



LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY N° 28056, LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, PARA PROMOVER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA ELECCIÓN POPULAR.

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la Congresista de la República **María Antonieta Agüero Gutiérrez**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY N° 28056, LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, PARA PROMOVER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA ELECCIÓN POPULAR.

Artículo Único. Modificación del artículo 5° de la Ley N° 28056, Ley Marco Del Presupuesto Participativo.

Se modifica el segundo párrafo del artículo 5° de la Ley N° 28056, Ley Marco Del Presupuesto Participativo, en los siguientes términos:

"Artículo 5.- 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. **Asimismo, para garantizar una democracia participativa directa, se establecerá un mecanismo mediante el cual la selección de proyectos de inversión pública se llevará a cabo a través del ejercicio del voto popular. Esto permitirá consultar a la sociedad civil y**



que esta elija directamente las prioridades de inversión más relevantes para el desarrollo de sus localidades, de acuerdo con sus necesidades.

Estos presupuestos se sustentan en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidos en los planes de desarrollo concertados a nivel regional, provincial y distrital, considerando los requerimientos de los sectores sociales y productivos.

[...]

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, adecua el Reglamento a las modificaciones previstas en esta ley.

Lima, enero del 2025



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2025 18:51:03-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2025 18:41:41-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2025 11:08:19-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2025 18:00:30-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2025 18:54:03-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/02/2025 10:52:56-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2025 10:40:36-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA:

La participación ciudadana se define como el conjunto de sistemas y procedimientos que permiten a los ciudadanos, es decir, a toda la población, involucrarse en las decisiones públicas o influir en ellas. Este proceso busca garantizar que las decisiones reflejen los intereses de los individuos y del colectivo social. Sin embargo, en muchos contextos, la realidad es muy diferente. Los procesos de selección de proyectos son a menudo percibidos como actos simbólicos, donde las decisiones parecen estar predeterminadas por acuerdos entre funcionarios y grupos de interés específicos. Esta dinámica excluye notablemente la voz y opinión de la ciudadanía, lo cual socava la legitimidad de los procesos democráticos y disminuye la efectividad de los proyectos, que no logran responder a las verdaderas necesidades y prioridades de la comunidad.

En el Perú, el desarrollo regional y local enfrenta un desafío crucial: la desconexión entre las necesidades de la población y la selección de proyectos de inversión pública. Frecuentemente, estas decisiones se toman sin una participación ciudadana adecuada, lo que resulta en inversiones que no abordan las prioridades reales de las comunidades. Esta falta de alineación genera desconfianza en las instituciones, un uso ineficiente de los recursos públicos y un impacto limitado en la mejora de la calidad de vida.

Uno de los factores más críticos es la deficiente participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. A menudo, los ciudadanos no son consultados ni se les permite expresar sus necesidades, lo que lleva a que se elijan proyectos basados en criterios que no reflejan las realidades locales, bien por falta de información o por corrupción. Además, los intereses políticos y la influencia de grupos de poder suelen guiar la selección de proyectos, priorizando beneficios para unos pocos sobre el bienestar social y perpetuando la desigualdad. Esta dinámica desanima aún más la participación ciudadana, creando un ciclo de desconfianza y apatía.

La desconexión entre los distintos niveles de gobierno también juega un papel importante. Las decisiones tomadas por el gobierno central a menudo no consideran las situaciones locales, especialmente en áreas rurales o marginales, donde la comunicación y la cooperación son escasas. La debilidad institucional, manifestada en la falta de capacidades técnicas y financieras de las autoridades locales, agrava la situación. Muchos gobiernos locales carecen de los recursos y conocimientos necesarios, lo que resulta en una implementación deficiente de proyectos.



Como consecuencia, la inadecuada selección de proyectos impacta negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos. La falta de atención a necesidades básicas como salud, educación e infraestructura frena el desarrollo social y económico, alimentando la frustración y la desconfianza hacia las instituciones, lo que a su vez inhibe la participación ciudadana en el futuro. Es fundamental abordar estas cuestiones para lograr un desarrollo más equitativo y sostenible que realmente responda a las necesidades de la población.

La participación de la sociedad civil en los asuntos públicos es un derecho fundamental, reconocido por diversos acuerdos internacionales y la Constitución Política del Perú, que garantiza a los ciudadanos la posibilidad de involucrarse en las decisiones que afectan su país. Es esencial que el Estado, como gestor de las políticas públicas, establezca regulaciones que no solo protejan, sino que también fomenten activamente esta participación.

Este enfoque se vuelve crucial ante la problemática de exclusión y falta de representatividad. La iniciativa busca transformar el paradigma actual hacia una participación ciudadana real en la gestión de recursos y planificación comunitaria, lo que empodera a los ciudadanos y promueve la transparencia y rendición de cuentas. Los mecanismos de participación ciudadana son fundamentales para fortalecer la democracia y facilitar un desarrollo responsable, especialmente en comunidades vulnerables.

A pesar de la implementación de varios programas y mecanismos de participación a niveles local, provincial y regional, su uso ha sido limitado, a menudo utilizado en beneficio de intereses particulares. Por ello, es necesario establecer un control más centralizado y efectivo en su funcionamiento. La participación ciudadana, entendida como la capacidad de los ciudadanos de influir en las decisiones públicas, debe ser vista como un complemento a la democracia liberal, apoyando procesos de concertación y vigilancia entre la sociedad y las autoridades.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) resalta la importancia de que los ciudadanos tengan un papel activo en la formulación e implementación de políticas públicas. A nivel nacional, se pueden utilizar mecanismos como referendos y consultas, mientras que a nivel local, la Ley de Gobiernos Regionales y la Ley de Municipalidades promueven la participación y la rendición de cuentas.

El Presupuesto Participativo se presenta como un mecanismo clave que garantiza la asignación equitativa de recursos y fomenta la relación entre el Estado y la sociedad civil, al obligar a gobiernos a incluir a los ciudadanos en la planificación presupuestaria. Para que la participación ciudadana sea efectiva, es crucial que los mecanismos legales existentes sean manejados de manera transparente y accesible, permitiendo así que los ciudadanos influyan en el gobierno a todos los niveles.



El análisis realizado por la Contraloría General de la República sobre los principales desafíos del presupuesto participativo en Perú, tras 20 años de la Ley N° 28056, revela que la participación ciudadana en este ámbito enfrenta múltiples obstáculos que limitan su efectividad. En primer lugar, a pesar de la existencia de mecanismos diseñados para fomentar la participación, la realidad muestra una implicación restringida de la ciudadanía, afectada por la desconfianza en las instituciones y la falta de información adecuada.

Además, muchas entidades públicas carecen de la capacitación necesaria para implementar el presupuesto participativo de manera efectiva, lo que repercute negativamente en la calidad de la planificación y ejecución de proyectos. La falta de transparencia en la gestión de recursos y la ausencia de mecanismos claros de rendición de cuentas son barreras que alimentan la desconfianza de la ciudadanía hacia el sistema. Por otro lado, se evidencia una desigualdad en la asignación de recursos, ya que las oportunidades de participación y los beneficios del presupuesto participativo no son equitativos, favoreciendo a ciertas comunidades y perpetuando desigualdades.

Finalmente, la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y diversas instituciones dificulta una gestión coherente y eficiente del presupuesto participativo, exacerbando aún más la situación. En cuanto a los principales desafíos, se identifican 18 puntos limitantes que subrayan las dificultades que enfrenta este mecanismo. Entre ellos, se destaca la falta de actualización normativa, que implica que las regulaciones vigentes no se ajustan a las realidades actuales, lo que reclama una revisión urgente. Asimismo, la insuficiencia de recursos financieros destinados a proyectos participativos limita notablemente su alcance y efectividad.

Adicionalmente, la escasez de capacidades técnicas resulta ser un problema relevante, ya que la falta de formación de los funcionarios responsables del manejo de estos presupuestos incide directamente en la calidad de la ejecución de los proyectos. La baja motivación ciudadana constituye otro factor crítico; el escepticismo y desinterés de la población hacia los procesos participativos dificultan su disposición a involucrarse. Asimismo, la mala comunicación se convierte en un obstáculo significativo, ya que la ausencia de información clara y accesible sobre el presupuesto participativo y sus mecanismos impide una adecuada participación ciudadana. Por último, la conflictividad social en algunas regiones genera un ambiente hostil que obstaculiza el desarrollo de un entorno propicio para la implementación del presupuesto participativo.



1.2 ANÁLISIS DE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE PROMOVER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA ELECCIÓN POPULAR.

a) NECESIDAD:

El proyecto de ley responde a un enfoque centrado en la democracia participativa directa. La inclusión de un mecanismo que permita la selección de proyectos de inversión pública a través del ejercicio del voto popular es un paso significativo hacia una gestión más inclusiva y transparente de los recursos públicos.

Este mecanismo no solo facilita la consulta a la sociedad civil, sino que también empodera a los ciudadanos al permitirles elegir directamente las prioridades de inversión que consideran más relevantes para el desarrollo de sus localidades. Al hacerlo, se asegura que las decisiones sobre las inversiones respondan a las verdaderas necesidades y aspiraciones de la comunidad, promoviendo un sentido de pertenencia y corresponsabilidad en la gestión pública.

La implementación de este enfoque participativo garantiza que el presupuesto no sea simplemente un ejercicio técnico, sino un proceso dinámico y orientado a las realidades locales, donde la voz de la ciudadanía se convierte en un factor determinante para el desarrollo sostenible y equitativo de las comunidades. Así, se fomenta una democracia más sólida y se fortalece la confianza entre la población y las instituciones encargadas de la gestión pública.

b) VIABILIDAD:

La viabilidad del proyecto de ley es altamente viable y representa una oportunidad para consolidar una democracia participativa más efectiva. Este enfoque no solo es factible desde el punto de vista logístico, sino que también responde a una creciente demanda social por mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

Es una medida viable y esencial para fortalecer la democracia local, ya que la legislación actual permite adaptaciones que promueven la participación ciudadana. En la era digital, se pueden emplear diversas plataformas tecnológicas para facilitar el voto inclusivo, alcanzando incluso a comunidades remotas, lo que puede complementarse con campañas de capacitación que informen y concienticen a la ciudadanía sobre el proceso de votación y su importancia. Este mecanismo no solo generará confianza entre la comunidad y sus representantes al permitir que los ciudadanos participen activamente en la definición de prioridades de inversión, sino que también propiciará un desarrollo más alineado con las necesidades locales, mejorando la infraestructura, los servicios y la cohesión social. En resumen, su implementación transformará la relación entre el gobierno y la ciudadanía,



promoviendo una gestión pública más democrática y centrada en los intereses de la población

c) OPORTUNIDAD:

El momento para la introducción de este proyecto representa una oportunidad significativa para fortalecer la democracia participativa directa en el ámbito local. Al permitir que la selección de proyectos de inversión pública se realice a través del voto popular, se garantiza que la sociedad civil tenga voz y voto en la definición de las prioridades de inversión más relevantes para el desarrollo de sus comunidades. Este enfoque reconduce la gestión pública hacia las verdaderas necesidades de la población, empoderando a los ciudadanos para que expresen sus opiniones y elijan las iniciativas que consideran más adecuadas para mejorar su calidad de vida. Además, fomenta una mayor transparencia y responsabilidad en la asignación de recursos, aliviando la brecha entre los gobiernos y sus comunidades y promoviendo un sentido de pertenencia y cooperación entre ambos. En resumen, esta modificación no solo fortalece la participación ciudadana, sino que también enriquece el proceso de toma de decisiones, haciendo que la gestión pública responda de manera más efectiva a las realidades y aspiraciones locales

II. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

La **Constitución Política del Perú**, específicamente en el numeral 17 del artículo 2 y en otros artículos relevantes (31, 197 y 199), establece un mandato claro para promover la participación ciudadana. Esta participación se concibe tanto en la formulación de políticas públicas como en la rendición de cuentas, lo que refuerza la importancia de la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública.

La **Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783)** y sus modificaciones destacan la obligación de los gobiernos regionales y locales de facilitar la participación ciudadana en la elaboración y debate de los planes de desarrollo y presupuestos. Esta ley enfatiza la importancia de un enfoque territorial que integre las perspectivas tanto del sector público como del privado, así como de organizaciones internacionales, en la planificación de los recursos.

La **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867)**: Establece que el Consejo Regional tiene la responsabilidad de aprobar el plan anual y el presupuesto participativo. También otorga al gobernador regional la atribución de proponer y ejecutar el presupuesto participativo, asegurando que haya espacios de participación ciudadana en la gestión regional.



Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972): Esta ley resalta la promoción del desarrollo económico local y establece mecanismos para que las autoridades y la población colaboren en los procesos de desarrollo comunitario, reconociendo el papel crucial de los presupuestos participativos municipales.

La **Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056)** establece un marco normativo para que los gobiernos regionales y locales implementen estrategias de participación ciudadana, definiendo prioridades de acciones o proyectos de inversión. El énfasis aquí está en la organización de la sociedad civil y el compromiso de los actores involucrados, asegurando que las decisiones reflejen necesidades y prioridades comunitarias.

El **Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo** (Decreto Supremo N° 142-2009-EF)* regula los detalles del proceso participativo, definiendo los agentes involucrados y las instancias de interacción. Este reglamento también permite la creación de disposiciones adicionales por parte de gobiernos locales y regionales, con el fin de adaptar y enriquecer el proceso participativo, facilitando la inclusión de ciudadanos no organizados.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Tabla 1.

Comparativo del artículo 5 de la Ley N° 28056, Ley Marco Del Presupuesto Participativo, en los siguientes términos:

Artículo original	Artículo modificado
Artículo 5.- Alcances del proceso de programación participativa del presupuesto	Artículo 5.- 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.	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, 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 Regional, en tanto 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

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. **Asimismo, para garantizar una democracia participativa directa, se establecerá un mecanismo mediante el cual la selección de proyectos de inversión pública se llevará a cabo a través del ejercicio del voto popular. Esto permitirá consultar a la sociedad civil y que esta elija directamente las prioridades de inversión más relevantes para el desarrollo de sus localidades, de acuerdo con sus necesidades.**

Estos presupuestos se sustentan en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidos en los planes de desarrollo 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 Regional, en tanto 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.

Fuente: Elaboración propia



El presente Proyecto de Ley no presenta defectos de inconstitucionalidad, además, se alinea con el marco normativo que regula la materia en cuestión.

Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056): Esta disposición establecerá procedimientos que facilitará de manera significativa la participación ciudadana activa. Al permitir que los ciudadanos elijan directamente las prioridades de inversión más relevantes para el desarrollo de sus localidades, se fomenta un sentido de pertenencia y responsabilidad en la comunidad. Los ciudadanos se convierten en actores clave en la identificación de necesidades y en la definición de proyectos, asegurando que los recursos se destinen a iniciativas que verdaderamente impacten su calidad de vida.

Además, este mecanismo de votación popular potencia la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar su opinión y de influir en las decisiones sobre el presupuesto, se reduce el riesgo de corrupción y se incrementa la confianza en las autoridades. La gestión de proyectos no solo se convierte en una tarea administrativa, sino en un esfuerzo colectivo donde la voz de la ciudadanía es fundamental.

Por último, la implementación de este mecanismo refleja un enfoque más equitativo en la asignación de recursos, ya que permite atender a las necesidades específicas de las comunidades según sus realidades particulares. Esto contribuye a un desarrollo más inclusivo y sostenible, donde cada localidad tiene la oportunidad de priorizar los proyectos que consideran más importantes para su progreso. Así, el proyecto está no solo garantiza un proceso de selección más democrático y transparente, sino que también empodera a la ciudadanía, fortaleciendo así la base de la democracia en el país.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta de ley no genera gastos adicionales para el presupuesto nacional, ya que los fondos asignados al presupuesto participativo se pueden utilizar para este fin. Su objetivo es asegurar una democracia participativa y directa mediante un mecanismo que permita a la sociedad civil seleccionar proyectos de inversión pública a través del voto popular. Así, se facilitará la consulta a los ciudadanos, quienes podrán definir directamente las prioridades de inversión más relevantes para el desarrollo de sus comunidades, atendiendo a sus necesidades específicas.



IV. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente normativa legislativa está relacionada con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguiente: **Política N° 27**, que se refiere a la (Regulación de la Descentralización y las Funciones en los Distintos Niveles de Gobierno). Esta conexión se establece porque el texto aborda la implementación de un mecanismo de votación popular, permitiendo a la sociedad civil elegir las prioridades de inversión pública. Esto constituye un aspecto fundamental de la descentralización y fomenta la participación activa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en sus comunidades.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto de ley coincide con la agenda legislativa 2024-2025, aprobada mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR. Su objetivo es promover la I. Democracia y Estado de Derecho, específicamente la Política de Estado N° 27, que se refiere a la regulación de la descentralización y las funciones en los distintos niveles de gobierno.