planes de desarrollo municipal o planes de desarrollo concertado.

2.2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SU ARTICULACION CON EL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO

El Artículo X de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, pone especial atención en el rol de las Municipalidades, que como autoridades locales legítimas⁹, deberán promover el desarrollo local, insertando las políticas de desarrollo local en propuestas que comprendan y desarrollen conexiones de los actores locales con la economía globalizada; para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

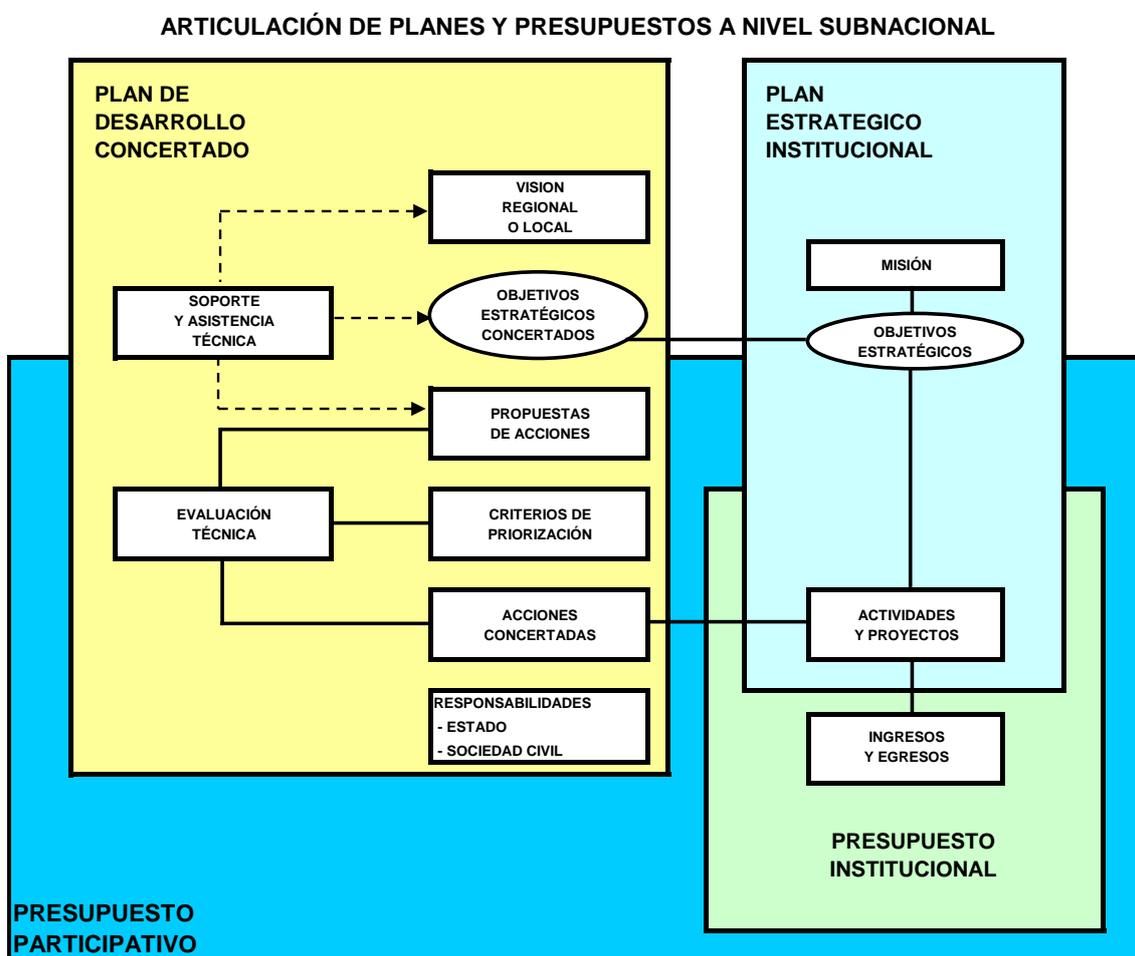
Así mismo, la ley establece que los gobiernos locales tienen la obligación de promover y crear espacios democráticos de concertación y participación; y la implementación de planes y políticas ambientales, económicas y sociales descentralizados; para lograr el desarrollo sostenible a través de dos instrumentos de desarrollo local: los planes de desarrollo y los presupuestos enmarcados en la gestión pública permanente.

El Plan de Desarrollo Concertado es un instrumento de base territorial, de carácter integral y orientador del desarrollo regional o local; se encuentra estrictamente articulado con el Plan Estratégico Institucional y con el Presupuesto Institucional para garantizar que los objetivos de mediano plazo sean tomados en cuenta por los actores en el Proceso del Presupuesto Participativo, y que los resultados de este último proceso sean considerados en los

⁹ El Estado peruano está organizado en base a dos criterios complementarios: el territorial que lo subdivide en regiones, departamentos, provincias y distritos; y el gubernamental que establece tres niveles: el gobierno central, el gobierno regional y los gobiernos locales (la municipalidad metropolitana de Lima, las municipalidades provinciales, distritales y delegadas).

Presupuestos Institucionales, según corresponda. La articulación de estos instrumentos de planificación y presupuestación se da a partir de la definición de la Visión, Objetivos, Estrategias, políticas, programas y prioridades del Plan de Desarrollo Concertado, dado que tanto las acciones resultantes del presupuesto Participativo así como las actividades y proyectos de los Presupuestos Institucionales deben estar orientadas hacia el logro de tales Objetivos Estratégicos, tales como se aprecia en el Esquema¹⁰:

GRAFICO 2



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Instructivo N° 001-2005-EF/76.01

¹⁰ Instructivo N° 001-2005-EF/76.01. Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Año Fiscal 2006.

El proceso de reforma en curso viene generando un conjunto de desafíos y oportunidades a la posibilidad de construcción de un sistema político democrático, inclusivo y descentralizado. En el marco de este proceso, actualmente las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo de su jurisdicción (Art. 53-Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972).

El Presupuesto Participativo es un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de Gobierno Regional o Local así como la asignación de los recursos necesarios, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de los actores públicos y privados para la consecución de los Objetivos Estratégicos. Constituye el reflejo financiero del Plan de Desarrollo Concertado para el año fiscal en curso.

En el proceso de elaboración del Presupuesto Participativo, se identifican y priorizan los proyectos de inversión pública (PIPs) que puedan ser viables y sostenibles en el tiempo y que permitan avanzar efectiva y progresivamente hacia la mejora del bienestar y la equidad social en un contexto de restricción de recursos.

Los gobiernos regionales y locales, están obligados a asegurar la calidad y rentabilidad de los PIPs, según lo estipula la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Ley 27293, la misma que establece, que los PIPs, cualquiera sea su fuente de financiamiento, deben observar obligatoriamente los procedimientos establecidos en dicha norma para obtener su declaración de viabilidad, requisito previo a su programación y ejecución.

En este marco los gobiernos locales, así como el central y regional, quedan facultados para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos que se enmarquen en las disposiciones sobre delegación de facultades que para tal efecto emite la Dirección Nacional de Programación Multianual del Sector Público¹¹ (DGPMSP). La Ley de Presupuesto del 2003, autorizó al gobierno nacional a suscribir convenios con los gobiernos regionales y locales para transferirles los proyectos de inversión pública de alcance regional y local. En el marco de estos convenios el gobierno nacional debe apoyar a los gobiernos regionales y locales en la gestión de los referidos proyectos.

Como podemos observar, a partir del año 2000, con el gobierno de Transición, el Estado Peruano ha concebido el planeamiento estratégico como herramienta fundamental para lograr una administración pública transparente e interactiva con la sociedad civil, pues la función primordial de la gestión pública es traducir la voluntad de los ciudadanos y de sus organizaciones, en políticas, objetivos y metas que correspondan a sus aspiraciones, en términos del desarrollo de sus capacidades para insertarse en la sociedad, de forma tal que puedan disfrutar del bienestar que ésta ha logrado y pueda alcanzar.

En este sentido el planeamiento estratégico, como un instrumento fundamental de gobierno, se relaciona de acuerdo a la normatividad vigente, con el presupuesto público y el Sistema Nacional de Inversión Pública, fortaleciendo de esta manera el desarrollo de la economía nacional. El manejo de los recursos públicos requiere de una alta dosis de racionalidad, por la gran responsabilidad que se tiene frente a la sociedad y sus órganos de control. Sin embargo el sistema tal como esta establecido debería considerar mecanismos que alcance a la mayor parte de la sociedad evitando la exclusión; tal es el caso del requisito de

¹¹ El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP), es la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública.

saneamiento físico legal de la propiedad en donde se implementaría el proyecto, pues el no cumplimiento de este requisito en algunos sectores poblacionales de escasos recursos impiden el cumplimiento de este requisito por tanto su participación activa el presupuesto participativo.

Así mismo la estructura política, económica y administrativa actual del Estado, permite que la planificación sea concertada, participativa y situacional, por lo tanto no está ajena a factores políticos, entendiendo estos factores como la confrontación de posiciones diversas que, en un régimen democrático, buscan definir y gestionar razones de interés público que son indispensables para optimizar nuestros escasos recursos.

En conclusión, el marco legal vigente, establece que el Planeamiento del Desarrollo Concertado y el presupuesto participativo forman parte de un proceso permanente a través del cual se busca entre otros aspectos¹²:

- Reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utiliza los mecanismos de democracia generando compromisos y responsabilidades compartidas.

- Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertado, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados.

¹² Instructivo N° 001-2004-EF/76.01. Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

- Fijar prioridades del gasto público, con énfasis en la inversión pública, garantizando la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada y estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos declarados viables bajo las normas técnicas y procedimientos establecidos en la Ley de N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos del Plan de desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y las obligaciones que los ciudadanos tienen, como contribuyentes y como actores, en el funcionamiento del Estado y el desarrollo sostenible del territorio donde habitan.

Dado que se ha tomado como elemento orientador para los presupuestos participativos y el desarrollo local, los Planes de Desarrollo Concertados; consideramos que es necesario seguir reforzando la interrelación entre los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales tanto a nivel provincial como distrital y que éstos se desarrollen de manera articulada. Así mismo resulta necesario que las acciones a realizar en cada nivel de gobierno, consideren la visión nacional, regional y local; y que tengan en cuenta también los acuerdos adoptados en sus talleres y las propuestas concertadas en sus propios procesos participativos a fin de que se produzca una retroalimentación entre los mismos.

2.3. LOS PROCESOS DE PLANIFICACION EN EL PERU

En nuestro país, los procesos de planificación concertada entre ellos el proceso de presupuesto participativo, no son nuevos instrumentos de gestión en el Perú, existen algunas experiencias que se inician desde los años 80', pero cobran mayor fuerza a partir de mediados de los 90s, dotando de una experiencia valiosa a los actores locales que

estuvieron involucrados en estos procesos, sin embargo éstos no siempre han estado asociados a un Plan de Desarrollo de la localidad ni lograron iniciar procesos de articulación, manteniéndose como experiencias aisladas.

Carlos Grey, en su obra Presupuesto participativo Metodologías y herramientas al alcance (2003), señala que los procesos locales de desarrollo en marcha son cuatro: la planificación del desarrollo, la concertación local, el presupuesto participativo y la vigilancia social, tal como se puede ver en el siguiente gráfico.

GRAFICO 3



Planificación del Desarrollo

En el Perú, se dio inicio a los procesos participativos de planificación del desarrollo en diversos gobiernos locales y regionales, constituyéndose en una de las principales formas de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y en un nuevo mecanismo de participación ciudadana.

Estas iniciativas de planificación del desarrollo asumieron un criterio metodológico generalizado: construir una visión de desarrollo y hacer un análisis estratégico con la técnica FODA, sustentados en el aprovechamiento de sus oportunidades, el desarrollo de sus

fortalezas y la superación de sus debilidades, que les permitió y les permite identificar objetivos estratégicos para las localidades.

Concertación Local

La concertación local a través de mesas, comités y otros espacios fue la principal forma de organización para gestionar los planes de desarrollo. Cajamarca, en el norte del país, Huanta en el centro, el de Ilo en el sur y el de Villa El Salvador en Lima, fueron localidades donde se desarrollaron muchas experiencias de concertación local.

Inicialmente en el país, surgieron los procesos de concertación, como consecuencia lógica de la participación local, que originaron espacios para la ejecución y gestión de los planes, los que fueron llamados mesas de concertación, comités multisectoriales, comités de gestión, concejos de desarrollo, etc.

Tomando como referencia la experiencia exitosa de Porto Alegre (Brasil, 1989) En el distrito de VES, en el año 1999 se inicia un nuevo proceso de concertación para la construcción de su tercer Plan de Desarrollo Distrital. Se generan una serie de instancias de la sociedad civil que debían permitir canalizar las propuestas de la comunidad en su conjunto. En el año 2000, con los objetivos estratégicos definidos en forma colectiva se inicia la aplicación anual del presupuesto participativo (Llona, 2003).

En el año 2001, el ex-Presidente Valentín Paniagua, a nivel de gobierno central, promueve un nuevo proceso de concertación, a través de un decreto supremo que da lugar a las

Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza¹³, con el fin de concertar, mediante consenso, sobre la forma mas transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada región, provincia y distrito del país, y cuya principal actividad fue elaborar planes de desarrollo.

Presupuesto Participativo

Una vez elaborado de manera colectiva la visión de desarrollo, se le expresa en un plan de desarrollo integral y la población se compromete a su ejecución y gestión, así como a promover espacios de concertación (mesas de concertación). Se espera que la población desee conocer y decidir sobre el gasto público, es decir que la población determine dónde serán hechas las inversiones, cuáles serán las prioridades, que obras y que acciones deben ser desarrolladas por el gobierno local.

Los procesos de PP se iniciaron hace varios años con el ánimo de democratizar las decisiones acerca del gasto público y la transparencia de los gobiernos locales. Ricardo Verástegui de “Vigilancia Ciudadana”, Lima, Perú, 2003, manifiesta que en 1993, aparece formalmente el presupuesto participativo en el Perú, en el distrito de Limatambo, provincia de Anta, departamento del Cusco.

La provincia de Ilo, en el año 1999, luego de un largo historial de prácticas participativas, se desarrolló otra nueva experiencia de presupuesto participativo hasta el año 2002, la gestión municipal de esta provincia sureña se caracterizó por darle énfasis a la planificación del desarrollo de la ciudad con la participación activa de la población. (Grey, 2003)

¹³ El 18 de enero del 2001 se instala la MLCP. Se han constituido 26 mesas en los 24 departamentos y en la prov. const. Del callao. En Lima se formaron dos mesas, una para Lima Metropolitana y otra para provincias. Además, hay otras 160 mesas provinciales y 570 mesas distritales.

Vigilancia Social

Calos Grey, define la vigilancia social como el control, la evaluación y el seguimiento que realiza la ciudadanía sobre los acuerdos políticos y sobre la gestión pública, se complementa al de fiscalización, al abrir un canal a la sociedad civil para ejercer una labor de seguimiento más específico sobre el cumplimiento o no de acuerdos, compromisos y decisiones que el Estado ha asumido.

La vigilancia social permite hacer el seguimiento de todo el proceso de desarrollo local, planteando que las organizaciones de la sociedad civil implementen un sistema de vigilancia, a través de las mesas de concertación, entre otros.

En localidades donde el plan de desarrollo se ha realizado de manera participativa o donde se han generado procesos de concertación, la vigilancia es otro de los procesos participativos que surgen como consecuencia de lo anterior, incorporando a la cultura de ciudadana de la población y a la clase política social.

La vigilancia ciudadana, aparece frente a la agudización de la corrupción en el manejo de los recursos públicos, durante el gobierno de Alberto Fujimori. La experiencia más relevante es la llevada a cabo por la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC), que durante los años 1998 - 2000 realizó un proceso de vigilancia ciudadana al Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), y que tuvo como resultado una clara incidencia en la mejora de la calidad, cantidad, el sistema de almacenamiento y distribución de los productos suministrados en los comedores (Verástegui, 2003).

CAPITULO III.

FORMULACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERU

3.1. UN PASO PREVIO A LA FORMALIZACIÓN Y APLICACIÓN OBLIGATORIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO LOCAL EN EL PERU: DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR

En el 2003, Juan Carlos Cortázar, docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo, presenta la experiencia correspondiente al diseño y operación del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador (VES), entre el año 2000 e inicios del 2002.

Martín Pumar, alcalde electo del distrito cumple su promesa electoral y hace realidad la iniciativa del alcalde anterior de elaborar un nuevo Plan Integral de Desarrollo (PID), poniendo especial énfasis en la necesidad de construirlo de la manera más participativa posible. Ello respondía al diagnóstico que señalaba la necesidad de promover y fortalecer la participación vecinal en el gobierno del distrito, aún cuando la participación de las organizaciones vecinales era una práctica tradicional en Villa el Salvador, ésta se debilitó en los último años como resultado de la violencia política y por la acción clientelista del gobierno central durante los años 90.

El proceso se inicia en Febrero del 1999; cuando mediante acuerdo de Alcaldía, se constituye un Comité Técnico que asistiría al alcalde¹⁴ en el proceso de elaboración del PID, en el cual participaron el Alcalde, funcionarios municipales y las ONGs: DESCO, Calandria y FOVIDA. Los regidores, no mostraron un apoyo decidido al proceso ni formaron parte del Comité. El 11 de Diciembre de 1999, se aprueba un nuevo PID¹⁵ y se decide acoger la propuesta hecha por las autoridades municipales de poner en marcha el presupuesto participativo 2000, como instrumento para la implementación del mismo.

Se diseña el método de implementación del proceso de presupuesto participativo, definiendo el monto de los recursos a utilizar y los mecanismos de concertación para que los pobladores tomaran decisiones sobre el presupuesto asignado. Se optó por destinar dos millones de nuevos soles tomados del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), dicha suma representaba solo el 36% del total de gastos en obras e inversiones considerado en el presupuesto anual para el año 2000. Se decidió utilizar 8 zonas territoriales que se habían definido para la elaboración del PID. Se planteó que cada zona debía evaluar y priorizar sus demandas, las mismas que serían contrastadas con la de otros barrios para así concertadamente presentar un conjunto de peticiones a la municipalidad.

Al convocar a los talleres, los miembros del Equipo Técnico se enfrentaron a la desconfianza de los pobladores que cuestionaban el proceso al igual que a las diferentes formas de ver al presupuesto participativo, a la presión de la población por incorporar sus obras en el presupuesto, a no saber cuál era el paso siguiente, pues no tenían guías de trabajo ni ideas de los costos de las obras propuestas y a la falta de experiencia de los

¹⁴ Apenas cincuenta días después de haber asumido el cargo el mencionado alcalde.

¹⁵ El nuevo PID se inscribía en la larga tradición de planificación que el distrito tenía desde la década de los 70, pues anteriormente el distrito había contado con dos Planes aprobados en 1975 y 1988. La particularidad del PID 2000- 2010 era que había sido elaborado y aprobado mediante un inusual proceso de participación vecinal

miembros de los comités para negociar recursos con otros grupos residenciales. Las ONGs habían desarrollado una metodología general para la realización de los talleres pero los canales de comunicación no siempre funcionaban y las orientaciones metodológicas usualmente se impartían de manera oral. Mientras la realización de los talleres avanzaba algunos regidores, preocupados por el avance de un nuevo mecanismo que no les permitía decidir directamente sobre las obras públicas, intentaron desacreditar el proceso.

Los ingresos por transferencias del FONCOMUN, comprometidos para el proceso participativo no estaban disponibles en la caja municipal, por lo que se optó en pedir un préstamo al Banco de la Nación por los dos millones de soles acordados, que se pagaría durante el año con parte de las transferencias mensuales del FONCOMUN.

Una vez identificadas las obras a realizar en cada zona territorial. Se nombró un responsable en cada territorio y un equipo central de ingenieros y contadores que debían explicar a los pobladores los posibles costos de las obras que se proponían. Lamentablemente los miembros de este equipo no recibieron ninguna instrucción específica sobre cómo modificar su sistema actual de trabajo que implicaba el contacto directo con la población, siendo difícil para ellos discutir con gente que a veces no podía entender los temas técnicos y que en algunos casos estaban tomando decisiones no muy cómodas. El volumen tan elevado de actividades, obligo a incrementar el número de horas de trabajo, personal y realizar labores fuera del área de experiencia del personal.

La metodología del presupuesto participativo establecía que el 80% de los costos serían cubiertos con presupuesto municipal, mientras que el 20% restante sería cubierto con aportes de los pobladores (materiales y prestación de servicios).

La inexperiencia y los procedimientos de adquisición del sector público que obligaban a realizar concursos públicos con plazos rígidos y que muchas veces no coincidían con los programas de ejecución de las obras, generó continuos enfrentamientos entre diferentes direcciones municipales por la fuerte presión de los pobladores para acelerar el ritmo de ejecución de los trabajos.

Un problema adicional fue la ausencia de proveedores, dentro del distrito, que cumplieran con los requisitos legales para presentarse a los concursos, pues los establecimientos que proveían materiales para los trabajos del distrito eran pequeños y tenían una administración muy rudimentaria, por esto, los bancos les negaban las cartas fianza, requisito indispensable para contratar con el Estado.

A los pobladores les costaba mucho comprender estos retrasos, pues estaban acostumbrados a construir informalmente, sin considerar reglamentos y plazos rígidos para la ejecución de las obras. Los retrasos exacerbaban su desconfianza pero también su actitud vigilante hacia el proceso, sobre todo en lo relativo al precio de los productos y a su correcta entrega. La administración municipal concluyó la ejecución de todas las obras previstas con un importante retraso, y conforme éstas iban concluyendo, se organizó en la mayor parte de territorios reuniones de **rendición de cuentas**, otra actividad que resultó ser totalmente novedosa para sus miembros y para la población misma. La **rendición de cuentas elevó la credibilidad** del presupuesto participativo, al mismo tiempo que generó expectativa por el proceso a iniciarse en el año 2001.

3.1.1. INSTITUCIONALIZANDO LA METODOLOGIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Hacia septiembre del año 2000 los miembros del Comité Técnico en VES hicieron una evaluación de medio término del presupuesto participativo. Los representantes de las ONGs fueron bastante críticos, enfatizando que el presupuesto participativo había cobrado vida propia, centrado en la ejecución de obras en lugar de ser un mecanismo para generar mayor compromiso de los vecinos con la perspectiva de desarrollo distrital contenida en el PID.

La propuesta de continuar con el presupuesto participativo fue presentada a los Regidores, los que tuvieron una reacción muy negativa, amenazando con no ofrecer el apoyo político necesario, pues entre otras cosas, el proceso había sido conducido por los funcionarios municipales y las ONGs al margen de las autoridades políticas electas. Finalmente, en abril del 2001 la presión de las ONGs obligó a la municipalidad a elaborar una Ordenanza Municipal que reglamentara el proceso y formuló un plan de acción para mejorar la metodología y poner en marcha el presupuesto participativo del 2001. Los regidores, quienes exigieron mayor control del proceso por parte del Consejo Municipal, lograron cambiar las funciones y el nombre del Comité Técnico por Comité Consultivo.

Se aprobó la Ordenanza Municipal que establecía las fases del presupuesto participativo, las instancias participantes y un conjunto de reglas de juego relativas a la conformación de los Comités Territoriales, la asignación de recursos y la rendición de cuentas. Esta propuesta recogía la metodología desarrollada a inicios del 2000. Posteriormente se elabora y aprueba el Reglamento que establecía como recursos anuales del presupuesto participativo el 35% de las transferencias del FONCOMUN, con la idea de que se incrementen en el futuro. Aunque ambos documentos pusieron énfasis en identificar con

claridad las instancias de decisión política y vecinal del proceso, no hicieron referencia alguna a los cambios operativos que las Direcciones Municipales habían implementado a lo largo del año 2000.

3.1.2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2001 Y LA PERDIDA DE CREDIBILIDAD DEL PROCESO

Avanzado el segundo semestre del 2001, la municipalidad de VES convocó a la realización de los talleres de priorización, la existencia de una metodología más definida y plasmada en la Ordenanza sobre el presupuesto participativo y su Reglamento, facilitó mucho la tarea en comparación a lo ocurrido el año anterior. Los Comités Territoriales ya estaban constituidos en casi todas las zonas, la normativa aprobada permitía elegir a sus directivos con menos conflictos que en el pasado, en las direcciones municipales los sistemas de trabajo se encontraban parcialmente adaptados al proceso participativo gracias a los cambios introducidos a lo largo del año anterior. La población y sus dirigentes que habían observado resultados positivos del presupuesto del año anterior, demostraron mayor interés y expectativa por el proceso además de contar con mayor capacidad de exigir información precisa y resultados rápidos.

Sin embargo, la demora de varios meses que la municipalidad había tenido en convocar al presupuesto participativo 2001 y el conflicto al que entraron las prioridades del presupuesto participativo con las prioridades que provenían de las ofertas electorales de 1999 y de otras obras ofrecidas luego por el alcalde y los regidores en un año de campaña electoral, empezaban a tomar cuerpo. El resultado fue que la ejecución de la mayor parte de las obras priorizadas por los Comités Territoriales no se inició. Esto desacreditó aún más el proceso en marcha, pues pobladores y dirigentes comenzaron a reclamar sus obras. Se continuó la

ejecución de los Presupuestos Participativos correspondiente a los ejercicios del año 2000 y 2001, pero siendo este un año electoral no hubo ya posibilidad alguna de que se realizaran los talleres de priorización de obras para el 2002. Así, en la práctica, no se realizó Presupuesto Participativo 2002.

3.2. AVANCES Y RESULTADOS DE LA APLICACION FORMAL Y OBLIGATORIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO LOCAL EN EL PERU

Así como en el Distrito de Villa El Salvador, en diferentes lugares del país, los presupuestos participativos han sido experimentados en algunas localidades con el apoyo y cooperación de ciertas entidades y organizaciones, convirtiéndolo en una herramienta de gestión e instrumento de programación económica y social que permitió procesar cuantitativamente, en un escenario fiscalmente restrictivo, las crecientes demandas sociales (especialmente en materia de inversión) y los compromisos de los distintos actores (públicos y privados) para su atención progresiva a lo largo de los siguientes años en consideración a los acuerdos adoptados.

Con la aprobación de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento –ver Cap. I, referido a Marco Normativo - se da inicio a la modificación en la relación Estado – ciudadano, con la elaboración de los presupuestos en el marco de un proceso abierto y participativo, que ha permitido conciliar de una manera concertada las preferencias de la ciudadanía y las prioridades del gasto público a cargo de las entidades regionales y locales. El proceso a ido ampliándose y madurando, pues se inició como una “Operación Piloto para el Planeamiento y Programación Participativa del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003 en materia de gastos de inversión”, involucrando únicamente a 9 Gobiernos Regionales (en ese momento Consejos Transitorios de Administración Regional) y que al

2005 involucra a los 26 Gobiernos Regionales y a las 1829 municipalidades provinciales y distritales del país (MEF, 2005).

3.2.1. OPERACIÓN PILOTO PARA EL PLANEAMIENTO Y PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2003

Con la aprobación del Instructivo N° 001-2002-EF/76.01, a través del cual se dieron las pautas para el Desarrollo de la Operación Piloto de Planeamiento y Programación Participativa del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003 en materia de gastos de inversión, se da inicio al proceso de programación del Presupuesto del Sector Público correspondiente al año fiscal 2003, introduciendo cambios metodológicos importantes en el presupuesto y planeamiento participativo, en el cual participaron todos los departamentos del país. Con ello se permitiría a los ciudadanos a participar en el proceso de asignación de los recursos públicos y en las demás decisiones de gobierno de importancia para el futuro de su comunidad.

Se determinó la restricción presupuestaria global de recursos que por la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios se destinarían para los proyectos de inversión de alcance regional y local; estimándose a nivel regional un monto global de S/. 1 294 millones. Se calculó los niveles de pobreza (ponderando la tasa de severidad de la pobreza¹⁶ con la población de cada región), de cada región para determinar los montos de recursos correspondientes a cada una de ellas – por primera vez en el Perú se asignó los Gastos de Capital a nivel regional bajo un criterio de pobreza explícito -.

¹⁶ determinado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del último trimestre del año 2001

Calificaron en la Operación Piloto, 9 de los 24 departamentos: Amazonas, Huanuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín; a los cuales se les había asignado S/. 433 millones (de acuerdo a su nivel de pobreza); de este monto, a diciembre del año 2002, estos 9 departamentos comprometieron S/. 217 millones (atendiéndose progresivamente a partir del mes de agosto del 2003) para financiar la ejecución de los proyectos priorizados y calificados como viables de acuerdo al Sistema Nacional de Inversión Pública.

3.2.2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2004

La Dirección Nacional del Presupuesto Público, da inicio al proceso de presupuesto participativo 2004, con la aprobación del Instructivo N° 002-2003-EF/76.01, estableciéndose en ella los lineamientos y pautas metodológicas que permitirían orientar a los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales a nivel provincial y distrital, en la priorización de manera participativa y concertada sus gastos con especial incidencia en el gasto de inversión.

A partir del año 2004, los gobiernos regionales y locales deben presentar a la Dirección de Programación de Presupuesto Público, un documento conteniendo los aspectos más relevantes de la forma cómo se llevó a cabo el proceso de presupuesto participativo en su jurisdicción, así como registrar éstos en el Aplicativo Informático Interactivo que en ese año se puso a disposición de dichos niveles de gobierno.

Los 24 Gobiernos Regionales, además de la Municipalidad Metropolitana de Lima cumplieron con presentar la información respecto a los proyectos priorizados en sus procesos participativos; a nivel local, 876 municipalidades, entre provinciales y distritales cumplieron con remitir los resultados de su proceso de presupuesto participativo a través de

los documentos que presentaron y 791 a través del Aplicativo Informático antes mencionado, lo cual representa un porcentaje de cumplimiento en la presentación de sus presupuestos participativos de 48% y 43%, respectivamente.

De acuerdo a la información remitida por los gobiernos regionales, fueron priorizados en los Procesos regionales, 1405 proyectos por un monto total de S/. 698 millones, de los cuales, el 26% de proyectos se estaban ejecutando, 21% eran nuevos y declarados viables y el 53% restante, proyectos que se encontraban en proceso de viabilidad.

A nivel local, mediante el análisis de la información remitida a través del Aplicativo informático, se observó que las municipalidades priorizaron un total de 1089 proyectos de ámbito provincial y 4989 de ámbito distrital relacionados básicamente a las funciones Transporte (Construcción y mejoramiento de vías de comunicación), Salud y Saneamiento (Agua potable y desagüe); y Educación y Cultura (construcción de centros educativos).

En cuanto a los montos destinados al financiamiento de los Proyectos de Inversión priorizados en el ámbito local, se ha podido determinar que la mayor parte de recursos están orientados a financiar proyectos de muy pequeña envergadura. La fragmentación en el gasto de las municipalidades se explica en muchos casos, por la presión que ejercen los mismos agentes participantes hacia las autoridades para la programación y la realización de obras muy pequeñas que a largo plazo generan escaso impacto. De los 6078 proyectos priorizados por las municipalidades provinciales y distritales que remitieron la información, 25% de ellos corresponden a proyectos de menos de S/. 20 000, y 18% a proyectos entre S/. 20 001 y S/. 40 000; siendo las principales Fuentes de Financiamiento previstas para la ejecución de dichos proyectos las provenientes del Fondo de Compensación Municipal y de Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales.

3.2.3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005

En cumplimiento de la ley marco de Presupuesto participativo se elaboró el Instructivo N° 001-2004-EF/76.01 para el Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. Adicionalmente se estimó conveniente para el inicio de este proceso, establecer un cronograma de trabajo conteniendo plazos máximos para la realización de las distintas fases del proceso participativo

Para el desarrollo del Proceso Participativo 2005, la Dirección Nacional del Presupuesto Público puso a disposición de los gobiernos regionales y locales un Aplicativo Informático Interactivo al cual ambos gobiernos tienen acceso¹⁷ para el registro y la difusión sistemática de cada una de las fases del proceso, desde la preparación del mismo hasta la rendición de cuentas. Del mismo modo esta herramienta permite dar a conocer la normatividad e información vinculada al proceso.

Dentro de las acciones previstas en el cronograma y sugeridas en el Instructivo N° 001-2004-EF/76.01, se desarrolló un programa de Seminarios (también realizados en el proceso 2004) a nivel nacional, permitiendo difundir los avances en la ejecución presupuestaria 2004 y dar lineamientos para el proceso correspondiente al año 2005. Estuvo dirigido a las autoridades de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, miembros de los Consejos de Coordinación Regional y Local y funcionarios responsables de las áreas de Planificación, Presupuesto e Inversiones, en su calidad de agentes participantes del proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo. Asistieron alrededor de 3700 participantes.

¹⁷ Este aplicativo puede ser visualizado a través de la página Web del Ministerio de Economía y Finanzas

Adicionalmente se ha difundido una serie de orientaciones mediante Comunicados y Oficios Circulares, a través de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, para apoyar la transparencia de este ejercicio, impulsar el proceso participativo y asegurar una amplia y adecuada participación de la población en la definición de las prioridades de gasto de los recursos públicos en las distintas localidades.

Según lo dispuesto por la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento, alrededor de 15 de los 25 Gobiernos Regionales¹⁸ cumplieron con publicar sus reglamentos correspondientes al Proceso Participativo 2005, para dar inicio a sus respectivos procesos. En el caso de los Gobiernos Locales, se hace difícil determinar una cifra, sin embargo, de acuerdo a los registros obtenidos del Aplicativo Interactivo, se estima que no todas las municipalidades han cumplido.

Se constituyeron todos los Consejos de Coordinación Regional, mientras que a nivel local, los Consejos de Coordinación Local tuvieron algunas dificultades, principalmente, por los requisitos que tienen que cumplir las organizaciones sociales para su inscripción y por las proporciones de representación que se establecen en la Ley Orgánica de Municipalidades; no obstante el proceso se inició, pues de acuerdo a los lineamientos de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, se ha indicado que aquellos Gobiernos Locales que no hubieran aún conformado sus respectivos Consejos de Coordinación Local debían establecer los mecanismos pertinentes que aseguraran una amplia participación en el proceso, tanto de los Alcaldes –distritales o de centros poblados según correspondiese– como de la sociedad civil organizada o no organizada.

¹⁸ Grupo Propuesta Ciudadana. Nota N° 33. Junio 2004

Un aspecto importante respecto a los resultados alcanzados, es que se ha establecido una mejor articulación entre los planes y los presupuestos así como la relación entre los distintos niveles de gobierno, contribuyendo con ello al ordenamiento de sus competencias al haberse coordinado en diferentes grados el Plan de Desarrollo Concertado distrital con el Plan de Desarrollo Concertado provincial y éste a su vez con el Plan de Desarrollo Concertado Regional y viceversa.

A través del Aplicativo Interactivo, se ha difundido: el planteamiento de los problemas según ámbito territorial, las posibilidades de desarrollo del área territorial correspondiente en función a recursos y capacidades, los trabajos realizados para la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertados, las acciones previstas para la difusión y convocatoria al proceso, la aprobación del Reglamento para el proceso de identificación y acreditación de agentes participantes. Del mismo modo se da a conocer el desarrollo de los talleres de trabajo, la elección de los Comités de Vigilancia y Control del Presupuesto, la gestión de los gobiernos regionales y locales, la adopción de acuerdos respecto a la priorización de las acciones a ejecutar en el año 2005 y años siguientes según importancia de los proyectos, las acciones conducentes a la sustentación del proceso y finalmente a la presentación del documento a las instancias pertinentes y la difusión de los resultados alcanzados concertadamente.

A nivel regional, los representantes de los Concejos Municipales (24%) han tenido una mayor presencia en los trabajos realizados en la programación participativa, le siguen en orden de importancia, los representantes de otras agrupaciones sociales con una participación de 12%, las Asociaciones Civiles con 6%, los Organismos No Gubernamentales de Desarrollo y los Organismos e Instituciones Privadas representaron 5% cada una.

A nivel provincial como distrital, las juntas o comités vecinales representaron el 24% y el 16% del total de participantes, las agrupaciones sociales un 11% en el ámbito provincial y 9% en el ámbito local, mientras que las asociaciones civiles un 6 y 9% respectivamente. Cabe destacar que los Procesos Participativos llevados adelante por las Municipalidades Distritales convocaron un 12% de comunidades campesinas, nativas, indígenas o afro peruanas, mientras que a nivel provincial sólo un 5%.

Una particularidad del proceso es que esta vez se consideraron los aportes de la participación del sector privado, sociedad civil y población organizada en el financiamiento de las acciones priorizadas resultantes del Proceso Participativo. De acuerdo a la información recibida, los aportes por dichos conceptos ascienden a S/. 1,3 millones, un 0,2% del total de los recursos que financiarían dichos proyectos y básicamente corresponden a mano de obra.

A nivel regional se puede apreciar que los recursos considerados para el financiamiento de los proyectos priorizados en el Proceso Participativo están orientados en un 37% a proyectos nuevos y el 63% restante a proyectos que se encuentran actualmente en ejecución, lo cual muestra la importancia que ha tenido en el proceso, la continuación o culminación de los proyectos actualmente en ejecución y el 18% restante a proyectos con estudios no aprobados.

A nivel local, se puede apreciar que los proyectos de inversión priorizados durante el Proceso Participativo, se financian tanto a nivel provincial como distrital, con recursos del Fondo de Compensación Municipal y del Canon y Sobre canon. A nivel provincial se ha previsto financiar los proyectos priorizados en un 79% con dichas Fuentes de Financiamiento; y a nivel distrital en un 68%.

De acuerdo al ámbito de incidencia de los proyectos priorizados en el Proceso Participativo a nivel local, de los 9729 proyectos registrados por las municipalidades en el Aplicativo Interactivo, un 53% son proyectos de incidencia distrital rural y 38% distrital urbano, mientras que sólo 8% son proyectos de ámbito provincial y 1% de ámbito regional.

Asimismo, el 88% de los proyectos priorizados en el proceso constituyen proyectos nuevos y 12% se refieren a proyectos que se encuentran actualmente en ejecución. Al respecto, es necesario mencionar que el 78% de los proyectos nuevos han sido propuestos por los agentes participantes durante el proceso mientras que un 10% constituyen proyectos con estudios a nivel de perfil aprobado, es decir proyectos propuestos por la Municipalidad y priorizados por los agentes participantes durante el proceso participativo.

De acuerdo a la información recibida en el MEF sobre los avances de la programación participativa de los presupuestos por los gobiernos locales, tanto a nivel provincial como distrital, se puede apreciar que los proyectos que concentran los mayores recursos están vinculados principalmente a las funciones de Transporte, Salud y Saneamiento y Educación y Cultura, en ese orden de importancia, tanto a nivel provincial como distrital.

3.3. CRITICAS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PERU

Entre los críticos al proceso de descentralización tal como se ha llevado acabo en el Perú, tenemos a Romeo Grompone (2005) quien señala que la lógica de la descentralización, concibe a una sociedad civil situada en una suerte de tercer espacio en la que los actores están abiertos a un diálogo en igualdad de condiciones, poco dispuestos a establecer jerarquías rígidas, comprometidos con los valores cívicos y sensibles a la situación de los

excluidos, tomando decisiones que no afectan a las principales políticas públicas –ya que entienden que escapan a su ámbito de influencia- sino aquellas que se supone que van a tener impacto en los más postergados.

Sin embargo, señala que la realidad es otra y ésta se ve reflejada en las protestas y presiones a las autoridades, en los enfrentamientos al interior de comunidades y de unas con otras. Esto debido a las condiciones de pobreza o extrema pobreza y la disputa por la asignación de los escasos fondos que asigna el Estado¹⁹.

Grompone señala, que en las sociedades donde destacan las relaciones de élite, en donde los actores que formulan y debaten propuestas defienden sus intereses o prioridades, los consejos regionales o las alcaldías provinciales se convierten en cómplices de empresas o de una organización y pierden el rol de autoridad que regula, arbitra y que formula propuestas de políticas y desarrollo local y regional. Por otro lado, están los representantes de la sociedad civil que personifican específicamente a un grupo minoritario, lo que hace que las personas en el cargo den cuenta entre si mismos o ante un pequeño grupo de su confianza; esto les lleva a dar campo libre para la toma de decisiones arbitrarias y desconocidas.

Siendo más específico, Grompone señala en relación al presupuesto participativo lo siguiente: *“los presupuestos participativos son probablemente la iniciativa que pretende producir cambios más radicales en lo relativo a la presencia de la sociedad en la toma de decisiones en el contexto del proceso de descentralización. Con ellos (los presupuestos participativos) se aspira a superar la tendencia de la población a promover demandas dispersas y reivindicar la formación de un interés general compartido, construyendo una*

¹⁹ Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

esfera pública en la que predominen los comportamientos orientados a la deliberación en la que intervienen el conjunto de ciudadanos en condiciones de igualdad. Por lo que era necesario evitar los excesos de reglamentarismo, buscando las mejores formas de propiciar la participación de la ciudadanía, atendiendo las particularidades de cada realidad considerada y rescatando as experiencias anteriores que se han hecho por la comunidad organizada o por las autoridades”.

Este autor recalca, que no se puede pautar de modo uniforme la participación a nivel de cada distrito, desde las existentes en las zonas rurales a las grandes aglomeraciones de los nuevos barrios populares, y otro tanto ocurre en cada provincia o región. Los presupuestos participativos afrontan, entre otros, el problema de articular sus instancias distritales, provinciales y regionales. Es improbable lograr el eslabonamiento entre ellos por lo perentorio de los plazos.

Carlos Franco (2004) es otro de los críticos de la forma como se ha llevado a cabo el proceso de descentralización y participación ciudadana. Él refiere, que era necesario hacer un enfoque realista de la situación que presentaba el país antes del inicio del proceso de descentralización; este enfoque debía considerar las radicales reformas neoliberales del ex presidente Alberto Fujimori que debilitaron los poderes políticos y organizativos del estado, la sociedad (y los de sus respectivos actores) y la ya muy relativa autonomía política y económica del país. Así mismo habrá que considerar los cambios introducidos en el formato de actores, intereses y reglas que regulan las relaciones internas estado-sociedad por las nuevas formas dependientes de inserción del país en el orden capitalista mundial inauguradas en los años noventa.

Un enfoque realista, refiere Franco, exigía combinar la promoción y el logro de cambios en las políticas económicas y sociales del gobierno y el apoyo a los espacios institucionales para la concertación y participación ciudadana; esto hubiese vislumbrado por una parte los obstáculos que enfrentaría el desarrollo de las reformas y, por otra, la efectiva capacidad política de que dispondrían sus promotores para superarlos. Sin embargo lo que se dio fue la formulación y casi imposición de los protocolos técnicos, los techos presupuestales, la poca y desigual capacidad del gobierno local y su equipo técnico (en este caso) para cumplir las decisivas funciones que la ley le señala en términos de conducción política y promoción de desarrollo de sus localidades. De igual manera se dejó entrever la escasa capacidad real y efectiva de las poblaciones y organizaciones locales y provinciales para incidir, de modo significativo, en la determinación de proyectos u obras y/o en la distribución más equitativa de los recursos públicos.

Las iniciales expectativas de disposición por parte de la población, para expresar sus demandas e influir en las decisiones políticas, no fue como se preveía, debido a la extrema fragmentación, heterogeneidad, informalidad y asimetría de las organizaciones sociales y por ende el de la sociedad civil que conforman y que se constata en la extrema irregularidad de su funcionamiento.

Franco refiere que las decisiones serán vinculantes en la medida que el proceso se haya extendido y gane una legitimidad, objetivo que no se logra en el caso peruano pues la intervención social y la técnica se toman en cuenta pero actúan de modo dissociado. Señala también que el asunto a resolver es la intervención ciudadana desde el inicio del proceso y una interacción entre comunidad y gobierno en todas las instancias de decisión, ejercicio que no se cumple.

Finalmente exhorta a prescindir de una actitud reglamentarista, estableciendo sólo unos pocos criterios a seguir de modo que permita adaptar la propuesta a las realidades de cada contexto, que es lo que corresponde hacer cuando nos encontramos ante una sociedad extremadamente heterogénea.

CAPITULO IV.

LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2006 EN EL DISTRITO DE PUENTE PIEDRA

4.1. ASPECTOS GENERALES

Sobre la base de la experiencia compartida en el distrito de Puente Piedra, que a su vez representa la fuente de inspiración para la elaboración de la presente monografía, presentamos a manera de casuística, el proceso del Presupuesto Participativo 2006 en el mencionado distrito.

Puente Piedra está ubicado en la parte norte de la ciudad de Lima. Sus límites territoriales son:

Norte: Distrito de Ancón y Santa Rosa

Sur: Distrito de los Olivos y Comas

Este: Distrito de Carabaylo

Oeste: Distrito de Ventanilla. Veamos el siguiente mapa:

GRAFICO 4

MAPA DEL AMBITO DE TRABAJO



El primer distrito constituido políticamente en el Cono Norte fue San Pedro de Carabayllo, en 1825, abarcando todo lo que hoy es conocido como Cono Norte de Lima, posteriormente se crearían los distritos de Ancón en 1874, **Puente Piedra con Ley 5675 del 14 de febrero de**

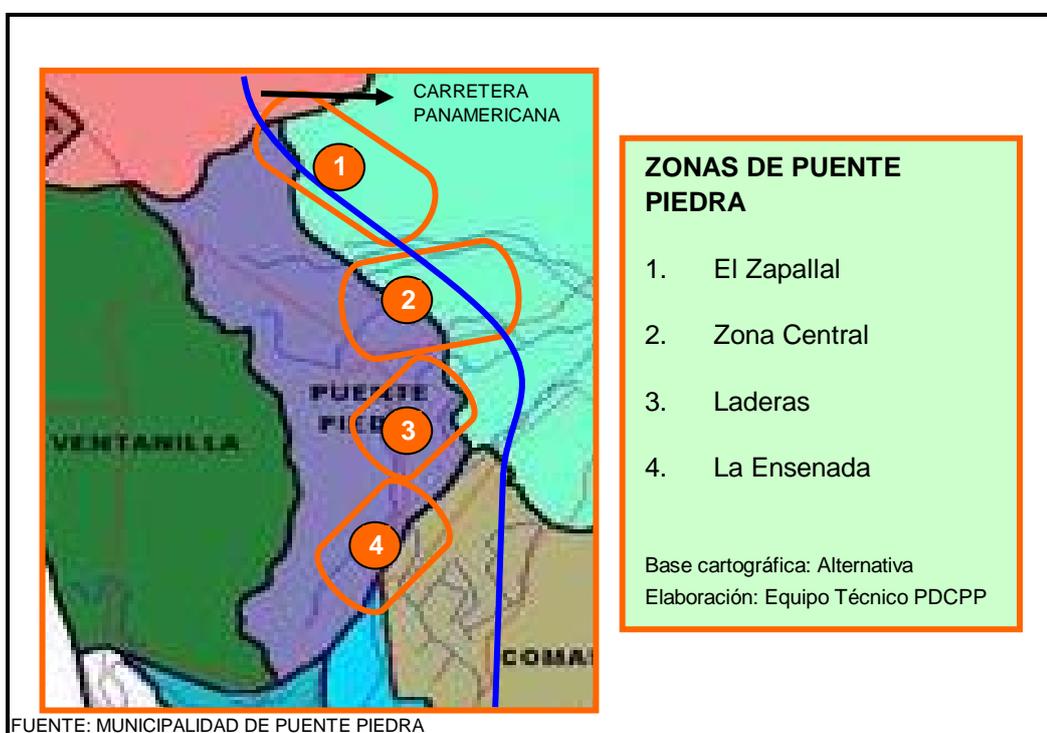
1927; San Martín de Porres en 1950; Comas en 1961; Santa Rosa en 1962; Independencia en 1964; Ventanilla en 1969 y Los Olivos en 1989.

El medio físico del distrito de Puente Piedra presenta básicamente una gran extensión de terrenos áridos, quebradas y cerros; cuenta con un apreciable porción de áreas localizadas en el valle del Río Chillón con aptitudes para la producción agrícola pero que está siendo progresivamente degradado y reducido por la dinámica ocupacional y el alto grado de contaminación del río Chillón, tanto así que actualmente el área urbana ocupa aproximadamente el 27% de la extensión total del distrito.

La Carretera Panamericana, ha generado una división del distrito en cuatro grandes zonas, que se aprecian en el siguiente mapa:

GRAFICO 5

DIVISION ZONAL DEL DISTRITO DE PUENTE PIEDRA



Puente Piedra forma parte de un grupo de distritos periféricos que debido a su ubicación en la capital de la república, son receptores de población formada por familias jóvenes, provenientes de distritos consolidados y saturados del mismo Cono Norte, Lima Metropolitana y de otros lugares del país. Este distrito, ha experimentado procesos de cambios económicos, sociales, políticos y urbanos, muchos de ellos no planificados y reflejados en los crecientes niveles de pobreza, ocupación territorial desordenada y economía desarticulada con poca capacidad de acumulación.

Las cifras oficiales que ofrece el INEI, indican que para el año 2006 (según proyecciones realizadas a partir del Censo Nacional de 1993), el distrito cuenta aproximadamente, con una población de 197,339 habitantes, con una tasa de crecimiento de 5.3 %, representando para Lima Metropolitana el 2.2 % de su población total, es decir un peso relativo pequeño de su población, pero que indica una tendencia clara al crecimiento de dicho indicador.

La deficiente infraestructura vial y la insuficiente cobertura de los servicios básicos tiene como consecuencia que las actividades de comercio y servicios, las actividades industriales y agropecuarias, principales ejes de la estructura productiva local, cuenten con bajos márgenes de rentabilidad, competitividad, rendimiento, calidad, falta de reconversión tecnológica y altos costos de producción, entre otros.

Según el Mapa de Pobreza del 2000 elaborado por FONCODES, en el distrito de Puente Piedra el 72 % de la población carece del servicio de agua potable conectado a la red, el 85.10 % no tiene acceso a una red de alcantarillado, 34.90 % no cuenta con energía eléctrica, el 86.85 % de la población no recibe una adecuada atención en salud y un 8.74 % de los alumnos tienen déficit de aulas. Otros índice según la misma fuente indican que el 9.4 % de los entrevistados se encuentran desocupados, mientras que el 57.8 % se encontraban

trabajando de manera estable o eventual, y el 39.1 % manifestó laborar de manera independiente en servicios o comercio.

Según la encuesta realizada en el distrito, con fecha en septiembre del 2003, en el marco del Plan de Desarrollo Concertado, el 66.3% de los jefes de hogar declararon tener ingresos familiares menores de 500 nuevos soles mensuales, (por debajo del costo de una canasta básica). Un 30% entre 500 y 1,000 soles mensuales y 3.7% más de mil, lo que muestra una fuerte estratificación en el distrito. Así mismo se verificó que en cuanto a educación, se carece de alternativas de formación en el nivel superior técnico y profesional de carácter público, lo que limita la oferta de recursos humanos calificados al interior del distrito. En función a estos indicadores y a los indicadores anteriormente presentados, el distrito de Puente Piedra, **es considerado uno de los tres distritos más pobres de Lima Metropolitana.**

Es por ello, que la municipalidad de Puente Piedra, asumiendo el rol promotor del desarrollo que la Ley de Municipalidades le otorga, tal como se manifestó en el capítulo I, convocó a los representantes de la sociedad civil y las instituciones de Puente Piedra²⁰ conformado por 627 comités de vaso de leche (integrados por 45,219 beneficiarios), 62 clubes de madres (con 7,440 socias), 205 comedores populares (integrados por alrededor de 20,000 comensales), sumando a ellos una apreciable cantidad de organizaciones territoriales muchas de las cuales se van agrupando por iniciativa propia alrededor de frentes territoriales de desarrollo para construir instancias de participación y concertación que permitan articular los procesos de desarrollo del distrito. También para validar su Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Puente Piedra al 2015 (en el año 2004), y realizar el proceso de presupuesto participativo del distrito para los años 2004, 2005 y 2006.

²⁰ Encuesta desarrollada en el Marco del Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Puente Piedra al 2015.

En estos últimos procesos, el gobierno local se esforzó por incorporar la visión de futuro y los proyectos identificados en el plan de desarrollo concertado, bajo el marco de la normatividad vigente presentada en el capítulo II. En síntesis, el contenido del plan de desarrollo concertado del distrito de Puente Piedra, tal como lo establece la normatividad, reconoce el carácter trascendente de la participación de la población organizada (instituciones y gremios) en todas las etapas del proceso de planificación, a fin de que puedan configurar adecuadamente sus roles y compartir sus propuestas para impulsar este proceso de cambio.

El actual proceso de planificación local en el distrito, busca impulsar la participación y concertación ciudadana, compromete la voluntad y la acción de todas las personas, organizaciones e instituciones, consensuado sus diversos intereses y reconociéndolos como protagonistas y beneficiarios del proceso de desarrollo; construyendo decisiones acerca de los objetivos comunes y las formas de alcanzarlos. Es así que el sistema de gestión del desarrollo concertado es una instancia conformado por actores sociales, asentados por residencia o trabajo en el territorio de Puente Piedra, relacionados en torno al interés compartido de desencadenar el proceso de desarrollo local.

El Sistema de Gestión finalmente, ha de posibilitar el establecimiento de vínculos sólidos entre la población, las instituciones y el gobierno local, siendo este último quien asume en su rol de promotor del desarrollo local, el soporte técnico y logístico del sistema; considerando tres componentes fundamentales: la participación ciudadana, el programa de inversiones y el sistema de evaluación y control.

El Programa de Inversiones expresa, mediante los proyectos que lo componen, los objetivos y las líneas estratégicas que el Plan de Desarrollo define desde la visión del distrito,

proporcionando el marco para orientar y racionalizar las acciones y la toma de decisiones de los diferentes actores públicos y privados. La ejecución de los proyectos de inversión estructurará y consolidará las propuestas de desarrollo del Plan, incidiendo en mejorar las potencialidades de los vecinos.

El Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, se concibe como un instrumento de regulación del Sistema de Gestión. El seguimiento o monitoreo es el rastreo permanente y periódico del proceso de desarrollo, en tanto que la evaluación y control se dirige a analizar el desempeño de los actores, los resultados y los impactos que el proceso de desarrollo y sus componentes generan, a fin de reorientarlo o fortalecerlo, brindándole además legitimidad y credibilidad al hacer transparentes las decisiones y actividades.

4.2. DESCRIPCION DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DISTRITO DE PUENTE PIEDRA²¹

4.2.1. DESCRIPCION GENERAL DEL PROCESO

El 05 de Febrero de 2005, se convoca oficialmente a nivel nacional a los gobiernos regionales y locales, para el desarrollo del proceso de Presupuesto Participativo de Gobiernos Regionales y Locales 2006, mediante la publicación de la R.D. N° 006-2005-EF/76.01 que incluye el Instructivo para el proceso correspondiente al año fiscal 2006.

En el distrito de Puente Piedra, el proceso se inicia los primeros días del mes de marzo. Después de una serie de reuniones de coordinación realizadas por el equipo técnico de la municipalidad, esta primera parte concluye con la elaboración de la Ordenanza N° 060-

²¹ Programa Modelo de Gestión del Desarrollo Local en el Distrito de Puente Piedra, 2005.

MDPP: “Instrumento legal que aprueba el Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo 2006 del distrito”, teniendo como agentes participantes:

- a. El Alcalde.
- b. Los Regidores de la Municipalidad.
- c. Los integrantes del Consejo de Coordinación Local, representantes de la Sociedad Civil.
- d. Los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil del distrito debidamente acreditadas.
- e. Los vecinos y vecinas que voluntariamente lo soliciten, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Reglamento, debidamente acreditados.
- f. Representantes de Instituciones Públicas y Privadas, debidamente acreditadas.
- g. El Equipo Técnico de la municipalidad en calidad de soporte del proceso, con voz pero sin voto y que tendrá como finalidad programar, administrar y monitorear el proceso del Presupuesto Participativo. Este equipo técnico estará conformado por los siguientes funcionarios:
 - Gerente Municipal.
 - Gerente de Planeamiento, Presupuesto y Racionalización.
 - Gerente de Desarrollo Social.
 - Gerente de Desarrollo Urbano.
 - Jefe de la Oficina de Plan de Desarrollo.
 - Jefe de la Oficina de Participación Vecinal.
 - Jefe de la Oficina de Promoción Empresarial.
 - Secretario General.

Además de las siguientes instituciones de la sociedad civil:

- ▀ Escuela Mayor de Gestión Municipal.
- ▀ Alternativa.
- ▀ Programa de Lucha contra la Pobreza en Zonas Urbano Marginales de Lima Metropolitana - PROPOLI

El Consejo de Coordinación Local (CCL), que debía participar activamente en el proceso, presentaba una situación bastante débil, pues no fue posible efectivizar la presencia de los representantes de la sociedad civil por dos razones fundamentales: la primera el vencimiento de la fecha estipulada como plazo para la presentación de los delegados y la segunda la incomodidad ante el desentendimiento y descortesía permanentes por parte de la municipalidad hacia el CCL.

El día 10 de Julio después de que se ampliara el proceso de inscripción con el fin de obtener un mayor número de participantes se da inicio de las actividades formales, de elaboración del Presupuesto Participativo 2006, el mismo que se prolonga hasta el 28 de agosto, fecha en que se firma el acta de compromiso del proceso.

4.2.2. AGENTES PARTICIPANTES

Se ejecutó una estrategia de difusión y convocatoria del proceso, orientada principalmente a las organizaciones sociales del distrito. Al cierre del proceso de inscripción alcanzan a realizar su acreditación 427 Agentes Participantes, entre ellos, representantes de diversas organizaciones sociales. Entre los principales niveles de estratificación de estos

participantes podemos observar, las macros zonas de origen: Norte (45%), Centro (42%) y Sur (13%).

Otro nivel de clasificación de los representantes es la estratificación de los agentes participantes en Organizaciones Territoriales (33%), Programas Sociales (21%), Organizaciones Sectoriales (21%), representantes del Sector Económico (4%) y Personas Naturales (21%).

En cuanto a la participación de Organizaciones Sectoriales tenemos: representantes de las organizaciones de jóvenes (70%), representantes de organizaciones del adulto mayor (4%), representantes de organizaciones educativas (12%) y representantes de los sectores económicos (14%).

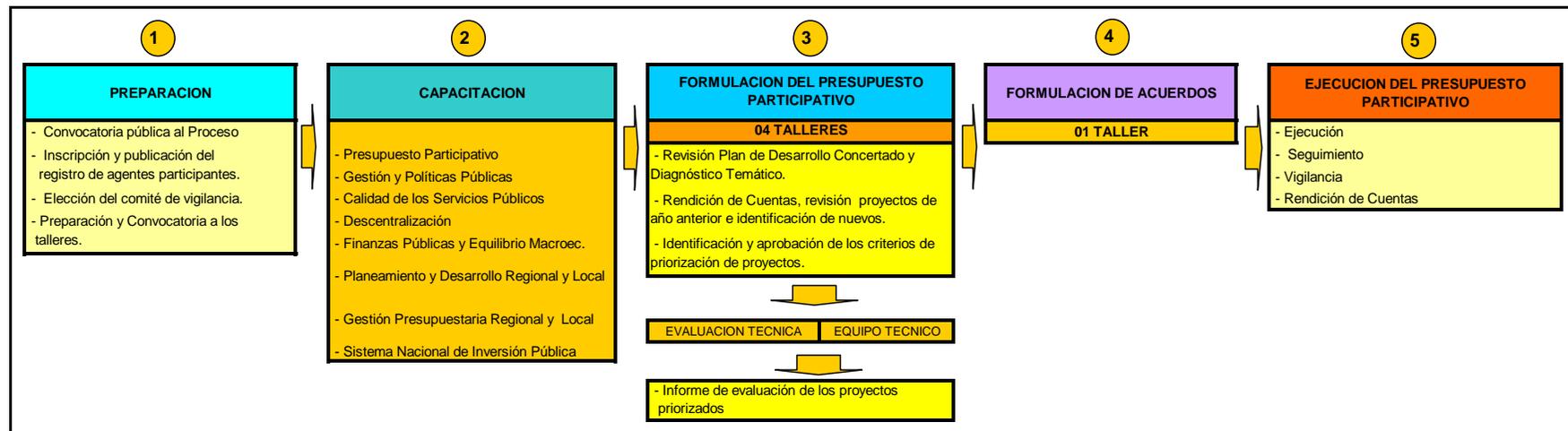
4.2.3. EL PROCESO

Se planteó un diseño metodológico atendiendo a las indicaciones del Instructivo, la experiencia del proceso anterior y los aportes de los miembros del equipo técnico.

Durante el proceso de acreditación se identificó una serie de debilidades de las organizaciones locales en general, principalmente en términos de formalización e institucionalización, ya que casi la totalidad de organizaciones que presentaron su solicitud de acreditación al proceso adolecían de actualización o adecuación formal interna. Por ello se dio el alto número de Agentes Participantes inscritos como personas naturales, que fue permitido precisamente para brindar la posibilidad de participar a aquellas organizaciones que presentaban problemas para cumplir con los requisitos de acreditación. El diseño general del proceso formal podemos apreciarlo en el siguiente esquema:

GRAFICO 6

DISEÑO METODOLOGICO DEL PROCESO DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2006



Fuente: Programa Modelo de Gestión del Desarrollo Local en Puente Piedra, Municipalidad de Puente Piedra, 2005.

Veamos el detalle del esquema presentado:

TALLERES ZONALES PREVIOS: IDENTIFICACION DE PROYECTOS

De acuerdo con el Instructivo, los Agentes Participantes acreditados realizaron una labor previa de coordinación y trabajo de propuestas con sus representados, los mismos que permitieron mejor identificación de los proyectos propuestos. A pesar de los esfuerzos realizados en esta etapa preliminar, no se llegó a definir proyectos con enfoques integrales; por lo que se planteó realizar talleres zonales previos al proceso, con objeto de superar la lógica barrial por una de carácter integral, que permitiría identificar proyectos de impacto zonal y distrital, basados en el Plan de Desarrollo Concertado.

TALLERES DE CAPACITACION DE AGENTES PARTICIPANTES

La primera fase del proceso de elaboración del presupuesto participativo 2006 se orientó a la realización de los talleres de capacitación, que por limitaciones de recursos presupuestales se realizó solo tres, lo que impidió alcanzar mayores detalles en los temas que el Instructivo propone desarrollar en esta etapa.

El Contenido de cada uno de estos tres talleres desarrollados es:

1. Descentralización, proceso de reforma y modernización del Estado.
2. Desarrollo Regional y Local, planificación del desarrollo local.

3. Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Puente Piedra al 2015.
4. Gestión y Políticas Públicas.
5. Elaboración, Ejecución y Evaluación de Proyectos de Inversión.
6. Sistema Nacional de Inversión Pública, Antecedentes, Marco Normativo y principales aspectos.
7. Descentralización, proceso de reforma y modernización del Estado.
8. Presupuesto Institucional Municipal, Una Visión General.
9. Presupuesto Participativo, Antecedentes y Marco Normativo.
10. Presupuesto Participativo 2006: Proceso y Cronograma.

Un número importante de participantes de los eventos previos al proceso participó por primera vez, por lo que en ellos la expectativa ante la posibilidad de conseguir la ejecución de proyectos en sus zonas de residencia o instituciones base fue muy grande.

Frente al planteamiento de articular y jerarquizar proyectos de alcance zonal y distrital, se presento cierta dificultad, debido a la magnitud de las necesidades existentes en el distrito y a la presión que algunos representantes zonales tenían por parte de la población, para colocar sus proyectos particulares en la lista final.

TALLERES DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Como se aprecia en el diagrama que muestra la ruta metodológica del proceso, se sigue en términos generales las recomendaciones que el Instructivo establece: se programa la realización de cinco talleres para la elaboración del presupuesto participativo 2006.

Taller 1: Presentación del Plan de Desarrollo y Elección del Comité de Vigilancia

Se contó con aproximadamente 180 Agentes Participantes; la primera parte del taller se orienta a la presentación y la apertura del debate sobre el marco general del proceso, básicamente sobre el Plan de Desarrollo Concertado en el marco de una concepción integradora de los planes y las acciones de largo, mediano y corto plazo. Igualmente se da a conocer el Sistema de Gestión Participativa, como canal de concertación local; el proceso de presupuesto participativo y el enfoque de género en la perspectiva de la necesidad de incorporar la igualdad de oportunidades.

En la segunda parte del taller se concreto la participación directa de los Agentes Participantes, iniciada en los talleres previos al proceso, con la elección del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo 2006.

Taller 2: Rendición de cuentas y Criterios de priorización

Este segundo taller se realizó en dos partes, el primero dedicado a las labores de rendición de cuentas de los procesos 2004 y 2005, por parte de la Municipalidad, y la segunda parte dedicada a reflexionar y construir participativamente los criterios de priorización de proyectos del proceso, sobre la base de un documento de trabajo propuesto inicialmente por el Programa Modelo de Gestión, que fue analizado y validado por el Equipo Técnico que acompañó el proceso.

Un tema que se hace presente durante este evento y que se convirtió en el elemento principal de conflicto esta referido al porcentaje que se tomaría del FONCOMUN para financiar el presupuesto participativo 2006. La apreciación de la mayoría de miembros del Comité de Vigilancia consideró incrementar sustantivamente el monto disponible para la ejecución del presupuesto participativo²².

Continuando con el desarrollo del proceso, se realizó la rendición de cuentas sobre los acuerdos de los procesos 2004 y 2005, ante la presencia del alcalde del distrito. A pesar de las debilidades existentes por el retraso en la ejecución de los acuerdos de los últimos procesos, en términos generales, fue aceptada de forma satisfactoria por los agentes participantes.

²² La normatividad vigente permite a las Municipalidades la libre disponibilidad de los ingresos por FONCOMUN.

Taller 3: Identificación de proyectos

Luego de revisar los diferentes proyectos contenidos en la carpeta de trabajo, los miembros del Comité Técnico, pasó a resaltar la importancia de los proyectos de carácter integral a nivel zonal y distrital.

No se logra consolidar la idea de identificar proyectos que finalmente generen impactos zonales y distritales; pues los representantes participantes continúan priorizando sus proyectos de carácter particular. Al finalizar la sesión se identificaron alrededor de 270 proyectos zonales y 9 de alcance distrital, estableciéndose como uno de los criterios de priorización la posibilidad de cofinanciamiento por parte de los beneficiarios. Se acordó que aquellos proyectos que no contaran con el compromiso formal de cofinanciamiento hasta el 28 de Agosto, días previos al inicio del taller de formalización de acuerdos, serían desestimados para continuar en el proceso de priorización.

Taller 4: Informe del Equipo Técnico

Dada la cantidad de proyectos identificados, se prolongó la tarea de elección y disminuyó el nivel de comunicación con el Comité de Vigilancia, en cuyo interior aparentemente se forma la percepción de que la demora obedece a motivaciones políticas del Equipo Técnico.

Se consolida una matriz de proyectos a proponer a la población, ordenada en función de la aplicación de los criterios, establecidos en los talleres, a todos los proyectos, con excepción de

aquellos cuya viabilidad estuviera definitivamente comprometida, como en el caso de proyectos viales en emplazamientos donde las redes de agua y desagüe todavía no existen.

Se evaluó la matriz de proyectos, que presentó el Equipo Técnico para los proyectos de cada zona, así como los compromisos y sus posibilidades reales de cofinanciamiento, formalización de la propiedad y redes de agua y desagüe. Finalmente se determinó la matriz definitiva, para su validación en el taller de formalización de acuerdos.

Taller 5: Formalización de acuerdos

Luego de la evaluación del conjunto de proyectos presentados en el Informe del Equipo Técnico, se ordenó las últimas proposiciones de la población respecto a éstos y se procede a retirar a aquellos proyectos que no incorporaron los compromisos de cofinanciamiento de los beneficiarios. (Ver ANEXO)

Finalmente se toma el acuerdo de destinar el 70% de los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para el presupuesto participativo (la propuesta del alcalde era de 60%), recalando que la decisión del porcentaje final quedaba en las manos del Concejo Municipal, siendo el alcalde quien invitó a participar de la firma del Acta correspondiente al Presupuesto Participativo 2006, donde constan los acuerdos y las matrices de los proyectos priorizados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

El proceso de descentralización exige de los gobiernos nacionales un mayor apoyo técnico hacia los gobiernos sub-nacionales, para que éstos puedan fortalecerse institucionalmente y así cumplir con eficiencia las responsabilidades asignadas. El entorno institucional es un aspecto muy importante en la gestión, más aún cuando se trata de una institución de gobierno como es el caso de las municipalidades, pues son los niveles de coordinación más próximos a la sociedad.

De la información presentada en los capítulos anteriores podemos señalar que el presupuesto participativo en el ámbito local ha logrado importantes avances, más allá de las limitaciones, vacíos, críticas y reclamos razonables. La experiencia acumulada conlleva a reforzar este proceso, así mismo existe la necesidad de reforzar la interrelación entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales a nivel provincial como distrital.

La participación de la sociedad civil planificada y fiscalizadora en el proceso de presupuesto participativo, tiene un efecto potenciador y eficaz en la gestión pública local porque vincula las necesidades y los intereses de los actores sociales con la visión de los funcionarios del gobierno local sobre la sociedad en su conjunto. Creemos que la participación es la clave para

transformar el espacio estatal²³ en espacio público, es decir que el gobierno sea un ente que aproxime a la población y a la gestión municipal en el compromiso compartido de trabajar por el desarrollo local.

La toma de decisiones sobre cómo asignar los recursos públicos requiere por parte de la sociedad una adecuada implementación y consolidación en el tiempo, no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una decidida voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas y de gestión en los órganos subnacionales de gobierno; de manera que este proceso participativo sea un mecanismo legítimo, eficiente y ágil para lograr consensos básicos, acuerdos y compromisos en materia de asignación de recursos públicos y privados. Es decir, se requiere de métodos y procedimientos técnicos que de ser seguidos razonablemente, garanticen que el resultado final de los procesos presupuestarios sea el reflejo de las preferencias de la sociedad, que las propuestas sean técnicamente adecuadas y su ejecución fiscalmente viable.

En el caso particular del distrito de Puente Piedra, considerando la experiencia ya descrita, se puede decir que la difusión del Presupuesto Participativo 2006 fue más amplia y dirigida hacia la totalidad de organizaciones del distrito, tanto sectorial como territorial. Así mismo se constata la predisposición de los funcionarios para trabajar con los representantes de la sociedad civil, la disposición y la capacidad de los dirigentes locales para contribuir a la consolidación de espacios de participación y coordinación local. El proceso contó con 460 agentes participantes.

²³ Estado: Cuerpo político de una nación.

En el distrito de Puente Piedra, los agentes participantes en este proceso están presentes en su gran mayoría por primera vez, demostrando una gran disposición y aportando su capacidad para contribuir a la consolidación de espacios de participación y coordinación local. Se puede decir que el nivel de estos agentes, básicamente de la sociedad civil, presenta ciertas limitaciones en torno al proceso y la ruta metodológica propuesta por los propios técnicos de los gobiernos locales y regionales, quizá debido al desconocimiento del tema, al marco normativo vigente y, según algunos críticos, por las limitaciones que el propio marco establece.

En Puente Piedra, el procedimiento de recopilación de las ideas de proyectos en los talleres zonales, se realizó sobre la base a los 5 ejes de desarrollo planteados en el Plan de Desarrollo al 2,015, incorporando por tanto el enfoque de desarrollo humano y la visión de futuro del distrito. Sin embargo, se ha comprobado que este tipo de procesos requiere de información relevante sobre alcances del Sistema Nacional de Inversión Pública, pues muchos representantes desconocen cuales son los requisitos para un determinado proyecto y su viabilidad para ejecutarse.

Así mismo, el proceso del Presupuesto Participativo sirvió como un eficaz instrumento de encuentro y concertación entre la población y el Gobierno Local, superando la positiva - en nuestra opinión - actitud fiscalizadora y observadora del Comité de Vigilancia y Control 2006.

Es evidente que la mayoría de funcionarios de los gobiernos locales, como los funcionarios de la municipalidad del distrito de Puente Piedra, aún presentan debilidades en la comprensión de forma integral de los instrumentos de planificación local existentes, no siendo por tanto estos

elementos los que dirigen su accionar laboral. Sin embargo, la experiencia que se está adquiriendo, complementada a su vez con una adecuada estrategia de capacitación, contribuirá a alcanzar niveles de calidad en la prestación de los servicios y el fortalecimiento del rol promotor del desarrollo que debe asumir cada gobierno local.

La difusión de información relacionada con el presupuesto participativo y gobiernos locales a través de Internet, habitualmente desconocida por el poblador común, supone un importante logro del proceso, que debe redundar en mejores niveles de percepción respecto a los gobiernos locales.

Creemos que es necesario ampliar la participación, el control y la vigilancia social en el accionar público, especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos de inversión, incrementar la productividad en el uso de los mismos y en el logro de objetivos nacionales, regionales, departamentales, provinciales y distritales de desarrollo, para de esta manera propiciar el fortalecimiento institucional en un marco de transparencia en la gestión pública, así como construir una ciudadanía realmente activa y participativa que incorpore a los grupos excluidos en el ejercicio pleno de la misma, y fortalezca el proceso de consolidación democrática, descentralización y modernización del Estado Peruano.

Son rescatables las diferentes posiciones que los críticos asumen en función al proceso de descentralización y participación ciudadana, y creemos que ello contribuirá a fortalecer el proceso en curso. Estamos de acuerdo, que cada realidad social, política, económica y cultural determinará el éxito o fracaso del proceso en cada ámbito local y/o regional. Sin embargo,

pensamos que las limitaciones presentadas en cada uno de estos espacios son propias de todo proceso de cambio que se inicia y, que según van madurando, se van perfeccionando y adecuando a cada realidad social.

A diferencia de la situación enfrentada por los gobiernos regionales y locales de noviembre del 2002, actualmente existe una experiencia acumulada de gestión local en el proceso de descentralización; es de esperar entonces que las autoridades elegidas en las próximas elecciones municipales y regionales, cuenten con diagnósticos y propuestas precisas sobre la organización y gestión de gobierno, que respeten, complementen y elaboren planes de desarrollo concertado con prioridades de inversión pública local participativa, así como mecanismos de transparencia, vigilancia y concertación ciudadana. Así mismo se espera que estos nuevos gobiernos establezcan mayores y mejores relaciones con el empresariado, promuevan la inversión privada, entre otros.

2. RECOMENDACIONES

La descentralización del país asigna a los gobiernos locales responsabilidades administrativas y financieras como promotores del desarrollo. Para que esto sea posible y el gobierno local realice su función de manera eficiente, un aspecto fundamental es que las municipalidades tengan una mayor independencia financiera, situación que sólo se logra en la medida que desarrollen capacidades de captación de recursos directamente recaudados y de otros tributos municipales.

Debemos ser conscientes que hacer planes y programas de gasto que no estén articulados o sin su correspondiente financiamiento, traerá como única consecuencia la frustración y desconfianza de la población hacia sus autoridades, así como hacia la implementación de políticas públicas; haciendo inútil todo ejercicio futuro de participación y concertación. En tal sentido, es indispensable mejorar sustancialmente el manejo de las expectativas de gasto de la población, interiorizando plenamente las restricciones presupuestarias, dimensionando apropiadamente los alcances del proceso de planeamiento y programación participativa e impidiendo a toda costa la generación de fenómenos de ilusión fiscal y atomización de la inversión pública como consecuencia de la falta de acuerdos reales de cofinanciamiento entre todos los actores.

Es necesario que las acciones a realizar, desde cada ámbito y nivel de gobierno, consideren la visión nacional, regional y local, asimismo que consideren los acuerdos adoptados en sus talleres y las propuestas concertadas en sus propios procesos participativos, a fin de que se produzca una retroalimentación entre sus respectivos procesos.

La coordinación de las municipalidades con los organismos públicos regionales y locales fundamentalmente debe ser permanente, pues la gestión moderna se orienta al trabajo conjunto entre estas instituciones, evitando duplicar recursos o acciones en beneficio de la misma población objetivo, permitiendo además sumar fuerzas en beneficio de la comunidad en general.

El gobierno local debe asegurar la producción de información pertinente, oportuna y veraz, de manera que los niveles de confianza entre el estado y la sociedad se fortalezcan. Se debe invertir en procesos formativos ligados a la gestión municipal e institucional y generar flujos de información que permitan a la población contar con mayores elementos para la toma de decisiones.

Es necesario que la sociedad civil sea activa y comprometida, con capacidad de expresar sus demandas propiciando espacios de concertación y diálogo para la co-gestión del territorio. Asimismo es preciso que la población sea consciente de su responsabilidad de generar ingresos municipales, ya que los ingresos directamente recaudados (impuestos) constituyen una importante fuente de financiamiento para el gobierno local, la misma que permitiría una mayor independencia económica respecto a las transferencias de recursos (FONCOMUN,

canon, recursos ordinarios, etc.) y así contar con mayores recursos financieros para su desarrollo. Es por ello que existe la necesidad de promover una cultura tributaria en la población.

Los recursos humanos constituyen el factor clave en la gestión municipal, es por ello que resulta importante adaptar estos recursos a la evolución del entorno social que está en continua transformación y que demanda un nuevo rol a las municipalidades en promoción del desarrollo local. Para que una gestión sea exitosa, depende del nivel de profesionalización de sus recursos humanos, ya que permite el manejo adecuado de políticas de desarrollo, mayor calidad en los procesos y un mejor desempeño en la gestión. Dentro de la profesionalización del personal, una de las áreas donde debe incidirse es en la de planeamiento y presupuesto, dado que sus funciones constituyen un instrumento sistemático para dar contenidos integrales y programados a la acción financiera y gubernamental de las municipalidades.

La asistencia técnica y normativa que se brinda a los gobiernos locales, debe ser complementada con la implementación de la estructura básica municipal en el ámbito administrativo, ya que ambos constituyen elementos indispensables para una gestión local eficiente. Los gobiernos municipales, en la medida que sea posible, deben trabajar con tecnología que facilite la modernización de la gestión pública, la automatización de procesos administrativos y en general la eficiencia de la calidad de los servicios.

Se debe considerar lo establecido en el marco normativo de la descentralización que crea los consejos de coordinación local, el cual señala que: “las municipalidades provinciales integran el

consejo de coordinación provincial, con el fin de establecer un foro de debate permanente sobre políticas de desarrollo, planeamiento concertado, presupuesto participativo, prioridades de inversiones, proyectos cofinanciados, promoción de la inversión privada y demás temas comunes a fin de lograr acuerdos que en conjunto se orienten a solucionar problemas provinciales, interprovinciales y regionales”.

Desde el gobierno central se debe fortalecer la gestión local a través de capacitaciones, destacando el tema de presupuesto, gestión pública, administración de rentas, presupuesto participativo, SNIP y de planeamiento. Considerando dicha gestión como un instrumento fundamental, ya que implica la definición y programación de acciones a emprender en un determinado período, para alcanzar los objetivos y metas planteadas.

Resulta fundamental la capacitación en el manejo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que como instrumento de gestión de calidad, debe ser difundido de manera integral, para no mostrar debilidades de los gobiernos locales en la formulación de proyectos y por tanto en el presupuesto participativo, dado que la obra pública es la expresión concreta del uso y destino de los recursos públicos.

Teniendo en consideración las recomendaciones planteadas a través de este documento, creemos que la gestión pública local deberá garantizar la eficiencia en la ejecución de los escasos recursos para el desarrollo económico y social de las comunidades. Lo cual se verá reflejado en un eficiente servicio al ciudadano.

BIBLIOGRAFIA

Arocena, José, "Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local: Municipio y Sociedad Civil en Argentina", FLACSO, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires, 1997.

Ballón, Eduardo, "Participación Ciudadana en Espacios Locales: Notas para un Balance Necesario", DESCO-Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, Perú, septiembre, 2003.

Bastidas, David, "El Presupuesto Participativo en Ilo-Moquegua", Mimeo, Ilo, 2002.

Borja, Jordi, "Descentralización del Estado y Democracia Local", en "Manual de Gestión Municipal Democrática", Cáp. I, Santiago de Chile, octubre, 2000.

Bueno, Fisher, Nilton y Jacqueline Moll (compiladores), "Por una nueva Esfera Pública", "La Esfera del Presupuesto Participativo", Petrópolis, Barcelona, España, 2000.

Constitución Política del Perú de 1993.

Cortazar, Carlos, y Carla Lecaros, “La Viabilidad de las practicas de participación ciudadana en al gestión municipal. El caso del Presupuesto participativo de Villa el Salvador (Perú, 2000-2002)”, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington D.C, 2003.

De Souza, Ubiratan, “Reflexiones del Proceso Participativo y Reflexiones en Torno a su Implementación”, Prefectura de Porto Alegre, 1998.

Díaz, Julio, “El Desarrollo Sostenible Local y Presupuesto Participativo”, Ponencia en el Seminario Taller Internacional sobre Presupuesto Participativo, Congreso de la República, Lima, Perú, febrero 2002.

Durán, Patricia, “El Rol de los Gobierno Locales en los procesos de descentralización”, revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, 2000.

Franco, Carlos, “Reformas del Estado y régimen político: de las Expectativas e ilusiones a un realismo desencantado”, en “La participación ciudadana y la Construcción de la democracia en América Latina”, Participa Perú, Oxfam, Ser. CONSUDE, Lima, 2004.

Genro, Tarso, “El Presupuesto Participativo: La experiencia de Porto Alegre Sao Paulo, Brasil”, Brasil, 1997.

González de Olarte, Efraín, “Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú”, Instituto de Estudios Peruanos-Consortio de Investigación Económica, Lima, Perú, 2000.

Grey, Carlos; Hinojosa Guadalupe; Ventura José, “Democratizando el Presupuesto Publico”, Lima, Perú, mayo, 2003.

Grompone, Romeo, “Discutiendo la intervención ciudadana en el Presupuesto Participativo Regional”. Cuadernos Descentralistas, Grupo Propuesta Ciudadana, Oxfam, Lima, 2005.

Instructivo N° 001-2005-EF/76.01, “Instructivo Proceso del Presupuesto Participativo Año Fiscal 2006”.

Ley 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades”.

Ley 27867 “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”.

Ley 27293 “Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública”.

Ley 27783 “Ley de Bases de la Descentralización”.

Llona, Mariana, y Laura Soria, “La Participación en la Gestión del Desarrollo Local”, Centro de Estudios y promoción del Desarrollo - DESCO, Lima, Perú, 2003

Ministerio de Economía y Fianzas, “Informe de Avance de los Resultados del Proceso del Presupuesto Participativo, Lima, 2005.

Ministerio de Economía y Finanzas, “Ley Marco del Presupuesto participativo, Ley N° 28056”.

Página Web del Ministerio de Economía y Finanzas www.mef.gob.pe

Página Web de DESCO www.desco.org.pe

Parodi, Carlos, “Economía de las Políticas Sociales”, Lima, Perú, septiembre, 2002.

Programa Modelo de Gestión del Desarrollo Local en el Distrito de Puente Piedra, “Presupuesto Participativo 2006 del Distrito de Puente Piedra: Memoria del proceso de elaboración”, Lima, 2005.

Revello, Maria del Rosario, “Descentralización y participación: la experiencia montevideana”, <http://habitat.aq.upm.es/bpal/pgu-lac/exp.html>.

Rodríguez, Afonso, y Thereza Lobo, “Fiscal Decentralization and Participation in Delayed Democratic Experiences”, documento para el Fora Tinker “El papel del Estado en Latinoamérica y el Caribe”, México, octubre, 1996.

Torres, Samuel, "Diagnostico de la Gestión Municipal: Alternativas para el desarrollo", Lima, Perú, mayo, 2002.

Verástegui, Ricardo "Vigilancia Ciudadana", Lima, Perú, 2003.

World Bank, "World Bank Participation Sourcebook", Environment Department Papers
Participation Series Washington D.C. World Bank.

Zolezzi, Mario, "Un espacio de democracia participativa en los municipios del Perú", El Consejo de Coordinación Local CCL, Lima, Diciembre 2003.

**SISTEMATIZACION DEL TALLER DE IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2006
07 DE AGOSTO DEL 2005**

A. ZONA NORTE

1. Construcción de local comunal artesanal en A.H. Hijos de Luya. (Cuenta con terreno y titulo de propiedad).
2. Construcción del centro de acopio en Lomas de Zapallal.
3. Mejoramiento del local de vaso de Leche Mz G-2 Lote 2, Marcos Espinoza, cuenta con local.
4. Techado e implementación de local comunal A.H. Jerusalén.
5. Construcción de comedor del AA.HH. Huascarán, Virgen de Fátima, Nueva Esperanza, Señor de Muruhuay II etapa (cuentan con terreno).
6. Construcción de Local Comunal AAHH Leoncio Prado Oeste y Keiko Sofía.
7. Mejoramiento de cerco perimétrico y tribunas de losas deportivas Leoncio Prado oeste.
8. Construcción de guardería infantil en AA.HH. Hijos de Luya (tienen expediente técnico).
9. Construcción de parque central Jerusalén. (Km 35.5)
10. Mejoramiento de Centro Comunal Jerusalén.

11. Construcción de Local Comunal para jóvenes en AA.HH. Lomas de Zapallal.
12. Construcción de local comunal en Belén en el Km 37.5 Panamericana Norte.
13. Construcción de pistas y veredas en AA.HH. Jesús de Oropeza de Chonta Zapallal Km 36.5.
14. Construcción de pista, vereda y sardinel de la Av. Huarangal 5 cuadras de la Av. Bella Aurora (modulo básico de Justicia de Puente Piedra), tiene cofinanciamiento.
15. Construcción muro de contención y pavimentación de calles en AA.HH. Nuevo Jerusalén.
16. Mejoramiento de las vías con enripiado de las vías de acceso a Zapallal Alto.
17. Construcción de parque Virgen de Loreto en el Pueblo Joven Casa Huerta (tiene cofinanciamiento.)
18. Construcción del Parque Nuevo Jerusalén.
19. Muro de contención de la avenida principal del pueblo Joven Casa Huerta (tienen cofinanciamiento).
20. Afirmando de pista de Ovalo de Zapallal a Tiwinza (Zapallal Oeste).
21. Ripiado de pistas y bermas con áreas verdes AA.HH. Lomas de Zapallal.
22. Construcción de la Alameda de la Av. Amazonas, frontis de los pueblos Bella Aurora y ampliación de Bella Aurora.
23. Pista vereda y sardinel del Pueblo Joven Casa Huerta, tiene cofinanciamiento.
24. Construcción del parque del AA.HH. César Vallejo 2.
25. Construcción del Local Comunal del AA.HH. Nuevo Jerusalén.
26. Ampliación y construcción del Local Comunal Belén.
27. Lastrado de la Av. Progreso (4 cuadras) , Av. Chavín de Huantar , Lomas de Zapallal.
28. Pavimentación A.H. Belén (cofinanciado)
29. Pavimentación y veredas A.H. Jerusalén (cofinanciado)

30. Pavimentación A.H. Bella Aurora (cofinanciado)
31. Pavimentación A.H. Hijos de Luya (cofinanciado)
32. Pavimentación A.H. San Judas Tadeo (cofinanciado)
33. Pavimentación A.H. Virgen del Pilar (cofinanciado)
34. Construcción Plaza de Armas del A.H. Jerusalén
35. Mejoramiento del Parque La Alborada
36. Pavimentación Av. Las Palmeras (fundición) (cofinanciado)
37. Mejoramiento de la vía de ingreso al Cementerio de Zapallal
38. Construcción de Losa Deportiva en AA.HH. César Vallejo II.
39. Construcción del Complejo Deportivo Esquema A-15 Zapallal Oeste.
40. Construcción y Ampliación de Losa Deportiva Zapallal Alto.
41. Construcción de aulas para talleres técnicos en I.E 8183 Pitágoras, en A.H. Lomas de Zapallal.
42. Construcción de la Casa del Adulto Mayor Jerusalén.
43. Construcción de la Posta Médica en Lomas de Zapallal.
44. Construcción de Guardería Infantil Hijos de Jerusalén.
45. Mejoramiento del Local Comunal del Vaso de Leche en Keiko Sofía.

B. ZONA CENTRO

1. Programa de capacitación en crianza de animales menores, caracoles de tierra e Hidroponía.
2. Implementación de procesadoras de alimentos derivados de lácteos.

3. Construcción de miradores turísticos y un corredor turístico.
4. Construcción de un centro comercial para confeccionista de Puente Piedra.
5. Construcción de un Centro de Educación Ocupacional (Zona Copacabana).
6. Construcción Local Comunal, en Luis Cipriani. Asociación de Vivienda Los Pinos, cofinanciamiento de la comunidad: mano de obra.
7. Construcción de la casa de la Juventud en la Grama.
8. Construcción de ambientes para discapacitados, en Asociación Misión Las Calles.
9. Instalación de agua y desagüe en AA .HH. Los Alisos.
10. Construcción de veredas Av. Panamericana Antigua Km. 28.5 (cofinanciamiento de mano de obra).
11. Proyecto de Parque y Loza deportiva en la Asociación de propietarios Tambo Inga.
12. Pavimentación de vías en la Asociación Villa Los Olivos.
13. Construcción de veredas del parque Palermo – Asociación Misión. C.
14. Pavimentación de vías en Asoc. San Pedro antigua Panamericana.
15. Construcción de veredas y lozas deportivas Múltiples en IE 3071.
16. Pavimentación de vías Asoc. San Pedro Alt. FAMESA (aporte 40%).
17. Muro de contención de calles del AA.HH. Juan Luis Cipriani.
18. Asfaltado calle Domingo Sarmiento Cdras 1 y 2 cofinanciado por Hospital, Iglesia y Vecinos.
19. Construcción de pistas y veredas de la cuerdas 5 a 15 Av. Buenos Aires.
20. Pavimentación de las vías de la Asoc. Vivienda Vista Alegre, cofinanciamiento.
21. Construcción veredas en la Asoc. Señor de la Soldad cofinanciamiento mano de obra.
22. Pavimentación de Vías en la Asociación Rosa Luz 1ra Etapa (cofinanciado)
23. Pavimentación de Vías en la Asociación Vista Alegre (cofinanciado)

24. Pavimentación de Vías en la Asociación Los Viñedos 1ra Etapa (cofinanciado)
25. Pavimentación de Vías en la Asociación El Palomar (cofinanciado)
26. Pavimentación de Vías en la Asociación Rosa Luz 2da Etapa (cofinanciado)
27. Pavimentación de Vías en la Asociación Imperial (cofinanciado)
28. Pavimentación de Vías en la Asociación Raymondi (cofinanciado)
29. Pavimentación de Vías en la Asociación Brisas del Norte de Rosa Luz (cofinanciado)
30. Pavimentación de Vías en la Asociación de Vivienda Mercurio (cofinanciado)
31. Av. Victoria: Pavimentación, veredas y berma central
32. Av. Buenos Aires: Cuadras 1, 2 y 3 veredas
33. Mejoramiento de la Av. Lecaros
34. Construcción del Parque Las Orquídeas
35. Construcción del Parque de San Pedro de Choque
36. Implementación de Local Comunal AH 9 de Junio.
37. Construcción de Losas Deportivas ASOC. de Viv. Las Fresas.
38. Mejoramiento del parque Asoc. El Caliche.
39. Construcción de parque Asoc. Vista Alegre.
40. Construcción de área deportiva en AH 9 DE Junio.
41. Construcción de la biblioteca escolar en Naranjito.
42. Construcción del parque infantil en Choqué.
43. Construcción del I.E 5181 José Olaya.
44. Construcción de veredas y mejoramiento de pista Asoc. de Trabajadores de Ingeniería.

C. ZONA SUR

1. Construir e implementar una panadería en el AA.HH Vista Alegre- La Ensenada (apoyo ONG Alma Capal)
2. Implementación del parque industrial de la Zona Sur (estudios)
3. Implementación de casa cuna en Vista Alegre.
4. Habilitación e implementación de un vivero local que sirva de modelo para el desarrollo ecológico de Shangrila (mano de obra de vecinos)
5. Construcción de local para la Asoc. de Prop. Shangrila (cofinanciado 50 % del costo)
6. Construir e implementar un mercado de abastos para la zona sur.
7. Construcción de un mirador para las tres zonas explanadas de Laderas.
8. Construcción de un Camal en Laderas.
9. Planta de explotación de piedras en Laderas.
10. Mejoramiento del local comunal del AH Cerro Las Ánimas.
11. Construcción de comisaría en Laderas (tiene financiamiento)
12. Construcción de centro del adulto mayor en Vista Alegre, Estrella 4to sector
13. Construcción de la casa del adulto mayor Laderas Corazón
14. Apoyo para la construcción de locales para programa vaso de leche en la Zona Sur.
15. Construcción geriparque en Asoc. Chillón 1ra etapa (financiamiento privado)
16. Construcción de comedor popular central para el valle de la Ensenada
17. Local comunal para el pueblo de Vista Alegre.
18. Implementación de los talleres productivos que hay en el Valle La Ensenada.
19. Renovación del sistema de agua y desagüe I.E N° 2081 cofinanciamiento de APAFA.

20. Construcción de pistas y veredas en Av. Los Rosales- zona turística- Shangrila (cofinanciado)
21. Ornamentación de las calles de la Lotización Shangrila (mano de obra a cargo de la asociación)
22. Construcción de vía de acceso para Nueva Esperanza que está abandonada
23. Apertura de la calle adyacente con el muro de contención entre Manzanas K y L en el AH La Ensenada.
24. Construcción del Puente Vehicular sobre el Río Chillón entre la Asoc. Pro-Lima y la Asoc. Los Sauces y Asoc. Chillón. (Cofinanciado)
25. Construcción puente peatonal y vehicular de Huertos de Chillón, Pedregales, Sr. Milagroso, R. Prialé y otros a San Diego.
26. Construcción de muros de contención en Laderas Mz. L ,P, Z, N, K, A2 y que da paso al comedor popular “madres de Vista Alegre”
27. Construcción de muros de contención y pistas en Estrella 4ta etapa.
28. Muro de contención C. Alejandrina Gonzáles – Las Ánimas., Av. Central AA.HH. participación Puente Piedra, AA.HH. Virgen del Carmen, Asoc. Las Palmas, AA.HH. Cerrito la Libertad, AA.HH. Maria Jesús Espinosa.
29. Construcción del local de talleres artesanales económicos y productivos de la Ensenada
30. Construcción del cerco perimétrico del centro de salud del Valle La Ensenada
31. Construcción del cerco perimétrico de la IE 8179 R. Prialé en la Ensenada.
32. Pavimentación vías de la Asoc. Viv. Chillón (cofinanciado)
33. Vía de acceso y comunicación entre laderas y La Ensenada

34. Construcción del anillo vial con muro de contención y con inicio desde semi rustica, la Ensenada, AA.HH Virgen del Carmen, AAHH Part. Pte. Pedrina, Asoc. Las Palmas, AA.HH Cerrito de la Libertad, AA.HH María de Jesús Espinoza, 3era etapa de Laderas
35. Construcción de anillo vial que integra Asoc. Chillón y demás asociaciones (cofinanciado).
36. Construcción de Loza Deportiva AA.HH. Ramiro Prialé- Valle La Ensenada.
37. Ampliación de infraestructura en el Centro de Salud, para tratamiento de TBC y Materno Infantil.
38. Asfaltado de la Av. 15 de Junio de Laderas.
39. Construcción e Implementación de Estadio (Mini Complejo Deportivo): AH La Estrella.
40. Construcción e Implementación de Estadio (Mini Complejo Deportivo): AH La Ensenada
41. Construcción e Implementación de Estadio (Mini Complejo Deportivo): Lotización La Ensenada.
42. Construcción e Implementación de Estadio (Mini Complejo Deportivo): Laderas de Chillón.
43. Mejoramiento de Parque Simón Bolívar.
44. Pavimentación del Malecón Chillón
45. Pavimentación de la Asociación Jardines del Chillón (cofinanciado)
46. Construcción de Plaza de Armas de la Asociación Valle del Chillón IV Etapa.
47. Construcción de Plaza de Armas de Laderas de Chillón.
48. Construcción del local del Vaso de Leche Laderas I (tiene co financiamiento)
49. Techar las aulas de primaria del colegio I.E N° 2081 Perú- Suizo – La ensenada
50. Construcción de la losa deportiva – Vista alegre
51. Apoyo en la ampliación del Centro de Salud del Valle de la Ensenada (por incremento de la población y estar alejado de las otras zonas del distrito)

52. Implementación de un centro de educación técnica en el IE 2081 – turno noche
53. Mejoramiento de la loza deportiva del AH Cerro las Animas
54. Construcción e implementación de la biblioteca en Estrella 4to sector
55. Construcción e implementación de la biblioteca de Simón Bolívar y la Ensenada
56. Construcción e implementación de la biblioteca en Laderas.
57. Construcción de un botiquín Popular zonal en la Ensenada
58. Equipamiento del centro de salud del Valle La Ensenada: para atención materno infantil
59. Construcción del local comunal Simón Bolívar
60. Construcción de las aulas de Módulo Inicial en la Ensenada
61. Creación e implementación de un Instituto del Estado para la Ensenada
62. Construcción de un mini estadio en Laderas de Chillón (terreno saneado)
63. Construcción de un complejo deportivo en AH Ensenada
64. Construcción e implementación de Estadio (mini complejo) en AH La Estrella
65. Construcción del Estadio de Laderas.
66. Construcción del muro de contención en IE Kumamoto.
67. Implementación del Programa Huascarán en la zona.
68. Mejoramiento de infraestructura y cerco perimétrico en IE César Vallejo.
69. Construcción de centros de Salud en Laderas.
70. Construcción de la Casa del Adulto Mayor.
71. Construcción de un campo deportivo reglamentario en e Sector La Ensenada.

160 proyectos

PROYECTOS DISTRITALES

1. Centro de acopio para artesanos y microempresarios (cofinanciado)
2. Construcción integral y equipamiento de casa de la Juventud.
3. Mejoramiento e implementación del estadio municipal (tribuna, pista atlética e iluminación)
4. Construcción de un parque zonal en la Ensenada
5. Construcción del Vivero Municipal en el Sur (área de 30 m²)
6. Construcción de una casa hogar para madres, hijos y adulto mayor en Estrella 4to Sector.
7. Culminación de vía integradora entre La Ensenada y Laderas, que concluya en el casco urbano central.