



Para participaryvigilar nuestropresupuestoparticipativo



© **MANUAL PARA LIDERES CIUDADANOS Y AUTORIDADES LOCALES**



Para participary vigilar nuestro presupuesto participativo



≡ **MANUAL PARA LÍDERES CIUDADANOS Y AUTORIDADES LOCALES**

ASOCIACION SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES

Jr. Pezet y Monel 1870 Lince . Lima . Perú

Telefaxes: (01) 472-7937 / (01) 472-7950

E-mail: postmast@ser.org.pe

www.ser.org.pe

Textos: Nestor Rios

Asesoría pedagógica: Rosa Montalvo

Coordinación: Alejandro Laos F. y Raquel Reynoso

Diseño: Maleca

Proyecto "Participación Ciudadana en la vigilancia de presupuestos públicos de municipalidades andinas"

Programa Transparencia en las Américas - RID -POA-AID

Noviembre 2004

Índice

Presentación

Sección I

Introducción	8
n Tema 1 Las experiencias del presupuesto participativo	10
n Tema 2 El presupuesto municipal y su estructura	20
n Tema 3 El presupuesto participativo, principios	34
n Tema 4 Dos reglas de juego	42
n Tema 5 Las fases del presupuesto participativo	50
o Fase 1 La preparación del proceso	52
o Fase 2 Quiénes participan en la elaboración del presupuesto participativo	55
o Fase 3 La convocatoria	60
o Fase 4 Capacitación de los agentes participantes	63
o Fase 5 El desarrollo de los talleres de trabajo	66
o Fase 6 La evaluación técnica	82
o Fase 7 Formalización de los acuerdos	87
o Fase 8 La rendición de cuentas	89
n Tema 6 La ordenanza municipal del presupuesto participativo	96

Sección II

Introducción	102
n Tema 1 La participación ciudadana	104
n Tema 2 El marco legal	112
n Tema 3 Conformación del comité de vigilancia	116
n Tema 4 Planificación y estrategias	126
n Tema 5 Realizando la vigilancia	132
n Tema 6 La matriz de indicadores	142
n Tema 7 Los reportes	148

Anexos

1. Glosario	153
2. Normas Legales	155
3. Modelos	167
4. Lecturas	180
5. Casos	195
6. Bibliografía	206

PRESENTACIÓN

Vamos a entrar ya a nuestro tercer año con el Presupuesto Participativo como política de Estado que ha significado que progresivamente autoridades, funcionarios y ciudadanos vayamos implementando este mecanismo participativo de nuestra Democracia. Sin embargo todavía hay mucho trecho que recorrer para que sea un mecanismo efectivo para el desarrollo de regional y local, debido a limitaciones propias de su desconocimiento que genera incomprensiones y dudas en las autoridades, así como desconfianza en muchos ciudadanos.

La experiencia positiva de algunas municipalidades y regiones en la implementación del presupuesto participativo, así como numerosas experiencias en diversos países de América vienen abonando un interesante camino que permite ver a este medio como solución a diversos problemas de escasez de recursos, de conflictos de intereses y de la relación autoridad-ciudadano que vienen permitiendo trazar en estas colectividades un rumbo claro para su desarrollo integral.

Muchas veces nos preguntan por la clave, la novedad de este instrumento, algún poblador andino incluso diría “¿cual es la magia del presupuesto participativo?”. La respuesta es bastante sencilla, la magia es la participación real

de los ciudadanos. Las normas emitidas dejan bastante claro que la ejecución del presupuesto sigue a cargo de la autoridad, luego tampoco se modifican los sistemas de gestión de fondos públicos lo cual tampoco modifica la responsabilidad de los funcionarios, pero si cambia la forma de aprobar el gasto incluyendo en la toma de decisión junto a la autoridad la opinión de los ciudadanos. En otras palabras lo que cambia fundamentalmente es la decisión (política) de cómo gastar nuestros fondos públicos, comprometiendo a los ciudadanos.

En este sentido creemos que el presupuesto participativo es una de las decisiones mas avanzadas de la Democracia peruana, pero junto a ello también pensamos que los ciudadanos y las autoridades que nos representan tenemos un gran reto por delante para consolidar este instrumento y hacerlo eficaz para las necesidades de desarrollo de nuestras sociedades. Parte de este reto es involucrar cada vez mas a los ciudadanos organizados al proceso, así como romper con los temores e intereses menudos de nuestros representantes para que se incorpore la opinión ciudadana en la gestión de los gastos públicos, en lo cual tiene mucho que ver el apoyo que podamos prestar para la información permanente de la población, el mejoramiento de las capacidades de los ciuda-

danos, autoridades y funcionarios para implementar efectivamente todas la fases del presupuesto participativo.

En este marco este Manual busca aportar para que lideres ciudadanos y autoridades, especialmente de municipalidades rurales andinas, tengan mayores elementos para su intervención en los procesos de presupuesto participativo de sus jurisdicciones. En particular también busca aportar mayores conocimientos sobre los mecanismos de participación posteriores a la elaboración del presupuesto: el seguimiento y la vigilancia de su ejecución que recientemente también ha sido incorporado como un tema importante para el proceso.

Este Manual es parte de los materiales de trabajo del Proyecto Vigilancia del presupuesto participativo de municipalidades andinas que la Asociación SER y la Vicaria de la Solidaridad de Ayaviri, venimos trabajando en las provincias de Carabaya-Puno y Cutervo-Cajamarca con la finalidad de aportar a la consolidación del presupuesto participativo en nuestra realidad.

Noviembre del 2004

SECCION I

PARTICIPANDO
EN EL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO

INTRODUCCIÓN

La primera parte del Manual trata sobre el presupuesto participativo. Se presentan una serie de contenidos y una propuesta metodológica, además de materiales de lectura para que sirvan de ayuda a dirigentes y dirigentas sociales, promotores de organizaciones no gubernamentales, autoridades, funcionarios municipales y a ciudadanos en general; contando así con un instrumento que les permita tener una visión integral y paso a paso del presupuesto participativo.

El módulo tiene como punto de partida una serie de experiencias de gestión participativa de gobiernos locales que se están desarrollando en nuestro país y en América Latina. Se busca que estas experiencias se constituyan, con sus aciertos y limitaciones, en aportes hacia otras que se vienen dando y a las que recién se inician.

En la medida que entendemos que para lograr el desarrollo en nuestras localidades un puntal fundamental es mejorar las capacidades locales, buscamos que quienes estén participando de estos procesos de presupuesto participativo en provincias y distritos, especialmente los rurales de los diversos departamentos, cuenten con mejores instrumentos metodológicos que les permitan aportar al buen curso de estos procesos y lograr la participación equitativa de hombres, mujeres, campesinos, indígenas, jóvenes, etc.

Con el tratamiento de los temas en esta sección buscamos que los usuarios logren:

- n Conocer algunas experiencias significativas de presupuesto participativo e identificar sus aportes que puedan contribuir a promover procesos de planificación y gestión participativa del desarrollo local.

- n Reflexionar sobre el proceso de presupuesto participativo y sus implicancias para la participación ciudadana.
- n Conocer los diferentes pasos para elaborar el presupuesto participativo y cómo aplicarlos.
- n Manejar instrumentos para acompañar procesos de presupuesto participativo en las localidades.
- n Dotarse de herramientas metodológicas para transferir información sobre el proceso.

Esperamos que en adelante con estos elementos los procesos de planeamiento que iniciamos puedan ser a la vez que un proceso social efectivamente participativo, un proceso educativo realmente democrático, en el que los actores sienten que aportan, aprenden, concertan y asumen compromisos para mejorar la calidad de vida de sus respectivas localidades.

TEMA I

LAS EXPERIENCIAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Objetivo

Valorar y recoger los aportes de otras experiencias de gestión participativa, tanto en el plano de sus contenidos, como de la organización de la localidad y de sus aportes metodológicos.

Con el presupuesto participativo asistimos a un proceso que cobra, actualmente, envergadura nacional. Municipalidades y sociedad civil de la costa, sierra y selva; provinciales y distritales; grandes, medianas y pequeñas, han comenzado a programar sus presupuestos de inversiones de manera concertada con la población.

Fueron algunas municipalidades las que iniciaron este proceso, no porque la ley se lo imponía sino gracias a la iniciativa y voluntad política de sus autoridades que impulsaron la participación ciudadana en la elaboración de sus planes de desarrollo y sus presupuestos participativos.

Este proceso social y municipal ha sido recogido en el plano normativo de manera tal que hoy día existe una Ley Marco del Presupuesto Participativo, su reglamento y un instructivo, así como una Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de la Descentralización en las que el presupuesto participativo se encuentra presente y constituye una manera en la que el gobierno municipal no se realice a espaldas de la ciudadanía, (como generalmente ha ocurrido con el manejo del Estado), sino todo lo contrario. De ese modo, las normas le dan un carácter obligatorio, haciendo que todas las municipalidades y gobiernos

regionales deban formular sus presupuestos de manera participativa.

Sin embargo, si bien las normas cumplen una función de singular importancia, de lo que se trata es que los alcaldes, regidores, presidentes y consejeros regionales no asuman el presupuesto participativo como una “obligación” sino más bien como un proceso social y una oportunidad única para establecer lazos entre el Estado y la sociedad civil que permitan mejorar sus relaciones y alcanzar los objetivos de desarrollo de las localidades.

Por eso, uno de los retos que se nos presenta es comprender y hacer realidad los beneficios que trae consigo el presupuesto participativo. Solamente así fortaleceremos el proceso y evitaremos que sea un vano intento de entre los muchos que se han ensayado.

Conocer el presupuesto participativo, su riqueza basada en muchas experiencias nacionales y de América Latina, conocer asimismo el proceso social que estas experiencias significativas han seguido para su formulación y estar en condiciones de poder formularlo de manera concertada, participativa y técnica es lo que intentaremos conseguir en las siguientes líneas.

1.- Cómo nace el presupuesto participativo

El presupuesto participativo no nace de alguna ley, sino de la voluntad política y social de varias municipalidades, experiencias que luego se han ido multiplicando y consolidando.

1.1 La experiencia de Porto Alegre – Brasil ¹

Porto Alegre es la ciudad pionera del presupuesto participativo. Tiene una población aproximada de 1, 300 000 habitantes.

Cuando en 1988 el Partido de los Trabajadores gana las elecciones municipales, se encuentra con un presupuesto en el que alrededor del 98% de sus ingresos se destinaban al pago del personal y de sus funcionarios públicos y una deuda que bordeaba el 12 % de su presupuesto general.

Una situación de esa naturaleza limitaba fuertemente las posibilidades de atender las expectativas que el triunfo del Partido de los Trabajadores había creado en la población, sobre todo de las personas más pobres. Sin embargo, esta situación más que un obstáculo constituyó un enorme desafío para los jóvenes gobernantes.

Ellos se proponen frente a esta situación, propiciar la participación de la ciudadanía organizada haciendo uso de un mecanismo legal. Explican entonces cuál es la situación económica en la que se encontraba la municipalidad y les proponen una reforma tributaria a nivel municipal bajo el principio de justicia tributaria, que en términos generales consiste en que paguen más los que más tienen y menos los que menos tienen.

La población reaccionó favorablemente a esta propuesta pero puso como condición que luego ellos iban a participar en la discusión acerca de cómo se iba a gastar el dinero recaudado.

Así comienza el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil: de un pacto entre la municipalidad y la sociedad civil.

Esta experiencia tiene entre sus características principales las siguientes:

- 1) El presupuesto participativo tiene una base regional (territorial) fruto de la división de la ciudad en varios territorios y una base temática, que toma en cuenta as-

¹ Luciano Brunet. Presentación de la experiencia de Porto Alegre en Relatorías I Encuentro Internacional Presupuesto Participativo. Programa de Gestión Urbana, Coordinación para América Latina y El Caribe. Quito, Ecuador. Páginas 8-14.

pectos como transporte y circulación, salud y asistencia social, educación y deportes, esparcimiento y cultura, desarrollo económico y tributación. De esa manera es posible discutir prioridades en base a las necesidades y planes a nivel de cada territorio y también a nivel de toda la ciudad.

- 2) Las reglas de juego acerca de cómo se va a distribuir el presupuesto son discutidas cada año por los actores sociales. No son impuestas por la municipalidad.
- 3) Cualquier vecino y vecina puede participar en las primeras rondas de reuniones. Luego se van eligiendo delegados y delegadas. Esto significa que se ha pensado en promover la participación de los ciudadanos organizados y no organizados. Estos delegados discuten sus prioridades y las entregan a la municipalidad; luego eligen consejeros o representantes que son los que deciden cómo se va a distribuir el presupuesto y someten a revisión las reglas de juego del presupuesto. Cada diez personas elige un delegado o delegada quienes se encargan de discutir las prioridades que después serán discutidas en rondas intermedias y las asambleas hasta la decisión final.

El presupuesto participativo comienza con una rendición de cuentas del año anterior, sobre lo que se hizo y no se hizo. El resultado puede ser una aprobación o un llamado de atención. Luego se presenta el plan de inversiones, a nivel de cada una de las regiones o territorios en que se divide la ciudad y también a nivel temático. Se proponen los proyectos con sus respectivos costos, es decir se presenta una previsión de gastos.

1.2 Villa El Salvador y su presupuesto participativo

En nuestro país una de las experiencias gestoras del presupuesto participativo, es la de la ciudad de Villa El Salvador, ubicada en el Cono Sur de Lima y que alberga a unos 380 mil habitantes.

Desde su origen esta comunidad se ha caracterizado por haber contado con una planificación de su proceso de desarrollo social y urbano. Su primer plan de desarrollo giró en torno al asentamiento urbano y al diseño de la ciudad. El segundo plan definió la visión de futuro de lo que sería después el parque industrial, una zona productiva gestada por los propios actores locales: la municipalidad, la organización vecinal y los pequeños y medianos empresarios, en alianza con el gobierno central.

Cuando los dos primeros planes de desarrollo se hicieron realidad, Villa El Salvador había de cumplido 27 años de fundación. La municipalidad se propuso, entonces, elaborar de manera participativa el tercer plan de desarrollo.

Las características principales de este proceso podemos resumirlas en:

- 1) El presupuesto participativo tiene como punto de referencia principal el plan de desarrollo de la ciudad. Este plan de desarrollo fue formulado por la municipalidad y los líderes y dirigentes de las organizaciones sociales. Finalmente fue aprobado en una Consulta Ciudadana en la que pudieron ejercer el derecho al voto todas las personas mayores de 16 años.
- 2) Cuando Villa El Salvador es elevada a la categoría de ciudad y se inicia la primera gestión municipal, en 1984, se crea el principio “Ley comunal es ley municipal” mediante el cual la comunidad organizada decide en qué se van a invertir los recursos generados por el autoavalúo. Se crean las Comisiones Mixtas Municipio – CUAVES (la organización vecinal representativa de los pobladores) a través de la cual la comunidad decide la entrega de lotes

de terreno a las nuevas familias necesitadas. Este principio será el antecedente el presupuesto participativo.

- 3) Para efectos del presupuesto participativo, el distrito ha sido zonificado o sectorizado en 9 sectores. Cada zona o sector recibe una asignación presupuestal de acuerdo al tamaño de su población, sus necesidades básicas insatisfechas y los niveles de tributación.
- 4) A su vez, cada zona ha conformado lo que se ha dado en llamar el Comité de Gestión del Desarrollo que coordina y conduce la discusión en torno a las prioridades, teniendo como base un techo presupuestal que es la cantidad de dinero que le ha sido asignada para el año correspondiente.
- 5) En sus inicios (1999) la municipalidad asignaba el 20% de total de recursos destinados a gastos de inversión para el presupuesto participativo. A la fecha, todos los recursos destinados a gastos de inversión forman parte del presupuesto participativo.
- 6) Para superar las limitaciones establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades respecto de los requi-

sitos legales para conformar el Consejo de Coordinación Local, la municipalidad ha concertado con los pobladores y sus organizaciones la promulgación de una Ordenanza en la que se deja de lado el requisito de la personería jurídica a la que según ley estaban obligados a cumplir las organizaciones sociales.

- 7) Por otro lado, el número de representantes de la sociedad ante el Consejo de Coordinación Local no se limita al 40% del número legal del Concejo Municipal sino que se ha establecido una paridad.

1.3 El caso de Limatambo ²

Limatambo, distrito que forma parte de la provincia de Anta, departamento de Cusco, nos ofrece una riquísima experiencia que, a diferencia de los casos de Porto Alegre y Villa El Salvador, que son dos ciudades urbanas, nos muestra el papel protagónico de una localidad rural.

Con una población de unos 10 mil habitantes, de los cuales el 80 por ciento viven en comunidades campesinas, Limatambo es una expresión de una vital transformación de

relaciones sociales tradicionales y excluyentes, cuando el poder municipal era detentado por los hacendados, a unas relaciones de equidad y de participación ciudadana para construir su futuro.

Aquí sus principales características:

- 1) El presupuesto participativo nace como parte de un proceso mayor de participación ciudadana. Su gesta forma parte de un proceso y de una voluntad social. En 1979 se crea la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo, organización de la que saldrían luego los líderes que después conducirían los destinos de la municipalidad.
- 2) Años más tarde se crea el movimiento Unidad Campesino Popular, fuerza política que en 1993 obtiene el triunfo en las elecciones municipales, dando inicio a un gobierno municipal participativo, opuesto al carácter excluyente que le habían dado los hacendados.
- 3) Ese carácter participativo se expresa de menos a más. Limatambo aprende de otras experiencias, pero se

² Enrique Quedena. Democracia participativa en los andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú. OXFAM-GB, REMURPE, CICDA. Lima-Perú. Páginas 21-58.

basa principalmente en sus propias tradiciones y en su propia cultura. El trabajo cooperativo, comunal, las relaciones de solidaridad, son los valores que pone de manifiesto.

- 4) Nada más acceder al gobierno municipal, el alcalde y regidores promueven y crean espacios de participación en el que las propuestas de las autoridades políticas son sometidas a consultas en asambleas populares. En estas asambleas los campesinos y campesinas pueden también presentar sus propuestas. Antes, la municipalidad era un espacio negado para ellos.
- 5) En Limatambo se crea el Consejo Comunal y Vecinal, espacio de gobierno que tiene tres atribuciones: planear, gestionar y fiscalizar. Como parte de sus atribuciones de planeamiento, los campesinos y vecinos, en su inmensa mayoría quechua hablantes, elaboran su plan de desarrollo y sus planes operativos. Sobre la base de esos planes, los delegados y delegadas deciden las obras que la municipalidad deberá ejecutar, elaborando así participativamente su presupuesto.

De otro lado, con la atribución de gestión se definen las modalidades de ejecución de las obras públicas, cuya principal característica es la cogestión. Y, finalmente, la atribución de fiscalización permite una rendición de cuentas y vigilancia ciudadana de carácter más integral, pues evalúa no solamente el cumplimiento de la ejecución de las obras sino el trabajo del alcalde, regidores y funcionarios.

El carácter inclusivo de esta experiencia se puede notar en que había una representación equitativa en términos de género. Cada comunidad tenía un delegado y una delegada.

1.4 Santo Domingo ³

Ubicada en la provincia de Morropón, en la sierra del departamento de Piura, se encuentra el distrito de Santo Domingo, conformado por ocho zonas que agrupan unos 39 caseríos.

Santo Domingo cuenta con una población aproximada de 9 mil habitantes, de los cuales el 89 % es rural.

Las notas relevantes de este proceso de planificación y gestión participativa son:

³ Op. cit. Páginas 61 – 90.

- 1) Desde la municipalidad y su alcalde Carlos López se impulsa la elaboración de un plan estratégico para promover el desarrollo local. Este proceso supuso la realización de diagnósticos rurales participativos y la formulación de planes de acción zonales.
- 2) A su vez, este proceso significó el diseño de una metodología participativa. Para ello se convocaron a talleres de planeamiento estratégico, talleres del plan operativo concertado, talleres de identificación de proyectos y actividades y taller de presentación del plan de desarrollo. Todo ello en un proceso aproximado de 9 meses.
- 3) Asimismo la Municipalidad identificó a los actores e instituciones vinculadas con los quehaceres del distrito y las agrupó de acuerdo a una tipología bien definida, a fin de precisar mejor sus roles y funciones. De ese modo fueron agrupadas organizaciones de carácter productivo, de servicios, de producción, de servicios sociales, religiosas, deportivas, administrativas y de control, y de gestión del desarrollo.
- 4) Definido el plan de desarrollo, se considera necesario producir cambios al interior de la municipalidad, de

manera que la gestión del plan de desarrollo sea igualmente participativa. Se crea entonces un sistema de planificación y gestión municipal, a través de una serie de órganos como el Comité de Desarrollo y Lucha Contra la Pobreza, las Comisiones Municipales de Concertación y la Secretaria Técnica Municipal.

- 5) Finalmente, las decisiones en materia de gastos de inversión son tomadas de manera participativa, teniendo como punto de referencia el plan de desarrollo concertado y los planes de acción zonales.



1. Se conforman cuatro grupos. Cada grupo compartirá la lectura de una de las cuatro experiencias seleccionadas descritas.

- a. De la experiencia de Limatambo
- b. De la experiencia de Santo Domingo
- c. De la experiencia de Villa El Salvador
- d. De la experiencia de Porto Alegre

2. Después, los participantes contestaran las siguientes preguntas:

¿Cómo se diseñó el proceso de planificación participativa a nivel de la localidad?

¿Por qué es necesario conocer y comprender el presupuesto municipal para elaborar el presupuesto participativo?

3. Cada grupo presentará en la plenaria las respuestas a las preguntas planteadas .

- n Tiempo: 1 hora
- n Materiales: Experiencias (ver lecturas en Anexos de Manual), papelografos.

TEMA II

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y SU ESTRUCTURA

Objetivo

Identificar la estructura del presupuesto municipal y la distribución del gasto.

El presupuesto constituye uno de los principales instrumentos de gestión, tanto de las instituciones públicas como de las privadas. En efecto, se trata de un instrumento para la planificación y la toma de decisiones, pues todo lo que es planeado por las instituciones debe ser cuantificado en un lapso de tiempo estimado generalmente de un año, lo que implica que las acciones deben ser necesariamente valorizadas es decir estimadas en términos económicos.

Por ejemplo, en el caso de las municipalidades, aunque estas deben elaborar sus planes integrales de desarrollo, definiendo su visión de futuro y sus objetivos estratégicos, no podrán ejecutar dichos planes si no establecen las actividades necesarias para el logro de sus objetivos y los costos de cada una de ellas.

Ninguna institución puede funcionar sin haber definido su presupuesto.

La ley de municipalidades N° 27972 establece, en su artículo 53, que: “Las municipalidades se rigen por presump-

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

Luego, la misma ley agrega que “el presupuesto municipal debe sustentarse en el equilibrio real de sus ingresos y egresos y estar aprobado por el concejo municipal dentro del plazo que establece la normatividad sobre la materia”.

1.- Definición

De acuerdo a la definición que hace el Ministerio de Economía y Finanzas, el presupuesto institucional “es la previsión de Ingresos y Gastos, debidamente equilibrada, que las entidades aprueban para un ejercicio determinado”.⁴

En base a lo señalado, podemos definir el presupuesto municipal como un instrumento de gestión en que se prevé los ingresos y gastos de manera equilibrada, y que debe estar basado en las orientaciones, objetivos y políticas conte-

⁴ Glosario de Términos. Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.Lima. Junio 2003. Pág. 15.

nidas en los planes de desarrollo integrales formulados en cada municipalidad.

A partir de esta definición, podemos advertir tres de sus características principales:

- 1) El **presupuesto debe ser equilibrado**, es decir que lo que se prevé gastar debe ser exactamente la misma cantidad de lo que debe ingresar a las arcas municipales.
- 2) El **presupuesto debe estar basado en los planes de desarrollo concertados**, los objetivos institucionales y las metas presupuestarias, lo que significa que en tanto instrumento o herramienta de gestión, el presupuesto nos debe permitir el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.
- 3) El **ejercicio presupuestal es anual** y comprende del 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año. Ese período recibe la denominación de Año Fiscal.

2.- La estructura del presupuesto municipal

El presupuesto en general y el presupuesto municipal en particular se estructuran en base a un estimado de ingresos y gastos.

2.1 Los ingresos de las municipalidades son de varios tipos:

- a) **Los ingresos corrientes, propios o directamente recaudados**, provenientes del cobro regular y periódico de una serie de impuestos, contribuciones, tasas, venta de bienes, rentas de la propiedad, multas, sanciones así como otros ingresos corrientes.

En cuanto a los impuestos, las municipalidades están autorizadas a cobrar el impuesto predial, el impuesto de alcabala, al patrimonio automotriz, a las apuestas, a los juegos, el impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, a los casinos de juego y a los juegos de máquinas tragamonedas.

Es bueno hacer notar que los impuestos son creados por ley, lo que significa que en este caso las municipalidades no tienen facultad para crear, modificar ni exonerar impuestos. La facultad que tienen es de cobrarlos.

Lo que sí pueden hacer las municipalidades es aprobar amnistías tributarias referidas al descuento o exoneración de las multas o de los intereses.

Las contribuciones, tasas, arbitrios y licencias, si pueden ser creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas por las municipalidades, conforme a lo regulado por las leyes vigentes.

- b) **Los ingresos de capital**, que son los ingresos que pueden generar las municipalidades, pero que a diferencia de los ingresos corrientes que se caracterizan por ser regulares, estos tienen más bien un carácter eventual. Proviene de la venta de sus activos. Por ejemplo, existen municipalidades que han puesto en venta terrenos de su propiedad para la construcción de centros comerciales privados, algunos de sus inmuebles o su maquinaria.

Asimismo forman parte de los ingresos de capital los intereses obtenidos por los depósitos que hacen en las entidades financieras.

- c) **Las transferencias**, que pueden ser el canon y el sobre canon, la participación en la renta de aduanas, el fondo de compensación municipal, FONCOMUN, el derecho de vigencia de minas.

En el caso del canon, los hay de diversos conceptos como

el canon minero, el canon gasífero, el canon hidroenergético, el canon pesquero y forestal.

Otros ingresos por transferencias son los que se reciben para los programas asistenciales como el vaso de leche, PRONAA.

La realidad nos demuestra que la mayoría de las municipalidades del Perú, sobre todo las distritales ubicadas en las zonas rurales y de la selva, basan principalmente sus ingresos en las transferencias que reciben de parte del gobierno central.

- d) **Las donaciones**, que son los ingresos provenientes de otros gobiernos o de instituciones internacionales o nacionales, sean estas públicas o privadas.

En lo que a la formulación del presupuesto se refiere, se toman en cuenta las donaciones efectuadas en dinero. Las donaciones en bienes pueden ser incorporadas al presupuesto, pero para ello lo primero que se debe hacer es monetizarlo, es decir valorarlo en nuestra moneda nacional.

- e) **Los ingresos por endeudamiento, o empréstitos**, for-

man parte de los ingresos, con la sola e importante limitación que los endeudamientos pueden hacerse exclusivamente para servicios públicos y obras. Por ejemplo, si necesitamos construir una carretera o adquirir maquinaria, podremos solicitar un empréstito o endeudamiento, pero si queremos endeudarnos para pagar las planillas del personal que trabaja en la municipalidad, no lo podremos hacer.

Cuando el presupuesto de ingresos no es elaborado correctamente, puede suceder que al final del ejercicio anual lo ingresos recibidos sean menores que los proyectados, con la lógica consecuencia de la no poder ejecutar algunas de las actividades previstas.

2.2 Los gastos pueden clasificarse en:

- a) **Gastos corrientes**, que son los pagos que hacen las municipalidades, tales como la adquisición de bienes y servicios, las remuneraciones del personal activo y cesante. Estos gastos se caracterizan por no ser recuperables.

- b) **Gastos de capital** o también conocidos como gastos de inversión que hacen alusión a los gastos destinados a la adquisición, instalación y acondicionamiento de bienes duraderos. La construcción de carreteras, postas médicas, mercados de abastos pertenecen a este tipo de gastos.
- c) **Gastos por servicio de la deuda**, otro tipo de gasto que las municipalidades se encuentran obligadas a hacer en el caso de que hayan contraído deudas y que se refieren al pago de amortización e intereses de dicha deuda

3.- La estimación de los ingresos y gastos ⁵

En tanto que el presupuesto equivale a hacer el cálculo previo de los ingresos y gastos, su elaboración requiere de un conjunto de conocimientos, de información y definición de objetivos, metas y actividades.

Una buena estimación de los ingresos hará posible que los gastos previstos puedan ser ejecutados y por tanto, la municipalidad estará en mejores condiciones de hacer realidad los objetivos de desarrollo.

⁵ Para este punto se ha tomado como base la Directiva N° 010-2003-EF/76.01- "Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2004", publicado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, Dispositivos Legales-Gobiernos Locales.

3.1 La estimación de los ingresos

El cálculo de los ingresos tiene por objeto determinar la totalidad de los ingresos que cada municipalidad debe recaudar y percibir en el período de un año. Se tiene entonces que proyectar los ingresos corrientes, que son los que la municipalidad se propone recaudar, los ingresos de capital, las transferencias, los empréstitos y las posibles donaciones.

Para hacerlo hay que tomar en cuenta cuáles han sido los ingresos ejecutados de la municipalidad en los últimos dos o tres años. A ello hay que agregar que se debe tener presente las posibles variaciones del monto de las tasas a ser recaudadas.

Pero no basta eso. Existen factores externos positivos o negativos que pueden incidir en la elevación o disminución de la recaudación. Por ejemplo, el frío que azota a los pobladores de muchas zonas andinas es un factor estacional que pueden mermar los ya escasos ingresos municipales. A la inversa, una economía nacional en crecimiento, con generación de riqueza y de fuentes de trabajo, mejorará las posibilidades de recaudación.

Para mejorar los ingresos muchas municipalidades recurren a las llamadas “amnistías tributarias”. Sin embargo,

una correcta política de generación de ingresos tiene sus pilares en una buena gestión municipal, con coberturas de servicios públicos adecuadas (agua, limpieza, etc.) y proyectos de inversión que respondan a las necesidades y objetivos de desarrollo de cada localidad. Sobre esa base se pueden impulsar políticas y acciones de generación de ingresos pues está comprobado que los índices de morosidad disminuyen cuando la población percibe que sus aportes, y los recursos municipales en general, están siendo bien utilizados. Por ejemplo, si una municipalidad destina la mayor parte de sus recursos a gastos de inversión a través del presupuesto participativo, y las autoridades cumplen sus compromisos, estará en mejores condiciones de mejorar sus ingresos propios.

El cálculo de los recursos provenientes de las operaciones oficiales de crédito interno, que son aquellas que provienen de los instrumentos bancarios y/o financieros, se hace sobre la totalidad, es decir sobre el importe total bruto de la transacción. Esto quiere decir, en otras palabras, que si una municipalidad gestiona un endeudamiento a través del sistema bancario y/o financiero nacional, digamos, de un millón de nuevos soles, dicha cifra se debe colocar en el presupuesto, en su totalidad, solo cuando se haya aprobado la transacción.

Las asignaciones de líneas de crédito externo (o mejor dicho el endeudamiento externo) se estiman de acuerdo a los contratos o convenios establecidos con las agencias oficiales o los organismos internacionales, gobiernos u otras entidades no domiciliadas en el Perú y teniendo presente el cronograma de desembolsos a ser efectuados en el período del ejercicio fiscal. Como suele ocurrir con las asignaciones de crédito externo, estas se hacen generalmente en moneda extranjera, por lo que es necesaria su conversión en moneda nacional, de acuerdo al tipo de cambio establecido.

El estimado de las **donaciones** se efectúa igualmente sobre la base del cronograma de desembolsos establecidos en los contratos para el año fiscal que se está presupuestando.

El estimado de las **transferencias** (canon y sobrecanon, participación en renta de aduanas, el fondo de compensación municipal, programa del vaso de leche) es determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización.

3.2 La previsión de los gastos

Para prever adecuadamente los gastos se tiene que recabar, evaluar y consolidar la información sobre la totalidad de los

gastos que deberá ejecutar la municipalidad, con la finalidad de operar, mantener y mejorar los servicios y funciones que desarrolla.

En primer lugar, en cuanto a los gastos corrientes se refiere, estos deben ser previstos teniendo como primera prioridad el financiamiento de la operatividad y funcionamiento de la municipalidad y de los servicios públicos que brinda.

Determinadas las prioridades se pasa a calcular los gastos de las tarifas de los servicios básicos, racionamiento, combustibles, carburantes, equipamiento, servicios no personales, entre otros.

Se determinan asimismo los gastos de personal, las obligaciones sociales, previsionales, las bonificaciones y aguinaldos, previendo posibles reajustes de remuneraciones. Los gastos de personal deben ser previstos determinando la cantidad mínima necesaria para la realización de las acciones y proyectos.

Asimismo se deberán incluir los estudios de preinversión, los proyectos de inversión y las respectivas supervisiones que se pretendan ejecutar durante el año siguiente, así como los proyectos de inversión que no llegaron a ser ejecutados en el ejercicio presupuestal del año anterior.

También se deben estimar los gastos por concepto de servicio de la deuda, en el caso de que las municipalidades hayan proyectado endeudarse para ejecutar obras o adquirir equipamientos

Los gastos relativos a brindar atención de los programas sociales como el programa del vaso de leche, comedores populares deberán ser incluidos buscando que los recursos transferidos alcancen a la población beneficiaria y asegurando la adquisición de alimentos provenientes de la región o de la zona.

4. EL PROCESO PRESUPUESTARIO ⁶

El presupuesto municipal se compone de una serie de fases que le dan un carácter dinámico. Para elaborarlo hay que evaluar los ejercicios presupuestales anteriores y hacer las proyecciones de los ejercicios futuros.

Las fases del proceso presupuestario son cinco:

4.1 Fase de programación

Comprende los siguientes pasos:

- n **Determinación de los objetivos institucionales de corto plazo.** Estos objetivos deben ser elaborados tomando en cuenta los objetivos de mediano y largo plazo contenidos en los planes de desarrollo provincial y distrital, así como los planes de desarrollo concertados de nivel regional.
- n **Diseño de las metas presupuestarias.** Para evaluar el logro de los objetivos es necesario que se elaboren metas presupuestarias cuantificables y medibles.
- n **Estimación de los ingresos.** Estos ingresos se proyectan, como dijimos, en base a los recursos públicos a ser captados y a las transferencias que recibirán los gobiernos locales.
- n **Previsión de gastos.** Lo que implica en primer lugar acopiar la información de todas las áreas de cada municipalidad, determinar las prioridades y consolidarlas en el Pliego Presupuestal.

4.2 Fase de formulación

Esta fase requiere un trabajo más técnico. Lo que se busca es definir la estructura funcional programática del Pliego Presu-

⁶ Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, N° 27209, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de diciembre de 1999.

puestal en base a los objetivos institucionales y las metas presupuestarias propuestas en la fase de programación. En esta fase se establecen también la demanda total de gastos.

Al ser una función más técnica, en general, queda a cargo del Jefe de Planificación y Presupuesto o quien haga sus veces.

La formulación del presupuesto debe estar acompañada de una Exposición de Motivos. Dicha exposición de motivos comprende:

- a) El pliego presupuestal,
- b) El nombre de la municipalidad,
- c) Una breve introducción referida a la ubicación geográfica de la municipalidad, su población, la situación actual y la problemática socioeconómica,
- d) La base legal,
- e) Los propósitos municipales para el año fiscal correspondiente, destacando los principales rubros de gastos corrientes, de capital y de servicio de la deuda, y

el presupuesto, explicando la metodología utilizada para su programación y formulación, así como la estimación de los ingresos y la previsión de los gastos.

4.3 Fase de aprobación

Si bien la elaboración del presupuesto corre a cargo de un equipo técnico, su aprobación es una facultad ejercida por el Concejo Municipal, es decir por el alcalde y los regidores.

El presupuesto por mejor elaborado que esté, no puede ser ejecutado sin que previamente haya sido aprobado a través de una Resolución de aprobación del presupuesto institucional.

4.4 Fase de ejecución

Ejecutar el presupuesto significa llevar a cabo la captación de los ingresos, recibir las transferencias y donaciones, gestionar y obtener los empréstitos. Significa además poner en marcha las actividades y proyectos aprobados, procediendo a realizar los gastos presupuestados.

Ahora bien, una vez aprobado, el presupuesto puede ser modificado. Las modificaciones pueden hacerse en el período del año fiscal del ejercicio presupuestal. La ley orgánica de municipalidades establece, en su artículo 9, inciso 16),

que son atribuciones del Concejo Municipal: “Aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones dentro de los plazos señalados por ley, bajo responsabilidad”.

La ejecución del presupuesto se realiza durante todo el año fiscal.

4.5 Fase de control y evaluación

En cuanto a la evaluación se refiere, en esta etapa se analiza y mide la ejecución de los ingresos, gastos y metas. Al hacerlo es posible encontrar variaciones que deben igualmente ser analizadas. En suma, hay que hacer una evaluación cualitativa y cuantitativa.

Por otro lado, el control presupuestal es el seguimiento que se hace respecto de los niveles de ejecución de los ingresos y gastos, tomando como referencia el presupuesto aprobado y sus respectivas modificaciones. El control presupuestal es una función ejercida por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Pero existe otra forma de control, que es el denominado control gubernamental del presupuesto que se refiere al control de la legalidad y el control de la gestión. La respon-

sabilidad de esta acción recae en Contraloría General de la República y en los órganos de control interno de las entidades del sector público.

El control de la legalidad se efectúa sobre los ingresos y gastos ejecutados durante el ejercicio presupuestal y sobre la verificación del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias, haciendo una evaluación desde una perspectiva jurídica.

El control de gestión se hace sobre: a) la comprobación de la ejecución de los ingresos y gastos de cada mes en base al cumplimiento de los calendarios de compromisos autorizados para cada período, la programación trimestral del gasto, la asignación trimestral del gasto y el presupuesto institucional del pliego, b) En el control de gestión se verifican igualmente las metas presupuestarias respecto de la ejecución presupuestaria del gasto, la programación mensual del gasto y la programación de metas presupuestarias.

A manera de conclusión podemos decir que la elaboración del presupuesto supone un trabajo especializado, pero además, el presupuesto expresa las orientaciones de política de quienes dirigen la gestión municipal. Si se trata de

una gestión que entiende que el gobierno local tiene sentido en la medida que promueva el desarrollo, entonces las orientaciones de los gastos tendrá un rumbo definido: el de hacer realidad la visión de futuro y los objetivos de desarrollo concertados.

Si, en cambio, el porcentaje de los gastos se orientan mayormente a los gastos corrientes, pudiendo hacerse de otra manera, entonces, por acción u omisión, la orientación de la municipalidad que lo haga será posiblemente la de una institución tradicional que entiende su trabajo como una entidad prestadora de servicios, antes que promotora del desarrollo.



1. Se conforman grupos de trabajo. Los grupos pensarán en la municipalidad de la cual forman parte y desde su experiencia identificarán:

- n Las fuentes de las cuales provienen los ingresos de su municipalidad,
- n Los rubros en los que comúnmente gasta su municipalidad el dinero
- n El porcentaje que le significa este gasto en relación a todo el presupuesto. Anotarán cada una de las fuentes de ingreso y los rubros de gastos que identifiquen. En tarjetas blancas serán anotados los ingresos y en tarjetas rosadas los gastos.

2. Colocarán estas tarjetas en una matriz de ingresos y egresos elaborada por el facilitador, la misma que servirá para que todos peguen sus tarjetas

3. Quien facilita hace la revisión del trabajo de cada uno de los grupos y conjuntamente con la plenaria va ordenando las tarjetas, identificando los tipos de ingresos y los tipos de gastos más comunes. Además analiza los porcentajes de gastos que cada grupo ha colocado en las tarjetas y reflexiona sobre el significado del porcentaje que se asigna a los gastos especialmente a los de inversión

4. Una vez que se visualiza la matriz construida, se pide a los participantes que definan lo que ellos consideran que es el presupuesto municipal, teniendo como referente la información que se proporciona en la matriz.



Procedimiento para
trabajar el tema

5. El facilitador retoma lo expresado por los participantes y ayuda a precisar una definición de lo que es el presupuesto municipal y su estructura. Para ello, pide que los participantes revisen la lectura referida al Presupuesto municipal y su estructura.



6. Actividad de reforzamiento

- n El facilitador presenta en una cartulina varios gastos y varios ingresos. Solicita a la plenaria que le diga a qué rubro pertenecen esos gastos
- n Tiempo: 1 hora
- n Recursos: matriz, tarjetas, plumones, tarjetas con gastos e ingresos escritas

INGRESOS Ingresos más comunes	GASTOS Gastos más comunes	% DE GASTOS

TEMA III

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SUS PRINCIPIOS ORIENTADORES

Objetivo

Consensuar una definición y conocer los principios que orientan el presupuesto participativo

Iniciar procesos de presupuestos participativo supone tener en cuenta al menos algunas condiciones básicas:

6.1 Las condiciones básicas:

- a) **La voluntad política.** Esta es la condición básica primera mediante la cual el alcalde y los regidores deciden, por voluntad política propia y no por imposición de la ley, concertar las decisiones en materia del gasto municipal con los actores sociales. Y lo hacen con el convencimiento de que el presupuesto participativo puede representar una nueva y mejor manera de gobernar.
- b) **La conformación de un equipo técnico.** Si bien la voluntad política es una condición básica, ella por sí misma no es suficiente. Para materializarla es necesario conformar un equipo técnico con funciones y responsabilidades y que conozca y coordine todo el proceso. Este equipo debe estar compuesto por funcionarios municipales y líderes de la localidad, previamente capacitados.
- c) **La existencia de organizaciones, líderes y lideresas**

sociales con representatividad. Se trata de que la municipalidad pueda relacionarse con interlocutores representativos de la sociedad civil, que gocen de capacidad de convocatoria. Las localidades que cuentan con organizaciones fuertes se encuentran en mejores condiciones de impulsar el proceso, pues ya existe una ciudadanía activa que es una de las principales condiciones para darle impulso.

- d) **Definición de las reglas de juego.** Las reglas de juego que regulan el proceso deben ser definidas con anticipación y de manera conjunta entre la municipalidad y la población. Los aspectos centrales tendrán que ver con el cronograma de actividades, los talleres de trabajo, el techo presupuestal, la participación de la sociedad civil.
- e) **Comunicación oportuna y clara.** No debemos dar por sentado que la gente, por el solo hecho de convocarla a asambleas y talleres va a participar. Una comunicación oportuna, clara, que sensibilice a la población, debe ser planificada desde el inicio, presentando el significado del presupuesto participativo y sus beneficios.

6.2 ¿Qué es el presupuesto participativo?

Así como al comenzar el presente texto definimos lo que es el presupuesto municipal, se hace necesario definir igualmente el presupuesto participativo. Existen varias definiciones, que consideramos permiten que los facilitadores y facilitadoras conozcan y analicen. Mencionaremos aquí definiciones que parten del análisis de las experiencias y concretamente de la experiencia de Villa El Salvador y otra, la que aparece en el Instructivo sobre el proceso del presupuesto participativo del Ministerio de Economía y Finanzas.

El presupuesto participativo es un “proceso que busca la distribución equitativa del poder y la construcción de un espacio común entre el Estado y la población, fortaleciendo la ciudadanía a través de la deliberación, decisión, gestión y control del presupuesto público”.⁷

“Se considera presupuesto participativo al conjunto de acciones tendientes a la planificación, formulación, aproba-

ción, gestión, ejecución y evaluación del presupuesto de la Municipalidad de Villa El Salvador asignado a la ejecución de la presente norma, con la intervención de los vecinos y vecinas mayores de 16 años, las organizaciones de la comunidad, públicas y privadas, las cuales deberán difundir el presupuesto participativo conforme a ley y la reglamentación ad hoc que apruebe la Municipalidad de Villa El Salvador”.⁸

Por su parte en el Glosario de Términos del Instructivo para el proceso del presupuesto participativo elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas encontramos que: “El Presupuesto Participativo es un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel del Gobierno Regional o Local así como la asignación de los recursos necesarios, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de los actores públicos y privados para la consecución de los Objetivos Estratégicos. Constituye el reflejo fi-

⁷ Grey Figueroa Carlos, Guadalupe Hinojosa Ma., Egoávil José. Democratizando el Presupuesto Público. CARE, Perú, Mayo 2003. Pág. 47.

⁸ Ordenanza Municipal N° 030-2001-MVES de la Municipalidad de Villa El Salvador, en Relatorias I Encuentro Internacional Presupuesto Participativo, Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 2001. Pág. 81.

nanciero del Plan de Desarrollo Concertado para el año fiscal en curso”.⁹

Como podemos notar, todas las definiciones aluden a la idea de que el presupuesto participativo es un proceso que, en nuestra opinión debe ser social y político. En segundo lugar está presente el tema de las relaciones Estado- sociedad civil, relaciones establecidas para la definición de las prioridades referidas al gasto de inversiones en los niveles de gobierno regional y local (no en el gobierno central).

Por otro lado, la primera definición nos habla del fortalecimiento de la ciudadanía, aspecto clave si vemos el presupuesto participativo como proceso social, pues será la única garantía de que el presupuesto sea efectivamente participativo, con ciudadanía activa, que desarrolla capacidades para definir una visión de futuro inclusiva de su ciudad y que define acciones de manera conjunta con las municipalidades y los gobiernos regionales para hacer realidad esa visión.

6.3 Los principios rectores del presupuesto participativo

Los principios constituyen los pilares, las orientaciones en las que se sustenta el presupuesto participativo, que siempre deben estar presentes para darle sostenibilidad. Las experiencias más conocidas rigen sus procesos en estos principios rectores.

1. **El principio de la democracia participativa**, que permite que sea la ciudadanía y sus organizaciones representativas quienes, desde las asambleas y talleres, analicen su realidad local, definan sus problemas más importantes y encuentren alternativas de solución. Este principio no está en oposición a la democracia representativa. Todo lo contrario, las experiencias demuestran que pueden perfectamente complementarse, pues la democracia participativa ayuda a darle consistencia y favorece la participación ciudadana desde abajo, pero no niega la posibilidad de elegir representantes para que cuando los niveles de discusión se lleven en el plano de todo el ámbito distrital, pro-

⁹ Glosario de Términos. Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. Instructivo N° 001-2004-EF/76.01. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 04-03-04. p. 263876.

vincial o regional, estos representantes presenten y discutan las propuestas surgidas desde los niveles de base de participación ciudadana (las comunidades campesinas, los centros poblados, las organizaciones de mujeres, los barrios, etc.).

2. **El principio de la inclusión.** El presupuesto participativo debe favorecer la participación y la satisfacción de las necesidades de los sectores tradicionalmente excluidos de la sociedad, pues los toma en cuenta y permite que la distribución de los recursos asignados ayude a disminuir las exclusiones sociales, como por ejemplo la que viven las mujeres, indígenas, jóvenes, etc.
3. **El principio de la transparencia.** El presupuesto participativo se debe caracterizar por la transparencia, ya que sin información de los actos de gobierno, la ciudadanía no podrá tomar las decisiones más adecuadas.
4. **El principio de la tolerancia.** El presupuesto participativo ha cambiado radicalmente la manera de tomar decisiones, pues ahora involucra al conjunto de ciuda-

danos y ciudadanas quienes tienen la posibilidad de discutir y concertar. Pero para ello requiere que haya tolerancia para escuchar y aceptar las diferentes maneras de pensar. Sin tolerancia es imposible pensar el presupuesto participativo.

5. **El principio de la solidaridad.** Ligado al principio de la inclusión, este principio nos permite pensar en el conjunto de necesidades de la población y proyectar su atención pensando que se debe asignar más recursos a los que menos tienen, a quienes se encuentran en situaciones más desventajosas, como son las mujeres, los niños, niñas, pueblos indígenas.



1. Se conforman 4 grupos de trabajo.

- n Se le da a cada uno de los grupos una cantidad de dinero , diciéndoles que es el presupuesto de la municipalidad de un distrito y que tienen que hacer la distribución de gastos. Se le indica a cada grupo cómo se toman las decisiones (dos grupos lo harán de manera participativa y los otros dos no). Se les pedirá que a cada tipo de gastos le asignen su respectivo nombre y monto. Por ejemplo: gastos corrientes, 125 mil nuevos soles; gastos de inversión, 80 mil nuevos soles, etc. Todo ello será escrito en tarjetas.

2. Tendrán 20 minutos para hacer el ejercicio

- n Cada grupo colocará en la pared la distribución del presupuesto de la municipalidad. Quien facilita hará las correcciones en cuanto a las definiciones (si es que detecta errores) y preguntará a la plenaria:

¿Cómo realizaron el trabajo?

- n Luego de esa reflexión y estableciendo una relación con el ejercicio realizado preguntará:

¿Cómo definiríamos el presupuesto participativo?

- n Tomando en cuenta las respuestas, la normatividad y los casos más conocidos, quien facilita aclara cuál es la parte del presupuesto que actualmente se define de manera participativa.



4. Luego se preguntará en plenaria.

¿Cuales son las ventajas de que el presupuesto se haga participativamente?



¿ Y cuales son las desventajas?

¿Cuáles son las ventajas de no hacerlo participativo?

¿ Y cuáles las desventajas?

Las ventajas se colocarán en cartulinas de un color y las desventajas en cartulinas de otro color.

Se utilizará la matriz:

	VENTAJAS	DESVENTAJAS
PRESUPUESTO REALIZADO DE MANERA PARTICIPATIVA		
PRESUPUESTO REALIZADO DE MANERA NO PARTICIPATIVA		



5. En base a lo que se obtenga de la reflexión se pasará a trabajar los principios orientadores. Se hará una definición los principios. Entonces en base a ello, se hace la relación con los que son los principios del presupuesto participativo.

- n De manera conjunta con los participantes se van analizando y en caso de ser necesario reformulando las respuestas escritas en los círculos y colocándolas en la parte de la casa que constituyen los pilares. Por ejemplo, si salió entre las ventajas lo siguiente:

Todos saben lo que hay de plata → **Principio** → **Transparencia**

- n Y si saliera la siguiente opinión en la parte de desventajas: "*Demasiada gente hace lenta la toma de decisiones*", se puede reflexionar que más que hacerla lenta la amplia la posibilidad de participación por lo tanto amplia la democracia, siendo por lo tanto un principio del presupuesto participativo la democracia.
- n Si entre las ventajas hubiera: "Permite que los más pobres o los que nunca participan tomen decisiones", se puede obtener como principio la **Inclusión**.
- n Tiempo: 45 minutos.
- n Recursos: Papelógrafos, plumones, matriz (ver modelo), tarjetas en forma circular y cuadrada; dinero (que puede ser de monopolio)

TEMA IV

DOS REGLAS DE JUEGO

Objetivo

Conocer la importancia de definir reglas de juego claras y democráticas y aprender a elaborarlas.

Las reglas de juego son uno de los aspectos claves del proceso del presupuesto participativo. Se trata de definir normas y pautas que sean aceptadas y respetadas por todos los actores involucrados en el proceso a fin de hacerlo más legítimo y facilitar su operatividad.

Las reglas de juego deben ser definidas de manera anticipada o previa a las etapas del presupuesto participativo que se quieran normar, de manera que los actores puedan desenvolverse dentro de esos límites.

En el caso del presupuesto participativo trataremos de tres cuestiones que deben formar parte de las reglas de juego:

- 1) La determinación del monto de los recursos disponibles destinados a las acciones del presupuesto participativo,
- 2) La sectorización. Estos aspectos, junto a otros, deberán formar parte de la Ordenanza Municipal, tema que por razones metodológicas tocaremos al final del módulo.

1.- La determinación de los recursos disponibles para el presupuesto participativo

Conocer a ciencia cierta a cuánto ascienden los recursos eco-

nómicos destinados al proceso del presupuesto participativo es una de las primeras cuestiones a ser definidas por la municipalidad. Si no se hace esta determinación de manera anticipada y no se la hace conocer a los actores, nos preguntamos, ¿sobre qué montos se definirán las acciones?

En cambio, si una municipalidad define un monto, digamos por ejemplo medio millón de nuevos soles, la población sabrá que las acciones que se definan no deben sobrepasar ese monto pues de lo contrario no contarían con el debido financiamiento y por lo tanto no podrían ser ejecutadas.

Para determinar el monto de recursos disponibles para las acciones del presupuesto participativo es necesario seguir los siguientes pasos:

1. Estimar los ingresos, tanto los directamente generados como los que recibirá la municipalidad vía las transferencias.
2. Una vez estimados los ingresos, se calculan los gastos principales. En materia de gastos corrientes hay que dar prioridad al pago del personal y al cumplimiento de las obligaciones provisionales, sociales, el posible

pago de la deuda. Junto a ello se tiene que considerar la prestación de los servicios básicos. Todas las estimaciones deberán partir de una propuesta de optimización de los recursos humanos y físicos de la municipalidad.

3. Hay que contemplar otros gastos como los relativos al mantenimiento de la infraestructura existente o al pago de las sentencias judiciales considerados como cosa juzgada.
4. Finalmente se deben incluir los proyectos y actividades prioritarias que no hayan podido ser ejecutadas en los presupuestos anteriores.

El cálculo total de estos gastos debe ser restado del conjunto de los ingresos. El resultado será el monto considerado para el proceso del presupuesto participativo.

Ejemplo:

Supongamos que un grupo de trabajo coloca la siguiente información en su matriz:

INGRESOS	GASTOS	%
	Gastos más comunes	
	1. Gastos corrientes:	
	Personal 100,000	
	Limpieza pública 68,000	
	Otros 20,000	
	Vaso de leche 160,000	
	348,000	61%
	2. Gastos de inversión:	
	Construcción carretera 60,000	
	Refacción 04 aulas 15,000	
	Posta médica 20,000	
	Reparación canales 27,500	
	122,500	39%
	Total:	100%
	S/. 470,500	

Del ejemplo podemos ver que dicha municipalidad destina 122,500 nuevos soles a gastos de inversión, lo que en términos porcentuales asciende a 39%.⁺ un porcentaje ciertamente importante, pues uno de los criterios para la mejora de la calidad del gasto es que los estos tiendan a ser utilizados en mayores proporciones en cuestiones destinadas a la inversión pública.

2.- La sectorización y asignación de recursos a cada territorio

Otro de los aspectos importantes de las reglas de juego es la sectorización del territorio. Esto facilitará dos cosas: una participación más activa de la población organizada y no organizada y la asignación de recursos a la totalidad del territorio, dándole un carácter más inclusivo.

Sectorizar (o lo que otros llaman zonificar) significa dividir el distrito en varios territorios. La división del territorio debe hacerse respetando la geografía, la cultura y la organización social de los pobladores. Para ello hay que tener pre-

sente que muchos distritos o provincias se encuentran ya divididos en microcuencas, cuencas, comunidades campesinas, centros poblados, anexos, caseríos, entre otros.¹⁰

Se ha criticado la idea de la sectorización pues se sostiene que fragmenta o dispersa los recursos. Si bien algunos procesos revelan este hecho, también es cierto que existen salidas al respecto, como asignar recursos por sectores y por temas esenciales como salud, producción, educación, por ejemplo.

Al comienzo del presupuesto participativo, algunas experiencias asignaron la misma cantidad de recursos a sectores distintos, con distinto tamaño de población y extensión territorial. Se creía que así se “contentaba” a todos, cosa más equivocada y alejada del principio de equidad. Por ello, sí se decide que cada sector deba recibir una asignación de recursos, hay que construir criterios que apunten al principio de equidad.

⁺ Es bueno hacer notar que en este cálculo no se han tomado en cuenta los recursos transferidos al programa del vaso de leche, pues dichos fondos están destinados única y exclusivamente a la adquisición de alimentos de los beneficiarios del programa.

10 Guía para la elaboración de la Ordenanza del Presupuesto Participativo. Prodes, Consejo Nacional de Descentralización. Lima 2004. Páginas 20-21.

Repartir los recursos en base al principio de equidad hace que debamos tomar en cuenta algunos criterios.¹¹ El primero de ello es el de la población: a mayor número de población, más recursos. El segundo puede ser el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI): a mayores indicadores de NBI por sector, le corresponderá en consecuencia mayores recursos. Y así, se pueden establecer otros criterios, siempre y cuando sean equitativos y concertados.

¹¹ Entendemos por criterios a los elementos o normas que usamos para discernir y tomar una decisión. En este caso hemos tomado como elementos o normas el tamaño de la población y las necesidades básicas insatisfechas y sobre tales elementos se hará el reparto de los recursos.



1. Ejercicio 1:

Volver a los grupos de trabajo. Tomar uno de los ejercicios realizados anteriormente sobre el presupuesto municipal. Asignarle una cantidad y solicitarle que los distribuyan estableciendo prioridades. Solicitar a cada grupo que explique las razones por las que ha colocado esa cantidad en cada rubro.

Ejercicio 2:

Quien facilita hace las siguientes preguntas a la plenaria y va anotando las respuestas.

¿Qué es un sector?

¿Qué sectores pueden haber en un distrito?

¿Para qué se sectoriza?

2. El facilitador/a interviene después de las respuesta para precisar los conceptos y motivar la reflexión

Luego los participantes conforman grupos y elaboran el mapa de UN DISTRITO, el que más conozcan. Se les indica que deberán sectorizar el distrito y que para ello tienen que definir los criterios antes compartidos, pudiendo incorporar otros. Por ejemplo, algunos de ellos pueden ser:

- n Continuidad territorial
- n Características culturales comunes
- n Articulaciones económicas

3. Una vez realizada la sectorización se les asignará un techo presupuestal.

- n Deberán asignar un monto a cada sector, explicando también los criterios tomados en cuenta para dicha asignación. Para ello, responderán a la pregunta:

¿Por qué se le asigna ese monto a tal sector?



4. Presentan el trabajo en plenaria.

Esta información deberá ser anotada por el facilitador/a en dos columnas:

CRITERIOS PARA LA ZONIFICACIÓN	CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE MONTOS

- n Tiempo: 1 hora.
- n Recursos: Papelógrafos, tarjetas, plumones de colores
- n Lectura de ayuda: Guía para la elaboración de la Ordenanza.

notas

TEMA V

LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Objetivo

Conocer y aprender cómo se aplican las fases del presupuesto participativo, tomando en cuenta las particularidades de cada localidad.

Al igual que el presupuesto municipal, el presupuesto participativo tiene una serie de fases. Las fases de ambos procesos no se superponen, sino que más bien (en el caso del presupuesto participativo) buscan promover la participación ciudadana haciendo que su elaboración, acuerdos, ejecución y evaluación no sean producto de la decisión de unos pocos, sino que permita construir diálogos entre ciudadanos, técnicos y autoridades políticas.

Una vez que el Congreso de la República diera la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056, el Ministerio de Economía y Finanzas elaboró un Reglamento y lue-

go, a través de la organización de una serie de talleres macro-regionales en las que se sometió a consulta ciudadana, se procedió a elaborar un Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado del Presupuesto Participativo.

Este Instructivo es un documento útil que adecuándolo de manera flexible a las realidades y circunstancias de cada localidad, facilita una comprensión del proceso de elaboración en su integridad. Por eso, en este módulo, tomaremos en cuenta las fases que en el Instructivo se han considerado, complementándolo con otros instrumentos necesarios.

La preparación del proceso

Dada la importancia del proceso del presupuesto participativo, la fase de preparación en tanto punto de partida requiere que sean tomadas en cuenta algunas de las condiciones básicas que han sido señaladas líneas arriba, como las expresiones de la voluntad política y la conformación del equipo técnico municipal, como primeros pasos.

Adicionalmente se debe tener en cuenta:

- a) La elaboración de un documento de evaluación sobre el Plan de Desarrollo Concertado, con sus avances y limitaciones. Sin embargo, cuando la municipalidad no cuente con este instrumento, se debe hacer la evaluación sobre la base del plan de trabajo de la gestión municipal o documento similar.
- b) La elaboración de un informe sobre las acciones del presupuesto participativo del año anterior y de to-

do el conjunto de acciones, obras y proyectos ejecutados, en proceso de ejecución o presupuestadas y programadas por la municipalidad, con sus respectivos costos y el estado en que se encuentren.

- c) Informe de la cantidad de recursos asignados al proceso del presupuesto participativo.
- d) Definición del monto asignado al proceso de elaboración del presupuesto participativo.

La convocatoria y el desarrollo del proceso, la realización de los talleres de capacitación y de trabajo, así como la publicación de los acuerdos, conlleva una serie de gastos que deben ser igualmente presupuestados si queremos contribuir al desarrollo de las capacidades de nuestras localidades. Estos gastos de organización deberán ser presupuestados.



1. Entregar tarjetas en el que se encuentre anotado todo lo que se requiere para preparar el proceso y otras que no tengan que ver con lo necesario para la preparación. Dar una de las cartulinas a los/as participantes, hasta donde alcancen. Luego solicitar que entreguen las que consideran que son parte de esta fase. Se las va colocando en la pared.

2. Lo que debe contener cada una de las tarjetas es:
 - n Plan de desarrollo
 - n Logros y limitaciones en el plan
 - n Acciones priorizadas en el proceso anterior
 - n Proyecto agua potable, capacitación de agentes económicos.
 - n Recursos que se requieren para terminar acciones del proceso anterior
 - n Relación entre los proyectos ejecutados y sus costos
 - n Monto de los recursos asignados para el presupuesto participativo.
 - n Informe de los compromisos asumidos el año anterior
 - n Informe de los avances en mejoras de competitividad
 - n **Informe de visitas a las comunidades**
 - n **Viajes del alcalde y los regidores**
 - n **Cursos de capacitación al equipo técnico municipal**
 - n **Informe a Contraloría general de la República**
 - n **Acta de transferencia de la anterior gestión municipal.**
 - n Recursos disponibles para las acciones del presupuesto participativo.
 - n Reglas de juego: Ordenanza municipal, sectorización.



3. Quien facilita reflexionará con los participantes sobre si se han tomado en cuenta los elementos necesarios para un buen inicio del proceso, y sobre la importancia de cada uno de los elementos.

n **Nota:**

Las actividades que aparecen en negritas son las que no forman parte de la preparación.

n Tiempo: 30 minutos

n Materiales: Tarjetas con títulos y tarjetas con listado de tareas.

Quiénes participan en la elaboración del presupuesto participativo

La identificación de los agentes participantes es un aspecto de vital importancia si queremos hacer del proceso de elaboración del presupuesto participativo un proceso realmente democrático e inclusivo.

Identificar a los agentes participantes, a todos sin excepción, es el paso previo para una adecuada convocatoria. Para ello, es necesario que la municipalidad cuente con información actualizada de las organizaciones de todo tipo que existen, se encuentren o no registradas en la municipalidad.

Organizaciones territoriales, urbanas y rurales, de mujeres, de jóvenes, de carácter productivo, junto con las instituciones del Estado como el sector educación, salud, transporte, poder judicial, policía nacional, así como los agentes económicos deben ser identificados para pasar luego a su convocatoria.



- n Se pide a la plenaria que diga quienes pueden participar en el proceso del PP. (todos los que se les ocurran). Luego, quien facilita explica quienes participan en el proceso actual según la normatividad. Finalmente, en la plenaria se hace un análisis acerca de quiénes no están considerados.
- n Para finalizar, se preguntará a la plenaria:

¿Dónde se registran los agentes?

¿Cómo se registran?

¿Qué requisitos son los que comúnmente se requieren?

Se reciben las respuestas y se aclaran las dudas.

- n Tiempo: 30 minutos
- n Recursos: Papelógrafos, plumones.

- n Pasemos ahora a tocar el tema de los roles y funciones Pero no se trata simplemente de identificar a los agentes participantes. Es necesario que cada uno de los actores sociales conozcan sus roles y funciones. Por ejemplo, la municipalidad tiene determinadas funciones que son distintas a las que tienen las organizaciones sociales. Lo mismo pasa entre la municipalidad, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales.

Procedimiento

1. Se forman dos grupos de trabajo. Un grupo recibe en cartulinas un conjunto de actores e instancias que forman parte del presupuesto participativo, pudiendo incluirse otros actores que no sean parte del proceso.



El otro grupo recibirá, en tarjetas, una serie de funciones, pudiendo tener o no que ver con las funciones y competencias de cada uno de los actores. La cartulina con la descripción de las funciones será del mismo tamaño que la cartulina con el nombre.

2. Cada grupo será un equipo, y cada respuesta valdrá 5 puntos. Cuando un equipo diga por ejemplo: Organizaciones sociales de base o comité del vaso de leche, comedores populares, etc, el otro grupo deberá buscar cuál es su papel en el proceso y leerla

**Organizaciones
sociales**

**Participar en los talleres
de trabajo**

Proponer acciones

En el caso de que el otro equipo se equivoque, el equipo que pregunta tendrá la opción y ganará puntos.

n Tiempo: 45 minutos

n Materiales: Actores que participan en cartulinas grandes y funciones de estas instancias.



Ejemplo:

Actores

Comité del vaso de leche

Equipo técnico municipal

Municipalidad

Comunidades campesinas

Organizaciones no gubernamentales

Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza

Consejo de coordinación local

Junta de regantes

Funciones

Votar el presupuesto municipal

Suscribir contratos

Participar en los talleres

Aprobar las ordenanzas municipales

Coordinar el proceso del PP

Participar en la elaboración del PDC

Suscribir las resoluciones municipales

Participar en la elaboración de proyectos de ordenanza del PP

Realizar las adquisiciones de materiales de construcción del PP

Hacer el registro de las organizaciones sociales



Funciones que debe cumplir cada actor:

- n **Comité del vaso de leche, comunidades campesinas, Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza, Consejo de Coordinación Local, Junta de Regantes, Organizaciones no gubernamentales:** Participar en los talleres, participar en la elaboración del PDC, participar en la elaboración de proyectos de ordenanzas.
- n **Equipo técnico municipal:** Coordinar el proceso del P.P.
- n **Municipalidad:** Aprobar las Ordenanzas municipales del presupuesto participativo, votar el presupuesto municipal, suscribir contratos, Firmar las resoluciones municipales, realizar las adquisiciones de los materiales de construcción del P.P., participar en el los talleres, participar en la elaboración del PDC, hacer el registro de las organizaciones sociales.

La convocatoria

Habiendo preparado el inicio del proceso e identificado a los agentes participantes, se puede dar el paso siguiente: la convocatoria. No se trata simplemente de redactar cartas y distribuirlas entre los dirigentes. Tampoco de suponer que por el solo hecho de mencionar los términos presupuesto y participativo vamos a lograr que la población se interese y participe.

La convocatoria debe poner a prueba nuestra creatividad para sensibilizar a la población. Será además la expresión de la voluntad política de las autoridades municipales para realizar el proceso.

Si nos proponemos que los agentes participantes sean tanto de la población organizada como de la no organizada, entonces la convocatoria tendrá que asumir un carácter masivo. Se puede utilizar para ello, murales en los espacios públicos, spots radiales y spots a ser transmitidos vía los altoparlantes de los mercados, ferias, afiches, etc.

Definir un lema o un mensaje resulta clave. Es bueno tener una idea movilizadora. “Contigo es el futuro de VES” fue el lema que tuvo Villa El Salvador a lo largo de la elaboración participativa de su plan de desarrollo.

Por otro lado, el proceso de convocatoria debe dar cuenta de otros aspectos centrales, tales como:

- 1.- La creación de reglas de juego en la que se expresen los requisitos mínimos para la inscripción de los agentes participantes, tanto de los organizados como de los no organizados. En el caso de los agentes organizados, estos requisitos pueden girar en torno a:
 - n La presentación de la respectiva copia del Acta de Constitución de la organización.
 - n La relación de la junta directiva con mandato vigente.

- n Copia del acta de elección de los delegados participantes en el proceso.

Una pregunta a responder es ¿cómo podemos hacer que la población no organizada, es decir en tanto ciudadanos y ciudadanas individuales, puedan también participar ?

Existen varias posibilidades. Una de ellas es que al sectorizar la organización de los talleres, dividiendo el distrito, provincia o región en varios territorios, para que se pueda fomentar la participación de los no organizados en un primer nivel, desde un nivel más de base territorial que permita la participación de las ciudadanas y ciudadanos en tanto individuos. Luego estos pueden elegir representantes para que participen en otros niveles, para que junto con los delegados de las organizaciones vayan definiendo las acciones prioritarias. Una vez definidas las propuestas de acciones y antes de pasar a la etapa de formalización de los acuerdos que trataremos más adelante, se pueden convocar a consultas ciuda-

danas para ratificar o modificar las acciones sugeridas. De ese modo podremos darle mayor legitimidad y promover una ciudadanía más activa, con derechos y obligaciones.

La convocatoria masiva, que sensibilice y convoque la participación masiva de la población, al lado de las reglas de juego dará seriedad y consistencia al proceso de elaboración del presupuesto participativo.

Los aspectos señalados pueden formar parte de una Ordenanza aprobada por el Concejo Municipal.

Un instrumento clave es la apertura de un libro de Registro de Participantes.

2.- La conformación del Consejo de Coordinación Local es otro de los aspectos centrales. La Municipalidad debe promover su constitución, con requisitos que superen las limitaciones del marco legal.¹²

12 La ley orgánica de municipalidades N° 27972, establece en los artículos 98 y 102 que son requisitos para formar parte de los Consejos de Coordinación Local y Provincial: a) haberse inscrito en el registro que abrirá la municipalidad provincial y/o distrital, b) acreditar personería jurídica y c) tener un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada. Cumpliendo estos requisitos, dice la ley, recién los representantes de la sociedad civil pueden ser elegidos para participar como delegados de los Consejos de Coordinación Local.



1. Conformar cuatro grupos de trabajo.

Una vez conformados, se les pedirá que cada grupo elija una forma de hacer la convocatoria al proceso del presupuesto participativo – la que le parezca más idónea de acuerdo a su zona - . En la convocatoria se debe tomar en cuenta a los sectores que tradicionalmente son marginados de los procesos de participación ciudadana.

2. La convocatoria debe contener los siguientes aspectos:

- n Qué es el presupuesto participativo
- n Los agentes que pueden participar
- n La forma cómo pueden inscribirse los actores para participar

3. Presentaran su trabajos en plenaria

Se reflexionará sobre la importancia de la convocatoria y los códigos comunicacionales y lenguaje utilizados en contextos con culturas diferenciadas.

- n Tiempo: 1 hora.
- n Materiales: Papelografos, cartulinas, plumones

Capacitación de los agentes participantes

El presupuesto participativo requiere que el equipo que lo coordine sepa cómo facilitarlo y tenga conocimientos referidos a la elaboración de planes de desarrollo, el presupuesto municipal y el presupuesto participativo, así como de la realidad local, la concertación y el manejo de conflictos, para citar los temas más resaltantes.

En cuanto a la facilitación del proceso, es recomendable definir una metodología que partiendo de los saberes previos de la población, construya nuevos saberes.

Los facilitadores y facilitadoras deben conocer y manejar enfoques de género y de interculturalidad si se aspira a hacer del proceso un proceso realmente inclusivo.

Una buena estrategia para la capacitación de los agentes participantes consiste en capacitar al equipo técnico para

que estos a su vez faciliten los talleres de trabajo. La cooperación internacional, las ONGs y organismos del Estado como el Consejo Nacional de Descentralización, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros, son instituciones pre-dispuestas a apoyar las acciones de capacitación.

El equipo técnico, apoyado por estas instituciones, debe elaborar un plan de capacitación dirigido a los agentes participantes y establecer un cronograma, tomando en cuenta las necesidades de capacitación, los horarios, las distancias que deben recorrer los participantes, buscando que los talleres y el conjunto del proceso sean verdaderas escuelas de aprendizaje.

Procedimiento para trabajar el tema

1. Hacer una matriz grande. Pedir que cada uno de los participantes señale con una cruz los temas en los que cree que, asumiendo el rol que le ha sido asignado, debería ser capacitado.
2. Luego se les pedirá que en plenaria contesten la pregunta:

¿Por qué consideran necesario capacitarse en estos temas?

3. Se hará una reflexión final acerca de la importancia de que los agentes se capaciten en cada uno de los temas elegidos.
- n Tiempo: 20 minutos.
 - n Materiales: Matriz, plumones

AGENTES PARTICIPANTES	TEMAS	Planeamiento estratégico	Planeamiento concertado
Autoridades y equipos técnicos municipales			
Consejos de Coordinación Local			
Organizaciones de la sociedad civil			

Presupuesto municipal	Presupuesto participativo	Sistema Nacional de Inversión Pública

El desarrollo de los talleres de trabajo

Los talleres de trabajo deben ser verdaderas escuelas de participación, democracia y liderazgo. Su convocatoria tiene que hacerse con la debida anticipación, en base a un cronograma que se debe respetar, para permitir que la ciudadanía que en muchos casos habita en zonas alejadas, organice sus tiempos.

Al inicio del taller, el alcalde o el presidente o presidenta regional debe hacer una presentación sencilla de los aspectos considerados en la fase de preparación, esto es:

- n la presentación de la evaluación sobre la marcha del plan de desarrollo concertado. En caso de no tenerlo hay que hacer la evaluación el plan de trabajo de la municipalidad,
- n la presentación del informe de las acciones del presupuesto participativo del año anterior y de todo el con-

junto de acciones, obras y proyectos ejecutadas, en proceso de ejecución o presupuestadas y programadas por la municipalidad, con sus respectivos costos y el estado en que se encuentren,

- n un informe de la situación financiera de la municipalidad y
- n el informe referido a la cantidad de recursos asignados al proceso del presupuesto participativo.

Dicho en otras palabras, se trata de hacer la rendición de cuentas del año anterior de gestión y de informar el monto establecido para el presupuesto participativo.

1. La articulación entre el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo

El presupuesto municipal nos muestra estimados de ingresos y la previsión de gastos. Pero un presupuesto definido como una herramienta de gestión, debe ser la expresión de los planes de desarrollo y de los objetivos institucionales. Esto es así tanto en el ámbito de las empresas privadas como de las instituciones públicas.

El Manual de Gestión Presupuestaria de Lavolpe, Capaso y Smolje, nos brinda un concepto básico de planeamiento: “El planeamiento es un proceso de toma de decisiones anticipada, formada por un sistema o conjunto de acciones interdependientes y dirigidas a la producción de uno o más futuros deseados y que no es probable que ocurran a menos que se haga algo. En realidad, se trata de controlar el futu-

ro y no simplemente de adivinar lo que va a ocurrir o acomodarse a ello”.¹³

Continúan los autores –“el sistema de planeamiento requiere una cuantificación para que las decisiones sean traducidas a términos operables por todos los miembros de la organización: surge entonces el presupuesto, que es la expresión monetaria de los planes y constituye, por ende, una herramienta para la toma de decisiones y el control, que se materializará a través de un circuito de información específico y un trabajo de presupuestación propiamente dicho”.¹⁴

El texto citado, nos ayuda a entender la relación entre plan y presupuesto. No obstante, no siempre sucede así. Lo

¹³ Lavolpe Antonio, Capaso Carmelo, Smolje Alejandro. La Gestión Presupuestaria. Macchi Grupo Editor S.A. 2000. Córdoba. Pág. 11.

¹⁴ Op. Cit. P. 12

que sucede es, más bien, que existan municipalidades que realizan acciones y tienen presupuestos, pero sin contar con planes de desarrollo. Esta situación debe ser superada. Lo más aconsejable es que se elabore un plan de trabajo para la elaboración del plan de desarrollo concertado.

Las experiencias más significativas de gestión participativa del desarrollo, han comenzado por elaborar sus planes de desarrollo y luego, tomando el plan como punto de referencia, han formulado sus presupuestos participativos. Es el caso del distrito rural de Santo Domingo, ubicado en la provincia de Morropón, departamento de Piura. Veamos:

Estructura del Plan de Desarrollo Distrital ¹⁵

Visión de Desarrollo 2000 – 2010

La población de Santo Domingo al 2010 ha mejorado su calidad de vida basada en su producción agropecuaria competitiva y ecológica, con una infraestructura vial sostenible, con servicios básicos, educación y salud eficientes, y su gobierno local, instituciones y organizaciones de base fortalecidas.

Desafío central

La población de Santo Domingo une esfuerzos con su Municipalidad e instituciones para poner en práctica el mejoramiento agropecuario con variedades agrícolas, pastos y razas mejoradas, y lograr su integración vial.

Ejes estratégicos

1.- Desarrollo agropecuario

Los productores de Santo Domingo han mejorado su producción y productividad agropecuaria, aplicando técnicas agroecológicas y de manejo empresarial que contribuyen a mejorar la calidad de vida.

2.- Educación, cultura, deporte y recreación

Promover una educación de calidad en ambientes adecuados, orientada a la formación humanística y espiritual, y al desarrollo de las capacidades técnicas productivas, basada en un currículo diversificado local que permita insertarnos adecuadamente en los procesos de desarrollo regional y nacional.

3.- Salud y saneamiento ambiental

La población del distrito de Santo Domingo es saludable, está apoyada en un servicio de salud integral concertado, accesible y eficiente.

¹⁵ Quedena, Enrique. Op. Cit. P. 80.

4.- Infraestructura social y desarrollo urbano y comunal
Contar con una infraestructura vial sostenible que integre el distrito, y un adecuado servicio energético, transporte, comunicaciones e infraestructura multisectorial.

5.- Fortalecimiento institucional

Las instituciones y organizaciones de base, con la participación de la población, promueven y conducen en forma concertada el desarrollo del distrito de Santo Domingo.

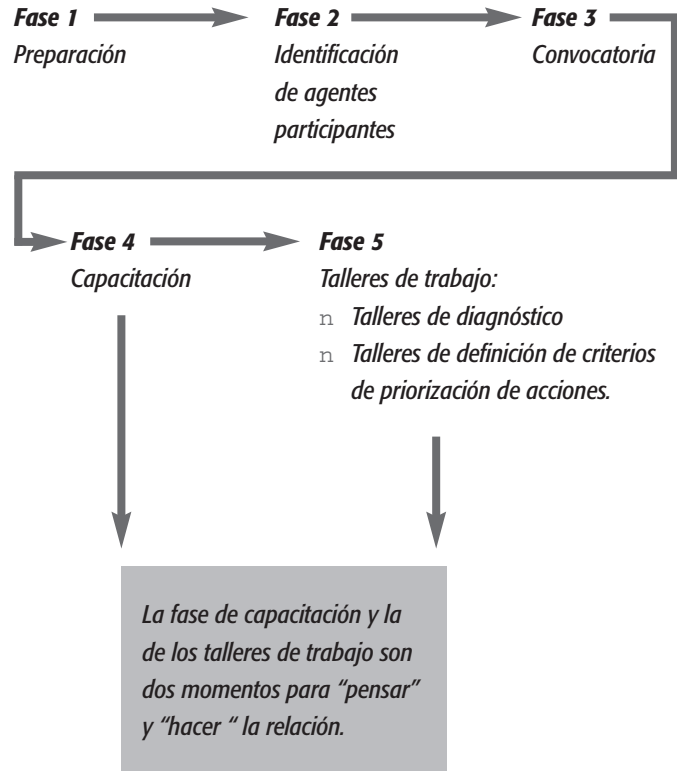
Programas y Proyectos prioritarios

Actividades por ejes de Desarrollo

Santo Domingo nos muestra claramente la relación que debe haber entre plan de desarrollo y presupuesto participativo. Así, definido el plan, son las actividades establecidas por cada uno de los ejes del desarrollo las que pasan a formar parte de su presupuesto municipal.

El momento adecuado para tratar esta relación entre plan de desarrollo y presupuesto será en los talleres de capacitación y los talleres de trabajo. Así:

Fases:





1. Se conforman 4 grupos de trabajo. Los 4 grupos reciben un juego de tarjetas que contienen los pasos para la elaboración del plan de desarrollo concertado y los pasos para la elaboración del presupuesto participativo.

Se pide a dos de los grupos que armen la secuencia del presupuesto participativo y a 2dos que armen la secuencia del plan de desarrollo concertado. Se les da 10 minutos de tiempo. Se pide que coloquen la secuencia en la pared.

2. Luego de la construcción de cada una de las secuencias, quien facilita ayuda a reajustarlas. Para ello, se basa en la secuencia que aparece en el Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo del Ministerio de Economía y Finanzas.

La secuencia del plan de desarrollo concertado es la siguiente:

- 1) Visión
- 2) Diagnóstico
- 3) Objetivos
- 4) Actividades concertadas
- 5) Recursos
- 6) Indicadores.

La secuencia para la elaboración del presupuesto participativo es:

- 1) Preparación
- 2) Convocatoria
- 3) Identificación de agentes participantes
- 4) Convocatoria



- 5) Capacitación de agentes participantes
- 6) Desarrollo de talleres de trabajo:
 - a) talleres de diagnóstico territorial y temático
 - b) talleres de definición de criterios de priorización
- 7) La evaluación técnica
- 8) La formalización de los acuerdos
- 9) Rendición de cuentas y vigilancia ciudadana.

3.-Una vez desarrollado este ejercicio se le pide a cada grupo que revisen resúmenes de la experiencia del distrito Santo Domingo, Porto Alegre, Villa El Salvador y Limatambo y en base a la lectura señalen:

¿Cómo se relacionó el plan de desarrollo o los objetivos estratégicos con el presupuesto participativo?

Representantes de cada grupo hacen la presentación, en base a los consensos arribados en el grupo. Quien facilita hace una breve apreciación de la importancia de esta articulación.

- n Tiempo: 1 hora con 30 minutos
- n Materiales: Juego de naipes, Tarjetas, papelógrafos plumones , 4 experiencias resumidas.

2. Los talleres de trabajo de diagnóstico territorial y temático

El Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Ministerio de Economía y Finanzas, nos dice que cuando las municipalidades no cuenten con planes de desarrollo, deben proceder a elaborarlos y que cuando estos requieran ser actualizados, hay que hacerlo.

Estamos ante dos escenarios y necesitamos saber qué hacer en periodos de tiempo cortos.

El primer escenario es que la municipalidad no cuente con su respectivo plan. Pero elaborar un plan de desarrollo en un taller de trabajo o en unos pocos talleres, no tendría la seriedad que requiere esta labor. En nuestra opinión se puede avanzar en construir una visión de futuro compartida y unos objetivos de desarrollo, para que sobre esa base se puedan establecer las acciones correspondientes a ser priorizadas en el presupuesto participativo del año en curso. Luego se podrá continuar su elaboración.

En el otro caso, sí de actualizar el plan de desarrollo se trata, se pueden revisar los objetivos, pero sobre todo es necesario centrar la atención en el análisis de los problemas y potencialidades pues es en este campo donde es posible que se hayan producido cambios. Igual atención debe merecer cuando los planes de desarrollo hayan sido hechos en base a un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, más conocido como F.O.D.A, pues los escenarios, tanto en el plano interno como en el plano externo son cambiantes.

Los planes desarrollo no son documentos estáticos, que una vez elaborados deben ser aplicados de modo rígido. Al contrario, hay que concebirllos como instrumentos vivos, flexibles, que requieren ser revisados y actualizados permanentemente.

Para comenzar, debemos convocar a los talleres de diagnóstico temático en los que se debe trabajar sobre los ejes

del plan, sean estos económicos, ambientales, sociales. Por otro lado, los talleres de diagnóstico territorial lo hacen sobre los respectivos territorios en que ha sido dividida la localidad y también sobre el conjunto del distrito o provincia.

El producto de estos talleres será un listado de acciones a ser priorizadas en el proceso del presupuesto participativo. Estas acciones pueden ser de carácter temático y/o territorial. Es necesario, en el caso de darse, asignar recursos para ambos tipos de acciones. Además, como ya hemos señalado, diagnosticar y definir y ejecutar acciones tanto temáticas como por territorio permite atender las necesidades en todo el ámbito del territorio y también vincular las prioridades a los objetivos estratégicos.

Identificación de problemas y potencialidades:

Identificar los problemas es una tarea que debe ser hecha con cuidado. Se suele confundir un problema con su causa y en otros casos con sus efectos. También se suele expresarlos como la ausencia de algo. Seguir esos tres caminos resulta equivocado. El instructivo para el proceso de planeamiento define problema como "... el hecho o circunstancia que limita la conse-

cución del bienestar social”¹⁶. En esencia, un problema es un estado existente negativo, no la ausencia de una solución.

La técnica del árbol de problemas puede ayudar a facilitar esta parte de los talleres, pues permite analizar una situación, en este caso la situación de una localidad, ciudad, comunidad o sector, en torno a un problema.

Para su elaboración es bueno tener presente los pasos siguientes:

- n Identificar los problemas en relación a la situación que se analiza.
- n Formular el problema en pocas palabras, cuestión tan útil para facilitar un taller.
- n Anotar las causas del problema central, así como los efectos generados.
- n Hacer un esquema de relaciones causa efecto.

Por ejemplo¹⁷:

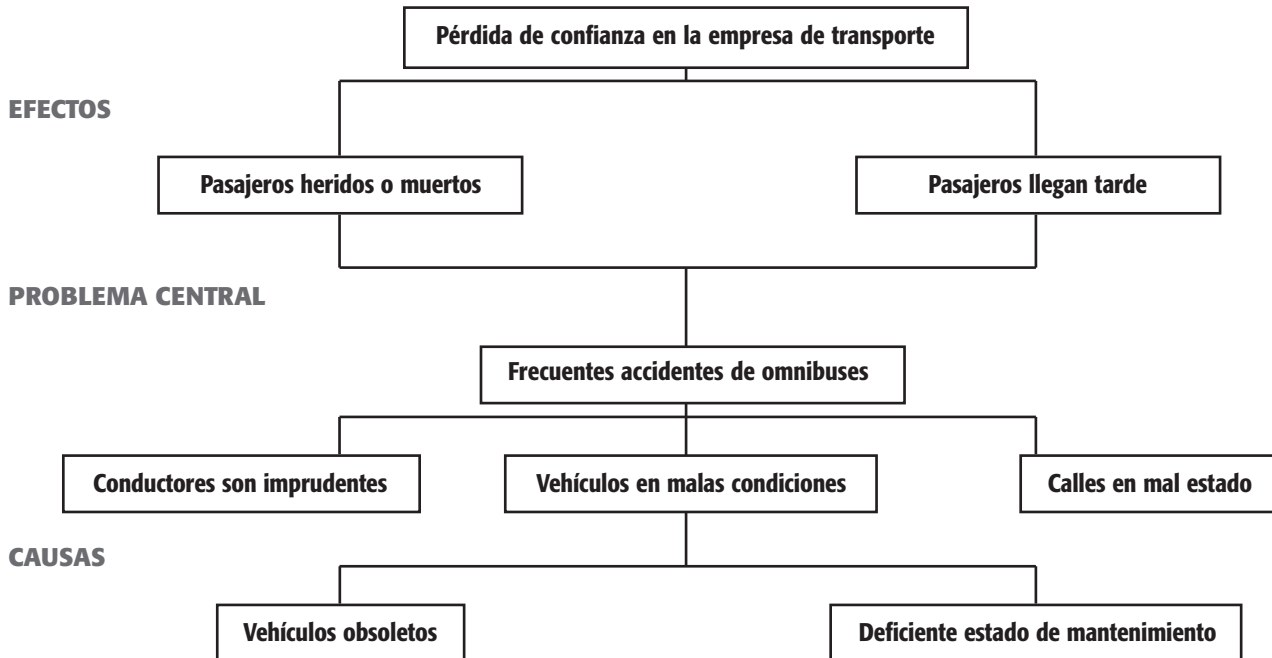
Falta de repuestos	Incorrecto
Equipo no funciona	Correcto

16 Op.cit. Glosario de Términos. Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. P. 263877.
17 ZOPP. Análisis de Problemas. <http://jjponline.com/marcologico/problema.html>.

Árbol de problemas

Ejemplo de una empresa de transporte:

ÁRBOL DE PROBLEMAS



El otro aspecto del diagnóstico, es el de descubrir las potencialidades de cada localidad. Potencialidades son las posibilidades de desarrollo con que cuenta cada localidad. En este punto, uno de los problemas encontrados es la tendencia a identificar potencialidades con recursos, sean estos naturales o de infraestructura, pero se valora muy poco las propias capacidades con que cuenta la localidad y que se expresan en las mesas de concertación, las organizaciones sociales, experiencias sociales exitosas o los saberes y conocimientos propios de los pueblos o culturas locales, es decir se menciona poco el capital social existente, recurso indispensable si aspiramos a construir objetivos de desarrollo basado en el protagonismo de la ciudadanía.

Para terminar esta parte, se deben encontrar acciones tendientes a superar los principales problemas encontrados, así como acciones que nos permitan desarrollar mejor las potencialidades.

Las acciones:

Las acciones deben ser definidas pensando en el tipo de municipalidad, sea esta provincial o distrital, o región que debe ejecutar el presupuesto participativo, pues tanto la ley de bases de la descentralización, como la ley orgánica de municipalidad, señalan las competencias que tiene cada una de ellas. Por ejemplo, si se diseñan acciones propias de

una competencia del gobierno regional, será conveniente que dichas acciones sean propuestas al presupuesto participativo de la región.

Antes de discutir las acciones, es bueno informarse de las competencias municipales y regionales. Si se trata de la elaboración del presupuesto participativo de una municipalidad distrital, entonces hay que tener en cuenta las competencias establecidas para las municipalidades distritales.

Hay acciones que pueden ser ejecutadas por varios niveles de gobierno, por ejemplo por el nivel de gobierno municipal y regional, en base a las competencias compartidas. Hacerlo de ese modo resultará lo más apropiado, pero para ello es necesario que los distintos niveles de gobierno coordinen y concierten objetivos y acciones.

De acuerdo a la ley de bases de la descentralización, una competencia exclusiva es aquella cuyo ejercicio corresponde exclusiva y excluyentemente a cada nivel de gobierno, conforme a los preceptos constitucionales y legales.

Una competencia compartida es aquella en la que los distintos niveles de gobierno comparten fases sucesivas en los procesos en los cuales intervienen.



1. Quien facilita pregunta a los y las participantes:

**¿ A qué llamamos problema?
¿ qué llamamos potencialidad?**

Se reflexiona y llega a un consenso sobre estas definiciones.

2. Se pasará luego a formular problemas a modo de ejercicio, utilizando la técnica del árbol de problemas, de manera que se pueda diferenciar entre problemas y causas.

3. Luego se conforman los mismos grupos que en la etapa anterior elaboraron sus mapas distritales y sectorizaron o zonificaron su territorio. Sobre ese mismo territorio zonificado identificarán y colocarán información general como:

- n Cantidad de población, por género y edad si es posible su ubicación, composición y sus características sociales y culturales.
- n Situación socio económica: recursos naturales, centros de transformación, relaciones entre actividades productivas.
- n Situación medioambiental: zonas de contaminación, zonas de conservación.
- n Situación de los servicios, concentración de los servicios de mayor calidad, ausencia de los mismos o escasa calidad.

4.-Se incluirá también información precisa para el diagnóstico de la localidad:

- n Principales problemas del distrito en relación a los ejes social, económico y medioambiental y como afectan a varones y mujeres



- n Principales potencialidades de la zona en relación a los ejes social, económico y medioambiental y como aportan diferenciadamente a varones y mujeres
5. Los problemas y potencialidades deben organizarse en un cuadro de doble entrada utilizando tarjetas. Se les pedirá que prioricen algunos de los problemas más importantes de la zona, para lo cual deberán definir algunos. Por ejemplo, si definimos como problemas de una localidad el mal estado de la carretera, que no permite la salida de los productos agrícolas, el mal tratamiento del agua potable, el incremento del alcoholismo en jóvenes, hombres y mujeres, el deterioro de la Plaza de Armas, entonces será necesario priorizar los que consideremos más importantes y los que cuya solución se encuentren más a nuestro alcance.
6. Cada grupo presenta su trabajo en plenaria . Luego se analiza la consistencia de las formulaciones de los problemas y potencialidades. En caso de que las formulaciones no estén bien hechas se les pide que las elaboren nuevamente.
7. Se hará luego, una exposición dialoga sobre los niveles de competencia de cada uno de las instancias que pueden intervenir en la solución de los problemas planteados.

EJE	PROBLEMAS	POTENCIALIDADES
Económico		
Social		
Medioambiental		



8. El paso siguiente será entregar a cada grupo un problema o potencialidad de los que han identificado, priorizando los que sean de competencia del gobierno distrital o provincial. Luego se solicita que se propongan 3 acciones que darían solución a estos problemas, y 3 acciones que permitan aprovechar la potencialidad identificada.

Quien facilita ayuda a analizar en la plenaria la consistencia de las acciones.

9. Se presenta el trabajo en plenaria . El producto será un conjunto de acciones priorizadas que servirá para el momento sucesivo del taller.

3. Los talleres de definición de criterios de priorización

Este taller tiene por objetivo definir los criterios para priorizar o seleccionar las acciones surgidas de los talleres de diagnóstico territorial y temático.¹⁸ Recordemos que los criterios son las normas que establecemos para luego evaluar el grado de importancia de cada una de las acciones. Dado los limitados recursos de los gobiernos locales y regionales es conveniente priorizar las acciones.

A manera de ejemplo, podemos citar algunos criterios que más se ajustan a nuestros enfoques del presupuesto participativo. Su relación con el plan de desarrollo, la atención de las necesidades básicas insatisfechas, el carácter inclusivo, el carácter productivo, su cobertura, los aportes de la ciudadanía, la posibilidad de generar recursos, empleo, son varios criterios que bien pueden ser tomados en cuenta.

Los criterios de priorización definidos en los talleres, pueden ser ordenados en una Matriz de Criterios, para luego asignarles puntajes, ya que no todos ellos tienen necesariamente una misma importancia. Veamos:

Criterio

Relación con el plan de desarrollo

Puntaje

- *Ninguna: 1 punto*
- *Regular: 2 puntos*
- *Sí tiene relación: 5 puntos*

Criterio

Atención de Necesidades Básicas Insatisfechas

Puntaje

¹⁸ Se puede consultar la Guía de Criterios para la Priorización de Acciones del Presupuesto Participativo. PRODES, Consejo Nacional de Descentralización. Lima. 2004.

- *Atiende 1 NBI: 1 punto*
- *Atiende 2 NBI: 3 puntos*
- *Atiende 3 NBI: 5 puntos*

criterio

Carácter inclusivo

Puntaje

- *No tiene carácter inclusivo: 1 punto*
- *Sí tiene carácter inclusivo: 5 puntos*

criterio

Carácter productivo

Puntaje

- *No tiene carácter productivo: 1 punto*
- *Sí tiene carácter productivo: 5 puntos*

criterio

Cobertura

Puntaje

- *Menos del 20 % de la población: 1 punto*
- *Entre el 20 % y 40 % de la población: 3 puntos*
- *Entre el 40 y 60 %: 5 puntos*
- *Atiende a más del 60 % de la población: 8 puntos*

criterio

Aportes de la ciudadanía

Puntaje

- *No existen aportes de la ciudadanía: 1 punto*
- *La ciudadanía aporte entre el 5 y el 10 % del monto total del proyecto: 3 puntos*
- *La ciudadanía aporta más del 10 % del monto total del proyecto: 5 puntos*

criterio

Generación de recursos

Puntaje

- *No genera recursos propios: 1 punto*
- *Genera recursos propios: 5 puntos*

criterio

Empleo

Puntaje

- *No favorece la creación del empleo: 1 punto*
- *Favorece la creación de empleo: 5 puntos*



1. Los y las participantes vuelven a sus grupos para definir criterios para la selección de proyectos o acciones. Los pasos que deben seguir son:

- n Definir criterios.
- n Asignar puntajes a cada uno de los criterios
- n Someter las acciones a los criterios establecidos
- n Las acciones que tengan mayor puntaje serán priorizadas.

Ejemplo

Criterios	Puntaje
Cobertura	3
Inclusión	5

2. Cada grupo presenta a la plenaria los criterios definidos, sustentando por qué los consideran válidos para la zona que han analizado. Igualmente fundamentan el porqué de los puntajes asignados por el grupo para cada criterio.

- n Tiempo: 3 horas
- n Recursos: Plumones, papelógrafos, papeles de colores, etiquetas, tarjetas, matriz de problemas y potencialidades.

La evaluación técnica

Definida la matriz de criterios y establecidos los puntajes de manera concertada con los agentes participantes, cada una de las acciones será sometida a una evaluación técnica y financiera lo cual servirá para saber si son viables o no. Para ello se aplicará una puntuación, lo que quiere decir que cada acción recibirá un puntaje determinado.

Las acciones que ocupen los primeros lugares serán consideradas las prioritarias. (Ver cuadro página opuesta)

Este es el primer paso que debe dar el equipo técnico municipal. Después se deberá analizar la viabilidad de cada una de las acciones

La viabilidad equivale a analizar dos cuestiones: 1) la viabilidad financiera, que tiene que ver con la existencia de recursos municipales para su ejecución y 2) la viabilidad técnica,

que supone analizar la pertinencia del uso de los recursos locales para que se pueda ejecutar la acción. Por ejemplo, en un proyecto de capacitación para la formación de mujeres empresarias, se deberá observar la viabilidad financiera (existencia de recursos), pero eso no bastaría si además no analizamos si hay efectivamente demanda de capacitación, si hay instituciones que la puedan llevar a cabo, si al final de la capacitación se dará el paso referido a la conformación de empresas y si todo lo señalada beneficia al desarrollo de las mujeres en tanto género y al desarrollo integral de la comunidad.

Si los talleres de diagnóstico territorial y temático, así como el de definición de criterios de priorización han sido talleres en los cuales se hayan analizado a profundidad los problemas y potencialidades y las acciones encontradas constituyen las mejores alternativas, entonces el trabajo del equipo técnico consistirá en refrendar y mejorar los acuerdos tomados.

LISTADO DE ACCIONES SURGIDAS DE LOS TALLERES DE DIAGNÓSTICO TERRITORIAL Y TEMÁTICO DEL DISTRITO DE OSIRIS:

Acciones	Relación con el plan de desarrollo	Atención de Necesidades Básicas Insatisfechas	Carácter inclusivo	Carácter productivo	Cobertura	Puntajes Totales
Formación de red de promotoras de salud	5	5	5	1	5	21
Escuela de líderes	5	1	5	1	5	17
Construcción de camal	5	1	1	5	3	15
Mejoramiento de la Plaza de Armas	1	1	1	1	3	7
Construcción de canal de regadío	5	3	5	5	3	21

Sin embargo, si los talleres no han sido llevados con profundidad, es posible que a la hora de hacer la evaluación técnica se encuentren reparos que pueden generar contradicciones entre el equipo técnico y los agentes participantes. De ahí que la capacitación, el conocimiento de la realidad local y el despliegue de un conjunto de habilidades sociales y técnicas será siempre necesaria.

Si las acciones priorizadas son consideradas viables por el equipo técnico, entonces se puede comenzar a elaborar los proyectos o expedientes técnicos, según sea el caso. Pero cuando alguna acción no sea considerada viable, se deberá informar a los agentes participantes y pasar a incluir la acción siguiente, considerada en el orden de puntajes. Así, se garantiza el respeto a los acuerdos emanados de los talleres.



1. Quien facilita elige uno de los trabajos grupales. Coloca las acciones obtenidas en el ejercicio anterior y le va asignando los puntajes dados por el grupo. Las acciones que al ser cruzadas con los criterios y puntajes obtengan el mayor puntaje, serán las priorizadas.
2. Se dialogará sobre las dudas y las dificultades que tuvieron al realizar el ejercicio y las sugerencias que podrían ser útiles para ayudar a los agentes del proceso del presupuesto participativo cuando se encuentren haciendo este taller.
3. Luego se trabajará en dos grupos. A un grupo se le dará un caso que es posible de ser priorizado y al otro un caso que no. Se le darán todos los elementos para que puedan decidir si se la prioriza o no.

CASO 1:

- n Distrito: Acobamba
- n Acción: Capacitación de agricultores en mejoramiento de la producción de tubérculos.
- n Monto asignado para la acción: 6,500 nuevos soles.
- n Monto destinado por la municipalidad al presupuesto participativo del periodo 2005: 200 mil nuevos soles.

CASO 2:

- n Distrito: Huancabamba
- n Acción: Construcción de carretera de integración, a fin de propiciar el transporte de productos agrícolas..
- n Monto asignado para la acción: 250 mil nuevos soles.
- n Monto destinado por la municipalidad al presupuesto participativo del periodo 2005: 200 mil nuevos soles.



Los grupos contestarán la pregunta:

¿Considera usted que esta acción es viable en términos del presupuesto y de solidez técnica?

4. Una vez terminado el trabajo, los grupos expondrán en plenaria.
5. Se hará una exposición dialogada de lo que significa esta fase del proceso, incidiendo en las funciones de los principales actores , sus tareas y las diferentes etapas que tiene la elaboración de los perfiles de proyectos de inversión. Luego responderá a las dudas de los participantes precisando la información que éstos requieran.
6. En diálogo en plenaria responderán a la siguiente pregunta:

¿Qué alternativas sugerir frente a la posible carencia de equipos técnicos en las municipalidades?

Formalización de los acuerdos

El equipo técnico municipal presenta el consolidado de los acuerdos del proceso participativo al alcalde quien debe someterlo a consideración de los agentes participantes para su discusión y aprobación final.

El documento contiene los resultados de los acuerdos de los talleres de diagnóstico temático y territorial, de definición de criterios de priorización de acciones, las acciones priorizadas, el monto de los recursos asignados al presupuesto participativo, los compromisos asumidos por los agentes participantes y la relación de los responsables de la ejecución de las acciones.

Los acuerdos serán suscritos por el Consejo de Coordinación Local y los agentes participantes.

El paso siguiente consiste en que el alcalde eleve el Acta de Acuerdo y Compromiso del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo al Concejo Municipal para su aprobación, por parte del alcalde y los regidores, pues en términos legales corresponde al Concejo Municipal aprobarlo.



1. Se forman grupos de trabajo. Quien facilite entrega, a cada grupo, los pasos que se siguen para la formalización de acuerdos. (Los pasos que entrega el facilitador estarán mezclados y se harán en cartulinas.

El grupo que termine primero colocará los pasos en un papelógrafo

2. El facilitador, luego de concluido el ejercicio explica la importancia de este momento.

n Tiempo: 1 horas

n Recursos: papelografos, plumones.

Los pasos son los siguientes:

PASO 1

Consolidación de los resultados del proceso por el equipo técnico en el marco del Plan de Desarrollo

PASO 2

Presentación de los resultados. Lo hace el alcalde y los presenta a los Agentes participantes.

PASO 3

Discusión, consideración, modificación y aprobación final del documento por los agentes participantes.

PASO 4

Formalización y suscripción del Acta de Acuerdos y Compromisos

PASO 5

Aprobación por el Concejo Municipal.

PASO 6

Publicación y remisión de los acuerdos ante los organismos del Estado (Ministerio de Economía y Finanzas, Consejo Nacional de Descentralización).

La rendición de cuentas

Las instituciones del Estado manejan recursos que son de todos los peruanos. Sin embargo, quienes toman las decisiones sobre su uso, casi siempre lo han hecho de espaldas a los intereses y necesidades de la población.

Por eso, el Estado, las autoridades políticas y funcionarios públicos son mirados con desconfianza por una inmensa mayoría de la población. En ese contexto, y para hacer más transparente el ejercicio de la administración pública, han surgido experiencias y se han dictado leyes referidas a la rendición de cuentas. Y hoy día, constituye una obligación de los gobernantes rendir cuentas a la ciudadanía, de manera pública. A su vez se ha legislado sobre el derecho que tiene la ciudadanía de hacer vigilancia ciudadana.

La rendición de cuentas es una fase del presupuesto participativo, en la que las autoridades políticas y los funciona-

rios informan a la población sobre los aspectos centrales de la gestión municipal, esto es:

- n Los avances y limitaciones respecto del plan de desarrollo concertado y del plan operativo institucional.
- n Los avances y limitaciones sobre la puesta en marcha del plan de desarrollo económico.
- n El estado de la ejecución de las acciones y proyectos del presupuesto participativo, así como el cumplimiento de los acuerdos.
- n La evaluación sobre la marcha de los servicios públicos y programas sociales como el vaso de leche, comedores populares.
- n Las gestiones realizadas y sus resultados como producto de los viajes del alcalde, regidores y funcionarios.
- n El estado en el que se encuentran los convenios interinstitucionales de cooperación.

- n Las actividades que llevan a cabo el Concejo Municipal y las comisiones de regidores.
- n La relación de dispositivos municipales emitidos, su importancia y efectos jurídicos.¹⁹

1.- Los momentos de la rendición de cuentas

Los momentos de la rendición de cuentas están relacionados con un sentido de oportunidad para hacer el seguimiento, las evaluaciones y producir los ajustes necesarios. Como el ejercicio presupuestal es anual, es conveniente que un primer momento sea sobre la primera mitad del ejercicio presupuestal, en el mes de agosto. Así, producida una evaluación, la gestión municipal podrá efectuar las correcciones que sean necesarias, una vez que haya identificado las posibles fallas en los ingresos, gastos, ejecución de actividades para el logro de los objetivos trazados, etc.

Un segundo momento, es el mes de enero del año siguiente al ejercicio presupuestal. De esa manera, la rendición de cuentas consistirá en hacer una evaluación anual del ejercicio presupuestal, del logro de los objetivos, la prestación de los servicios públicos, entre otros, y servirá como

punto de partida para dar inicio al proceso elaboración del presupuesto participativo del año que sigue.

Organizando la rendición de cuentas

La importancia y la seriedad de una rendición de cuentas nos conduce a diseñar su organización. Lo recomendable es:

- a) Comenzar por la conformación de la Comisión encargada de elaborar el informe completo acerca de los puntos materia de la rendición de cuentas. Una resolución de alcaldía debe precisar su designación, así como los plazos y funciones.
- b) Instalación de la comisión e inicio de sus actividades.
- c) Elaboración de la propuesta de rendición de cuentas.
- d) Presentación de la rendición de cuentas al Concejo Municipal.
- e) Presentación de la rendición de cuentas en acto público.

19 Guía para la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo. PRODES, Consejo Nacional de Descentralización. Lima 2004.

El acto público de la rendición de cuentas

Si bien el acto público no tiene carácter resolutivo, es conveniente recoger las opiniones de la población y tomarlas en cuenta. Por eso, la comisión encargada de elaborar la rendición de cuentas debe tomar nota y registrar todas las recomendaciones, para hacerlas llegar al conjunto de los integrantes de la institución municipal. Igualmente, si durante el acto público no se pudieron absolver algunas cuestiones, tiene la responsabilidad de procesar nuevamente la información, buscando que la rendición de cuentas genere confianza en la ciudadanía y sea un auténtico espacio de transparencia y evaluación de la gestión municipal.



1. La facilitadora o facilitador preguntará:

¿Qué es la rendición de cuentas?

¿Por qué hacer rendiciones de cuentas?

n Se anotan los comentarios y se reflexiona sobre el punto.

2. Luego se pasará a realizar una rendición de cuentas, es decir contestaremos a la pregunta:

¿Cómo se hace la rendición de cuentas?

- n Para ello, se forman 3 grupos de trabajo. El primero que realizará las funciones de autoridad; el segundo asumirá el papel del Consejo de Coordinación Local y finalmente el tercero, de gerente municipal y personal administrativo. Se les pide que en plenaria construyan el caso general de una municipalidad distrital. Cuando ya tienen elaborado el caso. Se le da a cada uno de los grupos, los ítems específicos sobre los que deben rendir cuenta y se les pedirá que representen su rendición en el nivel que les fuera asignado.
- n Los grupos deberán coordinar entre sí para que no caigan en contradicciones en su presentación.

Por ejemplo:

- a) La rendición de cuentas a nivel del ejecutivo y legislativo de la municipalidad, la debe realizar el Alcalde, el Concejo municipal, los funcionarios y las comisiones municipales. Lo que se debe informar es:
 - n Los avances en cuanto al plan municipal de desarrollo concertado y el Plan operativo institucional



- n Los avances del Plan de desarrollo económico local, el plan de prioridades en la ejecución de proyectos de inversión y la ejecución de proyectos del presupuesto participativo.
- n La evaluación de la marcha de los servicios públicos y programas más comunes de la gestión municipal: limpieza pública y medio ambiente, etc.
- n Los resultados logrados por los viajes realizados dentro y fuera del departamento
- n El estado de los convenios interinstitucionales de cooperación
- n Los dispositivos municipales emitidos (ordenanzas, resoluciones, decretos de alcaldía).
- n Las actividades del Concejo municipal y de las comisiones municipales.

b) La rendición de cuentas a nivel del Consejo de Coordinación Local

Es conveniente que la haga el alcalde y un representante de las organizaciones sociales. Ella versará sobre:

- n Los acuerdos y avances en cuanto al Plan de Desarrollo Concertado y el presupuesto participativo.
- n Las actividades que ha llevado a cabo para promover un proceso amplio e incluyente del presupuesto participativo.

c) La rendición de cuentas a nivel de la administración, que comprende:

- n Organización
- n Presupuesto institucional de apertura y el Presupuesto Modificado. La evaluación presupuestaria; tendencias y proyecciones. Endeudamiento.
- n Análisis de los ingresos propios, transferencias o donaciones
- n Evasión y omisión tributaria



- n El inventario de bienes, actualización y aportes
 - n Catastro Municipal y el acondicionamiento territorial
 - n Cuadro de ejecución de obras por administración directa, por encargo y contratadas
 - n Plan de capacitación de los recursos humanos.
- 4.** Concluido el sociodrama se plantean preguntas sobre aspectos que no se entendieron en la representación.
- 5.** Todas las intervenciones son anotadas por quien facilita y luego sistematizadas para dar cuenta de forma precisa acerca de quiénes participan en este proceso, los pasos a seguir y los aspectos que son abordados en la rendición de cuentas.
- n Tiempo: 1: 00
 - n Recursos: plumones, papelografos, ejemplo de ejecución presupuestal.

notas

TEMA VI

LA ORDENANZA MUNICIPAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Objetivo

Conocer y manejar criterios para elaborar una ordenanza municipal

Como dijimos anteriormente, hemos dejado para el final el tema de la Ordenanza Municipal, no porque deba elaborarse al final, sino más bien por razones metodológicas, pues en estos momentos ya tenemos una visión de conjunto y paso a paso del presupuesto participativo, lo que hace que estemos en mejores condiciones para elaborar propuestas de ordenanzas que son reglas de juego que deben ser definidas antes de comenzar el proceso o un tema específico, para que los participantes sepan, como se dice en términos populares, “con que reglas se va a jugar el partido”.

Las Ordenanzas son las normas municipales de mayor jerarquía, aprobadas por el Concejo Municipal, referidas a cuestiones como la organización interna de la municipalidad, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y otras materias sobre las que la municipalidad tiene competencia.

En lo que al presupuesto participativo se refiere, existen normas de carácter nacional como la ley marco del presupuesto participativo y su reglamento. También existe un Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y el presupuesto participativo. Sin embargo, estas y otras normas, pueden y necesitan ser complementadas con otras de carácter más bien local, como son las ordenan-

zas, que adapten y precisen aquellos aspectos que sean necesarios hacerlos en el plano de cada localidad.

La importancia de la ordenanza municipal radica entonces en definir aspectos centrales vinculados al presupuesto participativo, de manera que todos los actores conozcan, valoren y respeten las reglas de juego. A su vez, la municipalidad tiene la responsabilidad que las reglas de juego que define, de manera concertada, faciliten y fortalezcan realmente el proceso, en lugar de hacerlo más complejo y difícil.

Los aspectos centrales que una ordenanza debe definir son los siguientes:

- 1.- Quiénes participan en el proceso y los requisitos para su registro, buscando dar todas las facilidades para que los sectores organizados y la ciudadanía no organizada pueda efectivamente participar. En cuanto a los requisitos es necesario tener presente que deben ser los más simples y que no impliquen mayores gastos a los participantes. Por ejemplo, en cuanto a la participación de las organizaciones sociales se puede pedir como requisitos:

a) Copia del acta de constitución y estatutos.

- b) Padrón de socios y socias
- c) Nómina de la junta directiva con mandato vigente.
- d) Acta de elección del delegado/a o de los delegados/as acreditados a participar en el proceso.

- 2.- Otra de las cuestiones que puede abarcar la ordenanza es la conformación del equipo técnico municipal y sus funciones. En municipalidades rurales y pequeñas, sucede muchas veces que no cuentan con funcionarios municipales en todos los órganos de la administración pública, de ahí que la necesidad de presentar salidas creativas y adecuadas a sus propias realidades sea una cuestión de vital importancia. En estos casos los equipos técnicos municipales pueden ser conformados con regidores de las comisiones de trabajo y con líderes sociales.
- 3.- La sectorización, es decir la división del distrito es otra de las cuestiones que debe perfectamente pasar a formar parte de la ordenanza, así como los criterios establecidos para la asignación de recursos a cada zona o territorio en que se ha dividido la localidad.
- 4.- La elaboración del presupuesto participativo supone una serie de fases que son tratadas en este módulo a partir del

instructivo que sobre este tema ha elaborado el ministerio de economía y finanzas. Sin embargo, es posible y necesario adaptar esas fases y establecer un cronograma para la elaboración del presupuesto como parte de las reglas de juego normadas con la debida anticipación, para que la población sepa cómo la municipalidad ha organizado la elaboración del presupuesto participativo y cómo debe participar en él.

- 5.- También es necesario precisar cómo se van a tomar los acuerdos o los procedimientos para consultar las acciones que deben ser presentadas al Concejo Municipal. Igualmente, es posible que algunos de los acuerdos tengan que ser modificados, por lo que en la ordenanza se deben prever los mecanismos y procedimientos para la modificación de esos acuerdos.
- 6.- Los criterios definidos para la priorización de acciones, una vez producidos los talleres que traten este tema, también deben ser normados a través de una ordenanza, a fin de hacer que su aplicación por parte del equipo técnico municipal tenga carácter obligatorio.

Como vemos, una ordenanza del presupuesto participativo es importante y, bien hecha, puede y debe favorecer el proceso.



Procedimiento para trabajar el tema

- n Trabajo de grupos. A cada grupo se le proporciona primero los títulos de una ordenanza, solicitándole que los coloquen en orden. Luego se les da un caso y se les solicita que desarrollen los títulos de la ordenanza tomando en cuenta los elementos que se plantean en los casos.

SECCION II

VIGILANDO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

INTRODUCCIÓN

El proceso de elaboración de los presupuestos participativos trata de que los diferentes actores sociales de una localidad, definan de manera concertada las acciones prioritarias que en materia de gastos de inversión deban ejecutar.

El desafío que se presenta ahora es el cumplimiento de los compromisos asumidos en el proceso, para lo que no basta la buena voluntad. Es necesario que las municipalidades cuenten con equipos humanos capaces de hacer realidad la visión de futuro, los objetivos de desarrollo y las acciones definidas en el presupuesto participativo.

No se trata de cualquier desafío, sobre todo si tenemos en cuenta de que nuestro país no se caracteriza precisamente por tener instituciones sólidas, que cumplan los objetivos para los que han sido creadas. La vida cotidiana pone a prueba la fragilidad de las instituciones y la mayoría de estas tienen muchas resistencias al cambio.

Pero también existen instituciones –aunque de las pocas y sobre todo gobiernos locales- que al mismo tiempo que promueven la participación ciudadana en el desarrollo local, han iniciado procesos de fortalecimiento institucional, pues sin el desarrollo de capacidades de sus autoridades políticas, funcionarios públicos y empleados, no resulta posible acometer con éxito la enorme empresa que significa mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Para que las municipalidades hagan realidad los compromisos asumidos en el presupuesto participativo se requiere también de una ciudadanía activa, informada, conocedora de los objetivos de desarrollo de su localidad, de la gestión pública y con capacidad propositiva para hacer vigilancia ciudadana del presupuesto participativo.

Con el tratamiento de los temas de esta sección esperamos que los usuarios puedan:

1. Conocer los aspectos centrales de la vigilancia ciudadana del presupuesto participativo
2. Dotar de instrumentos a quienes participan para realizar el seguimiento y evaluación de la participación ciudadana, el plan de desarrollo, los acuerdos adoptados y la ejecución del presupuesto participativo.
3. Mejorar sus capacidades para la elaboración de propuestas que fortalezcan gestiones municipales transparentes, con participación en la toma de decisiones, gestión y vigilancia ciudadana.

TEMA I

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Objetivo

Definir y conocer las características de la participación ciudadana

La participación ciudadana es el derecho que tenemos peruanos y peruanas. es de participar de forma organizada o individualmente en los asuntos públicos de los distritos, provincias y del país.

La Constitución Política de 1993, establece que toda persona tiene derecho: “A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. La ciudadanía tiene, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum¹”. En nuestro país, las personas han ejercido el derecho a participar, principalmente de manera asociada, en organizaciones sociales, especialmente para conquistar una serie de derechos sociales y económicos a los cuales no tenían acceso.

Asuntos públicos como la demanda de ciudadanía, la sobrevivencia a partir de la organización de comedores populares y comités del vaso de leche, la dotación de servicios públicos en los barrios populares, la demanda de seguridad ciudadana a partir de las experiencias de rondas campesi-

nas, la lucha por la pacificación del país, entre otras cuestiones importantes han sido encaradas desde el campo de la participación ciudadana y la organización social.

1.1. La participación ciudadana en los gobiernos locales

Es en los niveles distritales y provinciales donde la participación ciudadana se ha expresado con mayor nitidez, en gran medida porque las municipalidades son las instituciones del Estado más cercanas a la población, pero también y sobre todo debido a la voluntad política de una serie de alcaldes y líderes sociales que han promovido experiencias de participación ciudadana en la planificación del desarrollo, la cogestión y el control ciudadanos a través de la rendición de cuentas.

Estas experiencias que, en su mayoría, tienen en el balance un saldo positivo, han sido recogidas por normas importantes como la ley de bases de la descentralización y la ley orgánica de municipalidades.

Las municipalidades deben, hoy día, elaborar sus planes de desarrollo concertados y sus presupuestos participati-

¹ Constitución Política de 1993, artículo 2, inciso 17 y Constitución Política de 1979, artículo 2, inciso 16.

vos, con participación de la ciudadanía que de esta forma ejerce su derecho a la participación en la toma de decisiones concertadas sobre cuestiones del gobierno local. Deben también conformar comités de gestión para promover la co-participación de la ciudadanía en la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico. Y deben rendir cuentas de los resultados de su gestión.

Ese proceso se ha iniciado ya, aunque con resistencias. En los últimos años, las municipalidades han elaborado planes de desarrollo concertado y a partir del 2005 todas las municipalidades deben pasar a ejecutar sus presupuestos participativos.

¿Qué lugar tiene la participación ciudadana en el proceso de ejecución del presupuesto participativo? A nuestro modo de entender siendo la participación ciudadana un elemento importantísimo para garantizar que los compromisos del presupuesto participativo puedan ser cumplidos se puede realizar de dos formas:

- 1) La participación a través de los comités de gestión, asumiendo responsabilidades para garantizar la ejecución de las acciones mediante el trabajo comunal, por ejemplo.

- 2) La vigilancia ciudadana del presupuesto participativo, desde el inicio del proceso, para garantizar cuestiones claves como la convocatoria a todos los actores sociales, sin exclusiones de ningún tipo, su capacitación, la calidad de los talleres para la identificación de acciones y su priorización, la formalización de los acuerdos y la ejecución y rendición de cuentas.

1.2 La vigilancia ciudadana del presupuesto participativo

Valorando la importancia de la cogestión entre la municipalidad y la ciudadanía en la ejecución de las acciones, obras y proyectos del presupuesto participativo, este módulo se centra en la vigilancia ciudadana del presupuesto participativo.

La vigilancia ciudadana del presupuesto participativo es un derecho y un mecanismo de participación que permite que los ciudadanos y ciudadanas puedan hacer el seguimiento, la fiscalización, el control y la evaluación del proceso de formulación, aprobación, ejecución, rendición de cuentas y evaluación del presupuesto participativo

A partir de esta definición, podemos precisar tres cuestiones centrales:

a) ¿Quién y/o quienes hacen vigilancia ciudadana?

La vigilancia ciudadana la realizan los ciudadanos y ciudadanas, ya sea de manera individual u organizada.

b) ¿A quiénes vamos a hacer vigilancia ciudadana?

Haremos vigilancia ciudadana a las instituciones públicas del Estado. En este caso la vigilancia será hecha a las municipalidades y a quienes, en sus interior, tienen que ver con el manejo de sus recursos, el cumplimiento de sus objetivos, funciones y competencias: alcaldes, regidores, gerentes municipales, empleados y trabajadores en general.

c) ¿Qué vamos a vigilar?

Los temas materia de vigilancia son muy amplios y diversos. En realidad, todo lo que tenga que ver con la gestión pública puede y debe ser vigilado. Por ejemplo, los servicios de salud, la educación, el poder judicial, las negociaciones sobre el pago de la deuda externa, las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio, las compras de alimentos para el programa del vaso de leche y muchas otras cosas más. Por eso, es necesario precisar qué es lo que vamos a vigilar de manera puntual. Y ya lo hemos definido: vigilarémos el presupuesto participativo.

De manera más precisa, vigilar el presupuesto participativo significa:

- n Vigilar si se efectúa una amplia promoción de la participación ciudadana en todo el proceso;
- n Vigilar la elaboración del plan de desarrollo concertado, sus logros y limitaciones;
- n Vigilar los compromisos asumidos y el cumplimiento de los acuerdos por parte de la Municipalidad.
- n Vigilar la ejecución del presupuesto participativo.

Si con la vigilancia ciudadana buscamos contribuir al cumplimiento de los compromisos asumidos en el presupuesto participativo, nuestro enfoque se centra en entender la vigilancia como seguimiento a la elaboración, aprobación, ejecución, rendición de cuentas y evaluación del presupuesto participativo. En otras palabras, no se trata de evaluar solamente lo que se hizo y no se hizo al finalizar el ejercicio presupuestal, pues más allá de la importancia de la evaluación, poco o

nada podríamos hacer para producir los cambios necesarios para garantizar el cumplimiento de los compromisos.

La vigilancia del proceso del presupuesto participativo y del presupuesto municipal en todas y cada una de sus fases puede traer consigo una serie de ventajas, tales como:

- n Brindar información oportuna a los involucrados (autoridades políticas, funcionarios, Consejo de Coordinación Local) sobre los avances y/o limitaciones del proceso del presupuesto participativo;
- n Presentar alternativas para superar los problemas detectados y tener la oportunidad de ponerlas en práctica.

1.3. Las condiciones mínimas para una buena vigilancia ciudadana del presupuesto participativo

Hacer posible la vigilancia ciudadana demanda una serie de condiciones, tanto por parte del Estado como de la ciudadanía:

En cuanto a la Municipalidad, supone:

- a) Tener la voluntad de brindar información veraz, sencilla, completa y oportuna sobre todas las cuestiones vinculadas al presupuesto participativo y al presupuesto municipal.
- b) Contar con un plan de desarrollo concertado y un presupuesto participativo.
- c) Contar con un equipo técnico municipal responsable de coordinar el proceso y haber asignado responsabilidades a sus funcionarios de acuerdo a las funciones que les competen.

En cuanto a la ciudadanía, tenemos²:

- a) Un nivel de conciencia sobre la importancia de la participación ciudadana y de la vigilancia como mecanismo para hacer que el Estado y , en este caso las municipalidades, sean democráticas, transparentes y efi-

² Tomado a partir de la reflexión de García Bedoya Roxana. Vigilancia y Participación Social. Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Presentación en Taller de la Defensoría del Pueblo.

cientes cumpliendo con los compromisos contraídos con la población.

- b) Ciudadanía con capacidades técnicas para acceder a información especializada, analizarla, sistematizarla y hacer una valoración de ella.
- c) Ciudadanía con capacidad comunicativa que escuche y se haga escuchar tanto por otros ciudadanos y ciudadanas como por las autoridades.
- d) Ciudadanía con capacidad organizativa para la vigilancia, pues si bien la vigilancia puede ser hecha a nivel individual o colectivo, dada la importancia y complejidad del tema será mejor hacerlo de manera organizada.



Los participantes forman 4 o 5 grupos. A cada grupo se le entrega un caso en el que se narre una experiencia de elaboración y ejecución del presupuesto participativo. Se les pide que analicen:

1) ¿Quiénes vigilan?

2) ¿Qué es lo que vigilaríamos en este caso?

3) ¿Por qué es importante hacer la vigilancia del presupuesto participativo?.

4) ¿Qué entendemos entonces por vigilancia ciudadana?

Quien coordina el grupo anota las respuestas consensuadas y las presenta al plenario. Luego quien facilita comenta las intervenciones y precisa la importancia y la definición de la vigilancia ciudadana.

n Tiempo: 1:30

n Materiales: casos, pápelo grafos, plumones, maskingtape.

TEMA II

EL MARCO LEGAL

Objetivo

Informarnos sobre los derechos que tenemos los ciudadanos para ejercer la vigilancia

Al lado del derecho a la participación que tiene toda persona y que han sido consagrados en la Constitución Política, existe un marco legal más específico referido a la vigilancia ciudadana. Así, tenemos:

LA LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACION N° 27783

Artículo 17°.-

Participación Ciudadana

17.1 Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

17.2 Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

Artículo 21°.-

Fiscalización y control

21.1 Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivamente, conforme a sus atribuciones propias.

21.2 Son fiscalizados también por los ciudadanos de su jurisdicción, conforme a Ley.

LA LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES N° 27972

Los Derechos de Participación y Control Vecinal

Artículo 111°.- PARTICIPACIÓN Y CONTROL VECINAL

Los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia.

Capítulo II

La participación de los vecinos en el gobierno local

Artículo 112°.- PARTICIPACIÓN VECINAL

Los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión.

Para tal fin deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información.

Artículo 113º.- EJERCICIO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

El vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia, mediante uno o más de los mecanismos siguientes:

1. Derecho de elección de cargos municipales.
2. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales.
3. Derecho de referéndum.
4. Derecho de denunciar infracciones y de ser informado.
5. Cabildo Abierto, conforme a la Ordenanza que lo regula.
6. Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal.
7. Comités de Gestión.

Artículo 121º.- Los vecinos ejercen los siguientes derechos de control:

1. Revocatoria de autoridades municipales.
2. Demanda de rendición de cuentas.

LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Artículo 7.- Legitimación y requerimiento inmotivado

Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho.



Se pregunta a quienes participan:

¿Qué leyes conocen que garantizan la vigilancia ciudadana en el presupuesto participativo?

- n Quien facilita anota las respuestas. Luego se formaran grupos de trabajo, de mínimo 5 personas cada uno. A cada grupo se le da el juego de la participación que consiste en un tablero de cartulina en donde están las leyes numeradas y unas fichas de cartulinas con las leyes.
- n Se inicia el juego sacando de una bolsa un número. Por ejemplo si sale el número 3, el grupo debe ubicar la ficha con ese número y leerla en voz alta. Cada uno de los tableros y las fichas de cada juego tendrán una numeración diferente. Si le sale alguna de las consignas el grupo deberá cumplirlas y se hará acreedor de los punto.

- 10** muy bien
- 5** más o menos
- 2** mala presentación

- n El puntaje lo pone los mismos grupos
- n Cuando se hayan levantado todas las tarjetas se termina el juego.
- n Cada vez que toque una de las personas participantes sacará la numeración.
- n Al finalizar el juego quien facilita pregunta a la plenaria:
- n Consideran que el marco legal es puesto en práctica por la mayoría de municipalidades y en particular por la municipalidad de la localidad donde viven?
- n Consideran que el marco legal es puesto en práctica en su municipalidad?
- n Materiales: juego (cartón y fichas), plumones, pápelografos.
- n Duración: 1 hora.

TEMA III

CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

Objetivo

Conocer criterios y mecanismos para conformar los comités de vigilancia

Junto a la Base Legal ya citada, existe una disposición específica para la conformación del comité de vigilancia y control del presupuesto participativo.

Conozcamos lo que dice:

Comités de Vigilancia y Control

“Los Agentes Participantes, para fines de las acciones de vigilancia en la formulación y en la ejecución presupuestal, eligen y conforman los Comités de Vigilancia y Control del Presupuesto y de la Gestión de los Gobiernos Regionales y Locales y de los compromisos asumidos por la sociedad civil y demás Agentes Participantes en el Proceso Participativo. Estos Comités de Vigilancia tienen la facultad, en caso encuentre indicios o pruebas que señale la comisión de delito, de realizar la denuncia correspondiente ante instancias como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República”. (Instructivo N° 001-2004-EF/76.01. Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01).

Ya hemos señalado que el derecho a hacer vigilancia ciudadana puede ser ejercido de manera individual y/o colectiva. No obstante, es bueno recalcar que una acción social

organizada traerá mejores resultados, pues para estar en condiciones de hacer vigilancia ciudadana del presupuesto participativo es mejor trabajar en equipo, y conformar el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo en cada región, provincia o distrito.

3.1 Cómo se conforma el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo

Si bien el Instructivo en mención señala que el Comité de Vigilancia se conforma y elige entre los agentes participantes, es necesario precisar que por agentes participantes entendemos a la sociedad civil, los representantes del gobierno central que desarrollan actividades en el ámbito de la región, provincia o distrito, el alcalde, los regidores y funcionarios que integran el equipo técnico municipal.

Pero la vigilancia ciudadana la hace la sociedad civil. Entonces podríamos precisar que la elección y conformación del comité de vigilancia debe darse entre los agentes participantes que representan a la sociedad civil y que los representantes de los distintos niveles del Estado no deben participar en su conformación, pues son ellos los que serán vigilados.

La sociedad civil “comprende a las organizaciones sociales de base territorial o temática así como a Organismos e Instituciones Privadas dentro del ámbito regional o local”.

El Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo precisa que “son organizaciones sociales de base territorial o temática, aquellas cuyos miembros residen mayoritariamente dentro del ámbito regional o local, tales como juntas y comités vecinales, clubes de madres, comedores populares, comités de vaso de leche, comunidades campesinas y nativas, indígenas y agropereanas, sindicatos, asociaciones de padres de familia, organizaciones de mujeres, de jóvenes, las mesas de concertación de lucha contra la pobreza y cualquier otra agrupación social representativa en la localidad o región.

Los organismos e instituciones privadas son todas las organizaciones, instituciones y demás entidades privadas promotoras del desarrollo, tales como universidades, colegios profesionales, asociaciones civiles, organizaciones no

gubernamentales de desarrollo, cámaras de comercio, asociaciones o gremios empresariales, laborales, agrarias, de productores o comerciantes, organismos de cooperación técnica internacional, fundaciones, iglesias, entre otras con presencia en la jurisdicción”.³

3.2 Los requisitos para ser elegidos/as:

A partir de la lectura del Instructivo, se desprenden una serie de requisitos para ser elegidos o elegidas miembros del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo. Estos son:

- 1) Ser representante de una organización social del base o de instituciones privadas que forman parte del ámbito regional, provincial o distrital.**
- 2) Haber participado con derecho a voz y voto en el proceso de elaboración del plan de desarrollo concertado y del presupuesto participativo.**
- 3) Radicar en la jurisdicción donde se va a elegir a los integrantes del Comité de Vigilancia.**

³ Instructivo para el Proceso de Planeamiento y Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. Publicado en el Diario Oficial el Peruano el 4-03-04.

3.3 La definición del perfil básico de quienes harán vigilancia ciudadana ⁴

Además de cumplir con los requisitos señalados, es conveniente que la organización antes de proceder a la elección de sus representantes defina un perfil básico de los ciudadanos y ciudadanas a ser elegidas.

Cuando hablamos de perfil nos referimos a un conjunto de rasgos básicos que deben tener, los mismos que pueden ser:

- n Ser ciudadanos o ciudadanas con valores reconocidos en su comunidad como la honestidad, solidaridad, transparencia.
- n No haber estado involucrados en casos de malversación de fondos, peculado, nepotismo u otros delitos contra la administración pública.
- n No tener procesos legales vigentes.
- n Tener capacidades en materia de la planificación del desarrollo concertado, el presupuesto participativo y la gestión pública.
- n Saber trabajar en equipo.
- n Tener disponibilidad de tiempo.

No cabe la menor duda que la elección de un comité de vigilancia que reúna los requisitos estará en mejores condiciones para llevar a buen puerto su trabajo. En cambio, si se eligen ciudadanos de dudosa conducta ética o que tengan procesos penales en curso, por ejemplo, resulta evidente que los resultados de su trabajo podrían ser fácilmente cuestionados tanto por la ciudadanía como por quienes son vigilados.

3.4 En qué momento se puede conformar el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo

El momento oportuno para conformar y elegir el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo debe ser evaluado de acuerdo a las condiciones propias de cada localidad. Sin embargo, y a manera de reflexión, podemos decir que el momento sería después de la realización del taller de definición de criterios de priorización de acciones, por la razón siguiente:

- n Los agentes participantes ya se conocen, tanto a nivel de la sociedad civil como de los representantes de los distintos niveles del Estado (gobierno central, regio-

⁴ Para el desarrollo de este punto se ha tomado como referencia el Manual denominado ¿Cómo organizar un comité de vigilancia ciudadana? Asociación Civil Transparencia. Lima - Perú.

nal y municipal). Eso facilitará el reconocimiento de quienes más se hayan caracterizado por sus habilidades para el liderazgo, el trabajo en equipo, constancia, desarrollo de capacidades, sentido de responsabilidad. Así al momento de la conformación y la elección se tendrán mayores elementos de juicio.

3.5 Las funciones y los cargos del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo

El cuerpo (0 consejo?)directivo del comité debe ser conformado de acuerdo a la naturaleza de sus principales funciones y a la complejidad de sus tareas. Puede apoyarse en equipos de trabajo que sin tener funciones directivas desempeñen acciones vinculadas al recojo de información, que es uno de los procesos claves. Las principales funciones y los cargos deberán formar parte de un reglamento interno.

Por otro lado, la Municipalidad debe reconocer el comité de vigilancia y control y aprobar un reglamento de relaciones entre la institución municipal y el comité de vigilancia.

Pero, vayamos por partes. Precisemos, en primer lugar, los aspectos centrales que debería contener el reglamento interno del comité de vigilancia:

a) En primer lugar la denominación: Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo.

Podemos definir al comité de vigilancia y control como la organización integrada por representantes de la sociedad civil de una jurisdicción, sea regional, provincial o distrital, encargada de hacer seguimiento y control del presupuesto participativo.

b) En segundo lugar, las funciones generales que, a manera de propuesta, serían :

- n Vigilar que el proceso de elaboración del presupuesto participativo se haya producido a partir de una correcta identificación y convocatoria a todos los agentes participantes, sin exclusiones de ningún tipo;
- n Vigilar que la municipalidad cuente con un plan de desarrollo efectivamente concertado con la sociedad civil, aprobado por el Concejo Municipal y que, en caso de no tenerlo, se proceda a su elaboración.
- n Vigilar que los recursos municipales destinados al presupuesto participativo del ejercicio fiscal del año 2005, sean invertidos de acuerdo a los compromisos

- asumidos por la municipalidad y los agentes participantes;
- n Vigilar que los compromisos asumidos y que deben constar en el Acta de Acuerdo y Compromiso del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, hayan sido presentados ante el Concejo Municipal y que el Concejo en mención los haya aprobado, de manera que forme parte del Presupuesto Institucional de Apertura.
 - n Vigilar que la municipalidad cuente con un cronograma aprobado de ejecución de obras, de manera que la población esté informada sobre el momento del año en el que se ejecutará cada actividad, el período de duración y el monto proyectado.
 - n Señalar de manera oportuna y objetiva, los problemas encontrados en el seguimiento al presupuesto participativo, precisando las posibles soluciones de manera que la municipalidad pueda tomar cartas en el asunto;
 - n Informar periódicamente a la población sobre los resultados de las acciones de seguimiento y control;
 - n Interponer denuncias ante los órganos del Estado, en caso se encuentren indicios razonables de la comisión de delitos.
 - n Establecer relaciones con instituciones y organizacio-

nes dedicadas a temas vinculados a la vigilancia, a fin de hacer más cooperativo y eficiente el trabajo.

- n Convocar asambleas para dar cuenta de los resultados de sus funciones.
- c) En tercer lugar, hay que definir los cargos del cuerpo directivo. Estos pueden ser: 1. Coordinador(a), 2. Responsables de información, 3. Tesorero, 4. Equipos de vigilantes, 5. Otras responsabilidades.
- n Al Coordinador o coordinadora Le corresponde al representar al comité y conducir las reuniones.
 - n Al Responsables de información les corresponde procesar y analizar la información recogida por los vigilantes.
 - n Al tesorero, le compete manejar los recursos materiales y económicos del comité.
 - n Y a los equipos de vigilantes les corresponde hacer la vigilancia planificada por el comité, es decir las entrevistas, la observación y supervisión, los trámites.

También es conveniente que la municipalidad, junto con reconocer al comité, precise, en un reglamento de relaciones

inter-institucionales⁵, las compromisos a los que se obliga, a fin de facilitar el trabajo del comité. Las obligaciones principales pueden referirse a:

- n La frecuencia de reuniones entre el comité de vigilancia y el equipo responsable del presupuesto participativo (gerente municipal, gerente de administración, de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y rural, entre otros). El reglamento puede señalar que las reuniones se llevaran a cabo con una periodicidad mensual, por ejemplo.
- n La entrega de informes, aclaraciones, interpretaciones, que deberá entregar la municipalidad al comité de vigilancia, previa presentación de la respectiva solicitud. Se especificará el plazo de entrega, que puede ser el contemplado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece que el plazo es de 7 días útiles, pudiendo ampliarse a 5 días más.⁶

- n La obligatoriedad de dar respuesta a los informes y reportes que el comité de vigilancia elabore, indicando las medidas que la municipalidad ha tomado para superar los problemas o limitaciones detectadas en cualquiera de los aspectos del proceso del presupuesto participativo.
- n La supervisión conjunta del avance de las acciones.

Artículo 11.- Procedimiento

El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento:

a) Toda solicitud de información debe ser dirigida al funcionario designado por la entidad de la Administración Pública para realizar esta labor. En caso de que éste no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato.

b) La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en

5 Los cargos propuestos han sido recogidos del Módulo de Capacitación en Vigilancia Ciudadana para formadores y formadoras locales. Segunda edición a cargo de Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Lima, Perú, abril 2004. p. 30.

6 El contenido del punto referido a las relaciones Inter.-institucionales ha sido redactado en base a la propuesta de Reglamento entre la alcaldía municipal de Cochabamba, Bolivia y el comité de vigilancia. El texto en mención se puede encontrar en la página web del Programa de Gestión Urbana, PGU. Coordinación Regional para América Latina y el Caribe. www.pgualc.org, serie Documentos. Cochabamba, Bolivia, julio de 1999.

un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada...⁷

2.6 Cuando el escenario se complica

Hasta aquí nos hemos basado en un escenario ideal en el que la sociedad civil conforma su comité de vigilancia y la municipalidad lo reconoce, le brinda información y accede a establecer relaciones inter-institucionales.

Pero pudiera ser otra la situación:

a) En primer lugar, pudiera suceder que haya dificultades para la conformación del comité. En este caso hay que tener presente que la vigilancia social requiere que al interior de cada localidad existan ciudadanos activos, informados y con voluntad de participación en el desarrollo de su comunidad. Partiendo de esa base, se debe identificar a los que hayan participado

en el proceso del presupuesto participativo, sus necesidades de capacitación, y capacitarlos.

b) En segundo lugar, pudiera suceder que la municipalidad se resista a promover la conformación del comité de vigilancia, a darle reconocimiento, brindarle información, etc. En este caso, la propia sociedad civil, en ejercicio de su autonomía, puede proceder a la conformación del comité y la elección de sus representantes. Claro está que para el ejercicio de sus funciones tendrá dificultades para relacionarse con la municipalidad, por lo que se hace necesario que conozca los derechos ciudadanos, la legislación sobre la participación y sus mecanismos, la ley de transparencia y acceso a la información pública, y sepa ejercerlos. Es necesario además que se relacione con instituciones del Estado e instituciones privadas especializadas en el tema para hacer contar con asesoría legal y técnica.

⁷ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 27927, publicada el 04-02-2003.



Se empieza la plenaria con la pregunta:

¿Cuáles serían las características del quienes conforman el comité (experiencia, valores, etc)?

- n Luego se elige un grupo que puede estar conformado por unos 15 participantes procurando que haya representación femenina. A cada uno de ellos y ellas, se les da una tarjeta para que indiquen, si pertenece a una organización, las cosas que creen y algún problema de su comunidad.
- n Luego se pide al resto de participantes que se acerquen a cada una de estas personas para leer o pedirles sus perfiles. Tomando en cuenta las característica señaladas se les pide que seleccionen el comité.
- n Luego se les pide formar grupos. En cada grupo se trabajará las funciones y los cargos del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo. Se les preguntará:

¿Qué cargos debe haber en un comité de vigilancia?

¿Qué funciones deben tener sus integrantes?

Se les dará tarjetas, solicitándoles que coloquen solo una idea en cada tarjeta.

Se presenta en plenaria el trabajo de los grupos

Finalmente preguntará a la plenaria:

¿Qué hacer cuando se presentan los casos en que la gente no quiere ser parte o cuando la municipalidad se opone?

- n 2 horas, 15 minutos.
- n Materiales: papelógrafos, plumones, cinta maskingtape

notas

TEMA IV

PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIAS

Objetivo

Compartir orientaciones para planificar la vigilancia ciudadana

La vigilancia ciudadana del presupuesto participativo supone en primer lugar elaborar un plan de trabajo y diseñar la estrategia de intervención.

El plan de trabajo debe constar de :

1. Los objetivos a lograr;
2. Una evaluación de la municipalidad que permita saber si dicha institución tiene la voluntad de promover la participación y la vigilancia ciudadana. Esta información es clave para el diseño de la estrategia.
3. La definición de indicadores para medir los resultados.
4. Las actividades a desarrollar y el cronograma.
5. Los instrumentos para el recojo de la información.
6. Los recursos y la estrategia para conseguirlos.

4.1 La estrategia

La estrategia de la vigilancia deberá adecuarse a los resultados del análisis de la situación de cada municipalidad y a los objetivos propuestos. No obstante, es posible encontrar algunas cuestiones comunes a ser sugeridas. Estas son:

- n Desarrollar una relación permanente, informada y objetiva con la ciudadanía? y de manera especial con las

que participan como agentes en el proceso del plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo.

- n El comité de vigilancia debe hacer el máximo esfuerzo por relacionarse con la municipalidad. Su estrategia deberá ser, por tanto, de acercamiento a la institución municipal, no de confrontación. Si se produjera una buena relación, el trabajo será más positivo para ambos. En cambio, si ocurriese lo contrario, entonces el comité de vigilancia deberá hacer un reporte público señalando la falta de disposición de la gestión municipal a ser vigilada.
- n El comité de vigilancia deberá tener una estrategia de capacitación permanente de sus miembros, pues la vigilancia del presupuesto participativo requiere de saberes con cierta dosis de especialización que permitan recoger y analizar la información. Este punto nos lleva a la estrategia de relacionamiento con instituciones dedicadas a la vigilancia, que brinden información, asesoría y capacitación. Una información mal analizada puede traer consecuencias negativas.
- n Establecer relaciones con instituciones públicas que tengan que ver con la supervisión, fiscalización y con-

trol de la administración pública. Estas instituciones pueden ser la Defensoría del Pueblo ⁸, Contraloría General de la República, entre otras.

Contraloría General de la República:

Cuenta con Oficinas Regionales de Control, como parte del proceso de desconcentración del control gubernamental.

Por otro lado, y con la finalidad de recoger las denuncias formuladas por cualquier ciudadano, la Contraloría General ha emitido la Directiva N° 008-2003-CG/DPC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14.ENE.2004, estableciendo los requisitos que debe contener una denuncia sobre los actos u operaciones que revelen, por acción u omisión, la indebida, ilegal o ineficiente gestión y/o utilización de recursos y bienes del Estado en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, para proceder a evaluar los hechos presuntamente irregulares y establecer si es procedente su verificación:

1. Los nombres y apellidos completos, domicilio y, de ser el caso, número telefónico, e-mail del denunciante o de la persona que lo represente, acompañando copia del documento de identidad. Los representantes de personas jurídicas deberán acreditar su condición mediante poder o documento con mérito suficiente
2. La exposición detallada y precisa de los hechos relativos a los actos u operaciones que constituyan la presunta irregularidad, que permita su comprobación, con indicación de fechas y lugares, así como de fuentes de información y montos involucrados si fuere el caso
3. Los datos con que se cuente para la individualización de los partícipes y/o de los testigos
4. Las pruebas pertinentes, adjuntándolas en copia sim-

8 Según su Ley Orgánica N° 26520, publicada el 08.08.95, a la Defensoría del Pueblo le corresponde “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos”.

ple; o la indicación de la correspondiente evidencia identificable y sus características o lugar de ubicación para acceder a ella

5. No ser hechos cuya competencia corresponde a otros organismos del Estado
6. Que la denuncia no tenga origen anónimo.⁹

n **Establecer relaciones con los medios de comunicación de la localidad (emisoras radiales, periódicos, revistas, etc.) que puedan comprometerse en apoyar la vigilancia ciudadana. Es bueno tener en cuenta que hoy día existe un mayor interés de quienes dirigen los medios por tratar temas vinculados al manejo transparente de los recursos del Estado.**

9 A la Contraloría General de la República le corresponde cautelar el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado, así como la legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control.



- n Se conforman 5 grupos. A cada grupo se le pide que elabore un plan de trabajo para el Comité de vigilancia y que analizando la situación de su municipalidad desarrolle una estrategia para realizar la vigilancia, tomando en cuenta las diferentes actividades que tienen que hacer (relaciones, capacitaciones) Cada grupo presenta los resultados de sus trabajos.
- n El facilitador o la facilitadora precisa las estrategias más comunes y señala su importancia. Hace también una presentación de los aspectos que debe contener el plan de trabajo del comité de vigilancia del presupuesto participativo.
- n Tiempo: 1 hora 30 minutos.
- n Materiales: papelógrafos, plumones, cintas maskingtape.

Matriz de plan de trabajo:

ACTIVIDAD	OBJETIVOS	RESPONSABLE	CRONOGRAMA

notas

TEMA V

REALIZANDO LA VIGILANCIA

Objetivo

Conocer mecanismos y formas de realizar la vigilancia ciudadana

Los aspectos centrales de la vigilancia ciudadana del presupuesto participativo

5.1.1 La vigilancia de la participación ciudadana

Si bien es cierto que cuando el comité de vigilancia se haya conformado, la realización de los talleres de capacitación de los agentes participantes, de trabajo y de definición de criterios de priorización de acciones habrán concluido, también en cierto que hacer una evaluación de la participación ciudadana y de cómo ha sido promovida por la municipalidad es necesaria. Sabemos que el año siguiente se tendrá que elaborar el presupuesto participativo, razón suficiente como para hacer una evaluación y proponer mejoras.

El presupuesto participativo consiste, valga la redundancia, en la participación ciudadana en la priorización de las acciones de modo que la municipalidad haga uso de los recursos municipales en función de las prioridades establecidas por los agentes participantes y los objetivos estratégicos contemplados en el plan de desarrollo concertado.

Los puntos que deberían ser considerados en este aspecto son los siguientes:

1. La verificación de si la municipalidad convocó a todos los agentes participantes que forman parte de la sociedad civil. Sí se incluyó a los sectores tradicionalmente excluidos o no, pues si estos sectores no participan seguirán siendo excluidos.
Se debe verificar si la convocatoria se hizo con la debida anticipación. Si la convocatoria estuvo firmada por el alcalde.
En tanto la participación ciudadana debe darse en los diversos talleres, se debe vigilar si la municipalidad organizó la fase preparatoria informando lo siguiente:
 - a) El Plan de Desarrollo Concertado y los avances.
 - b) El Informe del Plan de Desarrollo Institucional.
 - c) El detalle de las acciones del presupuesto participativo del año anterior, su nivel de ejecución y los recursos que puedan faltar para su culminación.
 - d) La relación de las acciones del proceso del presupuesto participativo del año anterior que no fueron priorizadas ya sea por falta de recursos o porque no fueron priorizadas en su debido momento.
 - e) La relación de los proyectos ejecutados concluidos y su costo de mantenimiento.
 - f) Monto total que la municipalidad asignará al presu-

puesto participativo para el cual se ha convocado la participación de los agentes participantes.

- g) Informe de los compromisos asumidos por la sociedad y el sector privado y el nivel de cumplimiento.
- h) Informe de los avances en la mejora de competitividad¹⁰: infraestructura, educación, salud, seguridad jurídica, derechos de propiedad, etc.

2. La vigilancia acerca de si la municipalidad conformó el Consejo de Coordinación Local, y si lo hizo de superando las limitaciones establecidas en la ley orgánica de municipalidades N° 27972. En este punto debe quedar claro que la ley de municipalidades establece determinados requisitos¹¹ para su conformación y que no sería “exigible” desde un punto de vista legal, que las municipalidades simplifiquen estos requisitos. Pero si la municipalidad lo hizo, sería un indicador de una voluntad manifiesta por promover efectivamente la participación ciudadana.

Los Consejos de Coordinación Local Provincial y Distrital tienen, entre otras funciones, la de coordinar y concertar el plan de desarrollo municipal y el presupuesto participativo.

- 3. La vigilancia referida a si la municipalidad organizo los talleres de: a) capacitación de los agentes participantes; b) talleres de trabajo de diagnóstico territorial y temático y los talleres de definición de criterios de priorización.

En cuanto a los talleres de capacitación se debe evaluar los temas tratados: planeamiento estratégico, presupuesto participativo, rendición de cuentas vigilancia ciudadana, entre otros, para ver si los temas respondieron a las necesidades de capacitación.

También es conveniente evaluar los contenidos, las metodologías y el desempeño de quienes capacitan.

10 En este caso, por mejora de la competitividad entendemos los logros que la municipalidad así como otras instituciones públicas pueden expresar como instituciones capaces de alcanzar las metas y objetivos propuestos en las distintas áreas en que se desempeñan (infraestructura, educación, salud, etc.).

11 Los requisitos para la acreditación de los representantes de la sociedad civil son: a) inscripción en el registro municipal, b) acreditación de la personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada. (artículos 98 y 103 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972).

Los resultados de esta evaluación, precisando los logros y los aspectos a mejorar, serán de mucha utilidad para la elaboración del presupuesto participativo del año siguiente.

4. Información que debe ser solicitada a la municipalidad y los agentes participantes

La siguiente información puede ser solicitada a la municipalidad:

- n copia del plan de desarrollo concertado
- n copia del informe del plan de desarrollo institucional
- n relación de proyectos ejecutados
- n relación de agentes participantes convocados a todos y cada uno de los talleres
- n registros de participantes
- n informe del monto total asignado al presupuesto participativo
- n informe de la conformación del Consejo de Coordinación Local Provincial/Distrital

También se puede tener información basada a entrevistas la sociedad civil y al equipo técnico municipal para conocer sus opiniones sobre la participación de la sociedad civil. (Ver Anexo 1).

5. La información debe ser analizada y luego el comité de vigilancia puede proceder a elaborar el Reporte de la Vigilancia Ciudadana sobre la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo.

5.1.2 La vigilancia del plan de desarrollo concertado

“El Plan de Desarrollo Concertado (PDC).- Es un instrumento de base territorial y de carácter integral, orientador del desarrollo regional o local y del proceso del presupuesto participativo, que contiene los acuerdos sobre la Visión de Desarrollo y Objetivos Estratégicos de mediano y largo plazo de la comunidad en concordancia con los planes sectoriales y nacionales¹²”.

Al igual que en el punto anterior, se debe vigilar si el plan de desarrollo ha sido elaborado de manera concertada, es decir con la participación de la sociedad civil.

¹² Instructivo Op. Cit.

En caso de que las municipalidades no cuenten con sus PDC se debe demandar su elaboración.

5.1.3 La vigilancia de los Acuerdos del Proceso del Presupuesto Participativo.

1. En los talleres de trabajo se obtuvieron productos concretos como son:
 - a) En los talleres de diagnóstico territorial y temático:
 - n La relación de las acciones propuestas por los agentes participantes. sociedad civil,
 - b) En los talleres de definición de criterios de priorización debe ser:
 - n Los criterios para priorización del listado de acciones emanadas de los talleres anteriores.
 - c) Finalmente la función del equipo técnico municipal luego de hacer la evaluación técnica del listado de acciones obtendrá como producto las acciones priorizadas que a manera de propuesta se deben presentar a los agentes participantes para su aprobación.

El equipo técnico hará la consolidación de los resultados del proceso participativo en los documentos denominados Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. Los presenta al alcalde y este debe someterlos a los agentes participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación. Para su aprobación se debe suscribir un ACTA DE ACUERDO Y COMPROMISO DEL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO que deberá ser firmado por los integrantes del Consejo de Coordinación Local Provincial/Distrital, las entidades del Gobierno Nacional y otros Agentes Participantes.

Dicho documento será presentado a Concejo Municipal para su aprobación.

El comité de vigilancia vigilará el cumplimiento de estos acuerdos que deberán constar en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)¹³. En dicho instrumento de gestión deberán incluirse el conjunto de acciones priorizadas de manera concertada y evaluadas por el equipo técnico municipal.

¹³ El Presupuesto Institucional de Apertura es el presupuesto inicial aprobado por el Concejo Municipal.

2. La información que el comité debe solicitar a la municipalidad para hacer un seguimiento del proceso es la siguiente:

- n el listado de acciones resultante del taller de diagnóstico temático y territorial,
- n los criterios de priorización aprobados en el taller respectivo, con los puntajes considerados para cada criterio.
- n la relación de las acciones priorizadas por el equipo técnico municipal.
- n el Acta de Acuerdo y Compromiso del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.
- n el Presupuesto Institucional de Apertura.

Es importante señalar que la solicitud de información debe ser cursada de manera formal. Y la respuesta de la municipalidad debe ser hecha también formalmente.

3. La información debe ser analizada y luego se debe elaborar el Reporte de la Vigilancia Ciudadana de los Acuerdos del Presupuesto Participativo.

5.1.4 La vigilancia de la fase de ejecución del presupuesto participativo.
Ejecutar el presupuesto significa llevar a cabo la captación

de los ingresos, recibir las transferencias y donaciones, gestionar y obtener los empréstitos (en caso de haberlos solicitado). (¿?) Significa además poner en marcha las actividades y proyectos aprobados, procediendo a realizar los gastos presupuestados.

Las condiciones para la ejecución presupuestaria son:

- a) Haber aprobado el Presupuesto Institucional de Apertura a nivel del Concejo Municipal.
- b) Contar con los ingresos previstos para que las acciones programadas puedan tener el respectivo sustento financiero.
- c) Elaborar los proyectos de inversión, expedientes técnicos u otros documentos necesarios a nivel de cada actividad. Dichos documentos deberán ser suscritos por los funcionarios responsables y aprobados por el alcalde, como titular del pliego.

Pasemos ahora a desarrollar cada uno de los tres puntos:

- 1. En cuanto al Presupuesto Institucional de Apertura ya ha sido señalado que el comité de vigilancia debe verificar si las acciones concertadas entre la municipalidad

dad y la sociedad civil han sido incluidas, una a una, en el P.I.A.

2. Las municipalidades generan sus propios ingresos y reciben transferencias por diversos conceptos, como el fondo de compensación municipal, renta de aduanas, canon minero, canon hidro-energético, canon pesquero, canon petrolero y canon forestal. Estos recursos son transferidos mes a mes, de acuerdo a unos montos estimados previamente y que las municipalidades conocen y deben incorporar en la elaboración de sus presupuestos.

Como las transferencias llegan a las municipalidades cada mes y durante todo el año, es conveniente que se elabore un cronograma de ejecución de las actividades. Así, la población y los beneficiarios más directos podrán recibir información sobre el momento en que se ejecutará la acción, el monto presupuestado y el periodo de duración.

El cronograma de ejecución de las actividades del presupuesto participativo es un instrumento de gestión bastante útil tanto para la municipalidad como para el

comité de vigilancia. Así los comités de vigilancia verán facilitadas sus tareas de seguimiento, pues apenas las municipalidades reciben las transferencias se puede velar por asegurar los recursos para la ejecución de las acciones programadas. Sabido es que en cuanto llegan los recursos, la administración municipal recibe presiones para gastar la plata de una manera u otra y, como casi siempre ocurre, los fondos son escasos y no alcanzan, por lo que se deben priorizar los gastos y tener una política de austeridad.

3. La participación ciudadana en la elaboración del presupuesto referido a las acciones prioritarias demanda inversión de tiempo y recursos humanos y financieros. El cronograma del proceso, desde la fase de preparación hasta la formalización de los acuerdos dura aproximadamente 10 meses. En esta situación e incluso por otras razones, las municipalidades no llegan a elaborar los proyectos, expedientes técnicos u otros documentos necesario. Si estos documentos no son elaborados y aprobados, no se puede ejecutar la actividad concreta. El Comité de vigilancia debe hacer el seguimiento para que las acciones y proyectos aprobadas en el PIA cuenten con sus respectivos documentos.

4. Las modificaciones al presupuesto son posibles. En el caso del presupuesto participativo, el Instructivo prevé que cuando una de las acciones no sea ejecutada, deberá ser reemplazada por la que le sigue en el orden de prioridades establecida en el mismo proceso.

5. Información a ser solicitada a las municipalidades:
 - n reporte de las transferencias del gobierno central a las municipalidades.
 - n reporte de los ingresos propios.
 - n cronograma de ejecución de las actividades del presupuesto participativo.
 - n proyectos de inversión, expedientes técnicos elaborados y aprobados.
 - n relación de las acciones que no fueron priorizadas, con sus respectivos puntajes obtenidos.

6. Analizada la información y haciendo un seguimiento de la ejecución de cada una de las acciones se debe producir el reporte de la vigilancia ciudadana de la ejecución del presupuesto participativo.



- n Se conforman 4 grupos de 5 personas. A cada grupo se le da uno de los temas, POR EJEMPLO LA FASE DE VIGILANCIA DE LA EJEUCICON DEL PP. Se le pide que lo lea y que reconozca:

¿Cuales son los aspectos más importantes de la vigilancia de la participación ciudadana en esa parte?

- n Que ponga un ejemplo posible de darse en su localidad.
- n Luego se presentará cada uno e plenaria
- n Quien facilita ayuda a precisar los aspectos centrales a partir de las preguntas y respuestas, promoviendo la participación de los asistentes.

Finalmente se preguntará a la plenaria:

¿Cómo podemos hacer una vigilancia que ayude a promover la participación de todas las organizaciones, en especial aquellas tradicionalmente excluidas?

- n Tiempo: 1 hora y media.
- n Materiales: papelógrafo, plumones, maskingtape, fotocopias de cada parte.

notas

TEMA VI

LA MATRIZ DE INDICADORES

Objetivo

Lograr criterios para evaluar el presupuesto participativo

Teniendo en claro el objeto de la vigilancia ciudadana del presupuesto participativo así como sus aspectos centrales, podemos construir una matriz de indicadores.

Un indicador es una “señal que revela progresos (o su falta) hacia los objetivos; medio para medir lo que realmente sucede y compararlo con lo que se ha planificado en cuanto a cantidad, calidad y oportunidad. Es una variable cuantitativa y cualitativa que provee una base simple y confiable para valorar los logros, el cambio o el desempeño¹⁴”.

Los indicadores deben ser sencillos, para poder interpretarlos con relativa facilidad. Tienen que ser construidos pensando en la realidad concreta que se quiere medir. Y deben ser flexibles para adecuarlos a la realidad.

Ellos nos ayudarán a elaborar nuestros reportes, pues definiéndolos y haciendo la comparación con lo que realmente ocurre podremos saber, de manera objetiva y fundamentada, los avances y/o limitaciones referidas a la elaboración y ejecución del presupuesto participativo.

14 Manual de seguimiento y evaluación de resultados. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Oficina de Evaluación del PNUD, 2002. New York, NY 10017, USA.

6.1 Los indicadores de la participación ciudadana y los acuerdos

Indicador	Finalidad	Información
n Número de organizaciones existentes en la localidad.	n Determinar la relación entre el número de organizaciones existentes y las convocadas por la municipalidad al proceso del presupuesto participativo.	n Registro de organizaciones abierto por la municipalidad. Otras fuentes de información.
n Número de organizaciones participantes en la elaboración del presupuesto participativo.	n Determinar la cantidad de organizaciones convocadas por la municipalidad y las que efectivamente asistieron a los talleres.	n Cartas, oficios u otros documentos cursados por la municipalidad con sus respectivos cargos de recepción. Lista de asistencia a los talleres.
n Número de acciones definidas en los talleres.	n Determinar si los talleres de diagnóstico temático y territorial terminaron con un listado de acciones producido de manera participativa.	n Actas de acuerdos del primer taller. Entrevistas a equipo técnico municipal y líderes sociales.
n Criterios de priorización para la definición de acciones.	n Determinar si el taller elaboró de manera participativa los criterios de priorización para la definición de acciones o si estos criterios fueron impuestos por la municipalidad o si se utilizaron otros métodos para priorizar las acciones.	n Actas de acuerdos del primer taller. Entrevistas a equipo técnico municipal y líderes sociales.
n Acciones priorizadas en el proceso del presupuesto participativo, aprobadas e incorporadas al presupuesto	n Determinar si las acciones priorizadas fueron presentadas al Concejo Municipal y si este los aprobó e incorporó en el Presupuesto Institucional de Apertura.	n Acta de acuerdos con las acciones acordadas. Presupuesto Institucional de Apertura.
n Constitución del Consejo de Coordinación Local Provincial/Distrital	n Determinar si se constituyó el Consejo de Coordinación Local.	n Resolución de Alcaldía y/o Acuerdo de Concejo aprobando la constitución del Consejo de Coordinación Local.

6.2 Indicadores de transparencia de la gestión municipal

Indicador	Finalidad	Información
n Información brindada a la ciudadanía y al comité de vigilancia	n Determinar si la municipalidad brinda información a la ciudadanía y entrega la información solicitada por el comité de vigilancia.	n Respuesta positiva a las solicitudes presentadas por el comité de vigilancia
n Número de convocatorias a audiencia pública de rendición de cuentas en el último año.	n Determinar si la municipalidad rinde cuentas de su gestión manera periódica.	n Cartas de invitación a la ciudadanía, difusión, convocando a rendición de cuentas.

6.3 Indicadores para el seguimiento de la ejecución del presupuesto participativo

Indicador

- n Ingresos mensuales obtenidos por la municipalidad por ingresos propios y transferencias.
- n Proyectos de inversión, proyectos y expedientes técnicos de las acciones priorizadas elaborados por la municipalidad.
- n Ejecución de las acciones a lo largo del ejercicio fiscal del presupuesto.
- n Cumplimiento de las metas físicas

Finalidad

- n Determinar si la municipalidad cuenta con el financiamiento para cubrir los costos de las acciones priorizadas.
- n Determinar si la municipalidad ha elaborado y aprobado los proyectos de inversión, proyectos y expedientes técnicos, para ver si se está en condiciones de ejecutar el proyecto u obra.
- n Medir, mes a mes, el avance en la ejecución de las acciones, en base a un cronograma de acciones.
- n Determinar si todas las acciones del presupuesto participativo aprobadas fueron ejecutadas por la municipalidad.

Información

- n Reporte de ingresos mensuales de la municipalidad.
- n Información de los proyectos de inversión, proyectos y expedientes técnicos.
- n Información del cronograma de acciones a ser ejecutadas solicitada a la municipalidad.
- n Acta de Acuerdo del Presupuesto Participativo. Presupuesto Institucional de Apertura. Relación de obras ejecutadas al cierre del ejercicio fiscal.



- n Quien facilita realiza una explicación de lo que se conoce como indicadores, y sobre los temas sobre los que se tienen que elaborar esos indicadores en el proceso, dando varios ejemplos.
- n Luego se separan en 3 grupos y a cada grupo se le pide que realice una matriz de indicadores sobre uno de los aspectos específicos. Por ejemplo, indicadores de transparencia.
- n o presentan en plenaria, se reflexiona en conjunto. Se pide aportes a los miembros de los otros grupos. Finalmente se les pregunta:

¿Qué indicadores de participación, transparencia, cumplimiento de acuerdos y ejecución del presupuesto participativo son los más adecuados a nuestra realidad?

- n Al final se identifican los indicadores más apropiados, señalando su utilidad.
- n Tiempo. Dos horas.
- n Materiales: papelógrafos, maskingtape, plumones, matrices de indicadores

TEMA VII

LOS REPORTES

Objetivo

Manejar mecanismos para informar los resultados de la vigilancia

Recogida la información y analizada tomando en cuenta los indicadores contruidos por el comité de vigilancia, resultará más fácil hacer el seguimiento del presupuesto participativo y elaborar los reportes de manera objetiva, con lo cual el comité de gestión ganará en seriedad y legitimidad ante la municipalidad y la ciudadanía.

El reporte del comité de vigilancia debe tener una estructura lógica. Esta estructura debe precisar:

1. Antecedentes de la vigilancia.
2. Fundamentación del tema, aspecto o cuestión específica a ser vigilada.
3. Objetivos.
4. Sistematización del diagnóstico realizado.
5. Identificación de los problemas encontrados.
6. Identificación de las posibles responsabilidades de los alcaldes, regidores, funcionarios. (Para este punto es bueno solicitar el reglamento del Concejo Municipal y

el reglamento de Organización y Funciones de la municipalidad).

7. Resultados.
8. Recomendaciones.



- n Los participantes forman 3 grupos, a cada grupo se le da una historia que narre la formulación, y ejecución del presupuesto participativo que tome en cuenta los indicadores.
- n Cada grupo deberá hacer un esquema de reporte, con las ideas centrales. Anotan en un pápelo grafo. basándose en el tema específico que trabajó en el ejercicio anterior.
- n Presentan el reporte en plenaria y juntos discuten su consistencia, sus aspectos más sólidos y los más débiles.
- n Al final se construye el reporte completo de una caso.
- n Tiempo: 2 horas y media.
- n Materiales: papelografos, plumones, maskingtape.

ANEXOS



1. Glosario

2. Normas legales

3. Modelos

4. Lecturas

5. Casos

6. Bibliografía

1. Glosario

Canon.- El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales.¹

Contribución.- Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de la realización de obras públicas o actividades estatales.²

Criterios.- Entendemos por criterios a los elementos o normas que usamos para discernir y tomar una decisión. Por ejemplo, si en el caso de los criterios para la definición de la priorización de las acciones tomamos como criterios su relación con el plan integral de desarrollo, el carácter inclusivo de las acciones y su cobertura, sobre la base de esos elementos o normas tomaremos la decisión de para identificar las acciones a ser priorizadas.

Fondo de Compensación Municipal.- Fondo constituido por la recaudación de tributos nacionales creados a favor de las municipalidades. Estos tributos son: impuesto de promoción municipal, impuesto al rodaje e impuesto a las embarcaciones de recreo y el 25% del impuesto a las apuestas.³

Impuesto.- Es un tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del Estado.⁴

1 Ley del canon. Ley N° 27506.

2 Glosario de Términos. En Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional del Presupuesto Público. Dispositivos Legales – Gobiernos Locales. Lima, junio 2003. p. 4.

3 Op. Cit. p. 9.

4 Op. Cit. p. 11.

Principios.- Base, origen o razón fundamental sobre la cual se discurre. En el caso del presupuesto participativo, los principios son las bases que la sostienen.⁵

Renta de aduanas.- Es un recurso equivalente al 2 % de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en las provincias. Se distribuye en todas las municipalidades, provinciales y distritales. Constituye ingresos propios de las municipalidades.⁶

Tasa.- Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.⁶

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

Las tasas pueden ser:

- a) **Arbitrios:** son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
- b) **Derechos:** son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
- c) **Licencias:** son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

⁵ Boletín de Transparencia Fiscal. Informe Especial de la Dirección Macro-Social de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Set. 2004. p. 54.

⁶ Glosario de Términos. Op. Cit. p. 20.

2. Normas legales

LEY Nº 28056

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

La Comisión Permanente del Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

LA COMISIÓN PERMANENTE

DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

PRINCIPIOS RECTORES

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

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

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

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

5. Eficacia y eficiencia.- Los gobiernos regionales y gobiernos locales organizan su gestión en torno a objetivos y metas establecidos en los planes concertados y presupuestos participativos, desarrollando estrategias para la consecución de los objetivos trazados y con una óptima utilización de los recursos. La medición de los logros se basa en indicadores de impacto, de resultados y de productos, normados por las instancias correspondientes.

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

7. Competitividad.- Los gobiernos regionales y gobiernos locales tienen como objetivo la gestión estratégica de la competitividad. Para ello promueven la producción y su articulación a los ejes de desarrollo o corredores económicos, así como la ampliación de mercados interno y externo, en un entorno de innovación, de calidad, de alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado.

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

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- Definición

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Artículo 2º.- Objeto

La Ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la

efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión.

Artículo 3º.- Finalidad

La Ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas.

CAPÍTULO II

DE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA

Artículo 4º.- De las Instancias del Presupuesto Participativo

Constituyen instancias de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto, en concordancia con las disposiciones legales vigentes:

- El Consejo de Coordinación Regional.
- El Consejo de Coordinación Local Provincial.
- El Consejo de Coordinación Local Distrital.

Para el desarrollo del proceso, los consejos de coordinación regio-

nales y locales se constituyen, conforman su directiva, elaboran y aprueban sus estatutos y sus planes de trabajo, dentro del marco de sus respectivas leyes y las normas que para regular este proceso se expidan.

Artículo 5º.- Alcances del proceso de programación participativa del presupuesto

La sociedad civil toma parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales con énfasis en los gastos de inversión, de acuerdo a las Directivas y Lineamientos que para estos fines emitirá la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Estos presupuestos se sustentan en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidas en los planes de desarrollo concertados a nivel regional y local.

Artículo 6º.- Fases del proceso participativo

El proceso participativo tiene las siguientes fases:

1. Identificación de los agentes participantes.
2. Capacitación a los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo.
3. Desarrollo de talleres de trabajo.
4. Evaluación técnica de prioridades.

5. Formalización de los acuerdos.
6. Rendición de cuentas.
7. Otros que acuerde la instancia participativa.

Los titulares del pliego son los responsables de llevar adelante las distintas fases del proceso, conforme a los mecanismos que se establecen en la presente Ley, su Reglamento, Directivas y Lineamientos emitidos para dichos fines. El resultado de los talleres deben constar necesariamente en actas.

Artículo 7º.- Oficialización de compromisos

Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales y gobiernos locales reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales o Consejos Municipales, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional.

CAPÍTULO III

VINCULACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA CON LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS

Artículo 8º.- Vinculación de la programación participativa con los planes de desarrollo concertados

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, para efecto del proceso de programación participativa del presupuesto, toman como base, de acuerdo a su ámbito territorial, el plan de desarrollo concertado, según corresponda, los cuales constituyen instrumentos orientadores de inversión, asignación y ejecución de los recursos, así como de la gestión individual y colectiva, tanto de las organizaciones sociales como de los organismos e instituciones públicas o privadas promotoras del desarrollo.

CAPÍTULO IV

LOS MECANISMOS DE VIGILANCIA PARTICIPATIVA

Artículo 9º.- Mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo

Son mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo los que permiten el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades.

Artículo 10º.- Acceso a la información pública

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a utilizar los medios a su alcance a fin de lograr la adecuada y oportuna información a los ciudadanos, sobre el proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público.

Artículo 11º.- Rendición de cuentas

Los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y go-

biernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera periódica, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad.

Artículo 12º.- Fortalecimiento de capacidades

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales programa e implementa acciones de capacitación dirigidas a los agentes participantes del presupuesto participativo, para los fines de la programación y vigilancia participativa.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera.- El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas y a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, reglamenta la presente Ley, en un plazo máximo de sesenta (60) días útiles.

Segunda.- Para fines de la programación participativa del presupuesto, correspondiente al ejercicio fiscal 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público establece las Directivas y Lineamientos correspondientes.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los quince días del mes de julio de dos mil tres.

CARLOS FERRERO

Presidente del Congreso de la República

HILDEBRANDO TAPIA SAMANIEGO

Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de agosto del año dos mil tres.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

BEATRIZ MERINO LUCERO

Presidenta del Consejo de Ministros

14917

ECONOMÍA Y FINANZAS

Aprueban Reglamento de la Ley N° 28056 – Marco del Presupuesto Participativo

DECRETO SUPREMO

N° 171-2003-EF

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, se establecen disposiciones que aseguren la efectiva participación de la Sociedad Civil en el proceso de programación participativa del presupuesto;

Que, durante el año 2002 se llevó a cabo la Operación Piloto del Planeamiento y Programación Participativa del Presupuesto 2003 en los departamentos de Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín; experiencia que permitió apreciar el impacto que los mecanismos de participación tienen sobre el ejercicio de la democracia en el país y la manera cómo metodologías inclusivas en el proceso de toma de decisiones pueden fortalecer plenamente la relación Estado-Sociedad, propiciando la generación de nuevos compromisos sociales;

Que, durante el año 2003, se realizó la Programación Participativa del Presupuesto en los Gobiernos Regionales y en los Gobiernos Locales, en el marco de la elaboración del Proyecto de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, para lo cual la Dirección Nacional del Presupuesto Público emitió el Instructivo N° 002-2003-EF/ 76.01, Instructivo para la Programación Participativa del Presupuesto en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2004;

Que, la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 28056, establece que corresponde al Poder Ejecutivo, reglamentar dicha Ley, mediante Decreto Supremo de Economía y Finanzas a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público;

Que, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, la Dirección Nacional del Presupuesto Público en su calidad de más alta autoridad técnica normativa del sistema de gestión presupuestaria del Estado viene desempeñando un rol decisivo para la adecuada introducción de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones relativo a la asignación de los recursos públicos, contribuyendo a la transparencia de la gestión pública y a la consolidación de la institucionalidad democrática en el país;

De conformidad con el numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú y la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 28056;

DECRETA:

Artículo 1°.- Aprobar el Reglamento de la Ley N° 28056 - “Ley Marco del Presupuesto Participativo”, cuyo texto adjunto forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2°.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticinco días del mes de noviembre de año dos mil tres

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

JAIME QUIJANDRIA SALMÓN

Ministro de Economía y Finanzas

REGLAMENTO DE LA LEY N° 28056 - “LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Definiciones

Para efectos de la presente norma, se entenderá por:

a) Ley: A la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo.

b) Reglamento: Al presente reglamento de la Ley.

c) Presupuesto Participativo: El Presupuesto Participativo es un proceso que fortalece las relaciones Estado- Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de Gobierno Regional o Local, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos.

d) Agentes Participantes: Entiéndase por Agentes Participantes a quienes participan, con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del presupuesto participativo. Están integrados por los miembros del Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local, los miembros de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, los representantes de la Sociedad Civil identificados para este propósito según lo señalado en el artículo 5º del Reglamento y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y designados para tales fines. Integran también los Agentes Participantes un Equipo Técnico de soporte del proceso que participa con voz pero sin voto en el proceso.

e) Sociedad Civil: Comprende a las organizaciones sociales de base territorial o temática así como a Organismos e Instituciones Privadas dentro del ámbito regional o local.

f) Plan de Desarrollo Concertado: Documento orientador del desarrollo regional o local y del proceso del presupuesto participativo, que contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo y ob-

jetivos estratégicos de la comunidad en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. Debe ser elaborado como resultado de un proceso de naturaleza participativa, concertada y permanente, que promueva la cooperación entre todos los actores, optimice el uso de los recursos financieros, físicos y humanos, estimule la inversión privada, las exportaciones y la competitividad regional y local, propicie el manejo sustentable de los recursos naturales, coordine las acciones para una efectiva lucha contra la pobreza y coadyuve al proceso de consolidación de la institucionalidad y gobernabilidad democrática en el país. El proceso de presupuesto participativo se desarrolla en el marco de las orientaciones, aportes y prioridades establecidas en los planes de desarrollo concertado a nivel regional y local y, considerando los lineamientos de política de carácter nacional o sectorial y armonizado con los Planes Institucionales de las entidades públicas que participan del proceso

g) Talleres de Trabajo: Reuniones de Agentes Participantes convocadas por los Presidentes Regionales y Alcaldes con la finalidad de identificar desde una perspectiva temática y territorial los problemas y las potencialidades de la Región, Provincia o Distrito así como también proponer acciones que implementar. En estos talleres de trabajo se definen también los criterios de priorización para las acciones propuestas con el fin de atenderlos en orden de prioridad dadas las restricciones de recursos presupuestarios existentes.

h) Equipo Técnico: Lo integran los profesionales y técnicos de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional; los funcionarios de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Locales; de la Oficina de Programación e Inversión en el Gobierno Regional y Local, o quienes hagan sus veces, pudiendo estar integrado, además, por profesionales con experiencia en temas de planeamiento y presupuesto provenientes de la Sociedad Civil. Es presidido por el jefe del área de Planeamiento y Presupuesto, o quien haga sus veces, en el Gobierno Regional o Local y tiene la misión de brindar soporte técnico en el desarrollo del proceso del presupuesto participativo, así como la de desarrollar el trabajo de evaluación técnica a que hace referencia el artículo 8º del Reglamento.

Artículo 2º.- Alcance

Se encuentran sujetos al presente Reglamento las entidades públicas bajo el ámbito de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

Artículo 3º.- Objetivos

El Presupuesto Participativo tiene los siguientes objetivos:

a) Mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertado y los Planes Sectoriales y Naciona-

les, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, concertación y paz en la sociedad.

b) Reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un ejercicio creativo y complementario de mecanismos de democracia directa y democracia representativa que genera compromisos y responsabilidades compartidas.

c) Comprometer a la Sociedad Civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Estado y la sociedad en su conjunto.

d) Fijar prioridades en la inversión pública, estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos declarados viables bajo las normas técnicas y procedimientos establecidos en la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública; así como garantizar la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada, ya sea en el ejercicio fiscal actual o en los siguientes según corresponda.

e) Reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

Artículo 4º.- Instancias del Presupuesto Participativo

Están constituidas por el Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Local Distrital con el objeto de coordinar, concertar, liderar, monitorear y garantizar el desarrollo de los procesos de los presupuestos participativos dentro del ámbito regional y local.

TÍTULO II

DESARROLLO DEL PROCESO PARTICIPATIVO

Artículo 5º.- Identificación de los Agentes Participantes

El Gobierno Regional o Local, mediante Ordenanza, dispondrá las medidas necesarias para reglamentar el proceso de identificación y acreditación de Agentes Participantes, particularmente de aquellos de la Sociedad Civil. Para estos efectos, el Gobierno Regional o Gobierno Local establecerá mecanismos de registro complementarios a los ya existentes.

Con el propósito de lograr una amplia participación y representatividad de la Sociedad Civil, organizada y no organizada, el Gobierno Regional o Local, difundirá por los medios adecuados el inicio del proceso de Identificación de Agentes Participantes en el marco del proceso del presupuesto participativo.

Artículo 6º.- Capacitación a los Agentes Participantes de las Instancias del Presupuesto Participativo

La Dirección Nacional del Presupuesto Público en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, los Organismos de la Sociedad Civil y de Cooperación Internacional, implementará programas de capacitación descentralizada en temas de programación y presupuesto regional y municipal, procesos de planeamiento y concertación, inversión pública y otros que se consideren necesarios, en el marco del Plan Nacional de Capacitación a que se refiere el artículo 86º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; sin perjuicio, de las que organicen, en los mismos temas, los Gobiernos Regionales o Locales.

Artículo 7º.- Desarrollo de los Talleres de Trabajo

El desarrollo de los Talleres de Trabajo comprende dos momentos diferenciados. En el primero de ellos el Presidente Regional o Alcalde convoca a los Agentes Participantes y comunidad en general, para presentar, actualizar o desarrollar el Plan de Desarrollo Concertado de la jurisdicción y para rendir cuentas sobre el avance en el logro de los objetivos estratégicos y una evaluación de los resultados del proceso participativo y presupuestario del año previo. El segundo momento comprende el desarrollo de reuniones de trabajo en las que, desde una perspectiva temática y territorial, en el marco del Plan de Desarrollo

Concertado, se identifican problemas por resolver, potencialidades que aprovechar y se proponen acciones a implementar y compromisos por asumir para el desarrollo de tales acciones, siendo los resultados consolidados por el Equipo Técnico. En este segundo momento, se tienen dos tipos de talleres de trabajo:

7.1 Taller de Diagnóstico Temático y Territorial.- En los Talleres de Diagnóstico Temático, los Agentes Participantes, en reuniones con sus representados y en reuniones de Agentes Participantes, discuten y analizan la situación de la Región o Provincia desde la perspectiva del desarrollo social, económico y ambiental. Por su parte, en los Talleres de Diagnóstico Territorial, se identifican problemas y potencialidades en temas relevantes de la jurisdicción tratando de abarcar todos los ámbitos territoriales, preferentemente en el nivel de Gobierno Local Distrital. En estos talleres además, se sugieren acciones a implementar con el fin de resolver los problemas o aprovechar las potencialidades identificadas, debiendo, en el ámbito del Gobierno Regional y del Gobierno Local Provincial, proponerse acciones con impacto regional y provincial, respectivamente. Asimismo, se señalan los compromisos que están dispuestos a asumir las organizaciones de la Sociedad Civil, organismos públicos o la cooperación técnica internacional, para la implementación de tales acciones.

7.2 Taller de Definición de Criterios de Priorización.- Los Agentes Participantes discuten y definen los criterios para la priorización de las acciones a implementar tendientes a resolver los problemas o aprovechar las potencialidades identificados en los talleres de diagnóstico temático y territorial, tomando como referencia los criterios establecidos en las Directivas que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los niveles de recursos que los Gobiernos Regionales o Locales considerarán, de manera referencial, como techos presupuestales, están constituidos por los montos asignados en el año inmediato anterior. Los Gobiernos Regionales y Locales ajustarán su asignación de acuerdo a las cifras definitivas que la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, publicará a más tardar el 15 de mayo.

Definidos los techos presupuestales referenciales, la determinación del monto específico que se destinaría a las acciones resultantes del proceso de presupuesto participativo, es realizado por las Gerencias de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional o las Oficinas de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Locales, o la que haga sus veces, con la participación de los profesionales y técnicos de la Oficina de Programación de Inversiones, o la que haga sus veces en

el Gobierno Regional o Local. El monto a orientar a las nuevas acciones resultantes del proceso participativo será el resultante de la deducción de las obligaciones y teniendo en cuenta la realización de un proceso de optimización organizacional y funcional de la entidad, garantizando la cobertura de obligaciones continuas, el mantenimiento de la infraestructura existente y, la atención de proyectos en ejecución.

Artículo 8°.- Evaluación Técnica de Prioridades

Es realizada por el Equipo Técnico y comprende la evaluación y desarrollo técnico y financiero de las propuestas de alternativas de acción resultantes de los Talleres de Trabajo y de las alternativas que sobre ellas sugiera el propio Equipo Técnico, tendientes a resolver los problemas identificados o al aprovechamiento de las potencialidades encontradas en el diagnóstico.

En los casos de Proyectos de Inversión Pública, esta evaluación considerará el mínimo de preinversión requerido, según las normas que para tal efecto dictará la Dirección General de Programación Multianual.

La evaluación y desarrollo financiero de las propuestas se realiza teniendo en cuenta los recursos específicos determinados para la atención de acciones resultantes del proceso participativo, preservando siempre el equilibrio entre los recursos disponibles y los montos de recursos requeridos para la atención de las necesidades.

Artículo 9°.- Formalización de los Acuerdos

Los resultados del proceso participativo consolidados por el Equipo Técnico, incluyendo la evaluación y el desarrollo técnico y financiero de las propuestas, son presentados por el Presidente Regional o Alcalde a los Agentes Participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de sus acuerdos.

Aprobados los acuerdos, los miembros de los Consejos de Coordinación y los Agentes Participantes en general formalizarán los acuerdos suscribiendo el Acta respectiva.

Las acciones resultantes del proceso del presupuesto participativo, que deberán ser incluidos, en caso su financiamiento considere recursos públicos, en la formulación del presupuesto institucional de la entidad, constituyen el Presupuesto Participativo del Gobierno Regional o Local, y son remitidos para la aprobación a los Consejos Regionales y Concejos Municipales, según corresponda.

Formalizado el acuerdo y aprobados los presupuestos participativos por los Consejos Regionales y Concejos Municipales mediante Acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal u Ordenanza, el Presidente Regional o Alcalde dispondrá su publicación en los medios de comunicación masiva de su localidad o región.

Copia del documento que formaliza los acuerdos y del documento que aprueba los Presupuestos Participativos se remiten a la Contraloría General de la República, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la Repúbli-

ca y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 10º.- Rendición de Cuentas

Corresponde a la Sociedad Civil la vigilancia a los Gobiernos Regionales y Locales, respecto del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo.

Para dichos efectos, los Agentes Participantes eligen y conforman los Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión de los Gobiernos Regionales y Locales.

De encontrarse indicios o pruebas de presuntos delitos en la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, el Comité de Vigilancia tiene la facultad de realizar la denuncia correspondiente ante la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República, según corresponda.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Los Gobiernos Regionales y Locales, preparan y emiten disposiciones complementarias a lo dispuesto en el presente Reglamento y a las Directivas que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público con el propósito de facilitar el desarrollo del proceso participativo, a través de mecanismos que faciliten la participación de ciudadanos no organizados o no representados por

organizaciones ya constituidas. Asimismo, diseñan y emiten mecanismos para la discusión, resolución de disputas y toma de decisiones, entre otros.

Segunda.- Los presupuestos institucionales de los Gobiernos Regionales o Locales deberán considerar los costos que irroguen los procesos de presupuesto participativo, sin perjuicio de los aportes que se obtengan de los organismos e instituciones privadas promotoras del desarrollo y/o la cooperación técnica internacional, no debiendo tal proceso demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Tercera.- Los proyectos de inversión pública que son determinados en el marco del proceso del presupuesto participativo se sujetan a las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública, previo a su ejecución.

Cuarta.- En un plazo de 60 días calendario de la vigencia del presente Reglamento, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, emitirá lineamientos y orientaciones para la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado.

Quinta.- La Dirección Nacional del Presupuesto Público, dicta las disposiciones complementarias y de precisión necesarias para la mejor aplicación del presente dispositivo y de la Ley Nº 28056.

3. Modelos

MODELO DE ORDENANZA PARA REGULAR EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

ORDENANZA N° DE DEL 2005
EL ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE

El Concejo de en Sesión de la fecha y con la participación los señores y señoras regidores

Que, de conformidad con los numerales 1 y 2 del Artículo 195° de la Constitución Política del Perú, modificada mediante Ley N° 27680, que aprueba la Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto y aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.

Que, de acuerdo a los Artículos 197° y 199° de la misma Constitución Política, las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución , anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.

Que, según lo dispuesto en el Artículo 20° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión , los mismos que se formulan y ejecutan conforme a ley, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados.

Que, la municipalidad, deberá determinar sus respectivos espacios de concertación y regular, mediante la Ordenanza, los mecanismos de aprobación de sus presupuestos participativos.

Que, estando a lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 192° de la Constitución Política del Perú, y los artículos de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades;

Aprobó lo siguiente:

ORDENANZA PARA REGULAR LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 1°.- Objeto

La presente Ordenanza tiene por objeto establecer las orientaciones generales para adecuar, normar y regular la participación vecinal y de los actores públicos locales en la formulación del presupuesto participativo, de la provincia (o distrito) de, de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 2°.- Finalidad

La presente Ordenanza tiene por finalidad promover la participación ciudadana en la formulación, gestión y evaluación del presupuesto municipal que permita alcanzar los objetivos de desarrollo para la localidad y satisfacer de manera concertada las necesidades de la población.

Artículo 3°.- Principios

El proceso de presupuesto participativo se inspira y sustenta en los principios de transparencia, gestión moderna y por objetivos, rendición de cuentas, inclusión social, eficacia, equidad, lucha contra la pobreza, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiaridad entre los niveles de gobierno, consistencia de las políticas locales y concordancia de las mismas con las políticas regionales y nacionales, especialización de las funciones, competitividad, cooperación e integración .

Artículo 4°.- Alcances

Ciudadanos y organizaciones sociales de base públicas y privadas comprendidas en la provincia de (distrito) de para efecto de la formulación concertada del presupuesto municipal del año fiscal de (año siguiente)

CAPÍTULO II

DE LA NECESIDAD Y DEL INTERÉS CIUDADANO

Artículo 5°.- Declara de interés y necesidad pública el fomento de acciones de participación y concertación, tolerancia y desarrollo planificado para el logro de objetivos comunes de la población a través del Presupuesto Participativo.

CAPÍTULO III

DEFINICIONES, OBJETIVOS Y ALCANCES

Artículo 6°.- Definición

El presupuesto participativo es el espacio y proceso de concertación de la inversión entre la población y las autoridades, para promover el desarrollo local con una visión de futuro concertada y es el mecanismo de realización del plan de Desarrollo. Contribuye al mejoramiento de la gobernabilidad local, la eficiencia en la gestión pública, el control social de los recursos y el empoderamiento de la ciudadanía en las decisiones del gobierno local.

Artículo 7°.- Objetivos

Los objetivos del Presupuesto Participativo son:

- a) Generar un uso eficiente del gasto municipal en función a la planificación del desarrollo y las necesidades más sentidas de la población.
- b) Promover la democracia participativa y la descentralización de las decisiones de la gestión municipal en la inversión.
- c) Fortalecer la participación ciudadana y a las organizaciones sociales de base.
- d) Generar mecanismos de control y vigilancia ciudadana.
- e) Consolidar los mecanismos de participación y rendición de cuentas.

Artículo 8°.- Alcances del Presupuesto

El Municipio se rige por el presupuesto participativo anual como instrumento de administración y gestión, el cual se formula, aprueba y ejecuta conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria y demás leyes sobre la materia y los mecanismos de participación regulados mediante la presente Ordenanza.

Los presupuesto se elaboran y ejecutan en función a las orientaciones y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Local y el programa de inversiones debidamente concertado, sujetándose a los plazos y límites presupuestarios fijados en las normas sobre presupuesto participativo y en las normas técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

CAPÍTULO IV

DEL EQUIPO TÉCNICO Y LA METODOLOGÍA DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Artículo 9.- Del Equipo Técnico Mixto

Para la formulación y conducción del proceso de Presupuesto participativo se nombrará mediante resolución de Alcaldía un equipo

técnico mixto, compuesto por regidores, funcionarios municipales y técnicos y profesionales de los distintos campos de la sociedad civil, a fin de que diseñen, faciliten y acompañen el proceso en forma técnica. En dicho equipo estarán como miembros natos el director Municipal y el Director de Planificación y Presupuesto.

Artículo 10.- Fases y Pasos del Proceso Presupuestario

Proceso presupuestario comprende las fases de: Diseño del Proceso, Elaboración participativa del presupuesto y Ejecución y evaluación del Presupuesto que a su vez comprenden los siguientes pasos:

- « Validación de la propuesta de desarrollo distrital.
- « Definición de criterios básicos para la preparación del presupuesto participativo.
- « Adaptación del modelo de gestión municipal.
- « Primera plenaria informativa zonal o distrital.
- « Primera asamblea distrital o provincial.
- « Segunda plenaria zonal o distrital. Taller para prioridad de proyectos.
- « Segunda asamblea distrital o provincial.
- « Presupuesto municipal.
- « Tercera asamblea distrital.
- « Ejecución técnica del presupuesto participativo.
- « Participación ciudadana en la ejecución.
- « Evaluación participativa de la ejecución del presupuesto participativo.

Artículos 11°.- Definición de Criterios Básicos para la Preparación del Presupuesto Participativo

El equipo técnico mixto preparará una propuesta que defina los criterios a seguir con relación a los siguientes temas:

- a) Estimación del monto global del presupuesto a ser sujeto al proceso participativo.
- b) Criterios y mecanismos de elección de delegados.
- c) Criterios de Clasificación de la inversión.
- d) Propuesta de Segmentación territorial.
- e) Propuesta de Segmentación por ejes estratégicos del Plan de Desarrollo.
- f) Criterios y Asignación de recursos por zonas.
- g) Criterios para el ordenamiento por prioridades de los proyectos.
- h) Reglamento del Proceso.

Dicha propuesta será recogida en el Reglamento del proceso para ser tomada en consideración por el Concejo, sometida a consulta a la población y elevada a sesión de Concejo para su ratificación o modificación por acuerdo de Concejo.

Artículo 12°.- De los Proyectos a ser priorizados en el Proceso de Presupuesto Participativo

Todo ciudadano u organización de base está en el derecho de presentar iniciativas de proyectos a ser sometidos al proceso de presupuesto participativo con la condición que éste proyecto se rija por las normas de formulación de proyectos del sistema nacional de inversión pública. Los proyectos podrán ser de infraestructura, servicios, generación de capacidades u otros de interés público en consonancia con los objetivos del Plan de Desarrollo.

Las iniciativas podrán ser convertidas en perfiles de proyecto con el apoyo de la Municipalidad quien para ese fin abrirá un banco de iniciativas de proyectos a través de la oficina de Participación Vecinal, y los perfiles pasaran por un proceso de preselección a cargo del equipo técnico-mixto.

Para efectos de la priorización, los proyectos preseleccionados serán sometidos a consulta participativa en sus respectivos espacios. Se dará mayor prioridad a los proyectos ligados a los objetivos del desarrollo del plan y serán incorporados al presupuesto los que obtengan mayores puntajes en la priorización, hasta el monto de dinero asignado.

Los proyectos que queden seleccionados en la priorización pasarán al Presupuesto Institucional de Apertura de la Municipalidad y los preseleccionados no priorizados pasará a un Banco de Proyectos que la Municipalidad creará para tal fin.

Artículo 13°.- De la adaptación del Modelo de Gestión Municipal

El equipo técnico-mixto deberá presentar al Concejo una propuesta de modificación de la estructura municipal y de sus instrumentos de gestión que se adapte al Plan de desarrollo y contemple las nuevas funciones que genera el proceso de Presupuesto participativo. El concejo se pronunciará sobre el tema y se generarán los cronogramas para su implementación.

CAPÍTULO V

DE LOS PARTICIPANTES EN LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Artículo 14°.- Participan, sin exclusión de ningún tipo, en las etapas y pasos del Presupuesto Participativo las organizaciones sociales de base y otras formas organizativas de la población, sean territoriales o temáticas con asiento territorial, que sean reconocidas y registradas debidamente en Registros de Organizaciones Sociales (ROS) de la Municipalidad de

Los ciudadanos residentes en la jurisdicción pueden participar a título individual dentro del proceso en las formas y condiciones que el reglamento del proceso lo establezca.

Artículo 15°.- Las organizaciones sociales de base y otras formas organizativas de la población, que estén debidamente acreditadas eligen representantes ante la Asamblea del Presupuesto Participativo en el número y modalidad que señale el reglamento del proceso. Los espacios de Concertación Generados por el Plan de Desarrollo seguirán el mismo sistema para su representación.

Artículo 16°.- El Gobierno Local promueve permanentemente la participación vecinal y coordinan la intervención de las autoridades públicas locales en la formulación, debate y concertación del presupuesto participativo, conforme a los mecanismos que se establecen en la presente Ordenanza.

La municipalidad elaborará un cronograma de reuniones por zonas con el fin de hacer los informes correspondientes y para la priorización de los proyectos de acuerdo con los criterios aprobados. En estas reuniones y talleres la participación es por organizaciones de base y de forma individual para todos los ciudadanos sin exclusión. Asimismo, se coordinará la realización de asambleas de carácter provincial con la participación efectiva de los representantes elegidos en las reuniones de base, de acuerdo a reglamento, con la finalidad de aprobar los criterios básicos del proceso, validar la aprobación de proyectos zonales y realizar la priorización de proyectos provinciales.

Artículo 17°.- De la Asamblea y el Consejo del Presupuesto Participativo

Créase la Asamblea y el Consejo de Presupuesto Participativo a partir de la representación de las zonas. El número de delegados por zona varía en proporción a la población de cada una de éstas y se norma en el reglamento.

Los delegados a electos para conformar a asamblea son designados en tres tercios:

- a) Delegados de organizaciones sociales de base de cada zona.
- b) Delegados electos en el seno de cada espacio de concertación generado por el Plan de Desarrollo.
Cada zona elige delegados de los dos primeros tercios y el tercero se elige de manera provincial.

Para los delegados de organizaciones sociales de base, éstas instituciones reconocidas por la municipalidad se reúnen y eligen el número de delegados correspondiente a esta zona. Los delegados elegidos directamente, se eligen entre los ciudadanos, al margen de su pertenencia o no a alguna organización de base, en el seno de las primeras reuniones zonales y entre los presentes en dicho acto. En ambos casos el número de delegados de organizaciones y electos directamente será el mismo número.

Los espacios de concertación se reúnen y eligen separadamente sus delegados para conformar el tercer tercio, con la condición de que todos los espacios de concertación estén representados.

Los delegados electos conforman la Asamblea de Presupuesto Participativo, con voz y voto en las asambleas provinciales y en su sesión de instalación eligen el Consejo de Presupuesto Participativo con un número no menor de 9 miembros, ni mayor de 15, donde los tres tercios se encuentren representados.

La Asamblea de Presupuesto Participativo tiene funciones de coordinación y consulta entre la asamblea y las autoridades y el equipo técnico. Asimismo tienen funciones de sistematizar y entregar los reportes de evaluación del cumplimiento de las inversiones a través del sistema de vigilancia social que se implemente. La Asamblea y el Concejo de Presupuesto Participativo se rigen por su propio reglamento y su régimen de reuniones.

Los cargos de miembro de la Asamblea y del Concejo de Presupuesto Participativo son ad-honorem y no podrán recibir estipendio, viático, movilidad u otra remuneración o compensación por parte de la Municipalidad.

CAPÍTULO VI

DE LA APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Artículos 18°.- Aprobación y Ejecución de los Presupuestos

Los presupuestos participativos anuales son aprobados concertadamente con el Consejo de Presupuesto Participativo, por el Concejo Municipal en sesión pública a través de los medios de comunicación masiva.

CAPÍTULO VII:

DE LA VIGILANCIA SOCIAL A LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Artículo 19°.- De la Participación Ciudadana en la Ejecución y la Evaluación del Presupuesto Participativo

Créase el sistema de Vigilancia Social del Presupuesto participativo con la participación de los delegados de la Asamblea a partir de la propuesta que deberá ser elaborada por el equipo técnico.

Esta propuesta deberá resumir los sistemas de vigilancia y su implementación, las acciones de vigilancia y los mecanismos de participación para la misma, sin que ello constituya una interferencia en las funciones y atribuciones de los funcionarios o autoridades municipales señaladas en la ley. Dicha propuesta será elevada al Concejo Municipal para su aprobación y ejecución y los resultados de la evaluación serán difundidos por la Municipalidad.

Mediante Decreto de Alcaldía se designará expresamente al funcionario responsable de brindar toda la información pública requerida por los ciudadanos de conformidad con la Ley N° 27806, sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública. La función se ejercerá bajo responsabilidad según lo dispuesto en la misma ley.

El Municipio utilizará todos los medios a su alcance a fin de lograr la adecuada y oportuna información a todos los vecinos sobre: el proceso de planeamiento concertado, presupuesto participativo, ejecución del plan y del gasto público. Así como los informes de los órganos de control sobre la ejecución presupuestal.

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Primera

El reglamento para el adecuado funcionamiento del registro de organizaciones a que se refiere el artículo 14 de la presente ordenanza será promulgado por Decreto de Alcaldía en un plazo no mayor de 90 días a partir de la entrada en vigencia de la presente ordenanza.

POR LO TANTO:

Mando se registre, publique y cumpla

FORMATO DE PREGUNTAS DIRIGIDAS A LA SOCIEDAD CIVIL

Hoja de evaluación sobre la participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto participativo:

1. Por favor, diga Ud. si la organización que representa fue informada y convocada por la municipalidad a formar parte de la elaboración del presupuesto participativo.
 - a) Fue informada;
 - b) No fue informada;
 - c) No sabe/no opina.

Pregunta para quienes fueron informados:

2. A través de que medios fue informado(a) y convocado (a) a participar del proceso del presupuesto participativo.
 - a) Un documento dirigido por la municipalidad.
 - b) Spots radiales, murales en los lugares públicos, boletines u otros medios parecidos.
 - c) A través de un documento cursado por la municipalidad y los medios de comunicación.

Pregunta para los que respondieron que no fueron informados. Pregunta abierta. (Nota.- Se pedirá que expliquen, en breves palabras, las razones que consideran por las que la organización a la que representan no fue informada).

3. Puede decirnos brevemente o en pocas palabras, ¿por qué razones cree que la organización que representa no fue convocada a participar.
-
-

Sigue la pregunta para los que sí fueron convocados a participar.

4. Diga usted si la convocatoria que recibió fue para participar en:

- | | | |
|---|----|----|
| n Los talleres de capacitación | SI | NO |
| n Los talleres de diagnóstico territorial y temático | SI | NO |
| n El taller para la definición de criterios de priorización de acciones | SI | NO |

5.- Pregunta para los si fueron convocados:

n Si fueron convocados a participar en los talleres de capacitación, la organización que representa asistió a los talleres de capacitación
SI NO

n Si fueron convocados a participar en los talleres de diagnóstico territorial y temático, la organización que representa asistió a los talleres
SI NO

n Si fueron invitados a participar en los talleres de definición de criterios de priorización de acciones, la organización que representa asistió a los talleres
SI NO

6. Considera usted, en general, que el trabajo el trabajo desarrollado por la municipalidad para promover la participación de la población en la elaboración del presupuesto participativo, ha sido:

- | | |
|---------------|--------------|
| a) Muy bueno, | e) Muy malo, |
| b) Bueno, | f) No sabe, |
| c) Regular, | g) No opina. |
| d) Malo, | |

7 Pregunta abierta para los que contestan regular/malo y muy malo:

Puede decirnos brevemente o en pocas palabras ¿por qué razones piensa usted que el trabajo desarrollado por la municipalidad ha sido regular/malo/muy malo. (Nota.- A los que contestan regular se les preguntará “Por qué razones piensa usted que el trabajo desarrollado por la municipalidad ha sido regular” , a los que contestan que ha sido malo, se terminará repitiendo ese calificativo y así.

Muchas gracias.

Esta forma de recoger la información busca tomar en cuenta las opiniones de los agentes participantes y tiene un valor referencial importante para la evaluación. Y, aunque no se trata de hacer exactamente una encuesta, es necesario definir algunos criterios elementales:

- n Quienes son entrevistados: Representantes de las organizaciones sociales de base hábiles para participar en el proceso del presupuesto participativo de la localidad. Se deben recoger las opiniones de todos los sectores sociales; por ejemplo hay entrevistar a las organizaciones de mujeres, vecinales, juveniles, comunidades campesinas, de productores, comerciantes. No se trata de entrevistar a todos sino de tomar una “muestra” de unos casos por cada tipo de organización.
- n Quienes entrevistan: Señalar que quienes entrevistan son parte del equipo encargado de recoger información para hacer la vigilancia ciudadana del presupuesto participativo. La persona encargada de preguntar deberá identificarse y luego de presentarse, preguntar con amabilidad y claridad, las preguntas que aparecen en el cuestionario, sin “influir” para nada en las respuestas del entrevistado.

4. Lecturas

LA EXPERIENCIA DE LIMATAMBO ¹

Limatambo, distrito que forma parte de la provincia de Anta, departamento de Cusco, nos ofrece una riquísima experiencia que, a diferencia de los casos de Porto Alegre y Villa El Salvador, que son dos ciudades urbanas, nos muestra el papel protagónico de una localidad rural.

Con una población de unos 10 mil habitantes, de los cuales el 80 por ciento viven en comunidades campesinas, Limatambo es una expresión de una vital transformación de relaciones sociales tradicionales y excluyentes, cuando el poder municipal era detentado por los hacendados, a unas relaciones de equidad y de participación ciudadana para construir su futuro.

El presupuesto participativo nace como parte de un proceso mayor de participación ciudadana. Su gesta forma parte de un proceso y de una voluntad social. En 1979 se crea la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo, organización de la que saldrían luego los líderes que después conducirían los destinos de la municipalidad.

Años más tarde se crea el movimiento Unidad Campesino Popular, fuerza política que en 1993 obtiene el triunfo en las elecciones municipales, dando inicio a un gobierno municipal participativo, opuesto al carácter excluyente que le habían dado los hacendados.

Ese carácter participativo se expresa de menos a más. Limatambo aprende de otras experiencias, pero se basa principalmente en sus propias tradiciones y en su propia cultura. El trabajo cooperativo, comunal, las relaciones de solidaridad, son los valores que pone de manifiesto.

¹ Resumido en base al texto de Enrique Quedena. Democracia participativa en los andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú. OXFAM-GB, REMURPE, CICDA. Lima-Perú.

Nada más acceder al gobierno municipal, el alcalde y regidores promueven y crean espacios de participación en el que las propuestas de las autoridades políticas son sometidas a consultas en asambleas populares. En estas asambleas los campesinos y campesinas pueden también presentar sus propuestas. Antes, la municipalidad era el espacio negado a los campesinos y campesinas

En Limatambo se crea el Consejo Comunal y Vecinal, que es un mecanismo que debía permitir la concertación sobre los grandes temas entre la municipalidad y la población. Este Consejo sesionaba mensualmente, tomaba acuerdos y asumía responsabilidades.

En tanto espacio de discusión, en el CCV se ventilaban las necesidades concretas de la población y se tomaban acuerdos de supervisión de las acciones y los resultados. Las facultades que esta instancia tenía eran las de planear, gestionar y fiscalizar.

Como parte de sus atribuciones de planeamiento y a través de un proceso pedagógico, se comienza haciendo un diagnóstico participativo de los problemas y de su orden de importancia. Con esa base, los campesinos y vecinos, en su inmensa mayoría quechua hablantes, elaboran su plan de desarrollo y sus planes operativos. Y, sobre la base de esos planes, los delegados deciden las obras que la municipalidad deberá ejecutar, elaborando así su presupuesto participativo.

Los ejes de desarrollo de Limatambo son cinco: infraestructura, servicios, eje vial, turismo y el eje productivo.

El eje vial tiene como objetivo lograr una adecuada integración vial de las comunidades con el centro urbano, con la finalidad de facilitar los procesos de integración social y económica en el distrito.

Con el eje referido a los servicios se busca lograr el acceso de la población en general a los servicios básicos que mejoren sus condiciones de vida.

A nivel del eje de infraestructura se ha concentrado en atender las necesidades de infraestructura educativa y de salud, así como en habilitar el equipamiento en la capital para servir a todo el ámbito distrital.

El eje turístico busca el impulso del turismo social y de aventura en el distrito. Por otro lado, se explora la mejor utilización del turismo cusqueño.

Mejorar las condiciones de la infraestructura de producción agrícola y, en perspectiva, afrontar otros aspectos más complejos de la problemática misma, de una manera integral, es la parte referida al eje del desarrollo productivo.

El segundo nivel es el de la gestión. El Consejo de Coordinación Vecinal abre la posibilidad de intervenir en la concreción de los acuerdos. Si bien el CCV no es precisamente una instancia ejecutora, se involucra en este aspecto a la hora de definirse las modalidades de ejecución. El CCV puede entonces establecer mandatos que fijen como titular de la gestión a la municipalidad; mecanismos mixtos, con participación de delegados de la población, lo que supone formas de cogestión, o mandatos de delegación de responsabilidades en las organizaciones de la sociedad civil, planteando de ese modo un marco para la cogestión.

Por último, en el nivel de la fiscalización, la población participa para garantizar la transparencia de las autoridades en lo que concierne a los asuntos económicos. A través de un sistema de tarjetas se puede controlar públicamente cualquier gestión administrativa, como la ejecución de una obra física. Este registro se lleva a cabo en tres tarjetas: una de la comunidad involucrada en la obra, otra de la municipalidad y la tercera del CCV. De esta manera se garantiza la transparencia y se evita las adulteraciones en su registro.

La fiscalización también se entiende como el seguimiento de la ejecución de las obras. Una vez que una obra ha sido seleccionada por una asamblea comunal, y aprobada después de la asamblea del CCV, se nombra un comité de obras para cogestionarla. Para ello sus integrantes utilizan las tarjetas que registran los pedidos, las compras y las salidas, y son los encargados de firmarlos como señal de conformidad. Cada tres meses estos comités de obras rinden cuentas sobre su gestión al CCV.

LA EXPERIENCIA DE SANTO DOMINGO, PIURA ²

Ubicada en la provincia de Morropón, en la sierra del departamento de Piura, se encuentra el distrito de Santo Domingo, conformado por ocho zonas que agrupan unos 39 caseríos. Santo Domingo cuenta con una población aproximada de 9 mil habitantes, de los cuales el 89 % es rural.

La voluntad política del alcalde Carlos López y de la gestión municipal, impulsan la elaboración de un plan estratégico para promover el desarrollo local. Este proceso supuso la elaboración de diagnósticos rurales participativos y la formulación de planes de acción zonales.

A su vez, este proceso significó el diseño de una metodología participativa. Para ello se convocaron talleres de planeamiento estratégico, talleres del plan operativo concertado, talleres de identificación de proyectos y actividades y taller de presentación del plan de desarrollo. Todo ello en un proceso aproximado de 9 meses.

Como producto de dicho proceso, Santo Domingo definió su visión de futuro, así: La población de Santo Domingo al 2010 ha mejorado su calidad de vida basada en su producción agropecuaria competitiva y ecológica, con una infraestructura vial sostenible, con servicios básicos, educación y salud eficientes, y su gobierno local, instituciones y organizaciones de base fortalecidas.

² Enrique Quedena. Op.cit.

Esta visión de futuro considera 5 ejes estratégicos:

- 1.- El eje del desarrollo agropecuario, en el que se busca que los productores de Santo Domingo hayan mejorado su producción y productividad agropecuaria, aplicando técnicas agro-ecológicas y de manejo empresarial que contribuyan a mejorar la calidad de vida.
- 2.- El eje de educación, cultura, deporte y recreación, a fin de promover una educación de calidad en ambientes adecuados, orientada a la formación humanística y espiritual, y al desarrollo de las capacidades técnicas y productivas, basada en un currículo diversificado local que les permita insertarse adecuadamente en los procesos de desarrollo regional y nacional.
- 3.- El eje de salud y saneamiento ambiental, que consiste en que su población sea saludable y que para ello este apoyada de un servicio de salud integral concertado, accesible y eficiente.
- 4.- El eje de infraestructura social y desarrollo comunal, que apunta a contar con una infraestructura vial sostenible que integre el distrito, y un adecuado servicio energético, transporte, comunicaciones e infraestructura multisectorial.
- 5.- El eje de fortalecimiento institucional, con el que se pretende que las instituciones y organizaciones de base, con la participación de la población, promuevan y conduzcan en forma concertada el desarrollo del distrito de Santo Domingo.

Al lado de establecer la visión de futuro y los ejes estratégicos, la Municipalidad identificó a los actores e instituciones vinculadas con los quehaceres del distrito y los agrupó de acuerdo a una tipología bien definida, a fin de precisar mejor sus roles y funciones. De ese modo fueron agrupadas organizaciones de carácter productivo, de servicios de producción, de servicios sociales, religiosas, deportivas, administrativas y de control, y de gestión del desarrollo.

Para estar en condiciones de poner en marcha el plan de desarrollo, la gestión municipal considera necesario producir cambios al interior de la municipalidad, de manera que la gestión de dicho plan sea igualmente participativa. Se crea entonces un sistema de planificación y gestión municipal, a través de una serie de órganos como el Comité de Desarrollo y Lucha Contra la Pobreza, las Comisiones Municipales de Concertación y la Secretaría Técnica Municipal.

Hablaremos un poco del Comité de Desarrollo. Este comité se encuentra reconocido por una ordenanza municipal. Lo preside el párroco distrital.

Se trata de la máxima instancia para la coordinación y concertación interinstitucional de políticas y prioridades del desarrollo del distrito, pero al interior de la estructura municipal tiene carácter consultivo.

Los objetivos del comité de desarrollo son cinco:

- 1.- Implementar mecanismos de concertación interinstitucional para el desarrollo integral y sostenible del distrito.
- 2.- Fortalecer la capacidad de gestión institucional del gobierno local, en función del proceso de planificación y gestión concertada del desarrollo.
- 3.- Promover y consolidar el tejido social y la capacidad de gestión de las organizaciones de base.
- 4.- Promover la participación ciudadana y la concertación interinstitucional en los procesos de planificación estratégica del desarrollo, formulación participativa del presupuesto municipal y gestión pública del gobierno local.
- 5.- Promover el desarrollo humano y orientar los esfuerzos interinstitucionales para mejorar las condiciones de vida de la población y buscar la superación progresiva de la pobreza del distrito.

Las decisiones en materia de gastos de inversión son tomadas de manera participativa, teniendo como punto de referencia el plan de desarrollo concertado y los planes de acción zonales. La población decide en qué se deben invertir la totalidad de ingresos municipales. Para ello, la municipalidad informa previamente la cantidad de ingresos que percibe mes a mes.

El proceso del presupuesto participativo se rige en función de seis principios que lo sostienen: 1) el principio de participación, 2) el principio de democracia, 3) el principio de transparencia, 4) el principio de concertación, 5) el principio de visión integradora y 6) el principio de gestión del riesgo.

LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE - BRASIL ³

1.- Antecedentes

La ciudad de Porto Alegre se sitúa en la frontera del Estado Brasileño, sobre una península; junto a la desembocadura del río Guaíba en la laguna de “Los Patos”-la más grande de agua dulce del mundo-. La región metropolitana, formada por veintitrés municipios, posee cerca de 3,5 millones de habitantes.

La historia de la ciudad comienza en el siglo XVIII, cuando, en las márgenes del río o lago, fue construido un pequeño muelle, para favorecer la comunicación con el poblado de Viamao, distanciado a unos 15 km. y que entonces constituía la principal villa de la capitanía (o provincia). De esta función nació el nombre de “Porto de Viamao”.

Con la llegada de cerca de 60 parejas de Azorianos (portugueses de la isla de Azores), pasó a llamarse de “Porto dos Casais” (Puerto de las parejas). En 1793, el poblado fue escogido para ser sede del gobierno de la capitanía, que hasta entonces estaba instalado en Viamao. En 1809, un dictamen elevó al poblado a la condición de villa y el 7 de octubre de 1809, pasó a ser sede del municipio de “Porto Alegre”.

³ Tomado del Módulo de Formación y Capacitación. Plan Concertado de Desarrollo y Presupuesto Participativo. DESCO. Programa Urbano. Lima 2004. P. 205-207.

La plaza de la Matriz, de donde se divisaban magníficas vistas al oeste, norte al sur, hasta hoy constituye el centro de referencia de la Ciudad y del Estado; en esta plaza se localizan las sedes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como también, la catedral o matriz católica, que es la religión profesada por la mayoría de su población. Su pueblo continua amable y hospitalario, protagonista de la situación social local y del país, que históricamente se divide en corrientes a favor o en contra, como faropilhas (desarrapados) o imperialistas, “maragatos” o “chimangos”, gremistas o colorados. Después de 1989, la capital es gobierno por el “Partido de los Trabajadores”.

Organización de la Municipalidad de Porto Alegre

Después de la Constitución del 88, los municipios, estados y el Gobierno central, los ingresos son distribuidos de la siguiente manera: el Gobierno Central se queda con el 52%, los Estados con el 30% y las Municipalidades con alrededor de 17 ó 18%.

A las municipalidades se les asigno una serie de obligaciones, entre ellas: la educación de los niños del primer año hasta el cuarto, las guarderías y dos programas educativos de éstas y el sistema básico de salud. La asistencia social, las obras de infraestructura urbana como calles, rutas y veredas internas, el transporte o sea la gerencia del transporte, y la circulación vial también son responsabilidad de las municipalidades.

Además de lo mencionado, las municipalidades tienen también competencias en la cultura y en la recolección de basura. Para lograr un buen servicio de recojo de basura se implementó dos tipos de tasas: una para domicilios y otra para el comercio y la empresa es la encargada del tratamiento y distribución del agua de la ciudad. La policía civil o la militar sigue siendo responsabilidad del Estado.

Durante los años 80, surgieron una serie de movimientos sociales en todo el país que dieron lugar a agremiaciones partidarias nuevas que lograron ganar algunas alcaldías: Sao Paulo, San Bernardo, Porto Alegre, entre otras.

Brasil tuvo una dictadura militar muy fuertemente durante los 70s y 80s. Su economía se desarrollo en alrededor del 12 al 14 % del PBI de crecimiento lo que ocasionó el fenómeno de la urbanización, la que fue muy violenta.

Según Luciano Brunet para tener una idea de la magnitud de este hecho era imaginarse el siguiente escenario: durante los años 70 había 100 millones de brasileños y alrededor de 70 millones se movilizó de un lugar a otro, de una ciudad a otra ciudad o del campo para la ciudad, etc. Esto ocasionó una urbanización desenfrenada. Ciudades que tenían una infraestructura moderna y bien estructurada en la zona central de pronto se vieron rodeadas de lo que Brasil se llama favelas (acá los llamamos “pueblos jóvenes”).

2.- Características relevantes de participación - Porto Alegre

La historia de Porto Alegre empezó como un acuerdo entre el movimiento vecinal por una parte y la alcaldía por otra.

La constitución que dice que todo el poder viene del pueblo y es ejercido por él por intermedio de sus representantes. En este marco constitucional, está normado que queda garantizada la participación de la comunidad desde las regiones del municipio en las etapas de elaboración, definición y ejecución del plan anual de la directiva presupuestaria y del presupuesto anual.

Las reglas de cómo se va a distribuir el presupuesto son debatidas cada año. El procedimiento es el siguiente: la gente se reúne, elige delegados, los delegados discuten sus prioridades, después de discutir sus prioridades las entregan a las alcaldías y eligen consejeros en un número menor. Ellos dicen cómo se va a distribuir el presupuesto y después revisan si las reglas para el debate son adecuados.

¿Por qué se hace de esta manera? Por que con frecuencia encontramos una diferencia entre la concepción de los representantes que fueron elegidos a través del proceso electoral para hacer reglas y la de los representantes que participan desde la base para elaborarlas.

Para el consejo de regidores municipales, elaborar el presupuesto es cumplir el reglamento y la población desea autorregularse. Porto Alegre es una ciudad con tradición de auto Organización.

Una definición del presupuesto participativo es que este se da cuando la población conoce o decide sobre el presupuesto anual de Municipalidad de forma directa en encuentros por región o por tema.

3.- Problemas

En Brasil existe lo que se llama el Pacto Federativo, que ésta bien establecido en la constitución. En este pacto, se sabe qué le toca a quien en términos de obligaciones, pero en términos de presupuesto, hay problemas porque en general hay una tendencia a endosar a las municipalidades una serie de obligaciones sin una correspondencia presupuestal.

4.- Resultados del proceso participativo

Después del debate entre el gobierno y el consejo, en el que se discute el presupuesto, un aspecto importante resaltar es la participación de la comunidad. Hay más de 200 mil personas y centenas de asociaciones que ya participaron. Además se han logrado cambios en el perfil de la defensa pública desde el punto de vista social, educación y saneamiento. Se tenía una tradición de que los barrios más ricos eran los que contaban con más servicios y de mejor calidad, pero hay ahora una distribución más justa y equitativa. La participación de los ciudadanos en el proceso, ha permitido recuperar su ciudad.

Porto Alegre posee varias nominaciones que la destacan en el Brasil:

- « Capital con mejor IDH (Índice de Desarrollo Humano) del Brasil, por la ONU.
- « Capital del Mercosul.
- « Mejor local para intervenir, conforme Trevisan Consultores.
- « Ciudad más arborizada del Brasil, con más de 700 plazas, 2 reservas biológicas y 7 parques urbanos.
- « Detentora de la mayor zona rural entre las capitales brasileñas. Sino para la identidad de la comunidad en general.

LA EXPERIENCIA DE VILLA EL SALVADOR ⁴

1.- Antecedentes

Villa el Salvador es uno de los distritos más populares del Perú. Se crea basándose en planificación Local. Desde sus orígenes, el distrito tuvo rasgos particulares que explican muchas de las dinámicas organizativas y de aprobación del espacio que se dieron en su interior durante los últimos 32 años.

El surgimiento de Villa el Salvador (VES) en 1971, fue el resultado de una reubicación de pobladores, realizada por el gobierno Militar de Velasco, terrenos que fueron habilitados para albergar a las familias invasoras y a otras, en condiciones similares, también necesitadas de vivienda. Como parte de la política estatal de entonces, se planificó desde el inicio la ocupación del espacio en función a un diseño integral e inspirado en una propuesta autogestionaria. Así se sentaron las bases para la organización de la población que se trasladó en función a un esquema representativo que tenía como unidad mínima la “manzana” luego el grupo residencial y finalmente todo el barrio. Este diseño de la estructura urbana de VES favoreció el modelo organizativo inicial y la lógica territorial ha continuado siendo muy importante en la vida del barrio hasta ahora, no solo para las organizaciones sociales existentes, sino para la identidad de la comunidad en general.

Planificación, desarrollo y Presupuesto Participativo en Villa el Salvador

La distribución presupuestal en el caso de Perú es la siguiente manera:74% Gobierno Central, 22% Región y 14% Municipios (Provincial y Distrital). Las últimas administraciones municipales es un dato importante de la historia reciente que ayuda a comprender el afianzamiento de la municipalidad como actor público por excelencia en VES.

En la última etapa de la gestión municipal anterior, se inició el proceso de concertación para formular el nuevo Plan Integral de Desarrollo Local, el tercero en la historia de VES. Entonces se planteo definirlo en función a tres ejes centrales como ideas fuer-

⁴ Op. Cit. Módulo de Formación y Capacitación. P. 208-210-

zas: distrito productivo, comunidad solidaria y ciudad saludable. A diferencia del plan anterior, esta vez el objeto central fue impulsar un proceso participativo, en el que las organizaciones sociales, las instituciones locales y la comunidad en general intervengan en la elaboración y gestión del plan.

El plan integral de desarrollo de VES se define como un proceso de Planificación Local que se implementa de las iniciativas de los distintos actores locales. Estas iniciativas se canalizan a través de espacios de participación de la comunidad institucionalizada. El líder de este proceso es el Gobierno Local: lo conduce y preside. El principal instrumento de gestión es la concertación, herramienta estratégica que debe permitir articular esfuerzos y construir alianzas entre distritos actores.

El presupuesto participativo es un instrumento del Plan Integral de Desarrollo. En los dos primeros años de ejecución del Presupuesto Participativo de VES el monto total asignado fue de 2 millones anuales de soles (US\$ 570,000) aunque representa una inversión de 1.75 dólares por persona, constituye el treinta por ciento del presupuesto anual de inversiones del Fondo de Compensación Municipal (transferencia del Gobierno Central).

Es claro para el conjunto de los actores que Plan y Presupuesto deben ir de la mano, y por eso, se buscó que en el segundo año se priorizara los gastos de inversión en función a los Objetivos Estratégicos del Plan a nivel de los 8 sectores en que se dividió el distrito para efectos del Presupuesto participativo.

2.- Características relevantes de la participación - Villa El Salvador

Desde su creación, el distrito siempre ha contado con un plan Integral de Desarrollo. El primer plan Distrital fue elaborado en 1973 organizando el uso del suelo desde una concepción de ciudad autogestionaria: zona de uso residencial, zona industrial y zona agropecuaria, división que se mantiene actualmente. Diez años después, en los ochenta, el primer plan fue actualizado por

iniciativa del gobierno local de entonces. Hoy en día Villa el Salvador es una ciudad popular en proceso de consolidación, que se caracteriza por su gran diversidad.

Desde el punto de vista de la densidad poblacional, el tejido social, de la estructura política y de su dinámica económica, la organización barrial ya no responde a una forma social homogénea basada en la necesidad de obtener un terreno para vivienda, luchar y negociar por servicios sociales básicos. Las estrategias individuales (a escala familiar) y colectivas (organizaciones vecinales) se basaron durante años en la autoconstrucción de la vivienda y la autourbanización de la ciudad. Actualmente VES posee un conjunto de proyectos importante en marcha, uno de los cuales es el parque industrial. A través de sus más de 1000 micro, pequeñas y medianas empresas y comercios constituidos, produce bienes e insumos para los consumidores y la industria nacional generado alrededor de 12 mil puestos de trabajo, principal aporte al desarrollo de Villa el Salvador.

3.- Problemas

Con más de 300 mil habitantes, el distrito presenta un tejido social mucho más complejo que aquel de los setenta y principios de los ochenta. A una estructura centralizada basada en el agrupamiento territorial, le ha seguido una explosión de asociaciones y organizaciones que responden a las nuevas demandas e intereses de los pobladores, aunque de forma dispersa. A medida que la ciudad se ha desarrollado, se han multiplicado y diversificado las necesidades e intereses de los habitantes.

Existen varias dificultades en el proceso de Planificación y Presupuesto Participativo, y ciertas tareas pendientes aún no resueltas. Las más importantes son tres: La culminación del documento final del Plan. a) Desarrollar lineamientos de políticas, planes y proyectos por sectores sería de suma utilidad al proceso, b) La constitución del Comité de Desarrollo de Gestión Distrital del Plan, esto contribuirá a la conducción del proceso y, c) la articulación entre los Comité de Desarrollo Territorial y las Mesas Temáticas, labor fundamental si queremos que un proceso sea sostenible.

4.-Algunos resultados de la participación en el proceso

« El proceso del presupuesto participativo ha contribuido a dinamizar la organización comunal, con el objetivo mayor de ir for-

taleciendo el tejido social del distrito. En la toma de decisiones se ha buscado potenciar a los actores locales, promoviendo el rol de los líderes sociales y dirigentes gobernantes.

- « La participación también ha permitido avanzar a la lógica de un acercamiento mayor entre el Gobierno Local y los Ciudadanos. La participación de la población en la toma de decisiones sobre la ejecución de parte del presupuesto municipal en su territorio, se expresa en las responsabilidades compartidas y en el dialogo más constante en torno al Desarrollo integral de cada territorio o sector de VES.
- « Este acercamiento se ha dado principalmente entre los técnicos de la municipalidad y los dirigentes de los sectores territoriales. La promoción de la ciudadanía, generó mecanismos de vigilancia ciudadana para la fiscalización de las obras, en algunos sectores territoriales se logró la participación constante de las Juntas Directivas y los Comité de Gestión en la ejecución de las obras y posteriormente, en la evaluación y rendición de cuentas.
- « Se ha avanzado en la construcción de alianzas, como estrategias para aquellos actores locales, no necesariamente representativos de los sectores territoriales, participan en la priorización del presupuesto. En esta lógica se ha movilizadado cerca de 200 dirigentes y 5000 vecinos en el primer año de ejecución del Presupuesto participativo. Se evidencian algunos cambios cualitativos en los discursos de los dirigentes: de la protesta a la propuesta.
- « La ejecución del presupuesto participativo, demandó en el camino a mejorar las capacidades y competencias en la elaboración y manejo de proyectos de desarrollo. También se logró adquirir mejores conocimientos en torno a los procedimientos para ejecutar obras en los territorios.

Esta participación en el proceso ha permitido que:

- « Los actores locales se movilizan.
- « La toma de decisiones se realice de manera más transparente y responsable.
- « La población, luego de varios años de inactivismo político, ha aceptado nuevas formas de participación, como son los talleres, cónclaves, etc. y están dispuestos a aceptar nuevos mecanismos de mediación política.
- « Se genere un proceso de aprendizaje, aunque muy lento todavía, que permita pasar del dirigente demandante al dirigente que

gobierna su ciudad.

- « Un logro significativo, el segundo año de implementación del Presupuesto Participativo fue avanzar en la institucionalización del proceso, con la aprobación y publicación de una ordenanza del Plan y el Presupuesto Participativo y su reglamento. Esto ha permitido ordenar las fases del proceso y establecer de una manera más clara el rol de los actores en los espacios de participación y concertación.

5. Casos

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre / Brasil ⁵

Ing. Luciano Brunet / Oficina coordinadora del Presupuesto Participativo de la Prefectura de Porto Alegre

Empezaré hablando sobre cómo se organizan en Brasil las municipalidades y los distintos niveles de gobierno. Brasil es un país muy grande y tiene tres niveles donde se puede trabajar el presupuesto. La capital queda en Brasilia, tenemos –en un primer nivel– dos poderes legislativos: el Senado y la Cámara Federal.

En el segundo nivel están los Estados, cada uno de ellos tiene un Gobernador y una Asamblea Estatal que es elegida por los habitantes del Estado. La Asamblea es variable en su número de miembros y está en función a la población.

Finalmente tenemos a las Municipalidades y lo que hay abajo –los barrios– son informales, es decir que no tienen presupuesto ni representación.

En resumen tenemos: los Municipios, los Estados y el Gobierno Central. Después de la Constitución del 88 la distribución de la recaudación de los tributos fue de la siguiente manera: el Gobierno Central se queda con el 52%, los Estados con el 30% y las Municipalidades con alrededor del 17 ó 18 %.

La Constitución del 88 definió las competencias del Gobierno Central, la de los Estados y el de las Municipalidades. A las Municipalidades se les asignó una serie de obligaciones, como por ejemplo la educación de los niños desde el primer has-

⁵ Luciano Brunet. Presentación de la experiencia de Porto Alegre. Relatorias I Encuentro Internacional Presupuesto Participativo. Programa de Gestión Urbana, Coordinación para América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador. P. 8-14.

ta el cuarto año, desde el cuarto año hasta el octavo la comparte con el Estado; también son responsables de los niños de 0 a 6 años, de las guarderías y de los programas educativos de éstas y, desde hace poco tiempo, también del sistema básico de la salud, antes lo era el Gobierno Central. La asistencia social, las obras de infraestructura urbana como calles, rutas y veredas internas, el transporte, o sea la gerencia del transporte, y la circulación vial también son responsabilidad de las Municipalidades.

Además de lo mencionado, las Municipalidades tienen también competencia en la cultura, en la recolección de basura y otras actividades más. Sin embargo, la policía civil o la militar es responsabilidad del Estado.

Lo que llamamos pacto federativo en nuestro país está bien establecido en la Constitución, se sabe qué le toca a quién en términos de obligaciones, pero en términos de presupuesto una serie de obligaciones si una correspondencia presupuestal.

Respecto de los tributos, tenemos prácticamente 16 ó 17 tributos importantes. Las Municipalidades pueden recaudar tres tributos en Brasil: un tributo sobre predios y la tierra, el impuesto predial y territorial urbano; la tasa sobre servicios de cualquier naturaleza (por ejemplo una peluquería, una escuela, una oficina de abogados, ellos pagan un impuesto o una tasa sobre lo que facturan). El tercero es un tributo sobre la venta de inmuebles. Este último punto es interesante. Si uno muere dejando herencia, la tasa de impuesto la recauda el Estado, pero si uno vende la propiedad la tasa de impuesto le corresponde a la Municipalidad.

Desde un punto de vista de autonomía presupuestal, cuanto más grande sea una ciudad, la Municipalidad va a recaudar más por predios porque hay más casa, la zona urbana es grande y la campesina o rural pequeña. También la recaudación por los servicios que brinda es mayor. Las Municipalidades como Porto Alegre, Santo André, son municipalidades grandes y por eso logran una autonomía presupuestal alta. En Porto Alegre cerca del 52% de nuestro presupuesto proviene de lo que recaudamos por tributos propios y el 48% restante de lo que llamamos transferencias constitucionales.

Estas transferencias provienen:

1. De los Estados y es proporcional a la contribución de cada Municipal en el comercio. Es la que viene del IBA (IGV) y es proporcional a la contribución de cada ciudad en la formación del IGV (25% del IGV retorna a las Municipalidades).
2. La que viene del fondo de participación de las Municipalidades, que es una tasa proporcional a cuánto está industrializada una Municipal, es decir, hay un tributo sobre productos industrializados que es cobrado por la Nación y le devuelve proporcionalmente a ello una parte a la Municipalidad de la que provino el tributo.

En términos generales es la presentación de mi ciudad. Es una ciudad relativamente rica para los padrones brasileños. Tenemos una superficie como de 50,000 hectáreas, muy grande. La ciudad empezó como un puerto, no de mar sino de río o de lago y tiene actualmente una población aproximada de 1 300 000 habitantes. Sus principales actividades por ser una capital de un Estado son prácticamente de servicios y comercio. Retornemos un momento a los impuestos sobre los servicios que es muy importante en la tributación de mi ciudad, tenemos un PBI que calculamos (haciendo una paridad con el dólar de 1.8 Reales) de cerca de 5,5 millones de dólares. Tenemos 27 Municipalidades en el que llamamos como urbano de la ciudad, que congrega más o menos a 3,5 millones de personas, un poco más de la cantidad de gente que tiene el Uruguay.

Me pidieron una definición del presupuesto participativo: este se da cuando la población conoce y decide sobre el presupuesto anual de la Municipalidad de forma directa en encuentros por región y por tema.

Durante los años 80, en Brasil, un poco contra la corriente del resto del mundo, luchamos en elecciones directas por la democracia, en contra de la dictadura que teníamos. Esto proporcionó que surgieran una aserie de movimientos sociales en todo el país que dieron lugar a agremiaciones partidarias nuevas que lograron ganar algunas alcaldías: Sao Paulo, San Bernardo, Porto Alegre entre otras.

Cuando ganamos la Alcaldía de Sao Paulo éramos muy jóvenes; nos apoyaban gremios como el Partido de los Trabajadores, que era el más conocido. Cuando llegamos al poder sabíamos muy poco de administración pública, no conocíamos casi nada, fue como una aventura.

Ahora las elecciones para las Municipalidades que tienen más de 200 mil electores se tienen que hacer en lo que llamamos 2 turnos, 2 rondas o 2 vueltas. En una primera vuelta participaban en la elección todos los que desean y pueden ser candidatos. En la segunda vuelta solo intervienen los dos candidatos más votados en la primera vuelta.

Cuando ganamos en el 88 no existía esta mecánica electoral y nosotros ganamos las elecciones, un poco por el voto de protesta de la gente cansada de la política tradicional. Además, quince días antes de las elecciones en que ganamos en las ciudades de Sao Paulo y Porto Alegre, en Río de Janeiro los obreros ocuparon una importante planta siderúrgica y el Gobierno Central llamó al ejército para desalojarlos, cuatro obreros murieron en esta acción. Esto causó una conmoción muy fuerte en el país y ésta se reflejó en las elecciones. La gente buscó algo nuevo y ahí estábamos nosotros. En verdad logramos el 32% de los votos y fue impresionante porque así ocurrió en Sao Paulo y en otros lugares, solo un poco más de un tercio de los votos; pero como no había dos vueltas ganamos la Municipalidad porque los otros estaban divididos y se quedaron con muy pocos votos. Les cuento esto porque el 32% no es mayoría, teníamos un 68% de electores que no había votado por nuestra propuesta ¿qué debíamos hacer?.

Brasil tuvo una dictadura militar muy fuerte durante los años 70 y 80, pero ocurrió lo que se llamó el milagro brasileño, en el 72 desarrolló su economía en alrededor del 12 al 14% del PBI de crecimiento lo que ocasionó el fenómeno de la urbanización, la que fue muy violenta. Para que tengan una idea de la magnitud de este hecho traten de imaginarse el siguiente escenario: Durante los años 70 había 100 millones de brasileños y alrededor de 70 millones se movilizó de un lugar a otro, de una ciudad a otra ciudad o del campo para la ciudad, etc. Esto ocasionó una urbanización desenfrenada. Ciudades que tenían una infraestructura moderna y bien estructurada en la zona central de pronto se vieron rodeadas de lo que nosotros llamamos favelas, acá se llama pueblos jóvenes, lo que es una sutileza.

Este es un fenómeno interesante porque los que vivían en estas zonas de la periferia se organizaban como vecinos e iban a las alcaldías a cobrar y a pedir la infraestructura urbana. Es bueno que sepan cómo pasamos los dos primeros años en la alcaldía, el primero gastamos el 98% en pagar al personal, a los funcionarios de alcaldía, pero también teníamos una deuda del 12% del presupuesto general para pagar por el pasado y deben tratar de imaginarse cómo era, nosotros en esa época estábamos aislados, no querían pagarnos. Decimos entonces, hacer uso de un mecanismo legal que estaba establecido en las normas de la ciudad que permitía la participación de los ciudadanos organizados por regiones. Las regiones eran 4: la Norte, la Sur, la Centro y la Este. Con esta división fuimos a la calle a convocar reuniones públicas y a decirles que no teníamos dinero, pero que teníamos una propuesta de cambios de tributación, la misma que fuimos explicando.

Una de estas reformas era lo que llamábamos en general: justicia tributaria. Una característica de nuestros países latinoamericanos es que el pago de los tributos afecta mucho más, proporcionalmente a los pobres, que a los ricos. Cuando los tributos son aplicados así, se tornan regresivos, típicamente regresivos. Por ejemplo el IGV, si yo gano 100 dólares y voy a una tienda y compro algo, voy a tener que pagar un impuesto que es un porcentaje sobre el precio y eso va a significar algo de mi renta; si yo ganase 200 dólares y voy a la misma tienda, compro el mismo artículo y pago el mismo precio, estoy pagando por tanto el mismo impuesto, pero la cantidad que los pobres pagan con este tipo de tasa es relativamente mucho mayor sobre su renta y eso no es justo.

La solución estaba en transformar estos tributos en otros en los que se pudiera practicar una justicia tributaria. Se propuso que el impuesto predial fuese cobrado tomando como base la valorización promedio de la región fiscal. Si dividíamos a la ciudad en varias regiones fiscales, entonces, cuanto más valor tenía la región, mayor la alícuota; es así que partimos desde 0,2. del valor hasta 1,2. estas tasas fueron producto de un debate.

El año pasado, la Justicia Nacional emitió una sentencia a este respecto, fue considerado ilegal; pero, recientemente en el Congreso Federal, se ha aprobado que sí se pueden hacer escalonados los tributos, esa fue nuestra primera propuesta. Otro planteamiento fue respecto a la basura. Hay diferencia en la cantidad de basura generada por un individuo en su domicilio y aquella pro-

ducida por un comerciante en su tienda o en un establecimiento comercial o en una industria, en éstos la cantidad de basura producida es mucho mayor, los servicios que se deben prestar a las empresas son mucho mayores. Establecidos entonces dos tipos de tasas: una para domicilios y otra para el comercio y empresas, las llamamos tasa domiciliaria y tasa comercial. Lo mismo hicimos con el agua, debo aclarar que la Municipalidad es la encargada del tratamiento y distribución del agua de la ciudad.

La gente que iba a estas reuniones eran los vecinos y las propuestas que hicimos les agradaron y acordaron ir al Consejo Oficial a apoyar estas iniciativas, pero pusieron como condición que luego ellos iban a intervenir en discutir cómo se iba a gastar el dinero.

Así empezó nuestra historia, entre un acuerdo entre el movimiento vecinal por una parte y la alcaldía por otra. También revisamos el marco legal, siempre se debe tener un marco normativo de referencia. Nosotros teníamos dos, el primero es nuestra Constitución que dice que todo el poder viene del pueblo y es ejercido por él por intermedio de sus representantes, no sé qué dice la Constitución del Perú.

Además, en nuestra ciudad, como una interpretación de este marco constitucional, está normado que queda garantizada la participación de la comunidad desde las regiones del municipio en las etapas de elaboración, definición y ejecución del plan anual de las directivas presupuestarias y del presupuesto anual. Este marco normativo nos permitiría, en nuestra ciudad, no solo trabajar con los representantes sino que podíamos trabajar con otros estamentos que, además eran representativos.

Las reglas de cómo se va a distribuir el presupuesto son debatidas cada año. El procedimiento es el siguiente: la gente se reúne, elige delegados, los delegados discuten sus prioridades, después de discutir sus prioridades las entregan a la alcaldía y eligen consejeros en un número menor. Ellos deciden como se va a distribuir el presupuesto y después revisan si las reglas para el debate del presupuesto son adecuadas. ¿Por qué lo hacemos de esta manera? Por que con frecuencia encontramos una diferencia entre la concepción de los representantes que fueron elegidos a través del proceso electoral para hacer reglas y la

de los representantes que participan desde la base para elaborarlas. Para el Consejo de Regidores Municipal elaborar el presupuesto es cumplir el reglamento y la población desea autorregularse, Porto Alegre es una ciudad con tradición de auto organización.

Un presupuesto se elabora teniendo en cuenta muchos aspectos, por ello lo hacemos considerando tres grandes aspectos o bases. Una primera base, que llamamos regional, fue fruto de la división de la ciudad en regiones, la segunda es una base temática (6 temas relacionados a las competencias municipales) y la tercera es una base institucional.

A partir de 1994 aplicamos lo que llamamos una base temática, o sea la discusión por temas, por ejemplo, desarrollo económico. Hay propuestas que son importantes para la ciudad, pero difícilmente la reunión de los vecinos de una Reunión individual la van a considerar prioritaria, por ejemplo un hospital general, en estos casos la base temática será una propuesta del segundo indicador de planteamiento, donde el mismo vecino o la reunión regional o la alcaldía puede proponerlo. Estos vienen a formar las tres grandes bases del presupuesto participativo.

Además de esta base regional, trabajamos una que llamamos base temática, que en verdad abarca seis temas, todos de responsabilidad de la Municipalidad, o sea temas sobre los que la Municipalidad tiene que dar cuenta constitucionalmente o por tradición. Los temas o rubros son: transporte y circulación, este incluye lo relativo a rutas o calles que pasan por varias regiones; salud y asistencia social; educación y deporte; esparcimiento, cultura; desarrollo económico y tributación.

Acá discutimos los problemas generales de vivienda, los de basura, los de medio ambiente, los de desarrollo económico. Por ejemplo, fue un logro importante cuando como consecuencia de las reuniones de debate sobre desarrollo económico logramos juntar a todos los PYMES en un forum, de esta plenaria surgió como una propuesta de los pequeños empresarios respecto de las grandes empresas. Ellos plantearon que las grandes empresas, además de generar problemas de impacto ambiental, también lo hacían de lo económico y por ellos se debía cobrar a las grandes empresas impuestos compensatorios por lo que podían oca-

sionar su presencia; por ejemplo, el grupo CAGEFUG, que es un grupo de mercado que se ha instalado en una región, desde el punto de vista del empleo genera problemas importantes, en un primer momento constituyó un gran aporte de capital para la ciudad, fomentó el empleo, etc., pero después, en una segunda etapa, si impacto fue negativo.

Se los voy a explicar con un ejemplo, ¿cuál puede ser el efecto d un supermercado sobre el pequeño comercio local? Cuando llega la empresa para construirlo está perfecto porque emplea mucha gente, pero después ya no requiere de obreros de construcción y el número de empleados para la venta es mucho menor que el que tenían las pequeñas tiendas que habían ahí, este debate salió del forum, no de la plenaria de desarrollo económico.

Voy a comentar a continuación acerca de la cronología de la elaboración del presupuesto participativo:

Primera Ronda de asambleas:

Durante los meses de marzo y abril 16 regiones hacen 21 reuniones y otras 6 hacen 22 y además se llevan a cabo 6 plenarias temáticas. Hacemos una primera que llamamos de ronda, región por región y temática por temática, una asamblea general a la que cualquier vecino puede ir.

En esta primera ronda hacemos una rendición de cuentas del año anterior, de lo que se hizo, de lo que se debió haber hecho y no se hizo y por qué se retrasó. Al final de esta rendición de cuentas puede haber una felicitación o un llamado de atención. Después se presenta el plan de inversiones del año, región por región de la ciudad y temática por temática, cuales son las obras y cuanto va a costar hacerlas, esto último es solo una previsión.

Finalmente, presentaremos los criterios de los métodos de trabajo. Como no se puede llevar a cabo permanentemente una reunión con tanta gente, se eligen delegados. Cada diez personas presentes eligen un delegado y ellos son los encargados de debatir las prioridades que luego son discutidas en rondas que llamamos intermedias.

Rondas intermedias de asambleas

Son encuentros en donde la alcaldía no interviene en forma directa, son solo funcionarios que trabajan en la coordinación para hacer el presupuesto, técnicos de obras, técnicos en educación, son encuentros en todas las regiones sin la participación del gobierno. Esta es la verdadera democracia, porque la gente hace centenas de reuniones y en esas reuniones debatimos un punto y se eligen dos cosas:

Primero, a partir de una lista de temas predeterminados que son: cultura, deporte, pavimento, alcantarillado, asistencia social, desarrollo económico, hoy son doce temas, los grupos eligen su prioridad. Y, segundo, adentro, en la asamblea, los representantes plantean los problemas de sus regiones y además debaten sobre una lista común a ellas. Luego de esta ronda de asambleas se pasa del nivel micro, del de la mayor democracia a una segunda ronda de asambleas.

Segunda ronda de asambleas

En estos encuentros las regiones entregan sus prioridades por temas y por las obras que quieren que se lleven a cabo. El gobierno tiene la obligación en este momento de hacer una previsión. Se analiza la posible recaudación, los gastos de personal y el gasto fijo como mantenimiento, pago de las tasa y otros; luego podemos decir cuánto nos puede sobrar para inversiones. Así se hace el estimado de recaudación y de gasto, es una previsión. Finalmente tenemos que hacer el presupuesto general.

Pasamos a una zona donde no trabajamos más con tantos delegados, se limita a dos delegados de cada región, los llamamos consejeros, dos titulares y dos suplentes y también dos por cada tema, de las seis temáticas.

El Consejo está constituido por 32 titulares por la región, 2 por temática y aquí se queda el representante de la unión de asociación de vecinos de la ciudad, el representante gremial de los funcionarios de la municipalidad (es importante porque tienen que ver también por sus ingresos) y 2 miembros del gobierno que no tienen derecho a voto, solamente pueden coordinar el proceso, yo soy uno de ellos.

El gobierno, después que tiene los indicadores de planeamiento y la temática que proviene de las regiones, lleva a cabo un debate interno y elabora la propuesta presupuestaria o de ley y las discute con el Consejo al que me referí anteriormente.

Este Consejo tiene características muy importantes que olvidé mencionar: Primero, es que su participación es voluntaria, es decir, el consejero no es remunerado y esto quiero recalcarlo, si quiere serlo su región o la asociación de vecinos sería la que tendría que aprobar que así sea y ellos serían los responsables de pagarle y eso no ocurre, pero definitivamente no va a ser dependiente de la municipalidad y por lo tanto puede expresarse libremente como representante que es. Segundo, el mandato de este consejero es un mandato revocable por los delegados que fueron elegidos en la primera asamblea. Y, tercero, uno puede ser elegido consejero por dos años consecutivos luego tiene que ser otra persona y solo después de un año puede volver a ser elegido, hacemos esto para evitar liderazgos eternos.

Después del debate entre el Gobierno y el Concejo, en el que discutimos el presupuesto, describimos los detalles, discutimos las metas, evaluamos si aquellas que nos trazamos para ese año las logramos o no y si los criterios que aplicamos fueron adecuados; entonces hay un plazo para que pueda discutirse eso con los foros, de revisar y hacer un nuevo cuaderno de reglas.

Voy a mencionar algunos resultados que hemos logrado aplicando esta metodología: tenemos hoy una alfabetización del 97% basada en la población escolar, con la recolección de basura, a la que llamamos recolección de lichio, hemos logrado llegar al 100% de la ciudad y con programas muy interesantes, como aquellos dirigidos a las favelas.

Tenemos algunos servicios muy específicos, como, por ejemplo, aquel en que, previa coordinación con los líderes comunitarios, una vez al mes la gente pone en la calle todo lo que quiere deshacerse y ese día pasa un camión y lo recoge, eso es solamente posible por la participación de la comunidad.

Un aspecto importante que resaltar es la participación de la comunidad. Tenemos más de 200 mil personas y centenas de asociaciones que ya participaron. Además, se han logrado cambios en el perfil de la defensa pública desde el punto de vista social,

en la salud, educación y saneamiento. Se tenía una tradición de que los barrios más ricos eran los que contaban con más servicios y de mejor calidad, pero ahora hay una distribución más justa y equitativa. Por eso, la participación es muy importante, el proceso participativo de los ciudadanos les ha permitido recuperar la ciudad.

Actualmente estamos tratando de inducir a aplicar el presupuesto participativo al Estado, por supuesto que a la derecha no le va a gustar, estamos convencidos que sería muy conveniente, pero no creo que logremos a corto plazo.

Un aspecto que ustedes en Villa el Salvador han desarrollado es el que la Municipalidad les pueda entregar el desarrollo de una obra, contratando directamente a una asociación de la propia comunidad, beneficiando así a su comunidad al brindarles trabajo; nosotros no podemos hacerlo porque por ley tiene que haber una licitación pública. Estoy tratando de estudiar alternativas que podamos aplicar sobre la base de la experiencia que ustedes tienen.

En relación a la seguridad ciudadana, a la municipalidad le toca muy poco. Recuerden que mencioné que es el Gobierno Central quien paga la policía. Nosotros hicimos convenios con la policía, llegamos al punto de construir algunas cosas, pero si bien la seguridad y la participación ciudadana van de la mano, también requiere del apoyo de la policía. Algunas veces ha habido logros movilizándolo a la comunidad.

6. Bibliografía

2004

Guía para la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo. Programa Pro-Descentralización, PRODES, Consejo Nacional de Descentralización. Lima

Guía para la elaboración de la Ordenanza del Presupuesto Participativo. Programa Pro- Descentralización, PRODES, Consejo Nacional de Descentralización. Lima.

Guía de Criterios para la elaboración de Acciones del Presupuesto Participativo. Programa Pro- Descentralización, PRODES, Consejo Nacional de Descentralización. Lima

2003

Grey Figueroa, Carlos, Guadalupe Hinojosa Ma., Ventura Egoávil, José, Democratizando el Presupuesto Público, CARE, Perú.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dispositivos Legales- Gobiernos Locales, Dirección Nacional de Presupuesto Público, Lima, junio 2003.

Quedena Zambrano, Enrique, Democracia Participativa en los Andes: la experiencia de 4 municipalidades rurales en el Perú, OXFAM-GB, REMURPE, CICDA, Lima.

2001

Relatorías del I Encuentro Internacional del Presupuesto Participativo, Programa de Gestión Urbana, Quito, Ecuador.

2000

Lavolpe Antonio, Capasso Carmelo, Smolje Alejandro, La Gestión Presupuestaria, Macchi Grupo Editor S.A.

1999

Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, N° 27209, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de diciembre de 1999.



PARTNERS *of the* AMERICAS

