

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE SOCIOLOGIA**



**MODELOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN  
PÚBLICA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL  
GOBIERNO MUNICIPAL DE PUNO (PERIODO 2007 - 2014)**

**TESIS**

**PRESENTADA POR**

**Bach. JOSÉ LUIS HEREDIA QUISPE**

**Bach. WILLIAM ELARD JALIRI MAMANI**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

**LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**PUNO - PERÚ**

**2017**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA PROFESIONAL DE SOCIOLOGIA**

**MODELOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE PUNO  
(PERIODO 2007 - 2014)**

**TESIS PRESENTADA POR  
Bach. JOSÉ LUIS HEREDIA QUISPE  
Bach. WILLIAM ELARD JALIRI MAMANI**



**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:  
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA  
APROBADA POR EL JURADO REVISOR CONFORMADO POR:**

**PRESIDENTE**

.....  
Lic. JESUS VENEGAS SOTOMAYOR

**PRIMER MIEMBRO**

.....  
M.Sc. MANUEL ESTOFANERO SUCAPUCA

**SEGUNDO MIEMBRO**

.....  
M.Sc. SAMUEL GALLEGOS COPA

**DIRECTOR**

.....  
Dr. JUAN INQUILLA MAMANI

Área: Gestión pública

Tema: Participación ciudadana

Fecha de sustentación: 20 - 09 - 2017

## DEDICATORIA

Con inmensa gratitud y cariño a nuestros queridos padres quienes nos guiaron por la senda del bien y por su decidido e incansable apoyo moral y material que permitió el logro de nuestra profesión.

A nuestros hermanos que siempre estuvieron en cada momento apoyándonos incondicionalmente en el día a día en esta tan hermosa época universitaria

A nuestros docentes de la escuela profesional de Sociología quienes por su gran aliento, enseñanza y ejemplo nos ayudaron a perseverar nuestros objetivos y liderar por nuestros ideales y propósitos anhelados en la vida

## AGRADECIMIENTOS

Con mucho aprecio y gratitud a nuestro patrocinador, en su condición de asesor y director de tesis Dr. Juan Inquilla Mamani, quien con su destacada orientación y dirección supo asesorar nuestro trabajo de investigación.

Nuestros profundos agradecimientos a los representantes de los comités de gestión de obras quienes nos brindaron valiosa información y testimonios para la realización del presente trabajo de investigación, que ha hecho posible entender la diferencia entre las obras realizadas por el modelo de administración directa y los comités de gestión

Agradecer a los miembros del jurado, Lic. Jesús Venegas Sotomayor, al M.S. Manuel Estofanero Sucapuca y al M.Sc Samuel Gallegos Copa por guiarnos en el informe final y sobre todo en los consejos para realizar una buena investigación

## ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA .....	iii
AGRADECIMIENTOS .....	iv
ÍNDICE GENERAL .....	v
LISTA DE CUADROS.....	ix
LISTA DE FIGURAS.....	xi
LISTA DE ANEXOS.....	xii

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	19
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	22
1.2.1. Pregunta General.....	22
1.2.2. Pregunta Específica.....	22
1.3. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	23
1.3.1. Estudios Internacionales Sobre la Participación Ciudadana.....	23
1.3.2. Estudios Nacionales Sobre Participación Ciudadana .....	29
1.3.3. Antecedentes y Evolución del Presupuesto Participativo en el Perú.....	30
1.4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	34

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1 MARCO TEÓRICO .....	36
2.1.1. Participación Ciudadana .....	36
2.1.2. Descentralización y Participación.....	38
2.1.3. Democracia y Desarrollo .....	40
2.1.4. Problemas que Enfrenta la Participación Ciudadana .....	44
2.1.5. Proyectos de Inversión Pública (PIP) .....	46

2.1.6. Base Legal de la Participación Ciudadana en el Perú.....	50
2.1.7. Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización.....	52
2.2. MARCO CONCEPTUAL .....	54
2.2.1. Democracia Representativa .....	54
2.2.2. Democracia Participativa.....	54
2.2.3. Desarrollo Local .....	55
2.2.4. Descentralización.....	56
2.2.5. Gestión Municipal.....	57
2.2.6. Participación Ciudadana .....	57
2.2.7. Niveles de Participación Ciudadana .....	58
2.2.8. Modelos de Gestión Local .....	61
2.2.9. La Inversión Municipal y el Monitoreo Ciudadano.....	63
2.2.10. Inversión Pública .....	63
2.2.10.1. Proyecto de Inversión Pública .....	64
2.2.11. Presupuesto Participativo.....	65
2.3. OBJETIVOS .....	66
2.3.1. Objetivo General.....	66
2.3.2. Objetivos Específicos .....	66
2.4. HIPÓTESIS .....	67
2.4.1. Hipótesis General.....	67
2.5. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS .....	68
2.6. UTILIDAD DE LOS RESULTADOS DE ESTUDIO .....	69

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

3.1 TIPO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....	71
3.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....	71

3.3. UNIDADES DE ANÁLISIS Y OBSERVACIÓN .....	71
3.4. TIPO Y TAMAÑO DE LA MUESTRA .....	72
3.4.1. Universo o Población.....	72
1.4.2. Muestra.....	72
3.4.3. Cálculo del Tamaño de la Muestra .....	73

## CAPITULO IV

### ÁMBITO DE ESTUDIO

4.1. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA.....	74
4.1.1. Límites. ....	75
4.1.2. Clima. ....	75
4.1.3. Superficie. ....	76
4.1.4. Morfología.....	77
4.1.5. Topografía. ....	77
4.2. CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA Y SOCIAL .....	78
4.2.1. Población.....	78
4.2.2. Población Urbana y Rural. ....	79
4.3. CARACTERIZACIÓN CULTURAL. ....	80
4.3.1. Antecedentes Históricos.....	80
4.3.2. Proceso Urbano Y La Evolución De La Ciudad De Puno. ....	81
4.4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA PRODUCTIVA.....	83
4.4.1. Actividades Económicas.....	83
4.4.2. Población Económicamente Activa. ....	83

## CAPÍTULO V

### EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

5.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN LA PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN LOCAL EN EL PERIODO 2007 AL 2014.....	85
---	----

5.2. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD ORGANIZADA EN LOS MECANISMOS DE CONTROL DE GESTIÓN SOBRE LA INVERSIÓN REALIZADA POR EL SECTOR PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE PUNO.....	99
5.2.1 Formas de participación ciudadana.....	101
5.2.2 Formas de control ciudadano.....	102
5.2.3 Rendición de cuentas.....	104
5.3. Eficacia y eficiencia del modelo de gestión ciudadana participativa (comités de gestión) y administración directa en la ejecución de proyectos de inversión en el Municipio de Puno en el periodo 2007 al 2014.....	112
5.3.1 Eficacia en la ejecución de proyectos de inversión con el modelo de Comités de Gestión y administración directa.....	112
5.3.2. Eficiencia en la ejecución de proyectos de inversión con el modelo de comités de gestión y administración directa.....	115
5.3.3 Diferencia en la ejecución presupuestal de los Proyectos de Inversión Pública en la Municipalidad Provincial de Puno: Modalidad de ejecución directa y por comités de gestión.....	120
CONCLUSIONES.....	134
RECOMENDACIONES.....	136
BIBLIOGRAFIA.....	137
ANEXOS.....	142

## LISTA DE CUADROS

	Pág.
CUADRO 1 MUESTRA DE LA POBLACIÓN .....	73
CUADRO 2 MUESTRA DE LA POBLACIÓN POR SECTORES .....	73
CUADRO 3 CLIMATOLOGÍA .....	76
CUADRO 4 POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE PUNO. ....	78
CUADRO 5 POBLACIÓN POR ÁREA URBANA Y RURAL .....	79
CUADRO 6 PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL PUNO. ....	90
CUADRO 7 PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE INCLUSIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DE JÓVENES EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL PUNO. ....	91
CUADRO 8 PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE LA DEMANDA DE PARTICIPACIÓN EN LOS COMITÉS DE GESTIÓN .....	93
CUADRO 9 PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE LA LABOR DE VIGILANCIA CIUDADANA .....	95
CUADRO 10 PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE LA INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE LA PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, .....	96
CUADRO 11 PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE EL ACCESO DE INFORMACIÓN SOBRE EL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS .....	99
CUADRO 12 CONOCIMIENTO SOBRE EL MANEJO PRESUPUESTAL .....	107
CUADRO 13 LA MUNICIPALIDAD APLICA EL PRESUPUESTO POR COMITÉS DE GESTIÓN	108
CUADRO 14 ACTUALMENTE EL PRESUPUESTO QUE ADMINISTRA LA MUNICIPALIDAD SE ORIENTA A MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA .....	108

CUADRO 15 CONSIDERA QUE LA GESTIÓN POR MODALIDAD DE COMITÉS DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PIP SE ORIENTA A MEJORAR LA CALIDAD DE INVERSIÓN .....	109
CUADRO 16 EL MODELO DEL COMITÉS DE GESTIÓN GENERA MEJORES RESULTADOS EN LA POBLACIÓN CON RESPECTO AL MODELO TRADICIONAL .....	110
CUADRO 17 CONOCE CUÁLES SON LOS ACTUALES INDICADORES DE EVALUACIÓN PRESUPUESTAL.....	110
CUADRO 18 DURANTE LA TOMA DE DECISIONES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, QUE ELEMENTOS DEBE CONSIDERARSE.....	111
CUADRO 19 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA 2007....	121
CUADRO 20 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA 2008....	122
CUADRO 21 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA 2009....	123
CUADRO 22 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE COMITÉS DE GESTIÓN 2009 .....	124
CUADRO 23 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA 2010....	125
CUADRO 24 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE COMITÉS DE GESTIÓN 2010 .....	126
CUADRO 25 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA 2011....	127
CUADRO 26 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE COMITÉS DE GESTIÓN 2011 .....	127
CUADRO 27 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA 2012....	128
CUADRO 28 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE COMITÉS DE GESTIÓN 2012 .....	129
CUADRO 29 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA 2013....	129
CUADRO 30 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE COMITÉS DE GESTIÓN 2013 .....	130
CUADRO 31 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA 2014....	131
CUADRO 32 PIP EJECUTADAS POR MODALIDAD DE COMITÉS DE GESTIÓN 2014 .....	132

**LISTA DE FIGURAS**

	Pág.
FIGURA 1 FASES DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	49
FIGURA 2 MAPA DE UBICACIÓN .....	74
FIGURA 3 MAPA DE SUPERFICIE DE LA PROVINCIA DE PUNO .....	76
FIGURA 4 ACTUALMENTE, EN EL PERÚ SE DISPONE DE UNA AMPLIA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ACTIVA.....	88
FIGURA 5 RENDICIÓN DE CUENTAS .....	106

**LISTA DE ANEXOS**

	Pág.
ANEXO 1 INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....	143
ANEXO 2 VISTAS FOTOGRÁFICAS. ....	148

## RESÚMEN

Los modelos de Gestión de Proyectos de Inversión Pública, implementados en el presupuesto participativo en el Gobierno Municipal de Puno (periodo 2007 - 2014); amerita una reflexión en cuanto a la consecución de los resultados. El objetivo principal de la investigación es: Determinar la eficiencia y eficacia de los modelos de gestión en la ejecución de obras públicas del gobierno local de Puno. La metodología utilizada en la investigación fue descriptivo y explicativo, sobre relación existente entre el modelo por comités de gestión y la eficacia y eficiencia de los proyectos de inversión pública. A la luz de los resultados, podemos afirmar, que el Modelo por Comités de Gestión presenta niveles de eficiencia y eficacia en el gasto público, en el gobierno local de Puno en el periodo estudiado. Bajo la definición de la eficiencia y la eficacia de gasto público, se puede afirmar que las obras ejecutadas por la modalidad de administración directa presentan niveles de ineficiencia e ineficacia, en razón de que, dichas obras alrededor de un 50% de ellas no han sido liquidadas en el tiempo previsto. Sin embargo, las obras que han sido ejecutadas por los Comités de gestión presentan niveles de eficiencia y eficacia aceptable, es decir, en un 90% de las obras han sido liquidadas y por consecuente en consecuencia presentadas sus rendiciones a las instancias pertinentes. En conclusión, la importancia del modelo por Comités de Gestión radica por fortalecer la democracia y gobernabilidad local; promueve y mejora la toma de decisiones con un enfoque de corresponsabilidad; promueve la participación ciudadana directa; promueve la transparencia presupuestal y por lo tanto, mayor eficiencia en la ejecución de obras reduciendo los costos, obteniendo la satisfacción y sobre metas, corresponsabilidad en la calidad de la obra.

**Palabras Clave:** eficiencia, eficacia, Modelo de gestión, participación, proyectos de inversión pública.

## ABSTRACT

The models of Management of Public Investment Projects, implemented in the participatory budget in the Municipal Government of Puno (period 2007 - 2014); Merits a reflection on the achievement of results. The main objective of the research is: To determine the efficiency and effectiveness of the management models in the execution of public works of the local government of Puno. The methodology used in the research was descriptive and explanatory, on the relationship between the model by management committees and the effectiveness and efficiency of public investment projects. In light of the results, we can affirm that the Model by Management Committees presents levels of efficiency and effectiveness in public expenditure in the local government of Puno during the period studied. Under the definition of efficiency and effectiveness of public expenditure, it can be affirmed that the works executed by the modality of direct administration present levels of inefficiency and inefficiency, reason why, such works about 50% of them have not been Liquidated in the expected time. However, the works that have been executed by the Management Committees show acceptable levels of efficiency and effectiveness, that is to say, 90% of the works have been liquidated and, consequently, their submissions to the relevant bodies have been submitted. In conclusion, the importance of the model by Management Committees lies in strengthening democracy and local governance; Promotes and improves decision-making with a co-responsibility approach; Promotes direct citizen participation; Promotes budget transparency and therefore, greater efficiency in the execution of works reducing costs, obtaining satisfaction and goals, co-responsibility in the quality of the work.

**Key words:** efficiency, efficiency, management model, participation, public investment projects.

## INTRODUCCIÓN

La investigación está relacionado sobre “los modelos de gestión implementadas en los proyectos de inversión pública en el presupuesto participativo del Gobierno Municipal de Puno (periodo 2007 - 2014)”, estudio que ha sido realizado, teniendo en cuenta la experiencia profesional y dirigencial que hemos asumido durante el periodo estudiado, viendo de cerca la gestión y los problemas de ejecución presupuestal y participación ciudadana, por ello consideramos que la importancia del presente trabajo de investigación reside, en conocer como incide el Modelo de Comités de Gestión en la ejecución de obras públicas, referidas a los proyectos de inversión pública (PIP) en los diferentes Barrios de la ciudad de Puno y como ésta debe considerarse para una adecuada y oportuna toma de decisiones en el uso racional de los recursos provenientes del gobierno central a través del presupuesto público destinados a la inversión pública.

Los objetivos de la investigación son: Analizar los mecanismos de participación ciudadana, en la planificación de proyectos de inversión local en el periodo 2007 al 2014; Analizar la importancia de la participación de la comunidad organizada en los mecanismos de control de gestión sobre la inversión realizada por el sector público en el Municipio de Puno y, Determinar la eficacia y eficiencia en los modelos de gestión ciudadana participativa (comités de gestión) en la ejecución de proyectos de inversión en el Municipio de Puno en el periodo 2007 al 2014

El enfoque de investigación es cuanti-cualitativo. El primero permite analizar los datos de panel, para analizar el presupuesto destinados para las obras y su ejecución, así como la eficiencia y eficacia de los gastos en obras. Por otro lado, la parte cualitativa nos permitió analizar las percepciones que tienen los actores clave y los beneficiarios sobre

la modalidad por Comités de Gestión implementadas por el gobierno local en el periodo 2007 al 2014 en Puno. En cuanto al nivel de estudio, el presente trabajo de investigación desarrollado fue descriptivo y explicativo, aspectos metodológicos que permitieron describir dicha problemática y posteriormente explicar la relación existente entre el modelo de gestión implementada y los resultados de ejecución de obras en términos de eficiencia y eficacia.

De ese modo, se determinan que los mecanismos de participación ciudadana de manera directa facilitan los procesos democráticos y mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, sobre la inversión en obras públicas. Por otra parte, los diferentes actores (del municipio y de la sociedad civil) coinciden en señalar que la importancia del modelo por Comités de Gestión radica por que trasciende más allá de ser un mecanismo que permite la ejecución de una obra por parte de los ciudadanos y ciudadanas organizadas, convirtiéndose además en un instrumento que fortalece la democracia y gobernabilidad local; promueve y mejora la toma de decisiones con un enfoque de corresponsabilidad; promueve la participación ciudadana directa; promueve la transparencia presupuestal y por lo tanto el buen uso de los recursos públicos; promover la vigilancia ciudadana; mejora la ejecución presupuestal, mayor eficiencia en la ejecución de obras reduciendo los costos, obteniendo la satisfacción, corresponsabilidad en la calidad de la obra y el logro de sobre metas; Genera puestos de trabajo temporal para los vecinos y vecinas de Puno; y desarrolla las capacidades y liderazgos locales.

Las conclusiones a la que se ha arribado son: *Primero.-* Los mecanismos de participación ciudadana, en la planificación de proyectos de inversión local implementados en el Municipio de Puno, fortalecen los procesos democráticos y mayor

involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, sobre la inversión en obras públicas creando una especie de relación directa en donde la ciudadanía retoma asuntos que abarcan múltiples problemas en los cuales intervienen de diversas formas, ya sean en la concertación en la gestión y ejecución de obras y servicios aprobados en el presupuesto participativo a través de la vigilancia, monitoreo y fiscalización que corresponde desarrollar a los comités de vigilancia. *Segundo.-* La importancia de la participación organizada en los mecanismos de control de gestión sobre la inversión realizada por el sector público en el Municipio de Puno, con la implementación del modelo por Comités de Gestión, las decisiones del gasto público no sólo depende del alcalde o del concejo municipal, sino que dichas decisiones son concertadas por todos los actores (Alcalde, sociedad civil, empleados públicos y consejo municipal). *Tercero.-* En cuanto a la eficacia de la ejecución de proyectos de inversión pública, en el modelo por comités de gestión es muy positivo al 100% y por otro lado, los valores de eficiencia es significativo para el modelo por comités de gestión en la ejecución de gasto público en proyectos de inversión en el Municipio de Puno en el periodo 2007 – 2014, incluso se evidencian en algunos comités sobre metas en sus obras; sin embargo, los valores de eficacia y eficiencia en el modelo por administración directa es negativa, es decir, presenta sobre costos en el gasto público, no es muy eficiente en el tiempo. Así mismo, el modelo por comités de gestión está vinculado a las necesidades orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas. *Cuarto.-* No existe un sistema que permita monitorear cómo se lleva a cabo la operación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública con la modalidad de administración directa a nivel gobierno local, ni es posible cuantificar cuánto se gasta en ello. Tampoco se cuenta con un sistema en el que se muestre el resultado de las evaluaciones ex-post de todos los proyectos de inversión concluidos. Por lo tanto, no es posible efectuar indicadores de eficiencia para el modelo de administración directa en las

distintas fases del ciclo de la inversión, ni evaluar si los PIP han cumplido con los objetivos que sirvieron de sustento para su aprobación. Sin embargo, por el modelo por comités de gestión se evidencia un claro control interno de la organización vecinal, lo que convierten en eficientes en sus ejecuciones de las obras programadas y eficacia en el logro de sus objetivos.

La estructura del contenido de la investigación es como sigue: en el Capítulo I. Se presentan los aspectos del planteamiento del problema, antecedentes y objetivos de estudio. En Capítulo II. Se detallan los aspectos teóricos (marco teórico y conceptual), hipótesis de la investigación. En Capítulo III. Se describe de manera detallada los procesos metodológicos de la investigación. En Capítulo IV. Se presentan las características de la zona de estudio, en ella se describe los aspectos importantes en la parte social, económico y contextual de cada distrito. En Capítulo V. Se detalla los resultados de la investigación en función a los objetivos planteados, resaltando los hallazgos importantes. Finalmente, se presentan las conclusiones finales y recomendaciones a la luz de los resultados encontrados.

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Perú en los últimos años, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, se ha venido implementando progresivamente el Presupuesto por Resultados, paralelo a ello se promueve la participación ciudadana en esta nueva forma de gestionar los recursos públicos, para impulsar el desarrollo económico y social en el país y así contribuir a superar la pobreza. Actualmente, se considera que la gestión pública efectiva, es aquella que obtiene logros tangibles para la sociedad, que van más allá de simples insumos o productos, o que producen efectos transitorios en el ciudadano, y que, más bien, tienen impactos duraderos sobre la calidad de vida de la población, produciendo gradualmente una transformación de la sociedad, esto es, resultados favorables y sostenibles.

Durante los últimos años prácticamente todos los países de América Latina (salvo Cuba) han pasado de gobiernos autoritarios y dictatoriales a sistemas de gobierno más democráticos. Ahora hay la necesidad de una nueva ola de democratización para profundizar la cultura de democracia con un desarrollo equitativo y sostenible (Brown, 2004). Se pueden fortalecer los gobiernos democráticos con el desarrollo humano y social para mejorar los niveles de educación, salud, e ingresos económicos.

La participación de los actores locales en los procesos de decisión, la transferencia de poder y la actuación en tareas y procesos son pilares fundamentales del accionar del sociólogo Postmoderno y marcos de referencia en la intervención comunitaria. La participación es un asunto central y de actualidad en el debate político, civil, profesional

y académico, en general, y con un significado sustantivo para el análisis sociológico, en particular. Democracia, ciudadanía, pluralismo e interdependencia son conceptos inseparables en nuestras sociedades, en las que existen diferentes, asimétricos, dispersos y divergentes centros de poder.

El carácter interdependiente de los problemas y de los actores conlleva superar modelos clásicos de intervención basados en programaciones segmentadas y unidireccionales. Es necesario reconocer, aceptar e integrar la complejidad como un elemento intrínseco del proceso de intervención comunitaria, articulando sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales. Dentro del universo de mecanismos existentes en la práctica, se han considerado aquellos que suponen un intercambio bidireccional entre la ciudadanía y el gobierno, y donde su principal función no es meramente informativa sino consultiva decisoria. Asimismo, dado que estos mecanismos suelen ser utilizados mayormente por asociaciones civiles voluntarias, la investigación pretende iluminar algunos aspectos de la participación asociativa específicamente.

La gestión presupuestaria tradicional en el Perú, está basada en el Presupuesto por Programas, caracterizado por ser un sistema de presupuestación de tipo incremental, no asociado a productos ni resultados, responder a presiones políticas de gasto que prevalecen sobre los objetivos, realizar evaluaciones que enfatizan en la cantidad del gasto en lugar de la calidad del mismo, y administrado mediante procesos gerenciales centrados en procedimientos antes que en resultados, generando ineficacia e ineficiencia en la acción pública.

La promulgación de la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056), ha constituido el primer intento por implementar un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente y transparente de los recursos públicos, tendientes a fortalecer las relaciones Estado-Sociedad Civil, facultando a los representantes de las organizaciones sociales a intervenir directamente en la priorización de la inversión pública y a participar en mecanismos de control social, a fin de supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos, fomentar la rendición de cuentas y promover el fortalecimiento de capacidades.

El Presupuesto Participativo en el Perú, tanto en la programación como en la ejecución, mantiene serios desajustes con la realidad, está divorciado de los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo concertados por el Estado y la Sociedad Civil, persistiendo en la población las carencias más sentidas por la ausencia de resultados visibles y socialmente apreciados. El Presupuesto Público, es una herramienta importante para que el Estado cumpla su función esencial de dotar de servicios a la población, a través de la Administración Pública. No obstante, diversos son los estudios y análisis que concluyen que el presupuesto, tal como se realiza en la actualidad, no logra consolidarse en un instrumento de gestión que promueva una provisión adecuada de los bienes públicos y el logro de efectos positivos y permanentes a favor de la población a la que sirve.

Con el fin de superar estas limitaciones y consolidar un sistema de gestión presupuestaria capaz de contribuir al logro de los propósitos del Estado, consideramos importante una mayor profundización y aplicación más efectiva del PpR. Ahora bien, el problema central del estudio es porque los modelos de gestión ciudadana (comités de gestión) son más eficientes y eficaces en la ejecución de proyectos de inversión pública (PIP) implementados en el periodo 2007 al 2014 en el gobierno local de Puno. Por tanto,

el propósito general de esta investigación es estudiar el modelo de gestión ciudadana participativa que se implementó en el ámbito del gobierno local de Puno en el periodo 2007 - 2014 y sus principales características diferenciales en términos de eficiencia y eficacia en los resultados. Con la finalidad de dilucidar lo planteado nos planteamos las siguientes preguntas:

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

### **1.2.1. Pregunta General**

¿Cuál de los modelos de gestión (comités de gestión y administración directa) presenta mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de los proyectos de inversión pública en el Municipio de Puno, en el periodo 2007 al 2014?

### **1.2.2. Pregunta Específica**

1. ¿Cuáles son las características de los modelos de gestión (comités de gestión y administración directa) referente a los mecanismos de participación ciudadana, en la planificación de proyectos de inversión local en el periodo 2007 – 2014?
2. ¿Cuál de los modelos de gestión (comités de gestión y administración directa) le da mayor importancia la participación de la comunidad organizada en los mecanismos de control en la ejecución de los proyectos de inversión realizada en la Municipalidad de Puno?
3. ¿Cuál es el nivel de eficacia y eficiencia en los modelos de gestión participativa (comités de gestión y administración directa) en la ejecución de proyectos de inversión (PIP) en el gobierno local de Puno - periodo 2007 al 2014?

### 1.3. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.3.1. Estudios Internacionales Sobre la Participación Ciudadana

En América Latina existen experiencias de municipios e instituciones que realizaron esfuerzos por reunir y probar instrumentos para llevar a cabo reformas exitosas y medir impactos en materia de participación ciudadana. Así, en 1998 se realizó un seminario-taller regional en Caracas – Venezuela, sobre Sistemas de Integridad Municipal en América Latina. Como resultado se dio inicio a un programa piloto que comenzó con la realización de un diagnóstico sobre la percepción de la población sobre esta materia.

Fue seleccionado el Municipio Campo Elías del estado Mérida por tres factores fundamentales: i) voluntad política de llevar adelante reformas institucionales que apuntan a la transparencia y apertura del gobierno a su comunidad; ii) voluntad de apoyo a la participación ciudadana en la vida municipal y la existencia de asociaciones vecinales en funcionamiento; y iii) voluntad para implantar los mecanismos e instrumentos de integración municipal.

El municipio Campo Elías del estado Mérida, desarrolló el programa piloto Gobierno Abierto Participativo y Eficiente GAPE, que contó con el apoyo del Instituto del Banco Mundial 1998 - 1999. Al término de la experiencia los ciudadanos que tuvieron la oportunidad de participar del programa opinaban lo siguiente: “Se nos dio la oportunidad no sólo de participar formulando los pedidos sino también de tomar decisiones importantes como lo era aprobar los pedidos comunales que se incorporaban al presupuesto del municipio”. (Kanonnikoff, 2002, p.20). Este programa piloto es de gran importancia como referencia para esta investigación debido a que en éste se plantea

el alto grado de aceptación positiva con la cual recibió la propuesta la comunidad y la necesidad de esta participación.

Sobre la participación ciudadana en el marco de la eficacia y efectividad, los antecedentes que pudieran servir de referencia son escasos, no obstante existen otros estudios vinculados con la investigación en el ámbito municipal, tales como Peroza (2000) quien desarrolló una investigación dirigida específicamente al estudio de las juntas parroquiales, las cuales, como entes para la democratización del gobierno local, tratan de encontrar un espacio en el contexto municipal para servir como canal de participación entre los vecinos y sus gobernantes locales. El objetivo principal se centró en la formulación de una política pública que permitiera, de ser posible, el funcionamiento y reglamentación de estas juntas para hacerlas más eficientes y eficaces en su servicio a las comunidades y que se convirtieran en el instrumento de participación requerido por la población. Al efecto tomó el Municipio Baruta del Estado Miranda, como muestra para determinar si se cumplía lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), mediante la aplicación de una encuesta obtenida a través de un cuestionario, que permitió conocer las percepciones, expectativas y la manera cómo piensan los miembros experimentados de la comunidad con respecto a la participación actual y futura de la ciudadanía.

Entre sus conclusiones más importantes destaca que las comunidades no tienen un conocimiento claro del rol que las juntas parroquiales deben cumplir en cuanto a servirles de canal de participación, para la solución de sus demandas. Es así como, la falta de claridad en sus normas y la ambigüedad que se desprende de las mismas, han incidido en la ausencia de una política que, por parte de las autoridades municipales, les asegure el

cumplimiento de los mandatos de la Ley que rige la materia municipal. En el ámbito específico de participación ciudadana, bajo un enfoque de gobernabilidad democrática, Torrealba (2005) desarrolló una investigación en el Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, cuyo objetivo principal estuvo referido a describir la relación que existe entre la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana, durante tres períodos históricos en Venezuela.

Desde otro punto de vista, Martínez (2004) investigaron la representación social de la participación ciudadana y su vinculación con la educación comunitaria y la gestión municipal para el bienestar, este estudio se constituyó como un avance del Programa de Investigación Representaciones Sociales e Intervención Social, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia. El objetivo central fue describir el proceso de participación ciudadana desde una perspectiva socio-jurídica, atendiendo a la representación social de la educación comunitaria y la vinculación en la Gestión Municipal para el bienestar.

Por su parte, Rojas (2006) llevó a cabo la investigación denominada Análisis de la Participación Ciudadana en el Control Fiscal de la Gestión Municipal, caso Municipio Campo Elías Estado Mérida, Venezuela, como Trabajo Especial de Grado en la Maestría en Ciencias Contables de la Coordinación de Postgrado en Ciencias Contables de la Universidad de Los Andes, cuyo objetivo general estuvo centrado en el análisis de la participación ciudadana o colectiva como la posibilidad de involucrarse en las decisiones y/o en los actos que se producen desde los organismos públicos, con sentido de colaboración, cooperación, seguimiento, control y evaluación de los ciudadanos y las organizaciones comunitarias de la sociedad que reciben los bienes y servicios que el

Estado está obligado a generar para la satisfacción de las necesidades de sus administrados.

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, con alcance descriptivo no experimental y de campo, transversal, exploratorio y descriptivo. Se usó el método analítico para el procesamiento de información. Entre los resultados obtenidos, se pudo establecer que el propósito de la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública se fundamenta en el fortalecimiento de la democracia participativa, protagónica y corresponsable, en donde tanto los líderes que ejercen el poder público como los ciudadanos y ciudadanas son responsables de la calidad de vida que en su entorno se alcance.

En Bolivia el órgano de participación ciudadana está a cargo de los Comités de Vigilancia, sus miembros aun siendo electos por los vecinos, son propuestos por las organizaciones políticas. Esto ha ocasionado desaliento en las comunidades locales que no se sienten representadas por la vinculación política que obstaculiza el desarrollo de la participación ciudadana en los asuntos locales. Además, la falta de capacitación de los funcionarios electos para dirigir los comités de vigilancia, no facilita la misión intermediadora entre la comunidad y el gobierno local. En este sentido, el proceso de desconcentración administrativa por parte de alcaldes y concejales no se ha logrado por los recelos que existen hacia estos entes de participación, pues sienten que pierden su liderazgo al ceder parte del poder que ostentan (Castro y Lea, 1996). En la actualidad, el presidente electo contempla en su programa de gobierno la participación ciudadana como elemento importante a aplicar y estimular.

En cuanto a Colombia se crearon las juntas administradoras locales como mecanismos de participación ciudadana en los asuntos del gobierno local. El darles atribuciones y delegaciones es potestativo de alcaldes y concejales, lo que no se está cumpliendo y en consecuencia, han tenido poca efectividad hacia las comunidades, quienes las rechazan por no ver en ellas el vehículo de participación esperado, agravado éste hecho por la desinformación que existe sobre la utilidad de estos entes (CLAD, 1997). En años recientes se ha observado una tendencia positiva al respecto.

Con respecto a Cuba, a partir de 1998 se crearon los consejos populares como producto de la descentralización administrativa. Fue el órgano dispuesto para la participación de los ciudadanos elegidos por los vecinos; se destaca la particularidad de que el partido comunista no participa en forma activa y directa en la postulación, ni en la elección de los candidatos como mecanismo de control, a pesar de que en gran parte, los candidatos son activistas del partido. Con esta actitud se pretendió dar confianza a los vecinos para que sean los protagonistas del proceso participativo. Estos consejos, en principio, se crearon en el ámbito nacional y representaron el acercamiento de la gestión estatal hacia las comunidades, generándose apreciables niveles de participación pues se les eliminó el carácter de unidades de gobierno político - administrativas. Se procuró la escogencia de personas profesionales con cierto carácter de independencia, circunstancia que les hizo ganar la aceptación de los ciudadanos que los veían como interlocutores válidos, y la confianza de los dirigentes políticos que con entusiasmo respaldaban la satisfacción de sus demandas (Dilla, González y Vicentelli, 1993).

Por su parte en Chile, el órgano de consulta y participación de la comunidad local organizada es el consejo económico y social comunal, consolidado a partir de 1994 y

subordinado al alcalde y al concejo municipal. La opinión de la población acerca de si la descentralización es más o menos eficiente que el antiguo modelo centralizado para la solución de problemas cotidianos y de proyecto de vida de cada persona y cada organización y para el proceso de municipalización, es que las premuras innecesarias en esta materia pueden tener costos muy altos y que se debe mantener el principio de que el proceso descentralizador debe ser gradual en el tiempo y selectivo en el territorio (CLAD, 1997). Con el actual gobierno se plantea un vuelco importante hacia la participación de las comunidades en el escenario chileno.

En Honduras la descentralización buscó el fortalecimiento municipal mediante la aprobación de la Ley de Municipalidades. Se crearon los consejos de desarrollo municipal, órgano técnico consultivo, que obligatoriamente deben conformar todas las municipalidades, con carácter de asesores y adscritos al alcalde. Son integrados por representantes de las fuerzas vivas de la comunidad y nombrados por la corporación municipal, presidida por el alcalde. Entre sus atribuciones está: participaren la gestión y desarrollo de los asuntos locales, servir de instrumento de comunicación entre la municipalidad y la comunidad. Confrontan problemas por falta de definición en la normativa legal que los contempla sobre sus competencias, el centralismo y la falta de recursos (CLAD, 1997). En los últimos años y con el gobierno actual se observa una evolución importante en el desarrollo de las comunidades a partir de nuevos esquemas de participación.

En lo concerniente a México como mecanismo de participación se crearon los comités locales de solidaridad con el objeto de fiscalizar el gasto público federal, incorporar a los grupos sociales en la realización de obras y acciones para mejorar la

calidad de vida; son integrados por los vecinos involucrados de cada sector comunitario, dependen del Programa Nacional de Solidaridad (PNS) por medio del cual los municipios participan en el proceso de descentralización. Se aplica la concertación con la población para lograr su participación. Estos comités, para la realización de obras y acciones reciben la transferencia de recursos públicos correspondientes y ellos deben complementarlos con fondos financieros, mano de obra y materiales de la región. De esta manera, al atender las necesidades prioritarias, impulsa la descentralización y la participación de la población (Álvarez, 1990). Para el año 2005, México fue considerado como uno de los países de mayor organización para la promoción de la participación, ocupó el segundo lugar con 4.8 de 10 posibles países latinoamericanos que consiguieron los niveles más alto de participación comunitaria (Censo aplicado por Red Internacional para la Democracia 2005), pues al momento de esta mediciones se observó un crecimiento considerable de la demanda en el proceso de formación de opiniones, que repercutió en el crecimiento de los índices de participación en los últimos procesos electorales llevados a cabo en ese país. Actualmente, la tendencia que se está considerando, es la problemática en relación a la exclusión de las mujeres, a los sectores de bajo nivel socio-económico, como también a los pueblos indígenas de los procesos participativos, y en donde se ha evidenciado recientemente la amenaza de rebelión por parte de este estrato social que ha convencido a los líderes políticos de la necesidad de un tratamiento diferente para ellos.

### **1.3.2. Estudios Nacionales Sobre Participación Ciudadana**

Durante los últimos años se han realizado numerosos trabajos sobre la implementación de los presupuestos participativos y sus primeros resultados (Grompone 2004). En estos trabajos se demuestra que el presupuesto participativo es altamente heterogéneo, cuya implementación y resultados depende de múltiples factores, dentro de

los que se destaca: la voluntad política que debe existir en el alcalde, los funcionarios, y otras autoridades y representantes de la población en llevar adelante este proceso; la capacidad técnica de estos mismos agentes para identificar y priorizar adecuadamente los proyectos en función de objetivos comunes enmarcados en los planes de desarrollo local, regional y nacional; la densidad y fortaleza de sus sociedades civiles para impulsar estos procesos; la existencia de experiencias previas de participación ciudadana, etc.

Como señala Shack (2005) para el éxito de los presupuestos participativos no basta “un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una decidida voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas y de gestión en los órganos subnacionales de gobierno y en la burocracia en general”. Numerosas experiencias demuestran que la presencia o no de estas condiciones determina el éxito o fracaso del presupuesto participativo. Los casos de las provincias de Ilo y Abancay, y los casos de los distritos de Jesús María e Independencia, en el ámbito urbano y los distritos de Quivilla, Ñuñoa, en el ámbito rural, entre otros demuestran que el logro de los presupuestos participativos es posible, siempre y cuando se dé la concurrencia de dichos factores, particularmente de la existencia de la voluntad política de los diferentes agentes. En aquellos lugares donde el presupuesto participativo no pasa de ser una formalidad para cumplir con la ley, estos factores han estado ausentes.

### **1.3.3. Antecedentes y Evolución del Presupuesto Participativo en el Perú**

Desde la década de los ochenta y los noventa, en diversas localidades del Perú se ejercieron prácticas participativas en planeamiento, ejecución presupuestaria y gestión de proyectos en un contexto de autonomía y creatividad municipal. Destacan los casos conocidos de Ilo en Moquegua, de San Marcos en Cajamarca, de Limatambo en Cusco,

de Villa El Salvador en Lima Metropolitana, de Huanta en Ayacucho, entre otros. En estos ámbitos comenzó el presupuesto participativo por iniciativa y voluntad tanto política como social de las autoridades y organizaciones populares, no por mandato de alguna ley.

Paralelamente, en estas décadas a nivel de América Latina, particularmente en algunos Municipios (Prefecturas) y Estados del Brasil, los presupuestos participativos representaron una gran innovación de los mecanismos de gestión de las políticas públicas descentralizadas, en sus diversos niveles de concepción, metodología y ejecución del presupuesto público.

A través de los procesos del Presupuesto Participativo, se descubrieron e implementaron nuevos mecanismos de planificación de las políticas públicas producidas por la interacción y el encuentro de los conocimientos y aportes técnicos con la sabiduría popular de los diversos sectores de la población.

Con la transición democrática en el año 2001, el Perú inicia un nuevo proceso de descentralización con la Reforma Constitucional del Capítulo de Descentralización de la Constitución Política de 1993, Ley No. 27680, normando como parte de las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales, el planeamiento concertado y el presupuesto participativo.

De esta manera, el Perú es el único país cuya Constitución Política reconoce el derecho ciudadano a participar en diversos aspectos del presupuesto público a nivel regional y local. El análisis y valoración de los avances de las experiencias participativas nacionales, aunado al conocimiento de las experiencias internacionales contribuyeron a

que el marco normativo de la descentralización incorpore formalmente dos aspectos clave:

- La participación como uno de los componentes fundamentales de las reformas descentralistas.
- Los presupuestos participativos como políticas de Estado permanentes.

Posteriormente, las normas constitucionales fueron desarrolladas por La Ley de Bases de Descentralización, la Ley Marco y Reglamento del Presupuesto Participativo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por ordenanzas regionales y locales. Este marco legal se complementa con los Instructivos del Presupuesto Participativo, que son emitidos anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde el año 2003. Es evidente que la transición democrática y el proceso de descentralización generaron un escenario favorable para el desarrollo del presupuesto participativo. Los hitos importantes son:

- En el año 2001, la creación de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza a nivel nacional, con coordinaciones en los 24 departamentos del país.
- En el año 2002, la Dirección Nacional de Presupuesto Participativo Público en coordinación con la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, pone en marcha un proyecto piloto de Presupuesto Participativo en 9 regiones, con una inversión de 433 millones de nuevos soles.
- En año 2004, las 24 regiones desarrollan los Planes de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. Paralelamente, 873 municipalidades reportaron sus respectivos procesos de Presupuesto Participativo, donde priorizaron más de 6,000 proyectos.
- En el año 2005, los procesos del Presupuesto Participativo ya generalizados en todo el territorio nacional, convierten al país en un laboratorio de prácticas

participativas. En ese período anual, los montos de inversión priorizados por los presupuestos participativos en todo el país -registrados en el “aplicativo interactivo” del MEF- ascendieron a los 1,030 millones de soles.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley No. 28056, lo define como “un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil; para lo cual los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos” (Artículo 1º).

El Presupuesto Participativo es un instrumento de gestión participativa y concertada para la planificación y formulación del presupuesto, que trata de priorizar los proyectos a ejecutarse de acuerdo a las problemáticas y necesidades regionales y locales. Forma parte de un proceso de toma de decisiones coordinadas entre el Estado (autoridades y funcionarios) y representantes de la sociedad civil.

- El Presupuesto Participativo también puede ser entendido como un proceso social y político de construcción de ciudadanía propositiva, co-responsable y promotor del ejercicio democrático de las autoridades gubernamentales para lograr consensos y compromisos colectivos en el uso adecuado de los recursos públicos.

En el fondo, estamos ante nuevas ideas para un viejo tema: la participación ciudadana en asuntos de interés público y los procesos de gestión del desarrollo regional y local.

Bajo ningún concepto el Presupuesto Participativo debe analizarse como un hecho aislado puesto que junto con el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) forman parte de un proceso mayor: la articulación del proceso de planeamiento del desarrollo concertado y el presupuesto público del país.

En esta articulación, son tres temas de fondo a prestar atención sistemáticamente:

- i. La eficiencia y eficacia de la gestión pública y la gobernabilidad.
- ii. El incremento de la ciudadanía a nivel nacional, regional y local.
- iii. La calidad y efectividad de los procesos de desarrollo.

#### **1.4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Consideramos que la participación de la ciudadanía en las instituciones locales es la primera parte del proceso de asumir la responsabilidad para lograr instituciones éticas y transparentes sin la corrupción tan común y tan dañina en el Perú. De allí que el conocimiento de las experiencias de participación de la población contribuirá a clarificar este debate y a la viabilidad del proceso democrático (Grupo Propuesta, 2003).

Por lo tanto es pertinente tomar en cuenta los siguientes aspectos en la presente investigación. La corrupción, presente en el Perú, tiene efectos negativos sobre el gasto público, los niveles de inversión, el crecimiento económico y el funcionamiento democrático. Por medio de la participación ciudadana entre otros, se puede enfrentar la desigualdad y la corrupción y lograr precisamente más ética y más desarrollo (Kliksberg, 2004).

Se presenta la oportunidad de lograr avances en los procesos democráticos en América Latina. No utilizar esta oportunidad de fortalecer el sistema democrático significaría la pérdida de un momento oportuno con sus ventajas económicas para el beneficio de la población y sus organizaciones (Kliksberg, 2004). Para cada una de las etapas de los programas: diseño, gestión, monitoreo y evaluación, la participación de la población ayuda en el cumplimiento de los fines del programa o proyecto y limita los riesgos. La población asume su rol y responsabilidad.

La identificación de los modelos de gestión vinculados a la participación ciudadana contribuirá al conocimiento de los procesos de cambio social con respecto a la interrelación entre sociedad civil y autoridades. La descripción del desarrollo de los procesos participativos y las percepciones de los pobladores ayudarán al entendimiento de las motivaciones de participación, las expectativas de los procesos y las limitaciones al respecto. La profundización de estos conocimientos será útil para la planificación de la Gerencia Social en su rol en la sociedad democrática y para fortalecer los procesos participativos en base al desarrollo humano, con responsabilidad, dignidad y libertad.

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL OBJETIVO GENERAL E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 2.1 MARCO TEÓRICO

##### 2.1.1. Participación Ciudadana

Para situarnos mejor en esta investigación debemos considerar definiciones fundamentales, siendo la primordial el significado de participación ciudadana. Chirinos (2003) ha definido la participación “como la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los procesos de gestión del desarrollo local y de la municipalidad, especialmente aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas, y culturales de la población”. El concepto de ciudadanía incluye su rol en la vida pública con implicancias en lo político y social. No es solamente el ciudadano elector que expresa su opinión en el proceso electoral, va mucho más allá. Los siguientes autores expresan sus ideas en ese sentido:

- Walzer (1997) desarrollo la concepción de la ciudadanía como la vida del individuo en su esfera de influencia. El ciudadano tiene una cierta concepción de su capacidad de “tomar parte en la dirección de la sociedad” (p. 23). Con su participación democrática, el ciudadano es un agente de cambio social y no puede ser excluido justamente de las “discusiones acerca de los límites de las esferas, sino también sobre el significado de los bienes distribuidos dentro de ellas” (p.371). Los ciudadanos deben ser preocupados por la injusticia y desigualdad en la sociedad.

- Por otro lado, Rawls (2002) describe la ciudadanía “como personas iguales en el sentido de que todos se entienden poseedores, en el grado mínimo esencial, de la facultades morales necesarias para participar en la cooperación social durante toda una vida y para formar parte de la sociedad como ciudadanos iguales” (p.44).
- Hay que añadir la idea de Mouffe (1999) que incluye la “identidad política común de personas que podrían comprometerse... y que mantengan distintas concepciones del bien, pero que en la búsqueda de sus satisfacciones y en la promoción de sus acciones aceptan el sometimiento a las reglas que prescribe la república, unidos en su reconocimiento común de valores” (p.101).
- En el Informe de la PNUD se emplea el término “ciudadanía integral” que considera que el ciudadano tiene sus derechos “cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado” (PNUD, p. 24).

La participación ciudadana en estos aspectos está produciendo los cambios sociales mencionados arriba. Los mecanismos participativos en una democracia representativa pueden producir mejores oportunidades y relaciones de poder. “La participación no resuelve por sí misma los complejos problemas de construcción institucional de la democracia, o aquéllos referidos a la necesaria reforma del Estado, pero son parte de ella y por lo tanto hay que valorarla y analizarla sin autocomplacencia” (Henríquez, 2005, p.2). La continuidad de estos procesos de participación muestra la legitimidad de las prácticas que se están implementando. “La participación es un derecho ciudadano fundamental: el derecho a tomar parte en las decisiones de la comunidad, a estar informado y ejercer la fiscalización” (pag.1). Ahora se puede continuar con los otros

aspectos vinculados a estos procesos; como descentralización, democracia y desarrollo, algunos problemas enfrentados y la base legal de la participación ciudadana.

### **2.1.2. Descentralización y Participación**

Con respecto a la descentralización. López y Wiener (2004) expresa: “La descentralización es una reforma sustantiva del Estado que comprende el traslado de atribuciones y responsabilidades del gobierno nacional, a los gobiernos subnacionales constituidos, para favorecer el desarrollo territorial. Descentralización y participación ciudadana resultan consustanciales” (p.19). Otro aspecto de la descentralización es que: “La actual descentralización, la novena en nuestra historia republicana, ha incorporado el componente participación ciudadana de manera significativa, generando diversas instancias participativas de cogestión pública y de control ciudadano entre los que se encuentran los Consejos de Coordinación Regional (CCR), los Consejos de Coordinación Local (CCL), así como provincial y distrital, y las audiencias públicas (Grompone, 2004).

Durante los últimos años, Perú pasó del gobierno centralista y autoritario de Alberto Fujimori al gobierno de transición de Valentín Paniagua. Después de su elección democrática, el gobierno de Alejandro Toledo publicó en Julio de 2002 la Ley de Bases de Descentralización con los otros instrumentos legales permitiendo la elección de autoridades regionales y locales y otorgándose apertura legal a la participación ciudadana, como actor activo en las decisiones y soluciones a los diversos problemas que se dan dentro de su localidad. Este proceso de descentralización en el Perú y América Latina está recibiendo los comentarios y sugerencias de los profesionales, las autoridades, los políticos y los representantes sociales.

Como el director del Programa Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Kliksberg (2002) expresa: “La experiencia internacional muestra una clara correlación entre altos niveles de participación y grados de eficiencia en programas de salud, educación, vivienda, desarrollo rural, mejora de barrios, etcétera. Nadie sabe mejor cuales son las principales necesidades que los mismos pobladores” (p.113). Los programas diseñados para ayudar a los pobres tienen un mayor éxito cuando los destinatarios están involucrados en ellos.

En el mismo sentido el Informe sobre La Democracia en América Latina, preparado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, supone la construcción de espacios para la participación equitativa tomando el interés principal de los más desfavorecidos de la sociedad (Brown, 2004). Su director lo expresa en términos más fuertes “Esto significa que el poder en todos los niveles de gobierno se estructure y distribuye de tal forma que dé voz y participación real a los excluidos y provea los mecanismos por los cuales los poderosos...estén obligados a rendir cuenta de sus acciones” (Brown, 2004, p.12). Cuando la gente sienta que el proyecto es suyo, entonces los mismos pobladores mueven sus esfuerzos y cumplen con los compromisos y el seguimiento necesario para sostenerlo.

López y Wiener (2004) señalan lo esencial del actual proceso de descentralización: “Es una reforma sustantiva del Estado que comprende el traslado de atribuciones y responsabilidades del gobierno nacional, a los gobiernos subnacionales es una reforma política que busca alterar significativamente la redistribución del poder en el país, mediante la apertura a espacios de toma de decisiones, acceso a información pública

y establecimiento de mecanismos de control de la gestión pública. Descentralización y participación ciudadana resultan consustanciales” (p.19).

Asimismo, Remy (2005) nos indica los municipios regionales, provinciales, y distritales tienen que tomar en cuenta la participación ciudadana, porque está normada y es de carácter obligatorio según ley. La elección de los Consejos de Coordinación Locales y Regionales, las juntas de delegados vecinales comunales, la preparación del Plan de Desarrollo y del Presupuesto Participativo son instancias reguladas por la ley y a lo que todos los alcaldes tienen que lograr la concertación. La Ley Orgánica de Municipalidades es un cambio histórico que limita la discrecionalidad del alcalde y sus regidores y los obliga a la concertación con los ciudadanos. Aunque faltan reglamentos y clarificaciones en su aplicación, ya es parte de la ley y va a traer cambios importantes en la sociedad.

Hay muchos esfuerzos para implementar los procesos participativos y lograr una descentralización del Estado en favor de la población local y sus gobiernos. Lo ideal de la participación ciudadana está promulgado en las leyes. Pero todavía sectores mayoritarios de la población no se sienten como sujetos o dueños de los procesos participativos y no le dan prioridad a las posibilidades de concertación y participación. En el concepto de Sen (2000) no asumen el rol de ser agentes activos que promueven su propia participación.

### **2.1.3. Democracia y Desarrollo**

La participación ciudadana implica un gobierno democrático que dé prioridad a su población; un gobierno que brinde, escuche y respete el espacio legalmente ganado por la sociedad civil y responda a las necesidades de desarrollo humano y social.

Participación, democracia y desarrollo son los ejes principales para el funcionamiento de los procesos participativos.

### **Democracia**

Touraine (1996) argumentó que el poder debería estar resguardado por la ley; sin embargo, respaldó las características de la monarquía para evitar el despotismo, en desmedro de la democracia representativa. A pesar de no referirse a ella propiamente como tal, estos autores consideraron dos características fundamentales del régimen democrático, el acuerdo político y la delegación del poder. Posteriormente, los principios que había descrito la teoría moderna fueron protagonistas del debate entre republicanos y liberales sobre la democracia, cuando se presentan nuevas interrogantes como ¿cuál es la democracia ideal?, ¿es preferible que todos tomen las decisiones políticas? o ¿es mejor delegar el poder a una clase política? Un buen punto de partida para reflejar el debate sobre la democracia se encuentra en los escritos de Berlin (1958) sobre la libertad positiva y negativa. Si bien considera que la democracia no tiene una relación necesaria con las tipologías de libertad, éstas ejemplifican el debate entre los paradigmas democráticos. En primer lugar, considera la libertad positiva como el principio fundamental del autogobierno.

Así, el sujeto cree en las decisiones directas del ciudadano. “Que quiere ser alguien, no nadie; quiere actuar, decidir, no que decidan por él, dirigirse a sí mismo y no ser movido por la naturaleza exterior o por otros hombres” (Berlin, 1958, p. 231). Por esta razón, se intenta resguardar los proyectos individuales de la ciudadanía en desmedro de las obligaciones políticas que presenta el republicanismo. “El deseo de ser gobernado por mí mismo o, en todo caso, de participar en el proceso por el que ha de ser controlada

mi vida, puede ser tan profundo como el deseo de un ámbito libre de acción” (Berlin, 1958, p. 232).

En el Informe Democracia en América Latina de la PNUD Martínez define la democracia “en su sentido más elemental, no es otra cosa que “el gobierno del pueblo” que significa que las decisiones que nos afectan a todos sean tomadas por todos un Estado de ciudadanas y ciudadanos plenos” (PNUD, p.15). La democracia nos da la libertad de conversar, discutir, reunirse, actuar y compartir la vida en la sociedad; va, por tanto, más allá de lo estrictamente electoral.

Añadimos a las definiciones anteriores la idea que la democracia es la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también al mejoramiento de la condición del pueblo. La democracia es un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política. La democracia como estilo de vida es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. También se debe recordar La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas que fue firmada en 1948 y es otra expresión de los derechos que pertenecen a todos los seres humanos. En su Artículo 21 proclama que la autoridad del poder público está basada en la voluntad del pueblo y que se expresa en los procesos electorales con la participación de la ciudadanía por voto secreto y universal (Naciones Unidas). Durante sus 58 años de existencia las Naciones Unidas ha sido constante en su tarea de fortalecer los gobiernos democráticos y los derechos de toda persona.

## Desarrollo

Un enfoque del desarrollo vinculado a la democracia ha sido planteado por Sen (2000) quien indica que “el desarrollo puede concebirse, como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos” (p.19). Además, considera que “el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas” (Sen, p. 19-20). Los estudios de Sen lo llevaron a la conclusión de que las sociedades con gobiernos democráticos en países independientes, con elecciones regulares, partidos de oposición y que permite la libertad de prensa, no sufren hambrunas como los países dictatoriales o autoritarios. En América Latina las ideas expresadas por Sen han sido reconocidas, incorporadas y son parte de la reflexión y análisis en los procesos de desarrollo y democracia (Brown, 2004).

También Stiglitz (2000) respalda la necesidad de fortalecer la calidad de las instituciones democráticas para lograr una mejor economía. El capital humano y social tiene que ser acompañado por el entorno institucional y los funcionarios públicos para promover el desarrollo de la población. El señala la importancia para los gobiernos detener las capacidades para limitar la acción arbitraria y la corrupción. Los procesos de descentralización (presupuesto, programas sociales, planificación) deben estar acompañados por la participación de la población local para que ejerzan el control social y fortalezcan las instituciones locales del gobierno.

En cuanto a la democracia en relación con el desarrollo humano según el Informe Sobre Desarrollo Humano, Perú 2002 señala que “El desarrollo humano requiere, por definición, de un contexto democrático con mecanismos de participación y representación

ciudadana” (PNUD, 2002, p.139). Según el informe para lograr el desarrollo humano y social, las personas necesitan la habilidad de ejercer todas sus libertades y derechos. La democracia permite la creación de oportunidades igual es para todos y en todas partes. En relación a este aspecto Sagasti (1999) afirma que “un régimen político abierto, transparente, descentralizado y participativo, es decir, una democracia en el sentido más amplio de la palabra, es más propicio para un tipo de comportamiento de los agentes productivos, de la sociedad civil y del Estado” (p.93). A base de sus estudios del año 1993 proponen la participación popular, el diálogo y la formación de consensos para el ejercicio eficiente y eficaz del poder político como medio para lograr el desarrollo económico y social.

Las reformas políticas y económicas no han producido los avances prometidos. Los datos sobre la pobreza muestran que la brecha entre los más ricos y los más pobres está aumentando. Cuando las democracias no responden a sus necesidades, las poblaciones cambian su apoyo a favor de los líderes autoritarios, o populistas que justifican las limitaciones a las libertades para lograr el crecimiento económico y desarrollo (Brown, 2004).

#### **2.1.4. Problemas que Enfrenta la Participación Ciudadana**

La construcción de la ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío colectivo. Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos, pero las organizaciones sociales, los grupos locales, las familias, los ciudadanos, en definitiva, tienen el derecho y el deber de exigir que se tomen en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas.

En este sentido, los profesionales implicados tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables.

Respecto a los retrasos y resistencias vinculados a los procesos de participación ciudadana. Kliksberg (2004) señala: “Las comunidades pobres poseen normalmente todos los elementos constituyentes del capital social: valores compartidos, cultura, tradiciones, sabiduría acumulada, redes de solidaridad, expectativas de comportamiento recíproco” (p.169). Y termina sus observaciones con el concepto que “la participación se halla en la naturaleza misma del ser humano. La participación eleva su dignidad y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es, en definitiva, hacerlo para restituir a los desfavorecidos de América Latina uno de los derechos humanos más básicos que con frecuencia silenciosamente les ha sido conculcado” (p. 175).

Sobre las buenas intenciones de ayuda que tienen los funcionarios y las ONGs. Grompone (2004) observa que “pocas veces se hace un escrutinio crítico de la receptividad que encontraron en la población a la que se dirigieron. Por esta razón se nota confusiones o perplejidad cuando los más pobres siguen a movimientos o a líderes autoritarios” (p.7). Hasta el momento el esfuerzo de algunas ONGs y del gobierno para movilizar a la población en los procesos de participación no ha producido los cambios sociales esperados. Los grupos sociales están acostumbrados a expresar sus reclamos vía protestas en las calles y no han sido receptivos a los esfuerzos para lograr el diálogo, intercambio, y consensos en solución a sus problemas.

El proceso de diálogo para lograr un consenso o acuerdo local no está siendo asumido por la población en general. En la encuesta realizada por la ONG Alternativa en el distrito de Independencia, Lima (vecino distrito de Comas) con dirigentes de 212 organizaciones populares se encontró que la función de promover la participación de los vecinos estaba en el cuarto lugar de interés, con 23.1% de la lista de diez funciones esperadas del municipio. Las primeras prioridades eran el fomento de la pequeña empresa, la realización de obras como pistas, parques y el garantizar la seguridad contra la delincuencia. Si bien es una cifra algo mayor que para el ámbito nacional no deja de significar una dimensión secundaria de las demandas dirigenciales hacia lo que debería ser su gobierno local (López y Wiener, 2004).

En otro aspecto, el estudio Los ciudadanos y ciudadanas frente a los procesos de concertación del desarrollo local y la descentralización, realizado por Macassi (2006) la población del cono norte de Lima no percibe el beneficio individual y familiar de los procesos de descentralización. Hay consenso unánime en la necesidad de fiscalizar la gestión municipal por medio de los comités de vigilancia, pero la desconfianza y recelos debilitan la relación de la población con la clase política. El reto de las autoridades es una gestión pública que de cara a los ciudadanos en lugar de una administración solamente eficiente y tecnológica, que asegure canales de participación, de consulta y de información a la población.

#### **2.1.5. Proyectos de Inversión Pública (PIP)**

En los espacios de participación ciudadana los Proyectos de Inversión definen de manera concertada entre autoridades y sociedad civil el presupuesto participativo es el espacio de participación ciudadana que mayor convocatoria, dinamismo y consolidación

institucional ha logrado hasta el momento. En este espacio el gobierno regional y la sociedad civil definen y priorizan, en forma concertada, los proyectos a implementarse con los fondos públicos disponibles, tomando en cuenta el plan de desarrollo concertado de la región.

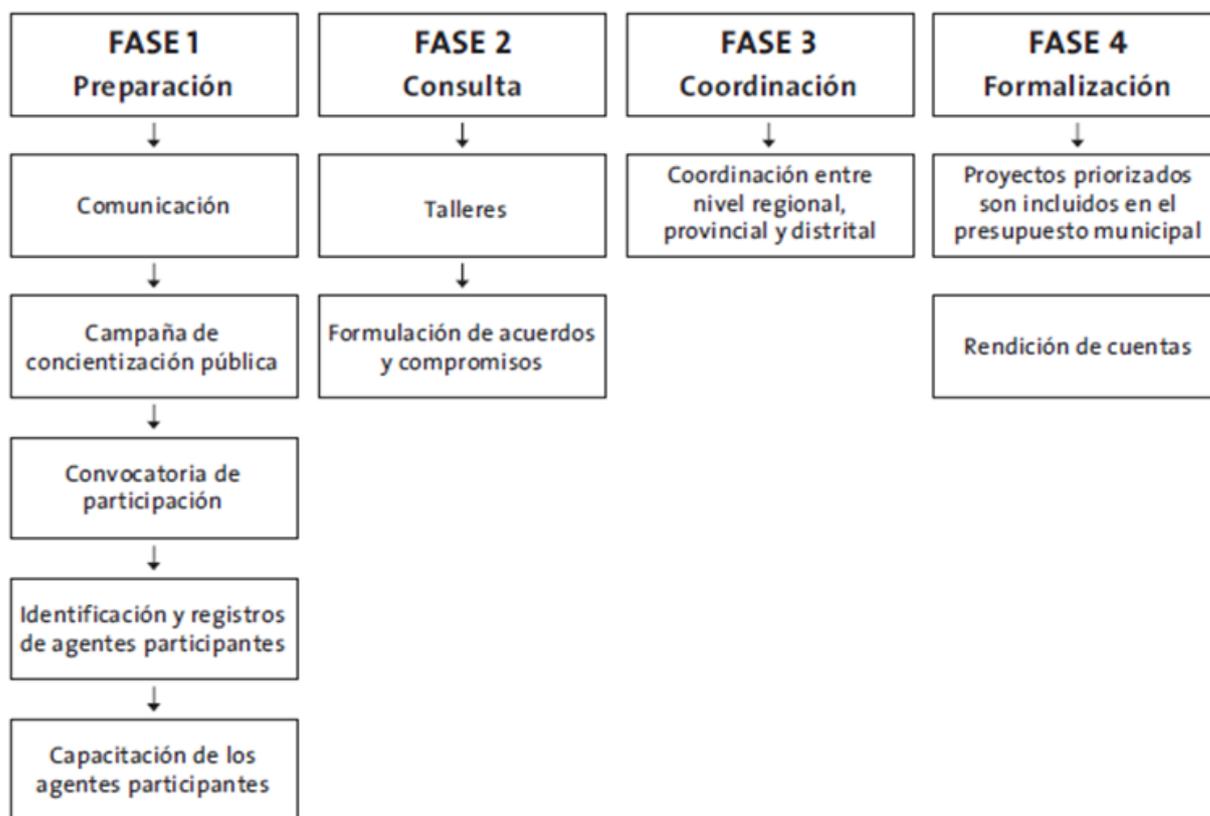
### **El PP dentro de los presupuestos municipales**

Las municipalidades manejan dos tipos de gastos públicos: i) gastos corrientes y ii) gastos de inversión. Solo estos últimos están sujetos al presupuesto participativo. Por ley, cada gobierno subnacional tiene la obligación de hacer público el monto de los gastos de inversión que se deben discutir y asignar mediante el mecanismo del PP. Así, el monto de los recursos que se consultan en referéndum es básicamente una decisión política del alcalde. De acuerdo con los representantes municipales que trabajan en el PP, la falta de voluntad de los gobiernos locales para asignar todos o gran parte de los recursos de inversión mediante el PP se debe principalmente a dos limitaciones en los resultados del PP: la fragmentación de los recursos para su inversión en varios proyectos y la implementación de proyectos de bajo impacto. Los funcionarios municipales creen que los agentes participativos no cuentan con una visión amplia de la situación local y mayormente se preocupan solo por sus propios vecindarios. Asimismo, dichos funcionarios creen que el proceso participativo obstaculiza la implementación de proyectos de alto impacto que benefician a una población más grande.

Generalmente, los proyectos se presentan en las reuniones del PP como ideas, las cuales se desarrollan después, incluyendo la elaboración de un perfil y un archivo técnico por un período de uno o más años hasta que se cumpla con los requerimientos y puedan ser finalmente elegidos como prioritarios. Aunque los requisitos de los proyectos de las

municipalidades son bastante básicos (límites en el monto de los recursos o la cobertura de la población en el caso de proyectos provinciales), en muchos casos no llegan a cumplirse debido a la falta de experiencia y capacidades de muchos de los agentes participativos. Existen, entonces, dos tipos de proyectos en el PP: i) multianuales u obligatorios, que requieren recursos de varios años fiscales consecutivos, y ii) anuales prioritarios, proyectos pequeños que son ejecutados con los recursos del PP dentro de un año fiscal.

El Diagrama 01, presenta la distribución de los recursos asignados mediante el PP según el sector durante el año 2009 en las municipalidades incluidas en la muestra de este estudio. Tal como se observa, las carreteras y el transporte son los principales receptores de recursos priorizados por el PP: la mayor parte de trabajos financiados implica la mejora de caminos y veredas. El siguiente sector es el que corresponde a la salud y la educación, lo que normalmente implica la construcción de aulas de clase o baños, y la expansión o remodelación de las instalaciones de los servicios de salud. El sector de agua y saneamiento, que incluye la mejora y la expansión de las redes de agua y saneamiento, es el tercero en importancia y dispone de un 12% de los recursos asignados. Otros proyectos de prioridad están relacionados con la mejora y rehabilitación de áreas públicas, la construcción y mejora de complejos deportivos, la mejora y rehabilitación de edificios municipales y la construcción y mejora de sedes y espacios públicos, tales como centros comunitarios. Todos estos corresponden al rubro de vivienda y desarrollo urbano.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2010.

Figura 1 Fases del Proceso del Presupuesto Participativo

Como lo muestra el Diagrama, en primer lugar se encuentra la fase de preparación, en la que se deben realizar las campañas de comunicación e identificar y capacitar a los grupos participantes. A continuación se desarrolla la fase de consulta, quizás la más importante y compleja, en la que la municipalidad debe trabajar junto con la sociedad civil en el diagnóstico, la identificación y la priorización de los proyectos de inversión. Esta fase implica la realización de talleres y la formalización de acuerdos alcanzados en el PP, procesos dirigidos por el Equipo Técnico. Luego, los proyectos son clasificados según una puntuación que considera tanto la prioridad como el costo de los proyectos. Después, en la fase de coordinación, se presenta al alcalde una selección de proyectos para ser discutidos con los agentes participativos y se decide cuáles se llevarán a cabo y los montos definitivos de la inversión en ellos. Finalmente, se elabora un “Acta de compromisos y acuerdos” y se conforma el Comité de Vigilancia. Subsecuentemente,

estos acuerdos se incluyen en el Presupuesto Institucional de Apertura (fase de formalización).

### **2.1.6. Base Legal de la Participación Ciudadana en el Perú**

En Marzo de 2004 el gobierno publicó en el diario oficial El Peruano el Instructivo N°001-2004-EF/76.01 con la Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01 el documento Proceso Participativo, Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo (El Peruano, 2004). El instructivo explica los mecanismos para la participación ciudadana a nivel regional y local. La secuencia expresada en el documento es: la preparación, la convocatoria, los agentes participantes, la capacitación, los talleres de trabajo, la priorización de acciones, la evaluación técnica, la formulación de acuerdos, y la rendición de cuentas. Este instructivo, con las leyes citadas anteriormente, es la base legal para la participación ciudadana de las organizaciones populares en los procesos del control social de las gestiones de los municipios locales y regionales.

Recién el 15 de noviembre, 2004, se aprobó el Reglamento de la Ley de Participación y Control Ciudadano. Según el Reporte N° 5 de Vigilia Perú del Proyecto Participa Perú (2004) la falta de aprobación de las leyes y reglamentos es una traba para los procesos de descentralización. Se ha detenido esta labor, así como la elaboración de las normas y reglamentos respectivos. El objetivo de la Ley del Presupuesto Participativo es establecer “un mecanismo que asigne recursos públicos de manera justa, racional, eficiente, efectiva y transparente, a fin de fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil” (Ley Marco del Presupuesto Participativo. Capítulo I: Disposiciones Generales. Artículo 1: Definición). Se trata de un proceso “orientado a democratizar el

presupuesto público mediante la creación de canales formales de participación, promoviendo así la inclusión de los sectores política y económicamente débiles de la sociedad en el proceso de negociación de la asignación presupuestaria” (Banco Mundial 2011: 3). El PP, implementado por primera vez en el 2004, explicó un 27% de la inversión relacionada con el gasto a nivel distrital hacia el 2009. Dicho porcentaje es particularmente importante si se considera que más de la mitad (56%) de la inversión pública en el país corresponde al nivel municipal.

Como señalamos, son cuatro las características del PP en el Perú: (i) es respaldado por una norma constitucional, (ii) es obligatorio en todos los niveles gubernamentales subnacionales (regional y local), (iii) es discrecional en términos de los recursos asignados mediante este mecanismo y (iv) debe orientarse a los gastos de inversión 7. El PP en el Perú va de la mano de un marco legal cuyo objetivo es garantizar la transparencia del proceso. La propia ley define las características del proceso del PP, pero, además, todos los años, el Ministerio de Economía envía un documento con instrucciones detalladas (“Instructivo”) para la implementación del proceso. Sobre la base del Instructivo del 2010, el Diagrama 1 define las diferentes fases del proceso del PP.

Las organizaciones vecinales habitualmente priorizan proyectos de pequeña escala y generalmente no cuentan con experiencia acerca del desarrollo de proyectos.

Las leyes que respaldan el ejercicio de la participación de las y los ciudadanos son:

- Ley de Municipios y su Reforma (Ley 40, aprobada en 1988 y Ley 262, aprobada en 1997).
- Ley de Participación Ciudadana (Ley 475, aprobada en el 2003).
- Ley de Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376, aprobada en el 2001).

- Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 621, aprobada en el 2007).
- Ley de Juventud (Ley 392, aprobada en el 2001).
- Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades (Ley 648, aprobada en el 2008).

### **2.1.7. Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización**

La coyuntura por la que atraviesan los países de la región, junto a los aspectos propios del proceso económico que se ha venido sosteniendo, han contribuido a la llamada crisis del desarrollo municipal manifestada en un acelerado proceso de urbanización no acorde con la presión y provisión de la infraestructura y equipamiento básico para el sostenimiento de la población, quedando la respuesta de las autoridades locales rezagada o con muy baja efectividad. Esto ha implicado, como una de sus principales consecuencias, el crecimiento de la población en condiciones de pobreza, lo que impone nuevas áreas de gestión y de acción, prioritarias para los gobiernos locales (Campbell, T. 2011).

No obstante lo anterior, la presente década viene siendo escenario de un significativo resurgimiento de la institución municipal, derivado de la tendencia descentralizadora que viene impulsándose en América Latina, hecho que plantea nuevas posibilidades y desafíos para la gestión local. Es en este contexto del fortalecimiento del municipio, en el que están empeñados los países de la región, donde se plantea un importante rol de la localidad como representante de los intereses de las comunidades y en la satisfacción de sus necesidades básicas, a través de soluciones reales a problemas concretos de los ciudadanos (pobreza, entre los más importantes) e instrumentos adecuados a las respectivas situaciones y estado de los procesos de descentralización en

cada país. En este escenario, las ciudades están en mejor posibilidad que cualquier otro nivel de gobierno (principio de subsidiariedad) para atender las demandas locales mediante la realización de programas y proyectos de inversión.

Teniendo en cuenta el contexto general de globalización, el desafío es aún mayor. En la actualidad, entrar y sostenerse en los mercados internacionales implica que las economías cuenten con la capacidad financiera, tecnológica y científica para asumir una demanda cada vez más sofisticada de bienes y servicios y el desarrollo de procesos productivos mucho más complejos. Esta acelerada sofisticación en la producción implica la creación de nuevas tecnologías y el afianzamiento del conocimiento tecnológico y la capacidad de la tecnología, en particular en el sector servicios. También implica la demanda de una fuerza laboral con alto grado de calificación y capacidad de adaptación y movilidad territorial, frente a las permanentes innovaciones en la esfera de la producción (Campbell, T. 2011).

Así, la globalización se convierte en una tensión permanente para los países latinoamericanos, por cuanto sus economías, para hacerse sostenibles, no pueden dejar de afrontar las exigencias de la economía mundial, a la vez que tienen que generar las condiciones para superar la crisis de su acelerada urbanización e institucionalización municipal. Sin duda, esta tensión es enorme en la región, pues si bien es cierto que sus países han generado sus propias capacidades productivas y tecnológicas, mejorando niveles de competitividad y crecimiento económico, también es cierto que este proceso es aún muy débil. Por tal motivo, uno de los mayores desafíos para las ciudades latinoamericanas es la configuración de un entorno urbano propicio que les permita convertirse en el espacio de inserción de la economía global. Esto implica generar

dinámicas tendientes a fortalecer las ciudades como los principales centros del desarrollo. A nivel urbano, deben generarse condiciones favorables a la innovación y competitividad local, estimular el esfuerzo fiscal y crear fuentes novedosas de generación de recursos propios. En esta perspectiva, resultan de particular importancia los actuales procesos de descentralización política, administrativa y fiscal en marcha en América Latina, donde las ciudades se convierten en las principales gestoras y promotoras del desarrollo económico y social local (Campbell, T. 2011).

## **2.2. MARCO CONCEPTUAL**

### **2.2.1. Democracia Representativa**

En la democracia representativa, el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades en teoría deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía que los elige para representarlos. En este sistema el poder legislativo, encargado de hacer o cambiar las leyes, lo ejerce una o varias asambleas o cámaras de representantes, los cuales reciben distintos nombres dependiendo de la tradición de cada país y de la cámara en que desarrollen su trabajo, ya sea el de parlamentarios, diputados, senadores o congresistas. Los representantes normalmente están organizados en partidos políticos, y son elegidos por la ciudadanía de forma directa mediante listas abiertas o bien mediante listas cerradas preparadas por las direcciones de cada partido, en lo que se conoce como elecciones legislativas, (Palacios 2008).

### **2.2.2. Democracia Participativa**

La democracia participativa para Vallejos (2007) se inicia en la democratización de la esfera privada: en la familia, en el trabajo y en las relaciones con sus semejantes.

¿Cómo podemos exigir una democracia si es que los individuos tienen prácticas cotidianas autoritarias? Es el principal cuestionamiento que se hace. Para llegar a la democracia participativa esta tiene que transitar desde lo local a lo nacional en un constante intercambio de relaciones horizontales.

En la década de los ochentas y todo los noventas hubo experiencias de participación ciudadana y de concertación público privado. Estas experiencias tuvieron el liderazgo de autoridades con la firme voluntad política de democratizar radicalmente la sociedad, afirmando que para acercar a la ciudadanía con su autoridad, era insuficiente el proceso electoral: se tenía que abrir espacios de concertación con la sociedad civil local en la búsqueda de visiones compartidas de desarrollo. Algunas de las experiencias son las de Ilo en Moquegua, Limatambo en Anta - Cusco, Villa El Salvador en Lima, Huanta en Ayacucho, San Marcos en Cajamarca, entre los principales.

La democracia participativa comienza a ser entendida como la incorporación de los sectores marginados del tránsito político, permitiendo que “una serie de agentes externos de diversa índole (el Estado, las ONG, la Iglesia, o los voluntariados) pongan en marcha estrategias de capacitación y promoción popular encaminadas a integrar a los marginales al mundo moderno”. De este modo se convierte en un mecanismo efectivo de integración funcional, que controla y alivia las presiones sociales y contribuye al consenso y a la legitimación del orden establecido (Palacios 2008)

### **2.2.3. Desarrollo Local**

Como sabemos, la responsabilidad principal de los diferentes niveles del Estado es promover el desarrollo, entendida como construcción de capacidades y derechos de las

personas. En este sentido, el desarrollo local entendemos como un proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales político-administrativos del nivel local (municipio = territorio) que deben constituirse en unidades de planificación, de diseño de estrategias y proyectos de desarrollo en base a los recursos, necesidades e iniciativas locales. Este proceso incorpora las dinámicas del desarrollo sectorial, funcional y territorial, que se emprendan desde el Estado, las organizaciones sociales y la empresa privada en el territorio. El desarrollo local es integral, es decir, incorpora en el diseño de sus planes al conjunto de dimensiones presentes en el territorio: social, económico, cultural, político, ambiental, etc. Por ello, iniciar un proceso de desarrollo local debe permitir favorecer el crecimiento económico, la democracia política y el progreso social, de modo que se vaya alcanzando el desarrollo humano sostenible.

#### **2.2.4. Descentralización**

La descentralización supone mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión para los municipios. Con la descentralización el Estado central "tira" la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia los municipios locales, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. A la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo. Y esta necesidad de mayor respuesta implica, a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión. En este sentido, buena parte de esta reformulación y redefinición de responsabilidades se ha instalado como un conjunto de hechos consumados ante los que las instituciones y actores locales han debido acomodar su accionar (Grompone, 2004).

### **2.2.5. Gestión Municipal**

Es el conjunto de procesos dirigidos a aplicar en un territorio determinado la articulación de recursos humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento del municipio, a objeto de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de los diferentes sectores de la población, en la perspectiva de alcanzar adecuados niveles de desarrollo integral. La gestión es la capacidad de llevar a cabo lo propuesto, por eso por gestión municipal podemos entender la capacidad de los actores gubernamentales y de la sociedad civil para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda.

Esta capacidad debe ser ejercida tomando en cuenta dos elementos fundamentales: racionalidad y consenso. Son estos dos elementos los pilares fundamentales del enfoque de las políticas públicas, cuyo principal objetivo es que las prácticas sean ejercidas con legitimidad y eficacia. La gestión municipal constituye una vinculación de tres tipos de procesos: económicos, sociales y políticos, que configuran el municipio, de ahí que presenta tres núcleos interrelacionados. La gestión se da en torno al mercado, el Estado y los procesos de reproducción de la población. La gestión municipal es un fenómeno político y, como tal, es parte de los procesos sociales de configuración del municipio. Supone elegir alternativas -decisiones- que ponen en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos en el conjunto de la sociedad local (PNUD, 2002).

### **2.2.6. Participación Ciudadana**

La Participación Ciudadana es cuando la población, los y las ciudadanas, se involucran y participan, es decir, se enteran, opinan y toman decisiones sobre los asuntos que son importantes para mejorar su vida, la de su comunidad y de su municipio. La

Participación Ciudadana se debe practicar permanentemente para incidir en las decisiones públicas. La participación puede ser individual o en grupo, pero lo importante es que los ciudadanos y las ciudadanas estén conscientes de que pueden y deben intervenir en la toma de decisiones de los gobiernos municipales y nacionales, para garantizar la inclusión y la igualdad política y social de todos las y los pobladores. También es importante estar atento a la manera como los funcionarios públicos realizan su trabajo, para asegurarse que las decisiones tomadas a partir de la participación de los ciudadanos y las ciudadanas sean respetadas y cumplidas.

A través de la Participación Ciudadana, podemos incidir en las políticas públicas sectoriales, planificación del municipio y también en el presupuesto. Por lo tanto, vemos que las ideas propuestas se encaminan a que las personas, independientemente de su religión, ideología o lugar donde viven, intervengan en los aspectos económicos - productivos, sociales, ambientales, culturales y políticos que afectan sus vidas individuales y también, sus vidas comunitarias (PNUD, 2002).

### **2.2.7. Niveles de Participación Ciudadana**

La participación ciudadana puede darse de diferentes formas y niveles, concretamente cinco López y Wiener (2004):

- ***La participación ciudadana informativa y formativa***

La participación informativa representa el grado más básico de participación. Consiste en un flujo unidireccional de información al público; la ciudadanía tiene la posibilidad de informarse sobre el manejo de los asuntos públicos que hacen las autoridades locales, departamentales o nacionales. Cumple con la función de

transparentar los procesos de toma de decisiones. Para muchos autores, la participación informativa no puede considerarse como participación ciudadana, sino que es un requisito fundamental previo a la participación genuina. La participación ciudadana sólo va a ser de calidad en la medida en que los ciudadanos estén interiorizados de las temáticas a discutir. Es habitual confundir participación con dar información'; sin embargo ésta es sólo el primer nivel, o requisito previo, dado que disponer de información es imprescindible para que pueda existir participación, pero no es suficiente. La población puede tener acceso a la información antes o después de ser tomadas las decisiones. Si son informados antes, tienen la posibilidad de objetarla, si lo son después, los interesados podrán tan sólo reaccionar favorable o desfavorablemente. La información implica también formación, en el sentido de hacerla accesible y comprensible por sus destinatarios y que de esta forma puedan disponer de argumentos.

- ***La participación ciudadana consultiva y debate***

La participación ciudadana consultiva, es aquella implementada con el objetivo de mejorar el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades, poniendo a su disposición las preferencias o recomendaciones planteadas por la ciudadanía. Generalmente, se trata de procesos de participación no vinculantes, o sea, donde el ciudadano propone u opina, pero no tiene la potestad de decidir. Las autoridades mantienen el control y poseen discrecionalidad para tomar en cuenta (en el grado que entiendan pertinente) las propuestas o solicitudes planteadas por los ciudadanos. Este tipo de participación puede realizarse de muchas formas, utilizando herramientas tales como encuestas online, valoraciones de noticias o propuestas, etc. Implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas.

- ***La participación ciudadana resolutive o de decisión***

La participación ciudadana resolutive o de decisión, es aquella que opera a partir de la aceptación por parte de las autoridades del carácter vinculante de la participación ejercida por los ciudadanos. Para esto, se deben definir procedimientos (por ejemplo, a nivel de normativa) que aseguren que las preferencias de los ciudadanos se verán reflejadas en las decisiones. Las instancias participativas de decisión constituyen un intento de complementar los mecanismos de democracia representativa con los de democracia directa, abriendo canales de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Los participantes, mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectiva su capacidad de escoger una o varias alternativas en función de sus propios intereses.

- ***La participación ciudadana en el nivel de control.***

Los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas, a través de diferentes instrumentos (jurídicos, financieros, técnicos) y siempre en condiciones objetivas que lo permitan (libertad de expresión y crítica, mecanismos de fiscalización y sanciones, etc.).

- ***La participación ciudadana en el nivel de gestión compartida o cogestión.***

Es el nivel más elevado por cuanto los agentes participantes poseen las competencias y los recursos para el manejo autónomo de ciertas esferas de la vida colectiva. Exige cierta cualificación técnica de la población y las organizaciones, interés y motivación en ser gestores de lo colectivo y un ambiente institucional propicio.

### 2.2.8. Modelos de Gestión Local

América Latina adoptó el modelo del municipio hispano, sin mayores innovaciones y aplicando recetas externas a menudo sin confrontarlas con la realidad regional. El municipio hispano se caracteriza por estar constituido por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente o prefecto, y por un organismo colegiado, constituido por los concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos.

El sistema de gobierno municipal está fundado en una distribución de funciones y relaciones entre sus dos órganos de gobierno. Existen municipalidades de la región donde el órgano colegiado ostenta las competencias normativas, planificadoras, presupuestarias y la de dictar los actos de mayor trascendencia; por su parte, el órgano unipersonal (el alcalde) ejerce las funciones ejecutivas y representativas. Y, en cambio, existen otros casos en que el poder local pivota fundamentalmente en el órgano unipersonal.

Dependerá de cómo se produzca la distribución de funciones y competencias entre el órgano unipersonal y colegiado, así como el sistema de las mayorías y minorías que forman parte de los órganos de gobierno y del sistema electoral combinado con el sistema de partidos, para que se creen o establezcan “mayorías sólidas” de gobierno en la municipalidad. Predominan en la región las municipalidades con alcaldes fuertes y concejos débiles, es decir, hay una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas de grupos políticos para asegurar la gobernabilidad.

La adaptación de las estructuras administrativas y políticas por parte de las municipalidades al nuevo contexto global, obliga a la modernización y reforma administrativas. Entendidas éstas como medios para solucionar los problemas acuciantes de la mayor parte de la población, que conlleva no sólo la introducción de innovaciones en los métodos de organización, técnicas de gestión, planeamiento de los servicios municipales, y selección y capacitación de recursos humanos. Además, han de tener la finalidad de aumentar la eficacia social en la prestación de los servicios públicos, al objeto de constituir una institución capaz de responder a las necesidades que se plantean en su ámbito. Esta modernización o reforma de la administración consiste en un proceso que toma como punto de análisis el municipio y las demandas de la población. Este proceso o plan de transformación tiene que ir nutriéndose de experiencias participativas con los funcionarios públicos, políticos y ciudadanos, para así llegar al modelo de administración capaz de responder a los retos planteados.

Todo este proceso ayuda a establecer los criterios en base a los cuales se adoptarán las decisiones; a fijar las funciones que han de llevarse a cabo por la futura organización; a determinar las modalidades que han de adoptarse para una buena gestión de los servicios públicos; a establecer las relaciones con el ciudadano; y a intervenir en los puntos más críticos que requieran una actuación más inmediata en el municipio. Las normas legales vigentes<sup>1</sup> indican que cada Municipalidad o Región tiene un conjunto de competencias y funciones, que pueden ser:

- Exclusivas: es decir el Gobierno Local o Regional es el único responsable;
- Compartidas: ya que dos o más Municipalidades o Regiones son responsable de una actividad;

- Delegadas: es decir una Municipalidad o Región encarga (delega) a otra Institución Pública para que sea responsable de una actividad.

### **2.2.9. La Inversión Municipal y el Monitoreo Ciudadano**

Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) permiten a las municipalidades invertir sus recursos en mejoras concretas para la calidad de vida de la población. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) define un PIP como una intervención limitada en el tiempo que tiene como objetivo “crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bien eso servicios de una Entidad” (MEF 2012), en este caso de una municipalidad. Estos proyectos pueden implementarse en los diversos sectores en los que la municipalidad tiene competencia, como son educación, salud, saneamiento, transporte, entre otros. Las y los ciudadanos pueden, y deben, monitorear la ejecución de los PIP con la finalidad de que las inversiones realizadas por la municipalidad respondan a las necesidades de la población y se hagan de manera eficiente y transparente para el mayor beneficio de la comunidad. Asimismo, parte de las funciones de los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo (CVPP) municipal es monitorear que la ejecución de los PIP priorizados en el proceso participativo se realicen de manera adecuada. Sin embargo, la labor de los CVPP puede verse fortalecida si los distintos actores de la sociedad civil realizan prácticas de monitoreo permanente.

### **2.2.10. Inversión Pública**

Se entiende por Inversión Pública: Toda erogación de recursos de origen público que tiene como propósito aumentar la capacidad para producir bienes o servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población, a mejorar su calidad de vida y a incrementar la productividad nacional. Como los proyectos son la unidad básica de la

inversión, solo con buenos proyectos se puede garantizar la calidad de la inversión necesaria para avanzar de manera sostenible hacia estos objetivos.

### **2.2.10.1. Proyecto de Inversión Pública**

Es toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios, cuyos beneficios se generan durante la vida útil del proyecto. No es un proyecto de inversión pública las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento. Todo esfuerzo integrado y sistemático que amplía la capacidad para producir bienes o servicios, destinados a solucionar problemas específicos y a contribuir a los objetivos del desarrollo, que requiere la aplicación de recursos, en un espacio y en un tiempo determinados. Los beneficios esperados del proyecto se generan durante su vida operativa.

#### **a. Pre inversión:**

Comprende el proceso que va desde la idea hasta que esta toma la forma suficiente para saber si vale la pena llevarla adelante. Dependiendo de la complejidad de la propuesta y del volumen de recursos que su realización puede demandar se puede requerir sólo un perfil de proyecto, un estudio de Pre factibilidad o incluso de Factibilidad. Comprende tanto la formulación de estos documentos como la evaluación de los mismos y la declaración de viabilidad de la propuesta.

#### **b. Inversión**

Contempla dos momentos: la formulación del estudio definitivo o expediente técnico y la ejecución de las acciones. Así como las acciones de evaluación y aprobación

delos estudios y expedientes, la asignación de los recursos y el seguimiento y monitoreo de las acciones previstas y del uso de los recursos desembolsados.

### **c. Post Inversión**

Contempla la evaluación de los resultados, la que puede hacerse al concluir la inversión y entrar a la vida útil del proyecto, o transcurrido un cierto tiempo de concluida la fase de inversión. Los resultados de la evaluación deben darnos elementos nuevos para la formulación de nuevos proyectos.

#### **2.2.11. Presupuesto Participativo**

No existe una definición única, porque los Presupuestos Participativos varían mucho de un lugar a otro. El presente manual intentará poner de manifiesto esta diversidad. Sin embargo, en general, el Presupuesto Participativo es un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos Ubiratan (2004), propone una definición más precisa y más teórica que se puede aplicar a la mayoría de los procesos brasileños: El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada de hecho, el Presupuesto Participativo es una forma de democracia participativa, es decir una combinación de elementos de democracia directa o semi-directa con la democracia representativa.

La mesa en la que la Municipalidad Distrital y la población local coordinan y conciertan es el Consejo de Coordinación Local Distrital. El CCL acompaña a las comunidades, anexos y organizaciones en el Presupuesto Participativo, garantizando su presencia y respaldando sus propuestas. Está integrado por el Alcalde, los regidores, los Alcaldes de Centros Poblados y los representantes de la sociedad civil (población local.

## **2.3. OBJETIVOS**

### **2.3.1. Objetivo General**

Identificar el modelo de gestión (comités de gestión y administración directa) que presenta mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de los proyectos de inversión pública en el Municipio de Puno, en el periodo 2007 al 2014.

### **2.3.2. Objetivos Específicos**

1. Describir las características de los mecanismos de participación ciudadana en los modelos de gestión (comités de gestión y administración directa) en la planificación y ejecución de proyectos de inversión local en el periodo 2007 – 2014.
2. Identificar el modelo de gestión (comités de gestión y administración directa) que le da mayor importancia la participación de la comunidad organizada en los mecanismos de control sobre la ejecución de los proyectos de inversión realizada en la Municipalidad de Puno.
3. Determinar el nivel de eficacia y eficiencia en los modelos de gestión participativa (comités de gestión y administración directa) en la ejecución de proyectos de inversión (PIP) en el gobierno local de Puno - periodo 2007 al 2014?

## **2.4. HIPÓTESIS**

### **2.4.1. Hipótesis General**

El modelo por comités de gestión presenta mayor eficiencia y eficacia con relación al modelo por administración directa, en la ejecución de los proyectos de inversión pública en el Municipio de Puno, en el periodo 2007 al 2014.

### **2.4.2. Hipótesis Específico**

1. Las características de los modelos de gestión (comités de gestión y administración directa) presentan diferencias significativas en los mecanismos de participación ciudadana, en la planificación y ejecución de proyectos de inversión local en el periodo 2007 – 2014
2. El modelo por comités de gestión le da mayor importancia la participación de la comunidad organizada en los mecanismos de control, en relación al modelo por administración directa, en los procesos de ejecución de los proyectos de inversión PIP realizada en la Municipalidad de Puno en el periodo 2007 – 2014.
3. El modelo por comités de gestión presenta mayor nivel de eficacia y eficiencia en relación al modelo por administración directa en la ejecución de proyectos de inversión (PIP) en el gobierno local de Puno - periodo 2007 al 2014.

**2.5. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS**

CONCEPTO	VARIABLE	DIMENSIÓN	INDICADOR	INSTRUMENTOS
<b>MODELOS DE GESTIÓN CIUDADANA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE PUNO (PERIODO 2007 - 2014)</b>	Mecanismos de participación ciudadana	Social	Referéndum o consulta popular Presupuestos participativos. Consejos ciudadanos o Núcleos de intervención participativa. Planes estratégicos territoriales de ámbito municipal. Agrupaciones de Desarrollo Local Integral o Sectorial Asambleas Territoriales o de Distrito	Revisión documental Encuesta (Cuestionario) Entrevista
	Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de planificación municipal.	Mecanismos de participación	Armonización de los instrumentos de planificación. Procesos de selección y aprobación de los proyectos comunitarios. Política de gastos. Política de inversión	Revisión documental Encuesta (Cuestionario) Entrevista
	Mecanismos de control, supervisión y evaluación	Control social	Rendición de cuentas Transparencia en la gestión de recursos Verificación de las actividades Chequeo del cumplimiento de las metas Logros de los objetivos Efectividad de la participación Tendencia en el volumen de proyectos comunitarios incorporados.	Revisión documental Encuesta (Cuestionario) Entrevista
	Nivel de participación	Participación	Nivel de información y formación. Nivel de consulta y debate Nivel de decisión Nivel de control Nivel de gestión compartida o cogestión	Revisión documental Encuesta (Cuestionario) Entrevista
	Eficacia y eficiencia en la gestión de PIP	Recursos y metas	Stock de proyectos ejecutados Stock de proyectos ejecutados con liquidación Stock de proyectos ejecutados sin liquidación Stock de proyectos sin concluir	Revisión documental Entrevista
	Modelos de gestión del PP	Gestión local	Modelo por ejecución directa Modelo a través de comités de gestión	Revisión documental Entrevista

## Conceptos clave. Definición

Concepto clave	Definición conceptual
Participación Ciudadana	Intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas (Cunnil, 1997)
Planificación	Primer paso en la administración de una organización, supone: establecimiento de metas, definición de la situación actual, determinación de las ayudas y barreras para la obtención de metas y el desarrollo de los cursos de acción (Stonner y Wankel, 1989)
Control de gestión	Proceso mediante el cual se asegura que los recursos de una organización se obtienen y se emplean de una manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos perseguidos (Echebarría y Mendoza, 1999)
Eficacia	Grado en el que se alcanzan los objetivos previstos (Echebarría y Mendoza, 1999)
Eficiencia	Medida que se obtiene estableciendo una relación entre los recursos aplicados a una actividad y los resultados obtenidos (Echebarría y Mendoza, 1999)

**2.6. UTILIDAD DE LOS RESULTADOS DE ESTUDIO**

La investigación es útil e importante por cuanto que los resultados finales servirán para conocer qué tan eficiente y eficaz son los diferentes modelos de gestión mejorar la gestión de los PIP, en el gobierno local de Puno. Asimismo, a la luz de los resultados será posible reorientar y mejorar la gestión del gobierno local y el uso de los recursos públicos a través de proyectos de inversión coherentes y sostenibles orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por otro, lado es útil para desarrollar reflexiones y debates sobre los resultados de los formas eficaces y eficientes modelos de gestión local en los espacios académicos y culturales en los diferentes eventos.

### **Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos.**

La recolección de datos se realizará a través de aplicación de:

- Encuesta
- Entrevista
- Revisión de documentos

### **Procedimiento del trabajo de investigación:**

- Coordinación con representantes de los comités de gestión y dirigentes barriales.
- Coordinación con encargados de gestión de PIP en la municipalidad provincial de Puno.
- Selección de muestra.

## CAPÍTULO III

### METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

#### 3.1 TIPO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El tipo de investigación es descriptivo de carácter longitudinal para determinar los efectos de los diferentes modelos de gestión de recursos públicos expresados a través de PIP, implementados en el gobierno local de Puno.

#### 3.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Con respecto al diseño, su enfoque es no experimental porque no se manipularon las variables, se procesaron los resultados producto de la observación y los datos suministrados por los informantes clave y revisión documental. Además, constituye una perspectiva mixta (cuanti – cualitativa) pues se realizó una captación y aprehensión de la realidad sobre el comportamiento de cada una de las variables. Desde el punto de vista de la temporalización, es longitudinal porque la investigación se realizó en un periodo de tiempo (2007 al 2014) lo cual permitió recolectar los datos para luego ser procesados. Atendiendo el propósito de la investigación, este estudio es de naturaleza aplicada porque confronta la teoría con la realidad a través de la combinación de la observación documental y el estudio de campo.

#### 3.3. UNIDADES DE ANÁLISIS Y OBSERVACIÓN

##### a. Unidades de análisis

Se analizó la eficiencia y eficacia de los modelos de gestión comunitaria participativa en la gestión de proyectos de inversión implementados en la municipalidad de Puno.

### **b. Unidades de observación**

Se observó los representantes de la comunidad organizada, reconocidos por el Consejo Municipal y Participación Ciudadana de la Alcaldía del Municipio de Puno; además, Alcalde, Gerentes y Presidentes o Presidentas de las Juntas Vecinales por sectores: norte, centro y sur. Por otra parte, se observará los documentos e informes de las obras proyectadas y ejecutadas en el periodo mencionado.

## **3.4. TIPO Y TAMAÑO DE LA MUESTRA**

### **3.4.1. Universo o Población**

La población de estudio han sido los representantes de la comunidad organizada, reconocidos por el Consejo Municipal y Participación Ciudadana de la Alcaldía del Municipio de Puno; además, Alcalde, Gerentes y Presidentes o Presidentas de las Juntas Vecinales por sectores: norte, centro y sur.

### **1.4.2. Muestra**

La población está definida como “el conjunto finito o infinito de unidades de análisis, individuos, objetos o elementos que se someten a estudio; pertenecen a la investigación y son la base fundamental para obtener la información” Se seleccionó de manera aleatoria en función a los proyectos previstos y ejecutados y el total de los representantes de la comunidad organizada, reconocidos por el Consejo Municipal y Participación Ciudadana de la Alcaldía del Municipio de Puno; además, Gerentes y Presidentes o Presidentas de las Juntas de Comités de Gestión por sectores: norte, centro y sur. Para el análisis de la eficiencia y eficacia se identificarán el total de proyectos de inversión proyectados y ejecutados durante el periodo 2007 al 2014.

Cuadro 1

*Muestra de la Población*

<b>NOMINACIÓN</b>	<b>Población</b>	<b>Muestra</b>
Gerente	2	2
Residentes de obras	10	10
Presidentes de Barrios y/o Juntas de los Comités de Gestión	96	72
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>84</b>

Fuente: Municipalidad Provincial de Puno

Los proyectos de inversión pública ejecutados en el periodo de estudio son:

Cuadro 2

*Muestra de la Población por Sectores*

<b>Sector</b>	<b>PIP (Proyectado)</b>
Norte	48
Centro	3
Sur	45
<b>Total</b>	<b>96</b>

Fuente: Municipalidad Provincial de Puno

**3.4.3. Cálculo del Tamaño de la Muestra**

<b>ERROR</b>	5.0%
<b>TAMAÑO POBLACIÓN</b>	108
<b>NIVEL DE CONFIANZA</b>	95%

TAMAÑO DE LA MUESTRA = **84**

$$\frac{N * (\alpha_c * 0,5)^2}{1 + (e^{2 * (N-1)})}$$

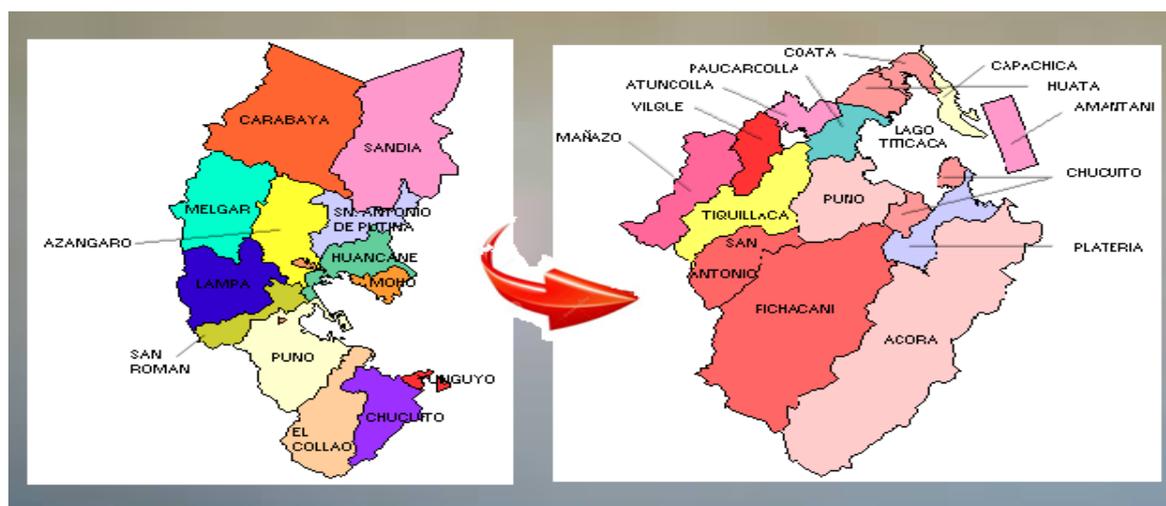
## CAPITULO IV

### ÁMBITO DE ESTUDIO

#### 4.1. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA.

La ciudad de Puno, capital del departamento, provincia y distrito de Puno, está ubicado a orillas del Lago Titicaca a 3827 m.s.n.m.

Se encuentra en la región de la sierra a los 15° 50'26" de latitud Sur, 70° 01'28" de longitud Oeste del meridiano de Greenwich; ocupa una extensión de 460.63 Km<sup>2</sup> y su extensión urbana actual es de 1,566.64 Hás., que representa el 0.24% del territorio de la provincia de Puno.



*Figura 2* Mapa de Ubicación

Fuente: Municipalidad Provincial de Puno.

En el centro meridional de esta región se ubica la provincia de Puno, ocupando un área de 6,492.60 Km<sup>2</sup>, dentro del denominado ecosistema Altiplánico entre los ramales Occidental y Oriental de la Cordillera de los Andes, donde se distingue un área de influencia del lago Titicaca constituido en 60% por pampas, llanuras o praderas y en 40%

por pendientes y quebradas. Su formación ecológica predominante es el bosque húmedo montano (bajonal andino). La zona circunlacustre alrededor del Lago Titicaca presenta condiciones favorables para el agro en terrenos de poca pendiente, el área de pradera tiene grandes extensiones de pastos que incentivan la actividad pecuaria.

#### **4.1.1. Límites.**

Por el norte: Provincia de San Román, Huancané y parte del Lago Titicaca.

Por el Sur: Provincia de El Collao y Dpto. de Moquegua.

Por el Este: Provincia de El Collao y Lago Titicaca.

Por el Oeste: Dpto. de Moquegua y provincia de San Román.

#### **4.1.2. Clima.**

El clima del departamento se caracteriza por ser frío y seco, debido a su localización geográfica y altitud, además se beneficia con el efecto termorregulador del lago Titicaca. Las precipitaciones pluviales se presentan entre los meses de diciembre a marzo y varían frente a la influencia de fenómenos naturales como la presencia del fenómeno del Niño, que induce sequía en el Sur peruano. Los anticiclones del Atlántico y el avance de los casquetes polares influyen sobre las precipitaciones y la temperatura, originando inundaciones o sequías.

En la ciudad de Puno el clima lo determinan los factores de altitud y latitud, la conformación geográfica y la proximidad del lago Titicaca que la hace más templada y tolerable. El clima se clasifica como lluvioso, frío y seco. Se tienen los siguientes registros:

Cuadro 3

*Climatología*

PREC. PLUV.	TEMP.	HUM.	INSOLAC.	VIENTOS	PRES. ATM.
650 mm	10 °C	49%	8.2 horas/día	2 y 4 m/s	646 ml

FUENTE: Equipo Técnico Plan Puno 2007. En base a datos del SENAMHI

**4.1.3. Superficie.**

La provincia tiene una superficie aproximada de 6,492.60 Km<sup>2</sup>, distribuidos entre distritos, comunidades campesinas, centros poblados y parcialidades.

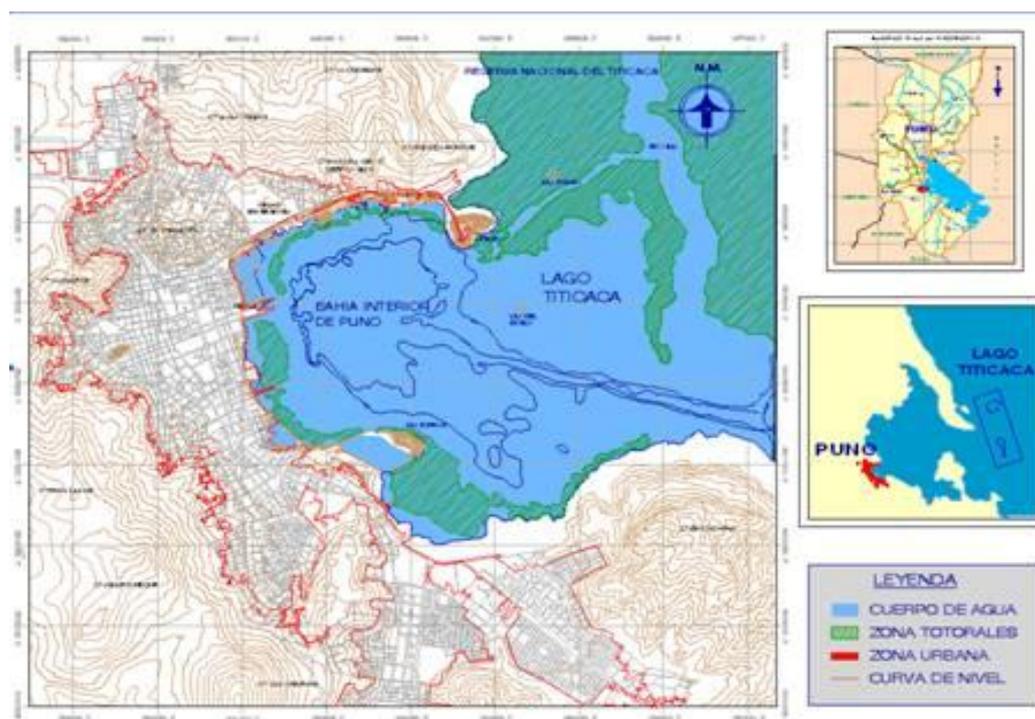


Figura 3 Mapa de Superficie de la Provincia de Puno

Fuente: Municipalidad Provincial de Puno

#### **4.1.4. Morfología.**

Las zonas más bajas y próximas al lago son zonas favorables para la agricultura. La influencia climática del Titicaca cuyas fuentes de humedad modifican la extrema sequedad de la puna, es la determinante para el desarrollo de la actividad agrícola que es predominante de subsistencia, con presencia de extensos pastizales que sirven de alimento principal para el desarrollo de la ganadería.

El relieve del suelo es accidentado, con una menor proporción semiplano sobre todo en las cercanías al Lago. La ciudad capital se encuentra al pie del cerro Azoguini y a orillas del Lago Titicaca.

#### **4.1.5. Topografía.**

La altitud es un factor decisivo en la geografía puneña. El plano más bajo es el que está en los contornos del Titicaca cuyas riveras están a 3,812 m.s.n.m. desde donde empieza a elevarse en un plano inclinado suave alcanzando rápidamente altitudes graduales hasta los 3,900 y los 4,000 m.s.n.m. que puede ser considerado el límite máximo.

Dentro del rango de menor altitud es posible el desarrollo de las actividades agrícolas y de las actividades pecuarias; a esta zona se denomina circunlacustre; continua una zona intermedia con quebradas, cuencas propicias para desarrollar actividades agropecuarias y finalmente una zona alta donde solo es posible desarrollar la actividad de ganadería alto andina donde predomina la crianza de alpacas y llamas.

## 4.2. CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA Y SOCIAL

### 4.2.1. Población.

La población total estimada de la Provincia de Puno es de 229,236 habitantes según el Censo Nacional 2007, que representa el 10.07% de la Población Departamental y ocupando el segundo lugar. En el cuadro, se observa la población provincial y sus 15 distritos, desde el año 1981 al 2007; donde la mayor concentración de la población se encuentra en el distrito de Puno en el orden del 54.82% en tanto en las menores concentraciones se encuentra en los últimos distritos de San Antonio de Esquilache y Tiquillaca en el orden del 1.12% y 0.09% respectivamente.

Cuadro 4

*Población de la Provincia de Puno.*

1	PUNO	78.195	100.168	125.663	54,82
2	ACORA	31.036	29.420	28.679	12,51
3	AMANTANI	3.475	3.913	4.255	1,86
4	ATUNCOLLA	4.158	4.830	5.333	2,33
5	CAPACHICA	12.937	11.435	11.387	4,97
6	CHUCUITO	9.153	9.833	7.913	3,45
7	COATA	5.401	6.301	7.387	3,22
8	HUATA	3.193	2.925	6.682	2,91
9	MAÑAZO	5.075	5.586	5.451	2,38
10	PAUCARCOLLA	4.126	4.382	4.864	2,12
11	PICHACANI	5.515	6.149	5.608	2,45
12	PLATERIA	9.688	9.287	8.268	3,61
13	SAN ANTONIO DE ESQUILACHE	1.146	1.238	2.570	1,12
14	TIQUILLACA	2.486	3.638	2.053	0,90
15	VILQUE	1.774	3.101	3.123	1,36
<b>TOTAL</b>		<b>177.358</b>	<b>201.205</b>	<b>229.236</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Censos Nacionales; INEI-Puno 2007.

#### 4.2.2. Población Urbana y Rural.

En el siguiente cuadro se observa, la población rural de la provincia de Puno, que corresponde a 92.482 habitantes, respecto al total provincial, que representa el 40.34% y la población urbana registra 136,754 habitantes que equivale a 59.66% respectivamente.

Cuadro 5

*Población por área urbana y rural*

Nº	DISTRITOS	URBANO (Hbts)	RURAL (Hbts)	TOTAL (Hbts)
1	PUNO	120.229	5.464	125.663
2	ACORA	3.710	24.969	28.679
3	AMANTANI	399	3.856	4.255
4	ATUNCOLLA	321.5	012	5.333
5	CAPACHICA	692	10.695	11.387
6	CHUCUITO	1.146	6.767	7.913
7	COATA	2.337	5.050	7.387
8	HUATA	823	5.859	6.682
9	MAÑAZO	2.665	2.786	5.451
10	PAUCARCOLLA	616	4.248	4.864
11	PICHACANI	1.843	3.765	5.608
12	PLATERIA	554	7.714	8.268
13	SAN ANTONIO	427	2.143	2.570
14	TIQUILLACA	261	1.792	2.053
15	VILQUE	731	2.392	3.123
	<b>TOTAL</b>	<b>136.754</b>	<b>92.482</b>	<b>229.236</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2007.

### **4.3. CARACTERIZACIÓN CULTURAL.**

#### **4.3.1. Antecedentes Históricos.**

Desde la fundación en 1668, la ciudad de Puno fue acumulando progresivamente todo el poder y concentrando las principales actividades político – administrativas. Inicialmente se constituyó en un importante eslabón en la ruta de la plata y el azogue, desde Potosí (Bolivia) hacia los puertos de Arica (Chile) y Callao en el Perú. Antes de la llegada de los españoles, la ciudad de Puno, que era una aldea, tenía como escenario la Bahía del Lago Titicaca, formaba una población marginal localizada entre los linderos de los territorios de los Collas (Quechuas) al Norte y los Lupakas (Aimaras) al Sur.

A fines del Siglo XVI el sur de Puno, estuvo bajo el gobierno de los Lupakas cuyo desarrollo alcanzo grandes avances en la agricultura, ganadería, organización social y la cultura. Por otro lado la parte norte a partir de lo que hoy es Juliaca, se encontraba en el poder de los Collas, cuyo dominio se proyectaba desde los linderos del actual Puno, hasta las riberas del Rio Ramis en el lado sur – oriental del lago – Titicaca.

A segunda mitad del siglo XVII (1657) el Virrey Conde de Lemos (Pedro Fernández de Castro) traslada el puerto de San Luis de Alba, hacia lo que hoy es Puno y funda la villa de la Inmaculada Concepción y San Carlos de Puno el 9 de noviembre de 1663 y el 4 de noviembre de ese año, lo declara capital de la provincia de Paucarcolla (fecha que se celebra cada año).

La provincia de Puno fue creada por un decreto del 2 de mayo de 1854 y es capital del departamento de hoy región Puno. La ciudad de Puno era un modesto poblado de

indios hasta que el Virrey Conde de Lemos la convirtió en capital de la provincia de Paucarcolla, el 4 de noviembre de 1668.

Paralelamente cambio su antiguo nombre de San Juan Bautista de Puno por el nombre de San Carlos de Puno. El 29 de agosto de 1855 se crea la primera casa superior de estudios la Universidad Nacional de San Carlos de Puno, hoy Universidad Nacional del Altiplano. En las primeras décadas del presente siglo se desarrolló una importante actividad comercial y se consolida como asiento del poder político de la clase terrateniente.

#### **4.3.2. Proceso Urbano Y La Evolución De La Ciudad De Puno.**

Si analizamos el crecimiento poblacional observamos que en el periodo intercensal 1940 – 1961, la ciudad de Puno tuvo una tasas de crecimiento de 2.7% en este periodo aparecen algunos barrios como Chanu Chanu (1910) Huajsapata (1936) y Bellavista (1940). En el periodo 1961 – 1972 la población de la ciudad crece aceleradamente a una tasa de crecimiento del 4.6%, mientras en el periodo 1972 – 1981 la tasa de crecimiento de la ciudad de Puno sube a 5.8%.

Este proceso poblacional tiene una incidencia directa sobre el crecimiento de la ciudad. Sobre una tasa de crecimiento nacional promedio de 2.4%, podemos decir que el proceso de concentración de la población en las ciudades es acelerada. En la región existe pues un acelerado proceso de urbanización, concentración de la población en ciudades y abandono progresivo del campo. Hechos como las sequias, la concentración de oportunidades sobre todo las educativas hacen que la población se concentre en las dos ciudades más importantes de la Región, Puno y Juliaca.

No cabe duda que este proceso hace también que el rol tradicional de la ciudad de Puno como centro político administrativo se vea fortalecido con el incremento de las actividades comerciales. Es importante mencionar que el modelo comercial presente en la región es la constitución de las ferias itinerantes, que tienen presencia temporal en las distintas ciudades sobre todo las localizadas alrededor del Lago, sobre el eje de la principal vía de articulación regional.

A su vez es necesario indicar que Puno presenta graves problema relacionados con la conservación del medio ambiente, las aguas servidas de la ciudad desaguan en el Lago Titicaca y están incrementando la contaminación de sus aguas una manera de demostrar este fenómeno es la presencia de unas pequeñas algas que aparecen en la superficie del lago y que se alimentan de residuos orgánicos.

La concentración de la población ha rebasado la capacidad de la ciudad para recepcionarla, apareciendo problemas vinculados con los servicios básicos y la ocupación de áreas de mayor riesgo por deslizamientos en ladera, como consecuencia de ello la ciudad de Puno se ve rodeada por un gran cinturón de nueva población con desventajas en los servicios, no solo de agua, desagüe o energía eléctrica, sino también en el recojo de desechos sólidos.

Puno como región tiene un sistema de ciudades que tiene dos principales nodos de desarrollo y concentración poblacional Puno y Juliaca, a través de ellas pueden articularse a procesos económicos de mayor envergadura, a su vez en el ámbito internacional, Puno juega un rol articulador con el intercambio existente con el hermano país de Bolivia , en ese sentido la articulación Brasil, Bolivia y Perú con la carretera

transoceánica tienen para Puno particular importancia por lo que representa para el desarrollo regional y le permite articularse a dinámicas de nivel internacional.

#### **4.4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA PRODUCTIVA.**

##### **4.4.1. Actividades Económicas.**

➤ Sector pecuario:

La producción pecuaria de la ciudad de Puno presenta un aporte significativo al total regional, destacando la producción de ganado vacuno en el orden del 16%, camélidos andinos (alpacas y llamas) 19%, ovinos del 13% y porcino 24.6%.

Por la vocación ganadera y la concentración significativa de las especies pecuaria, la provincia de Puno es abastecedora importante de los derivados a los mercados de articulación intra y extra regional.

➤ Sector Agrícola:

La producción agrícola en la provincia de Puno es preferentemente de autoconsumo privilegiando los cultivos andinos como la papa, la quinua, la cañihua, olluco, izaño y complementando como cereales de trigo y cebada, destaca la producción de forrajes para soporte de la producción pecuaria.

##### **4.4.2. Población Económicamente Activa.**

La PEA ocupada del distrito Puno asciende a 54.24% y la PEA desocupada registra 55.42% y la no PEA registra 55.85% respectivamente. El Distrito de Puno, de acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda (2007) el empleo está estructurado de acuerdo al carácter dinámico administrativo, que el 23.09% la constituyen los profesionales, científicos e intelectuales que representa en términos absolutos a 11,564 personas del mismo modo el grupo muy significativo la constituyen los trabajadores de

servicios personales y vendedores del comercio y del mercado con 8,556 debido a la alta afluencia de visitantes que se movilizan de distintos lugares para realizar diversas actividades.

El sector construcción concentra una PEA de 5,636 conformado por obreros de construcción civil, entre otros oficios. El 4.18% de la población la constituyen los técnicos de nivel medio y trabajadores asimilados las cuales en términos absolutos representa 3,863 y el 4.15% lo conforman el grupo de jefes y empleados de oficinas. En la ciudad de Puno la PEA significativa está dedicada a la actividad del comercio en el orden del 23.6%.

## CAPÍTULO V

### EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

#### **5.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN LA PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN LOCAL EN EL PERIODO 2007 AL 2014.**

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. Sin embargo, dicha participación ciudadana requiere de mecanismos de autocontrol para que la misma no genere el abuso y el caos. En ese sentido, este documento aporta valiosa información y orientación, a fin de que no se desnaturalice un mecanismo de desarrollo social y político tan importante.

Los mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión local y regional, son parte de la actual política de descentralización del Estado peruano. Este proceso de democratización de las decisiones públicas tiene como sustento algunas experiencias capitalizadas en los años noventa a nivel local, donde la participación ciudadana generó un valor agregado a la gestión municipal en el Perú.

En aquel entonces, se afirmó la cultura democrática y deliberativa, avanzaron los procesos de rendición de cuentas y se mejoró la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, además de generar la toma de conciencia de corresponsabilidad de la población en el desarrollo de su localidad, así como en la inclusión política y social.

- Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

- Ley 29298, Ley que modifica algunos artículos de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Sintetiza las fases del proceso de presupuesto participativo detalladas en la Ley N° 28056, agrupándolas en las fases de Preparación, Concertación y Formalización; además, incorpora la fase de Coordinación entre niveles de gobierno. Precisa que para la formulación del presupuesto participativo se deben considerar criterios de alcance, cobertura de población, así como montos de ejecución o envergadura.
- Decreto Supremo N° 097-2009-EF que precisa los criterios de alcance, cobertura de población, así como montos de ejecución o envergadura para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el presupuesto participativo.
- El D.S. N° 142-2009-EF, Reglamento de la Ley N° 28056,
- Ley Marco del Presupuesto Participativo Adecua la normativa reglamentaria a las modificaciones de la Ley N° 29298, así como a las disposiciones del D.S 097-2009-EF. No contempla expresamente la revisión y actualización del Plan de Desarrollo Concertado, como una actividad que, de considerarse necesaria, tendría que llevarse a cabo previamente al inicio de los talleres de trabajo (como sí disponía el reglamento derogado). La rendición de cuentas del cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso participativo del año anterior se realiza en la Fase de Formalización. Los instructivos son aprobados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. No hace referencia a la conformación de los comités de vigilancia, como lo hacía el reglamento derogado. Cabe indicar que la Ley N° 28056 y la Ley N° 29298 no contemplan la figura de los comités de vigilancia.

- Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01 que aprueba el Instructivo N° 001-2010-EF/76.01, Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo basado en resultados.

En el Perú el tema de la participación ciudadana ha tenido gran apertura tanto por parte del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil, siendo uno de los pocos países que ha desarrollado de manera amplia su marco legal. En casi todos los niveles de gobierno, se han implementado de alguna manera u otra, espacios de concertación como escenarios de debate y consenso sobre políticas públicas entre el Estado y la población organizada, pues se parte del supuesto de que es posible, a través de procesos de diálogo y negociación, encontrar bases de acuerdo que satisfagan a todos (REMY, M. I. 2005).

Al mismo tiempo, en el Perú no se puede hablar de participación ciudadana sin hablar de la descentralización. Estos dos procesos apuntan hacia la construcción de un nuevo modelo de las relaciones entre el Estado y la población. Hay un cierto consenso en el Perú en torno a la defensa de la democracia representativa con elementos de participación ciudadana, con la necesidad de fortalecerla, dentro de ella, a fin de superar el divorcio entre política y ciudadanía. En ese sentido. “Las experiencias de participación suponen un progreso en la medida que dotan a la población de nuevas posibilidades de interacción con el Estado” (Hernandez, 2005, p.132).



*Figura 4* Actualmente, en el Perú se dispone de una amplia Participación ciudadana activa.

*Fuente:* Elaboración con base a PNU

Según (PNUD, 2002), señala que la participación ciudadana es un medio para alcanzar el desarrollo y al mismo tiempo es un derecho humano fundamental. Por lo que añade que el desarrollo humano, como: “un proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades”. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana como la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarias para ser creativos y vivir en paz.

### **Modalidades de participación en el gobierno local**

En el país existen varias formas y mecanismos de participación ciudadana, muchas veces de manera simultánea y articulada. Una de las más antiguas es el ejercicio del voto o sufragio directo y universal es una conquista que se logra después de un largo camino: llamado también proceso social y político. En América del Sur se formaron los países tras

varios años de lucha por la independencia política, saliendo del yugo colonial de España. También surgieron conflictos y debates para decidir el modelo de gobierno político: monárquico o democrático con sus distintas modalidades. Finalmente en el Perú, se determinó el sistema político de democracia republicana según lo establece su vigente Constitución Política. Esto significa que los asuntos importantes se abordan y deciden públicamente entre las ciudadanas y ciudadanos.

En esta perspectiva asumimos una jerarquización basada en el grado de democracia y de poder implicados. Obviamente el grado mayor corresponde a la toma de decisiones. En una perspectiva temporal, gruesamente se ha podido distinguir ciclos de experiencias de participación marcadas por su carácter masivo y eventual frente a otros con mayor estabilidad y organicidad (pero también muchas veces más restringidas en cuanto a número de sujetos involucrados). Pareciera ser que hay que establecer algún tipo de prioridad entre estos dos componentes: masividad vs intensidad de la participación. Los primeros años de la experiencia municipal, las experiencias participativas estuvieron marcadas por la importancia a los actos masivos: cabildos abiertos y asambleas populares, donde los alcaldes llevaban puntos de interés comunal y los sometían a la discusión pública. Estas modalidades son limitadas en el largo plazo, y por eso han dejado lugar a formas mucho más institucionalizadas, lo cual no significa que no se empleen aun hoy de manera extendida

La búsqueda de estructuras más institucionalizadas para garantizar la participación lleva al surgimiento de iniciativas para constituir comisiones mixtas, comités de gestión en diversas áreas y mesas de concertación. Similar importancia tuvieron las experiencias de participación en el control y fiscalización de servicios, así

como las acciones en torno a la descentralización y desconcentración de funciones. Sin embargo, el desarrollo no se puede pensar alcanzar, con sólo ejercicio de la participación ciudadana como derecho; al respecto Touraine (1996) señala que es preciso situarla dentro del funcionamiento general de la sociedad. Considera que si, en una economía con gran pobreza, las desigualdades pueden parecer débiles porque la mayoría de la población se reduce a un estado de subsistencia, ¿podemos hablar de tendencias democráticas hacia la igualdad? Si, en otro tipo de economía, los excedentes se reservan a los agentes no económicos, políticos, militares, religiosos u otros, la igualdad entre la gente ordinaria que no tiene acceso a los privilegios reservados a esas elites no puede ser considerada como democrática.

Cuadro 6

*Percepción de los actores locales sobre los mecanismos de participación ciudadana en el gobierno local Puno.*

A la afirmación	Muy de acuerdo	De acuerdo	Indiferente	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total					
El diseño actual de los mecanismos de participación no contempla la diversidad de territorio ni la diversidad social y cultural.	24	28.57	32	38.09	11	13.09	13	15.47	4	4.76	84
											100.00

Fuente. Elaboración con base a las entrevistas realizada 2016.

Elaborado por: Los investigadores

Sin embargo, la idea de la participación en los inicios de la década de 2000 fue sustituir estas clientelas por mecanismos institucionalizados bajo control de la sociedad.

La inclusión en la normatividad nacional de planes concertados y presupuestos

participativos se planteaba como mecanismo de relación Estado-sociedad en condiciones de democracia. Se eliminaba, así, la subordinación, el patrimonialismo y el uso de fondos públicos para beneficio político particular, elementos implicados en la relación de clientela y de los que el fujimorismo se había beneficiado. Lo afirmado se evidencia en la Tabla N° 06, es decir, a la afirmación “*El diseño actual de los mecanismos de participación no contempla la diversidad de territorio ni la diversidad social y cultural*”, el 28.57% está muy de acuerdo y el 38.09% indican estar de acuerdo. Ello implica que en los mecanismos de participación se evidencia un vacío en términos de inclusión de la diversidad social y cultural. Sin embargo, la normatividad vigente se indica que corresponde a los agentes participantes:

- Participar activamente en la discusión, definición, priorización y toma de decisiones respecto de los resultados a ser priorizados en el proceso, así como de los proyectos a ser considerados para contribuir al logro de dichos resultados.
- Suscribir las actas y demás instrumentos que garanticen la formalidad del proceso.
- Otros que demande el proceso.

Cuadro 7

*Percepción de los actores locales sobre inclusión de la representación de jóvenes en los procesos de participación ciudadana en el gobierno local Puno.*

A la afirmación	Muy de acuerdo	De acuerdo	Indiferente	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total	A la afirmación				
Con la representación de los actores de la sociedad civil, se garantiza la inclusión y/o representación de jóvenes.	18	21.43	22	26.19	26	30.95	11	13.09	7	8.33	84

Fuente. Elaboración con base a las entrevistas realizada 2016.

Elaborado por: Los investigadores

Por otro lado, los entrevistados manifiestan que “con la representación de los actores de la sociedad civil, se garantiza la inclusión y/o representación de jóvenes”, es decir, en los modelos de gestión implementadas por la modalidad de Comités de Gestión, se evidencia que los ciudadanos (vecinos) resaltan la importancia de incluir la participación de los jóvenes en estos procesos. Tal como se aprecia en la tabla N° 07 donde el 21.43% y el 26.19% de los entrevistados indican estar muy de acuerdo y de acuerdo respectivamente. Pero un porcentaje no menos importante (30.95%) indican que le es indiferente la inclusión de la participación de los jóvenes en los procesos de participación ciudadana. Finalmente el 13.09% y 8.33% manifiestan estar en “desacuerdo” y “muy desacuerdo” con lo afirmado.

### **Demanda de Participación**

Según Sen, A. (1997), la participación ciudadana en su sentido pleno como derecho fundamental y como medio de desarrollo sólo es posible en un escenario democrático. La democracia, hace posible un escenario donde interactúan habitantes y representantes posibilita esta construcción de canales y negociaciones. Es un gran espacio que favorece la inclusión social. Pero también debe profundizarse con apertura de libertades para el despliegue de todas las capacidades humanas posibles de las personas.

Cuadro 8

*Percepción de los actores locales sobre la demanda de participación en los Comités de Gestión*

<b>A la afirmación</b>	<b>Muy de acuerdo</b>		<b>De acuerdo</b>		<b>Indiferente</b>		<b>En desacuerdo</b>		<b>Muy en desacuerdo</b>		<b>Total</b>
Todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente entre sus miembros de la comunidad.	45	53.57	24	28.57	8	9.52	5	5.95	2	2.38	84

Fuente. Elaboración con base a las entrevistas realizada 2016.

Elaborado por: Los investigadores

La participación ciudadana está en el centro de la posibilidad, y ella es posible si se aviene a convocar a los vecinos activos de cada barrio para (en armonía con otros actores de las organizaciones vivas) conformar espacios de concertación, de diálogo, para la toma de decisiones basada en el consenso de intereses y necesidades. Por tanto, la democracia implica el interrelacionamiento del estado y los actores sociales (governabilidad democrática), a través de reglas de juego establecidas (governanza); en este sentido la participación ciudadana ocupa un lugar prioritario. Lo afirmado se refuerza con la información contenida en la tabla N° 08 en la cual se muestra la percepción de los ciudadanos sobre el reconocimiento de sus derechos ciudadanos en los procesos de participación en los comités de gestión de las obras implementadas en cada Barrio en la ciudad de Puno. Por lo que a la afirmación “Todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente entre sus miembros de la comunidad” un 53.57% de los entrevistados afirman estar “muy de acuerdo” y el 28.57% indican estar en “de acuerdo” y un porcentaje mínimo muestran cierta inconformidad con la afirmación.

### Manejar información y opinar sobre los asuntos públicos

La participación ciudadana se debe ver como eje transversal de todo el proceso de la gestión pública (diseño-implementación-ejecución) y como componente fundamental de su eficiencia. La tabla N° 09 muestra la percepción de los actores locales sobre la labor de vigilancia y la posibilidad de acceso a la información que éstas tienen en los diferentes niveles de gestión de la implementación de las obras en los diferentes Barrios de la ciudad de Puno. Es decir, a la afirmación “*La labor de la vigilancia ciudadana, tiene acceso a los portales de transparencia, a las audiencias públicas y a la rendición de cuentas*” el 26.19% manifiestan estar “muy de acuerdo” y el 13.09 indican estar “de acuerdo” con lo afirmado. Sin embargo, un 38.09% de los entrevistados manifiestan su indiferencia con la importancia de la labor de la vigilancia ciudadana en los procesos de la ejecución de las obras en sus Barrios.

Lo que evidenciaría, que un porcentaje importante de la ciudadanía aún no estaría asumiendo con responsabilidad sus deberes ciudadanos. Por lo que, es importante en este proceso entender que los mecanismos de participación deben adaptarse simultáneamente al nivel de gobierno local en que se desarrollan y a las características de la sociedad en que se implementan los proyectos de inversión.

Cuadro 9

*Percepción de los actores locales sobre la labor de vigilancia ciudadana*

<b>A la afirmación</b>	<b>Muy de acuerdo</b>		<b>De acuerdo</b>		<b>Indiferente</b>		<b>En desacuerdo</b>		<b>Muy en desacuerdo</b>		<b>Total</b>
La labor de la vigilancia ciudadana, tiene acceso a los portales de transparencia, a las audiencias públicas y a la rendición de cuentas.	22	26.19	11	13.09	32	38.09	14	14.66	5	5.95	84 100.00

Fuente. Elaboración con base a las entrevistas realizada 2016.

Elaborado por: Los investigadores

Esto supone abandonar el actual modelo universal de organización y funcionamiento de dichos mecanismos, que se aplica por igual a los niveles distrital, provincial y regional. Es necesario un nuevo diseño que dé a cada mecanismo un énfasis distinto según el nivel territorial, pero buscando la complementariedad y resolviendo la duplicidad de roles. La composición habrá que definirla basándose en orientaciones generales que se puedan aplicar según las realidades específicas.

Otro de los aspectos importantes sobre el manejo de información de parte de los actores locales es la facilidad con que acceden los usuarios a los portales de transparencia que facilita el gobierno local. Sin embargo, dichos mecanismos aun vienen siendo muy limitado tal como se evidencia en la tabla N° 10 en ella los actores locales indican a la afirmación *“El gobierno local remite a los comités de vigilancia periódicamente y sin requerimiento previo, la información pública sobre la programación y ejecución del presupuesto participativo”* es un tanto negativo, en vista de que un 29.76% de los

entrevistados manifiestan estar en “desacuerdo” y un 14.66% en “muy desacuerdo”. Pero por otra parte, hay un 25.00% de los entrevistados han manifestado estar “de acuerdo” con la afirmación señalada más arriba. De los resultados podemos deducir que existe cierta diferencia en los usuarios y/o actores locales sobre el actuar del gobierno local en cuanto a la gestión de la información con respecto al presupuesto público.

Cuadro 10

*Percepción de los actores locales sobre la información pública sobre la programación y ejecución del presupuesto participativo,*

<b>A la afirmación</b>	<b>Muy de acuerdo</b>		<b>De acuerdo</b>		<b>Indiferente</b>		<b>En desacuerdo</b>		<b>Muy en desacuerdo</b>		<b>Total</b>
El gobierno local remite a los comités de vigilancia periódicamente y sin requerimiento previo, la información pública sobre la programación y ejecución del presupuesto participativo.	1	14.2	2	25.0	12	14.28	25	29.76	14	14.66	84
	2	8	1	0							100.0
											0

Fuente. Elaboración con base a las entrevistas realizada 2016.

Elaborado por: Los investigadores

Existen diferencias en la percepción de los actores locales (representantes de comités de gestión y otros actores) sobre el acceso de información sobre cómo se administran los presupuestos en los proyectos de inversión local. La tabla N° 10, nos evidencia sobre la satisfacción y la insatisfacción con lo actuado en el gobierno local de Puno, en relación a la gestión de información pública sobre la ejecución presupuestal en

las obras públicas. Por tanto a la afirmación *“El gobierno local remite a los comités de vigilancia periódicamente y sin requerimiento previo, la información pública sobre la programación y ejecución del presupuesto participativo”* el 29.76% de los entrevistados manifiestan estar en “desacuerdo”, el 25.00% de los entrevistados indican estar “de acuerdo” con la forma cómo el gobierno local comunica sobre el manejo de presupuesto a los comités de vigilancia, mientras un 14.28% manifiestan estar “muy de acuerdo” y el 14.66% indican estar “Muy en desacuerdo” con la forma de comunicación que utiliza el gobierno local de Puno.

En términos generales, la mayoría de los participantes y sus organizaciones están en “desacuerdo” con la forma de comunicación que utiliza los actores del gobierno local sobre la gestión presupuestal, hacia los representantes de los actores locales encargados de los procesos de control social del municipio. Expresaron su punto de vista indicando que la participación ciudadana activa y la ejecución transparente del presupuesto público puede ayudar en los procesos de desarrollo y la gobernabilidad en los espacios locales.

### **Vigilar y controlar la buena marcha de la gestión pública**

A través de los Comités de Vigilancia se contribuye a:

- Incentivar a las autoridades a realizar adecuados procesos de Presupuesto Participativo.
- Que los interesados en la realización de un proyecto sean quienes vigilen dicho proyecto.
- Se refuerza el control y el seguimiento permitiendo a una mejor gestión de los recursos públicos generando incentivos en las autoridades para el cumplimiento de compromisos.

La vigilancia ciudadana es un derecho y un mecanismo de participación que los ciudadanos/as pueden ejercer para fiscalizar o controlar la gestión pública con el fin de fortalecerla y concertar sus propuestas para lograr el desarrollo de todos. Vigilar no es una concesión que hace el Estado a los ciudadanos. Tampoco es la búsqueda gratuita de la confrontación de la sociedad civil con el Estado.

La Vigilancia ciudadana es propositiva

- Porque tiene como finalidad contribuir a que la gestión pública sea más transparente, eficiente y participativa.
- Además, es un derecho facilitador, es decir, un derecho que permite hacer efectivos otros derechos ciudadanos. Ejemplo: para la vigilancia es fundamental tener acceso a la información pública.
- 

La participación en la vigilancia ciudadana ayuda a:

- Afirmarnos como ciudadanos/as a través del ejercicio de nuestros derechos y responsabilidades cívicas.
- Participar en la gestión local tendiendo puentes con las entidades estatales o la Municipalidad sobre la base de una relación de concertación para fortalecer el proceso de descentralización y promover el desarrollo.
- Consolidar la democracia sobre la base de la transparencia de las decisiones y acciones de la gestión pública para prevenir o erradicar actos de corrupción y uso político.

Cuadro 11

*Percepción de los actores locales sobre el acceso de información sobre el manejo de fondos públicos*

A la afirmación	Muy de acuerdo	De acuerdo	Indiferente	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Total						
Los mecanismos de acceso a la información sobre manejo de fondos públicos en la municipalidad de Puno es libre para los comités de gestión.	14	14.66	17	20.23	19	22.61	21	25.00	13	15.48	84	100.00

Fuente. Elaboración con base a las entrevistas realizada 2016.

Elaborado por: Los investigadores

Los mecanismos de acceso a la información sobre manejo de fondos públicos en la municipalidad de Puno, no se muestra con la transparencia pertinente que demanda la población. Tal como se evidencia en la tabla N° 11, el 25.00% y 15.48% de los actores locales (representantes de organizaciones barriales) expresan su “desacuerdo y muy desacuerdo” con los mecanismos de acceso a la información sobre manejo de fondos públicos. Mientras un 14.66% y 20.23% de los entrevistados manifiestan estar en “muy de acuerdo y de acuerdo” respectivamente.

## **5.2. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD ORGANIZADA EN LOS MECANISMOS DE CONTROL DE GESTIÓN SOBRE LA INVERSIÓN REALIZADA POR EL SECTOR PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE PUNO.**

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.

Por su parte, la Constitución Política del Perú de 1993 *“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”* por tanto, 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 públicas” (Márquez, J y Távara G. 2010).

### **5.2.1 Formas de participación ciudadana**

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. 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 participación ciudadana por la modalidad de comités de gestión, su periodo de vigencia inicia cuando se cuenta con el expediente técnico de la obra y/o proyecto aprobado, entonces es requisito para el municipio que se realice una elección democrática entre los vecinos donde se desarrollara la obra y/o proyecto, los vecinos eligen y hacen constar en el libro de actas del vecindario a su presidente de comité de gestión, tesorero, secretario, y en algunos casos fiscal.

Este comité de gestión es reconocido formalmente por la municipalidad a través de la firma del convenio entre ambos, este convenio resalta obligación que tiene el comité de gestión a informar periódicamente a su población y a la municipalidad, por lo menos

una vez cada mes, sobre el avance de la obra y rendición de cuentas de los gastos relacionados con la obra.

La participación ciudadana en los comités de gestión se manifiesta a través de las rendiciones de cuenta documentaria que se da mensualmente, y de los informes de avance que se da semanalmente a la población.

La participación ciudadana en los comités de gestión también se manifiesta a través del aporte comunal en un porcentaje total de la mano de obra no calificada de 10%, estos vecinos también cumplen una labor fiscalizadora pues ellos también participan en los informes semanales y las rendiciones de cuentas mensuales, estos vecinos informan cómo se está desarrollando la obra desde su experiencia y si observaron alguna irregularidad.

En el desarrollo de la obra y/o proyecto el comité de gestión sirve como intermediario entre los requerimientos de la población y la municipalidad, también es un intermediario entre la población y el equipo de profesionales y personal que ejecutan la obra.

La vigencia del comité de gestión concluye formalmente con la ejecución física de la obra, la liquidación y rendición de cuentas documentaria.

### **5.2.2 Formas de control ciudadano**

Por otro lado, la participación ciudadana también busca el desarrollo de la ciudad. Es una participación que se desarrolla dentro del marco de ciudad y por tanto se basa en la condición de ciudadanía. Los agentes son en este caso los ciudadanos, desde diferentes condiciones asociados, individuales, usuarios, clientes, gestores, emprendedores, etc. Los

gobiernos el local y los supralocales- y en consecuencia, las administraciones correspondientes.

**a).Control ciudadano en las obras ejecutadas por Comité de Gestión.**

El convenio firmado entre el comité de gestión y la municipalidad obliga al comité de gestión a informar periódicamente a su población, por lo menos una vez cada mes, sobre el avance de obra y la rendición de cuentas documentada de los gastos relacionados con la obra, a estas reuniones de rendición de cuentas asisten funcionarios representantes de la municipalidad para corroborar que se desarrollaron correctamente.

El convenio firmado entre el comité de gestión y la municipalidad obliga al comité de gestión a dar un aporte comunal en un porcentaje total de la mano de obra no calificada de 10% según requiera el caso, estos vecinos que trabajan en la obra también cumplen un papel de fiscalización de la obra.

La participación ciudadana a través del comité de vigilancia que es un órgano autónomo y representativo del vecindario, es elegido democráticamente y su principal función es fiscalizar el correcto desarrollo del comité de gestión y la obra.

**b).Control ciudadano en las obras ejecutadas por Administración Directa.**

En las obras por administración directa no existe un control ciudadano cuyo derecho a la fiscalización este normado y/o obligado.

Este Modelo de gestión de proyectos hace informes mensuales a la oficina de Supervisión y proyectos de la misma municipalidad.

Al finalizar el proyecto presenta un informe de liquidación final a la misma oficina de Supervisión y proyectos.

### **5.2.3 Rendición de cuentas**

En el marco de la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo, la rendición de cuentas correspondiente al ejercicio anterior deberá realizarse a más tardar en el mes de marzo, siendo responsabilidad del Presidente Regional y del Alcalde la rendición de cuentas correspondiente. Todos los agentes participantes son responsables de participar en dicho acto. La Rendición de Cuentas constituye un mecanismo de corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad civil, permite evaluar el desarrollo del proceso y genera elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de las acciones trazadas participativamente. Por ello, los Presidentes Regionales y Alcaldes deben 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 en particular, sobre lo siguiente:

- a) Programación y nivel de avance en la ejecución y resultados (en términos de población beneficiada y problemas resueltos), de los proyectos priorizados en el Proceso del Presupuesto Participativo del año anterior.
- b) Sustentar los cambios efectuados a los proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo anterior y modificaciones presupuestarias realizadas.
- c) Nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores, públicos y privados participantes del proceso.
- d) Presupuesto Institucional de Apertura del presente ejercicio.
- e) Asimismo, en este espacio las autoridades informan respecto a los resultados de su gestión en el año anterior, a nivel de actividades, proyectos y logro de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

De igual modo, en esta reunión los agentes participantes de la sociedad civil y las entidades del Gobierno Nacional que hayan intervenido en el proceso informan sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron en el proceso participativo. El Equipo Técnico elabora un Resumen Ejecutivo conteniendo esta información básica. Dicho resumen es de carácter público y debe ser colocado en la página web institucional.

En el modelo de gestión por Comité de Gestión, la rendición de cuentas se desarrolla de la siguiente manera:

- Se cita a reunión al vecindario a través de citaciones con más de tres días de anticipación.
- La reunión se lleva a cabo si se tiene la asistencia de más del 50 % del vecindario, y con el visto bueno de los representantes de la municipalidad.
- Antes de iniciar la reunión se pide a los asistentes si desean agregar algún tema más a lo que ya está programado donde el tema central es la rendición de cuentas mensual.
- Se apertura el libro de actas donde se registrara todo lo acontecido, los acuerdos y las conclusiones de la reunión.
- El Comité de Gestión acompañado de los profesionales que trabajan en la obra que son el ingeniero residente, el asistente administrativo, el asistente técnico y el encargado de almacén. Todo ellos de manera secuencial inician la rendición de cuentas e informe de avance de la obra.
- Para informar a los vecinos se prepara papelógrafos y/o data con la información a exponer, esta misma información se le entrega a cada uno de los vecinos a través de afiches informativos.

- Después de las exposiciones se pide al público participar y consulte toda duda que tengan, estas preguntas se responden con el apoyo de los profesionales que trabajan en la obra en caso de que la pregunta lo amerite.
- La reunión de rendición de cuentas culmina con el visto bueno de los funcionarios representantes de la municipalidad, y para finalizar se cierra el libro de actas.

Los comités de gestión también hacen un informe y rendición de cuentas mensual a la municipalidad donde se adjuntan todos los documentos que sustenten el gasto presupuestal y avance físico de la obra.

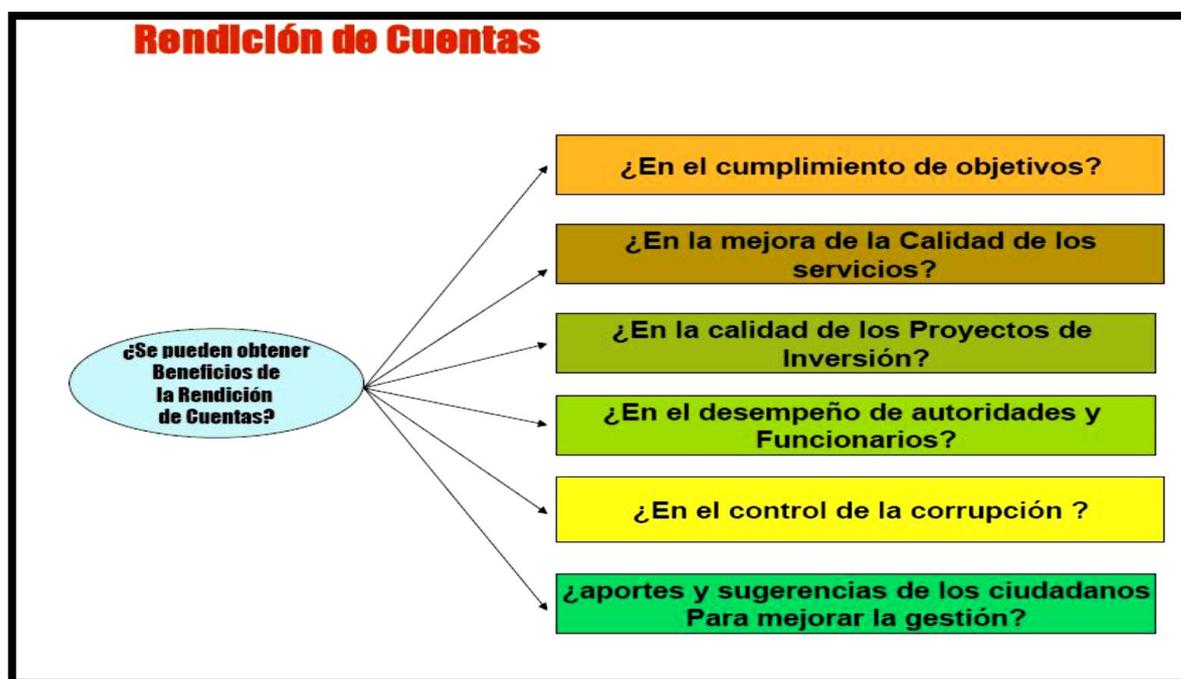


Figura 5 Rendición de cuentas

Fuente: Municipalidad Provincial de Puno

#### a) Conocimiento de los líderes locales sobre manejo presupuestal

Las competencias municipales compartidas: educación, salud pública, cultura, turismo, recreación y deportes, atención y administración de programas sociales,

seguridad ciudadana, transporte colectivo, tránsito urbano, renovación urbana, entre otros. El tema del presupuesto por resultados es de conocimiento de los jefes de presupuesto en un 96% y sólo el 4% desconoce sobre los beneficios que trae dicho presupuesto. Dicho conocimiento radica en que, el modelo del Presupuesto por Resultados ya es de aplicación en las municipalidades del Perú.

Cuadro 12

*Conocimiento sobre el manejo Presupuestal*

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	43	95.5%
NO	02	4.5%
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Elaboración en base a la encuesta a líderes locales 2015

Elaborado: por los investigadores

La aplicación del Modelo de Gestión por Comité de Gestión actualmente en la Municipalidad Provincial de Puno, no es obligatorio; sin embargo, de acuerdo a la encuesta se aprecia que el 100.0% de los líderes locales encuestados indican que se viene aplicando este modelo y el 0.00% no lo hace. La importancia de su implementación del modelo por CG consiste en el interés que tienen los actores locales por mejorar la calidad de la inversión de los proyectos, orientados a mejorar la calidad de vida de sus pobladores a través del gasto en programas presupuestales.

Cuadro 13

*La Municipalidad aplica el presupuesto por Comités de Gestión*

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	45	100.0%
NO	00	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Elaboración en base a la encuesta a líderes locales 2015  
Elaborado: por los investigadores

Según la encuesta se aprecia que, en gran medida la municipalidad de Puno, destinan los recursos públicos en mejorar los niveles de calidad de vida ya que solo el 64.44% indican que están orientados a mejorar la calidad de vida de la población; el 22.22% piensa algunas veces y el 13.33% cree que nunca lo hace. Por lo que resulta obvio que el gasto público que actualmente realizan los gobiernos locales en gran parte están orientados a mejorar los niveles de calidad de vida, con la ejecución de obras de infraestructura en los barrios de la ciudad.

Cuadro 14

*Actualmente el presupuesto que administra la Municipalidad se orienta a mejorar la calidad de vida*

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Siempre	29	64.44%
Algunas veces	10	22.22%
Nunca	06	13.33
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Elaboración en base a la encuesta a líderes locales 2015  
Elaborado: por los investigadores

Podemos concluir que de las encuestas realizadas, a los líderes locales, el modelo de Comités de Gestión, ejecutados directamente por la participación ciudadana el

presupuesto destinados a PIP, se convierte en una alternativa para mejorar la calidad de inversión en el gobierno local de Puno, ya que el 84.44% de los encuestados consideran la modalidad por comités de gestión se orienta a mejorar la calidad de la inversión, el 8.88% responde algunas veces y sólo el 6.66% consideran que ésta modalidad aporta muy poco.

Cuadro 15

*Considera que la gestión por Modalidad de Comités de gestión del Presupuesto del PIP se orienta a mejorar la calidad de inversión*

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Siempre	38	84.44 %
Algunas veces	04	8.88 %
Muy poco	03	6.66 %
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Elaboración en base a la encuesta a líderes locales 2015  
Elaborado: por los investigadores

De todos los encuestados, el 91.11% considera que la aplicación del modelo por Comités de Gestión tiene mejores resultados que el modelo tradicional de Administración directa que vienen aplicando las municipalidades del Perú. El 18.89% no cree que el modelo de Comités de Gestión participativa tiene mejor impacto que el presupuesto tradicional.

Cuadro 16

*El modelo del Comités de Gestión genera mejores resultados en la población con respecto al modelo tradicional*

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	41	91.11 %
NO	04	8.89 %
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Elaboración en base a la encuesta a líderes locales 2015  
Elaborado: por los investigadores

De acuerdo a la encuesta realizada a los actores locales, el 97.78% indican conocer los indicadores de evaluación presupuestal, y el 2.22% afirma no conocer dichos indicadores. Por lo que se presume que los funcionarios que laboran en las oficinas de presupuesto de los gobiernos locales están más concentrados en la socialización de los instrumentos, la cantidad del gasto y así como, en los resultados del mismo; es decir, en favorecer a la población más necesitada.

Cuadro 17

*Conoce cuáles son los actuales indicadores de evaluación presupuestal*

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	44	97.78 %
NO	01	2.22 %
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Elaboración en base a la encuesta a líderes locales 2015  
Elaborado: por los investigadores

Según la encuesta aplicada a los actores locales, el 71.11% considera que los gastos deben estar orientados a gastar en el mejoramiento de las condiciones de vida de

la población; el 22.22 % considera que se debe ahorrar los recursos del Estado para destinar a los casos de emergencia y el 6.67% piensa que se debe gastar todo el presupuesto como de lugar. En consecuencia los recursos públicos deben ser orientados al bienestar del ciudadano.

Cuadro 18

*Durante la toma de decisiones de la Inversión pública, que elementos debe considerarse*

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Gastar todo el presupuesto como de lugar	03	6.67 %
Ahorrar los recursos públicos para emergencias	10	22.22 %
Invertir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población	32	71.11 %
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Elaboración en base a la encuesta a líderes locales 2015  
Elaborado: por los investigadores

Como sabemos, la idea de representación, tal como la conocemos actualmente, aparece estrechamente asociada a las democracias de masas que se constituyeron en los países europeos occidentales entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX. Lo que consideramos aquí como "modelo representativo clásico" constituyó la solución histórica al problema de la representación política de las masas populares dentro de los marcos del capitalismo, bajo el formato de regímenes democrático-liberales. Dicho modelo descansó sobre tres pilares básicos: los sistemas de partidos, el Estado de bienestar keynesiano, y la incorporación de los grupos de interés y los movimientos sociales. En otras palabras, sobre el principio de la competencia pluralista, de una institucionalidad estatal inclusiva, y una apertura participativa, respectivamente (PRODES 2007).

### **5.3. Eficacia y eficiencia del modelo de gestión ciudadana participativa (comités de gestión) y administración directa en la ejecución de proyectos de inversión en el Municipio de Puno en el periodo 2007 al 2014**

Los procesos de análisis de la gestión presupuestaria deben permitir medir la eficacia y eficiencia del pliego: en la ejecución de los ingresos y egresos, en el empleo de los recursos asignados, así como en la ejecución de las metas presupuestarias establecidas para el primer semestre. Según la Directiva de Evaluación Presupuestal se han considerado dos indicadores: El de Eficacia y Eficiencia, a continuación se mostrará la exposición para cada una de ellas.

#### **5.3.1 Eficacia en la ejecución de proyectos de inversión con el modelo de Comités de Gestión y administración directa.**

El Presupuesto por Resultados es un nuevo enfoque que el Estado Peruano utiliza para elaborar el presupuesto público, lograr este cambio supone producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas. Así, a diferencia de otros enfoques, el Presupuesto por Resultados considera y recoge una visión del desarrollo que queremos alcanzar y el presupuesto es empleado articulando acciones y actores responsables en el sector público para la consecución de resultados que mejoren las condiciones y calidad de vida de la población.

Los procesos de análisis de la gestión presupuestaria deben permitir medir la eficacia y eficiencia del pliego: en la ejecución de los ingresos y egresos, en el empleo de los recursos asignados, así como en la ejecución de las metas presupuestarias establecidas para el primer semestre.

Según la Directiva de Evaluación Presupuestal (Directiva N° 007-2008-EF/77.01), se han considerado dos indicadores: El de Eficacia y Eficiencia, a continuación se mostrará las fórmulas para cada una de ellas.

Indicador de Eficacia del Ingreso Anual (IEIA)

$$IEIA = \frac{\text{Monto de la Ejecución Presupuesto de Ingreso}}{\text{Monto del Presupuesto Institución Modificado}}$$

El "Indicador de Eficacia" identifica el avance en la ejecución presupuestaria de los ingresos, gastos y metas del pliego, respecto al Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

$$IEIA = \frac{16691013}{16893039} = 0,988$$

La toma de decisiones con respecto al gasto público, en cuanto a lo que se refiere a ejecución de obras públicas con el modelo por Comités de Gestión es muy eficiente al 98.8%, ya que generalmente el gasto se centra en los gastos de infraestructura vial por lo general, lo cual están vinculadas a gastos que mejoren las condiciones de vida de la población.

Según el Instituto Peruano de Economía (2008) los factores que influyen en la eficiencia de gasto son de diversos aspectos; junto con las normas que rigen el manejo presupuestal, existen otros factores que afectan de manera importante la eficiencia o calidad del gasto: los funcionarios públicos y las normas de adquisiciones en el Estado. En el primer caso, existe un caos en el manejo del servicio civil en el país, al existir tres sistemas distintos de contrataciones con incentivos y controles de distinta naturaleza. La gran mayoría de trabajadores (82%) son los correspondientes a la planilla estatal. En este caso, existe una política de remuneraciones centralizada y con un alto grado de similitud

en los niveles remunerativos, y donde las mínimas diferencias se determinan por la antigüedad y no el mérito, existiendo un manejo subjetivo para el ingreso y la permanencia de personal. Otra característica de este grupo es la estabilidad laboral de la que gozan, donde en la práctica los procesos administrativos orientados a retirar el personal (por causas justificadas o no) constituyen una barrera para la salida del personal. Por ello, los trabajadores no tienen incentivos ni castigos ligados a su desempeño, al existir una política salarial plana y un sistema de estabilidad casi inquebrantable.

Indicador de Eficacia del Gasto Anual (IEGA)

$$IEGA = \frac{\text{Monto de la Ejecución Presupuestaria de Egresos} \\ \text{(A Nivel de Grupo Genérico de Gastos)}}{\text{Monto del Presupuesto Institucional Modificado} \\ \text{(A Nivel de Grupo Genérico de Gastos)}}$$

$$IEGA = \frac{20599748}{16893039} = 1,219$$

Si bien es cierto, que los recursos financieros asignados por el Gobierno Central a favor de las municipalidades son insuficientes para atender todos los programas y proyectos y en consecuencia hay problemas de financiamiento. Cabe resaltar que el modelo por Comités de Gestión, evidencian una eficacia de gasto de 1.219, lo implica mayor a lo programado a lo propuesto inicialmente.

Indicador de Eficacia de la Meta Presupuestaria Anual, respecto  
al Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

$$IEMA (PIM) = \frac{\text{Cantidad de la Meta Presupuestaria Obtenida } X_1}{\text{Cantidad de la Meta Presupuestaria Modificada } X_1}$$

$$IEMA = \frac{55704475}{16893039} = 3,297$$

Al analizar, el indicador de eficacia de la meta presupuestaria anual, respecto al PIM (2014 como año de referencia), se observa que, el modelo por Comités de Gestión es muy eficaz (3.297). Sin embargo, es necesario resaltar algunos vacíos de interpretación en cuanto al gasto público, por tanto, la calidad del gasto público está constituido por la forma como se beneficia a la población y no por la cantidad de recursos que gasta la municipalidad, de manera que los indicadores actuales de evaluación presupuestal solo determinan cuanto se gasta, pero no mide el beneficio a favor de la población, los gastos de calidad son los siguientes: nutrición, educación y salud.

### **5.3.2. Eficiencia en la ejecución de proyectos de inversión con el modelo de comités de gestión y administración directa.**

Según la directiva de Evaluación presupuestal (Directiva N° 007-2008-EF/77.01) define que “El "Indicador de Eficiencia" aplicado a la Evaluación Presupuestaria, determina la óptima utilización de los recursos públicos asignados a cada meta presupuestaria respecto de sus previsiones de gastos contenidas en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)”.

Indicador de eficiencia (IEf)

$$B = \frac{\text{Monto de la Ejecución Presupuestaria de Egresos de la Meta X}}{\text{Cantidad de la Meta Presupuestaria Obtenida X}}$$

Luego:

$$\frac{A_1 - B}{A_1} * 100 = IEf(MA) (\text{Nivel de Eficiencia de la Meta de Apertura X})$$

$$B = \frac{20599746}{55704475} = 0,369$$

Cuando se observa el nivel de eficiencia de las metas de apertura en el componente infraestructura, de manera general es ineficiente, lo que implica, que los gastos que se realizan en el gobierno local de Puno, sobre todo en las localidades más pobres, no son considerados gastos de calidad porque no resuelven los problemas sociales

Para elaborar el proceso de eficiencia y eficacia se ha considerado los conceptos desarrollados y aplicados en el marco de ejecución presupuestal, donde se definen teóricamente las variables en el trabajo de investigación.

- a. Acciones. “Son el conjunto de tareas necesarias para generar productos, constituyen las intervenciones”.
- b. Calidad del Gasto Público. Erogaciones de recursos financieros que realizan los gobiernos locales con la finalidad de mejorar los niveles de vida de la población, sujetos a control”.
- c. Ejecución Presupuestaria. Etapa de proceso presupuestario que consiste en registrar todas las operaciones de ingresos y gastos, por lo general comprende un ejercicio.
- d. Evaluación Presupuestal. “Conjunto de análisis y procedimientos para medir el avance físico y financiero del gasto público”.
- e. Fuentes de Financiamiento. “Financiamiento del Presupuesto del que se valen las Municipalidades, en el Perú tenemos cinco fuentes de financiamiento”.
- f. Indicador de desempeño. “Son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cuantitativa y cualitativa concreta de lo que se pretende alcanzar”.
- g. Insumos. “Son los recursos materiales y humanos que propician el desarrollo de las intervenciones”.

- h. Municipalidades. “Órganos de gobierno local que gozan de autonomía económica, administrativa y política, generadores del desarrollo local.”
- i. Presupuesto Participativo. “Espacio de concertación entre los líderes políticos y la sociedad civil debidamente representada”.
- j. Presupuesto Por Resultados. “El Presupuesto por resultados es centrar el proceso presupuestario en función a los resultados que se deben generar sobre el ciudadano. Instrumento característico de la nueva gerencia publica que estructura el ciclo presupuestal en función a los resultados esperados y los bienes y servicios requeridos para lograrlos, otorgando una mayor flexibilidad en el uso de recursos al cambiar ámbito de control de los insumos a los productos y resultados”.
- k. Presupuesto Público. “Constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas, así mismo es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte de los Gobiernos locales. Y refleja los ingresos que financian los gastos”.
- l. Producto. “Comprende los bienes y servicios entregados a un grupo poblacional y que propician los resultados inmediatos”.
- m. Programas Estratégicos. “Conjunto articulado de acciones y productos que propician el logro de resultados, tales como: Logros de aprendizaje, Acceso a servicios básicos, salud materna, Articulado nutricional, acceso de la población a la identidad”.
- n. Resultado Final. “Es el cambio logrado, en el largo plazo, en el estado de la población, como efecto de los cambios alcanzados a través de los resultados intermedios”.

Los Recursos presupuestales que administran las municipalidades del Perú, en gran parte se destinan a invertir en gastos de capital (Infraestructura Pública), pero ello no necesariamente mejora los niveles de calidad de vida de la población. En tal sentido, la aplicación del presupuesto por resultados está orientado a resolver los problemas sociales de la comunidad, a través de los programas presupuestales que son los instrumentos del presupuesto por resultados.

Los recursos financieros que administran las municipalidades no son suficientes para atender las necesidades reales de la población, por un lado los recursos del Tesoro Público son insuficientes y por otro lado, los ingresos propios que recaudan las municipalidades no cubren ninguna necesidad social de la población; ya que en las zonas rurales donde están ubicadas algunas municipalidades, la recaudación es muy baja; por lo que el Tesoro Público debería asignar mayores recursos a la municipalidades que carecen de ingresos propios.

La calidad del gasto público está constituida por la forma como se beneficia a la población y no por la cantidad de recursos que gasta la municipalidad, de manera que los indicadores actuales de evaluación presupuestal solo determinan cuanto se gasta, pero no mide el beneficio a favor de la población, los gastos de calidad son los siguientes: nutrición, educación y salud.

Las decisiones del gasto público no sólo dependen del alcalde o del concejo municipal, sino que dichas decisiones deben ser tomadas por todos (Alcalde, sociedad civil, empleados públicos y consejo municipal) ya que la evaluación de la toma de decisiones respecto al gasto de las municipalidades no es muy eficiente.

Como parte final de las discusiones podemos afirmar que, mediante el estudio del trabajo de investigación, se comprobó los beneficios que trae la aplicación del Presupuesto por Resultados en la ejecución del gasto público, en favor de la población más necesitadas del Perú.

En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; en este marco, los gobiernos locales deben cumplir con mayor eficiencia las funciones que vienen desarrollando las instituciones nacionales en las distintas jurisdicciones locales. Otro aspecto importante que le asigna la Ley Orgánica de Municipalidades, se refiere a la promoción del desarrollo económico, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través del manejo de planes de desarrollo económico local, aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dichos procesos se establecen las políticas públicas en el ámbito local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales. El marco normativo asigna a las municipalidades competencias exclusivas y compartidas. Entre las competencias exclusivas, tenemos:

- Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su ámbito, y ejecutar los planes correspondientes.

- Formular y aprobar el plan de desarrollo municipal concertado.
- Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y sus leyes anuales de presupuesto.
- Crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley.
- Fiscalizar la gestión de los funcionarios de la municipalidad.
- Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter social.
- Aprobar la entrega de construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley.
- Aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales, entre otros que señala la ley.
- 

### **5.3.3 Diferencia en la ejecución presupuestal de los Proyectos de Inversión Pública en la Municipalidad Provincial de Puno: Modalidad de ejecución directa y por comités de gestión.**

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. 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 participativo, con el apoyo del equipo técnico conformado en el gobierno regional o local (Tanaka M. 2007)

Cuadro 19

*PIP ejecutadas por modalidad de administración directa 2007*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	29	96.67 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	1	3.33%

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras MPP  
Elaborado: por los investigadores

Para corroborar sobre la ejecución de obras en el año fiscal 2007, por la modalidad de administración directa en el gobierno local de Puno, corresponde (30 obras). Es decir, se han ejecutados un total de 30 obras orientados a beneficiar a la población en la perspectiva de mejorar la calidad de vida. De los cuales el 96.67% han sido liquidadas y un 3.33% se encontraba sin liquidar. En términos de eficiencia de gastos mediante los PIP en el periodo en mención es positivo. Al respecto. Arnao (2011) menciona:

En lo que va del presente decenio, en el ámbito de las finanzas públicas del país, los gobiernos locales han ido acentuando una presencia cada vez más importante en la

estructura del gasto público nacional. Así, según los reportes estadísticos del Banco Central de Reserva del Perú, el gasto de las municipalidades como porcentaje del gasto del Gobierno General ha pasado del 10% en el 2000, al 20% en el 2009. El incremento más considerable en este coeficiente lo experimentan en el lapso 2007-2008, al pasar del 15% al 20%. (p.10)

Cuadro 20

*PIP ejecutadas por modalidad de administración directa 2008*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>42</b>	<b>100.00%</b>
OBRAS LIQUIDADAS	37	88.1 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	05	11.9 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras MPP  
Elaborado: por los investigadores

Según Tanaka, M. (2007) los presupuestos participativos son otra de las principales instancias de participación que las reformas de descentralización instauraron en el año 2002. Al contrario de los CCR y CCL, los Presupuestos Participativos (PP) han tenido mucho mejor respuesta por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Mientras que los CCR y CCL en muchas ocasiones no han cumplido con las cuotas mínimas de reuniones anuales y han sido poco incentivadas por parte de las autoridades locales, los PP han captado más interés tanto de las autoridades como de sectores de la población. Para las primeras, los PP sirven como mecanismo de legitimación y mecanismo de distribución que puede aliviar presiones inmediatas; para los segundos, los PP constituyen un mecanismo para acceder a recursos.

Un primer antecedente constituye los Comités de Gestión local en la Gestión Descentralizada de los Programas de Complementación Alimentaria que ha sido normado por el Decreto Supremo N°088- 2003 del MIMDES el 29 de octubre de 2003, de las Transferencias de Programas Sociales. La conformación y gestión de los Núcleos Ejecutores (Decreto de Urgencia N° 085-2009) establece como objetivo dictar medidas extraordinarias y urgentes para que los gobiernos regionales y gobiernos locales destinen recursos durante los años fiscales 2009 y 2010, para financiar la ejecución de proyectos de inversión pública y mantenimiento de infraestructura a través de los Núcleos Ejecutores. En este marco la Municipalidad Provincial de Puno, durante la gestión 2007 - 2010 y específicamente a partir del año 2009 promovió la constitución y funcionamiento de los Comités de Gestión; los cuales son reconocidos mediante Resolución de Alcaldía y validados por Acuerdos de Concejo para la firma del convenio orientado a la ejecución de obra y/o proyecto.

Cuadro 21

*PIP ejecutadas por modalidad de administración directa 2009*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>38</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	31	81.58 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	07	18.42 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras MPP  
Elaborado: por los investigadores

En el Cuadro 21 se evidencia el porcentaje de ejecución de obras de infraestructura en el periodo 2009 por la modalidad de administración directa. En cuanto, a la eficiencia de gasto en la ejecución de obras públicas por el gobierno local, se ejecutaron el 100%, sin embargo el 81.58% han sido liquidadas y el 18.42% están sin liquidar. Por lo que, en el gobierno local de Puno, en el periodo del 2009 se evidencia

debilidades en la parte de gestión de las dependencias para evitar las trabas burocráticas existentes. Sin embargo, es oportuno mencionar que en los periodos (2008 y 2009) han incrementado la inversión pública en infraestructura vial urbana (calles y veredas) en la ciudad de Puno. Arnao (2011) afirma:

En los años de mayor expansión de las inversiones municipales periodo 2007-2009, el monto de la inversión declarada viable en el respectivo año ha sido superior en más del 90% respecto a la inversión realizada. En otras palabras, las municipalidades tenían suficiente holgura de proyectos declarados viables como para ampliar los montos de sus inversiones. De manera que el factor SNIP no ha sido el elemento restrictivo para el lapso 2007-2009, el más importante para las municipalidades, económicamente hablando. (p.12)

Cuadro 22

*PIP ejecutadas por modalidad de Comités de Gestión 2009*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>12</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	10	83.33 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	02	16.67 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras  
Elaborado: por los investigadores

El Cuadro 22 nos muestra el porcentaje de liquidación de obras públicas por parte del gobierno local de Puno, por la modalidad de Comités de Gestión. Es decir, en 2009 se ejecutaron 12 obras por modalidad de comités de gestión, de los cuales 10 han sido liquidadas en el periodo que corresponde, que representa 83.33% y el 16.67% han quedado sin liquidar. En términos comparativos, el modelo por comités de gestión evidencia mayor eficiencia en la ejecución de gasto de la inversión pública en el gobierno local de Puno.

En el periodo 2006-2009, visto como conjunto, las municipalidades del país han experimentado un importante crecimiento en la disponibilidad de sus recursos financieros, determinado principalmente por un significativo flujo de transferencias del Gobierno Nacional, como consecuencia a su vez de una situación macroeconómica bastante favorable para el país. Esa mayor disponibilidad les ha permitido al conjunto de gobiernos locales realizar un importante proceso de acumulación de equipamiento, maquinaria, incremento de recursos humanos, así como una mayor infraestructura física puesta al servicio de la población de sus respectivas localidades. (Arnao, 2011, p.17)

Cuadro 23

*PIP ejecutadas por modalidad de administración directa 2010*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>23</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	21	91.30 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	02	8.70 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras MPP  
Elaborado: por los investigadores

En el Distrito de Puno, los PIPs mayormente han sido en mejoramiento y rehabilitación de las vías del distrito (pistas y veredas). Entre sus proyectos destaca también el mejoramiento de la plataforma informática en las gerencias de administración, control urbano y administración tributaria, y el referido al mejoramiento de infraestructura de los PRONOEIs en las zonas urbanas marginales, adquisición de equipos y maquinarias para el servicio de saneamiento urbano, entre otros.

Por otro lado, es importante evidenciar que en el año 2010, el modelo de gestión que mejor ha funcionado ha sido por modalidad de Comités de Gestión, tal como se evidencian en las tablas N° 22 y 23; es decir, las obras ejecutadas por administración directa presentan un 8.70% de sin liquidar, mientras en el modelo por comités de gestión las obras sin liquidar es 0.00%, lo cual evidencia una eficiencia en la ejecución de gasto y por ende la entrega de la infraestructura a la comunidad.

Cuadro 24

*PIP ejecutadas por modalidad de Comités de Gestión 2010*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>17</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	17	100.00 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	00	00.00 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras MPP  
Elaborado: por los investigadores

En el periodo del 2011, destacan las funciones de educación, salud y saneamiento, transporte y agraria, en la ejecución de inversiones de la Municipalidad Distrital de Puno. En educación, sobresalen los proyectos de construcción y mejoramiento de centros educativos y PRONOEIs de las distintas comunidades y barrios marginales, también la construcción de complejos deportivos para las comunidades del distrito. En salud y saneamiento, destacan las construcciones, ampliaciones y mejoramientos de los sistemas de agua potable, sistemas de saneamiento y sistemas de drenaje pluvial. En transporte, prevalece la construcción de vías, pistas y veredas. En agraria, destacan la construcción de canales de irrigación, sistemas de riego, reservorios de riego, fortalecimiento y capacitación de criadores y agricultores, programas de forestación y reforestación.

Cuadro 25

*PIP ejecutadas por modalidad de administración directa 2011*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>16</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	08	50.00 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	08	50.00 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras  
Elaborado: por los investigadores

Sin embargo, al comparar la eficiencia de gasto y ejecución de las obras, sigue siendo el modelo por comités de gestión la más eficiente. Es decir, como se evidencia en los Cuadros 24 y 25 el modelo por administración directa el 50.0% de las obras ejecutadas están sin liquidar, mientras en el modelo por comités de gestión sólo el 9.37% de las obras ejecutadas están sin liquidar en el periodo 2011.

Cuadro 26

*PIP ejecutadas por modalidad de Comités de Gestión 2011*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>32</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	29	90.63 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	03	9.37 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras MPP  
Elaborado: por los investigadores

Según la normatividad vigente los Comités de Gestión participan activamente en el proceso de rendición de cuentas de diversas formas, entre las principales se tienen las siguientes: El Comité de Gestión de Obra presenta informes periódicos de avance de ejecución de la obra y/o proyecto, estableciendo el porcentaje de avance, dificultades y perspectivas de ejecución a sus asociados (as); Presentar a la Municipalidad la Rendición

de Cuentas documentada por el buen uso de los fondos de cada uno de los desembolsos parciales si los hubiera, diez días antes del siguiente desembolso; Presentar la liquidación final adjuntando la rendición de cuentas documentada en un plazo no mayor a 30 días calendarios posteriores a la culminación de la obra, la misma que deberá ser aprobada por la Municipalidad; Los montos no utilizados en la ejecución de la obra y/o proyecto deberán devolverse a la Municipalidad en la oportunidad de la suscripción del Acta de Culminación de la obra, Participar en el proceso de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas descentralizado promovido desde la Municipalidad, presentando sus informes respectivos durante las visitas guiadas. La Municipalidad en caso de presumirse irregularidades en el manejo de los recursos asignados al Comité de Gestión queda facultada para bloquear la cuenta y/o transferir los fondos a la cuenta bancaria de la fuente de financiamiento.

Cuadro 27

*PIP ejecutadas por modalidad de administración directa 2012*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>24</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	18	75.00 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	06	25.00 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras  
Elaborado: por los investigadores

Lo señalado más arriba, permiten un control adecuado de los fondos públicos y por ende facilita la eficiencia en el gasto de inversión pública destinados a las obras de infraestructura en los barrios de la localidad. Tal como se evidencian en las tablas N° 26 y 27, la eficiencia de gasto y la entrega de obras es mejor en el modelo por comités de gestión, que representa un 11.11% de obras sin liquidar y en cambio en el modelo por administración directa es 25.00% de las obras no han sido liquidadas.

Cuadro 28 PIP

*Ejecutadas por modalidad de Comités de Gestión 2012*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>18</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	16	88.89 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	02	11.11 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras  
Elaborado: por los investigadores

Los modelos de gestión por comités el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a los diferentes actores del gobierno local con los vecinos. En dichos procesos se establecen las prioridades de los proyectos de inversión en el ámbito local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales. Así por ejemplo, en el periodo 2012, se programaron 18 obras y se ejecutaron el 100%, de los cuales el 88.89% han sido liquidadas en el periodo correspondiente y solo el 11.11% no han sido liquidadas. Sin embargo, en el modelo administración directa se han programado 13 obras de los cuales el 100.0% han sido ejecutadas, pero sólo el 15.38% han sido liquidadas y un 84.62% no han sido liquidadas en el periodo correspondiente.

Cuadro 29

*PIP ejecutadas por modalidad de administración directa 2013*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>13</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	02	15.38 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	11	84.62 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras MPP  
Elaborado: por los investigadores

La atención a este tema por parte de la Contraloría desde un enfoque de resultados y con una aproximación recomendatoria en uno de los ámbitos fundamentales de la gestión descentralizada del presupuesto público, coincide con la priorización que el Programa “Buena Gobernanza” ha adoptado como parte de su prestación en el área de gobernabilidad (CONTRALORÍA, 2014).

Cuadro 30

*PIP ejecutadas por modalidad de Comités de Gestión 2013*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>01</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	01	100.00 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	00	0.00 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras  
Elaborado: por los investigadores

El Cuadro 30, se muestra el 100.0% de obras programadas han sido ejecutadas, de los cuales el 100.0% han sido liquidadas. En esta perspectiva (Merino, 1995), menciona que las municipalidades provinciales integran el consejo de coordinación de provincial, con el fin de establecer un foro de debate permanente sobre políticas de desarrollo, planeamiento concertado, presupuesto participativo, prioridades de inversiones, proyectos de cofinanciación, promoción de la inversión privada y demás temas comunes, a fin de lograr acuerdos que en conjunto se orienten a solucionar problemas provinciales, interprovinciales o regionales para lo cual debe existir una activa coordinación entre éstas. Este principio se encuentra establecido en el marco normativo de la descentralización que crea los consejos de coordinación regional y local, de igual modo en el marco normativo para la participación ciudadana en la gestión pública. Estos intereses compartidos permitirían mejorar de manera continua la dinámica municipal provincial.

Merino (2013) explica que la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Para él “participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otras algunas informaciones. De modo que participar es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre lo anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.

Cuadro 31

*PIP ejecutadas por modalidad de administración directa 2014*

<b>OBRAS EJECUTADAS</b>	<b>23</b>	<b>100.00 %</b>
OBRAS LIQUIDADAS	02	8.70 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	21	91.30 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras  
Elaborado: por los investigadores

En este sentido, nuevamente se evidencia la ineficiencia en el periodo 2014 en el modelo por administración directa, en la que, del 100.0% de las obras ejecutadas sólo el 8.70% han sido liquidadas y un 91.30% de las obras se encuentran sin liquidar en el periodo correspondiente. Sin embargo, en el modelo por comités de gestión las evidencias en términos de eficiencia de gasto son muy positivas, es decir, del 100.0% de las obras ejecutadas el 75.0% han sido liquidadas y sólo un 25.0% de las obras ejecutadas en el periodo del 2014 se encuentran sin liquidar. Lo que implica que el modelo por comités de gestión funciona mejor que la de administración directa.

Las municipalidades provinciales tienen a su cargo la conducción del consejo de coordinación provincial que integran las municipalidades distritales, además de la responsabilidad del desarrollo provincial a través de la ejecución de los planes de desarrollo concertado y el FONCOMUN provincial; por tanto las coordinaciones con las municipalidades distritales deben desarrollarse de manera permanente.

Según estudios realizados por la contraloría, la importancia de la inversión es crítica en economías emergentes como la peruana, pues en estos casos las brechas de infraestructura se constituyen como verdaderos cuellos de botella para el crecimiento económico. En el Perú, se estima que la brecha de infraestructura al 2025 asciende a US\$ 160 mil millones. Tal como lo señala un estudio reciente de la Contraloría General de la República, la causa principal de este déficit en infraestructura, se debe a que el Estado presenta dos limitaciones: recursos insuficientes (financieros y humanos) y prácticas inadecuadas en el proceso de inversión pública. A pesar de la creciente disponibilidad de recursos financieros, la brecha de infraestructura en el país es tan grande que se requiere aumentar el presupuesto asignado a la inversión pública, promover la participación privada (vía Asociaciones Público Privadas u Obras por Impuestos) y velar por la calidad de la inversión.

Cuadro 32

*PIP ejecutadas por modalidad de Comités de Gestión 2014*

OBRAS EJECUTADAS	04	100.00 %
OBRAS LIQUIDADAS	03	75.00 %
OBRAS SIN LIQUIDAR	01	25.00 %

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la oficina de obras MPP  
Elaborado: por los investigadores

Una revisión de las inversiones que contempla su clasificación funcional, permite constatar que el énfasis de las municipalidades está en la ejecución de obras de infraestructura, y en varios casos, considerando su respectivo equipamiento; pero la inversión en modernización del aparato municipal o el fortalecimiento de su capacidad operativa institucional (incluido su respectivo recurso humano), prácticamente es inexistente. Paradójicamente, la ausencia de este tipo de inversiones es más acentuada en municipalidades con mayores carencias en capacidad de gestión que no les permite mirar más allá del manejo del corto plazo, con una administración pasiva y dependiente de una buena coyuntura productiva extractiva, que sobrevive en función al vaivén de tal coyuntura. (Arnao, 2011, p.24)

Sin embargo, en toda la gestión del gobierno local en el periodo estudiado se evidencian dificultades en la sincronización de la programación y la ejecución de los estudios de pre-inversión y ejecución de la inversión de los proyectos de inversión pública (PIP), que determinan desbalances de recursos y costos de oportunidad elevados, con el consiguiente descontento de la población en condiciones de relativa abundancia de fondos públicos. Finalmente, se observa la ausencia del enfoque de desarrollo humano y de fortalecimiento de capacidades institucionales en la programación y ejecución de los PIP. En este último caso, con el pretexto del fortalecimiento se desnaturalizan los usos de recursos, para aplicarlos en gastos corrientes de poca trascendencia en el bienestar de la comunidad local y sobre todo hacia los sectores con mayores necesidades básicas insatisfechas.

## CONCLUSIONES

**Primero.** - Los mecanismos de participación ciudadana, hacen posible que el modelo por comités de gestión presente mayor eficiencia y eficacia con relación al modelo por administración directa en la planificación de proyectos de inversión local implementados en el Municipio de Puno, permite mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, sobre la inversión en obras públicas creando modos de relación directa en la ciudadanía. Asimismo, mayor concertación y control en la gestión y ejecución de obras públicas aprobados en el presupuesto participativo a través de la vigilancia, rendición de cuentas y fiscalización que corresponde desarrollar a los comités de vigilancia.

**Segundo.**- La importancia de la participación organizada en los mecanismos de control de gestión sobre la inversión realizada por el sector público en el Municipio de Puno, con la implementación del modelo por Comités de Gestión, las decisiones del gasto público no sólo depende del alcalde o del concejo municipal, sino que dichas decisiones son concertadas por todos los actores (Alcalde, sociedad civil, empleados públicos y consejo municipal).

**Tercero.**- En cuanto a la eficacia de la ejecución de proyectos de inversión pública, en el modelo por comités de gestión es muy positivo al 100% y por otro lado, los valores de eficiencia es significativo para el modelo por comités de gestión en la ejecución de gasto público en proyectos de inversión en el Municipio de Puno en el periodo 2007 – 2014, incluso se evidencian en algunos comités sobre metas en sus obras; sin embargo, los valores de eficacia y eficiencia en el modelo por administración directa es negativa, es decir, presenta sobre costos en el gasto público, no es muy eficiente en el tiempo. Así

mismo, el modelo por comités de gestión está vinculado a las necesidades orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas.

**Cuarto.** - No existe un sistema que permita monitorear cómo se lleva a cabo la operación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública con la modalidad de administración directa a nivel gobierno local, ni es posible cuantificar cuánto se gasta en ello. Tampoco se cuenta con un sistema en el que se muestre el resultado de las evaluaciones ex-post de todos los proyectos de inversión concluidos. Por lo tanto, no es posible efectuar indicadores de eficiencia para el modelo de administración directa en las distintas fases del ciclo de la inversión, ni evaluar si los PIP han cumplido con los objetivos que sirvieron de sustento para su aprobación. Sin embargo, por el modelo por comités de gestión se evidencia un claro control interno de la organización vecinal, lo que convierten en eficientes en sus ejecuciones de las obras programadas y eficacia en el logro de sus objetivos.

## RECOMENDACIONES

**Primero.** - Recomendar a la municipalidad de Puno, que durante la elaboración del Presupuesto Institucional de apertura, se programe y considere gastar en programa estratégico y no sólo en programas tradicionales.

**Segundo.** - Para lograr un proceso adecuado de toma de decisiones con respecto al gasto público, se recomienda que durante la programación del gasto, deben participar tanto la sociedad civil organizada, el Consejo Municipal, los equipos técnicos del gobierno local y empleados públicos.

**Tercero.** - Se recomienda a las Universidad Nacional del Altiplano, en especial a la Facultad de Ciencias Sociales, en particular a la Escuela Profesional de Sociología considerar en sus componentes curriculares los contenidos sobre modelos de gestión de presupuesto por resultados como modelo para mejorar la calidad del gasto público.

**BIBLIOGRAFIA**

- Alvarez, J. (1990). *Descentralización y coordinación gubernamental en México*. Guadalajara, México: Guzman.
- Arnao, R. (2011). *La eficiencia en la gestión pública: El caso de la gestión de la inversión pública local en el Perú*. Lima, Perú: Llamkay.
- Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. (2006). *Elecciones regionales y locales una oportunidad para fortalecer la descentralización, democracia y equidad*. Recuperado de file:///C:/Users/jose%20luis/Downloads/CALANDRIA-Sondeo\_de\_opinion%20(3).pdf
- Berlin, I. (1988). *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, España: Alianza.
- Brown M. (2004). *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Argentina: Altea.
- Castro, M. y Lea, M. (abril de 1996). La hora de lo local en Bolivia. *Nueva Sociedad*. (Vol.142), p.116.
- Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. (1997). La descentralización político administrativa. Experiencias. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos>
- Chirinos L. (2003). *Participación y concertación en el Perú*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Dilla, A., Gonzáles, G. y Vicentelli, A. (1993). *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Tropykos.

- Grompone, R. (2004). *Posibilidades y Límites de Experiencias de Promoción de La Participación Ciudadana en el Perú*. Lima, Perú: IEP.
- Grupo Propuesta. (2003). *Participación y Concertación en el Perú. Documentos para el debate*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Henríquez, N. (noviembre del 2005). Experiencia participativa y brecha institucional. *Palestra*. Recuperado de <http://www.palestra.pucp.edu.pe>
- Hernandez,R. (2005). *Participación Ciudadana y Democracia*. Lima, Perú: IEP.
- Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. (2008). *El presupuesto participativo y sus relaciones con la legitimidad del poder y la gobernanza en el Perú*. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/chapitrage/fiche-chapitrage-8.html#iref:1>
- Instituto Peruano de economía. (2008). *Eficiencia del gasto en el Perú*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/eficiencia\\_del\\_gasto\\_en\\_el\\_peru.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/eficiencia_del_gasto_en_el_peru.pdf)
- Kanonnikoff, T. (octubre del 2002). Gobierno abierto y participativo. *Tec de Monterrey*. Recuperado de <http://www.mnp.gov.py/documentos/RaulMonteDomecq.pdf>
- Kliksberg, B. (2002). *Ética y Desarrollo, La Relación Marginada*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- Kliksberg, B. (2004). *Más Ética, Más Desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.
- López, J. y Wiener, E. (2004). *La participación ciudadana en el presupuesto participativo*. Lima, Perú: Tarea gráfica educativa.
- Martinez,L.M. (17 de Junio del 2004). La representación social de la participación ciudadana y su vinculación con la educación comunitaria y la gestión municipal para el bienestar. *Revista Gaceta Laboral*. vol. 10, (03), p. 347.

Merino, M. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Fondo de cultura económica.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. (2010). *Participación ciudadana y buen gobierno*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/5A8310D7292F1F8105257CD60076404E/\\$FILE/doc\\_01445.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5A8310D7292F1F8105257CD60076404E/$FILE/doc_01445.pdf)

Mouffe, Ch. (1999). *El Retorno de lo Político*. (Marco Galmarini, trad.) Buenos Aires: ediciones Paidós Iberica (obra original publicada en 1993).

Programa de las Naciones Unidas. (2004). *La Democracia en América Latina*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

Peroza, A. (2000). *La descentralización de las juntas parroquiales en el contexto municipal*. (Tesis de pregrado) Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano, Perú Aprovechando las potencialidades*. Recuperado de [http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/Informe\\_sobre\\_Desarrollo\\_Humano\\_2002.\\_Cap\\_I.pdf](http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/Informe_sobre_Desarrollo_Humano_2002._Cap_I.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

Programa Pro Descentralización PRODES (2007). *La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo*. Recuperado de

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/F33BC3949A46EF1205257CD7007AD1D4/\\$FILE/La\\_Participacion\\_Ciudadana\\_y\\_el\\_Sistema\\_Representativo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F33BC3949A46EF1205257CD7007AD1D4/$FILE/La_Participacion_Ciudadana_y_el_Sistema_Representativo.pdf)

- Rawls, J. (2002). *La Justicia Como Equidad*. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica
- Remy, M.I. (2005). *Los Múltiples Campos de la Participación Ciudadana en el Perú, Un reconocimiento del Terreno y Algunas Reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rojas, H. (2006). *Análisis de la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión municipal, Mérida –Venezuela*. (Tesis Magíster Scientiae). Universidad de Los Andes, Caracas.
- Rousseau, J.J. (1975). *Contrato social* (Fernando de los Ríos trad.) Madrid: Unigarf (obra original publicada en 1921).
- Sagasti, F. (1999) *Democracia y Buen Gobierno*. Lima: Editorial Apoyo.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y Libertad* (Esther Rabasco y Luis Toharia trad.) Buenos Aires, Editorial Planeta.
- SEN, A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado* (Damián Salcedo trad.) Barcelona, Editorial. Paidós Ibérica.
- Shack, N. (19 de junio del 2005). La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia vol. 32, (09), p.04*.
- Stiglitz, J. (02 de octubre de 1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso pos-Washington. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. vol. 12 (54), p.01*.

- Torrealba, H. (2005). *La gobernabilidad democrática como producto de la participación ciudadana*. (Tesis Magíster Scientiae). Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Touraine, A. (1996). *¿Qué es la democracia?* México, Fondo de Cultura Económica
- Souza U. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo?* Quito, UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya.
- Vallejos, A. (2007). *La educación en el modelo de participación democrática de Carole Pateman*. (Tesis de pregrado). Universidad de Chile, Santiago.
- Walzer, M. (1997). *Pluralismo, justicia e igualdad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

## ANEXOS

**ANEXO 1 INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS****ENCUESTA****ENCUESTA DIRIGIDA A DIRECTIVOS DE COMITÉS DE GESTIÓN DE OBRAS**

**Objetivo.** – Conocer cómo influye el modelo por Comités de Gestión la ejecución de obras públicas y en la calidad del gasto público.

1. ¿Ud. Conoce el Presupuesto de la inversión social destinados para las obras públicas?

Si ( ), No ( )

A cuánto asciende desde el 2010 al 2014.....

2. ¿Su Municipalidad aplica el presupuesto por Resultados?

Si ( ), No ( )

3. ¿Actualmente el presupuesto que administra la Municipalidad se destina principalmente a mejorar los niveles de calidad de vida?

Si ( ), No ( )

4. ¿Considera que la gestión del Presupuesto por Comités de Gestión se orienta a mejorar la calidad de inversión?

Si ( ), No ( )

5. ¿Considera que el objetivo del modelo por Comités de Gestión, es mejorar la calidad del gasto público?

Si ( ), No ( )

6. ¿El modelo por Comités de Gestión del Presupuesto genera mejores resultados en la población con respecto al modelo tradicional?

Si ( ), No ( )

7. ¿El modelo por Comités de Gestión del Presupuesto ayuda a la rendición de cuentas de los resultados?

Si ( ),                      No ( )

8. ¿Conoce usted cuales son los actuales indicadores de evaluación presupuestas?

Si ( ),                      No ( )

9. ¿Qué elementos debe considerarse durante la toma de decisiones de la inversión pública?

a). Gastar todo el presupuesto a como dé lugar.

b). Ahorrar los recursos públicos para emergencias.

c). Invertir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.



**GUÍA DE ENTREVISTA**

1. ¿Considera usted que el diseño actual de los mecanismos de participación no contempla la diversidad de territorio ni la diversidad social y cultural?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. ¿Considera usted que, con la representación de los actores de la sociedad civil, se garantiza la inclusión y/o representación de jóvenes?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

3. ¿Cree usted que Todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente entre sus miembros de la comunidad?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. ¿considera usted que la labor de la vigilancia ciudadana, tiene acceso a los portales de transparencia, a las audiencias públicas y a la rendición de cuentas?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

5. ¿Cree usted que el gobierno local remite a los comités de vigilancia periódicamente y sin requerimiento previo, la información pública sobre la programación y ejecución del presupuesto participativo?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....



6. ¿Cree usted que los mecanismos de acceso a la información sobre manejo de fondos públicos en la municipalidad de Puno es libre para los comités de gestión?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. ¿Cuál es su opinión respecto al Modelo por Comités de Gestión de obras?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

8. ¿Considera Ud. Que actualmente los gastos que realizan las Municipalidades están orientados a resolver los problemas sociales?

.....  
.....  
.....  
.....

9. ¿Cree Ud. Que la aplicación del presupuesto por Comités de Gestión favorece a la población más necesitada? ¿Por qué?

.....  
.....  
.....  
.....

10. ¿Los recursos presupuestales asignados a las Municipalidad son suficientes?

.....  
.....  
.....  
.....

11. ¿Considera que, el modelo por Comités de Gestión de Obras es más eficiente que el modelo tradicional de Administración directa?

.....  
.....  
.....  
.....

### ENCUESTA DIRIGIDA A JEFES DE LA OFICINA DE PRESUPUESTO

**Objetivo.** – Conocer cómo influye el modelo por Comités de Gestión la ejecución de obras públicas y en la calidad del gasto público.

1. ¿Su Municipalidad aplica el presupuesto por Resultados?

Si ( ), No ( )

2. ¿Actualmente el presupuesto que administra la Municipalidad se destina principalmente a mejorar los niveles de calidad de vida?

Si ( ), No ( )

3. ¿Considera que el objetivo del Presupuesto por Resultados en general, es mejorar la calidad del gasto público?

Si ( ), No ( )

4. ¿Considera que los recursos presupuestales asignados por el Tesoro Público a la municipalidad son suficientes para atender las obras públicas?

Si ( ), No ( )

5. ¿Conoce cuáles son los actuales indicadores de evaluación presupuestal?

Si ( ), No ( )

6. ¿Cómo evalúa la toma de decisiones de su municipalidad con respecto al gasto público?

Muy buena ( )

Buena ( )

Regular ( )

Mala ( )

Muy mala ( )

7. ¿Actualmente los gastos que realiza la Municipalidad están orientados a brindar servicios de calidad (Salud, educación, saneamiento)?

Si ( ), No ( )

8. ¿Considera que el gasto público debe estar orientado a la población más necesitada?

Si ( ), No ( )

9. ¿La inversión en proyectos que actualmente realizan las municipalidades favorece a la población más necesitada?

Si ( ), No ( )

10. ¿Cree Usted que la municipalidad invierte más en gastos de capital que en gastos operativos?

Si ( ), No ( )

**ANEXO 2 VISTAS FOTOGRÁFICAS.**

**COMITE DE GESTION:** MEJORAMIENTO DE LA ESTRUCTURA VIAL DEL JIRON LUIS RIBAROLA Y VIAS CONEXAS DE LA CIUDAD DE PUNO, PROV DE PUNO. COMPONENTE: CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS DEL JIORN LUIS RIVAROLA, UCAYALI, PANAMA, CASTOR VERA Y HUMBERTO VALENCIA, DE LA CIUDAD DE PUNO PROV DE PUNO.

PLACA DE INAUGURACIÓN DE LA OBRA



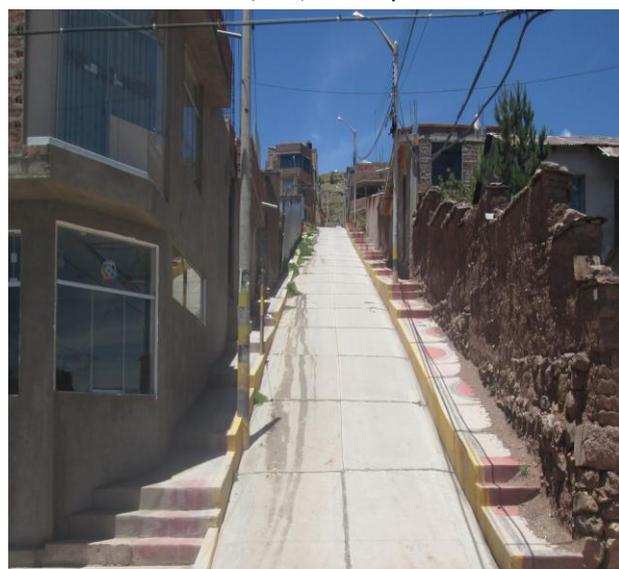
JR. CASTOR VERA



JR. LUIS RIVAROLA



SOBREMETA: JR HUMBERTO VALENCIA PRIMERA CUADRA, INSTALACION DE REDES MATRICES DE AGUA Y DESAGÜE (90 metros lineales, Costo S/ .17,533.00)



**COMITE DE GESTION:** CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS GRADERIOS Y CANALIZACION EN LOS JIRONES HUANCAYO, PALOMANI, CANCHARANI Y VIAS CONEXAS DEL BARRIO BALLECITO CIUDAD DE PUNO, PROINCIA DE PUNO. COMPONENTE: CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS EN LOS JIRONES PALOMANI, CANCHARANI Y ANGELICA GARNICA DEL BARRIO VALLECITO.

JR. PALOMANI



JR. PALOMANI



SOBREMETA: JR. DIEGO DE ALMAGRO SEGUNDA CUADRA (20 metros lineales)



SOBREMETA: JR. KUNURANA (70 metros lineales)



**COMITE DE GESTION:** CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS EN LOS JIRONES ARBOLEDA , LOS PINOS, LAS VEGONIAS, LOS LIRIOS Y AV. LOS ALAMOS (TRAMO INICIAL Y TRAMO JIRON GARDENIAS AV. SALECIANOS) CENTRO POBLADO DE SALCEDO, PROVINCIA DE PUNO. **COMPONETE:** COSNTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS DEL JIRON LAS BEGONIAS

PLACA RECORDATORIO DE LA OBRA



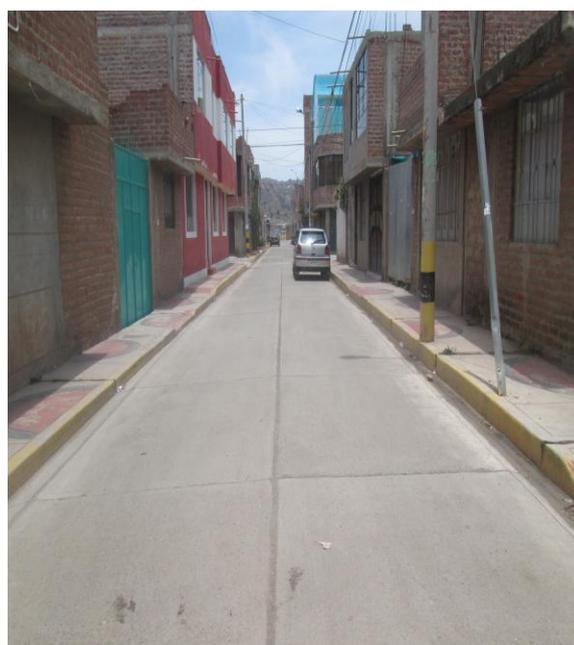
JR. LAS BEGONIAS PRIMERA Y SEGUNDA CUADRA



JR. LAS BEGONIAS TERCERA CUADRA



SOBREMETA: JR. LAS BEGONIAS CUARTA Y QUINTA CUADRA (150 metros lineales)



**COMITE DE GESTION:** CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS EN LOS JIRONES DE LA UNION, DE LA AMISTAD EL PORVENIR Y VIAS CONEXAS DE LA URB TEPRO DEL CENTRO POBLADO DE SALCEDO. COMPONENTE: CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS DEL JR. REVOLUCION DE LA URB TEPRO DEL CENTRO POBLADO DE SALCEDO – PUNO

PLACA RECORDATORIO DE LA OBRA



JR. REVOLUCION PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA CUADRA



JR. REVOLUCION CUARTA, QUINTA, SEXTA Y SEPTIMA CUADRA



SOBREMETA: JR. REVOLUCION OCTAVA, NOVENA Y DECIMA CUADRA

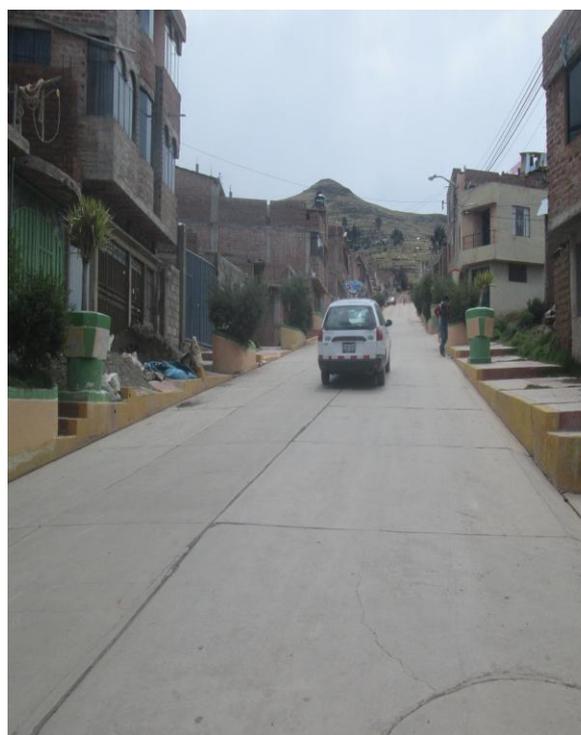


**COMITE DE GESTION:** MEJORAMIENTO DE ESTRUCTURA VIAL EN EL BARRIO ALTO SAN MARTIN DE LA CIUDAD DE PUNO, PROV. DE PUNO. COMPONENTE: CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS DE LOS JIRONES, CIUDAD DE LA PAZ Y BARTOLINA SISA DE LA CIUDAD DE PUNO, PROV. DE PUNO.

JR. CIUDAD DE LA PAZ PRIMERA Y SEGUNDA CUADRA



JR. CIUDAD DE LA PAZ TERCERA Y CUARTA CUADRA



SOBREMETA: PASAJE COMAS (140 metros lineales)



SOBREMETA: JR. BARTOLINA SIZA SEGUNDA CUADRA (100 metros lineales)



**COMITE DE GESTION:** MEJORAMIENTO DE ESTRUCTURA VIAL EN LOS JIRONES BRISAS DEL LAGO, YANAMAYO Y VIAS CONEXAS DE LA CIUDAD DE PUNO PROV DE PUNO. COMPONENTE CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS EN EL JORN BRISAS DEL LAGO DEL BARRIO VIRGEN DEL ROSARIO DE LA CIUDAD DE PUNO

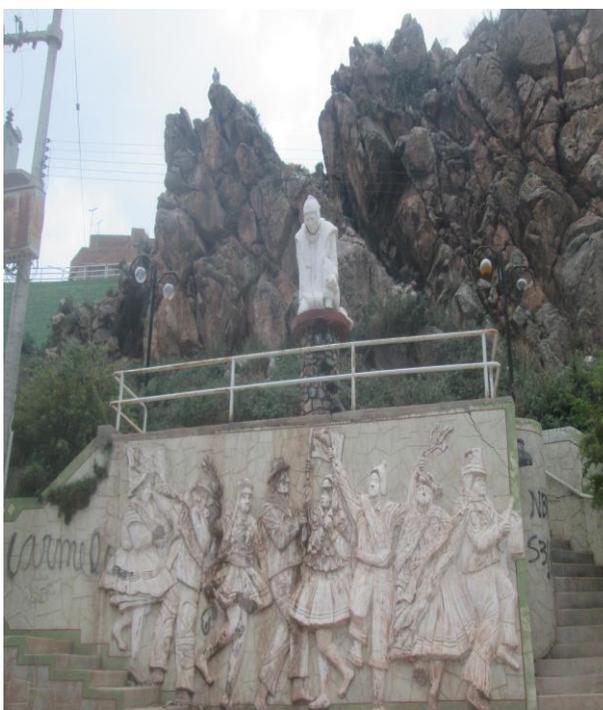
JR. BRISAS DEL LAGO PRIMERA Y SEGUNDA CUADRA



JR. BRISAS DEL LAGO TERCERA CUADRA



SOBREMETA: PARKE MIRADOR PACCOKUCHO



SOBREMETA: JR. BRISAS DEL LAGO LA SEXTA CUADRA (15 metros lineales)

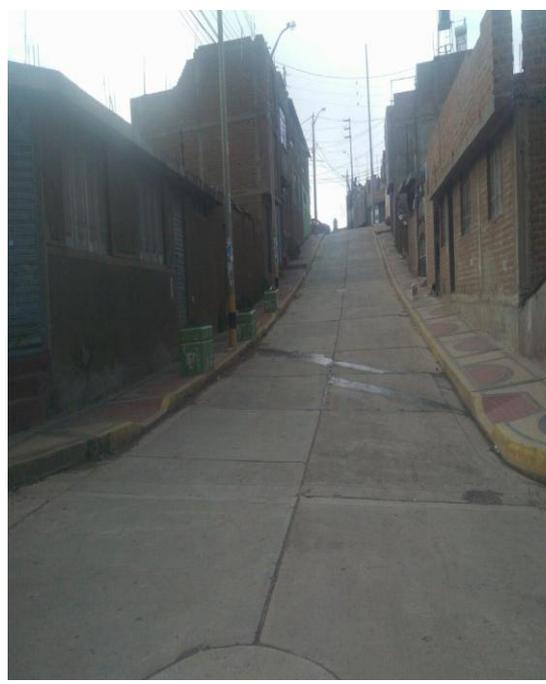


**COMITE DE GESTION:** CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS EN LOS JIRONES SANTUARIO DE CANCHARANI, 5 DE ABRIL Y VIAS CONEXAS EN EL BARRIO RICARDO PLAMA, CIUDAD DE PUNO, PROVINCIA DE PUNO. PAVIMENTACION Y CONSTRUCCION DE VEREDAS EN EL JIRON ALVIC.

PLACA RECORDATORIO DE LA OBRA



JR. ALVIC PRIMERA CUADRA



JR. ALVIC SEGUNDA Y TERCERA CUADRA



SOBREMETA: JR. SEGUNDO SALAZAR  
SEGUNDA CUADRA (75 metros lineales)



**COMITE DE GESTION:** MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y PEATONAL DEL JIRON BELLAVISTA, JIRON PALMERASY VIAS ANEXAS DEL BARRIO ALTO BELLAVISTA DEL LA CIUDAD DE PUNO, PROV. DE PUNO. COMPONENTE CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS EN EL JIRON BELLAVISTA CUADRA 1 A LA 6 DE LA CIUDAD DE PUNO PROV. DE PUNO.

JR. SEGUNDO BELLAVISTA PRIMERA Y SEGUNDA CUADRA



JR. BELLAVISTA CUARTA CUADRA



SOBREMETA: CANALIZACIÓN (30 metros y 36 metros)



SOBREMETA: JR. BELLAVISTA SEXTA CUADRA (80 metros lineales de CANALIZACIÓN)



**COMITE DE GESTION:** CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS EN LOS JIRONES DE LA UNION, DE LA AMISTAD, EL PORVENIR Y VIAS CONEXAS DE LA URB TEPRO DEL CENTRO POBLADO DE SALCEDO, CIUDAD DE PUNO , PROVINCIA DE PUNO. COMPONENTE: CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS DEL JIRON DE LA AMISTAD DE LA URB TEPRO DEL CENTRO POBLADO DE SALCEDO -

PLACA RECORDATORIO DE LA OBRA



JR. DE LA AMISTAD PRIMERA Y SEGUNDA CUADRA



JR. DE LA AMISTAD PRIMERA Y SEGUNDA CUADRA



**SOBREMETA:** AL FINALIZAR LA ULTIMA CUADRA DEL JR DE LA AMISTAD, SE CONSTRUYERON 50 METROS MAS.

