

**RESEÑA DEL PROCESO DE PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO:
La experiencia en Comas y Los Olivos para el
año fiscal, 2009**

Índice

Introducción	6
Capítulo I	8
1.1 <u>Rendición de cuentas</u>	9
1.2 <u>Participación ciudadana</u>	10
1.3 <u>Democracia</u>	12
1.4 <u>Presupuesto</u>	13
1.5 <u>Presupuesto Participativo</u>	14
1.5.1 <u>El rol de las ONGs, las universidades y los profesionales en el Presupuesto Participativo</u>	17
1.5.2 <u>Democratización del presupuesto</u>	15
1.5.3 <u>Propósitos del Presupuesto Participativo</u>	18
Capítulo II	20
Capítulo III	23
3.1 <u>Reseña empírica internacional</u>	24
3.1.1 <u>El Estado de Río Grande do Sul</u>	24
A. Antecedentes	24
B. Etapas e instancias organizativas	25
3.1.2 <u>La Experiencia de Porto Alegre</u>	26
3.1.2.1 Desafíos asumidos del Presupuesto Participativo en Porto Alegre	28
3.1.3 <u>Ciudad de Montevideo. Uruguay</u>	29
3.2 <u>Reseña empírica en el Perú</u>	30
3.2.1 <u>La experiencia del distrito de Villa El Salvador</u>	30
3.2.2 <u>La experiencia rural de Limatambo en el Cusco</u>	32
3.2.3 <u>La experiencia del distrito de Ilo</u>	34
Capítulo IV	39
4.1 <u>La experiencia local peruana en Lima Norte</u>	39
4.2 <u>El presupuesto participativo 2009 en Comas</u>	40
4.3 <u>El presupuesto participativo 2009 en Los Olivos</u>	48
4.4 <u>La intervención del OSEL Lima Norte el Proceso de Presupuesto Participativo de Comas y Los Olivos</u>	55

Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones	60
Bibliografía	66
Anexos	68

Contenido de Cuadros

Cuadro N° 1. Marco Legal sintetizado del Proceso de Presupuesto Participativo en el Perú.....	22
Cuadro N° 2. Porto Alegre: Evolución de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo.....	26
Cuadro N° 3. Porto Alegre: Prioridades del Presupuesto Participativo desde el año 1992 hasta el 2004.....	27
Cuadro N° 4. Ilo: Distribución territorial.....	36
Cuadro N° 5. Comas: Nivel de gasto, 2008.....	41
Cuadro N° 6. Comas: Proporción Ingreso de apertura, 2008.....	41
Cuadro N° 7. Comas: Cedes de reuniones de trabajo para el Proceso Participativo 2009.....	44
Cuadro N° 8. Comas: Cedes de reuniones de capacitación para el Proceso Participativo 2009.....	47
Cuadro N° 9. Comas: Talleres distritales para el Proceso Participativo 2009.....	48
Cuadro N° 10. Comas y Los Olivos: Prioridades del Presupuesto Participativo 2009.....	49
Cuadro N° 11. Los Olivos: Nivel de gasto, 2008.....	50
Cuadro N° 12. Los Olivos: Nivel de ingreso, 2008.....	51
Cuadro N° 13. Los Olivos: Fechas y lugar de realización de talleres por zona para el Proceso de Presupuesto Participativo 2009.....	52
Cuadro N° 14. Los Olivos: Distribución presupuestaria según importancia de impacto.....	54
Cuadro N° 15. Los Olivos: Talleres para el Proceso Participativo 2009.....	56

Cuadro N° 16. OSEL Lima Norte:
Participación en los Procesos de Presupuesto Participativo 2007, 2008 y 2009 en Lima
Norte.....58

Contenido Gráficos

Gráfico N° 01:
Secuencia del Proceso de Presupuesto Participativo 2009.....16

Introducción

Introducción

La sociedad peruana en la última década ha experimentado profundas transformaciones sociales, políticas, culturales y económicas¹, especialmente a partir del proceso de reconstrucción democrática iniciado en el 2001. Este urgente proceso de cambios en la conducta del poder central ha impactado fuertemente las concepciones sobre el rol, la organización y las formas de articulación de la sociedad civil y del Estado, obligando a rediseñar formatos de interacción entre ambos. La revalorización del pluralismo social, de la innovación, la libertad de emprendimiento y la competitividad en la economía, unido a la exigencia de un Estado menos intervencionista, más disciplinado y transparente. Han creado un nuevo clima social en cuya base se ha empezado a construir un profundo consenso en torno a la necesidad de fortalecer el sistema democrático como único mecanismo de distribución legítima del poder y como el sistema político que mejor garantiza el pleno respeto a los derechos humanos y a la diversidad social.

No es casualidad el crecimiento sostenido de la producción nacional y sus máximos noveles el 2008 con 8,9% y 2009 con 9,8%. En ese sentido desde una perspectiva de política pública, la ausencia de consensos conceptuales respecto de lo que implica el desarrollo de procesos efectivos de participación produce importantes consecuencias prácticas, ya que se dificulta la generación de los acuerdos políticos necesarios para crear los mecanismos e instancias que propicien el desenvolvimiento de procesos masivos de participación como motor de desarrollo. En esta lógica, al poder público sólo le compete garantizar la libre asociación de los individuos, no obstante, si la regulación social queda entregada a las fuerzas espontáneas de la sociedad o incluso, del mercado, estas estructuras terminarán por reproducir en el sistema político las desigualdades que se generan en los sistemas sociales y económicos.

El presente documento muestra la experiencia del proceso de discusión entre los actores de la gestión municipal y la sociedad civil sobre la orientación de los recursos de inversión para el periodo fiscal 2009 en los distritos de Los Olivos y Comas. Además, del rol que ha tenido el OSEL Lima Norte en estas expresiones democráticas.

El documento se desarrolla en tres capítulos. El primero hace referencia a un conjunto de conceptos que se encuentran inmiscuidos en el proceso de participación del presupuesto no corriente o dicho de otra manera el presupuesto participativo, tales como, democracia; rendición de cuentas; participación ciudadana; presupuesto y el propio presupuesto participativo. En esta última definición se describe desde nuestra percepción el rol de algunos representantes de la sociedad civil y el propósito que persigue el proceso participativo de inversión. Estas categorías se definen con el objeto de que la lectura del documento se presente como un formato amigable para entender este dinámico proceso que aun no se consolida como instrumento de gestión para la política pública subnacional.

¹ Tomado de artículo generado en base del conversatorio en ocasión del II Encuentro Nacional de Microfinanzas realizado en Piura por la Federación Peruana de Cajas Municipales los días 05 y 06 de noviembre de 2009, por el Director del Programa Profesional de Ingeniería Comercial de la Universidad Católica de Santa María.

El segundo capítulo muestra el marco legal en el que se desenvuelve el presupuesto participativo bajo la guía del Ministerio de Economía y Finanzas. Además, describe la significancia de leyes referidas al tema. Siendo la Ley más importante la Ley marco del Proceso de Presupuesto Participativo y su normatividad.

El tercer capítulo permite conocer tres temas importantes: la experiencia internacional en Latinoamérica, la experiencia en el Perú y la experiencia en Lima Norte; los casos de Los Olivos y Comas. Para el primer caso, se describe dos experiencias exitosas en Brasil y una experiencia Uruguaya. Sobre el segundo punto, se refiere a lo sucedido en Villa el Salvador, Limatambo en el Cuzco y la experiencia de Ilo. Complementando este capítulo, el tercer tema está referido a la experiencia para el proceso 2009 en Los Olivos y Comas. En esta parte, se describe las actividades realizadas en el PPP 2009.

Con este documento pretendemos describir más que el proceso participativo del presupuesto, la importancia de los esfuerzos que deben realizar los gobiernos subnacionales en el ejercicio de la democracia para que la legitimación de las políticas públicas desde el presupuesto participativo contribuya a la gobernabilidad y por tanto al desarrollo local y/o regional.

Capítulo I

Marco Teórico

I. Marco teórico

1.1 Rendición de cuentas:

La rendición de cuentas es un mecanismo a través del cual las autoridades regionales y locales informan a la población sobre el ejercicio de sus funciones. Esta práctica permite fortalecer el vínculo entre representantes y representados, producto de toda elección democrática permitiendo que el ciudadano común participe en el control de la gestión pública aportando al mejoramiento de los servicios que suministran los Gobiernos Locales y Regionales, con la finalidad de incrementar la responsabilidad y transparencia de los funcionarios, autoridades locales y regionales en el actuación de sus funciones, así como, prevenir actos u omisiones irregulares.

Para Ravina (2005) la rendición de cuentas es necesaria porque hace posible la retroalimentación de la gestión, contribuye a generar confianza, facilita el control ciudadano de la gestión pública, incorpora el aporte de la sociedad civil, permite formular recomendaciones para mejorar la gestión de todos los actores; y con ello favorece al fortalecimiento de la relación entre las autoridades y la población, al permitir que ésta tenga información directa, oportuna y veraz sobre las acciones y resultados de la gestión pública a nivel regional o local, sobre la base de la cual se ejerce la vigilancia ciudadana.

El Banco Mundial (2008) describe como rendición de cuentas implícitamente a la capacidad que debe tener el ciudadano para exigir eficiencia y transparencia en el suministro de servicios. Por ejemplo, en el proceso del presupuesto participativo obliga a los políticos a rendir periódicamente ante las instancias de este, sobre los avances logrados en la programación participativa. Bajo el mismo enfoque, nos expresa que es un proceso donde los principales involucrados hacen oír su voz sobre los decisores del desarrollo, además, de las implicancias y los recursos que se necesitan.

Sin embargo, el Banco Mundial con el objetivo de mitigar el flagelo de la pobreza, ha tratado de dinamizar la retórica de empoderamiento para adoptar un marco de rendición de cuentas más amplio. Ha desarrollado nuevas herramientas de evaluación con una selección más amplia de indicadores conceptuales y prácticos de empoderamiento y a un nivel social².

En esa misma línea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comparte la tesis del triángulo de rendición de cuentas esbozada por el Banco Mundial, donde los ciudadanos o clientes, los servicios públicos y los políticos. Son los actores en este esquema. Aunque esta práctica la alude como con mayor compromiso vinculante en el diseño y otorgamiento de sus préstamos.

² Ruth Alsop; Heinsohan (2005).

1.2 Participación ciudadana

La introducción del término participación ciudadana fue realizada en la década de los ochenta por la Izquierda Unida, quienes al ingresar a dirigir y hacer política desde los gobiernos subnacionales, aportaba a la gestión pública algo nuevo, su relación directa con las organizaciones involucrándolas a estas organizaciones en los problemas, las decisiones y la gestión de gobierno. Luego en los noventa son muchos los gobiernos locales cuyos alcaldes convocan, como alternativa al autoritarismo y el clientelismo crecientes, mesas de concertación, consejos de participación o comités de desarrollo que abren la gestión municipal a la participación popular, son los casos concretos de Villa el Salvador y la provincia de Ilo con su presupuesto participativo.

En el gobierno de Acción Popular, que convocaba a las organizaciones sociales por su mano de obra a través de Cooperación Popular, la participación en los gobiernos locales con Izquierda Unida se abordaba más como una propuesta política. Pero, Romeo Grompone, citado por María Isabel Remy, identifica que luego, durante la década de los 90 se fueron diluyendo las experiencias de concertación local y participación como propuesta política, de abrir el espacio municipal a las organizaciones populares, para convertirse en una metodología de planificación, crecientemente formalizada y replicable.

Sin embargo, la participación ciudadana nos sugiere una integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, región o país. O dicho de otro modo, para que una ciudad o un país moderno proporcione los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos en la medida que estos quieran implicarse en los problemas que les afectan aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones.

Para la Contraloría General de la República, está referido a los derechos, deberes y obligaciones que el ciudadano tiene frente al estado. Estos pueden ser en forma particular o privada, también como miembro de una población organizada o no organizada para tener la capacidad de exigir el abastecimiento de necesidades básicas tal como lo plantean los objetivos del estado.

Para el BID (2008), es una Estrategia que pretende establecer lineamientos y criterios generales y específica áreas de acción, con base en los principios de inclusividad, pluralismo, oportunidad de aportaciones oportunas, transparencia, eficiencia y sensibilidad cultural. En esta misma lógica, el BID subraya que la participación ciudadana asegura que las intervenciones producen beneficios en los grupos que tradicionalmente se son excluidos desarrollándose capacidades y desarrollo social.

Municipio al Día (2009) propone una óptica hacia un derecho de todos los ciudadanos para participar libremente en la dinámica del quehacer público desde diferentes posiciones en cualquier nivel de gobierno, ya sea local, regional o nacional. La participación ciudadana como intervención de particulares en actividades públicas como

portadores de intereses sociales. Se incluye bajo ese término a una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, con diversidad de funciones, así como de modalidades y medios.

La propuesta de participación ciudadana se presenta en la actualidad con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla. En una aplicación más restrictiva del término participación ciudadana, pareciera corresponder a la participación en la administración pública, la cual representa una serie de dilemas políticos y administrativos que exigen un cuidadoso análisis.

Natacha Molina³ por su parte, analiza cómo las mujeres en su diversidad perfilan la participación ciudadana como una propuesta de igualdad asociada a los procesos de construcción de democracia y fortalecimiento de la sociedad civil, determinados históricamente. Plantea los factores que limitan los derechos de las mujeres y la constitución de su identidad como sujeto de derechos. Analiza, también, las restricciones a la expansión del horizonte de ciudadanía, por ejemplo a través de la demanda de nuevos derechos de igualdad de género, derechos reproductivos, protección ambiental, afirmación de las diferencias. Son demandas de ampliación de la ciudadanía que no concitan el consenso político, ni tampoco el consenso social, ni a nivel cultural, ni político. Con ello se produce un doble movimiento de discriminación para muchas categorías sociales excluidas, en las cuales las mujeres también están presentes, aquel que proviene de la negación de los derechos clásicos universalmente consagrados por la ciudadanía, y aquel que niega la expansión hacia nuevos derechos.

La participación ciudadana es generalmente entendida como una participación en “actividades públicas”. Sin embargo, Enrique Correa y Marcela Noé (1998) dicen que no tendría utilidad extender el alcance de la participación ciudadana a otras formas de participación social, como las de carácter comunitario, el asociacionismo privado y otras que se desarrollan en función de variados intereses o valores circunscritos a la esfera privada y sin pretender relaciones activas con el poder público. Pero cuando se está haciendo referencia a lo público es necesario hacer distinciones que se corresponden con las significaciones atribuidas al término Estado. Al respecto es preciso reconocer las grandes confusiones que existen en estas materias y que tal vez lleven a más de alguien a señalar que no corresponde identificar lo público con el Estado. Incluso es una afirmación corriente, en quienes propugnan acciones como las de los llamados nuevos movimientos sociales o de las que corresponderían a la participación ciudadana, que lo público no se agota en el Estado.

Las diversas connotaciones del término Estado, es utilizada en diversos principios de unidad social y como Gobierno y Administración. Más allá de las consideraciones teóricas que pudieran hacerse acerca de la formación y condiciones de la unidad social, el tema de la participación ciudadana se ubica en el terreno de la existencia de un poder público

³ Recogido de seminario de participación ciudadana, género y participación de la mujer. En <http://www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm#part2>.

que pretende ser expresivo del interés general de la respectiva unidad social, y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público. Desde esta perspectiva podría señalarse que la propuesta de participación ciudadana apunta a dos grandes objetivos que estarían referidos a la esfera política y a la administrativa.

Cabe indicar que la ciudadanía se expresa participando y la participación se produce en lo público, entendido lo público como todo espacio social no privado ni privatizable que tiene que ser compartido o compartible por todos los ciudadanos, y que se encuentra regulado por los mutuos derechos y obligaciones.

En síntesis la ciudadanía se construye y materializa en el espacio público, a través del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, en el contexto de un sistema político democrático. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad. El aumento gradual de las democracias recientes está vinculado a los procesos de liberalización política, así como a los intentos de extender la participación.

1.3 Democracia

En Grecia, en el 500 a.C., la gente vivía en pequeñas ciudades llamadas *polis*, y los ciudadanos de éstas eran llamados *demos* (pueblo); así surgió el nombre de democracia, que significa gobierno del pueblo; donde los ciudadanos podían opinar acerca de las leyes, normas y reformas (Grondona, 2000).

Desde el punto de vista de la semántica precisa, democracia se define como Doctrina política que sugiere soberanía desde el pueblo materializándose a través de representantes elegidos por sufragio universal⁴.

En la actualidad, la gran mayoría de países en el mundo son democráticos, y estructuran sus formas de gobierno en principios establecidos durante la Revolución Francesa, tales como:

- ❖ Igualdad: Todos los hombres son iguales ante la ley sin importar su color de piel, sexo, religión o condición social.
- ❖ Libertad: Todos los ciudadanos pueden hacer aquello que no les prohíba la ley.
- ❖ Constitución: Conjunto de leyes que sean aplicables a todos los ciudadanos de un Estado.

La democracia depende, en última instancia, de la convicción que tienen los propios demócratas. No hay democracia sin demócratas. Es por ello que la democracia se muestra como un régimen muy exigente. Es exigente con los ciudadanos, de quienes requiere una participación consistente, informada, influyente. No requiere, como temen los exponentes de la teoría elitista de la democracia, explosiones de participación, que podrían ser manipuladas por líderes populistas y antidemocráticos.

⁴ Definición recogida del diccionario de la Real Academia Española.

Rodriguez (1999) afirma que, los valores de la democracia no son verdades reveladas o hábitos naturales; no hay evidencia de que hayamos nacido con ellos o que aparezcan por generación espontánea. La devoción a la dignidad humana; la libertad; la igualdad de derechos; la justicia económica y social; el respeto a la ley, a la civilidad y a la verdad; la tolerancia de la diversidad; la solidaridad; la responsabilidad personal y la cívica; el auto-respeto y el autocontrol, todo esto existe y podrá seguir existiendo en la medida en que sea enseñado, aprendido y practicado. En esta lógica, en el cotidiano vemos que democracia es actividad, es acción, es discrepancia y fiscalización, es ser partícipe de los actos de gobierno, es ejercer el sagrado derecho de los pueblos a auto-determinarse y fijar su propio destino. Con ello, lo que se quiere significar es que el concepto de democracia no es etéreo o que pertenezca a unos cuantos.

Bobbio (1985) sostiene que el proceso de ampliación de la democracia en la sociedad moderna no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también, y sobre todo, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos. La democracia tiene reglas que deben cumplirse; la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libre elección, el control de la gestión, la libre asociación, etc. Todas ellas implican que esta libertad se lleva a cabo con el conocimiento de lo que significa cada una y cómo aplicarla y explicarla y los líderes de opinión deben explicar claramente y sin evasivas lo que significa cada regla.

Por tanto, democracia es el poder supremo del pueblo quien decide y dirige su propio destino político, cultural, económico, social, etc. y ante esa determinación no hay poder humano o divino que pueda detenerla. En ese sentido, la esencia de la democracia se encuentra en la participación del hombre frente a los asuntos del poder y esta participación debe traducirse en hechos concretos que trasciendan el simple ejercicio del voto para avanzar hacia el acompañamiento y fiscalización de los actos de los gobernantes elegidos; debe traducirse en individuos propositivos que no dejen solos a sus gobernantes y debe traducirse en oportunidades reales de progreso y felicidad con origen en la voluntad popular. La democracia entonces es resistencia popular.

El ejercicio de la democracia depende del rol de la sociedad y sus ciudadanos. El principal factor que garantiza la participación es la garantía de su acceso; es decir, la inclusión social y política de los ciudadanos a poder tener la opción a decidir. La clave del alcance democrático está en que los ciudadanos e individuos tengan los medios a su alcance para participar en el proceso de toma de decisiones políticas.

1.4 Presupuesto

Según Horngren (1993) un presupuesto es la expresión formal, cuantitativa de los planes de un individuo, empresa u organización, que proporcionan un punto de referencia para medir el desempeño real. En esa lógica, se deduce como la representación monetaria de un plan de acción dirigido a desempeñar una meta prevista que debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones predichas, este concepto se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización. Océano/Centrum, (2001) complementa la

definición indicando que el presupuesto es un medio para coordinar la inteligencia en una organización en un plan de acción que guiará la marcha futura del negocio.

Sáez, Fernández y Gutiérrez (2004) por otro lado afirma que es un instrumento de planificación. Además, el proceso de planificación presupuestaria, proporciona conocimientos de la organización, de sus distintas posibilidades de actuación y de los medios alternos para acometer su actividad futura. Como plan de acción, permite cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas, el formato se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización.

Por consiguiente, este proceso nos permite responde a preguntas elementales como:

¿Se está preparado para fabricar un nuevo producto?, ¿Se podrá distribuir?, ¿Cuánta materia prima se necesitará?, ¿Qué maquinaria se requiere?, ¿qué resultado no proporciona este presupuesto?, ¿corresponde este financiamiento para este proyecto social?, ¿Qué personal se requiere?, ¿Cuánto se le podrá pagar?, ¿Por cuántas horas?, etc.

En el sector público, el presupuesto es la representación financiera de las acciones entorno a las políticas y programas diseñados para cubrir las necesidades de los ciudadanos, pero también representa la negociación sobre la asignación y financiamiento de los intereses de diversos actores políticos. En resumen sistematiza las previsiones de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos, para un determinado período de tiempo.

1.5 Presupuesto Participativo

El Ministerio de Economía y Finanzas (2009) lo define como un instrumento de política y de gestión con el cual los alcaldes y presidentes regionales en dinámica con la sociedad civil organizada⁵, utilizan para ponerse de acuerdo en cómo orientarán los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico (PDE) o Plan de Desarrollo Institucional (PEI) el mismo que surge como desprendimiento de del Plan de Desarrollo Concertado (PDC).

Urruchi y Jo (2005), opinan que es el presupuesto anual de los gobiernos subnacionales y que integra los respectivos Planes Operativos de estos, pero que se ha elaborado en coordinación con la población debidamente representada por sus dirigentes y todo actor social que promueve desarrollo en la localidad, el mismo que, comprende un conjunto de etapas tales como elaboración, definición y control en el manejo ejecutivo de este nivel de presupuesto. Además, afirman que es un instrumento el cual hace posible focalizar las necesidades y carencias en la localidad, permitiendo establecer prioridades las cuales son concertadas con los involucrados, permitiendo que la población se integre a la

⁵ La población organizada lo integran todas las organizaciones de base tales como los gremios empresariales, club de madres, organizaciones de vaso de leche, mesa de juventudes, asociaciones de vivienda, comité de vecinales, toda expresión que significa organización social.

actividad política, y por tanto, influyendo en las políticas públicas las cuales afectan la evolución de la ciudad o región. Favoreciendo el poder municipal desde la participación ciudadana y la transparencia.

Los Proceso de Presupuesto Participativo (PPP) constituyen uno de los escasos espacios donde está presente la permanente búsqueda de consensos y ejecución de acciones para la solución de problemas que permitan el desarrollo sostenible, desde la perspectiva de una herramienta para la realización de políticas públicas exitosas, es decir, aquellas que logran una mejor relación costos/beneficios, pero además, según sea el objetivo que se busque, puede ser la herramienta para la consecución de importantes logros sociales como son la mejora en la redistribución de los recursos, la integración social de grupos marginales, la participación activa de la población en general y la educación tanto de la ciudadanía como de los gobiernos en la práctica de la democracia. En esa lógica, no existe una única fórmula de Presupuesto Participativo, su aplicación varía dependiendo de diversas condiciones entre las que hay que destacar:

- ❖ Contexto geopolítico.
- ❖ Nivel de desarrollo humano de la población.
- ❖ Seguridad jurídica.
- ❖ Aspectos socioeconómicos/antropológicos propios de cada comunidad.
- ❖ Nivel de desarrollo urbano.
- ❖ Intereses y objetivos del Gobierno Local y/o regional.

Adicionalmente, la guía metodológica⁶ emitida por el MEF menciona implícitamente lo que se pretende en la ejecución del presupuesto participativo, el cual indica ser:

- ❖ Inclusivo que fomenta la igualdad de oportunidades, todos tienen derecho a participar.
- ❖ Racional y coherente, se requiere un equilibrio entre ingresos y gastos.
- ❖ Con visión de mediano y largo plazo, no responde a intereses inmediatos.
- ❖ Concertado, conjuga diversas visiones y opiniones.
- ❖ Proceso transparente, todos deben tener información suficiente.
- ❖ Respetuoso de los acuerdos.

El Presupuesto Participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al ejecutivo o al parlamento sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un colaborador de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública, combinando la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada. La elección periódica de representantes es necesaria pero insuficiente en el proceso de profundización de la democracia; es preciso combinarla con las más variadas formas de democracia directa,

⁶ El 2008 el MEF emite el instructivo N° 002-2008-EF/76.01 con Resolución Directoral N° 021-2008-EF/76.01. El mismo que tiene carácter multianual.

donde el ciudadano pueda no sólo participar de la gestión pública sino también controlar al Estado.

Según Del Pino et al (ss: 3); el PPP trata de servir a 3 tipos de objetivos básicos:

1) Profundización y mejora del sistema democrático a través de:

- ❖ Impulso de la participación ciudadana.
- ❖ Debilitamiento de la tradición política clientelista y las relaciones entre la autoridad pública y la población basadas en el intercambio de favores.

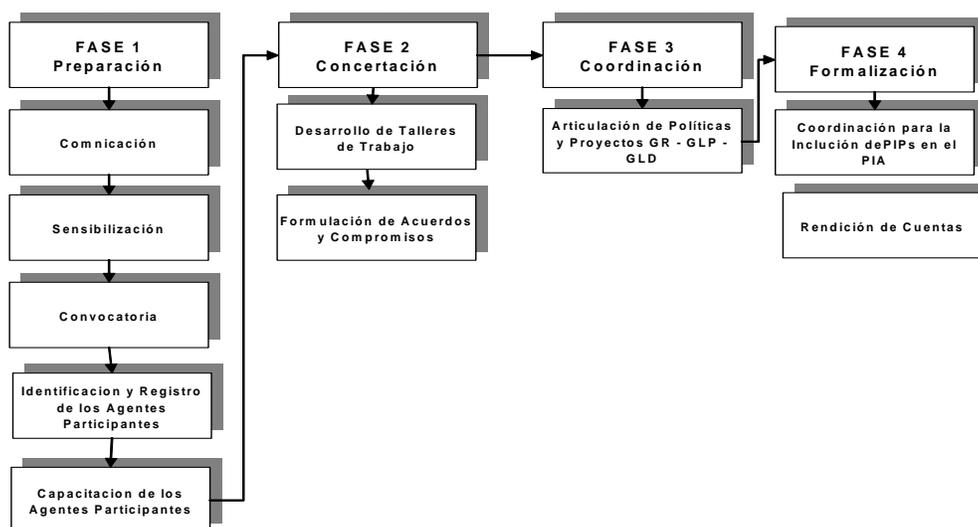
2) Inversión en las prioridades sociales y favorecer la justicia social.

3) Modernización administrativa mediante:

- ❖ Mejora de la transparencia de la gestión, la eficacia y la eficiencia del gasto.
- ❖ Práctica de la co-gestión.
- ❖ Lucha contra la corrupción y exigencia de responsabilidad a los funcionarios y dirigentes públicos.

Finalmente, el Proceso de Presupuesto Participativo según la modificatoria⁷ de la Ley marco que regular el proceso para el año fiscal 2010, recoge una secuencia que reorienta las etapas de proceso según lo realizado hasta la ejecución fiscal del 2009 (ver gráfico N° 01).

GRÁFICO 01: SECUENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2009



Fuente: Presentación realizada por Samuel Torres al MTPE, junio del 2009.

⁷ Ley 29298 que modifica la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo la cual entre otras cosas reordena las etapas del proceso.

1.5.1 El rol de las ONGs, las universidades y los profesionales en el Presupuesto Participativo

Las organizaciones de profesionales, en particular de las ONGs, actúan en forma muy diferente de una experiencia a otra. Típicamente el trabajo a este nivel está relacionado con asesoría, capacitación o trabajo logístico⁸. En general, la intervención de las distintas instituciones en los procesos participativos tiene como objeto empoderar a los actores inmersos⁹ en la discusión sobre la orientación de los recursos de inversión municipal. En tal sentido, las instituciones de la sociedad civil que apoyan habitualmente estos procesos en Lima Norte se agrupan como sigue:

ONGs

1. Asociación Kusi Warma
2. Comunidad CEDRO
3. Asociación para el Desarrollo del Niño y la Mujer (ADENIM)
4. INNPADES
5. Plan Internacional
6. Visión Mundial
7. ACS CALANDRIA
8. EDAPROPO
9. TAREA
10. Alternativa
11. Aldeas infantiles SOS
12. Tierra de niños
13. Acción por los Niños

Organizaciones de base

1. Mesa de Juventudes
2. Mesa de trabajo para la mujer
3. Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

Universidades

1. Universidad Nacional Mayor de San Marcos
2. Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH)

Dependencias de instituciones públicas que operan en el territorio

1. UGEL
2. SEDAPAL
3. ESSALUD

Organizaciones internacionales

1. UNICEF

⁸ Se refiere a los compromisos que asumen las organizaciones en la realización de talleres y eventos del presupuesto participativo.

⁹ Principalmente a los agentes participantes que son los representantes de las organizaciones de base.

La operatividad de las instituciones anteriormente descritas se desarrolla en función del trabajo focalizado que tienen según los objetivos que se plantean como institución. Por tanto, las organizaciones que intervienen con niños en el territorio, en las propuestas de trabajo en los procesos participativos incluyen siempre como portada el trabajo con el segmento. De similar forma, las ONGs que manejan el tema género de forma similar en la dinámica de trabajo en los procesos participativos proponen como punto de partida en tema género. Estas instituciones se involucran no solamente en la planificación del proceso, si no, en el ejercicio de la ejecución de los talleres

Sin embargo, las dependencias de instituciones públicas como SEDAPAL y ESSALUD¹⁰ invitados previamente por la Municipalidad, envían un representante que emite opinión en las reuniones de trabajo del equipo técnico y en el caso puntual de SEDAPAL, además, presenta la programación de ejecución de proyectos correspondiente al año del cual se discute el presupuesto de inversión. En tanto, las Universidades como la UPCH intervienen coordinando la ejecución de sus programas de Salud como parte de la responsabilidad social con posibles asignaciones de presupuesto en el marco del proceso.

1.5.2 Democratización del presupuesto

- ❖ El Presupuesto Participativo es la posibilidad concreta de los habitantes de los distintos distritos y provincias en definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos.
- ❖ El desafío es la construcción de una ciudadanía activa que se configura como elemento determinante para la consolidación de sujetos ciudadanos, poseedores de derechos y deberes.
- ❖ Aplicar el Presupuesto Participativo es devolver la palabra y el poder a la gente y el resultado es que cada día hay más personas decididas a exigir el cumplimiento de las determinaciones generales.
- ❖ En el presupuesto participativo se establecen las necesidades de los ciudadanos y de las ciudadanas, las prioridades de gasto e inversión en el territorio, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del gobierno local para el desarrollo.
- ❖ Cada uno de estos elementos contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

1.5.3 Propósitos del Presupuesto Participativo

Elevar la capacidad y potencialidad de los gobiernos regionales y locales.

El PP no sólo se limita a la transferencia de partidas de presupuesto a las unidades territoriales, sino debe incentivar el aumento de las potencialidades de las organizaciones sociales para que asuman la responsabilidad de ejecutar las decisiones tomadas y contribuir al desarrollo.

¹⁰ Estas instituciones y el Hospital Sergio Bernales han participado en los Procesos de Presupuesto Participativo 2008, 2009 y 2010.

Fortalecer la legitimidad del rol de las municipalidades y de los gobiernos regionales. El PP fortalece a las municipalidades y a los gobiernos regionales en su rol de gobernantes y no sólo en su rol de administradores de recursos públicos. En ese sentido, el presupuesto participativo no debe ser entendido como el fortalecimiento de la sociedad civil producto del debilitamiento del aparato estatal, sino como el fortalecimiento de ambos con diferentes roles. Esto supone que los gobiernos locales y regionales desarrollen la capacidad de transformarse en facilitadores de procesos de desarrollo más que en ejecutores y proveedores de recursos.

Promover la gestión regional y local integral e integradora. El PP en una localidad debe ser gradual (no es recomendable la primera vez poner a disposición el 100 por ciento de los recursos públicos, hay que tomar en cuenta que la población nunca ha decidido partida alguna, por lo tanto el presupuesto participativo es un proceso de aprendizaje) El proceso de presupuesto participativo debe permitir a los gobiernos locales y regionales tener una mirada integral del territorio y no sólo el cumplimiento de determinadas metas temáticas. El proceso de presupuesto participativo debe garantizar la democracia territorial.

Promover la democracia participativa y el ejercicio de la vigilancia ciudadana. El PP permite una participación directa de las poblaciones tanto en la toma de decisiones como en el seguimiento y control de las mismas. Es decir un proceso que fortalezca la participación ciudadana en todas las etapas de la toma de decisiones. En la preparación, ejecución y evaluación.

Debe permitir la convergencia y la complementariedad. El PP debe permitir la convergencia de diversas fuentes de recursos públicos así como de los diversos sectores del Estado. La idea de la convergencia, como el de la complementariedad debe ser una de las estrategias a tomar en cuenta en el proceso de presupuesto participativo.

Proceso gradual y subsidiario. El proceso de PP tiene claridad, es gradual y subsidiario, es decir, paso a paso y entendiendo que hay aspectos que la población no logrará asumir en un primer momento, pero que estamos en un proceso que busca ir cualificando el accionar de los actores locales y regionales.

Capítulo II

Marco Legal

II. Marco legal

El tratamiento y formalización del PPP en el Perú se inicia el 15 de julio del 2003 con la publicación de la «Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056». Luego, el 25 de noviembre del mismo año se publica el proyecto de DS, N° 171-2003, que reglamenta esta Ley Marco. A partir de allí se desarrolla un conjunto de normas de escala nacional, generadas por el MEF. En ese sentido, el cuadro N° 2 describe la normatividad relevante del proceso participativo. Además, de los contenidos en el cuadro de referencia cada municipalidad y GR debe emitir una ordenanza donde menciona el marco normativo, los participantes del Presupuesto Participativo, programación del proceso, composición del comité de vigilancia, la rendición de cuentas y el cronograma del PPP. Complementariamente algunos Gobiernos Locales y/o regionales, emiten decretos de alcaldía o resoluciones de alcaldía para incorporar componentes relevantes para el proceso no mencionados en la ordenanza. Es importante indicar que la normatividad no establece con claridad el periodo de ejecución del PPP durante el año. Esto a priori suponemos por que el proceso lo convoca el Consejo de Coordinación Local (CCLD) después de formulada la ordenanza siempre y cuando el consejo avale o apruebe y si por alguna motivación este considera necesario no aprobar este documento, el Proceso se posterga hasta una siguiente programación.

Cuadro N° 1

Marco Legal sintetizado del Proceso de Presupuesto Participativo en el Perú

Año	N° y Nombre de la Ley	Objeto
1194	26300 - Ley de los Derechos de Participación y control ciudadano (18 de abril del 1994)	Regula el ejercicio de la participación ciudadana en todas sus dimensiones incluyendo los deberes y derechos del ciudadano tal como lo establece la constitución. Tales como: iniciativas de reforma constitucional, iniciativas en la reforma de las leyes, y otros mecanismos de participación
	27245 - Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (10 de diciembre)	Orienta los mecanismos para una mejor gestión de finanzas públicas, sin perder de vista la prudencia fiscal. Así mismo, crea el fondo de estabilización fiscal para favorecer a la estabilidad económica.
1999	28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (23 de diciembre)	Establece los catorce principios y los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto. En concordancia con los artículos 77 y 78 de la constitución y el artículo 11 de la Ley Marco de la Administración Financiera del sector público
2002	27783 - Ley de Bases de la descentralización (20 de julio)	Contempla la finalidad, los principios, objetivos y criterios del proceso de descentralización. Además, de la formación de regiones y las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal
	27806 - Ley de Transparencia y acceso a la información Pública (3 de agosto)	Promueve la transparencia de los actos de las entidades públicas y regula el derecho de las personas en el acceso de la información de la gestión del estado. Promueve el uso de los portales de transparencia y define los procedimientos que las personas o entidades deben aplicar para obtener información.
2003	27972 - Ley Orgánica de Municipalidades (27 de mayo)	Establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las Municipalidades. Además, la relación entre ellas, las demás organizaciones del estado e instituciones privadas
	28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo (15 de julio)	Señala los lineamientos generales que rige el proceso, acudiendo a criterios técnicos y a mecanismos que promuevan la efectiva participación ciudadana manifestando los siguientes principios: Participación, Transparencia, igualdad, Tolerancia, Eficacia y eficacia y respeto a los acuerdos
	D.S. N° 171-2003-EF Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (25 de noviembre)	puntualiza alcances, objetivos, instancias, identificación y todas las fases iniciales del Proceso de Presupuesto Participativo
2004	28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (27 de noviembre)	Moderniza la administración financiera del sector público, estableciendo las normas básicas para una gestión integral de los procesos vinculados con la captación y utilización de los fondos público, así como el registro y presentación de la información correspondiente
	28425 - Ley de Racionalización de los Gastos Administrativos (20 de diciembre)	Especifica en materia de racionalización la reducción del gasto corriente y mejorar la calidad del gasto público
2008	002-2008-EF/76-01 Instructivo (11 de abril)	Establece mecanismos y pautas para el desarrollo de PPP , a través, de los procedimientos que los gobiernos subnacionales deben seguir para la formulación del proceso participativo 2009 con vigencia permanente y de cumplimiento obligatorio. Este documento tiene carácter multianual y tiene vigencia hasta la discusión presupuestaria local v/o regional 2010.
	29298 - Ley de modificatoria de la Ley marco del Proceso de Presupuesto Participativo (17 de diciembre)	La presente norma tiene por objeto modificar los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley 28056. Constituyendo instancias de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto en concordancia con las disposiciones legales vigentes. En ese sentido, la Ley agrega que los Consejos de Coordinación Local y Regional forman su propia directiva, elaboran - aprueban sus estatutos y planes de trabajo. Además, menciona que la responsabilidad sobre la designación del % de presupuesto que se someterá a discusión participativa y recursos para los proyectos institucionales recae directamente sobre los Gobiernos Regionales y Locales.

Capítulo III

Marco Empírico

III. Marco empírico

3.1 Reseña empírica internacional

3.1.1 El Estado de Río Grande do Sul¹¹

A. Antecedentes

En Porto Alegre, por ejemplo, se crea una comisión tripartita gobierno, Consejo Popular y sindicato de los funcionarios municipales que discuten y deciden la creación de nuevos cargos públicos, realizando un control interno y externo sobre el aumento de personal. También se desarrolla la conciencia de que las inversiones en las áreas sociales como educación y salud llevan a nuevos gastos de costo -personal y servicios-, que necesitan ser acompañados del aumento del ingreso público.

La Matriz Presupuestaria y el Plan de Inversiones y Servicios es diseñada con base en los indicadores de planeación resultantes de las prioridades de la base regional, de las prioridades de la base temática de desarrollo del Estado, de las necesidades del gobierno para mantener los servicios esenciales y proyectos/ obras en marcha, considerando la estimativa del ingreso y presenta una distribución detallada de los gastos de personal, gastos corrientes, gastos de capital, servicio de deuda, para cada órgano del Poder Ejecutivo e inclusive de los otros poderes -Legislativo, Judicial y Ministerio Público.

Se encausaron ejes de desarrollo que permitan discutir programas y proyectos para el logro del progreso del estado, teniendo en cuenta recursos presupuestarios y recursos extra-presupuestarios disponibles vía líneas de crédito del Banrisul, el banco estatal.

En esta base temática la población fue llamada a discutir y decidir prioridades de proyectos y programas en 8 temas: Agricultura (apoyo a la agroindustria, crédito rural, reforma agraria, etc.); Generación de Trabajo y Renta (apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, apoyo a cooperativas y asociaciones productivas de trabajadores, primer empleo, etc.); Programas de Organización, Gestión y Fiscalización del Transporte y Sistemas Viales, Fluviales, Aeroviales y Ferroviarios; Ciencia y Tecnología; Desarrollo del Turismo; Programas de Medio Ambiente y Gerenciamiento de Recursos Hídricos y Saneamiento; Acciones de Gestión, Tratamiento y Destinación de los Residuos Sólidos; Acciones de Calificación en el Uso y Ocupación del Suelo; Energía.

Las realidades entre cada región y cada municipio tienen diferencias sustanciales que se reflejan en la población, el desarrollo económico y las carencias en infraestructura y servicios. Así mismo, la distribución de los recursos se realiza buscando equidad en cuanto a la focalización de los recursos, en los territorios que mayores carencias albergan, bajo criterios que son ampliamente discutidos y ajustados por cada uno de los actores.

¹¹ Estado del Brasil, situado al extremo Sureste del país. Superficie 282.062 km² (3,30% del territorio nacional).

Por estas razones se abrió un espacio de calificación de las relaciones entre el Gobierno del Estado y las Alcaldías con la participación y el control de la población. Las apropiaciones voluntarias del gobierno estatal para políticas en sociedad con los gobiernos municipales pasan por las prioridades establecidas en el Presupuesto Participativo y por criterios objetivos de distribución regional. Los Consejos Municipales de Salud, Asistencia Social, Agricultura, Habitación, entre otros, junto con los Delegados Municipales pasan a tener un papel preponderante no solo en la elaboración del Presupuesto, sino principalmente en su ejecución, fiscalización tanto a las intervenciones realizadas directamente por el Estado como a las ejecutadas en sociedad con los Municipios. Las relaciones políticas tradicionales y clientelistas comienzan a ceder espacio en todos los niveles hacia una nueva forma de gestión pública con control social, calificando el pacto federativo Estado - Municipios.

B. Etapas e instancias organizativas.

a. **Plenarias regionales de directrices.** Todos los ciudadanos deciden las directrices regionales, con carácter indicativo, para calificación de la discusión de los Programas de Desarrollo, Servicios y Obras, a partir de diagnósticos y directrices del Gobierno y de la comunidad en las áreas de infraestructura, políticas sociales y desarrollo económico.

b. **Asambleas regionales temáticas de desarrollo.** Los ciudadanos de manera universal proponen, debaten e inician decisiones sobre los programas prioritarios de la Temática de Desarrollo Estatal para la región, que será concluido en las Asambleas Públicas Municipales, entre 9 temas: Agricultura, Ciencia y Tecnología, Desarrollo del Turismo; Generación de Trabajo e Ingreso; Medio Ambiente, Gestión Urbano-Ambiental y Saneamiento; Gestión y Acciones de Calificación en el Uso y Ocupación del Suelo; Transporte y Circulación, Minas y Energía y Educación. Cada ciudadano puede votar en tres programas prioritarios entre tres temas diferentes. También elige delegados temáticos que representan las regiones en las Plenarias Regionales de Delegados.

c. **Asambleas públicas municipales.** Todos los ciudadanos residentes en cada municipio proponen, discuten y votan sus prioridades en Servicios y Obras de competencia estatal, entre los ejes temáticos priorizados

d. **Plenarias de los Foros Regionales de Delegados.** Los delegados temáticos y los delegados municipales del Presupuesto Participativo en la 1ª Plenaria, reciben la estimativa preliminar de la renta corriente y de los agregados del gasto público y la relación de todas las demandas prioritarias de los municipios de su región, para realizar con el gobierno la compatibilización y sistematización de la jerarquía establecida por las votaciones con los diagnósticos de carencia, viabilidad técnica, legal y financiera.

Los delegados eligen entre ellos los consejeros que representan la población de las 22 regiones en las reuniones del Consejo Estatal del Presupuesto Participativo. Eligen también Comisiones Representativas de los Delegados, compuesta por delegados de todos los municipios, que coordinan el trabajo de compatibilización y sistematización de las demandas en las regiones. Para eso, se realizan el número de reuniones necesarias, así como debates en los municipios y micro regiones con los demás delegados. Este

trabajo colectivo, realizado conjuntamente con el gobierno, con miras a la construcción del Plan de Inversiones y Servicios del Estado, que es debatido y deliberado por la 2ª Plenaria de los Foros Regionales de Delegados.

e. **Consejo Estatal del Presupuesto Participativo.** El Consejo Estatal de Presupuesto Participativo está formado por 69 consejeros electos por las 22 regiones, proporcional a la población de cada región; 69 consejeros electos por las 22 regiones, proporcional a la participación en las asambleas del Presupuesto Participativo; 22 consejeros electos entre los delegados de la Asamblea Regional Temática de Desarrollo (1 por región); 44 consejeros (2 por región) indicados por los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES).

Esta es la instancia máxima de la representación popular de la sociedad en el proceso del Presupuesto Participativo. En varias reuniones con el Gobierno, los consejeros discuten y deliberan el Plan de Inversiones y Servicios y la Propuesta Presupuestaria del Estado que es enviada a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

3.1.2 La Experiencia de Porto Alegre

El Presupuesto Participativo (PP) se instituyó formalmente en la ciudad de Porto Alegre en 1989 y se dice que afecta el 100% del presupuesto municipal. En tanto, La ciudad se divide en dieciséis regiones¹², cada región tiene un representante para las asambleas regionales. Siendo las asambleas los principales vehículos de participación social. En un primer momento, el PP consistía en una serie de reuniones en cada región, de marzo a junio. A partir de 1994, empezaron a celebrarse también asambleas por temas, utilizando la misma metodología que las asambleas regionales.

La lógica de democracia refleja en la participación ciudadana, los resultados positivos que progresivamente han afirmando la confianza de la población en el sistema, y por tanto un incremento en la interiorización del proceso participativo. En esa dinámica, la evolución participativa desde 1993 hasta el 2003 muestra el siguiente resultado (ver cuadro N° 3):

Cuadro N° 2
Porto Alegre: Evolución de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Participantes	876	3.694	7.610	10.735	9.638	11.821	10.148

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Participantes	11.908	13.687	16.813	15.331	18.583	28.907	23.520

Fuente: Pineda (2004)

¹² Esta división se realizó para solucionar un problema de transporte, introduciéndose posteriormente cambios que facilitan el dinamismo de la ciudad.

Porto Alegre priorizó en los doce años referenciados seis necesidades para promover el desarrollo local siendo los más relevantes: vivienda, pavimentación, alcantarillado y educación con el objeto de reducir el déficit habitacional, mejorar el acceso al transporte masivo, ampliar la cobertura de saneamiento básico y agua tratada en los usuarios de la urbe, incrementar las escuelas públicas municipales y los servicios de educación que incluye mejora en los niveles de alfabetización adulta, creación de puestos de atención médica, además, ampliación de los servicios ofrecidos. Finalmente en temas de asistencia social trabajaron los programas de núcleo de apoyo socio - familiar y servicio de apoyo socio – educativo.

Cuadro N° 03
Porto Alegre: Prioridades del Presupuesto Participativo desde el año 1992
hasta el 2004

PP	1° Prioridad	2° Prioridad	3° Prioridad
2006	Vivienda	Educación	Salud
2005	Vivienda	Educación	Pavimentación
2004	Vivienda	Asistencia Social	Alcantarillado
2003	Vivienda	Educación	Pavimentación
2002	Vivienda	Educación	Pavimentación
2001	Pavimentacion	Vivienda	Limpieza Básica
2000	Política de Vivienda	Pavimentación	Salud
1999	Limpieza Básica	Pavimentación	Política de Vivienda
1998	Pavimentacion	Política de Vivienda	Limpieza Básica
1997	Política de Vivienda	Pavimentación	Limpieza Básica
1996	Pavimentacion	Limpieza Básica	Regularización de Terrenos
1995	Pavimentacion	Regularización de Terrenos	Limpieza Básica
1994	Pavimentacion	Regularización de Terrenos	Limpieza Básica
1993	Limpieza Básica	Pavimentación	Regularización de Terrenos
1992	Limpieza Básica	Educación	Pavimentación

Fuente: Cabannes (2004) y Eloísa del Pino, José Antonio Olmeda y Angustias Hombrados (2007).
 Elaboración: OSEL Lima Norte

3.1.2.1 Desafíos asumidos del Presupuesto Participativo en Porto Alegre

En opinión de diversos autores¹³, los distintos problemas o dilemas a que se enfrentó la experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre fueron:

1. **La necesidad de articulación entre el presupuesto y la planificación.** En la medida en que las ciudades pasan a asumir cada vez más responsabilidades por su propio desarrollo urbano, social y económico, se hace fundamental el desarrollo de una articulación más amplia de intereses, que involucre tanto cuanto sea posible al conjunto de los sectores privados, atrayéndolos a las ideas de justicia social, sostenibilidad y calidad de vida.
2. **La democratización de la ejecución del presupuesto.** Democratizadas las decisiones sobre el presupuesto público, es necesaria ahora la democratización de la ejecución. Por ejemplo, ya no sirve más que el sistema de licitaciones de obras públicas deje de vincular criterios de sociales económicos solidaria en las propuestas en disputa. Además, parte de las obras podrían ser perfectamente gestionadas y ejecutadas por las propias comunidades, generando renta y capacidad emprendedora para las comunidades beneficiadas. De la misma forma, todos los gastos de mantenimiento podrían ser previstos dentro de los mismos presupuestos. En relación a los recursos humanos, hoy casi toda la definición de los resultados se da de forma burocrática y no transparente, con pocas experiencias de control social directo (consejos escolares, comisiones de salud), en general sin herramientas adecuadas de intervención y operando muchas veces apenas con indicadores subjetivos.
3. **La necesidad de control social de las organizaciones comunitarias.** De la misma forma que la organización pública, también la organización comunitaria necesita control social, porque opera con recursos públicos, genera renta y ofrece servicios de interés popular. Democratizar radicalmente las organizaciones comunitarias, así como establecer criterios de responsabilidad social-solidaria.
4. **Otra revolución fundamental es la de la comunicación y publicidad,** esencial tanto para la transformación de la organización pública como para la radicalización democrática de la gestión comunitaria.
5. **Desarrollar parámetros de evaluación de forma participativa.** Así como han conseguido construir directrices y metas de forma colectiva a través de los congresos de la ciudad y de las innumerables conferencias temáticas, sería perfectamente posible que desarrollaran parámetros de evaluación de forma participativa, y que hubiera compromiso en la producción de informaciones relevantes.

¹³ Bairle (2003), Sousa Santos (2002) y Cabannes (2003).

Formalmente el Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue un compromiso político decidido y asumido en 1989 por la alcaldía, en la discusión del presupuesto de 1990.

3.1.3 Ciudad de Montevideo. Uruguay

El Departamento de Montevideo tiene unos 530 km de superficie y la zona urbanizada unos 200 Km. Su población asciende a aproximadamente 1 millón 350 mil habitantes; de ellos, 60 mil habitan en la zona rural del departamento y 1 millón 290 mil habitantes están en la zona urbanizada¹⁴.

El Presupuesto Participativo se lleva a cabo en dos instancias: La primera se basa en el Plan de Desarrollo Zonal y la segunda en el Plan de Desarrollo Territorial. Para ello, al hacer el llamado a los vecinos, se empieza a trabajar con los planes de desarrollo zonal y con los equipos centrales de la Intendencia y con los gobiernos locales.

El equipo central de la Intendencia envía a las zonas información general para el año, objetivos y metas de las unidades de ejecución central en las obras de interés departamental, Luego, toda esta información es enviada a los gobiernos locales. Ellos realizan con las asambleas zonales un trabajo de priorización.

Seguidamente, el Intendente y su equipo se reúnen con cada uno de los 18 Centros Comunales Zonales. En estas reuniones los vecinos elaboran, con la información que han recibido, los programas que van a llevar adelante en cada una de las zonas. Una vez hecho esto en las asambleas zonales de los vecinos, estas propuestas de ejes de gestión son enviadas a las Asambleas Locales y junto con el equipo de gobierno se discuten los programas elaborados por los vecinos.

Estos programas se priorizan en estas asambleas y son enviados nuevamente a los equipos centrales. Los equipos centrales estudian las propuestas enviadas por las zonas acerca de los ejes de gestión, así como los recursos que van a requerir para estas obras y para los servicios locales. Finalizado el estudio de factibilidad, se envía este a los gobiernos locales, en donde se vuelven a hacer asambleas zonales con las juntas locales y con los Consejos de Vecinos para emitir opinión a este respecto.

El informe que contiene las decisiones de los gobiernos locales debidamente priorizadas y el orden de ejecución que deben de tener de acuerdo con las partidas presupuestarias es transmitido a los equipos centrales.

Nuevamente se lleva a cabo una fase de negociación y de acuerdos finales entre los gobiernos locales y las unidades de ejecución central. En este momento se decide qué programas pueden llevarse a cabo considerando que estén presupuestadas, que estén debidamente financiadas y recomendadas por el equipo central de ejecución y por los vecinos. Finalmente se define la planilla de monitoreo para los distintos programas de

¹⁴ Recogido de http://www.voyagesphotosmanu.com/historia_montevideo.html.

acuerdo con los vecinos para verificar el cumplimiento de los compromisos; de esta manera queda establecido el presupuesto quinquenal.

Además, cada año el Intendente revisa en asambleas con los vecinos el funcionamiento del plan y van evaluando lo ejecutado, lo que falta por ejecutarse, los motivos por los que no se han logrado las metas para el período.

Las instancias de organización y de decisión son las siguientes:

1. El Servicio Centro Comunal es un órgano político a cargo de un Director y funcionarios municipales nominados por el gobierno.
2. La Junta de Vecinos, conformada por 5 ediles, controla la planificación y toma decisiones de índole local.
3. Los Concejos de Vecinos controlan tanto los planes municipales como los nacionales que se circunscriban al ámbito local.

3.2 Reseña empírica en el Perú

3.2.1 La experiencia del distrito de Villa El Salvador

La capacidad organizativa de la población es una de las cualidades que identifica al distrito de Villa El Salvador. La autogestión, la solidaridad y búsqueda de justicia son valores socialmente reconocidos sobre los cuales se funda esta comunidad. La opinión de la comunidad organizada ha sido, desde siempre, un elemento que se ha tomado en cuenta para la gestión de la ciudad. Sobre el ordenamiento territorial se sostuvo, por mucho tiempo, la organización social de tipo piramidal: representantes de manzana, de grupos residenciales, de sector y de distrito. Espacios de representación política ocupados, en su mayoría, por los dirigentes varones de la comunidad.

La construcción del Plan Integral Concertado de Desarrollo de Villa El Salvador, en el año 1999 mediante una Consulta Popular desencadenó un compromiso municipal de gestión participativa local que tuvo lugar algunos años antes de que se normaran estos procesos nacionales. Sin embargo, una vez inscrito el proceso participativo dentro de una norma conferida por el Estado, no tuvo el mismo impacto esperado en Villa El Salvador y tampoco en los distritos vecinos. Es probable que esto fue así porque la experiencia del año 1999 se produjo por voluntad de las organizaciones sociales (en coordinación con el gobierno local) quienes establecieron consensualmente las pautas sobre cómo se tendría que llevar a cabo el proceso de consulta ciudadana y la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Distrital.

Villa El Salvador fue probablemente el único distrito que inicialmente contó con un marco normativo local (Ordenanza y Reglamento Municipal) para institucionalizar el proceso. Este marco definió las fases del presupuesto participativo, el monto de asignación

presupuestal, la organización de la comunidad para ello, la subdivisión del distrito para este fin, los tiempos, etc. En este marco normativo se determinó que la población no organizada también estuviera presente en el proceso; sin embargo, ello fue algo que fue difícil de operacionalizar. La ordenanza también definió la necesidad de subdividir el territorio en 8 zonas en las que a su vez se subdividía el presupuesto. En cada una de ellas se establecerían los Comités de Desarrollo Territorial (CDTs) que serían las instancias sobre las cuales recaería la función de gestionar el presupuesto participativo en su territorio.

A pesar que aún no se había logrado culminar con el proceso de Planificación del distrito únicamente se contaba con la visión de desarrollo y los 5 objetivos estratégicos. El Gobierno Local de Villa El Salvador, decidió iniciar en el año 2000 la implementación del presupuesto participativo. Para ello se dividió en territorio distrital en ocho zonas a fin de distribuir los recursos y movilizar a la población para la discusión de sus prioridades zonales. Se definieron también las fases a seguir para la implementación del proceso: a) Asignación presupuestal, b) convocatoria a la población, c) talleres temáticos y territoriales, d) asambleas para la definición de prioridades, e) elaboración de proyectos, f) ejecución de proyectos, g) evaluación y rendición de cuentas. El primer presupuesto participativo lo realizan en el año 2000. Hasta la fecha esta comunidad ha desarrollado consecutivamente procesos participativos. El monto del presupuesto municipal asignado para tal fin ha sido el 35% del FONCOMUN. En ese sentido, cada año se somete a discusión este porcentaje para el gasto de inversión, dividido en los 8 territorios en los que se dividió el distrito. El criterio de asignación de presupuesto se ha sometido a tres indicadores: Necesidades básicas insatisfechas (20%), número de población (30%) y niveles de tributación (50%). Además, la discusión se centra en función de cinco objetivos estratégicos contenidos en su plan concertado para el desarrollo denominados:

1. Una ciudad saludable, limpia y verde.
2. Una comunidad educativa.
3. Un distrito de productores y generador de riquezas.
4. Una comunidad líder y solidaria.
5. Una comunidad democrática.

El proceso también reconoce la necesidad de articular e integrar diferentes organizaciones e instancias de participación de la sociedad como las mesas Temáticas de Concertación en Salud, Educación, de Juventud, de Pequeños y Medianos Empresarios, de Comercio, etc.

Algunos mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso fueron incluidos a partir del primer año de la experiencia. Los resultados no fueron muy alentadores. Se llegó a la conclusión que el presupuesto participativo no estaba respondiendo adecuadamente a los lineamientos generales del Plan de desarrollo. Pero se consideró valioso el proceso en tanto fortalecía prácticas ciudadanas y promovía la vigilancia social. Técnicos

municipales tuvieron que “aprender” a dialogar con los representantes de la población, quienes a su vez iban asumiendo un rol mas activo, no sólo vigilando sus derechos, sino tomando conciencia de sus deberes.

Una nueva gestión municipal fue asumida en las nuevas elecciones del 2003. En un país carente de institucionalidad, quedando la duda si la nueva gestión continuaría el rumbo adoptado de planificación concertada y del presupuesto participativo, sin embargo, en la actualidad ya se tiene el pleno reconocimiento que el proceso de definición de la visión de desarrollo del distrito ha sido suficientemente validada a través de la Consulta Ciudadana, lo que ha permitido continuar con los grandes objetivos estratégicos el mismo que asume actualizaciones constantes adaptándose a la naturaleza y dinámica de cambios en el contexto. Hoy, la Ley obliga que los gobiernos locales presenten al Ministerio de Economía y Finanzas presupuesto que hayan sido discutidos con la población. Ello ha favorecido el hecho que se continuara con el proceso participativo en el distrito haciéndose extensivo en el país.

3.2.2 La experiencia rural de Limatambo en el Cusco¹⁵.

En 1993 se instala un gobierno local que comprendió tres gestiones consecutivas¹⁶ y logra marcar un cambio sustancial en Limatambo que se caracteriza por la apertura a la participación de la población campesina y por el reconocimiento de los derechos ciudadanos de sus pobladores. Pero sobretodo, y en ello radica el mayor valor de esta experiencia, sume una relación participativa con los campesinos y campesinas de la localidad.

Este distrito desarrolla también procesos de planificación estratégica donde definen los objetivos de desarrollo y la visión que desean alcanzar. Instala el Consejo Comunal y Vecinal (CCV), concebido como un espacio de colaboración institucionalizada entre una organización no estatal (asociación de vecinos) y la municipalidad distrital, junto con las demás instituciones públicas. Asimismo, se dan procesos de rendición de cuentas y prácticas de programación presupuestal participativa.

Limatambo, distrito de la provincia de Anta, en el departamento del Cusco, en la sierra sur del Perú, cuenta con un territorio de 428 km², con una geografía que comprende valles ubicados a una altitud de 2 mil 300 a 4 mil 200 metros, integrados a la cuenca del río Apurímac y está conformada por 33 comunidades campesinas. Su población total es de 9 mil 76 habitantes, de los cuales 4 mil 766 son hombres y 4 mil 310 son mujeres, la población en el área urbana llega hasta 1 mil 852 habitantes, sin embargo, el área rural alberga a 7 mil 224, los asistentes a educación regular entre 6 y 24 años de edad asciende a 2 mil 843 personas, en tanto, la población con educación superior de 15 años a mas solo son 510 pobladores. Finalmente, la población analfabeta de 15 años a mas mil 178 pobladores¹⁷.

¹⁵ Basado en: Quedena, Enrique (2003).

¹⁶ 1993-1995, 1996-1998 y 1999-2002.

¹⁷ Datos obtenidos de los CENSOS Nacionales 2 007, XI de población y VI de vivienda.

Antes de la Reforma Agraria el área se encontraba dominada por un sistema de haciendas basado en el mantenimiento de relaciones de servidumbre. El hacendado disponía los usos de sus parcelas y determinaba las condiciones de acceso a ellas, que consideraban la entrega de productos e incluían prestaciones no dinerarias que facilitaban la extracción de importantes excedentes campesinos a su favor.

Pese a la Reforma Agraria, algunos antiguos hacendados permanecieron en el lugar debido a las bondades del valle manteniendo las prácticas sociales de abuso, racismo y discriminación contra los comuneros. Los cargos públicos quedaron también bajo su dominio y, cuando no los detentaban directamente, se cuidaban de mantener el poder necesario para influenciar sobre las autoridades. De igual modo ocurría con los funcionarios de educación, salud, administración de justicia y policía, que formaban parte de un círculo temido por los campesinos.

En 1979 se creó la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo. En ese mismo año se formó también el Comité de Pequeños Productores de Tomate de Limatambo. En este mismo período se reconoce el derecho a voto de los analfabetos; así miles de campesinos de Limatambo tuvieron la oportunidad de iniciarse en la vida política local.

Las prácticas de relacionamiento vertical, que obligaban la sumisión, hacían que los servicios de la municipalidad fuera dada a libre discreción de los señores que se hacían cargo de ella. Así el Programa de Vaso de Leche se quedaba en la zona urbana, no llegando este suplemento alimentario hacia los niños campesinos pobres. Del mismo modo, resulta difícil que la población conociera los recursos económicos de la municipalidad y el uso que se daba al mismo. El paternalismo y clientelaje eran las formas de relación entre la municipalidad y los ciudadanos. Más aún parte de esta relación significaba la obligatoriedad de entrega de cuotas de licor por parte de los campesinos para las fiestas patronales, así como la entrega de jornadas de trabajo gratuito.

Nuevos actores entraron al gobierno local en 1993: los propios representantes de los comuneros. El manejo de la municipalidad resultó ser nueva y abrumadora para sus impulsores, pero seguían motivados por conseguir un gobierno que tomara en cuenta la voz de la población, que imprimiera transparencia a los actos de gobierno y ordenara sus acciones.

Wilbert Rozas fue alcalde por nueve años (1993 a 2002). Al inicio de la gestión, se constituyó el Consejo Comunal y Vecinal (CCV), que se reunía en asamblea y sesionaba cada mes, para tomar acuerdos y asumir compromisos. El alcalde y los regidores debían sustentar sus posiciones y tratar de que los delegados comunales se adhirieran a ellas. Los demás participantes tenían igual derecho a formular y sustentar sus propuestas. Este procedimiento, más que cuestionar el poder de las autoridades elegidas, permitía un profundo intercambio de opiniones, a la vez que creaba en la autoridad la necesidad de informar y educar para lograr resultados adecuados.

El CCV tenía como atribuciones la planificación, por medio de la cual se identificó las causas de los problemas de la comunidad y se estableció el orden de importancia de los mismos y determinar los ejes de desarrollo y elaborar los planes operativos anuales; gestión, que ayuda a definir las formas de ejecución que la municipalidad implementará y

fiscalización, donde se rendía cuentas a las ciudadanas y ciudadanos por parte de las autoridades respecto al uso de los recursos municipales e incluye la evaluación de la conducta de los funcionarios y el cumplimiento de la ejecución de las obras¹⁸.

Antes de las sesiones deliberativas del CCV, se debía desarrollar en cada comunidad (33 en total), una asamblea previa en la que definían sus prioridades y determinaban la obra que consideraban prioritaria para ser ejecutada al siguiente año, cada obra debía estar inserta en algún eje de desarrollo que el CCV establecía. Se elegían 6 delegados (3 mujeres¹⁹ y 3 varones) para que participaran en el CCV con derecho a voz y voto.

En este proceso se propició el empoderamiento de las organizaciones sociales y la aceleración de los procesos internos de crecimiento y democratización. Al igual que en el caso de Villa El Salvador, el voluntarismo inicial, en el afán de hacerlo todo en un tiempo breve, hizo que el primer año fuese particularmente difícil y el cumplimiento de los compromisos se vieran retrasados.

El plan de desarrollo de Limatambo nunca fue escrito. Sin embargo, todos conocen los contenidos de la propuesta, se han recurrido a mecanismos culturales que han permitido una mejor transmisión de ideas y compromisos, tomando en cuenta además que la cultura andina se caracteriza por ser esencialmente oral.

La organización de las acciones en torno a los ejes objetivos²⁰ permitió construir la idea de desarrollo; es decir, de lo que se puede lograr a partir de un proceso progresivo que requiere la unidad permanente de los actores. La imagen del progreso posible es un logro significativo en un medio antes abatido por la pobreza y la dominación social.

Esta experiencia no logró producir un marco normativo local que brindara garantías de continuidad al proceso. El nuevo alcalde distrital (2003-2006) intentó desconocer los logros y procedimientos anteriores, lo que motivó la inmediata reacción de los comuneros. Finalmente, ellos han logrado que se respete el CCV como espacio de gobierno concertado, convirtiéndose ahora en el Consejo de Coordinación Local, que indica la Ley.

3.2.3 La experiencia del distrito de Ilo

La provincia de Ilo se encuentra ubicado al sur oeste de la región Moquegua; tiene límites por el norte con la provincia de Islay del departamento de Arequipa, por el este con la provincia de Mariscal Nieto, por el sur con la provincia de Jorge Basadre del departamento de Tacna y por el Oeste con el Océano Pacífico.

Fue creado el 26 de mayo de 1971, tiene una extensión territorial de 295.51 km²; equivalente al 8.8% de la extensión de la región. Tiene un tamaño de población de 63

¹⁸ La población pudo comprobar cómo en 1993, se logró que 68% del presupuesto municipal se invirtiera en obras. El 91% de este presupuesto provenía del FONCOMUN.

¹⁹ Insertar a las mujeres en los espacios tradicionalmente reservados para los varones ha permitido reformar las relaciones sociales y revalorar el papel de éstas en el mundo andino.

²⁰ Por ejemplo, el eje objetivo *vial* (integración vial de las comunidades con el centro urbano) fue una de las metas cumplidas con creces, lográndose incluso la construcción de carreteras de conexión intercomunal; este objetivo fue priorizado en 1994.

mil 780 habitantes según el censo 2007, una densidad poblacional de 184,6 habitantes por km²; su población representa el 39,5% de la población total de la Región de Moquegua distribuidos en tres distritos (Pacocha, el Algarrobal e Ilo) la población urbana es el 98,9% y rural 1.1%.

Los pobladores de Ilo reconocen que su organización y participación, han hecho posible avanzar en el desarrollo de la ciudad en estos últimos 20 años. Ello es el reconocimiento del papel que ha jugado su capital social y representa en sí misma una certeza de que en ella reposa en gran medida las posibilidades de dar un nuevo salto hacia el desarrollo social. De allí la importancia de evaluar el estado, las formas, los procesos y las potencialidades de sus organizaciones e instituciones como de su actitud y disposición socio-cultural, para consolidar la cultura participativa.

En Junio de 1999, la Municipalidad Provincial de Ilo, promueve el inicio de un proceso participativo para la elaboración de Plan de Desarrollo Sustentable (PDS) que se concluye en mayo del 2001.

Con la elaboración del PDS tenía claro las necesidades y con la conformación de los Comités de Gestión de Desarrollo (espacios especializados que se conforman en respuesta a cada eje estratégico) se lograba la instancia que lo impulsaría para hacerlo realidad, pero se requería saber con qué recursos se materializarían las propuestas. Es así que, como parte de este proceso, el año 2000 surge el Presupuesto Participativo como una de las estrategias principales de financiamiento y el compromiso de la ciudadanía para la toma de decisiones de la inversión municipal en el desarrollo de la ciudad. En esa lógica, El presupuesto participativo se convirtió en un espacio de aprendizaje ciudadano para la responsabilidad y el manejo transparente de la inversión para el desarrollo, iniciado con el presupuesto municipal, pero abierto a ir sumando progresivamente las inversiones de otros actores.

A la fecha, se han organizado diez procesos de presupuesto participativo, el primero en el año 2000, donde la comunidad decidió el destino de S/.420 000 nuevos soles que significa el 15% del Presupuesto de Inversión Municipal, que gradualmente fue pasando del 40%, al 50%, hasta el 2004 donde se decidió sobre el 80% (S/. 8 096 852 nuevos soles). Para el proceso participativo 2009²¹ según datos de transparencia (MEF)²²; el monto fue de S/.110 544 172 representando el 71,6% del presupuesto total.

El primer año participaron solo organizaciones territoriales (Juntas Vecinales, Pueblos Jóvenes, Pampa Inalámbrica, etc.) En el segundo se sumaron los Comités de Gestión del Desarrollo que respetando los lineamientos del PDS - decidieron los recursos financieros para ejecutar sus proyectos.

El desarrollo del Presupuesto Participativo está dividido, por actores territoriales quienes son los beneficiarios directos del Presupuesto Participativo y Actores Funcionales, quienes participan en el Presupuesto Participativo, pero no los favorece por ser

²¹ En entrevista realizada el 13 y 14 de julio a las aéreas involucradas en los procesos de inversión (OPI, Administración y rentas, recursos humanos, planificación y presupuesto, oficina de inversiones e inversiones institucionales) en la municipalidad de Ilo expresaron que para el Presupuesto participativo se incluía el 100% del monto de inversión.

²² Consultado al 20/11/2009.

representantes de gubernamentales (instituciones privadas, públicas, comités autogestionarios, etc.).

Los actores territoriales representan a las organizaciones vecinales de la ciudad que para efectos del Presupuesto Participativo ha sido sectorizada en tres partes. Un sector denominado Cercado, que es la parte más desarrollada de la Provincia, otro sector denominado Pueblos Jóvenes, y finalmente la Pampa Inalámbrica (lugar donde podemos encontrar migrantes de otras ciudades de la sierra de país). Al interior de cada sector existe una serie de organizaciones vecinales que participan como agentes territoriales (Ver cuadro N° 5).

Cuadro N° 4
Ilo: distribución territorial

CERCADO		PUEBLOS JOVENES			PAMPA INALAMBRICA	
SECTOR I	SECTOR II	SECTOR III	SECTOR IV	SECTOR V	SECTOR VI	SECTOR VII
Huascar	Cercado II	Jhon F. Kennedy	18 de Mayo	Daniel A. Carrión	24 de Octubre	Ciudad del Pescador
Meylan	Cercado II	Miguel Grau	Alto Ilo	Liberación	Complementación 24 de Octubre	José Olaya
Tupac Amaru Villa del Mar	cercado III	Miramar	Bello Horizonte	Luis E. Valcárcel	Integración	Villa el Edén I
Urb. Garibaldi	Maritimos	San Geronimo	Ampliación Bello Horizonte	Trabajadores en la Educación	Latinoamericana Brisas III	Villa el Edén II
Urb. Ilo	Nylon San Pedro		Cesar Vallejo	Villa Marina	Las Brisas V	Villa el Edén III - IV
	Costa Azul		Enapu Perú Santa Cruz		Las Gardenias Nueva Victoria	Villa el Edén V Villa el Porteño
	Monterrisco				Siglo XXI	Señor de los Milagros
	20 de Diciembre				Villa El Progreso	Promuvi VII Vista Azul
					Villa Paraíso	Promuvi VII Villa Primavera
					Amp. Villa Paraíso	Promuvi VII Villa Bellavista

Fuente: Oficina de participación ciudadana de la municipalidad provincial de Ilo.
Elaboración: Oficina de participación ciudadana de la municipalidad de Ilo.

Los niveles de participación del Presupuesto Participativo en la provincia de Ilo son los siguientes:

Información: Los Agentes Participantes de las Organizaciones Sociales y la ciudadanía en general son informados del proceso del Presupuesto Participativo, en asambleas, talleres, por parte del Gobierno Local.

Consulta: Se realizan asambleas, talleres en donde por intermedio de estos se hace la priorización de los Recursos.

Decisión: Es también por intermedio de asambleas, que se realiza la decisión de la priorización de las obras.

Ejecución: El Gobierno Local es quien ejecuta los proyectos priorizados.

Control: Es el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo, quien se encarga de vigilar la función y el seguimiento y control de las obras y la rendición de cuentas de las mismas.

Gestión: Participación Parcial de la ciudadanía en este aspecto; aun falta consolidar.

Capítulo IV

La experiencia local peruana en Lima Norte

IV La experiencia local peruana en Lima Norte²³.

Los inicios de Lima Norte empiezan en 1821 con la creación del distrito de Carabayllo. Aproximadamente cincuenta años después se crea el distrito de Ancón el cual fue considerado exclusivamente como un balneario para los limeños.

Administrativamente Lima Norte lo integran ocho distritos estos son: Comas, Independencia, Los Olivos, San Martín de Porres, Puente Piedra, Carabayllo, Santa Rosa y Ancón. Según el censo 2007, el tamaño de población es de 2 millones 83 mil 583 habitantes. Un componente significativo de población tiene sus orígenes en los procesos de migración ocurridos después de la década del 70, siendo los principales de Cajamarca, Piura, Ancash y La Libertad (Arellano: 2004). San Martín de Porres es el distrito más poblado representado el 27,8% para Lima Norte y para Lima Metropolitana 6,8%. Le sigue Comas como el segundo distrito más poblado en esta parte de Lima, representando para Lima Norte el 23,4% y respecto a Lima Metropolitana el 5,7%.

Lima Norte actualmente es un espacio muy atractivo para la inversión en comercio y servicios, desarrollándose con gran progreso alrededor de la autopista Panamericana Norte, dando origen a una revalorización, sobre todo, de los espacios comerciales. En ese sentido, esta parte de Lima no siempre fue halagada por los operadores del comercio minorista moderno. La primera ola de inversiones data de 1997 y 1998, cuando, primero, Hipermercados Metro y, luego, Santa Isabel se ubicaron en Independencia y Los Olivos, respectivamente. Cinco años después, en el 2002, llegó la segunda ola, primero con el Royal Plaza, y un año después con el Megaplaza, un proyecto de US\$50 millones y que debe haber sido el más estudiado por los bancos que apoyaron su financiamiento. Pero fue a partir del 2005, cuando el Megaplaza reportaba ventas que superaban las proyecciones más optimistas cada mes, que el potencial de Lima norte se hizo más evidente. "Al principio, nos veían como un elefante blanco... y eso que éramos más chicos (en espacio) que hoy", reconoce Percy Vigil, gerente general del Megaplaza.

Sin embargo, durante el 2008 el movimiento ha sido mayor e indicó una tercera ola de inversiones, encabezada por Plaza Norte, un proyecto que en una primera etapa demandará US\$65 millones y que marca el retorno de la familia Wong al negocio de los centros comerciales. No es casualidad, entonces, que en los primeros meses del 2008 hayan abierto sus puertas Real Plaza Pro (en Comas), del Grupo Interbank, con un Plaza Vea como tienda ancla, y el último de los Maestro Home Center, del Grupo Pisopak, en el Óvalo Naranjal, de Los Olivos. Ambos teniendo como eje principal la carretera Panamericana Norte²⁴.

La realidad económica de de Lima norte muestra una heterogénea y compleja variedad de procesos económicos. En adelante la realidad de Lima Norte considera tres aspectos.

1. la dinámica del crecimiento poblacional que ha experimentado y contribuido indirectamente al incremento el incremento de la demanda de bienes y servicios por parte de su población.

²³ Basado en OSEL Lima Norte: 2008.

²⁴ Tomado de el Comercio 25 de agosto del 2008.

2. La determinación del rol económico que la metrópolis le asigna en un contexto de incremento de la oferta comercial y de servicios.
3. La fragmentación y desigualdad que caracterizan las relaciones al interior de Lima Norte entre esta y la gran Lima.

4.1 El presupuesto participativo 2009 en Comas

El distrito de Comas fue creado el 12 de diciembre de 1961 mediante decreto Ley N° 13757 siendo el primer gobierno de Belaunde quien reconoce las organizaciones vecinales. Con la participación de los pobladores se crea la Junta Nacional de Vivienda mostrando los primeros esfuerzos de, remodelación, lotización, trazado de calles y equipamiento urbano. Con la crisis económica de los 80 surgen las organizaciones de subsistencia (vaso de leche, comedores populares, club de madres, etc.). El movimiento barrial ligado a los pueblos jóvenes y asentamientos humanos se ve debilitado. Se desarrollan formas de solidaridad y de autoayuda, además, se dan iniciativas productivas en pequeñas dimensiones con escaso acceso a la formalidad. Desde allí ya se observa el surgimiento de unidades Económicas individuales concentradas en servicio y comercio²⁵.

Actualmente el distrito según el censo, 2007 tiene una población de 486 mil 977 habitantes con una distribución de 50,8% mujeres y 49,2% hombres. El 31,5% de población con 15 años a más tiene educación superior. La Población Económicamente activa (PEA) representa respecto a la población total el 40,9% siendo las ocupaciones mas frecuentes: trabajo servicios personales, vendedor comercial y mercado; obrero, operarios y trabajos no calificados (peón, vendedor ambulante y afines) el 67,2%²⁶.

Comas tiene una densidad poblacional de 9,9 Esto quiere decir alrededor de 9 mil 900 personas por cada km². La jurisdicción políticamente tiene una división de 14 zonas y para efectos de asignación del presupuesto de inversión pública local²⁷ se asume esta partición. Desde el Proceso Participativo 2008²⁸ la asignación presupuestaria se da en tres niveles 20% para los proyectos institucionales, 30% para los proyectos sectoriales y 50% para los proyectos territoriales. En esa lógica, la estructura de gasto tiene tres componentes: por un lado se refiere al gasto corriente, lo acompaña la inversión y se complementa con el servicio a deuda (ver cuadro N° 6). Además, en este mismo año se elaboraron los planes de desarrollo zonales que permitían identificar problemática concertada a este nivel para su posterior inclusión en los procesos participativos. Estos planes se elaboraron apoyados con la información producida por el Observatorio Socioeconómico Laboral de Lima Norte (OSEL Lima Norte) en ocasión de los estudios realizados el 2005²⁹ y 2006³⁰. Actualmente los Planes de Desarrollo Zonales son

²⁵ Datos consignados del portal municipal del distrito de Comas.

²⁶ Datos recogidos del sistema de consulta de principales indicadores demográficos, sociales y económicos según el XI. censo de población y VI de vivienda, 2007.

²⁷ En entrevista con gerente de planificación, menciona que la asignación presupuestaria por cada zonal está en el intervalo de S/. 200 000 a S/. 400 000 nuevos soles.

²⁸ Comas ejecuta el presupuesto participativo desde el año 2001.

²⁹ Los estudios fueron: Directorio de Unidades económicas en establecimientos y Encuesta Local de Hogares realizado en Comas, Puente Piedra y Ventanilla. En el marco del convenio tripartito entre MTPE-PROPOI-UCSS.

³⁰ El estudio fue: una encuesta a empresas en Comas, Puente Piedra y Ventanilla. En el marco del convenio MTPE-PROPOLI-UCSS..

actualizados al interior de los procesos participativos. Específicamente en los talleres de diagnóstico en las 14 zonales.

Cuadro N° 05
Comas: Nivel de gasto, 2008

GASTO	Proyecto Presupuesto Institucional de Apertura 2008 (Gastos)
Categoría del Gasto	
Grupo Genérico del Gasto	
5 Gastos Corrientes	80,9
6 Gastos de Capital	18,7
7 Servicios de Deuda	0,4
TOTAL	100,0

Fuente: Portal de transparencia Municipalidad de Comas
Elaboración: OSEL Lima Norte

En contrapartida, los ingresos para el año en referencia tienen dos componentes: el ingreso corriente que engloba los impuestos, las tasas, contribuciones, venta de bienes, prestación de servicios, renta de propiedad, multas sanciones y otros. El siguiente componente se refiere a las transferencias que incluye fundamentalmente las realizadas por el gobierno nacional (ver cuadro N° 7).

Cuadro N° 06
Comas: Proporción Ingreso de apertura, 2008

INGRESOS	Proyecto Presupuesto Institucional de Apertura 2008 (Ingresos)
Categoría del Ingreso	
Grupo Genérico del Ingreso	
1 Ingresos Corrientes	35,3
2 Transferencia	64,7
TOTAL	100,0

Fuente: Portal de transparencia Municipalidad de Comas
Elaboración: OSEL Lima Norte

El Proceso de Presupuesto Participativo 2009 que discute 11 millones 133 mil 438 nuevos soles, se inició en Mayo del 2008 con reuniones preparatorias para elaborar el

diseño del proceso. En el mes de Agosto se realizó un Taller de Evaluación del proceso anterior (PP 2008) con Funcionarios Municipales, Representantes de la Sociedad Civil, el CCLD, el Comité de Vigilancia elegido en el año anterior e instituciones privadas. Rescatando los componentes positivos y descartando o corrigiendo los temas negativos del proceso anterior como parte de las lecciones aprendidas para este nuevo proceso.

Mediante Ordenanza No.263-C/MC de fecha 30 de Mayo 2008 se aprobó el «*Marco Normativo que Regula el Proceso de Programación, Participación y Concertación para la formulación del presupuesto participativo del Distrito de Comas*». El mismo que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 08 de junio de 2008.

La sociedad civil y por tanto el OSEL Lima Norte han participado en el proceso desde la etapa de preparación. Según Resolución de Alcaldía No.565-2008-A/MC y Decreto de Alcaldía N°05-2008-A/MC de fechas 11.07.2008 y 30.05.2008 respectivamente, se constituyó. Con este esquema se constituyó el Equipo Técnico y se aprobó el Cronograma de Actividades, el mismo que se modificó mediante Decreto de Alcaldía N°09-2008-A/MC de fecha 23.09.2008 publicado en el Diario Oficial el Peruano en fecha 08.10.2008. Acreditándose 02 representantes ante Equipo Técnico de las siguientes Entidades:

- ❖ CCLD (sociedad Civil)
- ❖ Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM
- ❖ Universidad Católica Sedes Sapientiae (OSEL Lima Norte)
- ❖ Mesa de Juventudes de Comas
- ❖ Mesa de Concertación de Género
- ❖ Mesa de Concertación de Salud y Medio Ambiente
- ❖ SEDAPAL
- ❖ Policía Nacional del Perú (Jefatura Distrital Comas – Carabayllo)
- ❖ Hospital Sergio Enrique Bernales

El Equipo Técnico estuvo dirigido por la Gerencia de Planificación y Presupuesto conformado por los Gerentes de Administración y Finanzas, Desarrollo Urbano, Desarrollo Humano, Participación Vecinal y Seguridad Ciudadana, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Económico y Sub-Gerentes de Planeamiento y Presupuesto, Obras Públicas, Estudios y Proyectos, Participación Vecinal y Organizaciones Sociales, Planeamiento Urbano y Catastro, Parques y Jardines y Unidad de Comunicación Municipal.

La convocatoria del proceso se acompaña con un plan de difusión integral en el distrito, el mismo que estuvo bajo la responsabilidad de la unidad de comunicación municipal con la siguiente composición:

1. A nivel de instituciones:

- ❖ Se convocó a través de las Notificaciones de Cobranza Pre-Coactiva (Aprx. 50 mil valores)
- ❖ Se elaboró banderolas y se instaló en los camiones de limpieza pública que recorren el distrito.
- ❖ Se publicó en la Página Web el Cronograma del proceso participativo 2009.

- ❖ Se implementó el Módulo Virtual de Pre Inscripción de Agentes Participantes al PP 2009, en la Página Web de la Municipalidad de Comas.

2. A nivel de organizaciones

- ❖ Se coordinó la distribución de volantes con los Comedores Populares y Comités de Vaso de Leche.
- ❖ Se coordinó con las Juntas Vecinales Comunales en sus respectivos espacios territoriales la efectiva difusión del PP 2009.
- ❖ Se coordinó a través de la Sub Gerencia de Educación y Cultura la convocatoria a Instituciones Educativas de nivel secundario e Institutos y Agrupaciones Juveniles.
- ❖ Se hizo un trabajo conjunto con Mesas de Concertación de Género, Salud y Medio Ambiente y de Juventudes, promoviendo la convocatoria a Organizaciones de mujeres, jóvenes y sectores vulnerables.

3. A nivel de publicidad

- ❖ Se elaboró y distribuyó 20 mil volantes.
- ❖ Se elaboró Banner emergente en la página web.
- ❖ Se elaboraron y colocaron 48 banderolas en espacios de mucha visibilidad.

4. A nivel de prensa radial

- ❖ Despachos radiales en cinco radios locales: Radio Comas, Libertad, La Familia, R 700, y Radio Victoria.
- ❖ Se envió nota de prensa a los medios de comunicación impresos y radiales.
- ❖ Entrevistas radiales a los funcionarios responsables.

Esta convocatoria masiva tuvo el propósito de difundir integralmente en la localidad el proceso participativo entre todos los interesados a participar en la discusión de los recursos y la orientación de los mismos.

La sucesiva fase se refirió a los talleres de sensibilización realizados en VII Sedes Zonales descentralizadas, entre el 04 al 17 de Julio en el horario de 6:00 a 9:00 p.m. (ver (cuadro N° 8). La conducción de estos Talleres estuvo a cargo de los funcionarios miembros del Equipo Técnico asimismo la convocatoria se coordinó con las Juntas Vecinales Comunales y la Gerencia de Participación y Seguridad Ciudadana a través de la Sub-Gerencia de Participación Vecinal y Organizaciones Sociales, quien tuvo a su cargo el registro y acreditación de los Agentes Participantes.

Cuadro N° 7
Comas: cedes de reuniones de trabajo para el
Proceso Participativo 2009

SEDE	ZONALES	"PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2008"	ASISTENTES
I	1 y 11	I.S.T. Carlos Cueto Fernandini Viernes 04/07/08 Hora: 6 –9 pm	31 Asistentes
II	2	Auditorio Municipal Plaza de Armas S/N – Km. 11 Lunes 07/07/2008 Hora: 6 –9 pm	77 Asistentes
III	3 y 13	I.E. 3064- P.J. Señor de los Milagros Av. 3 de Octubre – P.J. Señor de los Milagros Jueves 10/07/08 Hora: 6 –9 pm	125 Asistentes
IV	4	I.E. SUECIA Av. Andrés A. Cáceres – Año Nuevo Viernes 11/07/08 I.E. San Martín de Porras Hora: 6 –9 pm	70 Asistentes
V	5 y 12	Av. Revolución – 3era Zona de Collique Lunes 14/07/08 Hora: 6 –9 pm	66 Asistentes
VI	6, 7 y 10	I.E. Mariscal Ramón Castilla Av. Universitaria (Costado METRO) Av. Belaunde Miércoles 16/07/08 Hora: 6-9 p.m.	68 Asistentes
VII	8, 9 y 14	OFIC.. JUVENTUDES Av. Universitaria – Frente Academia PITÁGORAS Viernes 18/07/08 Hora: 6 –9 pm	40 Asistentes

Fuente: Municipalidad Distrital de Comas
 Elaboración: OSEL Lima Norte

La identificación, inscripción y acreditación de agentes participantes se realizó entre el 25 de Junio al 31 de Julio. En esta etapa la actividad más relevante es la inscripción y acreditación que según la lógica del equipo que conduce el proceso tiene dos particularidades:

1. **La inscripción de agentes participantes como organización vecinal.**
 - a. Solicitud de inscripción. Esta solicitud tendrá valor de declaración jurada sobre la veracidad de los documentos y su contenido; estará debidamente firmada por el representante de la organización correspondiente.
 - b. Fotocopia del documento que acredita la identidad del representante.

- c. Constancia de inscripción de la organización en los registros respectivos. De no contar con la constancia, expresar la situación jurídica de la organización, adjuntando documentación que acredite una antigüedad no menor de 1 año.
2. **La inscripción de agentes participantes no organizados.**
- a. Solicitud de inscripción que tiene el equivalente de declaración jurada sobre la veracidad de los documentos y su contenido.
 - b. Fotocopia del documento de identidad del agente participante.
 - c. Adjuntar el Acta suscrita por treinta (30) vecinos(as), que avalen su participación; asimismo, presentar una propuesta de proyecto de desarrollo local.

Los agentes participantes en el ejercicio del presupuesto participativo 2009 fueron 497 inscritos. Sin embargo, ambas inscripciones se deben hacer de forma virtual desde una cobertura habilitada en el portal de la Municipalidad.

Continúa la realización de los talleres o asambleas de capacitación entre el 30 de julio y el 30 de agosto a las catorce zonales según la división política en estos talleres se difunde y explica temas de interés³¹ coherentes para una buena toma de decisión en la presentación de iniciativas de proyecto. En ese sentido, los temas en referencia fueron:

1. 1er Sesión: Planificación y Gestión del Desarrollo Local.
2. 2da Sesión: Proyectos de Inversión Pública y el Desarrollo Local

Es importante resaltar que el OSEL Lima Norte asumió roles tales como facilitador en los grupos de trabajo, entrega de información procesada (indicadores sociales) con relevancia en el mercado de trabajo y otros de distintas fuentes.

Luego de realizados los talleres informativos a la población, el doce (12) de setiembre se elige el comité de vigilancia para el proceso 2009, quienes tienen la función de velar integralmente por el proceso con el objeto de hacer más transparente el presupuesto participativo. El periodo de gestión del comité de vigilancia inicia en setiembre del 2008 y concluye el en setiembre del 2009. Paralelamente se realizan los talleres de zonales y sectoriales - temáticos de diagnóstico territorial para identificar problemáticas, potencialidades y alternativas de solución.

Antes de finalizar octubre luego de haber identificado participativamente con la población la problemática y potencialidades, se realizaron los talleres de sistematización de proyectos por líneas estratégicas insertadas en los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), para luego ser presentados en el taller distrital donde se revisa los proyectos presentados, además, de aprobar los criterios para la priorización de acciones³² y asignación presupuestaria por zonales.

³¹ Los temas que se difundieron en el proceso están sujetos a los que plantea el guía metodológico o instructivo propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cuya denominación para este periodo es: N° 002-2008-EF/76.01.

³² Se refiere a la aprobación de la matriz de criterios de priorización y los respectivos puntajes.

En diciembre se presentó el taller de rendición de cuentas³³. En esta ocasión el alcalde acompañado del equipo de trabajo de la gerencia de planificación y presupuesto, presenta el balance de ejecución del año 2007 y el avance de ejecución en el 2008³⁴. Donde las matrices describen³⁵ los proyectos institucionales³⁶, proyectos territoriales³⁷, proyectos sectoriales³⁸ y el nivel de ejecución respecto al PIA 2008 de un 83% y en relación al PIM el nivel de ejecución fue 53,56%. Finalmente, se realiza el último taller distrital para aprobar los proyectos priorizados y obtener la firma de acuerdos y compromisos entre los agentes participantes o, también, denominada formalización de acuerdos.

Culminada la etapa participativa, el equipo técnico del Presupuesto Participativo 2009 se reunió para revisar y adecuar las calificaciones y ajuste de documentos³⁹ que le permiten solidez a los proyectos priorizados en el proceso. Antes de finalizar diciembre el Consejo de Coordinación Local Distrital y el Consejo Municipal aprueban los acuerdos firmados para su posterior publicación en el portal el 30 de diciembre del 2008.

El OSEL Lima Norte y el Presupuesto Participativo 2009 de Comas:

El PPP 2009 en Comas el OSEL Lima Norte como miembro del equipo técnico ha participado en 22 reuniones de trabajo. Estas reuniones tenían como objeto establecer las pautas del proceso con una agenda a trabajar establecida en reunión anterior. Concretamente los temas tratados fueron: una breve evaluación de PPP anterior para recoger las mejores experiencias y mejorar otras, elaboración y aprobación de reglamento del equipo técnico, designación de responsabilidades que debían asumir los miembros del equipo en las distintas etapas del proceso, adecuación del cronograma de actividades del proceso, consensuar los requerimientos de inscripción de los agentes participantes, adecuar la matriz de priorización de proyectos tomando como esquema general la matriz adjunta en el instructivo, revisión de calificación realizada en los respectivos talleres participativos, mostrar avances de compromisos asumidos en estas reuniones ligadas al proceso y otras actividades propias del PPP 2009.

En la campaña de difusión para la convocatoria del proceso, se asumieron compromisos de apoyo con la finalidad de tener la mayor extensión que permita optimizar los resultados. El OSEL Lima Norte en el marco del plan de difusión encargada a la Unidad de comunicación Municipal asumió el compromiso de asistir hasta cuatro eventos públicos en el distrito y difundir la convocatoria del presupuesto participativo 2009. De forma similar se asumieron compromisos en la entrega de información distrital del mercado laboral y algunos resultados obtenidos del CENSO 2007 a los responsables designados por la presidencia del equipo técnico para la realización de los talleres de

³³ Este taller se llevó a cabo el dos de diciembre.

³⁴ La rendición de ejecución para el 2008 se refiere hasta el 14 de noviembre del año en referencia.

³⁵ Ver anexos.

³⁶ Se refiere a los proyectos propuestos por la gestión, sin embargo, asumen la misma metodología que los proyectos con orientación participativa.

³⁷ Se refiere a los proyectos de discusión participativa propuestos por la población que tienen impacto distrital parcial o total, pero, involucran a más de un sector.

³⁸ Estos proyectos están referidos a aquellas iniciativas participativas que su ejecución involucra solamente a la zona o al sector.

³⁹ Se refiere al ordenamiento de expedientes para su óptima calificación.

capacitación en las 14 zonales, en esta ocasión el Observatorio participó como asistente y soporte técnico para garantizar la adecuada exposición de la información estadística facilitada por el OSEL Lima Norte. Los talleres de capacitación se realizaron en las cedes mostradas en el cuadro N° 9.

Cuadro N° 8
Comas: cedes de reuniones de capacitación para el
Proceso Participativo 2009

SEDE	ZONALES	TEMA 1	TEMA 2	LUGAR	ASISTENCIA
		Planificación y Gestión del Desarrollo Local	Proyectos de Inversión Pública y el Desarrollo Local		
I	1 y 11	Viernes 15/08/08 Hora: 6 –9 pm	Sábado 16/08/08 Hora: 6 –9 pm	I.S.T. Cueto Fernandini Av. Tupac Amaru Km. 8.5	Tema N° 58 Asistentes Tema N°2 48 Asistentes
II	2	Lunes 18/08/08 Hora: 6 –9 pm	Martes 19/08/08 Hora: 6 –9 pm	Auditorio "Aurelio Miroquesada Sosa" Plaza de Armas S/N	Tema N°69 Asistentes Tema N°2 76 Asistentes
III	3 y 13	Miércoles 20/08/08 Hora: 6 –9 pm	Jueves 21/08/08 Hora: 6 –9 pm	I.E. N°3066 Señor de los Milagros Entre Jr. Los Cipreses Cdra. 2 y Belaunde Este Km. 13	Tema N°1 86 Asistentes Tema N°2 75 Asistentes
IV	4	Viernes 22/08/08 Hora: 6 –9 pm	Sábado 23/08/08 Hora: 6 –9 pm	Parroquia Cristo Liberador Av. Andrés A. Cáceres Km. 14	Tema N°50 Asistentes Tema N°41 Asistentes
V	5 y 12	Lunes 25/08/08 Hora: 6 –9 pm	Martes 26/08/08 Hora: 6 –9 pm	I.E. FÉ y Alegría N°10 Cruce Av. Túpac Amaru y Av. Revolución Collique	Tema N° 1 - 125 Asistentes Tema N° 2 – 109 Asistentes
VI	6, 7 y 10	Miércoles 27/08/08 Hora: 6-9 p.m.	Jueves 28/08/08 Hora: 6-9 p.m.	I.E. HUMTEC Entre Avs. Belaunde y Universitaria	Tema N° 1 68 Asistentes Tema N°2 68 Asistentes
VII	8, 9 y 14	Viernes 29/08/08 Hora: 6 –9 pm	Lunes 01/09/08 Hora: 6 –9 pm	.I.E.P. BERTHOL BRECH Cruce de las Avs. Universitaria y San Felipe	Tema N° 1 75 Asistentes Tema N°2 66 Asistentes

Fuente: Municipalidad Distrital de Comas
Elaboración: OSEL Lima Norte

Adicionalmente, dentro de las responsabilidades del equipo técnico el OSEL Lima Norte participa como asistente en talleres distritales como el realizado el 12 de setiembre para presentar el presupuesto referencial 2009 y elección del comité de vigilancia. Otros similares fueron el taller de revisión de proyectos, priorización, asignación presupuestaria por zonal y el taller de rendición de cuentas realizada el 3 de octubre 2 de diciembre del 2008 respectivamente. En el Proceso de Presupuesto Participativo 2009 se realizaron 20 talleres adicionales a los de capacitación (ver cuadro N° 10). En estos talleres el OSEL

Lima Norte apoyó con la organización y la subsanación de cualquier eventualidad en el desarrollo del taller, luego en la subsiguiente reunión de equipo técnico cada miembro expuso sus impresiones para graficar un esquema integral que se incorporará en el informe final de cierre de proceso participativo 2009.

**Cuadro N° 9
Comas: talleres distritales para el
Proceso Participativo 2009**

Talleres	Fecha de Realización
Talleres Zonales de Diagnóstico Territorial (14 Zonales)	8 al 20 de setiembre
Taller Distrital de Diagnóstico Sectorial - Temático (Problemático, Potencialidades y Alternativas)	24 de setiembre
Taller de Sistematización de Proyectos por Línea Estratégica (Desarrollo Económico, Seguridad Integral, Salud y Medio Ambiente, Cultura e Identidad Local, Gestión Local)	27 de setiembre
Taller Distrital de Revisión de Proyectos y Aprobación de Criterios para la Priorización de Acciones y Asignación Presupuestaria por Zonales (Matrices de Criterios y Puntajes)	3 de octubre
Taller Distrital de Aprobación de Proyectos Priorizados y Formalización de Acuerdos	15 de octubre
Taller de Perfeccionamiento Técnico de Proyectos	28 de octubre
Taller de Rendición de Cuentas 2007. Ejecución de ingresos y gasto del presupuesto 2007 - I y II Trimestre 2008	2 de diciembre

Fuente: Municipalidad Distrital de Comas
Elaboración: OSEL Lima Norte

En general los Procesos de Presupuesto Participativo en el distrito de Comas son conducidos por el equipo técnico que se designa a través de una ordenanza municipal complementado con decretos y resoluciones de alcaldía y Esta ordenanza⁴⁰ en Comas para el proceso 2009 se emitió en el mes de mayo del 2008 dando formalidad al inicio del proceso con la convocatoria realizada por el Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD).

4.2 El presupuesto participativo 2009 en Los Olivos

El distrito de Los Olivos es conocido como uno de los distritos más prósperos y el de mayor áreas verdes en Lima Norte. Acoge a 33 Asentamientos Humanos y 82 áreas entre urbanizaciones, Cooperativas y Asociaciones de Vivienda. Limita por el norte con el distrito de Puente Piedra, por el este con el distrito de Comas y el distrito de Independencia y por el sur y oeste con el distrito de San Martín de Porres.

⁴⁰ Hasta el proceso participativo 2009 la Municipalidad de Comas incorporó miembros de la sociedad civil tal como se indica en la ordenanza adjunta en anexos.

El distrito de Los Olivos se separó del distrito de San Martín de Porres por pedido expreso de un importante número de vecinos residentes de las urbanizaciones Las Palmeras, Mercurio, El Trébol, Sol de Oro, Panamericana Norte, Villa Sol, Parque Naranjal, Covida, Villa los Ángeles, entre otras; representados por un Comité Gestor que fue el encargado de hacer las diligencias ante las autoridades respectivas. El principal motivo de la separación fue el abandono de dichas urbanizaciones residenciales por parte de la Municipalidad de San Martín de Porres⁴¹. En diciembre de 1985 el Consejo de Ministros del Presidente Fernando Belaunde Terry, acogió las gestiones de los vecinos, con el importante apoyo de vicepresidente del Perú Dr. Javier Alva Orlandini. Cuatro años más tarde durante el gobierno de Presidente Alan García Pérez y luego de incansables gestiones, el cuatro de abril de 1989, el congreso de la república aprobó la Ley N° 25017 que crea el distrito de Los Olivos, con la firma del entonces presidente del Congreso Dr. Héctor Vega Haya, la cual fue publicada EL 07 de abril de 1989 en el diario oficial “el Peruano”.

Según el Censo 2007, Los Olivos tiene una población de 318 mil 140 habitantes y una densidad poblacional de 17,4. Siendo un distrito de reciente creación su población hasta antes de los 15 años representan un cuarto del total (24,2%), la población de 15 años a más con disposición⁴² al trabajo es el 70,2%. La población de 20 a 29 años es el grupo más relevante en este rango etareo (OSEL Lima Norte: 2008). Otros resultados del Censo indican que el 100% vive en área urbana, el 45% corresponde a la Población Económicamente Activa (PEA) y 57% se encuentra incorporado económicamente a actividades más frecuentes⁴³.

El distrito de Los Olivos inicia sus procesos participativos el 2006, desde allí se prioriza el gasto de inversión con aproximadamente la misma lógica. Para el 2008 la Municipalidad de Los Olivos ha obtenido una estructura de gasto donde el presupuesto de capital llega hasta un 40,6% respecto a los recursos totales (ver cuadro N° 11).

Cuadro N° 010
Los Olivos: Nivel de gasto, 2008

GASTO Categoría del Gasto Grupo Genérico del Gasto	Presupuesto Institucional Modificado 2008 (Gastos)
5 Gastos Corrientes	59,4
6 Gastos de Capital	40,6
TOTAL	100

Fuente: Transparencia económica del MEF.
Elaboración: OSEL Lima Norte

⁴¹ Recogido de <http://portal.munilosolivos.gob.pe>.

⁴² Población con disposición para el trabajo es aquella población acta para el trabajo.

⁴³ Las actividades más frecuentes según el Censo son: Comercio, industria manufacturera, transporte-telecomunicaciones y actividad inmobiliaria-alquileres.

En relación al ingreso la composición muestra que la municipalidad de Los Olivos tiene un componente importante como recursos directamente recaudados lo cual le permite cierto margen de movilidad para cumplir con los requerimientos por demanda social, en ese sentido, las transferencias representan solo el 27% del ingreso total (ver cuadro N° 12).

Cuadro N° 11
Los Olivos: Nivel de ingreso, 2008

Estructura del Ingreso 2008	Nuevos Soles	Resultado en %
Total	71 675 011	100,00
Impuestos	12 030 087	16,78
Tasas	13 381 783	18,67
Contribuciones	4 652	0,01
Venta de Bienes	350 754	0,49
Prestación de Servicios	4 978 286	6,95
Rentas de la Propiedad	1 414 881	1,97
Multas Sanciones y otros	13 323 261	18,59
Transferencias (foncomun - Vaso de Leche)	19 519 014	27,23
Ingresos Diversos	6 672 293	9,31

Fuente: Portal de transparencia Municipalidad de Los Olivos.
Elaboración: OSEL Lima Norte

El distrito tiene una división política de ocho zonas, esta división es la referencia para la asignación del presupuesto participativo. El proceso participativo 2009 en Los Olivos se inicia en el mes de mayo del 2008 con los eventos de capacitación para agentes participantes. Los temas propuestas en las charlas para el año de referencia fueron:

- i. Políticas públicas
- ii. Presupuesto participativo
- iii. Sistema nacional de inversión pública
- iv. Tecnología de la información
- v. Finanzas públicas y sistema municipal de salud

La municipalidad convocó a distintas instituciones las mismas que accedieron con un especialista para que desarrolle un tema específico. Seguidamente en el mismo mes se realiza una plenaria⁴⁴ para la actualización del Plan de Desarrollo Concertado (PDC), la metodología de actualización consiste en identificar la demanda social propuesta por los agentes participantes que asisten a la plenaria. Luego de recogidas todas las iniciativas y problemática por parte de los integrantes del equipo técnico, se procede a la

⁴⁴ Esta denominación se refiere a una reunión amplia que incorpora a todos los agentes participantes del distrito para el proceso participativo 2010.

sistematización para su posterior incorporación en la actualización del PDC. En el mismo mes se programó trabajo de campo conjunto entre agentes participantes con dirigentes de cada uno de las zonas denominado coordinación interna de agentes. Antes de concluir el mes de mayo se realizó el taller de rendición de cuentas en un taller distrital. En este taller se presentó el nivel de ejecución, los montos de inversión y la modalidad de ejecución de los proyectos priorizados en el Proceso de Presupuesto Participativo 2008 y todo proyecto pendiente de priorizaciones anteriores.

En la primera semana de junio se realizaron todos los talleres por zonales en reuniones o asambleas, para identificar proyectos a partir de las necesidades propuestas por los agentes participantes. Además, en estos talleres se realizó la elección de delegados que tendrán la responsabilidad de conducir el proceso de manera conjunta con el equipo técnico (ver cuadro N° 13).

Cuadro N° 12
Los Olivos: fechas y lugar de realización de talleres por zona para el Proceso de Presupuesto Participativo 2009.

Zona	Sede	Fecha
01	IE HERNAN BUSSE DE LA GUERRA (JR. DE LA HONESTIDAD 8000 URB. PRO REF. ESPALDA DE LA PLAZA CIVICA DE PRO)	02/06/2008
02	IE NUESTRA SEÑORA DE LOURDES (CALLE SAN HERNAN. URB. SANTA LUISA REF. FRENTE DE LA UNIVERSIDAD CESAR VALLEJO)	04/06/2008
03	IE 2022 ARMANDO VILLANUEVA (INTERC. AV. HUANDOY Y AV. A)	06/06/2008
04	IE PERU JAPON (JR. PARIHUANCA CUADRA 3 PON. NARANJAL)	07/06/2008
05	IE CARLOS CUETO FERNANDINI (AV. PALMERAS CUADRA 44 REF. POSTA MEDICA DE CARLOS CUETO FERNANDINI)	07/06/2008
06	IE ANDRES AVELINO CACERES (JR. LAS HIEDRAS MZ. O URB. LAS PALMERAS REF. TELEFONICA DE LA URB. PALMERAS)	06/06/2008
07	IE CESAR VALLEJO (JR. DANIEL HERNANDEZ 380 URB. COVIDA REF. ESPALDA DEL MERCADO DE COVIDA)	04/06/2008
08	IE 2006 SANTA ROSA DE LIMA (CALLE B 1° Parque CENTRO POBLADO SANTA ROSA)	02/06/2008

Fuente: Municipalidad de Los Olivos
 Elaboración: OSEL Lima Norte

En la segunda semana de junio, ya consolidado el proceso, se organizaron reuniones de trabajo para procesar los proyectos identificados en las plenarios realizadas por cada zona, además, se culmina con el llenado de fichas de proyectos que luego son formalmente ingresadas por mesa de partes para ser insertadas en el paquete que posteriormente se calificaría.

En la tercera semana se realiza una plenario distrital, en esta ocasión se definieron los criterios para la priorización de proyectos y se presentó la sistematización de todos los proyectos identificados en las reuniones de trabajo realizados en cada zona. Seguidamente y en forma conjunta el equipo técnico y los delegados de cada zona realizan una inspección ocular para constatar la problemática identificada contenida en las fichas de proyecto ingresadas para calificación. Antes de finalizar junio se ejecutó la calificación de los proyectos de impacto distrital según la matriz que contiene los criterios de priorización⁴⁵.

En la segunda semana de julio se ejecutó la priorización de proyectos zonales con la misma metodología de calificación realizada en los proyectos distritales. La calificación como responsabilidad recayó sobre los delegados elegidos en plenario al inicio del ejercicio participativo. Asimismo, en la tercera semana de julio se valida criterios para la distribución de recursos por zona para el Proceso Participativo 2009 (ver cuadro N° 14).

Cuadro N° 13
Los Olivos: Distribución presupuestaria según importancia de impacto

Orientación de la inversión	%	Monto asignado
Obras distritales y sociales	55	4 015 233
Proyectos zonales	40	2 920 169
Presupuesto Participativo Infantil	5	365 021
Total	100	7 300 423

Fuente: Municipalidad de Los Olivos
Elaboración: OSEL Lima Norte

El cuadro muestra que el monto de inversión total asignado⁴⁶ por la gestión para el proceso participativo de referencia es 7 millones 300 mil 423 nuevos soles, siendo las obras distritales y sociales el rubro que adsorbe más del 50% del presupuesto para el ejercicio participativo 2009. Asimismo, para definir la correspondiente distribución presupuestaria se plantearon los siguientes criterios:

- i. Asignación según cantidad de predios por zona
- ii. Asignación según cantidad de predios y contribución tributaria

⁴⁵ En estas plenarios solo participan los agentes participantes que asistieron al 90% de asambleas.

⁴⁶ La Ley 29298 publicada el 17 de diciembre del 2008 que modifica la Ley marco, asigna como responsabilidad de los gobiernos regionales y locales informar sobre que porcentaje del presupuesto institucional corresponderá al presupuesto participativo.

- iii. Asignación según cantidad de predios y déficit de inversión
- iv. Asignación según cantidad de predios, contribución y déficit de inversión

Estos criterios fueron propuestos por el equipo técnico a consideración de los agentes participantes, quienes finalmente decidieron y asumieron la distribución que muestra el cuadro anterior.

Concluyendo el PPP en este distrito, el 19 de julio del 2008 se realiza la actividad de inclusión de las prioridades concertadas con el correspondiente presupuesto institucional. Esta formalidad se denomina Formalización de Acuerdos y Compromisos del Proceso de Presupuesto Participativo 2009. En este presupuesto participativo se financió a 7 proyectos distritales con orientación a construcción de infraestructura por un monto de 2 millones 380 mil nuevos soles, 4 proyectos sociales por un monto de 1 millón 158 mil 632 nuevos soles) y 34 proyectos zonales por un monto de 2 millones 852 mil 640 nuevos soles. Toda la inversión corresponde a recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Adicionalmente a los proyectos prioritarios, existen 92 ideas de proyectos que deben ser considerados pero no cuentan con presupuesto asignado, por tanto deben ser tomados en cuenta para futuras ampliaciones presupuestales o modificación en los proyectos mencionados como priorizados.

El OSEL Lima Norte y el Presupuesto Participativo 2009 de Los Olivos:

La experiencia en el proceso participativo con los Olivos asistimos a 12 reuniones de trabajo como apoyo al equipo técnico que lideró el Proceso. Aproximadamente 6 de estas estuvieron orientadas a la organización de los talleres 2 al suministro de información para la elaboración de las presentaciones que se expondrían en los talleres de capacitación y 4 fueron exposiciones en los talleres de capacitación para agentes participantes. Los temas expuestos por el OSEL Lima Norte estuvieron en el marco del tema «Gestión y Políticas Pública» propuesto por el instructivo, utilizando como información los resultados obtenidos de la Encuesta Local de Hogares 2007 (ELHO 2007), estas exposiciones se realizaron en el palacio de la juventud en plenarias de alrededor de 200 participante.

Cuadro N° 14
Los Olivos: talleres para el Proceso Participativo 2009

ACTIVIDAD	SEDE	FECHA
CAPACITACION DE AGENTES PARTICIPANTES	PALACIO DE LA JUVENTUD 6° PISO	Abril 15 al 24 abril
ACTUALIZACION PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO	PALACIO DE LA JUVENTUD	Abril 6, 8 y 17
TRABAJO DE CAMPO AGENTES PARTICIPANTES CON DIRIGENTES DE CADA UNO DE LOS CENTROS POBLADOS QUE CONFORMAN SU ZONA	COORDINACION INTERNA DE AGENTES	Abril 17 al 25
RENDICION DE CUENTAS	PALACIO DE LA JUVENTUD	Mayo 31
PLENARIAS DE IDENTIFICACION DE PROYECTOS Y ELLECCION DE DELEGADOS (8 ZONAS)	INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DISTRITO	27 DE ABRIL AL 15 DE MAYO
REUNIONES DE TRABAJO DE AGENTES PARTICIPANTES PARA PROCESAR PROYECTOS IDENTIFICADOS Y PARA CULMINACION DE FICHAS PARA INGRESAR POR MESA DE PARTES CON ACOMPAÑAMIENTO DEL EQUIPO TECNICO.	PALACIO DE LA JUVENTUD	Mayo 18, 20 y 22
PLENARIA DISTRITAL DE DEFINICION DE CRITERIOS PARA PRIORIZACION DE PROYECTOS Y ENTREGA DE SISTEMATIZACION DE PROYECTOS IDENTIFICADOS EN LAS 8 ZONAS.	PILAZA DE ARMAS DEL DISTRITO	Mayo 29
TOUR DE INSPECCION Y VERIFICACION DE LOS PROYECTOS IDENTIFICADOS POR ZONA, DELEGADOS ZONALES Y EQUIPO TECNICO	EN LAS RESPECTIVAS ZONAS	30, 31 de mayo y 4 de junio
PRIORIZACION DE PROYECTOS DISTRITALES A CARGO DE AGENTES PARTICIPANTES	PILAZA DE ARMAS DEL DISTRITO	Junio 23, 25 y 27
PRIORIZACION DE PROYECTOS ZONALES A CARGO DE DELEGADOS EN LAS 8 ZONALES	PALACO DE LA JUVENTUD	5 al 13 de junio
VALIDACION DE CRITERIOS PARA DISTRIBUCION DE RECURSOS	PALACO DE LA JUVENTUD	Junio 20
FORMALIZACION DE ACUERDOS Y COMPROMISOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	PALACO DE LA JUVENTUD	junio 27

Fuente: Municipalidad de Los Olivos
Elaboración: OSEL Lima Norte

En el proceso participativo 2009 en Los Olivos, además de los talleres de capacitación, se realizaron 25 talleres más tales como el taller para: actualizar el PDC, rendición de cuentas, identificación de proyectos y elección de delegados, definición de criterios para la priorización de proyectos, priorización de proyectos, validación de criterios para la distribución de recursos y formalización de acuerdos y compromisos (ver cuadro N° 15). El OSEL Lima Norte se incorporó en:

Taller de actualización del Plan de Desarrollo Concertado (PDC); en estos talleres nuestra labor consistió apoyar la organización, reorientar las intervenciones y recoger los aportes que realizaban los representantes de la sociedad civil como problemática real para posteriormente ser incorporados o adecuados en el PDC del distrito. Estos aportes servirían como elementos para mejorar la orientación de los recursos en el siguiente proceso. Además, el OSEL Lima Norte tuvo la responsabilidad de transmitir la visión concertada que se encuentra insertada en el PDC para aclarar como se ve el distrito en el largo plazo.

Taller de rendición de cuentas; en este evento la presencia del observatorio tuvo un carácter meramente de observador como representante de la sociedad civil interesado en

conocer como se gastó los recursos del ejercicio fiscal anterior. El OSEL Lima Norte adicionalmente brindo apoyo para la convocatoria de este taller.

Taller de identificación de proyectos y elección de delegados; nuestra participación se plasmó con el apoyo como facilitador o interlocutor entre los agentes participantes y los responsables de recoger las iniciativas de ideas de proyectos identificados en las respectivas zonas por sus representantes⁴⁷. Antes de recoger las iniciativas se les hacían sugerencias de adecuación de sus ideas de proyecto a los representantes de las organizaciones sociales para su posterior registro y por tanto priorización en la correspondiente etapa. En relación a la elección de delegado, la participación del OSEL Lima Norte se tradujo como observador de la actividad.

Definición de criterios para la priorización de proyectos; en este taller el trabajo del Observatorio estuvo referido como asistente en la mesa de trabajo para recoger las sugerencias de los participantes que fueron incorporadas en la matriz de priorización. La definición de criterios en esta ocasión no tuvo consenso sobre donde se debía asignar mayor puntaje en el momento de priorizar, sin embargo, luego de varios ensayos de discusión se optó por una matriz final (ver anexos 10).

Priorización de proyectos, validación de criterios para la distribución de recursos; en el taller de priorización de proyectos el trabajo del OSEL Lima Norte consistió en incorporarse en la mesa de trabajo junto con quienes conducían para apoyar con la recepción de aportes que permiten obtener la calificación de las iniciativas de proyectos, además, de canalizar las expresiones que en ocasión de esta priorización manifestaban los asistentes. Para determinar los criterios de priorización de recursos la Municipalidad desde la gerencia de planificación planteó tres iniciativas a ser priorizadas. De igual forma, se recibían los aportes de los participantes para validar estas propuestas de priorización que finalmente consensuaron la más coherente desde el punto de vista de los asistentes y responsables con voz y voto en el taller.

Formalización de acuerdos y compromisos; finalmente en este taller El OSEL Lima Norte participó acompañando a la Municipalidad como facilitador en la sistematización de la calificación final, la misma que se presenta para que los delegados elegidos en las plenarias iniciales aprueben y concluyan en la firma unánime de acuerdos o también denominada formalización de acuerdos. En esta discusión se suscitó algunas discrepancias sobre la aceptación, sin embargo, las instituciones que acompañan el proceso como apoyo al mismo jugaron un rol importante para el entendimiento y la admisión como fase concluyente del proceso participativo 2009.

4.3 La intervención del OSEL Lima Norte en el PPP de Comas y los Olivos

La experiencia del OSEL Lima Norte en esta parte de Lima desde el 2007 se viene insertando en distintas actividades propuestas desde los gobiernos locales. Una de las

⁴⁷ Es preciso resaltar que la asistencia del Observatorio fue en cuatro de las ocho zonas. Las zonales en referencia fueron la Zona 2, Zona 3, Zona 7 y Zona 8.

más relevantes está referida precisamente a los procesos participativos. En ese sentido, específicamente esta tarea tiene cinco dimensiones de trabajo (ver cuadro N° 16)

Cuadro N° 15

OSEL Lima Norte: participación en los Procesos de Presupuesto Participativo 2007, 2008 y 2009 en Lima Norte

Actividad	Comas	Puente Piedra	Ventanilla	Los Olivos	Independencia	San Martín de Porres	Carabaylo
Miembro del Equipo del Equipo Técnico PPP 2009	x						
Apoyo al Equipo Técnico en el PP		x	x	x	x	x	x
Charlas de capacitación para Agentes participativos				x	x		
Suministro de Información y/o formato de charlas p/equipo	x	x	x	x	x	x	x
Facilitador en Talleres de Trabajo	x		x		x		x

Fuente OSEL Lima Norte
Elaboración: OSEL Lima Norte

- ❖ Miembro del equipo técnico; en esta línea el OSEL Lima Norte se incorpora como integrante del equipo que conduce el Proceso en la municipalidad de Comas. Esta designación se realiza vía Ordenanza Municipal N° 263 – C/MC emitida el 30 de mayo 2008 y la resolución de alcaldía N° 565-A/MC emitido el 11 de julio del 2008 (ver anexos). La responsabilidad incluye asistir a todas las reuniones de trabajo convocadas por el presidente del equipo técnico⁴⁸. En estas reuniones se define todos los eventos y actividades necesarios para conducir el proceso (programación realización de talleres, reglamento del equipo técnico, aprobación de los criterios de inscripción como agente participantes, revisión de la matriz de priorización de proyectos, compromisos en la difusión, etc.). las reuniones de trabajo durante el proceso se realizan semanalmente.
- ❖ Apoyo al equipo técnico; la dinámica aquí es participar en las reuniones de trabajo junto con otras organizaciones de la sociedad civil (mayoritariamente ONGs) que apoyan el proceso para definir las actividades incluyendo la programación y ejecución de todos talleres con la población y otras actividades en reemplazo del equipo técnico. Se llama apoyo en este nivel porque no existe un compromiso formal entre la municipalidad y las organizaciones que se involucran en el Proceso de Presupuesto Participativo. En ese sentido, el OSEL Lima Norte como institución de apoyo participa en los talleres de capacitación y algún otro taller dependiendo de la disponibilidad en la medida que se atiende a seis municipalidades en Lima Norte⁴⁹.

⁴⁸ El presidente del equipo técnico es el Gerente de Planificación y presupuesto.

⁴⁹ Las municipalidades fueron Puente Piedra, Ventanilla, Los Olivos Independencia, San Martín de Porres y Carabaylo.

- ❖ Charlas de capacitación para agentes participantes; en este ítem el Observatorio participa en dos o tres charlas dirigida a agentes participantes en el marco de lo programado por el equipo técnico. Esta actividad para el PPP 2009 se realizó en Los Olivos e Independencia.
- ❖ Suministro de información; en las siete Municipalidades en las que el OSEL Lima Norte participó en el proceso de referencia, entregó información del mercado laboral y otras informaciones, tales como, las obtenidas del CENSO 2007. Estas sirvieron para que los funcionarios municipales elaboren sus presentaciones o sean integradas en los diagnósticos de algún perfil de proyecto.
- ❖ Facilitadores en talleres de trabajo; finalmente en esta actividad realizada, en las municipalidades de Carabaylo, Ventanilla, Comas e Independencia. El OSEL Lima Norte y otras instituciones de la sociedad civil al interior de los distintos talleres (diagnóstico, identificación, priorización, temáticos o territoriales) realiza el trabajo de facilitador o asistencia a los participantes⁵⁰ en la dinámica del taller

Todas las actividades detalladas anteriormente forman parte del abanico de acciones que el OSEL Lima Norte ha realizado y realiza en los varios procesos participativos en Lima Norte (ver cuadro N° 1). Sin embargo, en la medida que estos procesos ejecutados formalmente desde el 2004, se encuentran en constante adecuación por las razones explicadas anteriormente. En tanto, las instituciones de la sociedad civil que tienen motivaciones en el fortalecimiento de democracia local en Lima Norte, no tienen identificado un único formato en los espacios territoriales donde de forma focalizada vienen interviniendo. En ese sentido, En la mayoría de los casos, las ONGs y las instituciones formativas y los profesionales en general están totalmente alejados de los equipos humanos que conducen el presupuesto participativo (equipo técnico). Sin embargo, los miembros de estas organizaciones según la normativa vigente pueden integrarse a título de ciudadanos o como representantes de sus respectivas organizaciones, lo cual haría posible participar más activamente desde la gestión con los Gobiernos Locales de las políticas públicas contribuyendo en la eficiencia y eficacia de las mismas.

Las prioridades para los procesos participativos en referencia según lo mostrado en el cuadro N° 10 nos indican que en Los Olivos y Comas ampliamente tienen prioridades para dirigir los recursos de inversión local en pavimentación y rehabilitación urbana, lo cual a priori nos hace suponer que aun siendo estos distritos parte de la ciudad más importante del país el déficit de infraestructura se muestra evidente. Además, la segunda y tercer prioridad se refiere de forma similar a infraestructura pero en relación a asistencia social, parques y deportes. Los proyectos ausentes en estas experiencias son los productivos y de fortalecimiento del capital humano, siendo este último lo que está estrechamente ligado a lo que se entiende por productividad y por ende a competitividad, como forma de inserción de las sociedades en la economía global, pero sobretudo, percibiendo la inclusión social como garantía de desarrollo en paz y libertad. Por tanto, para mantener el crecimiento económico inclusivo y sostenible, resulta indispensable

⁵⁰ Usualmente los participantes en estos talleres son los agentes participantes, denominados así aquellos representantes locales registrados previa entrega de una idea de proyecto según los mecanismos instituidos en el proceso participativo.

entonces invertir en formación profesional con la participación del sector público, la responsabilidad social del sector privado y la contribución de la sociedad civil⁵¹.

Cuadro Nº 16
Comas y Los Olivos: Prioridades en la asignación del presupuesto participativamente para el año fiscal, 2009

PPP 2009	1º Prioridad	2º Prioridad	3º Prioridad
LOS OLIVOS	Pavimentación y rehabilitación urbana	Infraestructura de parques y riego tecnificado	Recreacion, educacion e infraestructura educativa
COMAS	Pavimentación y rehabilitación urbana	Asistencia social e infraestructura deportiva	Infraestructura de parques y riego tecnificado

Fuente: Municipalidad de Comas
 Elaboración: OSEL Lima Norte

⁵¹ Recogido del 2do. Seminario Internacional “La Formación Profesional Inversión para la Competitividad como Inclusión Social”, organizado por CAPLAB el 9 y 10 de octubre del 2008, en Lima Perú.

Conclusiones, Recomendaciones y lecciones aprendidas

Conclusiones

- i. La discusión sobre la orientación de la inversión pública local y regional en el Perú, aún carece de una metodología concluyente. En ese sentido, cada gobierno local define una estrategia propia anualmente para cumplir con la normativa. Mientras tanto, desde el MEF se realiza cierto nivel esfuerzo para guiar y establecer rutas que se traduzcan en una optimización del gasto en estos niveles de gobierno es por esto que las municipalidades de Los Olivos y Comas como propuestas de análisis en el presente documento reflejan que si bien es cierto en líneas generales existe alguna coincidencia, en el formato específico estas coincidencias se diluyen.
- ii. El presupuesto participativo, en general es un proceso a través del cual los participantes escogen sus prioridades de inversión para el ejercicio siguiente, sin embargo, la experiencia peruana debe incluir la discusión y deliberación sobre el conjunto de los servicios prestados por el Municipio y sobre todos los componentes que integran sus ingresos y gastos. Esto con la finalidad de que el presupuesto participativo en la medida que es un proceso joven, se adecue a algo mucho más grande que una simple consulta estableciéndose en un ciclo permanente de participación, que se abra cada año con una Rodada Única de Plenarias temáticas y territoriales.
- iii. Existe en las experiencias de presupuesto participativo una referencia obligada, tanto por su antigüedad como por su reconocimiento internacional, que es la experiencia de la ciudad de Porto Alegre (Brasil) y Villa el Salvador en el Perú, pero son una referencia no un modelo. Desde el principio los impulsores del proyecto de Porto Alegre señalaban que su experiencia habría una puerta a la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario, pero hay que ser consciente de que la forma de hacerlo no tenía que ser igual en todos los lugares. Esta premisa fue puesta en práctica por los propios impulsores del proyecto ellos, que lo aplicaron y fueron modificando durante estos quince años su propia experiencia
- iv. El presupuesto participativo no es el apéndice de una tecnocracia supuestamente eficiente, mucho menos una mágica instrumental para el éxito electoral. No se trata de colocar un sello popular, o populista, en una gama de opciones decidida de arriba hacia abajo. Al contrario, el presupuesto participativo es, de un lado, el desdoblamiento de expresiones populares que encuentran un espacio público para su procesamiento político; de otro lado, es un instrumento de justicia social.
- v. Los procesos de Presupuesto Participativo se dan siempre gracias a una enorme dosis de trabajo voluntario no remunerado, de la sociedad civil es el caso del MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL) a través del OSEL Lima Norte y de varias instancias del gobierno local. El voluntariado se expresa en cada etapa de los ciclos del PP, tanto en la parte de elaboración como en la etapa de ejecución del proceso. Para reforzar la participación y el ejercicio de la

democracia algunos distritos en Lima Norte han incluido a la sociedad civil como miembros del equipo técnico⁵².

- vi. La experiencia del OSEL Lima Norte en los procesos participativos 2009 en Los Olivos y Comas, nos muestran que las demandas sociales propuestas por los agentes participantes, son recogidas como iniciativas y traducidas directamente como inversión, no obstante, esta lógica funciona así porque la última fase del proceso participativo representa la firma de acuerdos y compromisos forzando a pensar que demanda social es igual a propuesta de inversión.
- vii. Los criterios para la asignación de los montos por cada zona, son distintos en cada distrito, siendo los más recurrentes los vinculados a satisfacer necesidades básicas, la cantidad de beneficiarios (medido por el número de predios de la zona), y el comportamiento tributario de los pobladores de la zona señalada. Esto se rescata de la matriz que prioriza y califica las iniciativas de proyectos.
- viii. Una práctica común que se observa en los distritos analizados, es que la estructura de los ingresos de las municipalidades no presentan a discusión de inversión de recursos directamente recaudados. A priori, podemos decir que los esfuerzos por recaudación tienen un éxito liviano, y la asignación del Presupuesto Participativo provienen del FONCOMÚN y en algunos casos esta transferencia permite solucionar gasto corriente.
- ix. El proceso participativo en el Perú tiene el respaldo de un marco legal extenso fundamentalmente propuesto por el MEF, el mismo, que anualmente se ajusta coherente con el proceso continuo de adecuación según ejecución anual por los gobiernos locales, recogiendo y mejorando las fases según lo observado en la experiencia. Pero, queda la pregunta ¿es necesario un marco legal amplio para que el presupuesto participativo tenga una asignación presupuestaria de calidad?
- x. Los actores del presupuesto participativo son fundamentalmente representantes de las organizaciones sociales de base, lo que no niega la participación directa de los ciudadanos de manera individual, aunque, esta última representación tiene que tener el respaldo escrito de vecinos interesados en impulsar una idea de proyecto y con voluntad de ser representados.

Lecciones aprendidas

Desde el nivel de la Ejecución

⁵² El distrito de Comas ha incluido a la sociedad civil desde el proceso participativo 2006. Sin embargo, para el proceso 2010 ha variado esta inclusión.

- i. Debe considerarse presupuestos previos de fortalecimiento de las capacidades en los dirigentes en el marco de los procesos participativos, debido a que en la práctica lo que moviliza a un dirigente es más su percepción subjetiva de la administración pública municipal que una visión de desarrollo compartida, por consiguiente, su aporte al proceso de negociación y búsqueda de consensos en la inversión suelen diluirse, dando así, paso a posturas antagonistas y de confrontación con poco contenido político.
- ii. Los actores técnicos (gerentes y subgerentes) de las Municipalidades de Lima Norte deberían involucrarse más en estos procesos en vista que son ellos los llamados a implementarlos y hacer que se encausen en la visión de desarrollo de los Gobiernos Locales.

Desde la participación como observatorio.

- i. Una lección importante es, no incorporarse como institución en el apoyo técnico en todos los procesos participativos paralelamente, porque es irreal cumplir con los compromisos asumidos y favorecer sólidamente el aprendizaje respecto a estas importantes experiencias. En todo caso elaborar una agenda de trabajo consistente que permita intervenir en varios procesos pero en distintas etapas o hacerlo integralmente en una sola municipal.
- ii. Desde el observatorio como institución que brindan asistencia técnica a los Procesos de Presupuesto Participativo, debemos intervenir con propuestas creativas frente al equipo técnico. Con la finalidad de no ser inducido por la monotonía del proceso mostrando de esta forma a los agentes participantes la relevancia de intervención que tiene la sociedad civil y no asumir esta responsabilidad solo por cumplir con la normativa.
- iii. Para tener legítimamente una participación en los procesos participativos, es importante que desde las municipalidades se curse invitación formal al observatorio o en las ordenanzas municipales referidas a la convocatoria del Proceso de Presupuesto Participativo deben incorporar un anexo que mencione la participación y en qué términos.

Desde una intervención general

- i. Una lección muy importante es que en los procesos participativos de Lima Norte no existe y no puede existir de manera aislada. Por encima de todo, dependen de la cultura de participación y de las relaciones entre el gobierno local y la sociedad y no puede imponerse por una agencia o autoridad externa de forma estandarizada, sino que requiere de diversificación, flexibilidad y adaptación al contexto local.
- ii. A mayores esfuerzos de inversión en desarrollo de capacidades y asistencia técnica de los gobiernos locales, mayores son las posibilidades de construir modelos de gestión presupuestaria más eficientes y eficaces. Se incrementan las capacidades propositivas y se logran mayores objetivos del proceso de presupuesto participativo. Invertir en la formación de capacidades significa

otorgar un valor agregado: la calidad de los procesos participativos. Los ejemplos en Lima Norte son los propuestos en la municipalidad de independencia desde la Gerencia de Desarrollo Económico Local que tiene avances dignos de replicar.

Recomendaciones

- i. Hacer un balance sobre la experiencia de los procesos de discusión de la inversión en Lima Norte es todo un esfuerzo en la medida que la experiencia es relativamente nueva y heterogénea. Por tanto, se debe aumentar las actividades relacionadas al monitoreo de la transparencia en cada etapa del proceso presupuestario. Es decir, verificar el cumplimiento de la ley respecto a este tema, incentivar el uso de portales, mejorar su calidad, difundir los mecanismos disponibles para incorporar la opinión de la sociedad civil, entre otros.
- ii. En la práctica, hasta la discusión del presupuesto 2010 los resultados asumidos en la firma de acuerdos por parte de los agentes participantes son de carácter consultivo. En tal sentido, se sugiere que la normatividad debe ser más específica para que los proyectos priorizados sean irrestrictamente vinculantes incluyendo los proyectos institucionales.
- iii. El nivel educativo en el Proceso de Presupuesto Participativo desde nuestra óptica es muy importante porque: fortalece la cultura ciudadana de participación, familiarización de los agentes participantes con las necesidades locales de fondo que permita maximizar el bienestar social y atenuar pobreza, adopción de buen criterio para decidir sobre lo que realmente se puede y no se puede hacer.
- iv. Con respecto a la rendición de cuentas y el comité de vigilancia nos parece que son herramientas muy efectivas para lograr transparencia en la ejecución de recursos. En tal sentido, se debe optar por una fiscalización no solo de carácter informativo, sino que las observaciones planteadas por el ciudadano común sean vinculantes en las acciones de gobierno.
- v. Se debe reconocer la importancia en la incorporación de niños y jóvenes en los procesos participativo, ya que ellos son los futuros asistentes a las reuniones de trabajo del proceso para que este grupo sea escuchado de manera respetuosa y comprometida. La cultura de participación debe iniciarse desde temprana edad.
- vi. Para evitar las prácticas de clientelismo u otra distorsión en estos ejercicios de democracia, se sugiere contar con la presencia de observadores independientes con formación en participación ciudadana, para velar por la imparcialidad de las decisiones en el equipo técnico y principales talleres con

agentes participantes. La presencia de estos observadores de debería considerar como un criterio de deliberación en el reglamento interno.

- vii. Para efecto del buen desenvolvimiento de los procesos participativos se recomienda convocar alianza con iniciativas de la sociedad civil, concursos anuales de buenas prácticas en materia de Presupuesto Participativo para identificar experiencias innovadoras tales como: formulación de políticas públicas regionales sobre el Presupuesto Participativo, iniciativas de enfoque de género y Presupuesto Participativo, participación de niños y adolescentes en el Presupuesto Participativo, promoción de economías locales en base a proyectos productivos, proyectos de gestión ambiental, iniciativas de desarrollo de capacidades, entre otros; las que pueden ser capitalizadas para establecer políticas nacionales.

- viii. Los presupuestos municipales por su naturaleza son pequeños en comparación de las grandes necesidades sociales, por tanto, en la medida que somos un aliado técnico para la toma de decisiones de los Gobiernos Locales en Lima Norte, se sugiere desde los espacios donde el Observatorio propone asistencia, promover la elaboración de proyectos multianuales o por etapas, como una buena práctica para resolver problemas con impacto en los respectivos territorios. De esa forma, gradualmente se empieza a sustituir el presupuesto participativo cortoplacistas que en la práctica no contribuyen a dar solución a la problemática fundamental.

- ix. Otorgarle un rol más activo a la mujer en la toma de decisiones del proceso para ir cambiando el formato de propuesta hacia una óptica de género que incrementa su representatividad y grado de influencia.

Bibliografía

V. Bibliografía

TORO Z, Germán.

1999. Manual para la participación ciudadana. Segunda Edición. ESAP. Pereira Colombia.

Almeida, Wellington, Kari Hamerschlag y Fabien LeFrancois

2008. Rendición de cuentas y participación en el diseño de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo: De la retórica a las acciones. Washington DC 2005, Bank Information Center.

ALSOP Ruth; HEINSOHAN

2005. Measuring Empowement in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators. World Bank Policy Research Working Paper.

Cabanes, Yves.

2004 Presupuesto Participativo y finanzas locales Programa de Gestión Urbana PGU –ALC / UN – HABITAT, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil Quito.- Programa de Gestión Urbana – UN/HABITAT. Mayo

Quedena, Enrique.

2003 Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú. Red de Municipalidades Rurales en el Perú (REMURPE). DFID – OXFAM. Agosto Lima

Arellano, R. y D. Burgos

2004 ciudad de los Reyes, de los Chávez, Los Quispe. Lima: Empresa Periodística Nacional

Montoya Canchis, Luis

2003 Diagnóstico Económico del Cono Norte de Lima. Mirando el futuro desde el Cono Norte. Lima: COPEME.

Urruchi Rojas, Marco y Aland jo Yarma

2005 El Presupuesto Participativo Municipal. Lima: Instituto de Investigación y Capacitación Municipal INICAM

Observatorio Socio Económico Laboral Lima Norte

2008 Informe Socio Económico Laboral 2007: Independencia, Los Olivos y San Martín de Porres. Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae

Ravina, Renato

2005 «La rendición social de cuentas y el Presupuesto Participativo en el Marco del Diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público». En http://www.mef.gob.pe/DNPP/documentos/2wp_LaRendicionSocialdeCuentas.pdf consultado 13 de setiembre de 2009

Grondona, Mariano

2000 «Historita de la Democracia» <http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/175.pdf> . Documento consultado el 05 de octubre del 2009

Del Pino, Eloísa, José Antonio Olmeda y Angustias Hombrados

2007 «Presupuesto Participativo. Experiencias Prácticas e Iniciativa de Cohesión Social. En» <http://epic.programaeurosocial.eu/files/8-ficha-completa.pdf> Documento consultado el 14 de octubre de 2009

Wellington, Almeida; Kari, Hamerschlag y Fabien LeFrancois

2008 «Rendición de cuentas y participación en el diseño de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo: De la retórica a las acciones» <http://www.bicusa.org/es/Article.11081.aspx> Consultado 23 de octubre de 2009

Peláez, José

«Demanda de Rendición de Cuentas».

http://www.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electtorales%20-%20Exposiciones/ee2009/mar_03feb09.pdf consultado 23 de octubre de 2009

Correa, Enrique y Marcela Noé

1998 «Nociones de Ciudadanía que Crece»

<http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf>

Documento consultado el 29 de octubre de 2009

<http://www.mef.gob.pe/> consultado el 03 de diciembre del 2009

http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php

Documento consultado el 15 de noviembre del 2009

