



**UNIVERSIDAD NACIONAL
PEDRO RUIZ GALLO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

TESIS:

**“Limitaciones Jurídicas del Comité de Vigilancia para la
ejecución de los Presupuestos participativos 2017 y 2018
de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe”**

PRESENTADO POR:

Bach. Violeta Teresita de Jesus Mendoza Yesquen

AUTOR.

Para optar el Título Profesional de Abogada

Asesor: Dr. Víctor Anacleto Guerrero

Chiclayo – 2019

“LIMITACIONES JURÍDICAS DEL COMITÉ DE VIGILANCIA PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2017 Y 2018 DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE FERREÑAFE”, presentada para optar el Título Profesional de ABOGADO, por:

Bach. Violeta Teresita de Jesús
Mendoza Yesquen

Dr. Víctor Anacleto Guerrero

Aprobado por

Mg. Oscar Vílchez Vélez
Presidente

Dr. Freddy Hernández Rengifo
Secretario

Mg. Leopoldo Yzquierdo Hernández
Vocal

DEDICATORIA

A mi papá Rafael Yesquén, ejemplo de fuerza
y trabajo por enseñarme las primeras letras.
Mis padres Violeta y Gilberto por guiar mi
camino.

A mis queridos docentes de la Facultad de
Derecho y Ciencia Política de la UNPRG. en
especial al Dr. Víctor Anacleto Guerrero, por
aceptar ser mi Maestro y Asesor de la presente
tesis.

Mendoza Yesquén, Violeta Teresita de Jesús

AGRADECIMIENTO

A Dios por su infinita Misericordia.

A mi familia, por su ejemplo de trabajo y unión.

Mendoza Yesquén, Violeta Teresita de Jesús

RESUMEN

La provincia de Ferreñafe, ha venido experimentando problemas que limitan la participación ciudadana, lo que se observa nítidamente en el proceso de formulación y ejecución del presupuesto participativo, habiéndose ensayado diversas y sucesivas estrategias para motivar y comprometer a la ciudadanía incidiendo desde la difusión, la propaganda y la comunicación hasta la asunción de compromisos con los dirigentes vecinales y demás organizaciones sociales, pero siempre los resultados han concluido siendo poco alentadores.

El Comité de Vigilancia, este se encuentra enmarcado en el Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el año 2017 aprobado por Ordenanza 010-2016-CMPF y también en el del año 2018, concorde con la Ley No 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo, el D.S. No 142-2009-EF. El Comité de Vigilancia se circunscribe a dos tareas generales: a) Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo; y b) informar el incumplimiento de los mismos.

La presente Tesis tienen como objetivo: Determinar los aspectos jurídicos no contemplados en la Ley N° 28856 y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF que limitan el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia en los procesos de presupuesto participativo.

Asimismo, en la presente investigación se utilizaron técnicas cualitativas para solicitar información a la Municipalidad Provincial de Ferreñafe sobre ejecución de los procesos de presupuesto participativo 2017 y 2018; haciendo uso de las técnicas cualitativas se realizó una entrevista a 2 miembros integrantes de los Comités de Vigilancia de éstos procesos. Se tiene en cuenta que es una investigación con técnica descriptiva - explicativa y se hizo uso de los procedimientos: deductivo, inductivo, exegético y analítico – sintético.

Se concluye que : Existe un vacío jurídico que no contempla una relación directa y estrecha entre los comités de vigilancia de los procesos de presupuesto participativo de los años fiscales 2017 y 2018, con la Contrataría General de la República, entendiendo que el Sistema Nacional de Control del Perú es único e integral

ABSTRACT

The province of Ferreñafe, has been experiencing problems that limit citizen participation, which is clearly observed in the process of formulation and execution of the participatory budget, having tested several successive strategies to motivate and engage citizens influencing since the dissemination, the Propaganda and communication until the assumption of commitments with neighborhood leaders and other social organizations, but the results have always ended up being very encouraging.

The Monitoring Committee, this is framed in the Regulations of the Participatory Budget Process based on Results of the Provincial Municipality of Ferreñafe for the year 2017 approved by Ordinance 010-2016-CMPF and also in the year 2018, in accordance with the Law No 28056 - Participatory Budget Framework Law, the DS No 142-2009-EF. The Vigilance Committee is limited to two general tasks: a) Monitor compliance with the Participatory Budget agreements; and b) report their breach.

This Thesis aims to: Determine the legal aspects not contemplated in Law No. 28856 and its Regulations by D.S. N ° 142-2009-EF that limit the fulfillment of the functions of the Supervisory Committee in participatory budgeting processes.

Likewise, qualitative techniques were used in this research to request information from the Provincial Municipality of Ferreñafe about the execution of the participatory budgeting processes 2017 and 2018; Using the qualitative techniques, an interview was conducted with 2 members of the Monitoring Committees of these processes. It is taken into account that it is a research with descriptive - explanatory technique and the procedures were used: deductive, inductive, exegetic and analytical - synthetic.

It is concluded that: There is a legal vacuum that does not contemplate a direct and close relationship between the monitoring committees of the participatory budgeting processes of the 2017 and 2018 fiscal years, with the General Contracting Office of the Republic, understanding that the National Control System Peru is unique and integral

INTRODUCCIÓN

En la presente Tesis, se estudia la ejecución del proceso de presupuesto participativo que se da en la Provincia de Ferreñafe del departamento de Lambayeque, a fin de hacer un análisis en busca de contribuir en su mejora, de tal modo que su ejecución sea más transparente y eficiente, sobre todo, participativa. Para lo cual nos hemos planteado que la problemática principal se encuentra en los aspectos jurídicos contemplados en la Ley N° 28856 y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF que limitan el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia en los procesos de presupuesto participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe.

El estudio comprende los siguientes capítulos:

El capítulo I se refiere al análisis del objeto de estudio: donde se analiza la realidad problemática, planteamiento del problema y una alternativa de solución con sus objetivos de investigación.

El capítulo II se refiere al Marco teórico donde se consideran aspectos como la Democracia, la participación ciudadana, la teoría del Presupuesto y los aspectos de la Ley 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo, específicamente los Presupuestos participativos en la Municipalidad Provincial de Ferreñafe en los años 2017 y 2018.

En el capítulo III se refiere a los Resultados obtenidos sobre la encuesta referente a los aspectos jurídicos no contemplados en la Ley 28856 y su reglamento por D.S. 142-2009-EF, los vacíos jurídicos.

Así mismo presento las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

ÍNDICE

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO.....	iv
RESUMEN	v
ABSTRACT	vi
INTRODUCCIÓN	vii
CAPITULO I: ANALISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO	13
1.- Realidad problemática.	13
1.1.- Antecedentes del problema.	13
1.2.- Planteamiento del Problema	15
1.3.- Formulación del problema.....	17
1.4.- Justificación e importancia del estudio.....	17
2.- Objetivos.....	17
2.1.- Objetivo General	17
2.2.- Objetivo Específicos.....	18
3.- Hipótesis.....	18
3.1.- Hipótesis Principal.....	18
3.2.- Hipótesis alternativa.....	18

3.3.- Hipótesis Nula.....	18
4. Variables y operacionalización de las variables.....	19
4.1.- Variable Independiente	19
4.2.- Variable Dependiente.....	19
4.3 Operacionalización de las variables	19
5.-Diseño de contrastación de hipótesis	21
6. Población y Muestra	21
7. Materiales, técnicas e instrumentos de recolección de datos	21
7.2.- Técnicas.....	22
7.2.1 Archivo	22
7.2.2 Fichaje.....	22
Entrevista	22
7.3.- Instrumentos	22
8. Métodos y procedimientos para la recolección de datos.....	23
CAPITULO II: MARCO TEORICO	24
2.1.- ANTECEDENTES.....	24
2.2.- TEORÍAS.....	33
2.2.1.- DE LA DEMOCRACIA	33

2.2.1.1. La Democracia Consensual y Discursiva.	33
a.- Crítica Consensual a la Democracia Liberal.	33
b.- La Democracia Discursiva.	34
c.- El Horizonte de la Democracia Deliberativa.	35
2.2.1.2.- Teoría Crítica y democracia radical.....	35
2.2.1.3.- Teoría Participacionista de la Democracia	36
e. Juicio sobre la Democracia Participativa.....	49
2.2.2.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	50
2.2.3.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ.....	53
2.3.4.- MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ.	57
2.3.5.- TEORÍA DEL PRESUPUESTO.....	60
2.3.- ASPECTOS JURÍDICOS.....	63
2.3.1.- Aspectos jurídicos de la Ley No 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo (LMPP).....	63
2.3.2.- Principios rectores.....	64
2.3.3.- Instancias.....	66
2.3.4.- Fases del Presupuesto Participativo	66

2.3.5.- Los mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo.	67
2.3.6.- Reglamento por D.S N° 142-2009-EF.....	68
2.3.7.- Los presupuestos participativos en la Municipalidad Provincial de Ferreñafe años 2017 y 2018.	69
2.4.- MARCO CONCEPTUAL.....	73
4.1.- Desarrollo.	73
CAPITULO III: RESULTADOS	76
MARCO JURIDICO	79
1. Gobierno Central	79
Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas (Instructivo No 001- 2010- EF/76.01 por Resolución Directoral No 007-2010-EF/76.01): Capítulo III Mecanismos de Vigilancia numerales 1, 2 y 3.....	79
2. Gobierno Local	79
Capítulo IV: Del Comité de Vigilancia.....	79
Artículo 29°, Incisos. a) b) c) d) y e)	79
CAPITULO IV: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	80
CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	82
5.1.- CONCLUSIONES	82

5.2.- RECOMENDACIONES.....	84
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	85
ANEXOS	89
ANEXO 01	90
ANEXO 02	93

CAPITULO I: ANALISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.- Realidad problemática.

1.1.- Antecedentes del problema.

La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 abrió paso a la democracia en todo el mundo y partir de allí se pusieron en boga los regímenes democráticos electorales, empero en los últimos años pareciera que esta democracia se ha estancado dado que no experimenta cambios importantes.

Así pues con el fin de la Guerra Fría y la caída del Estado Interventor aparece el Fenómeno de la Globalización basado en el desarrollo de las telecomunicaciones y la apertura de los mercados, propugnando la sociedad planeta y el ciudadano mundial generando de esta manera los grandes bloques económicos como una nueva forma de configuración mundial, proponiendo legislaciones supra nacionales con carácter vinculante, parlamentos regionales como el Parlamento Europeo o comunidades de naciones como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una manera de asegurar la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Sedaño (2007) considera que, si bien muchos autores coinciden en que la satisfacción con la democracia en nuestro ámbito indoamericano ha mejorado, aún se mantienen elevados los niveles de desconfianza con respecto a ciertas instituciones de este sistema.

Es posible observar un elevado porcentaje de desconfianza ciudadana hacia diversas instituciones como los partidos políticos, el Congreso de la República, el Poder Judicial, los gobiernos locales y la Policía Nacional en el caso peruano, tal como lo corrobora el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en su artículo “baja confianza en las instituciones peruanas afecta el ejercicio de su autoridad”.

Se puede verificar pues que, en nuestros países sudamericanos, la

desconfianza es elevada ante las instituciones públicas y esto a causa de ser generalmente muy débiles para sucumbir rápidamente ante fenómenos que atentan contra su orden democrático como la corrupción, la que también tiende lazos paralelos a la organización internacional, la cual vendría siendo una de las causas que siembran la desconfianza de nuestros ciudadanos.

El diario El Economista de Argentina (2013) señala que para la prestigiosa *Economist Intelligence Unit* (perteneciente al grupo editorial *The Economist*) la democracia está aún lejos de ser un sistema de vigencia universal lo cual se desprende de un estudio que dio a conocer ese mismo año donde los países de Latinoamérica son los más postergados en el ranking de calificación de sus democracias siendo Uruguay y Costa Rica las más avanzadas en esta región.

Por otro lado, la experiencia del presupuesto participativo no es una novedad en América Latina ya que la Prefectura de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, en el Brasil tomó la iniciativa del “osamento participativo” desde el año 1989 en que se asumió esta metodología logrando obtener singulares e importantes éxitos, quedando como un modelo para el resto de los nuestros países.

El Perú, que se ha caracterizado a lo largo de su historia Republicana por una constante desestabilización de sus gobiernos y por las luchas y conflictos permanentes por el poder que interrumpían militar y frecuentemente nacientes y endebles democracias, en los últimos quince años trata de sostener esta nueva etapa democrática recurriendo a diversas estrategias que parten de criterios de Gobernabilidad y Gobernanza modernas y que concluyen en una mayor participación de la ciudadanía en la cosa pública que se materializa en la Mesa de Concertación, el Consejo de Coordinación Local, el Plan de Desarrollo Local y/o Regional Concertado, el Presupuesto Participativo, los comités de vigilancia, los núcleos ejecutores, etc., los cuales vienen cumpliendo un importante aporte a la transparencia y la participación ciudadana pero sin alcanzar hasta el momento los niveles de satisfacción esperados que coincidan o se aproximen a una práctica democrática plena y una participación ciudadana absoluta.

En nuestro país el Presupuesto Participativo Anual es obligatorio para todos los niveles de gobierno (distrital, provincial, regional) y entró en vigencia de acuerdo a la Ley N° 58056 Ley Marco del Presupuesto Participativo del 07.08.2003 y su Reglamento por D. S. N°. 171-2003- MEF publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de noviembre del 2003.

En los últimos años se ha iniciado la aplicación de una metodología que cruza la consulta popular con la ponderación técnica lo que se ha dado en llamar el Presupuesto Participativo basado en resultados, que concluyó articulándose con el Sistema Nacional de Inversión Pública conocido por sus siglas como SNIP y que fuera modificado buscando su flexibilización, por el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

1.2.- Planteamiento del Problema

La provincia de Ferreñafe, según la Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública S.A.C. (2017) contaba el año con una población total de 107.800 habitantes, lo que representaba el 8.4% del total de habitantes de la región Lambayeque (Recuperado de <http://proyectos.inei.gob.pe/web/poblacion/>); en tanto que para el año la población ciudadana, deducida del número de electores hábiles del padrón de electores para el Referéndum de ese mismo año, era de 76,620 electores.(Recuperado de <https://resultados.onpe.gob.pe/PRR2V2018/Referendum/P/130000/130200>)

Esta provincia ha venido experimentando problemas que limitan la participación ciudadana, lo que se observa nítidamente en el proceso de formulación y ejecución del presupuesto participativo, habiéndose ensayado diversas y sucesivas estrategias para motivar y comprometer a la ciudadanía incidiendo desde la difusión, la propaganda y la comunicación hasta la asunción de compromisos con los dirigentes vecinales y demás organizaciones sociales, pero siempre los resultados han concluido siendo poco alentadores. Es de verse aquí que el gran peso de la responsabilidad recae en la convocatoria y su forma

como se ha diseñado y se hace práctica; por otro lado, la escasa identificación del ciudadano y el desmedro en el orden de sus prioridades e importancia que le asigna dentro de su agenda personal complementan esta situación.

Así tenemos que según la Municipalidad Provincial de Ferreñafe (2017) para el Presupuesto Participativo del año 2017 se registraron 33 agentes participantes correspondientes a igual número de organizaciones sociales, en tanto en el año 2018 la Municipalidad Provincial de Ferreñafe (2018) dio cuenta de 32 agentes participantes que representan a 23 organizaciones. Como se observa se ha experimentado un descenso en la participación.

En cuanto al Comité de Vigilancia, este se encuentra enmarcado en el Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el año 2017 aprobado por Ordenanza 010-2016-CMPF y también en el del año 2018, guardando concordancia con la Ley No 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo, el Decreto Supremo No 142-2009-EF, que aprueba el Nuevo Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo basado en Resultados y en el Instructivo No 001-2010- EF/76.01, empero con la observación de que en el año 2018 su participación fue escasa.

En estos reglamentos municipales se puede verificar que el Comité de Vigilancia se circunscribe a dos tareas generales: a) Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo; y b) informar el incumplimiento de los mismos. Siguiendo esta perspectiva se puede observar que estas disposiciones alejan al Comité de Vigilancia de lo prescrito en los artículos 9, 10, 11 y 12 del Capítulo IV – Los Mecanismos de Vigilancia Participativa señalados en la Ley N° 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo, y puesto que esta norma prevalece dada su mayor jerarquía jurídica, tiende a generarse desconcierto y confusión, en cuanto al rol del Comité de Vigilancia, factores que limitan su trabajo en su eficiente cumplimiento.

1.3.- Formulación del problema.

¿Cuáles son los aspectos jurídicos contemplados en la Ley N° 28856 y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF que limitan el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia en los procesos de presupuesto participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe?

1.4.- Justificación e importancia del estudio.

Este es un problema latente que incide en la efectividad y eficacia de la gestión municipal de esta provincia, en tanto es de preocupación general la vigilancia eficaz de la formulación y ejecución de los presupuestos participativos que contemplan diversos proyectos de inversión pública, la que al presentar falencia tiende a debilitar la democracia local, su gobernabilidad y gobernanza, siendo prioritario pues, determinar los factores jurídicos que limitan el rol de su Comité de Vigilancia.

Es importante en la medida que sobre las conclusiones de esta investigación se pueda elaborar y/o corregir oportunamente las falencias de vigilancia en los procesos de presupuesto participativo elaborando las propuestas jurídicas correspondientes, a fin de proporcionar un rol más efectivo al Comité de Vigilancia del Proceso de Presupuesto Participativo.

2.- Objetivos.

2.1.- Objetivo General

Determinar los aspectos jurídicos no contemplados en la Ley N° 28856 y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF que limitan el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia en los procesos de presupuesto participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe.

2.2.- Objetivo Específicos

- 📌 Determinar los vacíos jurídicos que impiden el ejercicio eficiente de las funciones del Comité de Vigilancia en la elaboración de los presupuestos participativos 2017 y 2018 de la M.P de Ferreñafe.
- 📌 Determinar el marco jurídico sobre el que se desenvuelve el comité de vigilancia para vigilar que los recursos sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos en los presupuestos participativos 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe.

3.- Hipótesis

3.1.- Hipótesis Principal

Los aspectos jurídicos no contemplados en la Ley N° 28856 y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF que limitan el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia en los procesos de presupuesto participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe corresponden aquellos que no guardan especificidad para el rol que estos comités deben cumplir en dichos procesos.

3.2.- Hipótesis alternativa

Los aspectos jurídicos no contemplados en la Ley N°28856 y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF que limitan el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia en los procesos de presupuesto participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe corresponden a aquellos que no guardan especificidad para la autonomía de estos comités deben cumplir en dichos procesos.

3.3.- Hipótesis Nula.

Los aspectos jurídicos no contemplados en la Ley N°28856 y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF que limitan el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia en los procesos de presupuesto

participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe corresponden a aquellos que no guardan especificidad para el rol que estos comités deben cumplir en dichos procesos.

4. Variables y operacionalización de las variables.

4.1.- Variable Independiente

Deficiencia de la Ley N°28856 y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF sobre el acceso a la información.

4.2.- Variable Dependiente

- Limites a los comités de vigilancia, cumplimiento de sus funciones en la ejecución del presupuesto participativo.
- No cumplimiento con los acuerdos del presupuesto participativo.

4.3 Operacionalización de las variables

Cuadro N° 01
MATRIZ DE OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

VARIABLE	DIMENSIONES	INDICADORES	TECNICAS	INSTRUMENTOS
V.I Aspectos jurídicos no	Ley N° 28856	Rol de Comité de Vigilancia Autoridad del		

contemplados en la Ley N° 28856 y su y su Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF que limitan el cumplimiento de las funciones del Comité de Vigilancia	Reglamento por D.S. N° 142-2009-EF	comité de vigilancia. Instrumentos o medios de vigilancia Rol del comité de vigilancia Autoridad del comité de vigilancia Mecanismos de vigilancia	Fichaje	Fichas Bibliográficas
V.D. Procesos de presupuesto participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe	- Informe de presupuesto participativo 2017. - informe de presupuesto participativo 2017	- participación del comité de vigilancia - Limitaciones jurídicas del comité de vigilancia. - participación del comité de vigilancia. - limitaciones jurídicas del comité de vigilancia.	Archivo Fichaje Entrevista	libreta de notas ficha de texto guía de entrevista

5.-Diseño de contrastación de hipótesis

Tratándose de una investigación descriptiva, se utilizara el método comparativo para la contratación de la hipótesis, por lo que se enunciaran las H1 (hipótesis alternativa) Ho (hipótesis nula) para someterlas a comparación con H (hipótesis principal).

6. Población y Muestra

6.1 Población

La población corresponde a los miembros que integran cada uno de los Comités de Vigilancia del- Presupuesto Participativo 2017 y 2018, de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe.

6.2 Muestra

Se determinó arbitrariamente dado que nuestra población en estudio es 4 elementos, esa misma sea la muestra por ser operativa y metodológica mas factible.

7. Materiales, técnicas e instrumentos de recolección de datos

Materiales

Como técnicas de recolección de datos se han utilizado procedimientos de investigación cualitativa tales como entrevistas y análisis de contenido para documentos y registros.

Sobre las entrevistas estas fueron de carácter no estructurado, teniendo en cuenta una especial flexibilidad alternada con preguntas taxativas y cuyo cuestionario pasó por un diseño preliminar con la finalidad de definir los datos que se debieron obtener con la entrevista.

7.2.- Técnicas

7.2.1 Archivo

Correspondiente a la obtención de información bibliográfica, hemerográfica, de actas, informes, etc.

7.2.2 Fichaje

Con la cual se podrá llevar ordenada y clasificadamente los datos bibliográficos de la información documentaría.

Entrevista

Por la cual se buscará obtener versiones e información directa previamente esquematizada sobre cuestiones inherentes a nuestro tema de investigación.

7.3.- Instrumentos

Entre los instrumentos que se utilizaron para la recolección de datos se recurrió a herramientas para registros magnetofónicos, formularios, base de datos informáticos y documentos, pero ordenados.

7.3.1 *Libreta de anotación de archivo*

Donde se anotarán los datos del archivo debidamente ordenados.

7.3.2 *Ficha de texto*

Donde se anotará la información bibliográfica y hemerográfica.

7.3.3 *Guía de entrevista*

Que contiene los ítems relacionados a nuestro tema de investigación, a tratar con los entrevistados.

8. Métodos y procedimientos para la recolección de datos

Se utilizaron técnicas cualitativas para solicitar información a la Municipalidad Provincial de Ferreñafe sobre ejecución de los procesos de presupuesto participativo 2017 y 2018.

Asimismo, haciendo uso de las técnicas cualitativas se realizó una entrevista a 2 miembros integrantes de los Comités de Vigilancia de éstos procesos.

Se ha utilizado la técnica descriptiva - explicativa y se hizo uso de los procedimientos: deductivo, inductivo, exegético y analítico - sintético.

Con el fin de ubicar información bibliográfica se visitaron los repositorios de diferentes universidades y publicaciones *on line* de importantes estudiosas sobre temas relacionados a nuestras variables de investigación.

CAPITULO II: MARCO TEORICO

2.1.- ANTECEDENTES.

Sobre temas políticos y especialmente sobre democracia y participación abundan los criterios y debates, pero si se tratara de ceñirse a los logros de la democracia como sistema político y su calidad, la cual ha sido puesta en cuestión por algunos estudiosos, que observan en la democracia una causa y efecto simultaneo, hay quienes afirman que “(...) las transformaciones contemporáneas de la democracia señalan una paradoja instituyente: *la democracia es causa y consecuencia potencial de la guerra*. Esto es, la democracia conlleva una lógica reactiva que, dependiendo de la fuerza y el impacto de la reacción, puede provocar cambios largos o breves en la dinámica del régimen democrático, afectando su estructuración institucional y, por ende, la profundización en distintos niveles de su efectividad (...)” (Cansino & Covarrubias compilados Calva, 2007. Pág. 69)

En esa línea Joan Subirats en su trabajo “Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y amenazas” compilado por Font (2007) afirma que el sistema democrático funciona bien y su legitimación ha aumentado en todas partes pero se reconocen graves limitaciones para la eficacia de sus mecanismos decisorios ante un panorama cada vez más complejo y desde el punto de vista de la participación ciudadana indica cuatro de los más significativos:

a.- Problemas en la selección y composición de las elites representativas

Parte señalando que no existe país en Europa donde los sistemas electorales no sean objeto de escrutinio y de debate sobre las ventajas y los inconvenientes de una fórmula u otra, llegando a la conclusión que las vías de representación existentes separan, más que acercan, a representantes y representados.

b.- Excesivo ritualismo

Canales actuales de representación dificultan la participación real de los ciudadanos anónimos en la vida política, a causa de su rigidez y su ritualismo. En el periodo que media entre una elección y otra no cuenta con mecanismos que hagan posible que el representante rinda cuentas.

c.- Todo ha de pasar por los partidos

En este sistema se configura un rol casi monopólico de los partidos políticos en el sistema de representación. En la democracia española la legislación les otorga un peso casi absoluto como catalizadores de esta participación.

d.- Dificultades para personalizar las opciones

Las elecciones canalizan el debate hacia la selección de grandes paquetes o agregados de ideologías por parte de los votantes, así se hace difícil que los ciudadanos discutan sobre temas de manera desagregada y expresen opiniones o preferencias.

En Argentina se ha publicado al respecto un estudio sobre la medición de la democracia en algunos países, señalando lo siguiente:

“(...) sólo la mitad de los 165 países incluidos en la investigación pueden considerarse democráticos, y apenas 25 se encuentran en el segmento en el que el sistema funciona a plenitud. Vale la pena destacar, por cierto, que los únicos latinoamericanos presentes en este privilegiado grupo son Uruguay y Costa Rica... Las elecciones libres y las libertades civiles son condiciones necesarias para una democracia, pero no alcanzan para conformar una democracia plena y consolidada si no están acompañadas de un clima de transparencia, un gobierno aceptablemente eficaz, suficiente participación popular y una cultura política que sirva de

apoyo” (El Economista, 2013).

Aguirre (2015) citado en Telos No 101 toca un tema que trae la modernidad el cual es la democracia electrónica, aquella forma moderna que nos permite desde la internet, acercar nuestra participación en cualquier proceso ciudadano, así como tener una gran facilidad para fiscalizar las decisiones y acciones de gobierno en cualquier momento y desde cualquier lugar, convirtiéndose esta en una gran alternativa para el fortalecimiento de nuestros sistemas democráticos; evalúa las aportaciones de la internet desde la evolución democrática y representativa hacia la participativa, haciendo una comparación entre la práctica tradicional y las aplicaciones electrónicas del presupuesto participativo, analizando la calidad de las iniciativas ciudadanas, la monitorización y la rendición de cuentas.

Resulta ser esta opción denominada democracia electrónica una excelente alternativa no solo para la elaboración y ejecución de los presupuestos participativos, sino además para el control y vigilancia de los mismos sobre todo en su etapa de ejecución.

Por otra parte en Bolivia se desarrolló el Seminario Internacional “Presupuestos participativos en el contexto boliviano” (2003) y en su memoria final se señala entre otros puntos que “... El incremento de la pobreza pareciera una amenaza contra la democracia, tanto por los niveles de ausentismo, como por la baja calidad de participación” lo cual como puede observarse, nos lleva a reflexionar sobre la relación existente entre pobreza y democracia, que tal como se infiere de aquí tendrían una relación inversa, lo que coloca a la pobreza como grave amenaza de la democracia, siendo por tanto un objetivo insoslayable para la solidez democrática la lucha y erradicación de este fenómeno social.

Refiriéndose a la presencia de los programas de asistencia del gobierno y de las agencias de cooperación citando a Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) Quintero (2013) señala que esta es vista:

“...como una opción para el bienestar de la familia que en muchos casos, se convierte en la única posibilidad para que niños, niñas y jóvenes logren acceder a la educación, recreación y alimentación (...) La dificultad se presenta en que actualmente algunas familias están acostumbradas a vivir de la ayuda de las organizaciones y consideran que por su condición de vulnerabilidad se les tiene que “dar de todo”. Esto representa una barrera y un obstáculo directo hacia la participación ciudadana, porque no hay ningún interés en querer hacer parte de un espacio como la Junta de Acción Comunal o la Mesa de Trabajo, ya que en estos espacios, hay que trabajar y generar proyectos que requieren tiempo y dedicación, para ver un resultado. Esta visión de trabajo y esfuerzo, choca directamente con la visión asistencialista de la mayoría de las organizaciones, fundaciones, programas, etc. que están presentes en la zona, cuyos fondos los ejecutan en programas que regalan bienes y/o material y no se enfocan en fomentar o fortalecer espacios de participación ciudadana y organización comunitaria, en los cuales también se pueden gestionar recursos para mejoras del entorno y/o de la vivienda.”

Si bien las perspectivas de Quintero (2013) y del Seminario Internacional de Bolivia se abordan desde diferentes puntos, ambos llegan a coincidir en que la pobreza es un factor de impedimento para la participación ciudadana.

Por aplicación extensiva del criterio propuesto se podría señalar que también el incremento de la pobreza incide en la reducción de la calidad de las acciones de vigilancia ciudadana para estos mismos procesos.

En México, García Urrutia (2015) señala que igual que en Brasil existen experiencias en Perú, Argentina y España, y aunque muy débiles aun en Ecuador, Italia, Canadá, Estados Unidos, Japón, etc., y que incluso, en México, en forma esporádica en Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Durango, Estado de México y Sonora; agrega además citando a Perú que aquí se han dado experiencias pioneras desde la década de los 80, cuando se reapertura la democracia local en el gobierno de Fernando Belaúnde Terry destacando la municipalidad de Villa El Salvador de Lima en esta práctica organizativa, productiva y participativa. Cita asimismo en su trabajo un cuadro comparativo que integra 5 países con experiencias en presupuesto participativo, correspondientes a diferentes partes del mundo. (Tomado de <https://garurrutia.wordpress.com/2015/09/29/presupuesto-participativo/>)

Países y sus características en materia de presupuesto participativo

	Argentina	Indonesia	Sudáfrica	Reino Unido	Uruguay
Motivo de Surgimiento	Crisis económica, nuevas alternativas políticas	Crisis económica, mayor apertura y rendición de cuentas	Compartir el poder con la ciudadanía	Estrategia de ~ partido	Estrategia de partido
Cuenta con legislación	No, cambios a legislación ya existente	No, Cambios a legislación ya existente	No, cambios a la legislación ya existente	SI	Reglas de operación, No legislación
Quién inicia el proceso	Partidos Políticos	ONGs	Gobierno Local	Partido Político	Partido Político

Problemática limitada	Si	No	Si	Si	Si
Consolidación rápida del proceso	Si	No	Si	Visión a mediano- largo plazo	Si

Fuente: Comisión de Participación Ciudadana. **Vi** Legislatura Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Concluye García Urrutia (2015) entre otros puntos que:

“(…) Obviamente estos tres problemas tienen su origen en causas más profundas. Una de ellas tiene que ver con carencias e insuficiencias de la Ley, otra con la falta de autonomía de los órganos de representación ciudadana y una más con la falta de incentivos a la participación autónoma dentro de los cauces y formas que la norma establece; no existen suficientes atribuciones y fuerza para hacer atractivo el involucramiento vecinal en estructuras que resuelven y gestionan poco sobre los problemas cotidianos (...)”

Así mismo los partidos políticos juegan su propio papel y así Dagnino, Olvera & Panfichi (2006) reconocen que son precisamente los partidos políticos, especialmente sus grupos elitistas, que no ven con buenos ojos la presencia de la sociedad civil y su participación directa en las decisiones gubernamentales, por lo que tienden a neutralizar esta participación.

También en México, García (2011) en el compendio coordinado por Briseño, presentó su trabajo *Vigilancia y fiscalización de los ejercicios de participación ciudadana: hacia un marco legal para la transparencia y rendición de cuentas* y concluye que es posible, al relacionar a la fiscalización gubernamental con la vigilancia ciudadana, que logren originar la capacidad institucional que la gobernanta exige; en tanto en un largo plazo se podrá fortalecer a la administración pública, generar instrumentos concretos para prevenir la corrupción y evitar el dispendio de áreas del presupuesto vinculadas a la producción de bienes y servicios; empero es fundamental tener en cuenta que el primer paso corresponde al acceso a la información y transparencia, (pp. 135)

Es muy interesante la propuesta de conjugar en un binomio, la fiscalización que ejerce el Estado y la vigilancia que proviene de la sociedad civil para los presupuestos participativos, lo cual en nuestro ordenamiento jurídico peruano parece estar divorciado.

Ingresando al Presupuesto Participativo se han elaborado diversos análisis y estudios, pero se rescata como idea relevante que cuando se relaciona a este proceso con la democracia, forman un complemento indelible, ya que, aunque muchos de los actores que participan en el proceso ven el presupuesto participativo como una forma directa de democracia participativa, en realidad es una combinación de participación directa en asambleas e instancias de representación. Rara vez puede darse de otra manera. En la actualidad ni siquiera es factible tener un proceso de democracia directa “pura” en comunidades pequeñas. En este sentido es apropiado denominar al presupuesto participativo democracia directa-participativa...” (Rodríguez. 2003. Pag.14)

En el Perú sobre su experiencia de investigación en el distrito de Comas (Lima) Sedaño (2007) llega a la conclusión que “(...) la estrategia de comunicación que emplea la Municipalidad Distrital de Comas en relación al presupuesto participativo es netamente de “impacto” y, por lo tanto, no está

dando resultados en relación a promover la participación ciudadana en su ámbito. La gran mayoría de ciudadanos de Comas desconoce el proceso participativo en su conjunto, debido a que la información que brinda la municipalidad de este distrito es insuficiente y no es clara.” Siendo por esto que los ciudadanos no participan en el presupuesto participativo. Añade luego que la comunicación interpersonal a través de talleres y charlas en primer lugar, y a través de los medios masivos de comunicación en segundo lugar, cumplen un rol importante por lo que deben ser explotados al máximo.

Continúa este autor afirmando que la gran mayoría de ciudadanos del distrito de Comas (Lima) no se integran en su presupuesto participativo en primer lugar debido a que la información que brinda la municipalidad de este distrito es insuficiente y poco clara, y en segundo lugar por cuestiones de tiempo; agrega además que es importante incorporar la comunicación interpersonal especialmente a través de charlas y talleres comprometiendo a los medios de comunicación para involucrarse en el tema y que por otro lado los ciudadanos de este distrito limeño demuestran poco interés de participar en organizaciones sociales radicando allí una razón importante de porque no intervienen en el presupuesto participativo aunque reconocen que si es importante su participación en la “toma de decisiones” sobre las obras y proyectos de su distrito.

Sedano aborda su investigación desde una perspectiva comunicacional y concretamente concluye en que cuando las estrategias de comunicación están fallando inciden negativamente en la participación ciudadana para el presupuesto participativo y que el presupuesto participativo sí es un mecanismo democrático importante para el desarrollo local desde la perspectiva de los ciudadanos, pero que necesita de adecuadas estrategias de comunicación.

Se puede pensar con acierto que los procesos de presupuesto participativo, dada su naturaleza, promueven la participación democrática de la sociedad civil orientada a su propio desarrollo comunal, empero para que esta participación

sea amplia y activa demanda la aplicación de determinadas acciones cargadas de elementos de comunicación que tiendan no solo a hacerla llegar a los ciudadanos sino además a comprometer su participación.

En relación a la gestión del presupuesto participativo, Tucto (2018) en su tesis para optar el título de licenciado en administración, desarrollada en Huari - Ancash y denominada *La gestión del presupuesto participativo y su influencia en el nivel de satisfacción de los ciudadanos del distrito de San Pedro de Chana - Huari, año 2017*, entre otras conclusiones manifiesta que. “La vigilancia de los acuerdos y compromisos para la ejecución de los proyectos del presupuesto participativo se realiza esporádicamente por la falta de capacitación, apoyos logísticos e incentivos a los integrantes del comité de vigilancia.”

Esta investigación nos introduce las variables de capacitación, logística e incentivos para los vigilantes del presupuesto participativo siendo que el último puede aún ser discutible.

Por otro lado, Mena (2014) en su tesis denominada *Modelo de gestión presupuesta participativa como herramienta estratégica en el desarrollo de las regiones del Perú, 2008 - 2012*, para optar el grado de doctor en Contabilidad y finanzas, entre otras arriba a la conclusión que “La gestión presupuestal participativa impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones y el control del uso de los recursos públicos. Por lo tanto, la vigilancia ciudadana es importante en la fiscalización y manejo transparente de los recursos del Estado, así como lo precisó el 79.8 % de los encuestados.”

Se ratifica la importancia de la participación ciudadana y de la vigilancia de los procesos de presupuesto participativo para un estado eficiente, lo cual es aceptado por una gran mayoría de ciudadanos.

En el estudio denominado “*Participación ciudadana en el Perú: Oportunidades y limitaciones*” publicado en México se indica que “Lo que

empezó como un impulso democratizador que debía transformar de manera sustantiva la manera asistencialista de hacer política del régimen fujimorista, ha ido perdiendo fuerza como política pública de escala nacional. Esto se debe en parte a la persistencia de las estructuras estatales autoritarias y los estilos personalistas de hacer política, que se han expresado tanto en los partidos “históricos” como en los nuevos partidos con responsabilidad de gobierno. Un sector importante de la clase política, en especial el partido de gobierno y sectores elitistas y autoritarios, sintiéndose incómodos con la participación de la sociedad civil e invocando el mandato de las urnas, ha preferido la neutralización progresiva de los mecanismos participativos y la exclusión de los actores civiles y sus aliados de las decisiones gubernamentales...” (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006, Pág. 270)

2.2.- TEORÍAS

2.2.1.- DE LA DEMOCRACIA

2.2.1.1. La Democracia Consensual y Discursiva.

a.- Crítica Consensual a la Democracia Liberal.

Los planteamientos de Rawls en Teoría de la Justicia (1971), constituyen un audaz intento por fundamentar una nueva concepción de la moral, la política y el derecho, y de sus relaciones entre sí, con sustanciales connotaciones para el desarrollo institucional de la democracia e inaugurando con ello un proyecto alternativo, similar al de Habermas, que hoy se inscribe en lo que ha dado por llamarse democracia deliberativa. La Teoría de la Justicia representa una crítica de carácter postliberal a la democracia liberal decimonónica y funcional, oponiendo al modelo de democracia de mayorías un modelo consensual donde la posibilidad de desobediencia civil deviene un puntal estructural de la legitimidad del sistema y el reconocimiento y subsunción de la disidencia el imperativo, moral y político, del ordenamiento. Para ello concibe un procedimiento de consensualización, la posición original, de la que se derivan, en condiciones simétricas de libertad e igualdad argumentativas, unos principios de justicia que orientan la construcción institucional de la estructura básica de la sociedad, a nivel político,

económico y social (Rawls 1979).

Con la publicación del libro *Political Liberalism* (1997), Rawls representa la asunción crítica de los argumentos comunitaristas, mediado por la lectura tanto de Hegel, y sus conceptos de reconciliación y eticidad, como de la tradición republicana, y su concepto de deliberación ciudadana, permitiéndole su ruptura definitiva con el liberalismo doctrinario y su concreción de un modelo de sistema político normativamente incluyente donde, sin embargo, el acento en la posibilidad de la desobediencia civil se ve reemplazado por la capacidad de consensualización política del sistema.

b.- La Democracia Discursiva.

El programa de investigación de Jürgen Habermas, desarrollado a lo largo de su vida en tres grandes momentos teóricos, responde a dos propósitos centrales: primero, la refundamentación epistemológica del materialismo histórico con base en el análisis de las condiciones reales de emancipación que se evidencian en el capitalismo tardío y, segundo, articulado con ello, la reconstrucción normativa de la legitimidad en las sociedades complejas. A este proyecto responde tanto su teoría de la acción comunicativa, en donde se inscribe su reconstrucción racional del lenguaje y su ética discursiva, como, posteriormente, el giro hacia la reconsideración normativa del estado democrático de derecho desde la perspectiva de una democracia radical cuyo propósito se inscribe en moderar la tensión entre facticidad y validez que mimetiza la colonización sistémica del mundo de la vida que fractura y cosifica a las sociedades contemporáneas.

En efecto, en *Facticidad y Validez* Habermas fundamenta este nuevo paradigma discursivo-procedimental del derecho, así como un modelo normativo de democracia radical, el cual complementa en muchos aspectos el paradigma consensual de John Rawls (Mejía 1996). El giro que representa su propuesta de un paradigma discursivo del derecho constituye el reconocimiento de que los procedimientos jurídicos, en tanto sus contenidos garanticen la multiplicidad de perspectivas del mundo de la vida, puede ser el elemento más eficaz para rehacer el lazo social desintegrado desde una posición dialogal que supere los límites del paradigma monológico de la modernidad (Hoyos 1995; Baynes 1995; Bohman 1994). Es en este contexto donde Habermas expone los tres grandes modelos normativos de democracia en conflicto en la actualidad, oponiendo al modelo de democracia liberal representativa y al modelo de democracia republicana directa un modelo de democracia radical fundado en lo que denomina un

modelo sociológico de democracia deliberativa de doble vía (Habermas 1999: 231-246).

c.- El Horizonte de la Democracia Deliberativa.

Lo que el estado del arte ha acuñado como “democracia deliberativa”, se ha multifurcado en varias interpretaciones desde los diferentes paradigmas jurídico-políticos contemporáneos. En esto se origina que encontremos versiones de la misma en Rawls, el republicanismo y el neomarxismo angloamericanos y europeo, y el marxismo analítico y el utilitarismo, entre otros (Sandel 1996; Gutmann 1996; Elster 1998; Bohman 1996; Benhabib 1996). A esta tipología normativa subyace paralelamente una variante sociológica que podríamos descomponer en dos versiones dicotómicas y, en apariencia, mutuamente excluyentes, con pretensiones prácticas más que teóricas. De una parte, un modelo sistémico derivado inicialmente del planteamiento funcional, que abrevia en las teorías de Parsons e Easton, que alcanza su máxima expresión en la teoría de sistemas luhmanniana y del que pueden rastrearse proyecciones –tanto descriptivas como propositivas- en los planteamientos de Dahl, Beck y Buchanan; cuyo desarrollo apenas dejamos sugerido (Luhmann 1994; Dahl 1991; Beck 1999; Buchanan 1975). Es por esto, que el propósito de este apartado, es adentrarnos en cuatro propuestas que se inscriben, sin duda, en ese polisémico espectro pero que rápidamente se van diferenciando de las propuestas conservadoras y liberales, bosquejando unas posibilidades de acción e interpretación políticas y constitucionales más complejas.

2.2.1.2.- Teoría Crítica y democracia radical

La primera opción es la representada por la tercera generación de la Escuela de Frankfurt que indudablemente profundiza la propuesta habermasiana de una democracia radical, bastante sistémica pese a la significativa crítica que hiciera del abandono de la cuestión democrática por parte de Marx reivindicándola desde el anarquismo (Habermas 1998: 589-618). En efecto, su propuesta, basada en un modelo sociológico de política deliberativa de doble vía termina estando más cerca de Luhmann, vía Teubner, que de Bakunin, obviamente por el excesivo cuidado habermasiano de no apostarle a propuestas normativas que no estén solidamente afianzadas en estudios empíricos y sociológicos, pero igualmente por un exagerado realismo político y la necesidad de proponer modelos plausibles y no meras utopías irrealizables (Offe 1995; Wellmer 1996; Dubiel 1997).

Pero esa carencia de utopía sin duda es rescatada por la tercera generación de la Escuela de Frankfurt. Offe (1990), Wellmer (1996), Dubiel (1993; 1997; 2000) y Honneth (1997) retoman la bandera de la democracia radical para radicalizarla (valga la redundancia) y mostrar –hasta donde sus propias condiciones históricas y sociales lo permiten- hasta qué punto la cuestión democrática es propia del pensamiento marxista en general, no solo el heterodoxo, y en qué términos la reflexión postsocialista puede asimilarla como propia, sin concesiones al pensamiento burgués liberal. Dubiel ubica en la estrategia política de la desobediencia civil, el camino para acceder a la consolidación de una verdadera sociedad democrática. La desobediencia civil, reivindica el carácter abierto e inacabado del proyecto democrático y ve en el ciudadano el sujeto político que debe impulsar el camino hacia la consolidación de verdaderos regímenes democráticos. La desobediencia civil es así un dispositivo simbólico que produce dos efectos fundamentales. De un lado, plantea demandas democráticas a los actores políticos (autoridades, parlamento, tribunales de justicia) y al público en general en situaciones caracterizadas por el predominio de proyectos elitistas y abusos del poder. De otro, crea un espacio público para la formación de opinión y voluntad ciudadanas de cara a un proceso de autolegislación democrática.

Una sociedad en la que la desobediencia civil asume su lugar legítimo en la producción y defensa de un orden realmente democrático, se erige como una república democrática, en la cual el espacio público expresa los acuerdos políticos sobre cuestiones generales de la sociedad y en donde se desarrolla un nuevo equilibrio entre autonomía individual y responsabilidad solidaria, configurando nuevas formas de solidaridad – solidaridad postradicional – que permiten la refundación democrática del estado social, es decir, la democratización de la democracia liberal.

2.2.1.3.- Teoría Participacionista de la Democracia

a. Qué es Participación y Democracia Participativa

Antes de hablar de una "teoría participacionista" de la democracia, debemos detenernos, aunque sea someramente, a precisar qué significa, para la democracia, la palabra participación.

Para Giovanni Sartori, autor de la corriente elitista, la participación significa, en su sentido estricto, "tomar parte en persona". Esto implica un tomar parte en forma voluntaria y activada por el propio sujeto. Así, la participación no sólo significa "ser parte de" (simplemente estar involucrado en algún hecho), ni puede significar jamás el ser obligado a tomar parte por otra voluntad, por ejemplo, en el caso de la movilización. Por otro lado, el cientista político inglés J. Roland Pennock definió la democracia participativa como: "el uso de la democracia directa en varias formas y niveles", tanto en el local como a nivel nacional. La democracia directa consiste, en su rasgo más general y distintivo, en la adopción de las principales decisiones del Estado por los propios ciudadanos.

Por lo tanto, podemos decir que la democracia participativa consiste en que sean los propios ciudadanos los que adopten las decisiones, sin abarcar necesariamente la totalidad de los procesos de decisión, pero en todo caso una proporción importante de ellas.

La teoría participacionista de la democracia, aunque puede encontrar sus orígenes en los primeros teóricos de esta, no fue desarrollada más que en la segunda mitad de este siglo, cronológicamente después de la formulación de la teoría elitista. Aunque podría pensarse lo contrario, esta no fue una respuesta consciente de los estudiosos de la democracia a la teoría elitista. De hecho, la democracia participativa surgió más como un movimiento espontáneo.

La democracia participativa surgió como un eslogan de los movimientos estudiantiles de la Nueva Izquierda de los años 60. De allí pasó a la clase trabajadora en los sesenta y setenta, como una consecuencia del creciente descontento entre los trabajadores y el extendido sentido de alienación provocado por el funcionamiento de la democracia. Una manifestación de este nuevo espíritu fue el surgimiento de movimientos en pro del control de los trabajadores en las industrias.¹

¹ Macpherson, C.B., *The life and times of liberal democracy*. Oxford University Press, Oxford, 1977, p. 93,

En las mismas décadas, los propios gobiernos nacionales comenzaron a comprometerse ellos mismos, por lo menos en forma verbal, con las premisas de la participación. En este sentido algunos incluso iniciaron programas que contemplaban amplia participación ciudadana, por ejemplo el "Community Action Programs" que fue desarrollado por el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 1964, que llamaba a la "máxima participación posible de los residentes de las áreas y miembros de los grupos servidos".

La participación tiene un rol mucho más importante que la mera adopción de decisiones, tiene también un importante efecto psicológico en los participantes. Este lugar central que la participación tiene en su teoría marca la contribución específica de los teóricos de la democracia participativa.

Como esta corriente no nació como un mero movimiento intelectual, para articularse tomó elementos que se encontraban ya presentes en autores de la llamada teoría clásica de la democracia, buscando en ellos fundamentos aplicables a la democracia moderna. Este será el camino que seguiremos.

Entre los autores cuyo pensamiento sirvió para configurar esta tendencia figuran, entre otros: Jean-Jacques Rousseau, James Stuart Mili y Alexis de Tocqueville. Entre los más destacados de los teóricos modernos, encontramos a Carole Pateman y C. B. Macpherson.

b. Autores Clásicos

Rousseau puede ser llamado el teórico por excelencia de la participación. Toda la teoría política de Rousseau se centra en la participación individual de cada ciudadano en la adopción de decisiones políticas. El aporte de Rousseau a la teoría democrática participativa está dado por su concepción de la soberanía popular. En su obra "El Contrato Social", cada ciudadano es depositario de una fracción de la soberanía y como tal participa en las decisiones colectivas.

traducción libre.

Aunque Rousseau escribiera antes del desarrollo de las modernas instituciones de la democracia, y su ideal de sociedad es una ciudad -estado no industrial-, se pueden encontrar en su teoría las hipótesis básicas acerca de la función de la participación en un sistema democrático.²

El resultado del proceso de participación, según Rousseau, asegura que la igualdad política se haga efectiva en la asamblea en que se toman las decisiones. El efecto sustantivo en las decisiones es que la voluntad general es tautológicamente siempre correcta -es decir, afecta a todos por igual, beneficiándolos de igual manera-, de tal modo que al mismo tiempo los derechos e intereses individuales son protegidos y el interés público es engrandecido. La ley ha "emergido" del proceso participatorio y es la ley, no los hombres, lo que gobierna las acciones individuales.

Rousseau pensaba que la situación ideal para la adopción de decisiones era una donde no estuviera presente ningún grupo organizado, sólo individuos, porque los grupos podían hacer prevalecer sus "intereses particulares". Pero como fuera imposible evitar la existencia de asociaciones organizadas en la comunidad, entonces estas deberían ser lo más numerosas y parecidas en poder político que fuera posible, para que ninguno de los grupos pudiera obtener ganancias con respecto del resto.

Otro de los teóricos clásicos de la democracia es John Stuart Mili, quien en su obra "On Representative Government" adopta -aparentemente- posiciones tanto a favor como en contra de la participación, por lo que debemos analizar su obra dentro de su contexto para no llegar a resultados erróneos. La teoría de la democracia elaborada por James S. Mili ha sido acusada por muchos autores de inconsistencia, porque por un lado se presentan las ventajas del sistema del elitismo y por otro una calurosa defensa de la participación. Los autores que lo han analizado han tomado una o la otra versión, predominando entre los

² Es de notar que por ser Rousseau un propugnador de la democracia directa no cabe dentro de los parámetros establecidos por Schumpeter para los "teóricos clásicos" de la democracia, aunque este sí lo incluyó entre ellos.

estudiosos de Mili el énfasis en los elementos elitistas, expresados principalmente en el concepto de gobierno de las "minorías instruidas".

Uno de los estudiosos de Mili, Dennis Thompson³, ha intentado, sin embargo, aportar una óptica nueva, presentando la obra de Mili como un todo coherente, compatibilizando los valores de la participación con la competencia o eficiencia.

En efecto, Mili invoca la existencia de estos dos principios en la democracia: el principio de la participación busca que la participación de cada ciudadano sea tan amplia como sea posible. Los argumentos de Mili para justificar la participación en gran escala apelan a la necesidad de proteger los intereses de cada ciudadano y de mejorar su educación e inteligencia política, lo que se lograría a través de la experiencia otorgada por la participación política.

El segundo principio, llamado de la "competencia", estipula que la influencia de los ciudadanos más calificados debería ser también tan amplia como fuera posible para promover las metas educativas y protectora. Mili temía que sólo la clase educada poseía la capacidad de velar el bien común.

El ideal democrático de Mili consistía de un pueblo racional discutiendo cuál era el bien común y luego optando por él. Para Mili, el gobierno democrático es el que permite la participación de todo el pueblo y no sólo por una mayoría representada. Asimismo se pronuncia por una descentralización del poder, mostrándose partidario tanto de la participación del ciudadano en el gobierno nacional como en el gobierno local. La mejor forma de gobierno consiste en una forma "totalmente popular" como él la llama, pues es la que ofrece condiciones más favorables para el buen gobierno y a la vez fomenta una forma mejor y más elevada de carácter nacional, que cualquier otro sistema.⁴

³ Thompson, Dennis, *John Stuart Mill And Representative Government*. Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1979, 241 pp.

⁴ Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., México, 1966, 319 pp., c. III, pp. 52- 53.

Sin dejar de tener en cuenta esta dualidad, quisiéramos aquí destacar el elemento participativo, por el que desborda de entusiasmo el capítulo tercero de "Consideraciones sobre el Gobierno Representativo". En estas páginas, James S. Mili reconoce que idealmente la mejor forma de gobierno es aquella en que la soberanía "se deposita en el conglomerado total de la comunidad, y en la que cada ciudadano tiene no sólo voz en el ejercicio de esa soberanía fundamental, sino que, además, en ocasiones, es llamado para tomar parte activa en el desempeño personal de alguna función pública, local o general".⁵

Con esto, Mili pone de manifiesto que la participación no puede limitarse sólo a la votación sobre determinados asuntos, sino que implica también el asumir ciertas funciones públicas, como en la democracia directa.

Mili va más allá de la mera conveniencia o el interés educativo de la participación, para discutir sobre la importancia psicológica y la dimensión moral que esta tiene para los miembros de una comunidad, al decir que el darle a alguien una cuota de responsabilidad en el gobierno "configura la manera más efectiva de contribuir a su desarrollo moral e intelectual; por el contrario, negárselo es una manera segura de desalentar su interés y preocupación en él. Los hombres sin poder se convierten en seres apáticos o privatistas, cuando no rebeldes".⁶

Mili se pronuncia por el sufragio universal y por un sistema electoral de representación proporcional de las minorías. Como la mayoría de los liberales Victorianos, Mili concluyó que si había de garantizarse el sufragio universal, todos debían tratar de buscar el bien común racionalmente. Esto sería logrado por la educación, y especialmente por la educación política, que vendría de la experiencia ganada con la participación, especialmente en la política local.

Ante la realidad planteada por los hechos -fundamentalmente el que la extensión del sufragio no trajera todas las ventajas esperadas-, Mili llega a concluir que "es

⁵ Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 52.

⁶ Mill, J. S., citado por Larraín, Hernán, *Ideología y democracia en Chile*, Editorial Andante, 1988, Santiago de Chile, 195 pp., p. 40.

evidente que el único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa"; y que "cualquier participación, aun en la más mínima función pública, es útil"; que "la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el grado general de progreso de la comunidad" ; y que, por último, "no hay nada más deseable que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del Estado".

No obstante este ideal, debe terminar reconociendo que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas en los asuntos públicos, y por lo tanto deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo. Ahora bien, hay que tomar con cautela el alcance de la expresión "perfecto", pues se refiere a lo posible y no a lo más deseable, que él había ya identificado con un gobierno participativo.

Otro de los autores que da énfasis a la participación es el francés Alexis de Tocqueville, que no fue un teórico de la democracia, sino más bien un sutilísimo observador de la realidad política de su época. Esta natural agudeza, y la posibilidad de observar de cerca dos de los más importantes sistemas políticos de su época, lo convirtieron en testigo privilegiado del funcionamiento y expansión de los sistemas democráticos.

En este autor apreciamos una temática diferente, pues la tensión entre democracia representativa y democracia directa cede aquí el paso más bien a la democracia federal o, más bien, local, versus la democracia centralizada. Este es el fantasma que Tocqueville combate en su obra.

Para Tocqueville, quien queda fascinado por el sistema federal de los Estados Unidos, es preciso analizar primero lo que ocurre en el gobierno de los estados antes de estudiar el gobierno central. Parte desde aquí, es decir, de las unidades menores, más aún de los gobiernos locales, porque para él el municipio es la única asociación tan arraigada en la naturaleza, "que dondequiera que hay unos

hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio". Al mismo tiempo previene que "si el municipio existe donde existen hombres, la libertad municipal es cosa tan rara como frágil".⁷

Esta libertad es la que él encontró en los municipios americanos, especialmente en los de Nueva Inglaterra, y que tan calurosamente alaba, estableciendo un contraste con la realidad de esta institución en Francia. Al respecto, sentencia que "Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres, puesto que las instituciones municipales son a la libertad lo que la enseñanza para una escuela; la ponen al alcance del pueblo; le hacen saborear su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella". Más aún, sentencia que "Sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad".

La razón del apego del ciudadano al municipio, según Tocqueville, no es meramente sentimental, más bien pragmática, puesto que este es una institución fuerte que le pueda reportar algún beneficio, y en definitiva es su ámbito natural de intervención pública, afirmando que "en esta esfera restringida que está a su alcance, intenta gobernar la sociedad..."

Es aquí donde se encuentra la clave del elemento participativo en Tocqueville, porque él propone la participación a nivel local, que es su ámbito más natural, y con él, nosotros creemos que, además, es el más promisorio.

Lo dicho respecto de los municipios se podía repetir respecto de todas las sociedades voluntarias en que el hombre toma parte, en que las asociaciones intermedias son vistas no sólo como una escuela y ejemplo de democracia, sino también de freno al poder, llegando a afirmar Tocqueville que: "no hay países donde las asociaciones sean más necesarias para impedir el despotismo de los

⁷ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*. Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, 398 pp., p. 63.

partidos o la arbitrariedad del príncipe que aquellos cuyo estado social es el democrático".⁸

Por lo tanto, es la opinión de esta autora que en Tocqueville tenemos la clave y el adecuado camino para lograr un lógico acercamiento a la participación en cualquier sistema político moderno: dado que es imposible lograr una participación -según la hemos definido- masiva y a gran escala en el nivel nacional, debemos pues concentrarnos en aquellos ámbitos en que esta participación -reconocida por todos como beneficiosa y deseable- sea más practicable. Llegamos así ante el riquísimo campo de la participación a nivel local, puesto que como ya lo dijimos, consideramos que las asociaciones intermedias -innegable centro de participación, más no político-, están fuera de ese ámbito.

c. Teoría de la Participación en Nuestra época.

Nuestra época ha sufrido, más que ninguna otra en la historia de la humanidad, enormes y acelerados cambios que han redundado en una modificación fundamental de nuestra forma de vida. Sin duda, uno de los cambios más trascendentales es la masiva concentración de la población en zonas urbanas. Como efectos no previstos ni buscados se ha producido un paulatino aumento en su grado de alfabetización y educación formal, el que ha sido acompañado de un constante bombardeo de información que viene de unos medios de comunicación social que son cada vez más efectivos, masivos e instantáneos. Esto, combinado con la propagación a nivel mundial de la democracia representativa, ha tenido como efecto una creciente mayor participación -como nunca antes en la Historia- y a la vez ha ido generando una insatisfacción con respecto a estos métodos, buscándose un mayor enriquecimiento de estos.

Esta mayor demanda de participación se dio principalmente en dos esferas:

⁸ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, citado por Larraín, *op. cit.*, p. 40.

En un primer momento, se intentó aplicar el concepto de participación a nivel laboral, y se llegó a establecer un concepto de participación que va más allá del ámbito político, aplicándolo a todo tipo de organizaciones, llegándose a decir que participación "No son sólo las acciones de los ciudadanos mediante las cuales buscan influir o apoyar al gobierno, sino que es todo proceso desarrollado dentro de una organización mediante el cual los subordinados influyen o afectan las decisiones de los superiores.

Por otro lado, se produjo un verdadero movimiento en torno a las comunas, como lugar donde se lleva a cabo parte importante de las preocupaciones del ciudadano, ahora en la perspectiva del vecino que se interesa por participar en la solución directa de sus dificultades.

Es en este segundo sentido en que entenderemos la participación para efectos de nuestro trabajo, como "la intervención en los procesos de decisión política que conciernen al ciudadano en su esfera más próxima." Nosotros pensamos, con John Naisbitt, que "las personas cuyas vidas están afectadas por una decisión deben ser parte del proceso por el cual se llega a ella".

Con esto descartamos, eso sí, de nuestro ámbito de estudio las tendencias hacia la democracia en el lugar de trabajo, o democracia industrial que fueron tanto o más populares durante los años sesenta y setenta. Esto porque ellas salen del ámbito de la democracia como institución política, llevándola a otros terrenos que no son propios de ella.

John Naisbitt ha descrito en su obra "Megatendencias" (1984) las diez tendencias que a su juicio se dan en los Estados Unidos, y entre ellas menciona el giro de la democracia representativa a la democracia participativa.

Entre los autores modernos de esta corriente podemos destacar a la ya citada Carole Pateman y C. B. Macpherson, quienes fueron ardientes defensores de la democracia en el lugar de trabajo, pero siendo el último un poco más amplio en su enfoque, nos referiremos a sus planeamientos brevemente.

En el plano político este autor propone combinar los mecanismos de democracia directa y representativa, la primera en los niveles de base y la segunda en los niveles superiores. Sin embargo, está fuera de toda duda para este autor que para la operación exitosa de una democracia participativa se requerirá de un sentido de comunidad más fuerte del que prevalece ahora.

Además plantea que la democracia participativa debe ser planteada con criterios realistas, para que pueda ser realizable y no sólo un mero ideal. Al respecto,

Macpherson reconoce que de nada vale alabar las antiguas estructuras de participación como los town meetings de Nueva Inglaterra, sino que parte aceptando el hecho que "a nivel nacional, habrá alguna clase de sistema representativo, no una democracia directa completa".

d. ¿Cómo se Participa?

Dentro de la perspectiva de la teoría participativa de la democracia, el ámbito en que pueblo y los ciudadanos pueden y deben participar es el siguiente, y podemos dividirlo en dos esferas:

A. Tomando en cuenta las instancias de participación que nos ofrece la democracia tradicional, tenemos que:

- a) Principalmente, más no únicamente, el pueblo participa mediante la elección periódica, por voto Universal, libre, secreto e informado de representantes para que desempeñen las funciones de gobierno, legislación o administración a nivel nacional, regional, comunal o de organismos públicos.
- b) Mediante el control directo o indirecto de los gobernantes que en su nombre ejercen las funciones públicas.
- c) El desempeño, en virtud de elección popular, de las funciones de gobierno, legislación o administración o de cualquier otra función pública, en razón de nombramiento legalmente emanado de autoridad competente.

- d) Mediante la participación directa en la gestión de las organizaciones políticas, económicas, sociales y culturales autónomas de que naturalmente forman parte o en que tienen interés.
- e) Mediante el ejercicio de la libertad de expresión de los asuntos de interés general.
- f) Mediante la organización y militancia activa en partidos políticos llamados a orientar y encauzar la participación ciudadana en los asuntos de interés general y en el gobierno del Estado.

Estas formas constituyen las instancias clásicas de participación que puede darse en una democracia, pero hemos sido testigos -en todo el mundo y últimamente también en nuestro país- de cómo esta se ha tornado absolutamente insuficiente, y por lo tanto debemos abrir nuevos caminos hacia otras formas que nos permitan enriquecer -y no sustituir- esa participación. Por lo tanto, la participación podría llegar a darse también mediante los mecanismos conocidos como de democracia semi-directa, de los que sólo mencionamos los más conocidos y destacados.

a) Mediante la adopción de decisiones a través del referéndum, acerca del contenido fundamental de las leyes y decisiones gubernativas de mayor importancia y competencia supranacionales. Existe también la decisión de los conflictos políticos por medio de plebiscitos, pero en este caso hay que proceder con cautela, pues se suele cuestionar su seriedad y neutralidad, sobre todo cuando su uso es excesivo. Por ello, desde el punto de vista de la participación a ambos casos, se pone como requisito fundamental la aplicación de un sistema de voto Universal, libre, secreto e informado.

También otro mecanismo muy importante desde el punto de vista participativo - y no ya del individuo aislado, sino de grupos organizados también- es la aplicación de la iniciativa popular de reforma constitucional y de ley. Mediante ella los ciudadanos pueden influir directamente en la actividad legislativa y plantear los temas a un parlamento.

Con el uso de estos -y otros- mecanismos de democracia semidirecta es posible conseguir un sustancial aumento de la cantidad y calidad de la participación ciudadana.

Ahora bien, de todos estos mecanismos, en Chile tenemos limitadísima aplicación del referéndum, con el nombre de plebiscito, y no existiendo la iniciativa popular.

En todo caso, se advierte que el desarrollo de formas participatorias no está exento de limitaciones o ajeno a dificultades. El mismo Pennock enumera diversos elementos que cabría considerar en tal sentido, entre los que menciona los siguientes⁹: como el más obvio y natural del factor numérico, especialmente si se piensa en la participación en forma directa; la enorme dificultad que existe para formar mayorías en los campos más diversos; y la eventual polarización de la comunidad a que puede conducir un proceso de decisiones en que todos estuvieran forzados a pronunciarse por una u otra alternativa, y la connatural apatía que se aprecia en vastos sectores, lo que bien podría obstaculizar el funcionamiento de cualquier entidad de depender esta del aporte y presencia de todos sus integrantes.

Todos estos son inconvenientes que existen -y no podemos negarlo- en nuestra sociedad, pero no derivan de la participación en sí, sino más bien obstan al fomento de la participación. Las objeciones anotadas no deben inducir al rechazo de esta tendencia hacia la participación, sino más bien para encauzarla dentro de moldes realistas y adecuados a las verdaderas demandas colectivas, en el medio que son levantadas. Este enfoque realista nos parece el único posible para dar a la participación una real posibilidad de funcionar y por lo tanto validarse como un método político aceptable y adecuado para resolver los problemas de las comunidades y los que son más próximos al ciudadano común.

⁹ Pennock, J. R., citado por Larraín, *op. cit.*, pp. 68-69.

En todos estos casos se pueden hallar motivos positivos para abogar por un incremento de la participación, entre los cuales pueden destacarse: la mayor eficiencia en los resultados, un mayor control sobre el poder de intereses oscuros, la seguridad de la consideración del mayor espectro de inquietudes, el aumento de la "sabiduría colectiva", como diría Aristóteles, y una contribución a la realización de los individuos, todas las cuales reflejan en otro ángulo los beneficios que reporta la actitud participativa.

e. Juicio sobre la Democracia Participativa

En definitiva, si reconocemos que la finalidad del gobierno democrático es lograr la participación de todos los ciudadanos en el proceso electoral para así garantizar sus derechos, no debe satisfacernos el argumento que por estar estos derechos igualmente garantizados por el sistema representativo debe este convertirse en centro y motivo de la democracia.

La representación es un instrumento, necesario y efectivo en ciertos ámbitos, pero no es la finalidad última de la democracia. Al decir de Carole Pateman: "Para que exista una política democrática es necesario que exista una sociedad participativa, es decir, una sociedad en que todo el sistema político haya sido democratizado y en el que la socialización pueda realizarse a través de la participación".

Si lo vemos desde una perspectiva equilibrada, podríamos concluir que "parece existir un dominio adecuado a cada una, tanto para la democracia participativa como para la representativa, y no tienen por qué trabajar la una contra la otra, sino que pueden reforzarse mutuamente".¹⁰

En cierta forma, la democracia participativa refuerza la democracia representativa en la medida que el acto de participación educa a la gente en la posibilidad y en el carácter deseable de la tolerancia y el respeto mutuos, como

¹⁰ Cunningham, Frank: "¿Necesitamos más o menos democracia?", en *Revista Opciones*, CERC, 1984, p. 113.

una disposición para el discernimiento crítico de las personas. La participación democrática tiene así importancia como modelo de autoeducación.

Sin embargo, cabe siempre recordar que el objetivo fundamental de la vida política es la participación y no la representación, esta es sólo un mecanismo instrumental de suplencia, cuando la participación directa no es posible.

Si la participación es tomada seriamente, como debiera hacerlo el participacionista, entonces difícilmente puede negarse que el tomar parte sólo tiene significado, auténtico, real, dentro del ámbito de grupos pequeños.

El participacionista está en lo cierto cuando se reniega de la participación electoral, porque el tomar parte en una razón de uno a decenas de miles, o en el agregado total, de uno a decenas de millones hace que la participación pierda todo su significado. Se sigue de esto que una de las rutas abiertas a la teoría participatoria de la democracia es poner el énfasis y atribuir un rol importante a grupos pequeños e intensos¹¹. Ejemplo de estos son, a nivel político, las comunidades locales.

Este, y no otro, es el objetivo buscado por este artículo: crear una conciencia de la necesidad de participación en los niveles naturalmente más cercanos al ciudadano, y a la vez recordarnos su factibilidad. Porque no hemos encontrado entre todos los teóricos analizados ninguno que esté en contra de la participación ciudadana en los niveles locales, municipales o comunales. La forma de implementar esta participación es tarea de nuestros legisladores, es decir, representantes. Pero si no acometen esta tarea con la urgencia e importancia que merece, pueden ser ellos quienes paguen el mayor costo.

2.2.2.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

2.2.2.1.- Definición de participación

Una de las definiciones más aceptadas en la comunidad internacional:

¹¹ Sartori, *op. cit.*, p. 114.

“La participación es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive” (Roger Hart, 1993).

El término participación social o ciudadana puede ser conceptualizada desde diferentes perspectivas teóricas, así puede referirse a los modos de fundamentar la legitimidad y el consenso de una determinada población, por ejemplo participación democrática o también puede referirse a los modos de luchar contra las condiciones de desigualdad social y para cuya superación se necesita impulsar la participación.

Desde una perspectiva colectiva, el concepto participación aparece como aquella intervención que requiere de un cierto número de personas cuyos comportamientos se determinan recíprocamente. De acuerdo a esto, participar es sinónimo de intervención colectiva.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales la participación es entendida como la asociación del individuo con otro/s en situaciones y procesos más o menos estructurados y donde el individuo adquiere un mayor ejercicio de poder en relación a determinados objetivos finales que pueden ser conscientes para el individuo o significativos desde la perspectiva del sistema social.

2.2.2.2.- Tipos de participación

Dentro de los tipos o formas de participación se distinguen dos grandes ámbitos:

- El público, que obedece a aspectos más globales e incluye dentro de este la participación ciudadana y la política, y
- El privado, en el que se encuentran la participación social y la

comunitaria, que tienen como objetivo atender los intereses comunes de la comunidad o mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Así, podemos clasificar cuatro formas básicas de participación:

2.2.2.3.- La Participación Ciudadana

La participación ciudadana se entiende como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular.

Desde la perspectiva normativa, el término de participación ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean para el efecto.

En la democracia representativa vigente, en ocasiones, una parte de la sociedad es la que detenta el poder de representación tomando decisiones de forma legítima que afectan a una mayoría. En este sentido, es conveniente combinar lógicas de representación y participación directa.

2.2.2.4.- La Participación Política

La participación política es un elemento esencial de los sistemas democráticos. Se define como toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a una política estatal.

Las actividades en que se articula la participación política pueden ser legales o ilegales, de apoyo o de represión.

2.2.3.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ.

La participación ciudadana es definida como un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, es decir, la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como un grupo social.

La participación, por parte de la sociedad civil, en los asuntos públicos de nuestro país es un derecho fundamental, reconocido por los tratados y pactos internacionales suscritos por el Estado, los cuales establecen que toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos de su país. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno del país directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Es importante que el Estado, como actor y principal gestor de las políticas públicas, no solo se dedique a dictar las normas jurídicas adecuadas para proteger y, fundamentalmente, promover la participación ciudadana de las personas en la toma de decisiones públicas, sino que también debe promover e incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones, para que luego dichas políticas sean la base de un desarrollo sostenible. Se debe tener en cuenta además que con “la democracia se fortalece con los mecanismos de participación ciudadana, porque permite la gestión compartida del desarrollo sostenible y de la calidad de vida de la población. De esta manera, se propiciará el incremento de los índices de desarrollo humano de los sectores más pobres del país” ¹²

Es así que los mecanismos de participación ciudadana son parte importante del proceso de descentralización del Estado peruano. Vemos que el gobierno ha ido implementando, a lo largo de los años, instancias de participación tanto en el ámbito local, provincial como regional. Sin embargo, algunos de los actuales mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones requieren un sistema de control más concentrado, para no ser usados por personas que solamente buscan beneficiarse con determinada figura jurídica y obtener intereses

¹² JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. “Guía de participación ciudadana en el Perú – Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana”. Elaborado por el Jurado nacional de Elecciones con el apoyo de PNDU en Junio del 2008. Lima – Perú. Pág. 5

propios.

La participación, por parte de la sociedad civil, en los asuntos públicos de nuestro país es un derecho fundamental, reconocido por los tratados y pactos internacionales suscritos por el Estado, los cuales establecen que toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos de su país, tal como lo habíamos mencionado en la parte introductoria.

Por su parte, la Constitución Política del Perú de 1993¹³ reconoce los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del Estado. Es por ello que, a lo largo de los años, se han venido instituyendo y regulando diversos mecanismos o instituciones para que las personas puedan participar en la toma de decisiones del Estado. Tal como lo indica la doctrina especializada: “La participación ciudadana en los asuntos públicos constituye un derecho fundamental cuyo ejercicio ha ido afirmándose y extendiéndose a lo largo de los años. Este proceso se expresa también en las múltiples formas en que la legislación nacional reconoce, regula y garantiza la intervención ciudadana en cada una de las fases de las políticas públicas¹⁴.”

Vimos que la participación ciudadana es definida como un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, es decir, la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como un grupo social. La Constitución Política del Perú no solo introduce el derecho a la participación en los asuntos públicos de

¹³ La Constitución Política del Perú de 1993 establece en su Artículo 31° que: Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos

¹⁴ JAIME MÁRQUEZ CALVO y GERARDO TÁVARA CASTILLO. “Participación Ciudadana y Buen Gobierno”. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Primera edición, marzo del 2010, lima - Perú. Pág. 4

los ciudadanos, sino que menciona a su vez una serie de mecanismos y/o formas por las cuales las personas pueden participar en los asuntos públicos.

En ese sentido, “la participación ciudadana incluye una gama amplia de posibilidades para su ejercicio: desde la forma más elemental de participación, que se produce a través del voto o ejercicio del sufragio (derecho a elegir y a ser elegido) hasta el reconocimiento de que los ciudadanos y ciudadanas tienen la capacidad de intervenir en el ejercicio y la dirección de los asuntos públicos, tal como lo establecen tanto la Convención Interamericana de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas”.¹⁵

La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas es un sistema importante para el desarrollo democrático del Estado. No obstante, en nuestra sociedad es una dimensión relativamente nueva para el sistema político peruano, la misma que también “es entendida como un proceso de concertación, negociación y vigilancia entre la sociedad y las autoridades democráticamente constituidas. Más allá de experiencias e iniciativas puntuales, la política peruana se ha caracterizado por la exclusión de la población, por su nula transparencia y por una relación clientelista con la sociedad”¹⁶.

En la práctica, si bien se han sentado las bases para la participación ciudadana en la toma de decisiones estos mecanismos no han sido muy utilizados, o en algunos casos, mal utilizados.

Es decir, algunos de los mecanismos de participación son usados en beneficios de determinadas personas o grupos sociales para aprovecharse de la figura en busca de sus propios intereses. Pero, se debe tener presente que “la participación y la concertación han surgido como tendencias no sólo en nuestro país sino que forman parte de una dinámica continental.

¹⁵ JAIME MÁRQUEZ CALVO y GERARDO TÁVARA CASTILLO. Op. Cit. Pág. 8

¹⁶ SINESIO LÓPEZ JIMÉNEZ y Otros. “Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo período político”. En Cuadernos Descentralistas N° 20 - Grupo Propuesta Ciudadana. Primera Edición, Lima Perú. Julio del 2006. Pág. 108

Se han constituido en aspectos del debate sobre los enfoques y las estrategias que se pueden llevar a la práctica para superar los serios problemas de legitimidad que atraviesa la democracia en nuestros países. En esa perspectiva, la propuesta participativa no es un enfoque contrapuesto a los mecanismos de la democracia liberal. Por el contrario, puede ser, junto con otras reformas necesarias, una ruta para responder a sus evidentes limitaciones mediante su profundización; y no, como parecen creer algunos sectores conservadores, recortando sus alcances y su contenido”¹⁷.

En ese sentido, los mecanismos de participación ciudadana, pueden ser útiles para incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, para fiscalizar la actuación del gobierno y, entre otras cosas, para superar serios problemas de legitimidad que atraviesa la democracia participativa en nuestro país, sobre todo dado que en nuestro país existen pocos partidos políticos organizados. Si bien en nuestra sociedad existen, en la actualidad, varios partidos políticos, la mayoría de ellos son forjados o existen en base a un líder o figura jurídica que una vez apartado del partido hace que este desaparezca.

Es importante promover la participación ciudadana en la toma de decisiones de la esfera pública. Sobre todo, teniendo en cuenta que la sociedad civil, en su conjunto o en forma particular, es la parte activa e institucionalizada del Estado. Por tanto, es importante que los ciudadanos mediante sus aportes y/o críticas ayuden a construir una base firme e importante en la toma de decisiones públicas. Al respecto, se indica que “la gobernabilidad democrática exige también, en el campo de los actores, una sociedad civil vigorosa.

Cuando se habla de esfera pública y de sociedad civil, se trata de analizar las condiciones con las cuales los argumentos racionales y críticos de personas privadas sobre los asuntos públicos pueden constituir una base firme y autorizada de la acción colectiva y de la toma de decisiones políticas.

La importancia de la esfera pública (y de la sociedad civil como su parte activa e institucionalizada) radica en su potencial como modo de integración social

¹⁷ SINESIO LÓPEZ JIMÉNEZ y Otros. Op. Cit. Pág. 108

mediante el discurso público, que constituye una forma posible de coordinación de la vida humana, de la misma manera que el poder del estado y que la economía de mercado”¹⁸.

Finalmente, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, suscrita el 2009 señala como mecanismos participativos fundamentales aquellos que permiten intervenir en las distintas fases de la formulación e implementación de las políticas públicas¹⁹, muchos de estos mecanismos participativos han sido implementados en nuestro país.

2.3.4.- MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ.

Los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado se establecen en nuestra legislación a través de la Constitución de 1993 y a través de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300. Se establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Asimismo, vemos que existen diversos mecanismos de participación ciudadana en nuestro país, muchos de los cuales no son muy usados, debido a la complejidad que conlleva realizarlos o ejecutarlos. No obstante, la Constitución estipula que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos, por lo cual, no es posible limitar el ejercicio de un ciudadano a estos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. La participación ciudadana se puede dar a nivel nacional, la cual “se da mediante la deliberación y decisión y mediante diversos mecanismos de la democracia plebiscitaria: consultas, referéndum o

¹⁸ SINESIO LÓPEZ JIMÉNEZ y Otros. Op. Cit. Pág. 23

¹⁹) JAIME MÁRQUEZ CALVO y GERARDO TÁVARA CASTILLO. Op. Cit. Pág. 11 y 12. Indican sobre la participación ciudadana que: “por su parte, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, suscrita el 2009 señala como mecanismos participativos fundamentales aquellos que permiten intervenir en las distintas fases de la formulación e implementación de las políticas públicas. En esa medida, la Carta recomienda que las administraciones públicas establezcan medios específicos de participación en la gestión pública que permitan a los ciudadanos y ciudadanas: (i) conocer los derechos de participación en la administración pública; (ii) acceder a información pública; (iii) intervenir en las distintas etapas del proceso de formación de políticas públicas; (iv) Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en los ámbitos correspondientes; (v) participar en la elaboración, modificación y revisión de leyes y normas; (vi) vigilar y controlar los servicios públicos; (vii) hacer seguimiento y evaluación de la gestión pública y sus resultados; y (viii) denunciar los casos en que se pone obstáculos a la participación”

plebiscitos.

La apelación a estos mecanismos se produce cuando se trata de discutir procedimientos de alcance nacional y de otorgar bienes públicos que afectan a todo el país. Para evitar que la participación afecte la gobernabilidad tiene que excluir la lógica de la administración, cuyo funcionamiento eficaz se basa en la técnica y en el conocimiento especializado”.

La participación ciudadana también se puede dar a nivel local o regional. Dado que es importante la participación ciudadana no solo en la toma de decisiones de gobierno nacional existen también mecanismos que prevén la participación ciudadana a nivel regional o local.

Es así como “la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales reconoce entre los principios rectores de la política y gestión regional

- i) La participación ciudadana y
- ii) La rendición de cuentas. Por ello dispone que el gobierno regional se rige por el presupuesto participativo y está obligado a realizar como mínimo dos audiencias públicas al año, una en la capital del departamento y otra en una provincia.

En cuanto a los gobiernos locales, la Ley Orgánica de Municipalidades establece como principio de la planificación municipal la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la inclusión. Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales y deben reconocer como derechos de control vecinal a i) la revocatoria de autoridades municipales y ii) la demanda de rendición de cuentas”²⁰

Entre los mecanismos de participación ciudadana más conocidos, los cuales se encuentran establecidos en las diversas normas del sistema jurídico nacional y que pueden ser ejercidos por cualquier ciudadano, sin que se pueda limitar su

²⁰ ELENA CONTERNO y otros. “Democratización de las Decisiones Públicas”. Red Participa Perú - Proceso de Descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos. Democratización de las Decisiones Públicas. Lima – Perú. Pág. 3

derecho, siempre y cuando se cumplan los requisitos para ello, podemos distinguir a los siguientes:

- Iniciativa de reforma constitucional;
- Iniciativa en la formación de las leyes;
- Referéndum;
- Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales;
- Consulta previa;
- Revocatoria de autoridades;
- Remoción de autoridades;
- Consejos de Coordinación Regional;
- Presupuestos participativos;
- Demanda de rendición de cuentas;
- Acceso a la información pública, entre otros.

a.- Presupuestos Participativos.-

“El proceso de Presupuesto Participativo se define como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre Estado y sociedad civil, a través de la participación de ésta en el proceso de programación del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los PDC de los gobiernos descentralizados y la fiscalización de la gestión” (17). Por su parte, la Ley de Bases de la Descentralización establece que los gobiernos regionales y locales deben incorporar a los presupuestos participativos como instrumentos de gestión pública. En ese sentido la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056, y su reglamento indican que “los gobiernos regionales y locales están encargados de convocar a las organizaciones sociales a participar del presupuesto y que ellos deben disponer las medidas para identificar y acreditar a los agentes participantes. Además, el MEF publica instructivos anuales que rigen el proceso de presupuesto participativo. Por otro lado, se define que los CCR y CCL se deben encargar de coordinar la programación del presupuesto.

2.3.5.- TEORÍA DEL PRESUPUESTO

Generalidades sobre el presupuesto.

a.- Orígenes y evolución del presupuesto

Siempre ha existido en la mente de la humanidad la idea de “presupuestar”, los egipcios, antes de Cristo, hacían estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas de trigo con el objeto de prevenir los años de escasez; los romanos estimaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados para exigirles el tributo correspondiente. Sin embargo, fue hasta el siglo XVIII cuando el presupuesto comenzó a utilizarse como ayuda en la Administración Pública, al someter el Ministro de Finanzas de Inglaterra a la consideración del Parlamento, sus planes de Gastos para el periodo fiscal del año siguiente, incluyendo un resumen de gastos del año anterior, y un programa de impuestos y recomendaciones para su aplicación.

Desde entonces a la fecha ha evolucionado de la siguiente manera:

- ✚ 1820, Francia y otros países europeos adoptan un procedimiento de presupuesto para la base gubernamental.
- ✚ 1821, E.U.A. implanta un presupuesto rudimentario en el Gobierno.
- ✚ Después de la Primera Guerra Mundial en toda la Industria se aprecia la conveniencia del control de los gastos por medio del Presupuesto.
- ✚ De 1912 a 1925 en E.U.A. se inicia la evolución y madurez del Presupuesto, ya que la iniciativa privada comienza a aplicarlos para controlar mejor sus gastos debido al rápido crecimiento económico y las nuevas formas de organización, propias de la creciente industria; aprobándose la Nueva Ley del Presupuesto Nacional y estableciéndose como nuevo instrumento de la Administración Oficial. Se inicia un buen método de planeación empresarial que con el tiempo se integra al Control Presupuestal, el cual se exportó en esta época a Europa, básicamente a Francia y Alemania.
- ✚ 1930, Ginebra, Suiza; se lleva a efecto el primer Simposio

Internacional del Control Presupuestal, integrado por representantes de veinticinco países en donde se estructuran sus principios, para tener así un rango internacional.

- ↗ 1931 en México, empresas de origen norteamericano como la General Motors Co., y después la Ford Motors Co., establecieron la Técnica Presupuestal.
- ↗ 1948, en E.U.A. el Departamento de Marina presentó el Presupuesto por Programas y Actividades.

b.- Nociones de presupuestos.

La palabra “Presupuesto” se compone de dos raíces latinas:

PRE = antes de, o delante de, y

SUPUESTO = hecho, formado.

Palabra	Latín	Español
Suponer	Facio	Hacer
Supuesto	Fictus	Hecho, formado
Hecho	Factum	

Por lo tanto, presupuesto significa “antes de lo hecho”.

Entre las diferentes definiciones de la palabra Presupuesto podemos presentar las siguientes: Para Cristóbal del Río, el presupuesto es: “La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un período determinado.”

El empresario debe planear con inteligencia el tamaño de sus operaciones, los ingresos, costos y gastos, con el objetivo claro de obtener utilidades, cuyo logro se subordina a la coordinación y relación sistemática de todas las actividades empresariales. Le compete además

instaurar procedimientos que no ahoguen la iniciativa de las personas y que auspicien la determinación oportuna de las desviaciones detectadas frente a los pronósticos, con el propósito de evitar que en el futuro las estimaciones se reflejen en cálculos excesivamente pesimistas u optimistas.

Para Meyer, Jean en su libro Gestión Presupuestaria, Presupuesto es, “un conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos por el jefe de la empresa”.

Al hablar de previsiones, se hace referencia a las decisiones que con anticipación debe tomar el “jefe de la empresa” para alcanzar los resultados propuestos. Hasta hace algunos años, este era el modo de administrar de muchos empresarios, de tal manera, que el éxito o fracaso de la organización era el premio o castigo que solo obtenía el gerente y de esos resultados dependía su estabilidad laboral. Hoy, el enfoque ha cambiado. Los resultados por lo general dependen de un equipo que se compromete y lucha por unos objetivos trazados de manera conjunta.

Otra definición de Presupuesto “es una expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la empresa en un periodo, en desarrollo de las estrategias adaptadas, que permite organizar los recursos y procesos necesarios para lograrlos y evaluar su ejecución”

Es expresión cuantitativa, porque los objetivos deben ser mensurables y su alcance requiere la destinación de recursos durante el periodo fijado como horizonte de planteamiento; es formal porque exige la aceptación de quienes están al frente de la organización (gerencia, presidencia, administración y/o juntas directivas). Además, desarrolla las estrategias adoptadas, porque éstas permiten responder al cómo se implementaran e integran las diferentes actividades de la empresa de modo que converjan al logro de los objetivos previstos; deberá organizar

y asignar personas y recursos; ejecutar y controlar, para que los planes no se queden sólo en la mente de sus proponentes y, por último, desarrollar procedimientos de oficina y técnicas especiales para formular y controlar el presupuesto.

Otra acepción de la palabra presupuesto la encontramos en la economía industrial que lo define como: “la técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre bases estadísticas y apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios”.

Y refiriéndose a Presupuesto como herramienta de las Administración lo podemos conceptualizar como:

“la estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado”.

2.3.- ASPECTOS JURÍDICOS

2.3.1.- Aspectos jurídicos de la Ley No 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo (LMPP)

Álvarez & Puente & Chávez (2008) sostienen que "... estamos convencidos de que los mecanismos de participación ciudadana no solo deben ser democráticos si no también eficientes y eficaces y basarse en la sociedad civil organizada”.

Se entiende que parten de una premisa: La participación ciudadana descansa en la sociedad civil debidamente organizada, y sus medios de efectivizarse no deben circunscribirse exclusivamente al concepto de democracia, sino que además deben contemplar las variables de eficiencia y eficacia, para lograr una democracia que en su seno se respete los derechos de los ciudadanos.

Inspirados en estos criterios nuestro país cuenta con la Ley Marco del Presupuesto Participativo (LMPP), la cual se promulgó el 7 de agosto del año 2003, estableciendo la regulación para todo gobierno regional y local en cuanto a este proceso.

Sánchez (2006) señala que esta Ley apareció en un escenario cargado de críticas de parte de sectores que la consideraban rígida en exceso, tanto así que se criticó su “reglamentarismo”, su homogenización ante la diversidad, que impide brindar un área de acogida a experiencias participativas que se realizaron en otros contextos, afectándose la creatividad que se había demostrado. Así esta ley da regulación a múltiples aspectos que pudieron reservarse a cada gobierno para que, en base a su realidad, los regulara.

Añade Sánchez (2006) que:

“(...) la Ley regula numerosos aspectos que pudieron reservarse a cada gobierno para que, en base a su realidad, los regulara. En nuestra opinión habría sido más conveniente que la Ley Marco regulara solamente ciertos aspectos básicos y brindara garantías suficientes a la sociedad civil. La Ley pudo diseñar un marco normativo básico donde se señalarán las responsabilidades de ambas partes, las garantías del proceso, los principios que lo rigen, pero dejar aspectos como las etapas del proceso y sus instancias al desarrollo autónomo de los gobiernos locales y regionales. Por el contrario, la Ley trata de regular demasiados aspectos y establece un marco que no facilita el proceso participativo (...)”

2.3.2.- Principios rectores

La ley señala ocho principios rectores del proceso de Presupuesto Participativo, siendo los siguientes:

a.- Participación.

Que orienta a los gobiernos regionales y locales a promover mecanismos y estrategias que impulsen la participación de la sociedad civil, en todo el proceso de presupuesto participativo.

b.- Transparencia.

Los presupuestos deben ser de conocimiento de la población debiéndose utilizar todos los medios de difusión al alcance.

c.- Igualdad.

En los procesos de planificación y presupuesto participativo, todas las organizaciones pueden participar con las mismas oportunidades y si discriminaciones de ningún tipo.

d.- Tolerancia.

Reconocimiento y respeto para las diversas opiniones, visiones y posiciones de los integrantes de la sociedad.

e.- Eficacia y eficiencia.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales orientan su gestión hacia los objetivos y metas señalados en el plan concertado y presupuesto participativo, ejecutando estrategias para lograrlos bajo óptima utilización de los recursos. Para medir los logros se recurre a indicadores de impacto, de resultados y de productos previamente normados.

f.- Equidad.

La equidad orienta la gestión regional y local, tendiente a la no discriminación, igualdad de acceso a las oportunidades, así como a la inclusión de grupos y sectores vulnerables.

g.- Competitividad.

Se plantea como objetivo la gestión estratégica de la competitividad,

promoviendo la producción articulándolo a los ejes de desarrollo o corredores económicos.

h.- Respeto a los Acuerdos.

Se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados.

i.- Finalidad.

Contenida en el artículo 2º de esta ley y prescribe que su finalidad es obtener las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para incluirlas en los presupuestos, promoviendo su ejecución mediante programas y proyectos prioritarios, de tal manera que logren los objetivos estratégicos, procurando también la optimización del uso de los recursos mediante el adecuado control social de las acciones públicas.

2.3.3.- Instancias

El artículo 4º de esta ley reconoce como instancias de participación a:

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

2.3.4.- Fases del Presupuesto Participativo

Contenidas en el artículo 6º de la ley, las cuales son:

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.

2.3.5.- Los mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo.

Sobre los mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo, el artículo 9º señala que estos son aquellos que permiten acceder a la información pública, a las rendiciones de cuentas y al fortalecimiento de capacidades.

El artículo 10º indica que los gobiernos regionales y gobiernos locales, tienen la obligación de utilizar todos los medios que cuenten a fin de conseguir una adecuada y oportuna información al ciudadano, sobre el proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público.

Por su parte, el artículo 11º se refiere a la Rendición de cuentas, estableciendo que los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, tienen la obligación de rendir cuentas 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.

El artículo 12º trata sobre el Fortalecimiento de capacidades, y expresa que 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.

2.3.6.- Reglamento por D.S N° 142-2009-EF.

Aprobado el 23 de junio del 2009 teniendo por objeto la regulación del proceso del Presupuesto Participativo según la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo y su modificatoria por Ley N° 29298.

Su artículo 4º se plantea como objetivos:

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

Por otro lado, en su artículo 10º numeral 10.2 relacionado a la Rendición de Cuentas, dispone que esta constituye un mecanismo de transparencia en el cual el titular del pliego debe informar a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el año anterior por las entidades del Estado y la Sociedad Civil.

2.3.7.- Los presupuestos participativos en la Municipalidad Provincial de Ferreñafe años 2017 y 2018.

2.3.7.1.- Presupuesto Participativo 2017

Mediante Of. No 294-2016-MPF/A de fecha 22.06.2016 dirigido al Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, el alcalde provincial de Ferreñafe envía el Acta de Acuerdos y Compromisos, así como la documentación del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados para el Año Fiscal 2017, este documento contiene en cuatro Ítems la información sobre este proceso: I. Ciclo Preparatorio, II. Talleres de Trabajo, III. Vigilancia del Proceso y IV. Anexos.

2.3.7.2.- Comité de Vigilancia 2017

Mediante Resolución de Alcaldía No 222-2016-MPF/A del 10.06.2016 se Acredita a la conformación del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el Año Fiscal 2017, que han sido elegidos por la sociedad civil en acto público de fecha 03 de junio del 2016 en el Salón de Actos, siendo sus miembros los señores:

José María Primo Ordoñez por la Junta Vecinal de las calles “Ilo y san Martin”, José Jesús Zevallos García por la Asociación Cristiana “Santa Teresa de Jesús”, Carlos Wilson Mozo García por la Junta Vecinal “Calle Sta. Clara y Bolívar” y José Martin Yesquén Bances por la Unidad Vecinal “Ramiro Prialé”.

Se debe anotar que es este el único documento que trata y hace mención de este Comité de Vigilancia en todo lo extenso del informe mencionado en el párrafo anterior.

2.3.7.3.- Presupuesto Participativo 2018

Mediante Of. No 379-2017-MPF/A de fecha 28.06.2017 dirigido al Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, el alcalde provincial de Ferreñafe envía el Acta de Acuerdos y Compromisos así como la documentación del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados para el Año Fiscal 2018, adjuntando la Ordenanza Municipal No 004-2017-MPF del 21.04.2017 que aprueba el Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de esta municipalidad para el año 2018 y su cronograma de actividades, asimismo la Resolución de Alcaldía No 170-2017-MPF/A del 09.05.2017 que aprueba la conformación del equipo técnico del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de esta misma municipalidad para el año fiscal 2018 y el Informe Final de Resultados del Proceso de Presupuesto Participativo del Año Fiscal 2018.

2.3.7.4.- Comité de Vigilancia 2018

De acuerdo al Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el año fiscal 2018, se tiene:

(...) 03 de junio del 2016 en el Salón de Actos, siendo sus miembros los señores:

José María Primo Ordoñez por la Junta Vecinal de las calles "lio y san Martin", José Jesús Zevallos García por la Asociación Cristiana "Santa Teresa de Jesús", Carlos Wilson Mozo García por la Junta Vecinal "Calle Sta. Clara y Bolívar" y José Martin Yesquén Bances por la Unidad Vecinal "Ramiro Prialé".

Se debe anotar que es este el único documento que trata y hace mención de este Comité de Vigilancia en todo lo extenso del informe mencionado en el párrafo anterior.

2.3.7.5.- Presupuesto Participativo 2018

Mediante Of. No 379-2017-MPF/A de fecha 28.06.2017 dirigido al Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, el alcalde provincial de Ferreñafe envía el Acta de Acuerdos y Compromisos así como la documentación del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados para el Año Fiscal 2018, adjuntando la Ordenanza Municipal No 004-2017-MPF del 21.04.2017 que aprueba el Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de esta municipalidad para el año 2018 y su cronograma de actividades, asimismo la Resolución de Alcaldía No 170-2017-MPF/A del 09.05.2017 que aprueba la conformación del equipo técnico del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de esta misma municipalidad para el año fiscal 2018 y el Informe Final de Resultados del Proceso de Presupuesto Participativo del Año Fiscal 2018.

2.3.7.6.- Comité de Vigilancia 2018

De acuerdo al Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el año fiscal 2018, se tiene:

(...)

Capítulo IV: Del Comité de Vigilancia

Artículo 29° El Comité de Vigilancia

El Comité de Vigilancia estará integrado como mínimo por cuatro (04) agentes participantes que serán elegidos entre los representantes de la Sociedad Civil debidamente registrados, su mandato es por un periodo de un (01) año a partir de su elección, siendo sus funciones:

- a) Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del proceso de presupuesto participativo.
- b) Vigilar que cuente con cronograma aprobado de ejecución de obras, de los proyectos de inversión priorizados en el proceso participativo.

- c) Vigilar que los recursos presupuestales destinados al presupuesto participativo del año fiscal, sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos.
- d) Vigilar que los proyectos priorizados y ejecutados se vinculen efectivamente con la mejor provisión de servicios o productos a la población, en el marco de los resultados identificados, incluyendo los niveles de cobertura alcanzados.
- e) Vigilar que la Sociedad Civil cumpla con los compromisos asumidos en el cofinanciamiento de los proyectos de inversión, incluidos en el proceso participativo, y
- f) Informar semestralmente al Consejo de Coordinación Local Provincial sobre los resultados de la vigilancia.

Artículo 30° - Para ser elegido miembro del Comité de Vigilancia deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a. Ser Agente Participante representante de una organización de la Sociedad Civil, con presencia en el ámbito de la provincia de Ferreñafe.
- b. Haber asistido a la capacitación y a los talleres de trabajo, hasta un 75% de asistencia efectiva.
- c. Radicar en la jurisdicción donde se desarrolla el proceso participativo, y
- d. No haber sido condenado por delitos o faltas.

Estos artículos se han incorporado casi literalmente del Capítulo III Mecanismos de Vigilancia numerales 1, 2 y 3 del Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas (Instructivo No 001-2010-EF/76.01 por Resolución Directoral No 007-2010-EF/76.01).

2.4.- MARCO CONCEPTUAL

4.1.- Desarrollo.

1.- Ausentismo ciudadano.

No participación del ciudadano en actividades propias a su naturaleza política que le incumben directamente y que corresponden a su comunidad fundamentalmente en las decisiones democráticas de sus gobiernos locales.

2.- Convocatoria ciudadana

Es la convocatoria que se hace a todos los ciudadanos para tratar y/o deliberar determinada cuestión inherente a la conducción de su gobierno o a la administración este mismo.

3.- Democracia directa

Es la forma de democracia en la que el pueblo ejerce su soberanía directamente sin la intermediación de órganos representativos.

4.- Democracia electrónica

Es la democracia también llamada “democracia digital” que usa las nuevas tecnologías de la información y los medios alternativos de comunicación para satisfacer sus necesidades en beneficio de todos y para mejorar procesos dentro de una república democrática o democracia representativa. Este proceso esta aun en desarrollo y es muy discutido en los diversos círculos intelectuales.

5.- Democracia representativa

Democracia en la que el pueblo no ejerce por sí mismo el poder político y según su soberanía lo delega a través de los órganos representativos que se eligen por votación.

6.- Liderazgo

Es el conjunto de habilidades gerenciales o directivas que un individuo tiene para influir en la forma de ser o actuar de las personas o en un grupo de trabajo determinado, haciendo que este equipo trabaje con entusiasmo hacia el logro de sus metas y objetivos. También se entiende como la capacidad de tomar la iniciativa, gestionar, convocar, promover, incentivar, motivar y evaluar un proyecto, de forma eficaz y eficiente, sea éste personal, gerencial o institucional (dentro del proceso administrativo de la organización).

7.- Organizaciones sociales

Grupo de personas que interactúan entre sí, en virtud de que mantienen determinadas relaciones sociales con el fin de obtener ciertos objetivos. También puede definirse en un sentido más estrecho como cualquier institución en una sociedad que trabaja para socializar a los grupos o gente que pertenece a ellos.

8.- Participación ciudadana

Conjunto de mecanismos para impulsar el desarrollo local y la democracia participativa integrando a la comunidad en el quehacer político. Se sustenta en acciones de la población para que tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

9.- Presupuesto participativo

Sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo se ha concluido y casi llegado a generalizar que La finalidad principal del Presupuesto Participativo no es otra que insertar en el ciclo anual presupuestario procedimientos de democracia directa, de manera que las decisiones no se toman únicamente en un nivel político-técnico. Ha de ser la población a través del oportuno proceso de debates y de consultas, quien determine y decida la cuantía de los ingresos y los gastos, así como donde

y cuando han de realizarse las inversiones y cuáles deben ser las prioridades, planes ya acciones que han de llevar a cabo sus gobernantes” (Calvo. 2011. Pag. 39)

10.- Presupuesto participativo electrónico

Mecanismo reconocido jurídicamente por el cual los ciudadanos ejercen el derecho de voz (para hacer propuestas de inversión pública con montos y programas), de voto (para decidir libre y deliberativamente entre sus planes y programas), de justicia social (para redistribuir proporcional mente los bienes y servicios a cargo del gobierno) y de monitorización (de los recursos públicos a través de la transparencia y la rendición de cuentas) para definir las políticas públicas de inversión gubernamental, a través de los medios digitales (plataformas digitales y redes sociales cibernéticas), con el objeto de obtener mayores alcances democráticos (al incorporar audiencias aun con diferentes habilidades técnicas). Aguirre (2015) citado en Telos No 101.

11.- Vigilancia ciudadana

Mecanismo de participación de los ciudadanos y las ciudadanas en el control de la gestión pública, teniendo como objetivo el de controlar la eficiencia, la legalidad y la transparencia de las acciones de las autoridades y funcionarios/as de las entidades públicas.

CAPITULO III: RESULTADOS

1. Sobre aspectos jurídicos no contemplados en la Ley N° 28856 y su Reglamento por DS 142-2009-EF, que limitan las funciones del Comité de Vigilancia del PP., en los procesos de presupuesto participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe

Cuadro No 01

ENTREVISTA AGENTES PARTICIPANTES EN COMITÉ DE VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2017	
José María Yesquen Bances	José Jesús Zevallos García
<p>⚡ La ley debería dotar herramientas que exijan a las autoridades el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Presupuestos Participativos;</p> <p>⚡ Obligar a los funcionarios municipales a asumir con responsabilidad la tarea de facilitar información al comité de Vigilancia</p> <p>⚡ Que el incumplimiento de los acuerdos tomados en los presupuestos participativos, sean tomados como causal para la aprobación de un Proceso de Revocatoria.</p>	<p>⚡ Comité de Vigilancia no deba estar sujeto al alcalde y otras autoridades debiendo tener plena autonomía para vigilar el Presupuesto Participativo.</p> <p>⚡ Que sea la sociedad civil la que participe solicitando los proyectos;</p> <p>⚡ Que las funciones del Comité de Vigilancia deben ser contempladas en la ley o reglamentadas por la municipalidad;</p> <p>⚡ Que el Comité de Vigilancia anterior haga entrega de su informe final al nuevo comité de vigilancia.</p>

Fuente: Entrevista del 15.07.2019 (Anexo 01)

Elaboración: La autora

2.- Sobre los vacíos jurídicos que impiden el ejercicio eficiente de las funciones del Comité de Vigilancia en la elaboración de los presupuestos participativos 2017 y 2018 de la M.P. Ferreñafe.

Cuadro N° 02

LIMITACIONES PARA EJERCER FUNCIONES DEL COMITÉ DE VIGILANCIA SEGÚN ENTREVISTADOS	
José María Yesquen Bances	Jimena Sánchez (*)
Escasa voluntad de apoyo de las áreas de Presupuesto, de la Gerencia General y de Obras de esta municipalidad, para alcanzar información detallada del Presupuesto Municipal y sus desagregados del Gasto Público.	“La Ley pudo diseñar un marco normativo básico donde se señalarán las responsabilidades de ambas partes, las garantías del proceso, los principios que lo rigen, pero dejar aspectos como las etapas del proceso y sus instancias al desarrollo autónomo de los gobiernos locales y regionales. Por el contrario, la Ley trata de regular demasiados aspectos y establece un marco que no facilita el proceso participativo.”
Demasiada burocracia que dificulta la acción fiscalizadora del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo.	
Carencia de un Manual de Funciones para el Comité de Vigilancia, lo cual limita profundamente el accionar específico.	“Si bien la Ley contempla el respeto por los acuerdos y compromisos, este principio es meramente declarativo ya que no se otorgan garantías a la sociedad civil en caso de que no se respeten. Como ya lo hemos comentado con anterioridad, tanto el Concejo Municipal como el Consejo Regional pueden decidir no aprobar el presupuesto participativo pactado y obviar todo el proceso de concertación sin tener que dar ninguna explicación.”
Escaso interés del alcalde para brindar información y servir como nexo con las áreas involucradas en el cumplimiento de la función de vigilancia asignada.	
No se brinda la debida importancia al rol fiscalizador del Comité de Vigilancia.	

<p>- José Jesús Zevallos García</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ✚ La no existencia de un reglamento que contemple las funciones del Comité de Vigilancia y obligue a todos a respetarlas. ✚ Las trabas para acceder a la información y así poder tener conocimiento de la marcha del Presupuesto Participativo. ✚ No tuvimos participación en las actividades del proceso, no se nos invitó nunca a la apertura de sobres para la adjudicación de las “buena pro” de las obras a ejecutarse y que se programaron dentro del proceso de Presupuesto Participativo, en razón a que nunca se nos invitó o comunicó y según nos dijo la Gerente de Asesoría Jurídica, la ley no contempla nuestra presencia La improvisación para organizar el comité de vigilancia y su designación “a dedo”. ✚ La improvisación para organizar el comité de vigilancia y su designación “a dedo”. 	

Fuente: Entrevista del 15.07.2019 (Anexo 01) y (*)
Sánchez (2006) Elaboración: La autora

2. Sobre el marco jurídico sobre el que se desenvuelve el comité de vigilancia para vigilar que los recursos sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos en los presupuestos participativos 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe.

Cuadro N° 03

MARCO JURIDICO
1. Gobierno Central Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas (Instructivo No 001-2010-EF/76.01 por Resolución Directoral No 007-2010-EF/76.01): Capítulo III Mecanismos de Vigilancia numerales 1, 2 y 3.
2. Gobierno Local Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el año fiscal 2018 Capítulo IV: Del Comité de Vigilancia Artículo 29°, Incisos. a) b) c) d) y e)

Fuente: Municipalidad Provincial de Ferreñafe (2017) Documento de Presupuesto Participativo 2018 de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto de la MPF.
Elaboración: La autora

CAPITULO IV: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

- En relación a los aspectos jurídicos no contemplados en la Ley No 28856 y su Reglamento por DS 142-2009-EF, que limitan las funciones del Comité de Vigilancia de los Procesos de Presupuesto Participativo de los años 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe se puede señalar que se encuentra en el vacío legal el mecanismo que obligue a cumplir los compromisos y acuerdos de estos procesos en donde interviene la Sociedad Civil, así como de que los funcionarios responsables cumplan con proporcionar la información correspondiente a estos comités de vigilancia.
- En el mismo cuadro No 02 se refleja el descontento por no contar con autonomía en las funciones del Comité de Vigilancia del PP 2017, dada la dependencia existente de este comité del mismo alcalde, quien en la práctica es el que los designa.
- En el mismo cuadro No 02 se visualiza la desinformación de los agentes participantes sobre sus funciones en la medida que desconocen la existencia del Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas (Instructivo No 001-2010- EF/76.01 por Resolución Directoral No 007-2010-EF/76.01): Capítulo III Mecanismos de Vigilancia numerales 1, 2 y 3; y su Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el año fiscal 2018

En el cuadro No 03 relacionado a los vacíos jurídicos que impiden el ejercicio eficiente de las funciones del Comité de Vigilancia en la elaboración de los presupuestos participativos 2017 y 2018 de la M.P. Ferreñafe, se evidencia reiterativamente el desconocimiento de las facultades contenidas en los documentos legales antes citados, puesto que los agentes participantes encuestados señalan como aspectos que la ley no obliga a la entrega de información por los funcionarios, la carencia de un documento legal que establezca las facultades de estos comités, así como la improvisación para la organización de su comité; esto de alguna manera se corrobora con Sánchez (2006) cuando señala que la ley pudo regular aspectos como las etapas del proceso y sus instancias, y también porque el respeto por los acuerdos y compromisos es meramente declarativo ya que no se otorgan garantías a la sociedad civil para el caso.

En el cuadro No 04 relacionado al marco jurídico sobre el que se desenvuelve el comité de vigilancia para vigilar que los recursos sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos en los presupuestos participativos 2017 y 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe se presentan los documentos donde están contenidas las funciones y alcances de los comités de vigilancia de los presupuestos participativos los cuales son Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas (Instructivo No 001-2010-EF/76.01 por Resolución Directoral No 007-2010-EF/76.01): Capítulo III Mecanismos de Vigilancia numerales 1, 2 y 3; y su Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el año fiscal 2018.

CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.- CONCLUSIONES

- La ley no contempla mecanismos eficientes de convocatoria para la participación real y efectiva de la Sociedad Civil en los procesos de Presupuesto Participativo de los gobiernos locales.
- La ley no ha dispuesto de herramientas eficientes para la etapa de capacitación donde se debe informar detalladamente sobre Las funciones y alcances de los Agentes Participantes en los procesos de presupuesto participativo de los gobiernos locales.
- Existe un vacío jurídico que no contempla una relación directa y estrecha entre los comités de vigilancia de los procesos de presupuesto participativo de los años fiscales 2017 y 2018, con la Contrataría General de la República, entendiendo que el Sistema Nacional de Control del Perú es único e integral.
- Este vacío jurídico de divorcio entre comités de vigilancia de tas procesos de presupuesto participativo y Sistema Nacional de Control, anula casi totalmente la autoridad para el cumplimiento de las funciones de tas primeros, en tanto están alejados del ente contratar con capacidad de sanción.
- Incorporar un dispositivo legal dentro del Reglamento de la Ley No 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo que señale autonomía para el ejercicio de sus funciones a tas comités de vigilancia de tas procesos de presupuesto participativo de tas gobiernos locales.
- El Comité de Vigilancia del Procesos de Presupuesto Participativo del Año Fiscal 2018 de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe, si contó con un marco jurídico con funciones específicas asignadas a través del

Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas (Instructivo No 001-2010-EF/76.01 por Resolución Directoral No 007-2010-EF/76.01): Capítulo III Mecanismos de Vigilancia numerales 1, 2 y 3; y su Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo Basado en Resultados de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe para el año fiscal 2018.

5.2.- RECOMENDACIONES

- ↗ Incidir mientras tanto en los temas de convocatoria, ensayando diversos mecanismos que permitan una masiva participación ciudadana real y efectiva en los procesos de presupuesto participativo.
- ↗ Enfatizar en la etapa de capacitación los aspectos referentes a la información para los agentes participantes de la sociedad civil sobre roles y funciones, así como en el ejercicio mismo de esas facultades.
- ↗ Encargar a la Contraloría General de la República, ejercer mayor coordinación con los comités de vigilancia de los procesos del presupuesto participativo del país, en todo momento.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aguirre S., Jorge. (2015, Jun-Sep.) *El presupuesto participativo electrónico.* En Telos No 101 Revista de pensamiento sobre comunicación, tecnología y sociedad. Edit. Fundación Telefónica. Pag. 104. Madrid. España.

Álvarez, Julio & Puente, Jorge & Chávez, José (2008) *Los paradigmas de función consular - Gestión Organizacional, asistencia y protección.* Edit. Álvarez Sabogal. Lima. Perú.

Calva, José. (2007) *Democracia y gobernabilidad.* Edit. UNAM. México DF. México.

Calvo V., Juan. (2011) *La experiencia de los presupuestos participativos en los entes locales.* Edit. Dykinson S.L. Madrid. España.

Castro S., Roque (2000) *Siete obstáculos para la participación ciudadana. El Municipio de Yoro - Honduras.* Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. 2000. Recuperadode <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/1999/castro.pdf>

Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Publica S.A.C. CPI (2017) *Perú: Población 2017.* Recuperado de [http://cDi.pe/imaaes/uDload/paginaweb/archivo/26/mr población per u 2017.pdf](http://cDi.pe/imaaes/uDload/paginaweb/archivo/26/mr_población_per_u_2017.pdf)

Dagnino, E., Olvera, A. & Panfichi, A. (2006) *La disputa por la construcción*

democrática en América Latina. CIES-AS Universidad Veracruzana. México DF. México.

El Economista. (2013). *La democracia en el mundo*. Recuperado de <http://www.eleconomista.com.ar/2013-03-la-democracia-en-el-mundo/>

Font, Joan. (2007) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Edit. Ariel SA. 2º Impresión. Barcelona. España.

García, Nancy (2011) *Vigilancia y fiscalización de los ejercicios de participación ciudadana: hacia un marco legal para la transparencia y rendición de cuentas*. En Presupuesto Participativo Herramieta para la democracia. Coordinador Briseño. Edit. Congreso Estado de Jalisco. México. Recuperado de <http://www.iepcialisco.org.mx/sites/default/files/presupuestop.pdf>

García Urrutia M. Manuel “*Presupuesto participativo*” (2015) Recuperado de <https://qarurrutia.wordpress.com/2015/09/29/presupuesto-participativo/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. Recuperado de www.inei.gob.pe

Municipalidad Distrital de Asia (2015) Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento. Recuperado de https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10599/PLAN_10599_2015_2_LEY_MARCO_DEL_PRESUPUESTO_PARTICIPATIVO_28056_Y_SU_REGLAMENTO-WEB.PDF

Mena M., Hermenegildo (2014) *Modelo de gestión presupuestal participativa como herramienta estratégica en el desarrollo de las regiones del Perú, 2008 - 2012*. Tesis para optar el grado de doctor en Contabilidad y finanzas. Universidad San Martín de Porres. Lima. Recuperado de

http://www.repositorioacademico.usmp.edu.oe/bitstream/usmp/1105/3/mena_mhm.pdf

Memoria del Seminario Internacional “Presupuestos participativos en el contexto boliviano” (2003) Recuperado de <https://books.google.com.br/books?id=7vwPAAAYAAJ&q=ausentismo+presupuesto+participativo&dq=ausentismo+presupuesto+participativo&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiD4eHEvL0AhWCMx4KHZqnBEUQ6AEIKzAB>

Municipalidad Provincial de Ferreñafe (2017) *Documento del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2017*. Edit. MPF. Ferreñafe.

Municipalidad Provincial de Ferreñafe (2017) *Documento del Proceso del Presupuesto Participativo basado en resultados para el año fiscal 2018*. Edit. Gerencia de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe.

ONPE (2018) Resultados Referendum 2018. Recuperado de <https://resultadoselecciones2016.onpe.gob.pe/PRPCP2016/Resultados-Ubigeo-Presidencial.html#posicion>

Quinteros J., Daniel. (2013) Estudio de la participación ciudadana en la ocupación informal del territorio. Estudio de caso: Comuna 4 de

Soacha, 2008-2011. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá DC. Colombia. Tomado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4379/1019031170-2013.pdf?sequence=3>

Rodríguez R., Jahir (2003). *El Presupuesto Participativo: Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. Edit. Convenio UTP-GTZ. Pereira. Colombia.*

Sánchez, J. (2006) *Comentarios a la Ley Marco del Presupuesto Participativo*. En página web Participación Ciudadana. Recuperado de

<http://descentralizacionverdadera.blogspot.com/2006/06/comentarios>

-la-ley-marco-del.html

Sedaño M., Vladimir (2007) *Causas del ausentismo ciudadano en el Presupuesto Participativo Municipal desde un enfoque de Comunicación para el Desarrollo. Ecos. Lima. Perú.*

Tucto T., Saúl (2018) *La gestión del presupuesto participativo y su influencia en el nivel de satisfacción de los ciudadanos del distrito de San Pedro de Chana - Huari, año 2017*. Tesis para optar el título de Licenciado en Administración. Universidad Nacional "Faustino Sánchez Carrión". Huacho. Recuperado de http://repositorio.unifsc.edu.pe/bitstream/handle/UNJFSC/1857/TFC_E-03-12.pdf?sequence=1&jsAllowed=v

ANEXOS

ANEXO 01

ENTREVISTA N° 01

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MPF 2017- 2018

Nombre: José Martin Yesquén Bances (JY)

Cargo que ocupó dentro del Comité de Vigilancia: Presidente

Entrevistador: Teresita Mendoza Yesquén. (TM)

****Ésta entrevista tiene por finalidad completarla información relacionada a sobre cuáles serían los aspectos que la ley no contempla para el cumplimiento de las funciones de los comités de vigilancia de los presupuestos participativos en las municipalidades y la visión sobre la participación en estos comités de vigilancia en base a las experiencias obtenidas en su ejercicio.***

TM: Buenos días señor Yesquén:

TM: ¿Qué limitaciones encontró para el trabajo del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe 2017-2018?

JY: Entre las limitaciones para este trabajo podría señalar:

Escasa voluntad de apoyo de las áreas de Presupuesto de la Gerencia General de Obras de esta municipalidad, para alcanzar información detallada del Presupuesto Municipal y sus desagregados del Gasto Público.

Demasiada burocracia que dificulta la acción fiscalizadora del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo.

Carencia de un Manual de Funciones para el Comité de Vigilancia, lo cual limita profundamente el accionar específico.

Escaso interés del alcalde para brindar información y servir como nexo con las áreas involucradas en el cumplimiento de la función de vigilancia asignada.

No se brinda la debida importancia al rol fiscalizador del Comité de Vigilancia.

TM: ¿Cuáles habrían sido las ventajas encontradas para el trabajo del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe 2017-2018?

Entre las ventajas de nuestro trabajo podría encontrar:

Voluntad de Trabajo en equipo de los integrantes del comité de vigilancia.

Gran Espíritu Emprendedor de los Integrantes, la mayoría de ellos profesional y líderes comunales.

En todo momento demostraron responsabilidad y tenacidad para el accionar vigilante de cómo se manejan los fondos asignados a la Municipalidad Provincial de Ferreñafe en el Presupuesto Participativo.

TM: ¿Cuáles habrían sido los principales aportes de su Comité de Vigilancia al proceso de Presupuesto Participativo?

JY: Considero que nuestros aportes fueron muy importantes a pesar de los inconvenientes, y estos fueron:

El Comité de Vigilancia alcanzó al Alcalde y para su aprobación, un reglamento integral sobre acciones, obligaciones y funciones de este importante ente vecinal.

Instauramos como norma se convoque mensualmente al área de presupuesto y tesorería para que se evalúe la marcha del gasto público. (Esto ante la falta de voluntad política se cumplía parcialmente)

Se logró el cumplimiento del 80% del gasto asignado para el presupuesto participativo 2017- 2018.

TM: ¿Qué aspectos relacionados al trabajo de los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo, faltaría que la ley contemple?

JY: Bueno, considera que la ley debería dotar herramientas que exijan a las autoridades el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Presupuestos Participativos; asimismo obligar a los funcionarios municipales a asumir con responsabilidad la tarea de facilitar información al comité de Vigilancia y que el incumplimiento de los acuerdos tomados en los presupuestos participativos,

sean tomados como causal para la aprobación de un Proceso de Revocatoria.

TM: ¿En general como evaluaría su experiencia en el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo?

JY: De provecho para lograr la obtención de los acuerdos, pero también de mucha lucha para poder conseguirlos.

TM: ¿Algo que deseara comentar finalmente?

JY: Debería brindarse a la población mayor capacitación con la finalidad que valoren la real importancia del Presupuesto Participativo, que sea ella defensora de esta herramienta de participación ciudadana y que exija el cumplimiento de los acuerdos de cada año.

ANEXO 02

ENTREVISTA N° 02

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MPF 2017- 2018

Nombre: José Jesús Zevallos García (JZ)

Cargo que ocupó dentro del Comité de Vigilancia: Secretario

Entrevistador: Teresita Mendoza Yesquén. (TM)

****Ésta entrevista tiene por finalidad completarla información relacionada a sobre cuáles serían los aspectos que la ley no contempla para el cumplimiento de las funciones de los comités de vigilancia de los presupuestos participativos en las municipalidades y la visión sobre la participación en estos comités de vigilancia en base a las experiencias obtenidas en su ejercicio.***

No tuvimos participación en las actividades del proceso, así por ejemplo no se nos invitó nunca a la apertura de sobres para la adjudicación de las “buena pro” de las obras a ejecutarse y que se programaron dentro del proceso de Presupuesto Participativo, en razón a que nunca se nos invitó o comunicó y según nos respondió la Gerente de Asesoría Jurídica, porque la ley no contempla nuestra presencia.

La improvisación para organizar el comité de vigilancia y su designación “a dedo”.

TM: ¿Qué ventajas encontró para el trabajo del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo de la MPF- 2017?

JZ: Una ventaja importante que considero es la participación entusiasta de los miembros del Comité de Vigilancia motivados por la posibilidad de conseguir obras para sus sectores, aunque luego fuera decepcionante que no se materializaran esos anhelos.

TM: ¿Cuáles habrían sido los principales aportes de su Comité de Vigilancia al proceso de Presupuesto Participativo?

JZ: Nosotros tuvimos la gran voluntad de trabajar y aportar con nuestro trabajo en el presupuesto participativo, pero siempre encontramos trabas e

impedimentos por parte de las mismas autoridades y funcionarios de la municipalidad; aun así el Comité de Vigilancia alcanzó al Alcalde para su aprobación un reglamento integral sobre acciones, obligaciones y funciones de este importante ente vecinal.

TM: ¿Qué aspectos relacionados al trabajo de los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo, faltaría que la ley contemple?

JZ: La ley debería contemplar que:

El Comité de Vigilancia no deba estar sujeto al alcalde y otras autoridades debiendo tener plena autonomía para vigilar el Presupuesto Participativo.

Que sea la sociedad civil la que participe solicitando los proyectos.

Las funciones del Comité de Vigilancia deben ser contempladas en la ley o reglamentadas por la municipalidad.

Que el Comité de Vigilancia anterior haga entrega de su informe final al nuevo comité de vigilancia.

TM: ¿En general como evaluaría su experiencia en el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo?

JZ: Una experiencia interesante porque me ha permitido conocer directamente las deficiencias y limitaciones de los procesos de Presupuesto Participativo y en especial y particular de los comités de vigilancia.

TM: ¿Algo que deseara comentar finalmente?

JZ: Bueno, para que tome nota y tenga en cuenta le hago conocer que nunca se nos solicitó un informe y nuestra función y participación fueron puramente decorativas.

Ferreñafe, julio 2019