CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:05

Sumilla: **LEY QUE APRUEBA UNA NUEVA LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y CREA LA PLATAFORMA ANTICORRUPCIÓN.**

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ**, a iniciativa del Congresista **ENRIQUE WONG PUJADA**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que nos confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22°, inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE APRUEBA UNA NUEVA LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y CREA LA PLATAFORMA ANTICORRUPCIÓN.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto aprobar una nueva Ley Marco del Presupuesto Participativo, con el objeto de optimizar el proceso de presupuesto participativo y mejorar la eficiencia en la asignación, ejecución y control de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades de la población. Así mismo, se crea la Plataforma Anticorrupción con el objeto de fortalecer la lucha anticorrupción, incorporando en un trabajo conjunto a todas las entidades encargadas de dicha labor.

Artículo 2.- Finalidad

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

Artículo 3. Principios Rectores

1. **Participación. -** Los gobiernos regionales y gobiernos locales garantizan el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados; así como, en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.
   Los gobiernos regionales y gobiernos locales, facilitan el acceso presencial y/o virtual de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

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

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

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

5. **Eficacia y eficiencia.** - Los gobiernos regionales y gobiernos locales organizan su gestión en torno a objetivos y metas establecidos en los planes concertados y presupuestos participativos, desarrollando estrategias para la consecución de los objetivos trazados y con una óptima utilización de los recursos. La medición de los logros se basa en indicadores de impacto, de resultados y de productos, normados por las instancias correspondientes.
6. **Equidad.** - Las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional y local, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial.

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

8. **Respeto a los acuerdos.** - La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados, son vinculantes para los participantes y están supeditados a la disponibilidad de los recursos financieros para su atención. La falta de disponibilidad presupuestal debe estar debidamente sustentada.

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 4.- Definición

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales desarrollan 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, que permitan la representación de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

El concepto de Sociedad Civil incluye a las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.

El proceso del presupuesto participativo se desarrolla dentro de un enfoque de derechos humanos, considerando la atención prioritaria de gastos de inversión, así como sus

correspondientes gastos de operación y mantenimiento, relacionados a los siguientes derechos: los derechos a la vida, alimentación, salud, educación, vivienda, el acceso a la justicia y seguridad ciudadana, y protección del interés social y económico de las personas; así como también, el acceso al agua y los servicios de saneamiento e infraestructura de transporte.

CAPÍTULO II
DE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA

Artículo 5.- De las Instancias del Presupuesto Participativo

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

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

Para el desarrollo del proceso, los consejos de coordinación regionales y locales se constituyen, conforman su directiva, elaboran y aprueban sus estatutos y sus planes de trabajo, dentro del marco de sus respectivas leyes.

Cada instancia formula su presupuesto participativo respetando el marco de competencias establecido en la Constitución Política del Perú y en las correspondientes leyes orgánicas; para tal efecto se considera criterios de alcance, cobertura de población, así como montos de ejecución o envergadura.

Los presupuestos participativos locales distritales incluyen programas y proyectos de impacto para su ámbito. Los presupuestos participativos locales provinciales son multidistritales o de impacto provincial en su alcance; y, los presupuestos participativos regionales son necesariamente multiprovinciales o de impacto regional en su alcance.

Artículo 6.- Alcances del proceso de programación participativa del presupuesto
La sociedad civil toma parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales, en los gastos de inversión, de acuerdo con las directivas y lineamientos que para estos fines emitirá la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

En ningún caso, las directivas, lineamientos o instructivos pueden restringir la participación de la sociedad civil en la priorización y programación del gasto del presupuesto participativo. Estos presupuestos se sustentan en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidos en los planes de desarrolló concertados a nivel regional, provincial y distrital, considerando los requerimientos de los sectores sociales y productivos.

Es responsabilidad del Presidente del Consejo de Coordinación Local Distrital informar respecto de los acuerdos y propuestas de su instancia al Consejo de Coordinación Local Provincial y, a la vez, el Presidente de este informa al Consejo de Coordinación Regional. El Presidente del Consejo de Coordinación Regional, es responsable de informar y promover la articulación y coordinación de los presupuestos participativos formulados por los Consejos de Coordinación Local y Regional de su ámbito.

Artículo 7.- Fases del proceso participativo
El proceso participativo tiene las siguientes fases:

1) Convocatoria: que comprende las acciones de convocatoria y registro de participantes.
2) Preparación: que comprende las acciones de preparación, estimación de la disponibilidad presupuestaria bruta, la proyección del gasto ya comprometido, definición de las obras paralizadas, determinación de la disponibilidad presupuestaria interanual neta.
3) Deliberación: que comprende las acciones de revisión del PDC, la revisión del PIP e IOARR viables, el registro de ideas, el debate y la evaluación.
4) Aprobación: que comprende las acciones de votación y formalización
5) Ejecución: que comprende las acciones de ejecución de los proyectos, de registro permanente de la información, de seguimiento y de control

6) Rendición de Cuentas: que comprende las acciones de rendición de cuentas y de gestión del conocimiento.

De acuerdo con cada la realidad territorial, las fases y actividades pueden ser adecuadas para un mejor cumplimiento del proceso; estas adecuaciones son reguladas mediante ordenanza.

Los titulares del pliego son los responsables de llevar adelante las distintas fases del proceso, conforme a los mecanismos que se establecen en la presente Ley, su reglamento, directivas y lineamientos emitidos para dichos fines.

Artículo 8. Oficialización de Compromisos
Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales y gobiernos locales reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa y son de cumplimiento obligatorio. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales o Concejos Municipales, según sea el caso, para su inclusión correspondiente en el presupuesto institucional.

La oficialización de los acuerdos y compromisos se efectúa mediante la incorporación de los proyectos acordados y debidamente financiados en el Proyecto de Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) que se sustenta ante el consejo regional o concejo municipal para su inclusión en el correspondiente presupuesto institucional, una vez que hayan sido registrados en la cartera de Inversiones del Programa Multianual de Inversiones del Gobierno Regional o Local correspondiente.

CAPÍTULO III

DEL ALCANCE DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Artículo 9. Criterios de Impacto
El impacto de los proyectos de inversión pública a considerarse en el presupuesto participativo regional, provincial o distrital está delimitado por el nivel de incidencia de la intervención en el desarrollo del ámbito jurisdiccional. Los criterios de impacto definen las características que deben tener, en conjunto, los proyectos; de acuerdo al nivel de gobierno y a sus respectivas competencias. Los criterios son los siguientes:

- **Alcance**, referido al nivel de extensión geográfica que cubre el proyecto.
- **Cobertura**, Impacto que de manera directa o indirecta debe tener el proyecto en la población objetivo.
- **Monto de Inversión**, Estimación del costo total del proyecto.

Artículo 10. Proyectos de Impacto Regional
Para determinar los proyectos de impacto regional, los Gobiernos Regionales deben tener en cuenta que el monto total del proyecto no sea menor a CINCO MILLONES 00/100 SOLES (S/ 5 000 000,00) y que su alcance sea pluriprovincial, debiendo beneficiar a un mínimo de tres (03) distritos que se encuentren ubicados en dos (02) provincias como mínimo. Adicionalmente, considerarán que la cobertura en la población objetivo no sea menor al 5%, respecto a la población total de la región.

La Contraloría General de la República ejecuta en el marco de sus funciones los servicios de control que corresponda a fin de coadyuvar el cumplimiento de la finalidad de la presente Ley.

Artículo 11. Proyecto de Impacto Provincial
Para determinar los proyectos de impacto provincial, las Municipalidades Provinciales deben tener en cuenta que el monto total del proyecto no sea menor a TRES MILLONES 00/100 SOLES (S/ 3 000 000,00) y que su alcance sea pluridistrital, debiendo beneficiar a un mínimo de dos (02) distritos del ámbito jurisdiccional. Adicionalmente, considerarán que la cobertura en la población objetivo no sea menor al 5%, respecto a la población total de la provincia.

La Contraloría General de la República ejecuta en el marco de sus funciones los servicios de control que corresponda a fin de coadyuvar el cumplimiento de la finalidad de la presente Ley.

Artículo 12. Proyecto de Impacto Distrital
Las Municipalidades Distritales al determinar los proyectos de impacto distrital, no tienen restricción en el monto de la inversión, debiendo tener en cuenta que su alcance contenga acciones cuyos resultados permitan solucionar un problema relevante de la comunidad en el ámbito distrital; preferentemente en salud, educación, saneamiento, transportes y comunicaciones, entre otros. Adicionalmente podrán considerar que la cobertura en la población objetivo no debe ser menor al 5% de la población total del distrito.

Artículo 13. Viabilidad de los Proyectos
Para ser considerados por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los proyectos de inversión pública deben contar con la viabilidad correspondiente, de acuerdo a la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública, al momento de aplicar los criterios señalados en los artículos precedentes.

CAPITULO IV
VINCULACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA CON LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS

Artículo 14. Vinculación de la programación participativa con los planes de desarrollo concertados

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, para efecto del proceso de programación participativa del presupuesto adoptan un enfoque territorial, por resultados y plurianual; tomando como base el plan de desarrollo concertado, según corresponda, como instrumento orientador de inversión, asignación y ejecución de los recursos, así como de la gestión individual y colectiva, tanto de las organizaciones sociales como de los organismos e instituciones públicas o privadas promotoras del desarrollo.

CAPÍTULO V
LOS MECANISMOS DE VIGILANCIA PARTICIPATIVA

Artículo 15. Mecanismos de control y vigilancia ciudadana del presupuesto participativo
Son mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo los que permiten el acceso a la Información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades.
La sociedad civil organizada realiza la vigilancia de la ejecución del presupuesto participativo aprobado, para ello se conformará un Comité de Control y Vigilancia Ciudadana, que se reúne de forma bimensual.

Adicionalmente, se implementará en cada departamento una Plataforma Anticorrupción, cuyas funciones estarán relacionadas directamente con los proyectos de inversión provenientes del procedimiento del presupuesto participativo, y que se reunirá trimestralmente.

La Plataforma Anticorrupción estará conformada por un representante del Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo. La Secretaría Técnica del Comité está a cargo de la Contraloría General de la República.

Artículo 16. Acceso a la información pública
Los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a utilizar los medios a su alcance a fin de lograr la adecuada y oportuna información a los ciudadanos, sobre el proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público.

Igualmente, los gobiernos regionales y gobiernos locales están obligados a otorgar todas las facilidades de acceso, por medios virtuales que requieran las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la asignación o ejecución de los recursos del presupuesto participativo.

Artículo 17. Rendición de cuentas
Los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera semestral ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad. Además, los titulares del pliego son los responsables de publicar en los portales web de cada entidad el avance en la ejecución por etapas del proceso de presupuesto participativo.

Los gobiernos regionales y locales incluyen obligatoriamente, puntos sobre la rendición de cuentas de cada uno de los proyectos priorizados en el proceso de presupuesto participativo, en la agenda de las audiencias públicas que realizan en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades, y sus modificatorias.

Artículo 18. Fortalecimiento de capacidades
El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, y de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones; así como la Contraloría General de la República, a través de la Escuela Nacional de Control y los Órganos de Control Institucional, coordinan permanentemente, con los gobiernos regionales y con los gobiernos locales, la programación e implementación de acciones de capacitación dirigidas a los agentes participantes del presupuesto participativo, para los fines de la programación y vigilancia participativa.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

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

Segunda. - Para fines de la programación participativa del presupuesto, correspondiente al ejercicio fiscal 2025, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público establece las Directivas y Lineamientos correspondientes.

Tercera. - Para fines de la priorización de las inversiones dentro del proceso participativo, se debe considerar el criterio anual y multianual dentro del período de gestión de las autoridades, así como los procesos de Programación Multianual Presupuestaria y de Programación Multianual de Inversiones, en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público y del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, respectivamente. El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones establece las directivas y lineamientos correspondientes.

Cuarta. - Antes de analizar los nuevos proyectos para el presupuesto participativo, las nuevas gestiones de los gobiernos regionales o gobiernos locales, garantizan la continuidad de la ejecución de los proyectos de inversión pública, comprometidos previamente en el marco de la presente ley, bajo responsabilidad del titular de la entidad regional o local.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - De la derogatoria de normas

Deróguese toda norma y disposición legal que se oponga a la presente Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WONG PUJADA Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 14:30:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 16:13:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 15:45:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 15:19:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 15:35:41-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 15:19:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 16:05:27-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Desde agosto del 2003, en que se promulgó la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, que recogió experiencias participativas en la formulación de los presupuestos y reconoce la participación de la población en la formulación del presupuesto público de inversiones, han transcurrido casi 20 años durante los cuales ha habido experiencias exitosas a nivel regional y local, así como también diversos errores y lecciones aprendidas que hacen necesario replantear el marco normativo de los procesos comprendidos en su elaboración.

En un contexto como el actual, de profundos cambios político institucionales y crecientes demandas sociales emergentes de la ciudadanía, particularmente en materia de prestación de servicios públicos y consiguientemente, la necesaria adecuada infraestructura pública que ello conlleva, resulta propicio y necesario reformar el proceso de programación participativa del presupuesto a nivel regional y local por medio de una nueva ley y su reglamento que permita disponer del marco legal habilitante para darle mayor efectividad a los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en materia de asignación y aplicación de los recursos públicos presupuestarios.

En el campo de las políticas públicas, han surgido nuevos enfoques que se centran en *jerarquizar problemas y necesidades a resolver en la localidad, en la región y el país y que deben ser resueltos en base a resultados concretos que transformen nuestra realidad y la vida de los ciudadanos y ciudadanas.*[1]

Según un informe del Banco Mundial[2], desde la implementación del Presupuesto Participativo en el 2004 se han involucrado aprox. 150,000 representantes acreditados y se estima que el 36% del gasto de inversión ejecutado en el nivel distrital fue priorizado a través del proceso participativo. Este 36% fue calculado sobre la base de información presupuestal de una muestra de 514 distritos y, corresponde aproximadamente a la suma de S/ 1,174 millones, es decir aproximadamente US$ 391 millones, para la propuesta de texto sustitutorio se ha considera este indicador.

SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU IMPORTANCIA

La Participación Ciudadana está consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en ella se reconoce el derecho a participar, asociarse, manifestarse, participar en la vía pública, ser escuchadas y escuchados por el Estado.

La Participación ciudadana, en el desarrollo de las políticas públicas, es un elemento central, en tanto posibilita la opinión de los ciudadanos en las diferentes etapas de formulación, permite generar políticas que, en efecto, son más efectivas y cercanas a las necesidades reales de la población, de igual forma, es un componente central en la construcción de país, puesto que, fomentándola, también se fortalece la democracia.[3]

---

[1] guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados Elaboración de contenidos: Dirección General del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas
[2] Banco Mundial
[3] previsionsocial.gob.cl/sps/participacion/participacion-ciudadana/

En el documento "*Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú*"[4], se señala que *"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".*

No obstante, a pesar de los avances, *"la universalización de la participación ciudadana en la gestión pública sigue siendo aún el mayor desafío, que permita crear las condiciones para que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana orientada en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual la ciudadanía, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad, para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio hacia la transformación social".*

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ

El presupuesto participativo es un proceso por el que las autoridades de los gobiernos locales provinciales, distritales y gobiernos regionales coordinan con las organizaciones de la población como se priorizará el presupuesto de sus respectivos gobiernos, en las dimensiones que lo establece la norma vigente y siguiendo los lineamientos de los planes de desarrollo.

GRÁFICO N° 1: DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

FUENTE: MEF - Instructivo para el Presupuesto Participativo basado en Resultados

El Presupuesto Participativo puede definirse 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)5 para el año fiscal en curso pero dentro de un escenario plurianual"*[5]

---

[4] Shack, N. & Arbulú, A. *Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú.* Documento de Política en Control Gubernamental

[5] Shack Nelson (2011). ¿Cómo mejorar la participación ciudadana y su impacto en las políticas públicas locales a partir de la consolidación del presupuesto participativo en el Perú? XVI Congreso Internacional del CLAD.

Desde la dación de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783, del 20 de julio de 2002, se estableció la obligación de que los gobiernos descentralizados convoquen a representantes de la sociedad para definir las prioridades de la inversión.

Dicha ley, establece que *"el proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos"*[6]

En el 2009, se emitió el reglamento actualizado, con el que se complementa la definición resaltando *"el espíritu de proceso de priorización y los compromisos requeridos para conseguir los objetivos estratégicos que se plantean en el proceso de concertación."*[7]

Con el presupuesto participativo, como instrumento de gestión participativa y concertada para la planificación y formulación del presupuesto, se buscó priorizar los proyectos a ejecutarse de acuerdo a las realidades de los gobiernos regionales y locales; sin embargo, después de años de aplicación consecutiva de las normas aprobadas, los resultados no son los que se esperaban.

En muchos casos, por diferentes razones, todos los esfuerzos y recursos invertidos en la planificación del presupuesto participativo se ven frustrados, porque los acuerdos tomados en dichos procesos no se cumplen; generando malestar en la sociedad civil, y generando la pérdida de confianza de la población en el sistema democrático

LIMITACIONES EN LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Presupuesto Participativo fue *"parte de un paquete de reformas de un modelo de descentralización que quedó truncado"*[8]; y se sigue desarrollando porque es obligatorio y como parte de una rutina administrativa; sin una definida voluntad política de sus autoridades y con una gran mayoría de funcionarios poniendo interés y esfuerzo en cumplir con las normas técnicas de la programación presupuestal, conscientes de la alta rotación que los amenaza, y sin incentivos para la innovación.

El Presupuesto Participativo ha sufrido un desgaste significativo, por lo que, "*como política e instrumento, el Presupuesto Participativo está lejos de cumplir con los resultados y expectativas con los que se le concibió en nuestro país hace 20 años*"[9].

El Presupuesto Participativo en el Perú, se ha convertido en *"un espacio de disputa de recursos presupuestales insuficientes y decrecientes, y con procesos de gestión de los Proyectos de Inversión, largos, complicados y poco eficaces"*[10], ello ha contribuido a que la calidad del proceso de Presupuesto Participativo se deteriore significativamente.

---

[6] Ley 28056, artículo 1. Definición.

[7] http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/separata-xvi-ciclo.pdf

[8] Quiñones Nilton (2022). "Informe de Evaluación de la participación de la sociedad civil en el desarrollo del Presupuesto Participativo en el Perú al año 2021". Estudio desarrollado para la Contraloría General. Lima.

[9] (Shack & Porras, 2023) Shack, N. & Porras, H. (2023). Principales desafíos del Presupuesto Participativo en el Perú a los 20 años de la Ley N° 28056. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

[10] Idem

NUEVO MARCO LEGAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO TRIANUAL

Teniendo en consideración lo señalado, las mejora del del Presupuesto Participativo implica reconformar las fases del mismo. En tal sentido, el proceso de Presupuesto Participativo trianual podría tener las siguientes etapas y fases:

A. **Etapa 1 - Convocatoria**

1. **Convocatoria:** Comprende las acciones de difusión, sensibilización y convocatoria al proceso de Presupuesto Participativo próximo a realizarse, especificando el cronograma de fases y actividades.
2. **Registro de participantes**: comprende la identificación de los agentes participantes en las etapas del proceso participativo.

B. **Etapa 2- Preparación**

3. **Preparación:** que comprende capacitación a los agentes participantes en temas de presupuesto, inversiones, gestión del Gobierno Local o Gobierno Regional y los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, así como en las reglas propias del proceso participativo y el uso de la plataforma web.
4. **Estimación de la disponibilidad presupuestaria bruta total** del pliego para inversiones, anualizada en el marco de un horizonte plurianual de tres años.
5. **Proyección del gasto ya comprometido en las obras en ejecución**, así como el que corresponde a las iniciativas específicas de inversión contenidas explícitamente en el plan de gobierno de la autoridad regional o municipal electa.
6. **Definición de las obras paralizadas** que se destrabarían para retomar su ejecución y estimación de los gastos de inversión interanuales requeridos para tal efecto.
7. **Determinación de la disponibilidad presupuestaria interanual neta** para la priorización de los proyectos en el marco del Presupuesto Participativo a partir de las estimaciones consignadas en las fases 4, 5 y 6.

C. **Etapa 3 – Deliberación**

8. **Revisión del Plan de Desarrollo Concertado (PDC)**: a fin de disponer de un diagnóstico de la problemática regional y local, que permita contextualizar las brechas de infraestructura y las necesidades de servicios públicos a cuya resolución aportará la cartera de proyectos del Presupuesto Participativo que se priorizará.
9. **Revisión de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) e Inversiones en Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición (IOARR)** declarados viables en el Banco de Proyectos del Pliego.
10. **Registro de las ideas**, que comprende el registro de las ideas de proyectos en la plataforma web por parte de los agentes participantes.
11. **Debate:** que comprende una reunión o varias reuniones previamente programadas con los agentes participantes. Es el espacio de opinión sobre los problemas de la comunidad y las alternativas de solución registradas.
12. **Evaluación:** Comprende la evaluación técnica y legal de los proyectos por parte de los funcionarios del Gobierno Local o Gobierno Regional.

D. **Etapa 4 – Aprobación**

13. **Votación:** es la expresión del orden de prioridad de los agentes participantes sobre la lista final de iniciativas (proyectos de inversión e ideas).
14. **Formalización:** que considera las actividades para la inclusión de las prioridades concertadas.

E. **Etapa 5 – Ejecución**

15. **Ejecución de los proyectos:** implica la gestión de los procesos en los sistemas administrativos de presupuesto, inversiones y contrataciones.
16. **Registro permanente de la información:** De acuerdo a la normatividad vigente, los funcionarios deben registrar la información.
17. **Seguimiento:** con la finalidad que la sociedad civil realice el monitoreo de los acuerdos y compromisos establecidos en el Presupuesto Participativo.
18. **Control:** en la ejecución de proyectos a cargo de la Contraloría General de la República.

F. Etapa 6 – Rendición de Cuentas

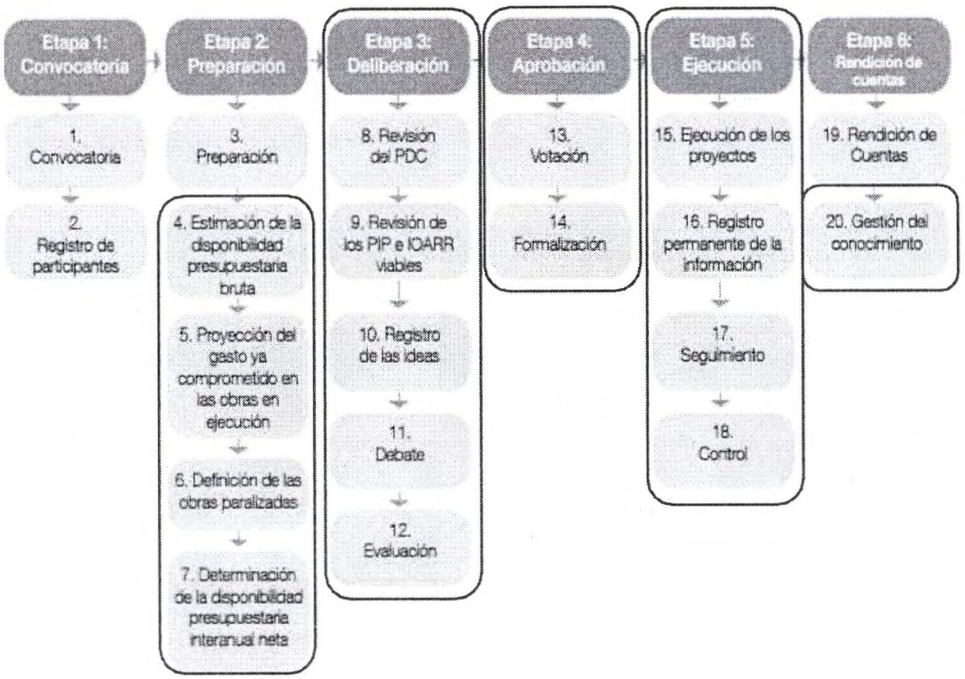
19. **Rendición de Cuentas:** comprende la presentación de los avances en la ejecución de cada una de las iniciativas priorizadas, de manera semestral, por parte del Gobierno Regional o Local y aprovechando las audiencias públicas legalmente establecidas para mayo y noviembre de cada año.
20. **Gestión del Conocimiento**: Comprende la administración del conocimiento y los aprendizajes organizacionales identificando buenas prácticas en el proceso de Presupuesto Participativo con la finalidad de retroalimentar el diseño e implementación del proceso que asegure resultados efectivos en la atención de las necesidades de la población del ámbito territorial.

CUADRO COMPARATIVO LEY VIGENTE, PROYECTO DE LEY

Objeto de la Ley 28056 La presente iniciativa legislativa tiene por objeto aprobar una nueva Ley Marco del Presupuesto Participativo, con el objeto de optimizar el proceso de presupuesto participativo y mejorar la eficiencia en la asignación, ejecución y control de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades de la población.	**Objeto de la Ley** La Ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión.
Principios rectores **Participación. -** La Ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión.	**Principios rectores** **1.Participación. -** Los gobiernos regionales y gobiernos locales garantizan el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados; así como, en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. Los gobiernos regionales y gobiernos locales, facilitan el acceso presencial y/o virtual de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Alcances del proceso de programación participativa del presupuesto La sociedad civil toma parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales con énfasis en los gastos de inversión, de acuerdo a las Directivas y Lineamientos que para estos fines emitirá la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Estos presupuestos se sustentan en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidas en los planes de desarrollo concertados a nivel regional y local.	**Alcances del proceso de programación participativa del presupuesto** La sociedad civil toma parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales, en los gastos de inversión, de acuerdo con las directivas y lineamientos que para estos fines emitirá la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. En ningún caso, las directivas, lineamientos o instructivos pueden restringir la participación de la sociedad civil en la priorización y programación del gasto del presupuesto participativo. Estos presupuestos se sustentan en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidos en los planes de desarrollo concertados a nivel regional, provincial y distrital.

PROPUESTA DE ETAPAS Y FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



FUENTE: Shack, N. & Porras, H. (2023). Principales desafíos del Presupuesto Participativo en el Perú a los 20 años de la Ley N° 28056.

RESPECTO DEL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La participación en los procesos del Presupuesto Participativo permite que *"las y los ciudadanos involucrados descubran y comprendan que la democracia va más allá de la simple elección de sus autoridades y que el desarrollo en sus diversas dimensiones es responsabilidad de todos y no sólo de las autoridades."*

La elaboración del presupuesto participativo constituye un proceso abierto que recoge la opinión de la comunidad para, en torno a ella, definir las prioridades de desarrollo, decidir los proyectos que se consideran convenientes, así como también para ejercer un control social sobre la aplicación de los recursos financieros asignados por el tesoro público.

La participación de la ciudadanía en el presupuesto participativo constituye también una forma de toma de conciencia sobre el ejercicio de un derecho autónomo y relativamente nuevo en el país, expresándose de manera concreta la corresponsabilidad ciudadana en las tareas del desarrollo.[11]

Es a partir de la opinión de la comunidad sobre la prioridad de los proyectos de inversión, que los gobiernos locales y regionales deben elaborar sus presupuestos de inversión y los someten a la aprobación correspondiente. El objeto es asegurar la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, que se desarrolle en concordancia con los planes concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Durante los años de vigencia de la norma, se ha advertido que el porcentaje de vecinos que participan activamente en los asuntos locales ha sido siempre bajo. Sólo en los primeros años de vigencia de la Ley del Presupuesto se observó una reducción del 22.25% en la inscripción de las organizaciones de la sociedad civil para las elecciones al Consejo de Coordinación Regional llevadas a cabo en el 2007 en comparación con el 2003.[12]

Ello indicaría que, las municipalidades no estarían haciendo esfuerzos consistentes para convocar a la mayor cantidad de vecinos y organizaciones para el proceso del presupuesto participativo, lo que a la larga afecta la intencionalidad del presupuesto participativo como espacio de empoderamiento ciudadano.

Para que el proceso participativo cumpla con la finalidad de incluir a la sociedad en su formulación es necesario asumir la participación como una fortaleza viabilizando los derechos de diferentes grupos de ciudadanos, y elevando la exigencia para los gobiernos locales y regionales de promover y elevar los niveles de la participación.

Si bien, la modificación propuesta reafirma un extremo que ya se encuentra normado, esto es, que las comunidades campesinas y nativas forman parte de los gobiernos locales y regionales, se busca visibilizar a estos grupos de la sociedad y a la vez enfatizar su inclusión con fines de promover su participación.

---

[11] PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: AGENDA PENDIENTE LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/_20__Presupuesto_Particpativo____Agenda_Pendiente.pdf

[12] Descosur, Boletín N° 27, Arequipa 2010_ 13-15

Asimismo, es concordante con el literal b) del artículo 11-A de la Ley N° 27867, sobre la representación de la sociedad civil en el Consejo de Coordinación Regional; y el artículo 98 de la Ley N° 27972, sobre la composición del Consejo de Coordinación Local Provincial.

Por otro lado, se hace necesario que en la legislación vigente se refuerce la inclusión de sectores vulnerables de la población, cuyos intereses, si bien ya se encuentran regulados en la normativa de gobiernos regionales y locales, contribuirán con el objetivo de *"consolidar las democracias a la vez que reducir los desequilibrios e inequidades, que son retos medulares para los gobiernos y las políticas públicas desempeñan un rol clave para tal fin".*[13]

En ese sentido, la modificación propuesta, es concordante con el numeral 6.1 del artículo 73, numerales 2.1 y 2.3 del artículo 84 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, referidos a las competencias de las municipalidades respecto a las acciones de lucha contra la pobreza e igualdad de oportunidades. También es concordante con el numeral 4 (principio de inclusión) del artículo 8, literales b) y e) del artículo 60 (funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades) de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

RESPECTO DEL CARÁCTER VINCULANTE DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS EN EL MARCO DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los acuerdos que forman parte del presupuesto participativo, se adoptan sobre la base de la validación del Plan de Desarrollo que Concertado, conforme al numeral 2 del artículo 5 y artículo 8 de la Ley 28056; el cual, además, está alineado a los planes sectoriales y nacionales, conforme al literal d) del artículo 2 del Reglamento de la Ley 28056.

Asimismo, el artículo 7 de la Ley N° 28056 establece que los estos acuerdos deben **sustentarse** para su inclusión en el presupuesto institucional; en el mismo sentido el artículo 8 del reglamento establece que la fase de concertación del presupuesto participativo comprende la identificación y priorización de problemas, evaluación técnica de proyectos y su priorización

Sin embargo, a pesar de las exigencias planteadas para la adopción de acuerdos en el marco del proceso del Presupuesto Participativo, la ley marco vigente, no establece el carácter vinculante de los acuerdos adoptados, tampoco prevé sanciones al incumplimiento de los acuerdos resultantes; incumplimiento que en el largo plazo genera desconfianza en la sociedad civil, especialmente entre las organizaciones que se involucran, así como en los comités de vigilancia que tienen la responsabilidad de fiscalizar el proceso y la gestión de los gobiernos regionales y locales.

Es decir, esta normativa permite advertir que los acuerdos tendrán un sustento técnico previo que permita su viabilidad y, por tanto, el valor agregado de vinculatoriedad en la fase de concertación del presupuesto participativo, cuya única limitante sería la disponibilidad presupuestal.

[13] El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/1/LCI3123_es.pdf

Por ello, es fundamental que los acuerdos adoptados por consenso en el marco del presupuesto participativo tengan carácter vinculante y que se establezcan sanciones a su incumplimiento o desconocimiento. Ello, pues en la medida que su participación en el presupuesto se vea reflejado en *"mejoras en sus condiciones de vida, entonces la herramienta tendrá un valor tanto para fomentar la capacidad de agencia como para producir ampliaciones en otras capacidades"*. Si la herramienta solo se queda en el espacio de las propuestas sin llegar a realmente concretarse, su potencial transformador tendrá un alcance limitado, y con el tiempo el mecanismo corre el riesgo de perder validez y credibilidad.[14]

RESPECTO DE LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA

Otra de las propuestas, está referida a la creación de la Plataforma Anticorrupción que sirva de instancia de diálogo entre las entidades afines al control; con el objetivo de concertar acciones que fortalezcan la coordinación de los sistemas de administración financiera y de control, adoptando medidas conjuntas que contribuyan al fortalecimiento de la función de control.

Esta propuesta se formula en concordancia con el literal d) del artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 28056, sobre el objetivo del presupuesto participativo a fin de reforzar el seguimiento, control, vigilancia y rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto, orientada a mejorar la efectividad de la acción del Estado hacia el logro de resultados. Igualmente, se vincula con el numeral 6 del artículo 113 de la Ley N° 27972, sobre el ejercicio del derecho de participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal.

Asimismo, el numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley N° 27972, así como el literal d) del artículo 60 de la Ley N° 27867, sobre la promoción de la participación ciudadana en la vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en sus diversas modalidades.

Se plantea que la Plataforma Anticorrupción tenga un nivel superior a los Comités de Vigilancia que existen actualmente en los distritos y las provincias; y que esté conformado por un representante del Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo.

Las funciones la Plataforma Anticorrupción están relacionadas con promover mejoras en las acciones de control gubernamental, y podrán incluir la atención de los temas que no hayan sido resueltos por los Comités de Vigilancia locales, así como temas referidos a las acciones para mejorar el cumplimiento y desempeño de los diferentes actores involucrados; el grado de implementación de las recomendaciones de las auditorias; y las necesidades de capacitación para facilitar la gestión y el control.

Para no afectar el presupuesto público, ni generar gastos al erario, cada entidad conformante del Comité designará a su representante y participará del mismo con cargo a sus propios recursos.

[14] La contribución de los Presupuestos Participativos a la conformación y el fortalecimiento de los agentes. https://www.redalyc.org/journal/676/67668438006/html/

RESPECTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Un aspecto fundamental de la confianza en las instituciones y en los procesos democráticos es la rendición de cuentas. De acuerdo con la normativa vigente sólo establece que los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera **periódica,** sin establecer cuál es esa periodicidad, quedando ese aspecto a libre decisión de las autoridades.

Para fortalecer la labor de vigilancia que realizan los comités, se plantea que dicha rendición sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad, se realice de manera **trimestral** ante las instancias del presupuesto participativo.

Además, se plantea que los gobiernos regionales y locales deban incluir obligatoriamente en la agenda de las audiencias públicas que realizan, al menos un punto sobre la rendición de cuentas de cada uno de los proyectos priorizados en el proceso de presupuesto participativo; ello con la finalidad de que no solamente se informe a los agentes participantes del presupuesto participativo, sino también a la comunidad en general.

La propuesta es concordante con el numeral 3 del artículo 8 de la Ley N° 27867, sobre el principio de gestión moderna y rendición de cuentas; así como el artículo 7 de la Ley N° 27972, sobre la rendición de cuentas en las audiencias públicas municipales. Asimismo, concordante con el artículo 7 de la Ley N° 27785, sobre el control interno y la responsabilidad del Titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo.

Es importante resaltar la contribución de procesos participativos como la determinación del presupuesto en la institucionalización de las audiencias y otros espacios de rendición de cuentas tanto a nivel regional como local, que contribuyen a la transparencia, al acercamiento de la sociedad civil a las instituciones públicas, y a una mayor confianza en el sistema democrático.

RESPECTO DEL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

El proceso de formulación y aprobación de los presupuestos participativos desde su implementación se han constituido en un proceso educativo que proporciona aprendizajes significativos para el ejercicio de una ciudadanía activa en la definición y gestión de las políticas públicas y por extensión a un aprendizaje de los valores democráticos.[15]

El presupuesto participativo forma parte de los procesos en los la gente siente que realmente participa en la toma de decisiones y en aquellos procesos que conforman una interrelación entre las instituciones y la ciudadanía formando espacios de construcción colectiva, de nueva institucionalidad en las relaciones sociedad civil - Estado que van más allá de proveer información, que permiten mayor transparencia política y abren la posibilidad a las personas de implicarse en la esfera pública.

[15] http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/93335.pdf

Sin embargo, estas metas que buscan alcanzarse con la creación de espacios donde la ciudadanía se involucre no podrán cumplir con sus objetivos si no se tiene una colectividad capacitada; ello hace vital que las entidades involucradas en el proceso, fortalezcan y contribuyan con la ampliación de los conocimientos de los agentes participantes en aspectos de la política, de la administración pública y de las finanzas. Además de brindarles conocimientos técnicos que contribuyan a que realicen la fiscalización de los recursos de manera más adecuada.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no ocasiona ningún gasto al Estado, pues busca fortalecer el mecanismo del presupuesto participativo para lograr una mejor y más eficiente asignación, ejecución y control de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades reales de la población.

El efecto positivo de la norma, se verá reflejado en los proyectos de inversión pública que se programarán y concluirán en beneficio de la ciudadanía.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El impacto de la presente iniciativa legislativa es la modificación de la ley Marco del Presupuesto Participativo, así como de su Reglamento, sin contravenir norma vigente alguna y estando enmarcado en los alcances de la Constitución Política del Perú.

IV. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en políticas de Estado fijadas en dos de los cuatro objetivos del Acuerdo Nacional, siendo estas políticas las siguientes:

I. Democracia y Estado de Derecho

Política 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho
Política 2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos

II. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente
Política 26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas