

Propuestas para consolidar el presupuesto participativo a nivel nacional



Consideraciones del presupuesto participativo en Perú

- **La participación ciudadana** es la capacidad que tienen las y los ciudadanos de influir de manera individual o colectiva, organizada o no organizada, en los procesos de toma de decisiones del Estado, a través de mecanismos concretos como parte de la construcción social de las políticas públicas y en el marco del ejercicio del derecho fundamental de todo ciudadano de intervenir en la vida de la nación de la cual es parte, pero también en el cumplimiento de un deber de corresponsabilidad para lograr una mayor cohesión social y mejor calidad de vida de los integrantes de esa nación.
- **El Presupuesto Participativo** como un proceso que fortalece las relaciones Estado-sociedad, mediante el cual se establecen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de gobiernos regionales y locales así como la asignación de los recursos necesarios, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de los actores públicos y privados para la consecución de los Objetivos Estratégicos, constituyendo el reflejo financiero del Plan de Desarrollo Concertado (PDC).
- Con la **Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056, agosto 2003)** establece que los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, mediante los cuales se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos de los planes.



Principales limitaciones y dificultades del presupuesto participativo

- Desde la entrada en vigencia de la Ley Marco de Presupuesto Participativo en el Perú, Ley N° 28056, en agosto de 2003, este proceso social y económico se ha deteriorado sustancialmente; resultando el contexto actual propicio y necesario reformarlo a nivel regional y local para contar con un marco legal habilitante e instrumentos modernos que permitan darle mayor efectividad a los mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, en materia de asignación y aplicación de los recursos públicos presupuestarios.
- En general, luego de 20 años de la Ley 28056, se evidencia lo siguiente:
 - **Limitadas capacidades y voluntad política** de autoridades regionales y locales (Alta rotación de autoridades y equipos técnicos; asimismo, inexistencia de una carrera civil meritocrática y flexible).
 - **Reducido enfoque plurianual y baja articulación** de planes y presupuesto participativo.
 - **Limitada promoción de políticas** de igualdad entre hombres y mujeres en los gobiernos regionales, provinciales y locales.
 - **Baja participación** de población en condiciones de vulnerabilidad.
 - **Bajo cumplimiento** de acuerdos.
 - **Insuficiente control, vigilancia y rendición de cuentas.**

Una nueva normatividad y lineamientos metodológicos actualizados permitiría inducir a los actores del presupuesto participativo a adoptar nuevas conductas que redunden en una mayor gobernabilidad democrática regional y local, para ello el presupuesto participativo debe ser coherente con el proceso de planificación estratégica, programación táctica y presupuestación operativa que realizan los gobiernos regionales y locales.

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021

RANGO DE EDAD	GOBIERNO LOCAL Y REGIONAL					
	Hombre	%	Mujer	%	Subtotal	%
ADULTO MAYOR (>60 años)	58 221	20.6%	17 694	14.2%	75 915	19%
ADULTOS (31-60 años)	196 149	69.5%	84 141	67.5%	280 290	70%
JOVENES (<=30 años)	19 639	7.0%	19 217	15.4%	38 856	11%
Total	274 009	69%	121 052	31%	395 061	100%

La mayor participación de agentes participantes en los procesos de presupuesto participativo de gobiernos regionales y gobiernos locales fue de **adultos con alrededor del 70%**, seguido de **adultos mayores con 19%**, y los **jóvenes con tan solo el 11%** entre el 2017-2021. Asimismo, la participación de **mujeres** apenas fue aproximadamente el **31%** entre el 2017 y 2021.

NIVEL	GOBIERNO LOCAL	GOBIERNO REGIONAL	Total	%
POBRE	172 900	2 367	175 267	44%
NO POBRE	209 635	10 159	219 794	56%
Total	382 535	12 526	395 061	100%

La participación de **agentes participantes pobres** en los procesos de presupuesto participativo de gobiernos regionales y gobiernos locales fue de alrededor del

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021

NACIONAL		AGENTES PARTICIPANTES		
ÁREA	TOTAL	DISTRITAL	PROVINCIAL	%
RURAL	21%	57%	5%	62%
URBANO	79%	27%	11%	38%
TOTAL	100%	84%	16%	100%

Un **62%** de los **agentes participantes** de gobiernos locales provinciales y distritales provienen del **área rural** entre el 2017 y 2021. Si se considera que según el Censo 2017 a nivel nacional un **21%** de la **población** se encuentra en el área rural, el presupuesto participativo ha sido **“prorural”** entre el 2017 y 2021.

TIPO	PERTENECE A ALGÚN PARTIDO POLÍTICO	HA SIDO CANDIDATO	HA SIDO AUTORIDAD ELECTA
SI	39.9%	9.2%	1.9%
NO	60.1%	90.8%	98.1%

La participación política de agentes participantes de gobiernos regionales y gobiernos locales entre el 2017-2021 muestra que un **40%** pertenece algún partido político, asimismo solo un **9%** de agentes participantes ha sido candidato para algún cargo de elección popular y un **2%** de agentes participantes ha sido una autoridad electa en dicho periodo.

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021

Concepto	Gobiernos Locales Provinciales					Gobiernos Locales Distritales				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Agentes Participantes	14 670	14 185	12 670	17 232	2 836	77 934	72 902	64 093	87 004	10 209
Número de procesos de PP	192	190	187	192	46	1 569	1 545	1 538	1 609	283
Cobertura	98%	97%	95%	98%	23%	93%	91%	91%	95%	17%
Promedio de agentes por proceso	76	75	68	90	62	50	47	42	54	36

El promedio general de agentes participantes por proceso de presupuesto participativo de gobiernos locales provinciales y distritales fue de 74 y 46 personas, respectivamente, entre el 2017 y 2021

Concepto	Gobiernos Regionales				
	2017	2018	2019	2020	2021
Agentes Participantes	3,301	2,574	2,419	3,323	909
Número de procesos de PP	26	24	26	26	14
Cobertura de GR	100%	92%	100%	100%	54%
Promedio de agentes por proceso	127	107	93	128	65

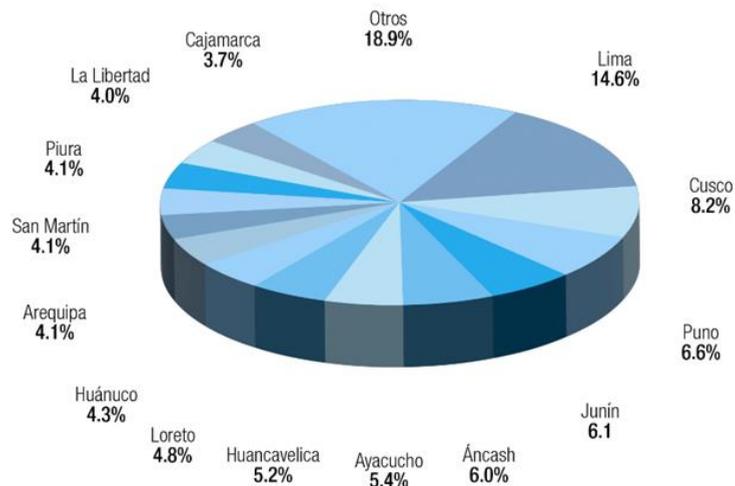
El promedio de agentes participantes por proceso de presupuesto participativo de gobierno regional fue de 104 personas, entre el 2017 y 2021

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Máximo de agentes por proceso	410	253	316	395	218
Mínimo de agentes por proceso	6	25	10	34	8

En relación a la cobertura, hubo una disminución en el número de procesos desarrollados y los agentes participantes en el 2021, debido principalmente a las restricciones de la pandemia.

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021

Agentes Participantes de gobiernos regionales y locales por Ubicación Geográfica



Del total de agentes participantes de gobiernos regionales y locales, la mayor participación de agentes fue en el departamento de Lima con 15%, seguido de Cusco con 8%, Puno con 7%, Junín y Áncash con 6% principalmente entre 2017 y 2021.

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021

Tipo de Distrito	Descripción	Ejemplos	Número de distritos	% del Total	% Población Total
Tipo A0	Distritos de la provincia de Lima y del Callao, y algunos distritos de la provincia de Huarochiri (territorios urbanizados, comparten redes de servicios, flujos económicos y actividades urbanas).	Municipalidad distrital de Ate, Miraflores (Lima) Ventanilla, Bellavista (Callao).	52	3%	33%
Tipo A1	Distritos del ámbito de ciudades con más de 250 mil habitantes, en proceso de expansión, servicios y actividades.	Municipalidad distrital de Belen (Loreto) Pomalca (Lambayeque) Salaverry-La Libertad) Wanchaq (Cusco)	73	4%	19%
Tipo A2	Distritos del ámbito de ciudades con más de 20 mil hasta 250 mil habitantes, alta agregación poblacional, concentración de servicios, son las capitales de departamento o provincias de relativa importancia, acopian producción cercana y oferta externa (mercados mayores)	Municipalidad distrital de Catacaos (Piura), Juanjui (San Martín), San Ramon (Junin) Huanta (Ayacucho)	122	7%	19%
Tipo A3	Distritos con al menos un centro poblado con más de 2 mil hasta 20 mil habitantes, y más de la mitad de la población de dichos distritos vive en uno o más centros poblados de más de 2 mil habitantes. No tiene economías fuertes ni dinamizadas, menor dependencia hacia ellos por parte de la población.				
Subtipo A.3.1	Distritos con al menos un centro poblado con más de 10 mil hasta 20 mil habitantes, y más de la mitad de la población de dichos distritos vive en centros poblados de más de 2 mil habitantes.	Municipalidad distrital de Caraz (Áncash) Ayna (Ayacucho) Calca (Cusco)Municipalidad distrital de Luya	64	3%	4%
Subtipo A.3.2	Distritos con al menos un centro poblado con más de 2 mil hasta 10 mil habitantes, y más de la mitad de la población de dichos distritos vive en centros poblados de más de 2 mil habitantes.	Municipalidad Distrital de Luya (Amazonas), Huallanca (Ancash), Jose Maria Arguedas (Apurimac) La Joya (Arequipa).	182	10%	5%

Tipología de distritos incluye provincias establecidas por la PCM con criterios como: tamaño poblacional, accesibilidad y clasificación de centros poblados.

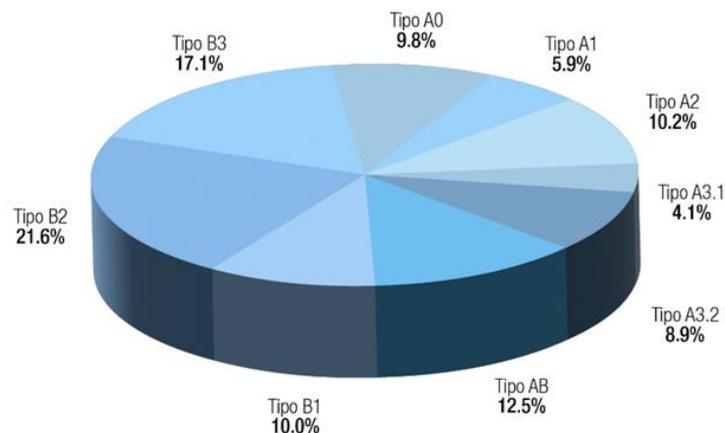
Información que contribuye a la toma de decisiones analizando el contexto y propiciando el desarrollo territorial.

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021

Tipo de Distrito	Descripción	Ejemplos	Número de distritos	% del Total	% Población Total
Tipo AB	Distritos con al menos un centro poblado con más de 2 mil hasta 20 mil habitantes, siempre que la población no represente la mayoría de habitantes del distrito. Pueden tener oferta de servicios y una economía relativamente dinámica, distribución poblacional menos concentrada.	Municipalidad distrital de Quinua (Ayacucho), Socota (Cajamarca), Lircay (Huancavelica), Monzon (Huánuco)	178	9%	8%
Tipo B1	Distritos con centros poblados de hasta 2 mil habitantes y más del 70% de la población total del distrito se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital. Pocos centros poblados conectados a la capital distrital.	Municipalidad distrital de El Ingenio (Ica), Calapuja (Puno), Omate (Moquegua), Vilcabamba (Pasco).	338	18%	2%
Tipo B2	Distritos con centros poblados de hasta 2 mil habitantes y más del 30% y hasta el 70% de la población total del distrito se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital. Los centros poblados cumplen la función de capital no genera mayor influencia, ni dependencia económica, ni de servicios con los demás centros poblados del distrito, relativamente conectados.	Municipalidad distrital de Candarave (Tacna) Purus (Ucayali), Matapalo (Tumbes), Manu (Madre de Dios)	533	28%	5%
Tipo B3	Distritos con centros poblados de hasta 2 mil habitantes y hasta el 30% de la población total del distrito se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital. Los centros poblados cumplen la función de capital no genera mayor influencia, ni dependencia económica, con bajos niveles de accesibilidad a la capital distrital. Son distritos de poca articulación y cohesión distrital y suelen carecer de servicios básicos.	Municipalidad distrital de Iparia (Ucayali), Echarate (Cusco), Congalla (Huancavelica), Cañaris (Lambayeque)	332	18%	7%
			1874	100%	100%

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021

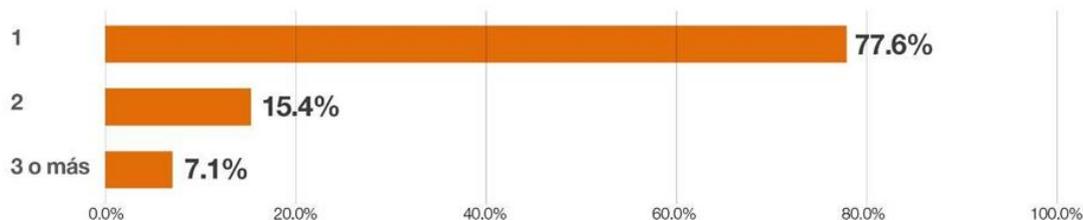
Agentes Participantes de gobiernos regionales y locales por TIPO de Distrito 2017 -2021



Del total de agentes participantes de gobiernos regionales y locales, la mayor participación de agentes fue en los distritos del tipo B2, B3 y AB con 22%, 17%, y 12%, respectivamente, entre el 2017 y 2021. Por el contrario, la menor participación de agentes fueron en los distritos tipo A1, A3.2 y A3.1 con 9%, 6% y 4%, respectivamente.

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021

Frecuencia de Participación de Agentes de gobiernos locales 2017 - 2021



■ Porcentaje de agentes

A nivel de gobiernos locales, el 77% de los agentes participantes estuvieron en solo un proceso, 15% en 2 procesos y el resto en 3 o más procesos de presupuesto participativo entre el 2017 y 2021.

Tipo de Distrito	1 proceso	2 procesos	3 o más
Tipo A0	80.5%	13.7%	5.8%
Tipo A1	78.2%	14.5%	7.3%
Tipo A2	79.4%	14.0%	6.6%
Tipo A3.1	79.9%	14.2%	5.9%
Tipo A3.2	78.9%	15.1%	6.0%
Tipo AB	80.9%	14.2%	4.9%
Tipo B1	75.3%	16.8%	7.9%
Tipo B2	78.3%	15.8%	6.0%
Tipo B3	81.9%	13.5%	4.6%

Los tipos de distritos B1, A1 y A2 tuvieron la mayor participación de agentes en 3 o más procesos con 7.9%, 7.3% y 6.6% entre el 2017 y 2021,

En los tipos de distritos B3, AB y AO la mayoría de los agentes participantes (81.9%, 80.9% y 80.5%) estuvieron solo en un proceso de presupuesto participativo entre el 2017 y 2021.

Por ejemplo, de los agentes participantes de los distritos del tipo B3, el 81.9% solo estuvieron en un proceso, 13.5% en dos procesos, y el resto en 3 o más procesos entre el 2017-2021.

Agentes participantes. Algunas cifras 2017-2021



Dado que las cifras de registros no corresponden, se concluye que la supervisión sobre el registro y contenido de la información en el aplicativo es limitada.

Oportunidades de mejora y desafíos 1/4

- **La discusión de iniciativas de inversión sea de manera plurianual:** (trianual) con una mirada de mediano plazo consistente con las prioridades del desarrollo humano en el territorio y no, como ahora, en cada ejercicio fiscal individualmente, en tanto que el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sería el foco de atención de los procesos participativos anuales. Dicha priorización de iniciativas de inversión debe considerar un conjunto de criterios establecidos por norma (vinculantes y no discrecionales) que aseguren su adecuada ejecución a través de la correcta aplicación de los sistemas administrativos de inversiones, presupuesto y contrataciones.
- **Respeto de los acuerdos y compromisos:** Los criterios para la priorización de iniciativas de inversión deben tener carácter vinculante y no discrecional, asegurando su adecuada ejecución. Ello implica además, que los proyectos en ejecución establecidos en el plan de gobierno de la autoridad, no pueden ser parte de la discusión, pues ellos deben hacerse, concluirse y entrar en operación. (Modificación del Numeral 8, art. 2 y del art. 7 Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo).
- **Acuerdo sobre proyectos paralizados para ser destrabados y continuados:** antes de entrar a discutir sobre nuevas iniciativas. Evidentemente, esto reducirá las asignaciones presupuestarias disponibles para nuevas iniciativas, por lo que las nuevas fuentes de ingresos propios del gobierno regional y local deben ser parte de la discusión. En este punto, también es necesario que la discusión incluya el gasto corriente para la operación y mantenimiento de dichas infraestructuras para asegurar su sostenibilidad.
- **Representatividad en los procesos deliberativos y de votación** Se busca garantizar la participación de los agentes involucrados, así como fortalecer sus capacidades (no solo sobre las reglas de juego del proceso participativo sino también sobre las limitaciones y forma de operación que tiene el Estado) particularmente de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, disponiendo recursos para facilitar el acceso presencial y/o virtual de dichos ciudadanos quienes enfrentan los mayores costos de oportunidad y de transacción para concretar su participación. (Modificación del art. 13 de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, así como de la LOGR y LOM).

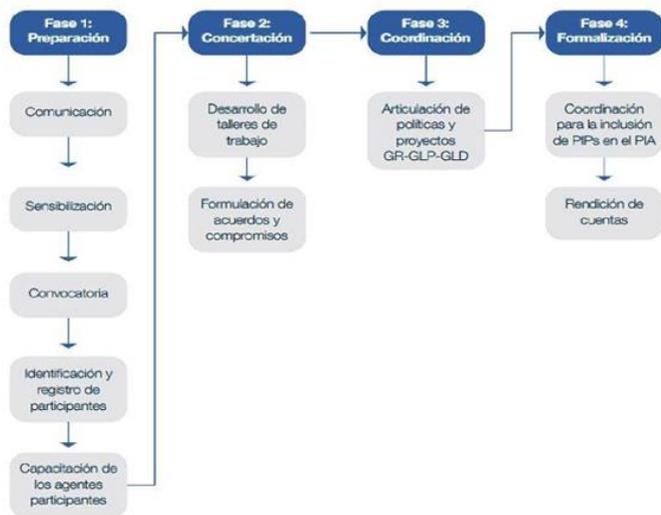
Oportunidades de mejora y desafíos 2/4

- **Evaluar que en las audiencias públicas** dirigidas por los gobiernos regionales y locales se considere por ley, una sección de rendición de cuentas del proceso de presupuesto participativo. Los procesos de rendición de cuentas deben ser trimestrales, coincidiendo con las audiencias públicas para los gobiernos regionales y locales en los meses de mayo y noviembre, incluyendo de manera permanente la rendición de cuentas de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo. (Modificación del art. 12 de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, así como de la LOGR y LOM).
- **Incorporar el uso de TIC's en el proceso participativo** es decir como parte de la metodología el uso de una herramienta online, en las fases del proceso participativo, tales como el registro, opinión y votación, lo cual tendrá un impacto positivo en la mayor apertura a los participantes. Por ejemplo, la creación de una plataforma web de presupuesto participativo.
- **Adecuada coordinación interjurisdiccional con el nivel de gobierno inmediato superior:** Es necesario establecer alcances y montos de proyecto mínimos que por nivel de gobierno pueden ser objeto de discusión en el proceso participativo, el cual debe sincronizarse en términos de cronogramas de formulación. Para ello, el proceso debiera comenzar a nivel distrital, luego (antes de que concluya) empiece aquel correspondiente al nivel provincial y después (antes de que concluya también) se lleve a cabo el proceso de presupuesto participativo a nivel regional. Así en cada nivel de gobierno inmediato superior se podrá tomar en cuenta, según corresponda, las demandas insatisfechas de los niveles de gobierno menores.
- **Fortalecer las capacidades técnicas e institucionales** por medio de amplios procesos de capacitación a los funcionarios públicos responsables de la gestión de proyectos, no solo en cuestiones vinculadas al proceso participativo, sino también en materia de gestión adecuada de los sistemas administrativos que permita garantizar estudios de preinversión y expedientes técnicos aptos para minimizar los riesgos en la ejecución de las obras, que suelen suceder.

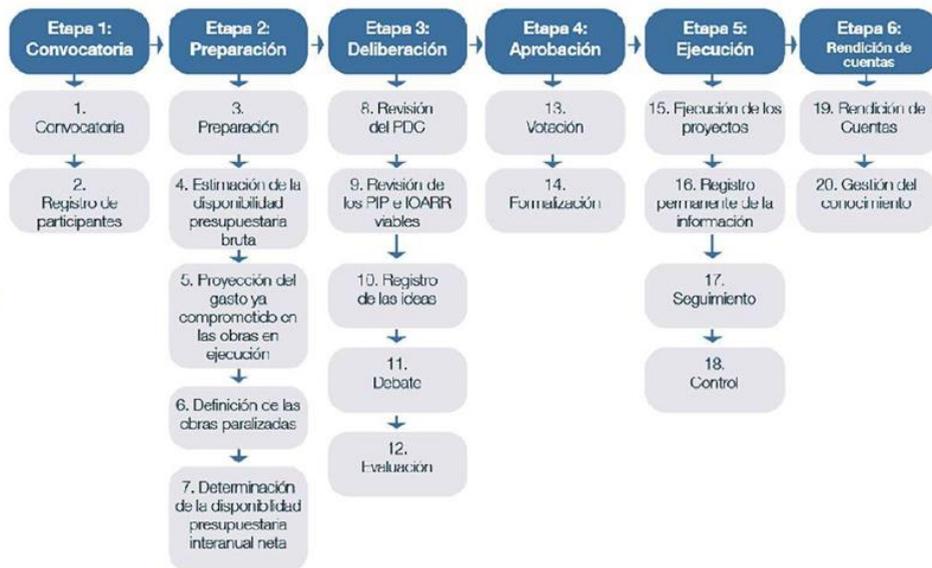
Oportunidades de mejora y desafíos 3/4

Actualización de las etapas y fases del proceso

Actualidad Etapas y fases del presupuesto participativo



Propuesta Etapas y fases del presupuesto participativo



Oportunidades de mejora y desafíos 4/4

- **Mejorar los mecanismos de seguimiento, evaluación y vigilancia ciudadana:**

Posibilitar a los Comités de Vigilancia, el acceso a fuentes de información oficiales y conocimientos que permitan la rendición de cuentas, transparente y periódica, de las autoridades respecto del cumplimiento de cada uno de los proyectos priorizados e incluidos en el presupuesto institucional de apertura del pliego respectivo.

En el marco de la Ley 31433 tendrán una estrecha relación de trabajo con las Oficinas de Control Institucional de la Contraloría General de la República así como con los procesos de vigilancia ciudadana que impulsa esta Entidad de Fiscalización Superior a través del Programa de Monitores Ciudadanos de Control, permitiendo la mejora significativa del desempeño en ejecución de proyectos priorizados en el presupuesto participativo.

(Modificación del Numeral art. 9, art. 10, y 11 de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo).

- **Creación de un Consejo de Supervigilancia de Inversiones:**

Se implementará a nivel regional para constituirse en un espacio de discusión y coordinación con la participación de los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República, Congreso de la República, Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, quienes trimestralmente se reúnan para evaluar la correcta gestión del Presupuesto Participativo en particular y de las inversiones en general, disponiendo las medidas correctivas que correspondan en función de sus respectivos ámbitos de competencia y cuya secretaría técnica podría estar a cargo de la Contraloría General de la República en su rol de Entidad Fiscalizadora Superior.

(Modificación artículo 10° del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, aprobado por Decreto Supremo N° 171-2003-EF)

GRACIAS