

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**“ANÁLISIS DE LOS FACTORES FACILITADORES Y/O RESTRICTORES DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES COMUNALES Y DE LA POBLACIÓN EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO QUE IMPLEMENTA EL GOBIERNO LOCAL DEL DISTRITO DE CHOTA, PROVINCIA DE CHOTA Y REGIÓN DE CAJAMARCA EN 2017 Y 2018”**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social que presenta:

*Carlos Magno Roncal Noriega*

Asesor:

*Raul Choque Larrauri*

Lima, 2022

## Resumen

La presente investigación se enmarca en el proceso de implementación del Presupuesto Participativo, principalmente, en la zona rural y, busca responder a la pregunta: ¿Qué factores son facilitadores y/o restrictores para que las organizaciones sociales comunales y la población del distrito de Chota valoren, planifiquen y participen en el Presupuesto Participativo que implementa el Gobierno Local de Chota, provincia de Chota, región de Cajamarca, en 2017 y 2018?

El abordaje de esta problemática se ha realizado a través del planteamiento de tres objetivos específicos: i) Identificar la valoración de las autoridades, líderes y población comunal sobre el Presupuesto Participativo, ii) Examinar si en la implementación del Presupuesto Participativo incorpora los intereses y necesidades de la población, y iii) Determinar si la implementación del Presupuesto Participativo facilita la participación de las organizaciones sociales comunales.

En el marco teórico se exponen conceptos respecto de la participación ciudadana, el espacio local y desarrollo humano y sustentable. La metodología utilizada es la cualitativa, que nos permita descubrir la percepción de los actores respecto del Presupuesto Participativo. Como forma de investigación se ha tomado el estudio de caso, porque nos enfoca en analizar la implementación como Política Pública en una experiencia concreta, y, por tanto, responde a una investigación aplicada.

La muestra ha sido significativa y de relevancia, considerando a los dirigentes de las organizaciones sociales como: rondas campesinas, Programa Vaso de Leche y pobladores, en igual número entre hombres y mujeres, además de los funcionarios del gobierno local encargados de la conducción del proceso del Presupuesto Participativo y, territorialmente, se ha considerado ocho caseríos del distrito. Como técnicas de investigación se han utilizado a las entrevistas semiestructuradas y el análisis documental.

Como conclusiones señalaremos que la población y autoridades reconocen en el Presupuesto Participativo un potente instrumento para el seguimiento de la inversión y la transparencia de la gestión municipal. La población tiene un limitado concepto del Presupuesto Participativo y lo asocia con las obras que la municipalidad determina realizar en su comunidad y no como mecanismo de toma de decisiones de sus prioridades. Los caseríos y centros poblados carecen de un Plan de Desarrollo Comunal Concertado que oriente su desarrollo al largo plazo y que les permita mejorar su calidad de participación y negociación respecto de las prioridades de la inversión. La normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones limita la dinámica que contempla el Presupuesto Participativo, por los procesos que son necesarios seguir para la inversión.

Se proponen para mejorar esta situación: un programa de capacitación en cada uno de los centros poblados y caseríos con material y lenguaje adecuados a la población; implementar un proceso de construcción de planes de desarrollo concertado comunal por cada caserío y centro poblado a largo plazo, alineado a la planificación distrital, provincial y regional; compatibilizar la normativa del Presupuesto Participativo con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; constituir a los centros poblados como la unidad de gestión territorial que agrupe a todos los caseríos del distrito.

Finalmente podemos mencionar que el proceso de implementación del Presupuesto Participativo en el distrito de Chota se implementa con dificultades y limitaciones de carácter político, social, presupuestal y normativo.



## Abstract

This research is part of the process of implementation of the Participatory Budget, mainly in rural areas, and seeks to answer the question: What factors are facilitators and/or restrictors for community social organizations and the population of the district of Chota to value, plan and participate in the Participatory Budget implemented by the Local Government of Chota, Chota province, Cajamarca region, in 2017 and 2018?

The approach to this problem has been made through the proposal of three specific objectives: i) Identify the valuation of authorities, leaders and communal population on the Participatory Budget, ii) Examine if the implementation of the Participatory Budget incorporates the interests and needs of the population, and iii) Determine if the implementation of the Participatory Budget facilitates the participation of communal social organizations.

The theoretical framework presents concepts regarding citizen participation, local spaces, human development and sustainable development. The methodology used is the qualitative one, which allows us to discover the perception of the actors regarding the Participative Budget, as a form of investigation the case study has been taken, because it focuses us in analyzing the implementation as Public Policy in a concrete experience and therefore, it responds to an applied investigation.

The sample has been significant and relevant, considering the leaders of social organizations such as: Rondas Campesinas, Programa Vaso de Leche and inhabitants, in equal numbers between men and women, in addition to local government officials in charge of conducting the Participatory Budget process, and territorially eight villages in the district have been considered. Semi-structured interviews and documentary analysis have been used as research techniques.

As conclusions we will point out that the population and authorities recognize in the Participatory Budget a powerful instrument for monitoring investment and transparent municipal management; the population has a limited concept of the Participatory Budget and associates it with the works that the municipality determines to carry out in its community and not as a decision-making mechanism of its priorities; The villages and populated centers lack a Concerted Communal Development Plan that guides their long-term development and allows them to improve their quality of participation and negotiation with respect to investment priorities; the regulations of the National System of Multi-Year Programming and Investment Management limit the dynamics contemplated in the Participatory Budget, due to the processes that are necessary to follow for investment.

In order to improve this situation, the following are proposed: a training program in each one of the Town Centers and hamlets with material and language appropriate to the population; to implement a process of construction of Communal Concerted Development Plans for each hamlet and Hamlet in the long term, aligned with the district, provincial and regional planning; to make the regulations of the Participative Budget compatible with the National System of Multi-annual Programming and Investment Management; to constitute the Town Centers as the unit of territorial management that groups all the hamlets of the district.

Finally we can mention that the process of implementation of the Participative Budget in the District of Chota is implemented with difficulties and limitations of a political, social, budgetary and normative nature.



**Mis agradecimientos a las organizaciones sociales de Chota, por su trabajo y lucha para salir de la pobreza, y a las rondas campesinas, esperanza de justicia y paz.**





**A Victoria, la hermana que, junto a mis padres y hermanos, fue la alfarera de mi vida. A mi esposa, hijo e hijas, el sentido de mis esfuerzos y logros.**

## ÍNDICE

Resumen	2
Agradecimientos	6
Dedicatoria	7
<b><u>CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN</u></b>	10
1.1. Planteamiento del problema	10
1.2. Justificación	12
1.3. Objetivos	13
<b><u>CAPÍTULO II: MARCO CONTEXTUAL</u></b>	14
2.1. Diagnóstico situacional	14
2.1.1. Aspectos demográficos	14
2.1.2. Aspectos productivos	20
2.1.3. Aspectos organizativos	21
2.2. Contexto normativo	22
2.3. Investigaciones relacionadas	31
<b><u>CAPÍTULO III: MARCO TEORICO</u></b>	38
3.1. Participación ciudadana	38
3.2. Desarrollo sustentable	39
3.3. Espacios locales	39
3.4. Desarrollo humano	42
<b><u>CAPÍTULO IV: DISEÑO METODOLÓGICO</u></b>	43
4.1. Metodología de investigación	43
4.2. Forma de investigación	43
4.3. Tipo de investigación	44
4.4. Universo, muestra, técnicas e instrumentos de recolección de datos	44
4.5. Variables, indicadores según preguntas específicas de investigación	46
<b><u>CAPÍTULO V: RESULTADOS</u></b>	47
5.1. Identificación de la valoración que tienen las autoridades, líderes y población comunal sobre el Presupuesto Participativo	47
5.2. Examinar si la implementación del Presupuesto Participativo incorpora los interés y necesidades de las organizaciones sociales comunales y de la población	53
5.3. Determinar si la implementación del Presupuesto Participativo es entendible e inclusivo para una adecuada participación de las autoridades, líderes y población comunal	70

<b><u>CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u></b>	75
Conclusiones	75
Recomendaciones	77
Propuesta de mejora para la implementación del Presupuesto Participativo	78
Bibliografía	80
Anexos	84

## **ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro N° 01: Población de Cajamarca censada y tasa de crecimiento periodo intercensal 2007 -2017	14
Cuadro N° 02: Población censada, por área urbana y rural, según provincia y distrito	15
Cuadro N° 03: Población censada, por sexo, según provincia y distrito	15
Cuadro N° 04: Población censada por grupos de edad, área, sexo y según provincia y distrito	17
Cuadro N° 05: Población censada analfabeta por grupo de edad, sexo y área a nivel departamental, provincia y distrito	19
Cuadro N° 06: Producción agrícola según principales productos, 2014 – 2016 nivel de la provincia de Chota	20
Cuadro N° 07: Rol de los actores del proceso del presupuesto participativo	27
Cuadro N° 08: Cronograma de la ejecución de actividades de las fases del Presupuesto Participativo	29
Cuadro N° 09: Comportamiento de las transferencias por canon y sobrecanon al PIA de la Municipalidad Distrital de Chota. Años 2016 -2017 y 2018	56
Cuadro N° 10: Centros poblados con su ordenanza de creación y caseríos que los conforman	64
Cuadro N° 11: Comités de caserío o centro poblado del programa vaso de leche de la municipalidad	66

# CAPÍTULO I

## INTRODUCCIÓN

### PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.1. Planteamiento de problema

La preocupación se centra en el presupuesto participativo, porque en los últimos años se ha constituido en una herramienta importante de participación, cuyo proceso busca formalizar mecanismos para que la sociedad civil tenga influencia sobre la asignación de los presupuestos locales y que contribuya al desarrollo local, o tenga control en la ejecución presupuestaria. (Banco Mundial: 2010). Consideramos, igual que Novoa, que el Presupuesto Participativo “no es un sistema finalizado, sino un proceso, una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de sus particularidades políticas y sociales, que puede tener avances y retrocesos, éxitos y fracasos”. (Novoa y otros: 2013)

Además, si consideramos –como sostiene Sánchez– que en el Perú, a diferencia de otros países de América Latina, como Chile, Argentina y Uruguay, es el que ha “regulado la implementación y los principales aspectos del diseño a través de leyes nacionales; en los otros tres países, los presupuestos participativos surgen como iniciativa de los gobiernos subnacionales, y, tal como sostiene Montesinos (2012), muy ligados a la voluntad del alcalde”, (Suárez: 2015); por esta razón, es muy rica en experiencias en la implementación del presupuesto participativo en nuestro país, por estar condicionada su implementación al cumplimiento de la normatividad para los gobiernos locales y regionales, incluso más allá de la voluntad de los gobiernos de turno. (Suárez: 2015).

Sin embargo, a pesar de que en nuestro país la implementación del presupuesto participativo comienza en 2004, y se cuenta con importantes logros alcanzados y que el propio Banco Mundial los menciona; el hecho de haber involucrado anualmente una participación aproximada de 150 000 representantes acreditados, y se estima que el 36% del gasto de inversión fue priorizado a través del presupuesto participativo; lo que todavía constituye tema de debate, especialmente, en lo que se refiere a la representatividad y legitimidad de la participación y la poca visión estratégica de la elaboración del presupuesto en los procesos participativos (BM:2010); además –tal como lo menciona Jaramillo– en la implementación del presupuesto participativo se encuentran deficiencias en el proceso, como en los diferentes actores que participan. (Jaramillo: 2013).

Esta situación se complica si tenemos en cuenta la realidad de la zona rural, donde existen organizaciones sociales comunales, cuya participación es importante para el desarrollo comunal; sin embargo, algunas investigaciones, como las efectuadas por el economista David del Castillo, demuestran que el presupuesto participativo tiene deficiencias que limitan su funcionamiento; puesto que en su elaboración solo participan los grupos de mejor nivel y con mayor grado de estudios alcanzados. En consecuencia, dan prioridad a las demandas que no benefician a la población más vulnerable, sino únicamente a unos cuantos grupos sociales (David del Castillo:2010): Por otro lado, tal como concluye Jaramillo, el proceso del presupuesto participativo puede arrojar resultados no equitativos, dado que para los pobres puede significar mayores costos de participación, y, de otro lado, las municipalidades tienen limitadas capacidades, tanto técnicas como presupuestarias, para que puedan atender los requerimientos de inversión, y, en este sentido, los alcaldes pueden estar desmotivados para poder respaldar el presupuesto participativo. (Jaramillo: 2013). Si a esta coyuntura le sumamos, como señala Sánchez: “Una problemática que debilita el poder ciudadano, que tiene que ver con lo engorroso y problemático de las instrucciones emitidas por el MEF, lo cual hace que muchos proyectos que fueron aprobados nunca lleguen a ejecutarse”. (Suárez: 2015).

Por ello, es oportuno preguntarnos qué está pasando en la implementación del presupuesto participativo, cómo se ha implementado este proceso en el distrito de Chota en los años 2017 y 2018. Quisiéramos averiguar qué piensan las autoridades comunales, los líderes de las organizaciones sociales comunales y la población comunal, acerca de la utilidad del presupuesto participativo en la resolución de su problemática.

Se plantea la pregunta general de investigación: ¿Qué factores son facilitadores y/o restrictivos para que las organizaciones sociales comunales y la población del distrito de Chota valoren, planifiquen y participen en el presupuesto participativo que implementa el Gobierno Local de Chota, provincia de Chota, región Cajamarca, en 2017 y 2018?

Y las preguntas específicas que permitirán el análisis profundo, son:

- ¿Cuál es la valoración del presupuesto participativo que tienen las autoridades y líderes de las organizaciones sociales comunales?
- ¿Las organizaciones sociales comunales ven reflejados sus intereses en el presupuesto participativo?
- ¿El proceso de implementación del presupuesto participativo para la adecuada participación es entendible e inclusivo?

## 1.2. Justificación

Nuestra investigación se relaciona directamente con dos retos de la investigación para el desarrollo: i) Democracia y ciudadanía, porque el presupuesto participativo está dirigido a posibilitar la participación de la población organizada en la toma de decisiones de manera concertada con los gobiernos locales y regionales, para que se obtengan resultados eficaces y eficientes y ii). Desarrollo endógeno territorial, porque la inversión de los recursos de Estado en la producción de bienes y servicios debe responder a la incentivación del desarrollo económico local, a fin de generar las condiciones que incentiven, a su vez, las iniciativas económicas que permitan elevar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población.

Además contribuirá al logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible que ha sido definido por el PNUD como “un imperativo en nuestros días de impulsar el desarrollo sostenible. Una visión para lo que esto significa está descrita en la nueva agenda para el desarrollo sostenible, que apunta a acabar con la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar de todas las personas, además de proteger el medio ambiente para 2030”, (PUND: 2019); al objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

El presupuesto participativo dentro del campo de la gerencia social es importante como instrumento que acerca a la población en la toma de decisiones respecto a la orientación y prioridades de la inversión para desarrollo de la comunidad y por ende en la búsqueda del bienestar de la población. Sin embargo, la participación de la población está acompañada de diferentes percepciones que conducen a comportamientos y actitudes frente a la política a implementar y que va a determinar las características de su participación y el logro de los resultados.

Considerando lo manifestado, esta investigación que se desarrolla como estudio de caso, centrada en analizar la implementación de dicha política pública a nivel del Gobierno Local Distrital y además de identificar los factores que limitan la participación de los actores sociales rurales en el Presupuesto Participativo, para hacer recomendaciones que contribuyan a su mejor implementación de acuerdo a la realidad del distrito y mejorar este espacio de concertación para el desarrollo comunal estratégico, fortalecimiento a la institucionalidad y la transparencia en el uso de los recursos.

Además, luego de la realización de la investigación aportaremos al gobierno local con mecanismos más adecuados para el recojo de las necesidades e intereses de la población, para el diseño de la capacitación a los miembros de las organizaciones campesinas en planificación y gestión organizacional, de estrategias de información con frecuencia de canales y medios de comunicación que lleguen las rendiciones de cuentas a las organizaciones.

En cuanto a las organizaciones sociales comunales aportaremos con instrumentos de información y seguimiento del cumplimiento de lo planificado, diseñar procesos de planificación para mejorar sus conocimientos y capacidades que les permita hacer planificación, gestión organizacional, participación y posibilitar cambios de actitudes que favorezcan el desarrollo comunal desde un enfoque holístico y estratégico.

### **1.3. Objetivos**

#### **Objetivo general**

Identificar los factores facilitadores y/o restrictivos que están impidiendo que las organizaciones sociales comunales y la población del distrito de Chota, provincia de Chota y región Cajamarca, valoren, planifiquen y participen en el presupuesto participativo que implementa el Gobierno Local del distrito de Chota, provincia de Chota, región Cajamarca.

#### **Objetivos específicos**

- Identificar cuál es la valoración que tienen las autoridades, líderes y población comunal sobre el presupuesto participativo.
- Examinar si la implementación del presupuesto participativo incorpora los intereses y necesidades de las organizaciones sociales comunales y de la población.
- Determinar si la implementación del presupuesto participativo facilita la participación de las organizaciones sociales comunales.

## CAPÍTULO II MARCO CONTEXTUAL

### 2.1. Diagnóstico situacional

La provincia de Chota es una de las trece provincias del departamento de Cajamarca y a su vez esta está constituido por 19 distritos: Chota, Anguía, Chadín, Chiguirip, Chimbán, Cochabamba, Conchán, Huambos, Lajas, Llama, Miracosta, Paccha, Pión, Querocoto, San Juan de Licupís, Tacabamba, Tocmoche, Choropampa y Chalamarca.

La investigación tendrá como ámbito de estudio al distrito de Chota, actual capital de la provincia del mismo nombre y ubicada a la parte central de la región de Cajamarca, con una altitud de 2 387 msnm y con una superficie de 3,725.1 Km<sup>2</sup>, ocupando el 11.41% del departamento de Cajamarca.

#### 2.1.1. Aspectos Demográficos

De acuerdo a los resultados del censo 2017, la población censada en Cajamarca es de 1 341 012 habitantes. Teniendo que para el periodo intercensal 2007 – 2017, se observa que la tasa de crecimiento promedio anual para el departamento es negativo (-0,3%); sin embargo, a nivel de la provincia de Cajamarca, esta tasa es mayor con un aumento del 10,2%, creciendo un ritmo promedio anual de 1,0%; diferente al caso de la provincia de Chota, cuya tasa es de decrecimiento en -1,1% promedio anual (INEI: 2018), como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 01: POBLACIÓN DE CAJAMARCA CENSADA Y TASA DE  
CRECIMIENTO PERIODO INTERCENSAL 2007 – 2017**

Provincia	2007		2017		Variación intercensal 2007-2017		Tasa de crecimiento promedio anual
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
TOTAL	1 387 809	100,0	1 341 012	100,0	-46 797	-3,4	-0,3
Cajamarca	316 152	22,8	348 433	26,0	32 281	10,2	1,0
Chota	160 447	11,6	142 984	10,7	-17 463	-10,9	-1,1

Elaboración Propia

FUENTE: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda. 2007 y 2017.

En cuanto a la distribución poblacional de los resultados del censo 2017, en el departamento de Cajamarca revelan que el 35,42% de la población pertenece al área urbana y el 64.58% corresponde al área rural, mientras que para la provincia de la población total el 21.27% corresponde al área urbana y el 78,73% al área rural; y, en

relación al distrito de Chota corresponde el 46,90% al área urbana y el 53,10% al área rural (INEI: 2018). Por tanto, podemos concluir que en Cajamarca y en Chota predomina la población rural, como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 02: POBLACIÓN CENSADA, POR ÁREA URBANA Y RURAL, SEGÚN PROVINCIA Y DISTRITO.**

Provincia, Distrito	TOTAL		URBANA		RURAL	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Departamento de Cajamarca	1 341 012	100,0	475 068	35,4	865 944	64,6
Provincia de Chota	142 984	100,0	30 413	21,2	112 571	78,7
Distrito de Chota	47 279	100,0	22 159	46,9	25 120	53,1

Elaboración Propia

FUENTE: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 2017.

Considerando a la población según el sexo de acuerdo a los resultados del censo 2017, se tiene que para Cajamarca el 49,0% corresponde a los hombres y el 51,0% para las mujeres; en la provincia de Chota el 47,71% son hombres y el 52,29% mujeres y, similar situación se presenta para el distrito de Chota, que corresponde 46,16% para los hombres y el 53,84% para las mujeres (INEI: 2018) ; por lo que se concluye que la población de las mujeres es mayoritaria en el territorio, además, para el distrito de Chota el porcentaje es más alto de las mujeres en relación a la provincia y al departamento; como se aprecia en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 03: POBLACIÓN CENSADA, POR SEXO, SEGÚN PROVINCIA Y DISTRITO.**

Provincia, Distrito	TOTAL		Hombres		Mujeres	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Departamento de Cajamarca	1 341 012	100,0	657 634	49,0	683 378	51,0
Provincia de Chota	142 984	100,0	68 227	47,7	74 757	52,3
Distrito de Chota	47 279	100,0	21 826	46,2	22 159	53,8

Elaboración Propia

FUENTE: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 2017.

La población de Cajamarca, teniendo en cuenta la distribución por edades, se puede apreciar que el grupo de 1 a 14 años concentra el mayor porcentaje con 29,5% del total de la población departamental, seguido por el grupo de 40 a 64 años con 24,0% de la población, luego el grupo de 15 a 19 años con 14,8%, muy cercano el grupo de 20 a 29 años con 14,5%, y por último, en menor porcentaje a los de 65 años a más con el 8,7%.(INEI: 2018). De la población total urbana, el grupo de 1 a 14 años tiene

el 26,8%, seguido por el grupo de 40 a 64 años con el 24,0%, los grupos de 20 a 29 años y de 30 a 39 años con 17,7% y 15,9%, y, por último los grupos de 65 años a más con el de 15 a 19 años con el 7,0% y 8,6% respectivamente; similar situación se presenta para el caso rural, el grupo de 1 a 14 años predomina con el 31%, el grupo de 40 a 64 años con 24,0%, el de 30 a 39 años con el 13,8%, el de 20 a 29 años con 13,2%, finalmente los grupos de 65 años a más con 9,7% y de 15 a 19 años con el 8,3%. Con relación al sexo, del total de la población de mujeres y hombres, el grupo de edad de 1 a 14 años es el predominante con 28,5% de mujeres y 30,5% de hombres, seguido por el grupo de 40 a 64 años con el 24,3% de las mujeres y 23,8% de hombres, mientras que el grupo de 20 a 29 años las mujeres representan el 15,2% y los hombres el 14,3% con similar situación con el grupo de 30 a 39 años donde las mujeres representan el 14,8% y los hombres el 14,2%; luego, tenemos a los grupos de 15 a 19 años y a los de 65 años a más, que reflejan similares características, por un lado las mujeres representan el 8,1% y 8,9%, y los hombres el 8,7% y 8,5% respectivamente. (INEI: 2018).

En la provincia de Chota, del total de la población el grupo entre 1 a 14 años es mayoritario con el 28,3%, seguido por el de 40 a 64 años con 26,0%, el grupo de 30 a 39 años con el 13,8%, el de 20 a 29 años con 12,6%, el de 65 años a más con el 10,9% y finalmente el de 15 a 19 años con el 8,4%. En relación a lo urbano del total de la población en esta área el grupo mayoritario es el de 40 a 64 años con el 26,1%, muy cerca el de 1 a 14 años con el 26,6%, continuando con el de 20 a 29 años con 16,4%, de 30 a 39 años con 15,0%, de 15 a 19 años con 8,9% y, por último el de 65 a más años con el 7,8%; en el aspecto rural tenemos que el grupo de 1 a 14 años representa el 29,0%, mientras que el de 40 a 64 años 26,0%, del de 30 a 39 años el 13,5%, el de 20 a 29 años el 11,5%, el de 65 años a más el 11,7% y por último el de 14 a 19 años el 8,3%. La composición poblacional según el sexo tenemos que del total de las mujeres predomina el grupo de 1 a 14 años con el 26,9%, continuando con el de 40 a 64 años 26,5%, el de 30 a 39 años con el 14,4%, el de 20 a 29 años con el 13,1%, el de 65 años a más con el 11,2% y por última el de 14 a 19 años con el 8,0%; mientras que del total de hombres es el predominante el grupo de 1 a 14 años con el 29,8%, seguido por el de 40 a 64 años con el 25,5%, el de 30 a 39 años con 13,2%, el de 20 a 29 años con 12,0%, el de 65 años a más con el 10,5% y finalmente el de 14 a 19 años con 9,0%.(INEI: 2018).

En el distrito de Chota, por ser el ámbito de estudio y según los datos del censo 2017, la población presenta características que pueden ser agrupados en tres bloques: el primero conformado por los grupos entre los 1 a 14 años y 40 a 64 años, porque representan el 25,6% y 25,7% del total de la población, el 25,3% y el 25,5% de la

población urbana, el 27,5% y el 25,8% de la población rural, el 28,8% y 24,8% de la población de hombres y, el 24,5% y 26,4% de la población de mujeres, respectivamente; el segundo, conformado por los grupos entre 20 a 29 años y de 30 a 39 años que representan el 15,1% y 14,6% de la población total, el 17,8% y 15,7% de la población urbana, el 12,7% y 13,7% de la población rural, el 14,6% y 14,0% de los hombres y, el 15,5% y 15,2% de las mujeres respectivamente; y, el tercero conformado por los grupos entre 14 a 19 años y el de 65 años a más, porque representan el 8,6% y 9,6% de la población total, el 9,1% y 6,7% de la población urbana, el 8,2% y 12,1% de la población rural, el 9,0% y 8,8% de los hombres y el 9,0% y 10,2% de las mujeres, respectivamente. (INEI: 2018). Por tanto, por los intereses de la presente investigación el grupo de edad entre 40 a 64 años es el que tiene mucha importancia por los altos porcentajes que representa, seguido por el segundo bloque conformado por el grupo de edad entre los 20 a 39 años, y también por los de 65 años a más; y, finalmente se prescinde de los grupos de 1 a 14 años porque son menores de edad y carecen de capacidad en la toma de decisiones y de 15 a 19 años, porque además de estar incluidos menores de edad, el porcentaje de representación es bajo, conjuntamente con el grupo de 65 años a más. Como se aprecia en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 04: POBLACIÓN CENSADA POR GRUPOS DE EDAD, ÁREA, SEXO Y SEGÚN PROVINCIA Y DISTRITO**

Provincia, Distrito, Sexo/área urbana y rural	Total	Grupos de Edad											
		1 a 14 años		15 a 19 años		20 a 29 años		30 a 39 años		40 a 64 años		65 a más años	
		Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
<b>Cajamarca</b>	<b>1 341 012</b>	<b>396 028</b>	<b>29,5</b>	<b>112 808</b>	<b>8,4</b>	<b>198 314</b>	<b>14,8</b>	<b>194 771</b>	<b>14,5</b>	<b>322 372</b>	<b>24,0</b>	<b>116 719</b>	<b>8,7</b>
Hombres	657 634	200 514	30,5	57 159	8,7	94 156	14,3	93 685	14,2	156 511	23,8	55 609	8,5
Mujeres	683 378	195 514	28,6	55 649	8,1	104 158	15,2	101 086	14,8	165 861	24,3	61 110	8,9
Urbana	475 068	127 376	26,8	40 689	8,6	84 225	17,7	75 601	15,9	114 155	24,0	33 022	7,0
Hombres	228 871	64 401	28,1	19 764	8,6	39 745	17,4	35 373	15,5	54 150	23,7	15 438	6,7
Mujeres	246 197	62 975	25,6	20 925	8,5	44 480	18,1	40 228	16,3	60 005	24,4	17 584	7,1
Rural	865 944	268 652	31,0	72 119	8,3	114 089	13,2	119 170	13,8	208 217	24,0	83 697	9,7
Hombres	428 763	136 113	31,7	37 395	8,7	54 411	12,7	58 312	13,6	102 361	23,9	40 171	9,4
Mujeres	437 181	132 539	30,3	34 724	7,9	59 678	13,7	60 858	13,9	105 856	24,2	43 526	10,0
<b>Prov. Chota</b>	<b>1 429 84</b>	<b>40 434</b>	<b>28,3</b>	<b>12 077</b>	<b>8,4</b>	<b>17 964</b>	<b>12,6</b>	<b>19 736</b>	<b>13,8</b>	<b>37 215</b>	<b>26,0</b>	<b>15 558</b>	<b>10,9</b>
Hombres	68 227	20 353	29,8	6 127	9,0	8 167	12,0	8 996	13,2	17 396	25,5	7 188	10,5
Mujeres	74 757	20 081	26,9	5 950	8,0	9 797	13,1	10 740	14,4	19 819	26,5	8 370	11,2
Urbana	30 413	7 787	25,6	2 717	8,9	4 999	16,4	4 577	15,0	7 949	26,1	2 384	7,8
Hombres	14 441	3 882	26,9	1 278	8,8	2 225	15,4	2 094	14,5	3 826	26,5	1 136	7,9
Mujeres	15 972	3 905	24,4	1 439	9,0	2 774	17,4	2 483	15,5	4 123	25,8	1 248	7,8
Rural	112 571	32 647	29,0	9 360	8,3	12 965	11,5	15 159	13,5	29 266	26,0	13 174	11,7
Hombres	53 786	16 471	30,6	4 849	9,0	5 942	11,0	6 902	12,8	13 570	25,2	6 052	11,3

Mujeres	58 785	16 176	27,5	4 511	7,7	7 023	11,9	8 257	14,0	15 696	26,7	7 122	12,1
<b>Distrito Chota</b>	<b>47 279</b>	<b>12 510</b>	<b>26,5</b>	<b>4 065</b>	<b>8,6</b>	<b>7 143</b>	<b>15,1</b>	<b>6 912</b>	<b>14,6</b>	<b>12 133</b>	<b>25,7</b>	<b>4 516</b>	<b>9,6</b>
Hombres	21 826	6 281	28,8	1 974	9,0	3 191	14,6	3 055	14,0	5 411	24,8	1 914	8,8
Mujeres	25 453	6 229	24,5	2 091	8,2	3 952	15,5	3 857	15,2	6 722	26,4	2 602	10,2
Urbana	22 159	5 609	25,3	2 006	9,1	3 945	17,8	3 476	15,7	5 646	25,5	1 477	6,7
Hombres	10 500	2 797	26,6	932	8,9	1 779	16,9	1 597	15,2	2 709	25,8	686	6,5
Mujeres	11 659	2 812	24,1	1 074	9,2	2 166	18,6	1 879	16,1	2 937	25,2	791	6,8
Rural	25 120	6 901	27,5	2 059	8,2	3 198	12,7	3 436	13,7	6 487	25,8	3 039	12,1
Hombres	11 326	3 484	30,8	1 042	9,2	1 412	12,5	1 458	12,9	2 702	23,9	1 228	10,8
Mujeres	13 794	3 417	24,8	1 017	7,4	1 786	12,9	1 978	14,3	3 785	27,4	1 811	13,1

Elaboración Propia

FUENTE: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 2017.

Con relación al analfabetismo, “los resultados del censo 2017, en el departamento de Cajamarca existen 139 mil 555 personas de 15 y más años de edad que declararon no saber leer ni escribir, es decir, el 14,8% de la población es analfabeta. Según sexo, la tasa de analfabetismo en el censo 2017 indica que existe un mayor número de mujeres analfabetas (21,3%) que hombres analfabetos (7,8%). Por área de residencia, existe mayor porcentaje de analfabetismo en el área rural (19,6%) que en el área urbana (6,5%) e incluso este porcentaje es mayor al promedio departamental (14,8%)”. (INEI: 2018).

Para el caso de la provincia de Chota, según los resultados del censo 2017 se tiene que 20 mil 363 personas de 15 y más años de edad se encuentran en la situación de no saber leer ni escribir, es decir que el 19,9% es analfabeta. Según el sexo, la tasa de analfabetismo indica que existe mayor número de mujeres analfabetas (28,6%) que hombres analfabetos (9,9%). Por área de residencia, existe mayor porcentaje de analfabetismo en el área rural (23,1) que en el área urbana (8,3). (INEI: 2018).

La situación del distrito de Chota, según los resultados del censo 2017 encontramos que 6 mil 381 personas de 15 y más años de edad no saben leer ni escribir, que representa el 18,4% como analfabeta, porcentaje que es mayor al promedio departamental. Según el lugar de procedencia el área rural concentra el mayor porcentaje de analfabetismo, con un 28,5% frente a la urbana con 7,1%. Según el sexo, encontramos que las mujeres ostentan el mayor porcentaje de analfabetismo con el 27,3% frente a los hombres con un 7,3%. (INEI: 2018). Como se puede apreciar en el distrito de Chota, el analfabetismo golpea con mayor fuerza a la población asentada en la zona rural y especialmente a la mujer.

Esta situación es aún más preocupante si, además, el analfabetismo mayoritariamente está en la zona rural y en la mujer, lo es más si consideramos en el análisis teniendo

en cuenta los grupos de edad, ya que, el grupo de mujeres entre 40 a 64 años que viven en la zona rural, el 49% es analfabeta, muy por encima del promedio provincial y departamental, seguido por el grupo de 65 años a más que tienen el 40,1% de analfabetismo. Sin embargo, es alentador saber que los porcentajes de analfabetismo de la mujer rural en los grupos de edad entre 15 a 19 años es 0,6%, de 20 a 29 años es de 2,6%, de 30 a 39 años es 7,7%, que son cifras relativamente bajas y que mejorarían la situación de la mujer rural del distrito de Chota. Como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 05: POBLACIÓN CENSADA ANALFABETA POR GRUPO DE EDAD, SEXO Y ÁREA A NIVEL DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO.**

Provincia, Distrito, Sexo/área urbana y rural	Total	Total Población Analfabeta.		Grupos de Edad									
				15 a 19 años		20 a 29 años		30 a 39 años		40 a 64 años		65 a más años	
		Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
<b>Cajamarca</b>	<b>944 984</b>	<b>139 555</b>	<b>14,8</b>	<b>1 370</b>	<b>1,0</b>	<b>6 348</b>	<b>4,5</b>	<b>15 156</b>	<b>10,9</b>	<b>60 450</b>	<b>43,3</b>	<b>56 231</b>	<b>40,3</b>
Hombres	457 120	35 810	7,8	623	1,7	2 220	6,2	3 822	10,7	13 464	37,6	15 681	43,8
Mujeres	487 864	103 745	21,3	747	0,7	4 128	4,0	11 334	10,9	46 986	45,3	40 550	39,1
Urbana	347 692	22 478	6,5	272	1,2	976	4,3	2 327	10,4	9 252	41,2	9 651	42,9
Hombres	164 470	4 927	3,0	119	2,4	363	7,4	561	11,4	1 709	34,7	2 175	44,1
Mujeres	183 222	17 551	9,6	153	0,9	613	3,5	1 766	10,1	7 543	43,0	7 476	42,6
Rural	597 292	117 077	19,6	1 098	0,9	5 372	4,6	12 829	11,0	51 198	43,7	46 580	39,8
Hombres	292 650	30 883	10,6	504	1,6	1 857	6,0	3 261	10,6	11 755	38,1	13 506	43,7
Mujeres	304 642	86 194	28,3	594	0,7	3 515	4,1	9 568	11,1	39 443	45,8	33 074	38,4
<b>Provincia Chota</b>	<b>102 550</b>	<b>20 363</b>	<b>19,9</b>	<b>150</b>	<b>0,7</b>	<b>630</b>	<b>3,1</b>	<b>1 685</b>	<b>8,3</b>	<b>9 182</b>	<b>45,1</b>	<b>8 716</b>	<b>42,8</b>
Hombres	47 869	4 737	9,9	68	1,4	227	4,8	383	8,1	1 775	37,5	2 284	48,2
Mujeres	54 676	15 626	28,6	82	0,5	403	2,6	1 302	8,3	7 407	47,4	6 432	41,1
Urbana	22 626	1 877	8,3	9	0,5	46	2,5	132	7,0	802	42,7	888	47,3
Hombres	10 559	345	3,3	5	1,4	20	5,8	25	7,2	115	33,3	180	52,2
Mujeres	12 067	1 532	12,7	4	0,3	26	1,7	107	7,0	687	44,8	708	46,2
Rural	79 924	18 486	23,1	141	0,8	584	3,2	1 553	8,4	8 380	45,3	7 828	42,4
Hombres	37 315	4 392	11,8	63	1,4	207	4,7	358	8,2	1 660	37,8	2 104	47,9
Mujeres	42 609	14 094	33,1	78	0,6	377	2,7	1 195	8,5	6 720	47,7	5 724	40,6
<b>Distrito Chota</b>	<b>34 769</b>	<b>6 381</b>	<b>18,4</b>	<b>42</b>	<b>0,7</b>	<b>181</b>	<b>2,8</b>	<b>481</b>	<b>7,5</b>	<b>2 961</b>	<b>46,4</b>	<b>2 716</b>	<b>42,6</b>
Hombres	15 545	1 135	7,3	15	1,3	54	4,8	87	7,7	417	36,7	562	49,5
Mujeres	19 224	5 246	27,3	27	0,5	127	2,4	394	7,5	2 544	48,5	2 154	41,1
Urbana	16 550	1 183	7,1	3	0,3	27	2,3	84	7,1	529	44,7	540	45,6
Hombres	7 703	169	2,2	1	0,6	11	6,5	14	8,3	61	36,1	82	48,5
Mujeres	8 847	1 014	11,5	2	0,2	16	1,6	70	6,9	468	46,2	458	45,2
Rural	18 219	5 198	28,5	39	0,8	154	3,0	397	7,6	2 432	46,8	2 176	41,9
Hombres	7 842	966	12,3	14	1,4	43	4,5	73	7,6	356	36,9	480	49,7

Mujeres	10 377	4 232	40,8	25	0,6	111	2,6	324	7,7	2 076	49,1	1 696	40,1
---------	--------	-------	------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-------	------	-------	------

Elaboración Propia

FUENTE: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 20017.

## 2.1.2. Aspectos Productivos

En relación a la producción agrícola la provincia de Chota, la mayoría de la población se dedica a la producción agrícola. Esta está constituida, principalmente, por el cultivo de la papa, el maíz, el frijol, la arveja, frutales y también la producción de pastos (INEI: 2017). Así se puede advertir en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 06: PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SEGÚN PRINCIPALES PRODUCTOS, 2014 – 2016 NIVEL DE LA PROVINCIA DE CHOTA**

Principales productos	2014 (T.M)	2015 (T.M.)	2016 (T.M.)
<b>Sector Agrícola</b>	<b>235 022</b>	<b>239 803</b>	<b>233 106</b>
Papa	64 962	74 889	75 382
Yuca	11 233	10 552	10 736
Maíz amarillo duro	8 427	10 201	9 019
Arracacha	7 000	6 484	6 584
Maíz amiláceo	6 993	6 784	6 473
Olluco	7 577	6 764	6 348
Maíz choclo	6 608	5 168	4 724
Arveja grano verde	4 191	4 442	4 302
Arveja grano seco	2 497	2 618	2 749
Oca	2 977	2 944	2 731
Camote	3 907	2 849	2 517
Frijol grano seco	2 809	2 545	2 489
Trigo	3 078	2 503	2 398
Zapallo	2 465	2 343	2 330
Frijol grano verde	1 856	1 706	1 540
Cebada grano	511	476	465
Haba grano verde	263	257	221
<b>PASTOS</b>			
Alfalfa	10 823	10 395	9 642
Otros pastos	49 218	46 994	42 890
<b>VERDURAS</b>			
Zanahoria	973	1 002	1 012
Betarraga	316	300	312
<b>FRUTALES</b>			
Plátano	1 346	1 323	1 268
Piña	573	760	672
Granadilla	267	310	285

Elaboración propia

Fuente: INEI – Cajamarca. Compendio Estadístico 2017.

### **2.1.3. Aspectos Organizativos**

El distrito de Chota está constituido por centros poblados, conformados, a su vez, por varios caseríos colindantes, cuyo régimen de gestión de su territorio está organizado por un alcalde delegado y tres regidores conformantes de su comuna, elegidos por votación universal cada dos años. Las competencias y funciones delegadas son limitadas, como el Registro Civil y otros, no tienen presupuesto propio. Según la información de la Municipalidad a través del Archivo General, el distrito de Chota cuenta con 12 Centros Poblados debidamente reconocidos con su Resolución de creación y que agrupan a 78 caseríos.

Además de los centros poblados menores, también encontramos a los caseríos que no conforman un centro poblado y, por tanto, tienen sus autoridades comunales: Teniente Gobernador, Agente Municipal y Juez de Paz. Según el padrón de la Subprefectura, el distrito de Chota tiene 112 caseríos, cada uno con su respectivo teniente gobernador.

En cuanto a las organizaciones sociales, en el distrito de Chota encontramos a organizaciones que responden a la implementación de programas otorgados, ya sea por el gobierno local, o por el central, como el Vaso de Leche, comedores populares, comités de regantes, entre otros, como las APAFA que también son espacios importantes que la comunidad los reconoce y valora. (ONG IINCAP: 2007). Según el padrón de la Oficina del Vaso de Leche de la Municipalidad, el distrito de Chota cuenta con 109 Comités en igual número de caseríos o Centros Poblados

Dentro de las organizaciones rurales, merecen especial atención las rondas campesinas, organización campesina de mucha presencia en cada uno de los caseríos y, que representa e involucra a todos los campesinos. Su forjadura es de inspiración propia, su gestión, organización y funcionamiento está determinada por sus propios mandatos consuetudinarios y también reconocidos por Ley (ONG IINCAP: 2007). Las rondas campesinas han posibilitado un importante espacio de deliberación y resolución de conflictos de variada índole al interior de los propios caseríos y, la participación de la población mayor de 18 años, tanto de mujeres como varones es obligatorio.

Existen, además, otros tipos de organizaciones, religiosas, recreativas y culturales.

## 2.2. Contexto normativo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, realizada en setiembre de 2015 y suscrita por los 193 Estados Miembros, del cual nuestro país es miembro, aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental para los países miembros. (CEPAL: 2016). Esta Agenda, está además, asociada a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que también son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel nacional como local. De allí, la importancia que en las Políticas Públicas de nuestro país y en los Planes de Desarrollo que se diseñen, se considere la contribución que se hace al cumplimiento de estos ODS, especialmente en los espacios regionales y locales, cuyas intervenciones van a permitir evaluar mejor el avance hacia las metas propuestas.

El primer objetivo considerado en los ODS, está: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Si bien, el aspecto de los ingresos económicos es muy importante para medirla; la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles, se incluyen manifestaciones como la malnutrición, la limitación de acceso para los servicios básicos como la educación y otros, pero además, resaltar que también, se manifiesta en la falta de participación en la adopción de decisiones (CEPAL: 2016), especialmente de la población vulnerable que es discriminada y excluida. Por ello, entre las metas de este objetivo, relevantes para nuestra investigación, tenemos:

“1.4. De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

1.5. De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

1. b. Crear marcos normativos sólidos en los planos, nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.” (CEPAL: 2016)

Es importante, manifestar que la pobreza también, pasa por un tema de derechos (como se menciona en la meta 1.4) y, por extensión entonces a la población le asiste el derecho en igualdad de condiciones a participar en la toma de decisiones que garanticen su acceso no sólo a los recursos económicos, sino a todos aquellos recursos que le permita salir de la pobreza.

El quinto objetivo de los ODS, referido a: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Por ello, entre las metas para este objetivo, tenemos: “5.5. Asegurara la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública” (CEPAL: 2016). En este sentido, se reconoce que hay un importante avance a nivel mundial con relación a la igualdad entre los géneros, sin embargo, las mujeres y las niñas aún son víctimas de discriminación y violencia, situación que se agrava en las mujeres que viven en zonas rurales, en pobreza y con índices de analfabetismo altos, como la que se presente en nuestro ámbito estudio, que son limitantes para su participación.

Finalmente, tenemos al objetivo dieciséis de los ODS: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Estableciendo como metas: “16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, “16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (CEPAL: 2016). La transparencia es eje fundamental para la credibilidad de las instituciones por la ciudadanía y esta se sustenta en la rendición de cuentas que los gobernantes deben hacerlo, especialmente de los gobiernos locales dada su cercanía a la población. Rendición de cuentas que debería ser más eficaz, si se hiciera sobre lo que la población ha decidido y priorizado, pero además, es oportunidad para dar información y capacitación en los procesos de la gestión pública con lo cual se contribuiría al fortalecimiento de las instituciones, especialmente de los gobiernos locales.

En nuestro país, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28056 del 07 de agosto de 2003, Ley Marco del Presupuesto Participativo, en su artículo 6, establece las fases del proceso participativo, iniciando con la identificación de los agentes participantes, para luego realizar la capacitación a estos agentes identificados, a través de talleres. Sin embargo, estos talleres se realizan de manera centralizada y, mayormente, en el manejo de formatos técnicos, sin considerar que la capacitación debe también enfocarse a niveles comunales, con la participación de las demás organizaciones

existentes e involucrarlos en el proceso de identificación primaria de las necesidades y carencias. Como manifiesta Grey Figueroa en su obra citada, “la planificación del desarrollo local, no puede seguir siendo diseñado ni impulsado por un solo actor: la municipalidad” (Grey Figueroa: 2009); con lo cual nos da pie para afianzar nuestro criterio que es necesario que haya una identificación e involucramiento de los diferentes actores existentes en la comunidad, y que esta participación para que sea de calidad es necesario que se les permita acceder a la información, conocimiento y manejo de los instrumentos técnicos, adecuando a su realidad, muchas veces difícil, si consideramos el factor limitante de nivel educativo de la zona rural.

Por otro lado, se constata que como señala Alfonso Nino G, “en las reuniones celebradas con los centros poblados menores su mayor demanda es estar incluidos en las decisiones que tengan que ver con el uso de los recursos asignados a los gobiernos distritales”, (Guerrero Alfonso s/f) y, para ello, tiene que tener la capacidad de contar con sus propios planes priorizados que les permita mayor capacidad de negociación y sentirse incluidos en la gestión municipal.

El presupuesto participativo en su reglamento a través del D.S.171, en su acápite de definiciones establece al Plan de Desarrollo Concertado como el documento orientador del desarrollo regional y local. Por lo que se asume que está refiriéndose al nivel distrital, pero creemos que es necesario que haya un plan de desarrollo comunal, como espacio inicial, tan al igual que se solicita que los planes de desarrollo local se articulen con los planes sectoriales.

En ese sentido, las comunidades carecen de este instrumento orientador de su desarrollo, de tal manera que su participación sea con “pedidos” de obras que aparecen desarticuladas y a veces sin ninguna orientación de largo plazo y de continuidad.

Por otro lado, como lo afirma Catherine Rojas, los PP “pronto se han convertido en procesos mecánicos, formales, casi obligatorios, en los que la Municipalidad no tiene mucha intención de abrir espacio a un proceso verdaderamente concertado, democrático y con el objetivo común de lograr el desarrollo humano sostenible, como es mandato de esta política pública”. (Catherine Rojas: 2015).

Desde el año 2017, entró en vigencia el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones INVIERTE.PE, en reemplazo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a través de la aprobación del Decreto Legislativo N° 1252 del 1 de diciembre de 2016, el cual entró en vigencia desde el 24 de febrero de 2017 con la aprobación del reglamento con el Decreto Supremo N° 027-2017-EF.

Este Sistema, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1252 y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 027.2017-EF, especifica que la finalidad es que el uso de los recursos públicos para la inversión se orienten hacia la efectiva prestación de servicios y la provisión de infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

El DL. N° 1252, establece además, cuatro fases del ciclo de la inversión:

- Programación multianual de inversiones (PMI), según el instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, marzo 2017); en esta etapa se definen: i) los indicadores de brechas, ii) se realiza la programación multianual, iii) Se establece la cartera de inversiones y iv) la consolidación en el Plan Multianual de Inversiones del Estado.

Son los sectores los que, a través de las Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), elaboran el diagnóstico de brechas de los servicios, los que definen los objetivos para reducir las brechas por áreas geográficas y los comunican a los gobiernos regionales y gobiernos locales. (MEF, marzo 2017).

Luego que los sectores hayan comunicado los objetivos a los gobiernos regionales y gobiernos locales; estos, a través de sus OPMI, elaboran su Programación Multianual de Inversiones (PMI) y hacen de conocimiento a cada sector: La programación que realicen deberá ser para tres años (MEF, marzo 2017).

Tal como se puede apreciar en esta fase, los objetivos de cierre ya están definidos por cada sector; este, a su vez, comunica al Gobierno Local, de tal manera que limita la participación de la población en el Presupuesto Participativo; puesto que ya define un diagnóstico preestablecido.

Además, se precisa que si el Gobierno Local, luego de ser aprobado su PMI, desea incorporar un Proyecto de Inversión no contemplado inicialmente, su OPMI deberá justificar su inclusión y será aprobado por el órgano resolutorio (el alcalde). En caso de que no contara con marco presupuestal, no podrá pasar a la siguiente fase (MEF, marzo 2017).

El Gobierno Local debe establecer la cartera de inversiones indicando la fuente de financiamiento, la modalidad de ejecución, monto referencial y las posibles fechas de inicio y término (MEF, marzo 2017). El Gobierno Local debe presentar esta PMI, hasta el 30 de marzo de cada año, ante la Dirección General de Presupuesto Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF; este ente consolida toda la información de la Programación Multianual de Inversiones del Estado (PMIE). (MEF, marzo 2017).

- Formulación y evaluación. Que comprende a su vez: i) Elaboración de fichas técnicas o estudios de pre inversión, ii) Evaluación y registro del proyecto en el Banco de Inversiones.

En este proceso intervienen las unidades formuladoras (UF); para lo cual se han establecido montos de los proyectos que van a determinar su procedimiento. Así tenemos que si las inversiones corresponden a menos de 750 UIT, corresponde a una ficha técnica, si el proyecto es considerado complejo o la inversión supera las 15 000 UIT, requerirán estudios referidos al perfil; si la inversión supera las 407 000 UIT, requerirá de estudios de perfil reforzado (MEF, marzo 2017). Luego de ello es la UF la responsable del registro en el Banco de Proyectos.

- Ejecución. Comprende a su vez: i) Elaboración del expediente técnico o documentos equivalentes, y ii) La ejecución del proyecto.

En esta etapa ingresa otro actor que es la Unidad Ejecuta de Inversiones (UEI), encargada de elaborar los expedientes técnicos, de acuerdo al perfil elaborado por la UF. Luego la UEI realiza el seguimiento de la ejecución del proyecto a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones, herramienta que asocia al Banco de Inversiones con el SIAF. (MEF, marzo 2017).

- Funcionamiento. Implica también: i) Reporte del estado de los activos, ii) Programar gasto para la operación y mantenimiento, y iii) Evaluaciones *Ex.post* de los proyectos. (MEF, marzo 2017).

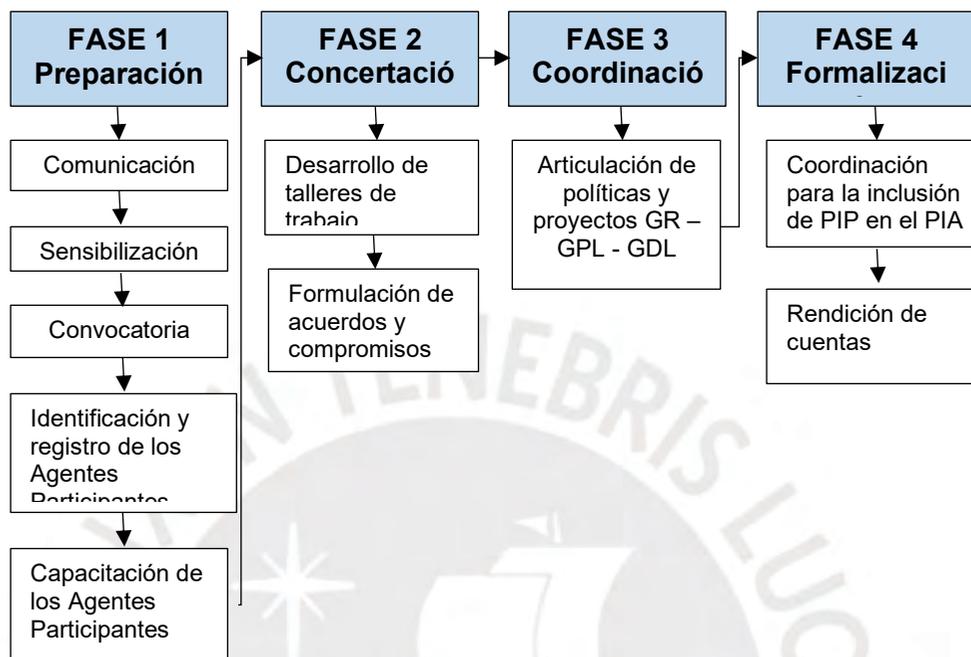
Este sistema tiene un procedimiento complejo, con objetivos preestablecidos por los sectores y asociados a la disponibilidad presupuestal. En este sentido, se deja poco margen a las nuevas iniciativas de proyectos que se presentan en el presupuesto participativo.

El proceso en nuestro país se implementó desde el 2004, desde entonces, existen experiencias exitosas a nivel regional y local, así como, errores que se han convertido en lecciones aprendidas que han permitido mejorar los procesos.

De acuerdo a la normatividad vigente para el Presupuesto Participativo, emitido por el Ministerio de Economía, tiene cuatro fases: i) la fase de preparación que a su vez comprende: la comunicación, la sensibilización, la convocatoria, la identificación y registro de los Agentes Participantes y la capacitación a los Agentes Participantes; ii) la fase de concertación que comprende: el desarrollo de talleres de trabajo y la formulación de acuerdos y compromisos, iii) la fase de coordinación que comprende: la articulación de políticas y proyectos del Gobierno Regional – Gobierno Local Provincial - Gobierno Local Distrital; y, iv) la fase de formalización que comprende: la

coordinación para la inclusión de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y la rendición de cuentas. Como se aprecia en el siguiente esquema:

**“FASES DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”**



Fuente: USAID /PERU

De acuerdo al Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados, aprobado por la Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01 emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, describe a los actores y sus roles para el proceso del Presupuesto Participativo, como se precisa en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 07: “ROL DE LOS ACTORES DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”**

ACTORES	ROLES
Presidentes Regionales y Alcaldes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Convocar las reuniones del Presupuesto Participativo como Presidente del Consejo de Coordinación.</li> <li>• Organizar las actividades del proceso participativo, haciendo de conocimiento al público.</li> <li>• Poner a consideración los resultados prioritarios a favor de la población para que sean objeto de atención en el proceso.</li> <li>• Proponer la cartera de proyectos para ser sometida al Presupuesto Participativo, indicando explícitamente su relación con el resultado prioritario que corresponda.</li> <li>• Determinar e informar a los agentes participantes el porcentaje del presupuesto institucional que se asignará al Presupuesto Participativo, sin perjuicio que los recursos no incluidos en el Presupuesto Participativo se asignen por resultados claramente especificados.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponer las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso.</li> <li>• Definir las acciones para el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso.</li> <li>• Desarrollar acciones necesarias para la implementación de los acuerdos.</li> <li>• Rendición de cuentas a los agentes participantes referente al cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en año anterior”.</li> </ul>
Consejo Regional y Consejo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Aprobar las normas complementarias que se necesiten para llevar a cabo el proceso.</li> <li>• Fiscalizar oportunamente el desarrollo de cada una de las fases del proceso.</li> <li>• Vigilar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos por el Gobierno Regional o Gobierno Local”.</li> </ul>
Consejos de Coordinación Regional, Local Provincial y Local Distrital.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Participar y promover activamente todo proceso.</li> <li>• Asistir a las reuniones convocadas por las autoridades regionales o locales.</li> <li>• Coordinar la incorporación de los proyectos de inversión en el presupuesto institucional correspondiente.</li> <li>• Apoyar al Comité de Vigilancia en el cumplimiento de las acciones acordadas en el Presupuesto Participativo”.</li> </ul>
Agentes Participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Participar activamente en la deliberación, determinación, priorización y decisiones respecto de los resultados a ser priorizados en el proceso, también de los proyectos a ser considerados que contribuyan al logro de los resultados.</li> <li>• Firmar las actas y otros instrumentos que garanticen la formalidad del proceso.</li> <li>• Otros que demande el proceso”.</li> </ul>
Equipo Técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Otorgar el apoyo para la organización y desarrollo del proceso.</li> <li>• Brindar información para el desarrollo de los talleres de trabajo.</li> <li>• Hacer la evaluación técnica y financiera de los proyectos propuestos.</li> <li>• Preparar y presentar la lista de proyectos que aprobaron la evaluación técnica y financiera”.</li> </ul>
Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la que haga sus veces.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Proponer a las niveles que corresponda el Presupuesto Institucional de Apertura, adicionando los proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo.</li> <li>• Enviar copia del Acta de Acuerdos y Compromisos, así como el Documento del proceso a la Dirección Nacional de Presupuesto Público.</li> <li>• Mantener actualizado el aplicativo interactivo en las diversas fases del proceso”.</li> </ul>
Comités de Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Velar el cumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo.</li> <li>• Informar al Consejo Regional o Consejo Municipal, Consejos de Coordinación y otras dependencias públicas en el caso de incumplimiento de los acuerdos”.</li> </ul>

Fuente: Instructivo N° 001- 2010-EF/76.01

En cuanto al cronograma de ejecución de actividades de las fases del proceso del Presupuesto Participativo, señalado en el Instructivo mencionado, se considera como fecha de inicio el mes de enero y de finalización el mes de junio de cada año, a excepción de las actividades de capacitación cuya ejecución es constante, durante todo el año. Como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 08: “CRONOGRAMA DE LA EJECUCIÓN DE  
ACTIVIDADES DEL PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO”**

ACTIVIDADES	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	De Jul- Dic
<b>1. PREPARACIÓN</b>							
➤ Comunicación e invitación para la participación en el proceso	X						
➤ Sensibilización	X						
➤ Convocatoria pública	X						
➤ Identificación e inscripción de agentes participantes	X						
➤ Acciones de capacitación	X	X	X	X	X	X	X
➤ Aprobación y difusión de la Ordenanza (multianual)	X						
➤ Conformación del Equipo Técnico	X						
➤ Preparación de materiales para talleres	X						
<b>2. CONCERTACIÓN</b>							
➤ Elaboración y aprobación del plan de actividades	X						
➤ Taller de Rendición de cuentas y PDC		X					
➤ Taller de diagnóstico			X				
➤ Identificación y priorización de problemas y criterios de priorización de alternativas de solución			X				
➤ Identificación de proyectos				X			
➤ Evaluación técnica de proyectos				X			
➤ Priorización de proyectos					X	X	

3. COORDINACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO							
➤ Reunión de coordinación Gobierno Regional y Alcaldes	X					X	
4. FORMALIZACIÓN							
➤ Formalización de Acuerdos y Compromisos						X	
➤ Informe de evaluación de cumplimiento de acuerdos						X	

Fuente: Instructivo N° 001- 2010-EF/76.01

La implementación del Presupuesto Participativo en el Gobierno Distrital de Chota, se realiza cumpliendo con los lineamientos de la normatividad, aunque no en las fechas que se establecen, por cuanto, de acuerdo al Instructivo determina que en el mes de enero debe aprobarse la ordenanza que inicia el proceso del Presupuesto Participativo, sin embargo, para el año de 2017 el Consejo Municipal del Gobierno Local de Chota aprueba la Ordenanza Municipal N° 012-2017-MPCH de fecha 10 de abril de 2017, que aprueba el Reglamento del Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados en el Distrito de Chota – Región Cajamarca, el mismo que es publicado y difundido por los principales medios de comunicación masiva de nivel local y regional, pero como se aprecia el proceso inicia con un desfase de aproximadamente tres meses.

Además en la misma Ordenanza se faculta al Alcalde para que vía Decretos de Alcaldía, dicte las disposiciones necesarias que garanticen con la eficiente y eficaz desarrollo del proceso y, se encarga a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, el cumplimiento de la Ordenanza, es decir, con la ejecución de todo el proceso del Presupuesto Participativo y del cumplimiento con la emisión de la información a través del Aplicativo Informático del MEF.

Luego, se convoca a la inscripción de los Agentes Participantes al Presupuesto Participativo en la Municipalidad Distrital de Chota, que se garantice la representatividad de las organizaciones sociales, tanto urbanas y rurales, públicas y privadas que existen en el distrito.

El equipo técnico del Presupuesto Participativo se encarga de realizar las capacitaciones a los Agentes Participantes respecto al proceso y fases del Presupuesto Participativo, así como, alcanza información del presupuesto municipal y estado de la ejecución de los proyectos. Con esta información los Agentes Participantes proponen sus pedidos de inversión para sus localidades, y, para la

priorización se trabaja por grupos y por ejes temáticos, generalmente se identifican los siguientes ejes temáticos: Económico – Productivo, Agua Potable y Saneamiento Básico, Social y Cultural, Educación, Salud, y Vías de Comunicación. Acuerdos que el Equipo Técnico y la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad quedan facultados para que los incluyan en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). Además, en esta reunión se conforma el Comité de Vigilancia conformado de entre los Agentes Participantes.

### **2.3. Investigaciones relacionadas**

El Banco Mundial por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas, realizó la evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados. (Banco Mundial: 2010). En este estudio enfatiza que desde el 2004, cuando inicia su implementación, con logros importantes, hay temas que son motivos de debate como: “La representatividad y legitimidad de la participación, la posible influencia del PP en la fragmentación de la inversión pública en el nivel sub nacional, la baja incidencia de las actividades de rendición de cuentas y vigilancia, la débil integración del PP con el ciclo general de presupuestación e inversión y la poca visión estratégica de la presupuestación en los proceso participativos”. (Banco Mundial: 2010).

Entre las conclusiones del estudio y que consideramos más relevantes para nuestra investigación, son las siguientes:

- a) En cuanto a la implementación del Presupuesto Participativo en Perú, tiene características singulares con los demás países de América Latina y el Caribe, al ser un proceso que tiene respaldo constitucional y amparado en un marco legal específico, de cumplimiento obligatorio para los tres niveles de gobierno. Sin embargo, esta característica tiene ventajas y desventajas. Por un lado, el respaldo legal garantiza su continuidad y a nivel nacional; por otro, no es el resultado de un consenso entre los actores de los niveles sub nacionales y si bien la ley marco es general y con cierta flexibilidad, que permite variantes locales y en el tiempo, cualquier reforma está sujeta a la aprobación por parte del Congreso de la República.
- b) En la lógica de la priorización de los recursos, aunque la normativa no especifica que la priorización participativa debe limitarse a gastos de capital, lo que sucede en general es que priorizan proyectos de inversión, principalmente en infraestructura social orientados a atender las necesidades de la población más pobre.

En el Presupuesto Participativo, la composición de agentes participantes, prevalece los representantes colectivos sobre los agentes individuales, y es posible determinar entre ellos que las Organizaciones Sociales de Base (OSB) son las que predominan en el nivel local. No obstante, la participación en el Presupuesto Participativo, incluye en menor medida a ciertos grupos sociales, como las mujeres, situación que se manifiesta sobre todo en los comités de vigilancia y en los equipos técnicos. Esta realidad estaría condicionada por tres aspectos: las formalidades requeridas en el proceso de inscripción (destacan el DNI y el acta de acreditación), los niveles inferiores de alfabetización y escolaridad y, los mayores costos de oportunidad, especialmente de las poblaciones más alejadas del distrito que dificultan su participación aunado a la menor efectividad de las convocatorias.

La calidad de participación de los agentes participantes se ve disminuida por la deficiente información y la ausencia de comprensión del proceso. La información que les llega en muchos casos es inoportuna, imprecisa e irrelevante (especialmente en lo que se refiere a los recursos de inversión disponibles, rendición de cuentas del periodo anterior). Igualmente, la capacitación de los participantes, en muchos casos, no se da y si se dan son deficientes y con carencias de información respecto a la situación socioeconómica de la provincia o distrito.

Los procesos de vigilancia asociados al Presupuesto Participativo son débiles y con limitaciones de acceso a la información, soporte y facilidades para su ejercicio, entre las que destacan: la débil capacitación de sus integrantes, falta de recursos a su alcance para ejercer sus funciones (transporte, tiempo demandado) y la permanente rotación de sus miembros.

Si bien, desde su implementación se ha visto incrementar la participación, esta tendencia se vería afectada por el bajo nivel en la ejecución del gasto priorizado participativamente, es decir, esta falta de consistencia entre los proyectos priorizados y ejecutados puede llevar a una pérdida de credibilidad del Presupuesto Participativo entre la sociedad civil, al ver que sus expectativas no son cumplidas.

- c) Los impactos del Presupuesto Participativo sobre la asignación y ejecución presupuestaria, se determina que hay una baja ejecución de los proyectos priorizados participativamente, generándose distorsiones que responden a condiciones institucionales, técnicas y políticas. Entre las institucionales, se encuentra la falta de coincidencia entre los ciclos del Presupuesto Participativo y del ciclo presupuestario municipal, para entregar el anteproyecto del programa de inversiones al MEF. Entre las limitaciones técnicas, encontramos que la mayoría de los proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo se limitan a ser sólo

ideas de proyecto que después no reúnen las condiciones técnicas para materializarse en proyectos de inversión ejecutables. Entre las políticas, se pueden destacar que hay un conjunto de actores con gran influencia en la decisión de los proyectos del Presupuesto Participativo y otros grupos logran imponer sus intereses en la dotación de los recursos de inversión en el nivel local, al margen del Presupuesto Participativo, además, de los compromisos político-electorales del alcalde y regidores.

En relación a las recomendaciones que el estudio plantea, podemos mencionar: Impulsar cambios en el Presupuesto Participativo sea más estratégico basado en resultados; Adecuar el Presupuesto Participativo a los distintos niveles de gobierno; El ciclo de priorización debe hacerse de manera bianual para que se ajuste mejor al ciclo del presupuesto municipal y de ejecución de los proyectos; Fortalecer la capacitación y la información para que la participación en el Presupuesto Participativo sea más incluyente y de mayor calidad; y, hacer que el Presupuesto Participativo sea más vigilante y legítimo. (Banco Mundial: 2010)

En la investigación realizada por Catherine Rojas, se advierte la demanda por parte de la población por participar en la gestión municipal, así lo menciona “En el proceso participativo distrital, a pesar de la débil preparación de los agentes participantes que representan a la población, existe una creciente demanda de participación y de presencia ciudadana en la gestión municipal, la cual refleja una vocación democrática mucho más real de parte de la población que de parte de los funcionarios de la municipalidad” (ROJAS GUTIERRES: 2015), además, la participación ciudadana es inadecuada por la escasez de herramientas y poco entendimiento de las reglas y las posibilidades de la participación directa.

Por otro lado, siguiendo al estudio de Rojas, manifiesta que los Presupuestos Participativos se han convertido en procesos mecánicos para cumplir con la formalidad y obligatoriedad, alentados desde la propia municipalidad por no querer abrir espacios democráticos para una real concertación.

En cuanto a la capacitación e información, la investigación vislumbra como instrumentos importantes para el empoderamiento de la ciudadanía vinculado a la calidad de su participación que se demuestra en las propuestas para el desarrollo local.

Entre sus conclusiones de la investigación, podemos citar aquellas que consideramos relevantes para nuestro estudio:

1. “Tanto funcionarios como agentes participantes consideran el acceso a capacitación e información como factores clave en la participación de la

sociedad civil para que ésta sea más eficaz en términos de resultados y acuerdos del presupuesto participativo, así como la toma de decisiones concertadas con mira al desarrollo local”. (ROJAS GUTIERRES: 2015)

2. “Los agentes participantes del presupuesto participativo ven como perspectiva de su participación el aporte al desarrollo distrital, lo que vienen logrando orientados por una visión tácita y por una idea colectiva de desarrollo integral del distrito, idea que requiere fortalecer y articular con la actual visión de desarrollo del Plan de Desarrollo Distrital”. (ROJAS GUTIERRES: 2015)
3. “Los agentes participantes aspiran no sólo a llegar al consenso de las propuestas, sino que también manifiestan su necesidad e interés por aportar de manera permanente a la gestión municipal a través de la vigilancia de esos acuerdos y de ser parte activa de las decisiones que involucran la gestión del desarrollo distrital, lo que incluye la rendición de cuentas de manera periódica, conocimiento del presupuesto municipal, participación en la licitación de las obras y verificación de la eficiencia y eficacia del gasto”. (ROJAS GUTIERRES: 2015)
4. “La mayoría de propuestas que realizan los agentes participantes son referidos a infraestructura, pero existe una tendencia a vincularlos con temas sociales, como educación, salud, medio ambiente; lo cual refleja una articulación inicial con la visión de desarrollo distrital. Además, reconocen que deberían hacer más propuestas relacionada a problemas sociales y humanos, ofreciendo la posibilidad futura de realizar un presupuesto en torno a productos y resultados que la población espera, y así realizar un uso más eficaz y eficiente de los recursos, que aporte de mejor manera al desarrollo”. (ROJAS GUTIERRES: 2015)

La investigación también hace recomendaciones, entre las que podemos destacar:

1. “Implementar procesos de capacitación permanentes, descentralizados, que incorporen metodologías adecuadas, con expertos en temas vinculados a la gestión del desarrollo local y al interés ciudadano; además, que se realicen en tiempos y horarios adecuados a la dinámica de la población”. (ROJAS GUTIERRES: 2015)
2. “Determinar desde la gestión municipal, reuniones periódicas y permanentes de rendición de cuentas respecto de la gestión a la población; incluyendo informes pormenorizados y por escrito, sobre el presupuesto municipal, el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo, el avance en el cronograma de ejecución física, presupuestal y el costo de las obras”. (ROJAS GUTIERRES: 2015)
3. “Evaluar la política del presupuesto participativo periódicamente para incluir correcciones, vigilar su implementación efectiva y la pertinencia de la misma, así

como, flexibilizarla a los diversos contextos; e incorporar en este proceso la visión de la población y otros actores que participan directamente. De este modo, lograr una verdadera política pública, es decir, que goce de legitimidad social. ” (ROJAS GUTIERRES: 2015)

En la investigación de Guillermo Koechlin (KOECHLIN COSTA: 2017), llega a las conclusiones siguientes:

El proceso del presupuesto participativo, tal como indica la Ley y el instructivo incorpora a la ciudadanía en todas las fases para diagnosticar, priorizar y deliberación. Efectivamente, al analizar la información y los resultados de ambos procesos, se encuentran espacios de participación, diálogo, debate y reflexión donde las organizaciones sociales, los funcionarios municipales y las autoridades buscan promover la participación ciudadana y planificar el presupuesto en una serie de proyectos y obras en favor de sus territorios. Sin embargo, esta participación se desarrolla en un nivel básico que podemos señalar de “información y consulta”. La ausencia de esta cualidad participativa compromete los objetivos del presupuesto participativo y corre el riesgo de ser manipulado y la consecuente pérdida de confianza en la ciudadanía en una participación genuina.

Los presupuestos participativos, para su proceso de implementación, cuentan con un soporte legal, pero independientemente de este soporte el proceso queda situado en el plano de la voluntad política, las concepciones y valoraciones de los funcionarios y autoridades. Podemos afirmar que en los casos analizados el proceso no es independiente de la voluntad política y los juegos de poder en los espacios locales convirtiendo a las autoridades en una categoría particular de participante, con una notable capacidad de influencia, siempre mayor al de los otros participantes y con un margen amplio de discrecionalidad que limitan la participación y el control ciudadano y que, finalmente, ponen en peligro la profundización democrática participativa de esta experiencia. (KOECHLIN COSTA 2017: 34-35)

Continuando con los resultados obtenidos por el trabajo de investigación de Guillermo Koechlin, se evidencia lo que ahora existen son presupuestos participativos “sumarios”, porque se comparte un mínimo de información, son mínimas y rápidas las deliberaciones y entonces, la capacidad de influir en el resultado final es limitada frente al poder avasallante del comité técnico y la autoridad (KOECHLIN COSTA 2017: 35).

Por otro lado, menciona como deficiencias al proceso participativo que existen aún sectores que no participan o su presencia es débil como: “Son el caso de la mujeres, los indígenas y los sectores de extrema pobreza cuya ausencia se puede explicar por

las dificultades materiales y fenómenos como la exclusión desde le Estado” (KOECHLIN COSTA 2017: 35).

Además prosigue, que si bien los acuerdos se formalizan a través de la firma de la respectiva acta de carácter pública, esta no es vinculante, lo cual decae y desanima la participación, ya que no existe normatividad donde se contemple su obligatoriedad para que las autoridades lo asuman y lo lleven a cabo los acuerdos arribados como resultado del proceso de presupuesto participativo: “Lo que implica negativamente en la ejecución de los proyectos y la confianza de la sociedad civil en este mecanismo de participación” (KOECHLIN COSTA 2017: 35).

En el trabajo de investigación de Malca Cóndor, (MALCA CÓNDOR: 2018), respecto a las limitaciones que las mujeres afrontan para su participación en el presupuesto participativo, del cual extraemos las principales conclusiones:

- a) La división del trabajo que existe en el distrito asigna roles de género tanto a hombres y mujeres; es así que las primeras están encasilladas en el rol reproductivo y tienen que repartir su tiempo entre la atención del hogar, cuidado de los hijos y ayudar al esposo en las labores agrícolas y pecuarias, dicho trabajo que ellas realizan no es remunerado y pocas veces valorado. En cambio los varones se desenvuelven mayormente en el espacio público y en su rol productivo por el cual perciben un ingreso monetario. Estos roles determinan la forma de participación en el espacio privado y público en los cuales se reproducen las relaciones de género y se consolidan los roles que cada uno cumple en la vida diaria. Es precisamente esta valoración de los roles, que la sociedad tiene, lo que genera la exclusión y discriminación.
- b) El factor educativo es otra limitación que enfrenta las mujeres del distrito, la mayoría de ellas no ha podido concluir sus estudios básicos (primaria y secundaria completa) y menos acceder a educación superior. Además se refuerzan las desigualdades de género, en este aspecto, ya que la mayoría de padres de familia prefieren brindar educación secundaria o superior sólo a sus hijos varones ya que las mujeres son consideradas como “apoyo” para la realización de las labores domésticas y cuidado de los hermanos menores. Algunas mujeres en vista de esta situación optan por casarse bastante jóvenes, no concluyendo en muchos casos ni siquiera la educación secundaria; forman su propia familia con lo cual afianzan su rol reproductivo.
- c) En cuanto al rol comunitario, las mujeres participan en las organizaciones de subsistencia y sociales en el distrito, que están mayormente representadas por los

Clubes de Madres, Comités del Vaso de Leche, y en menor proporción se organizan alrededor de asociaciones de tejedoras. Como integrantes de estas organizaciones sociales no tienen metas y objetivos comunes a mediano o largo plazo ni una visión colectiva de desarrollo, sus reuniones son por cosas puntuales como recibir el alimento en el caso del Vaso de Leche o realizar alguna actividad que genere ingresos para las fiestas de promoción de sus menores hijos. Además se puede notar que las organizaciones a las que pertenecen son aquellas ligadas al rol reproductivo.

- d) Las mujeres del distrito desconocen aspectos importantes del Presupuesto Participativo como es la fecha de inicio, la frecuencia de su realización y los requisitos que deben cumplir los proyectos que se solicitarán. En la mayoría de los casos no conocen sus derechos por lo que no los ejercen; limitando su participación en la vida política. Otra limitación a considerar es la distancia de sus comunidades hasta el lugar donde se centralizan las reuniones del Presupuesto Participativo; Además el horario en que se realizan los talleres son en las mañanas, y es cuando las mujeres tienen mayores tareas que realizar en el hogar por lo que resulta difícil su involucramiento.



## CAPÍTULO III

### MARCO TEÓRICO

#### 3.1. Participación ciudadana:

Dentro de nuestro tema de investigación, la participación ciudadana es un concepto que tiene mucha relevancia, mucho más si consideramos que la población en forma organizada debe participar en la toma de decisiones de la gestión pública. Por ello, se hace necesario, como manifiesta Diego Berretta y otros, “los Estados locales deben garantizar la participación ciudadana a partir de la implementación de espacios y mecanismos efectivos de participación democrática y con poder de decisión, dando cuenta de las nuevas relaciones que se vienen tejiendo entre el Estado y la sociedad civil”. Anotan, además, que la participación no será completa sino se incluye a los jóvenes; por eso manifiesta que “la obra estará inconclusa si no se incorporan a todos los sectores de la ciudad en su producción, y en este sentido queremos hacer hincapié en el sector juvenil, ya que tradicionalmente, los(as) jóvenes se han visto excluidos de los espacios de toma de decisiones” (Diego Berretta y otros: 2006).

La participación también tiene una relevancia importante en el fortalecimiento de la democracia –así lo apunta Novoa– que en nuestra época discutir sobre democracia, “se trata de transformar el concepto predominante del mismo hacia otra idea de mayor profundidad que pueda seducir a los ciudadanos e involucrarlos en proceso de participación”. (Novoa y otros: 2013). Más aún si esta participación también redundaría en el éxito de las políticas públicas. He aquí la opinión de Novoa:

“...la participación social y política es un área clave para el desarrollo de las sociedades como también para el éxito de las políticas pública. Es el primer paso para lograr la transformación social en cuanto significa un aprendizaje fundamental para la definición de las políticas como para su sostenimiento de las reformas luego de instaladas. El involucramiento de la gente redundaría en el logro de buenos resultados en el corto plazo y en el mantenimiento de los cambios en el largo plazo” (Novoa y otros: 2013).

Además, para lograr una participación de calidad no basta que se incluyan a todos los actores del territorio, sino que es necesario que para que esta participación sea adecuada se tienen que dar las suficientes herramientas, porque, “aún no tienen muy claras las reglas y las posibilidades de la participación directa”. Aparte de posibilitar a la capacitación e información los instrumentos que van a permitir que la participación sea de calidad y con propuestas que aporten al desarrollo local (Catherine Rojas: 2015), se trata, como recalca Novoa, que el “Estado asuma una forma de gestión deliberativa, relacional y mediadora, donde los ciudadanos puedan participar desde la definición de necesidades hasta la fiscalización y control de la gestión estatal”; pero,

asimismo –prosigue Novoa– para que este tipo de gestión tenga éxito “es fundamental que exista voluntad política por descentralizar y revalorizar el actor local...”. (Novoa y otros: 2013).

En esta misma línea, el Presupuesto Participativo, como política pública aporta a la consolidar la democracia –entendida tradicionalmente la democracia como la posibilidad de cada ciertos tiempos depositar un voto en las urnas-, en el sentido que abre un mecanismo para que la población en los espacios regionales y locales participe en las decisiones de priorización del gasto público, en la búsqueda de contribuir a afrontar los retos de reducir desequilibrios e inequidades. Especialmente cuando estos retos se agudizan en las poblaciones rurales y dentro de ella a las mujeres, cuyas condiciones son limitantes para acceder a información de calidad y a poca capacitación que les permita entender los mecanismos y procesos para que su participación cumpla no sólo con la formalidad, sino, incluso desde el espacio local contribuir a la mejora de la misma política pública, Coincidiendo con el planteamiento que el Presupuesto Participativo se enmarca en la práctica de una democracia participativa. Porque en este tipo de democracia la sociedad civil desempeña un rol particularmente activo en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. (CEPAL: 2009).

### **3.2. Desarrollo sustentable**

Según el informe Brundtland de 1987, “es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras de satisfacer las suyas”. Esto equivale a decir, como lo manifiesta Dourojeann, que el desarrollo sustentable es función de tres objetivos: económico, social y ambiental, y no se logra privilegiando uno por encima de otro (Dourojeann: 1907). El área de equilibrio del desarrollo sustentable depende esencialmente de los acuerdos entre actores y, por lo tanto, no se da en forma automática, sino sobre la base de transacciones.

### **3.3. Espacios locales**

En un contexto de la globalización, donde se manifiestan diferentes desafíos, especialmente de mercado, como lo manifiesta Grey Figueroa, “es pertinente entender a los espacios locales desde una perspectiva estratégica. Desde un sólido cimiento económico productivo y desde un firme tejido social en la base local,... lo nacional se construye desde lo local, sumando fuerzas desde la base hacia la sima.”

Por ello, en esta misma obra describe las ventajas del fortalecimiento de los espacios locales, lo cual reproducimos:

- “Permite adecuar las dimensiones y contenido de desarrollo humano a las realidades locales que muestran recursos, potenciales, limitaciones y oportunidades diferenciadas”. (Grey Figueroa: 2009).
- “Posibilita el protagonismo de la población como factor catalizador y de potenciación de las capacidades, recursos y potencialidades de los espacios, e imprimiéndole calidad superior al proceso y no solo a sus resultados”. (Grey Figueroa: 2009).
- “Permite conocer en detalle las potencialidades como los factores limitantes de cada espacio, a efectos de tramitar respuestas sencillas, de bajo costo y manejables, así como la flexibilización y ajustes en los procesos de gestión de los proyectos”. (Grey Figueroa: 2009).
- “Posibilita la interrelación del desarrollo local con la gestión ambiental”. (Grey Figueroa: 2009).
- “Hace posible complementar la planificación y gestión del desarrollo local en la institucionalidad pública y privada, los gobiernos locales y la sociedad civil; se supera, de este modo, la cultura de la confrontación, el paralelismo y la dispersión, características propias de la realidad peruana”. (Grey Figueroa: 2009).
- “Hace posible esfuerzos de concertación y alianzas estratégicas entre las instancias de promoción del desarrollo y las poblaciones organizadas, con las grandes empresas privadas que actúan en la minería, la energía, la industria, etcétera, facilitando compromisos de aportar al equilibrio en el desarrollo y la reinversión social dentro de sus espacios de acción”. (Grey Figueroa: 2009).
- “El encuentro superior de nuestra diversidad cultural y la posibilidad de reconocer, respetar y adaptar parte de los conocimientos y sabiduría de las culturas locales.
- La incorporación de los pequeños productores en los mercados locales y regionales”. (Grey Figueroa: 2009).
- “Frente a las tradicionales visiones que segmentan y sectorializan lo local, nos permite trabajar la integralidad de los territorios, con sus relaciones urbano-rurales, sus corredores económicos y ciudades, tanto en lo económico productivo como en lo sociocultural e institucional”. (Grey Figueroa: 2009).
- “Más allá de la institucionalidad estatal concebida para la acción sectorial o de los organismos no gubernamentales, actuando la promoción del desarrollo desde una perspectiva “todista”; lo local ofrece la oportunidad de innovarlas para trabajar como centros de servicios para el desarrollo local, a fin de actúen como faros de difusión e innovación tecnológica, de acceso a la información de mercados y a la identificación de oportunidades de negocios para los productores de la localidad”. (Grey Figueroa: 2009).
- “La posibilidad de aprovechar gradualmente nuestro gigantesco potencial turístico, mediante circuitos y gestión empresarial familiar”. (Grey Figueroa: 2009).

Entendemos que cuando se está hablando de espacios locales, se hace desde una perspectiva territorial, pero en este territorio local, no hay duda que el responsable de su gestión como entidad pública es la municipalidad local y hoy como algunos estudios mencionan, existe consenso respecto a considerar al Gobierno Local dado su cercanía con la población, como “el espacio adecuado para dirimir políticas y democratizar la gestión pública. (CEPAL: 2009).

Sin embargo, este rol del Gobierno Local, de fortalecer la democracia y afianzar la descentralización, no basta con la transferencias de atribuciones y competencias si no se les dota de los recursos necesarios.

A través del presupuesto se expresa las prioridades que legitiman o restringen el acceso de la ciudadanía a determinados bienes y servicios. (CEPAL: 2009), es decir, como son atendidas las necesidades de la población, en lo óptimo sería con la decisión de esta, en la priorización y orientación del presupuesto. Porque, en estas decisiones presupuestarias hay teorías y modelos con consecuencias directas en la vida de las personas y del territorio. (CEPAL: 2009).

Si bien, como lo apuntan la literatura especializada, presupuestar, técnicamente es un proceso de planificación y cálculo anticipado, con dimensiones política-institucional, normativa, económica, de gestión, de negociación de actores públicos y privados; además, que se cumplen en etapas y cronogramas que se reiteran anualmente como: la fase de la formulación, aprobación legislativa, ejecución, seguimiento y evaluación. El Presupuesto Participativo, entonces, tiene una mecánica diferente de presupuestación, dado que una parte del presupuesto municipal se destina para en talleres deliberativos con los agentes representantes de la población decidan las prioridades que deben ser consideradas en este presupuesto asignado, para lo cual, estas iniciativas deberían convertirse en proyectos para su ejecución.

Entonces, el Presupuesto Participativo, no sólo afronta problemas de asignación de presupuesto, que generalmente no es suficiente para asumir las decisiones de la población; también, tiene que acomodarse a los cronogramas de las fases presupuestales, que en la mayor de los casos no resultan ser los más adecuados, con la consecuencia de no poder acceder a presupuestos; y, además, de cumplir con los requerimientos de la normativa de inversión, que en muchos casos demanda de capacidades técnicas, presupuestales para su diseño y tiempo para su aprobación como proyectos viables para su ejecución, con lo cual disminuye la efectividad en la atención con los acuerdos del Presupuesto Participativo y el desánimo de la población, que siente postergado sus necesidades y de poca eficacia de sus decisiones. Esta situación, conllevaría a que...”la legitimidad del programa depende de la coherencia

que exista entre programación y cumplimiento de los compromisos asumidos por la gestión de gobierno” (CEPAL: 2009).

Por otro lado, la propia normativa del Presupuesto Participativo, manda que debe considerarse a los Planes de Concertación Regional y Local alineados con la planificación a nivel nacional. En este sentido como apunta Bloj (CEPAL: 2009), las decisiones que se toman en este espacio local no están en armonía con las planificaciones más globales, a ello podemos adicionar que, por ejemplo, el Plan de Concertación de Desarrollo del nivel regional en su diseño y declaración se alinea a las prioridades de nivel nacional, y a su vez, establece como instrumento de la planificación provincial y ésta a la distrital, es decir, como proceso de arriba hacia abajo, pero los Centros Poblados y aún los caseríos no cuentan con sus Planes Concertados de Desarrollo como proceso de abajo hacia arriba, que les permita tener una temporalidad de largo plazo, lo cual es limitante para su negociación, ya que, ven una oportunidad de poner en cartera proyectos de corto plazo, que si tuvieran su Plan de Desarrollo, les permitiría priorizar sus intervenciones en sus territorios que contribuyan al logro de los resultados de Desarrollo.

#### **3.4. Desarrollo humano**

Es a partir de 1990 cuando el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) propuso la noción de desarrollo humano, concebido este como “el ambiente en el que los individuos pueden desarrollar su potencial completo y llevar vidas plenas y productivas. La gente, entonces constituye el medio y el fin del desarrollo” (Consuelo Uribe: 2008). Este paradigma del Desarrollo Humano, basado en el enfoque de las capacidades, (SUAREZ: 2015), por tanto, mientras mayor sean las capacidades del ser humano, estará en mejores condiciones de tomar decisiones respecto a su futuro, que van más allá de los estrictamente económicas, sino también, sociales y políticos.

Siguiendo a Posas, mencionado en el trabajo de Suarez (SUAREZ: 2015), el desarrollo humano, incita al ciudadano que pase de una actitud pasiva hacia una actitud de ciudadano activo, es decir, la capacidad de actuar y generar cambios. Pero para ello es necesario que se generen también ciertas condiciones, como el acceso a capacitación e información; se tenga una planificación a largo plazo, debidamente acotado en el mediano y corto plazo; pero también, se considere el aprovechamiento racional de sus recursos.

## **CAPÍTULO IV**

### **DISEÑO METODOLÓGICO**

#### **4.1. Metodología de investigación**

En el presente trabajo se emplea como metodología, la cualitativa; por cuanto, lo que buscamos es la percepción de los actores respecto del presupuesto participativo, para identificar las limitaciones y potencialidades, para una adecuada participación. Por tanto, la información que se busca no es cuantificable; por ende, busca profundizar el conocimiento sobre la base de las perspectivas, opiniones e intereses que tienen quienes son parte del proceso del presupuesto participativo.

En Chota, durante los últimos años, el gobierno local viene impulsando la realización del presupuesto participativo mediante la convocatoria de los diferentes actores del territorio. La presencia de las organizaciones sociales y de las rondas campesinas, en especial, por su trayectoria y capacidad de organización; precisamente, una característica de la población es su permanente participación e involucramiento en los temas de desarrollo. En ese sentido, surge la preocupación por analizar el proceso de implementación del presupuesto participativo en este distrito, ante la poca información respecto de los logros, dificultades y limitaciones desde la perspectiva de los actores sociales.

Buscamos conocer desde las diversas dimensiones de los participantes, tales como sus intereses, su conocimiento y capacitación, la débil capacidad de planificación de desarrollo a largo plazo, y en función de ello, sus proyectos que permitan dinamizar el desarrollo de su territorio. Por ello, también la investigación que emprendemos no pretende generalizar sus resultados, sino que busca contribuir al mejoramiento de la implementación de esta política pública en el distrito de Chota.

#### **4.2. Forma de investigación**

Es el estudio de caso, puesto que está enfocado en analizar la implementación del presupuesto participativo, como política pública en el distrito de Chota en el período 2017–2018. Identificando sus potencialidades y limitaciones para elevar la participación de los ciudadanos y contribuir a la mejora de las condiciones de vida del poblador, especialmente, rural, a fin de lograr la transparencia de la gestión de los recursos que invierte el Gobierno Local.

Esta forma de investigación nos facilita el recojo de información, dado que los actores en el presupuesto participativo en la zona rural son identificados como los líderes de

las organizaciones sociales y campesinos, autoridades comunales y los pobladores de manera significativa.

Chota, una población mayoritariamente campesina, se tornó propicia para indagar respecto de las organizaciones sociales existentes en el campo, con una mayor representatividad, dinamismo y convocatoria. Asimismo, las autoridades estatales de la comunidad, tales como los agentes municipales y los tenientes gobernadores fueron nuestras fuentes de información más importantes; asimismo, los funcionarios encargados del proceso de implementación, por su experiencia, al mantenerse en el gobierno local durante varios períodos.

#### **4.3. Tipo de investigación**

Se llevó a efecto la investigación aplicada, puesto que, con los conocimientos adquirido producto de los resultados, se pretende proponer mecanismos que superen las limitaciones encontradas por parte de los actores para una mejor participación en el presupuesto participativo, así como, desarrollar capacidades que conlleven a planificar el desarrollo de sus espacios a largo plazo. De esta manera se contribuye a establecer una concordancia de la planificación nacional, regional y local con la comunal. Por otro lado, también se busca compatibilizar la normativa de inversión con los procesos de participación.

#### **4.4. Universo, muestra, técnicas e instrumentos de recolección de datos**

En cuanto al universo de la investigación, se consideran dos aspectos: a) territorial, que comprende los 112 caseríos que conforman el distrito de Chota, y b) poblacional, que corresponde a las organizaciones sociales comunales (comités de Vaso de Leche y Rondas Campesinas), autoridades comunales (tenientes gobernadores y agentes municipales) y funcionarios del gobierno local.

En la muestra se ha considerado:

- **Territorialmente.** Ocho caseríos: Llasavilca Centro, Pingobamba Bedoya, San Antonio de la Iraca, Chororco, Llasavilca Alto, San Miguel de Pangoray, Llasavilca Bajo y El Paraíso.
- **Poblacionalmente.** 05 dirigentes de rondas campesinas, 05 dirigentes del Programa Vaso de Leche, 02 funcionarios del gobierno local y 30 pobladores de la zona rural.

Teniendo en cuenta que nuestra investigación es cualitativa, hemos buscado que la muestra sea significativa en territorio y población; por ello, el método ha sido no probabilístico por conveniencia, dadas las similares características rurales de las organizaciones sociales y del territorio.

En cuanto a la muestra de los pobladores, hemos utilizado el método no probabilístico por cuota, considerando el enfoque de género; para lo cual se ha determinado que de los 30 pobladores se considere el 50% de varones y 50% de mujeres.

Como técnicas de recolección de datos se han considerado las entrevistas semiestructuradas y el análisis documental.

Se prepararon las guías de la entrevista para cada grupo de los informantes, teniendo cuidado que las preguntas sean pertinentes a las variables de investigación y en el lenguaje sencillo e entendible para los actores entrevistados.

Se realizó la prueba piloto para la respectiva validación de los instrumentos. Para tal efecto, se seleccionaron a personas con características similares como población seleccionada para la investigación. En ese sentido, se contactó a una autoridad comunal, cuyo cargo es el de Teniente Gobernador, a una lideresa de las rondas campesinas y a pobladores rurales. En lo concerniente a funcionarios, se tuvo contacto con agentes que intervienen en el proceso del presupuesto participativo del Gobierno Regional.

Posteriormente, en la aplicación de la prueba piloto, para los casos de las autoridades comunales se los visitó en sus casas para explicarles la finalidad y el objeto de la visita y la implementación de la entrevista. Asimismo, para la aplicación de la prueba piloto para los pobladores rurales, se ha tenido cuidado en la selección de los entrevistadores para este caso se contó con alumnos de educación secundaria del último grado de una institución educativa rural del distrito de Chota; con la finalidad de tener un mejor acceso a los informantes con confianza y familiaridad que permita un diálogo abierto y sincero, para lograr identificar las deficiencias y poder corregirlos para lograr tener un instrumento adecuado y que contribuya a la eficacia de las entrevistas.

Para el análisis documental, se ha tenido acceso a documentos como:

- ✓ Actas de las reuniones de los talleres realizados por el Gobierno Local.
- ✓ Relación de los agentes participantes al Presupuesto Participativo.
- ✓ Informes anuales del Proceso del Presupuesto Participativo.
- ✓ Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Chota 2015-2024.
- ✓ Revisión de la normativa que orienta la implementación del presupuesto participativo.

- ✓ Padrón de Tenientes Gobernadores del archivo de la Sub prefectura provincial de Chota.
- ✓ Padrón de Comités de Vaso de Leche de los archivos de la Oficina de Vaso de Leche de la Municipalidad Distrital de Chota.
- ✓ Ordenanzas de Creación de Centros Poblados del Archivo General de la Municipalidad Distrital de Chota.

#### 4.5. Variables e indicadores según las preguntas específicas de investigación

Pregunta Específica	Variables	Indicadores
¿Cuál es la valoración que tienen las autoridades y líderes de las organizaciones sociales comunales del Presupuesto Participativo?	• Intereses y aspiraciones de las organizaciones sociales comunales respecto del Presupuesto Participativo.	Grado de valoración de las autoridades y líderes de las organizaciones sociales comunales de la incorporación de sus intereses en el Presupuesto Participativo
	• Opinión de las autoridades comunales y líderes de las organizaciones sociales comunales sobre el presupuesto participativo.	
¿Las organizaciones sociales comunales ven reflejados sus intereses en el Presupuesto Participativo?	• Organizaciones sociales comunales que cuentan con un Plan de Desarrollo Comunal	Porcentaje de organizaciones campesinas que cuentan con planes de desarrollo comunal
	• Organizaciones sociales comunales reciben informes de la ejecución del presupuesto participativo	Número de reuniones realizadas por el Gobierno Local para dar informes de la ejecución presupuestal
	• Equipo técnico cumple con las etapas y cronograma del proceso del presupuesto participativo.	Cronograma del proceso del Presupuesto Participativo aprobado por el Gobierno Local.
	• Recursos económicos que destina el Gobierno Regional para el presupuesto participativo.	Porcentaje del Presupuesto Municipal que destina el Gobierno Local para el Presupuesto Participativo
¿El proceso de implementación del Presupuesto Participativo para la adecuada participación es entendible e inclusivo?	• Organizaciones sociales comunales capacitadas en presupuesto participativo	Nivel de conocimiento sobre el proceso del Presupuesto Participativo por parte de los integrantes de las organizaciones sociales y autoridades comunales
	• Organizaciones sociales comunales asesoradas para la participación en el presupuesto participativo.	Reuniones de asesoramiento que brinda el Gobierno Local a las autoridades y organizaciones sociales
	• Comunicación adecuada a las organizaciones sociales por parte del equipo técnico.	Nivel de comprensión por las autoridades comunales y líderes de las organizaciones sociales de las reuniones realizadas por el Gobierno Local.

## CAPÍTULO V:

### RESULTADOS

Es necesario indicar como se hace mención en el punto referente a los aspectos organizativos del Distrito de Chota, la existencia de las autoridades comunales, los líderes comunales y la población comunal.

Las autoridades comunales son los Alcaldes del Centro Poblado o Agente Municipal del Caserío, los Tenientes Gobernadores y los Jueces de Paz, como los representantes de las instituciones del Estado en la comunidad, en este caso del Gobierno Local, la Subprefectura y el Poder Judicial, respectivamente.

Los líderes comunales son elegidos y representantes de las organizaciones sociales que existen en los caseríos como los Comités del Vaso de Leche y Rondas Campesinas, principalmente; son parte de un comité elegido por sus miembros, siendo el cargo de mayor jerarquía el presidente.

La población rural, está referida a los pobladores que no tienen ningún cargo en la comunidad, aun cuando pueden ser integrantes de alguna organización comunal.

#### **5.1. Identificación cuál es la valoración que tienen las autoridades, líderes y población comunal sobre el Presupuesto Participativo**

##### **El presupuesto participativo como mecanismo de transparencia de la inversión municipal.**

Las autoridades comunales reconocen en el presupuesto participativo un mecanismo que les permite hacer un mejor seguimiento a la inversión en cuanto a su uso y destino, como lo refiere una autoridad comunal: *“transparencia del presupuesto que viene para la comunidad”* (Entrevista N°03. Agente Municipal), pero además, como el espacio donde pueden exigir a los funcionarios de la municipalidad que les informen respecto de los presupuestos, porque entienden que estos son provenientes del Estado y la municipalidad tiene la obligación de informar, así lo manifiesta en la entrevista: *“Uno puede reclamar que informen, porque son presupuestos que vienen del Estado”* (Entrevista N° 02. Teniente Gobernador). Es importante resaltar que tanto los agentes municipales y los tenientes gobernadores como autoridades comunales son principalmente los convocados y que participan del proceso del presupuesto participativo, por ello, tienen mayor interés y responsabilidad para que se informe y

sea transparente la ejecución de las obras que se realizan en su comunidad, especialmente por parte de la municipalidad. Esta situación, nos permite afirmar que la comunicación e información que brinda la municipalidad hacia las autoridades comunales es insuficiente e inadecuada, teniendo como resultado desconfianza y por tanto, poca transparencia de la gestión, lo cual van a limitar la participación y el cumplimiento de propósitos del presupuesto participativo.

Esta preocupación por la transparencia en el uso de los recursos, denota aún en las autoridades comunales desconfianza y poca credibilidad de la gestión municipal, especialmente en la ejecución de las obras, por ello, el presupuesto participativo se convierte a la vez, en un mecanismo y en una oportunidad para exigir rendición de cuentas, que les permita acceder a información y con ello, hacer un control y seguimiento. Esto denota como lo manifiesta Diego Berretta y otros, que las municipalidades como Estados locales deben garantizar la participación ciudadana a partir de espacios y mecanismos efectivos de participación democrática con poder de decisión, aspectos importantes en la construcción de las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Con relación a los líderes comunales, coinciden los entrevistados en referir que es a través del presupuesto participativo que pueden exigir el uso adecuado de los recursos de inversión para la comunidad, lo cual ayuda a la transparencia, así lo refieren los líderes: *“Que se invierta ese presupuesto en las obras de la comunidad”* (Entrevista N° 02. Presidente de Rondas), *“Que se invierta en las obras como debe ser dichos presupuestos”* (Entrevista N° 01. Presidente de Rondas); o como lo refiere la presidenta del programa del Vaso de Leche, *“Que se informe a todos como se gasta los presupuestos que viene a la comunidad”* (Entrevista N° 02. Presidenta del Vaso de Leche). Los representantes del Vaso de Leche y principalmente de la organización de Rondas Campesinas, están participando permanentemente del proceso del presupuesto participativo, especialmente cuando las reuniones se realizan en la comunidad. Esta exigencia para que la municipalidad haga un buen uso de los recursos en la comunidad, indica que son conscientes como lo apunta la CEPAL, que es a través de la asignación del presupuesto como se expresan las prioridades y con ello se les permiten o restringen el acceso a determinados bienes y servicios; es decir, de acuerdo a como son atendidas sus necesidades van a tener consecuencias directas en la mejora de sus vidas.

Consideramos además, que los líderes de las organizaciones sociales por su rol en la comunidad y de independencia que tienen frente a las instituciones públicas,- que los diferencia de las autoridades comunales-, son quienes asumen el protagonismo de

solicitar información y rendición de cuentas de las intervenciones de inversión que realizan las instituciones en general y de la municipalidad en particular. Especialmente las rondas campesinas, -considerando la particularidad que tienen en el distrito de Chota, que es donde se fundaron- se han consolidado y legitimado como un ente de fiscalización, reconocido en la propia comunidad y de las instituciones públicas y privadas del distrito.

Si bien, valoran el presupuesto participativo, como el espacio para exigir que se haga rendición de cuentas por parte de la municipalidad que les permita realizar un mejor seguimiento al uso de los recursos que se invierten en la comunidad, sin embargo, consideran que es insuficiente debido entre otros aspectos a la poca voluntad política de la autoridad municipal del distrito por realizar estas reuniones con mayor continuidad, a pesar que lo han solicitado y en muchas casos sin obtener respuesta, o en otras ocasiones, por ser convocados a reuniones que se realizan en la ciudad, contrariamente a lo que piden que se realicen en los propios caseríos, a fin que la participación sea mayor y puedan ser escuchados. Es relevante considerar que el Presupuesto Participativo como política pública que incentiva a una nueva forma de gestión, es imprescindible como lo menciona Novoa, que para que tenga éxito es fundamental que exista la voluntad política por descentralizar y revalorizar el actor local; pero además, prosigue Novoa, manifestando que el Estado en este caso la municipalidad, asuma una forma de gestión deliberativa, relacional y mediadora, hace necesario que los ciudadanos puedan participar desde la definición de necesidades hasta la fiscalización y control de la gestión estatal.

En cuanto a la población comunal, perciben al presupuesto participativo como el mecanismo por el cual la municipalidad decide asignar presupuesto para la ejecución de obras en la comunidad y les permite poder exigir que los fondos sean invertidos en los proyectos que se ejecuta, así lo manifiesta uno de los pobladores entrevistados: *“Que se invierta bien el dinero en los proyectos de la comunidad para lograr el mejoramiento de la comunidad”* (Entrevista N° 14. Poblador), como se puede apreciar, la población considera a la municipalidad quien decide sobre la obra a ejecutar en la comunidad, por ello no se sienten involucrados en las decisiones y aprecian en el presupuesto participativo como el espacio donde poder hacer un control respecto a los recursos que reciben de la municipalidad a través de la ejecución de obras: *“Es saber cuánto destinan en dinero y cómo lo están utilizando”* (Entrevista N° 10. Pobladora). Pero este reclamo de rendición de cuentas, no sólo está dirigido hacia los funcionarios y a la autoridad del gobierno local del distrito, sino también, a las propias autoridades comunales, a quienes de acuerdo a su criterio les asiste la doble responsabilidad de

velar que los recursos se invierten en la comunidad y de mantener informada a la población.

La población comunal, sobretodo la que no integra ninguna organización, denotan poco involucramiento en el proceso del presupuesto participativo, porque entienden que es una labor que compete mayormente a las autoridades comunales y representantes de las organizaciones comunales, porque perciben que el presupuesto participativo es un mecanismo mayormente donde las autoridades comunales reclaman para que se hagan obras en la comunidad.

### **El Presupuesto Participativo como espacio para recibir información de la gestión municipal**

La información es muy necesaria para que la participación de las autoridades comunales, líderes y población sea de calidad y, como rendición de cuentas muy importante para que las instituciones transparenten su gestión y tengan credibilidad.

Con relación a la información sobre la ejecución de las inversiones, tanto las autoridades comunales y los líderes comunales, refieren que si bien identifican que la municipalidad interviene con proyectos en su comunidad, como consecuencia de su participación en las reuniones a la que asisten por convocatoria del gobierno local, no tienen claridad si las obras son aquellas que se priorizaron y acordaron dentro del presupuesto participativo; ya que, como lo apunta la CEPAL, el Gobierno Local con relación al Presupuesto Participativo, no sólo afronta problemas de asignación de presupuesto, que generalmente no es suficiente para sumir las decisiones de la población; sino también, cumplir con los requerimientos de la normativa de inversión, para convertir los acuerdos del Presupuesto Participativo en proyectos viables para su ejecución, con lo que disminuye la efectividad en la atención con los acuerdos y el desánimo de la población que siente postergado sus necesidades y de poca eficacia de sus decisiones.

Además, el interés de los líderes y autoridades comunales por acceder a la información del uso de los recursos de la municipalidad está condicionado a esperar que el alcalde o los funcionarios les proporcionen; es casi inexistente la preocupación por buscar información en otras fuentes, como aquella que se tiene a disposición a través de la tecnología informática, a pesar que tanto el Gobierno Local como el MEF, permiten información a través la web de acceso para cualquier ciudadano, siempre y cuando este ciudadano cuente con los recursos técnicos y conocimientos necesarios para el uso de la tecnología; aunque no es tema del presente estudio y válido para otra investigación que pueda medir la efectividad que tienen los recursos tecnológicos para

la calidad en la participación de la población rural, asumimos que para nuestro caso de los líderes, autoridades y población rural las limitaciones que tienen para hacer uso de estas herramientas informáticas se deben entre otras a que en la zona rural la disposición de la internet es todavía insuficiente, limitados conocimientos y habilidades para el manejo de la tecnología y muchas veces la información está desactualizada, entre otras. Aspecto que el Gobierno Local debería considerar como parte del proceso de implementación del Presupuesto Participativo en lo que corresponde a la capacitación a la población para mejorar la accesibilidad a la información y con ello posibilitar una mejor participación en la toma de decisiones.

En la población comunal está presente la preocupación por tener información de la ejecución presupuestal sobre las obras que ven que se realizan en su comunidad y estiman que es en la reunión del presupuesto participativo donde pueden acceder a informarse respecto a lo que viene haciendo la municipalidad: *“cuando asistimos a la reunión nos informan de todo lo que van hacer en nuestra comunidad y cómo tenemos que involucrarnos”* (Entrevista N° 16. Pobladora). Sin embargo, también perciben que la información que reciben muchas veces, es insuficiente o poco confiable, debido a la poca predisposición de ofrecerlo por parte de las autoridades, sean de la comunidad o del gobierno local distrital *“las autoridades no dan cuenta al pueblo”* (Entrevista N° 15. Pobladora) o porque existen acuerdos o intereses como lo refieren: *“Se entienden entre autoridades y no llaman a reunión para informarnos de lo que se está haciendo en la comunidad”* (Entrevista N° 11. Pobladora). Como lo señala Alfonso Nino, “en las reuniones celebradas en los centro poblados menores su mayor demanda es estar incluidos en las decisiones que tengan que ver con el uso de los recursos asignados a los gobiernos distritales” (Guerrero Alfonso s/f). Sin embargo, en nuestro estudio son pocas las reuniones que el Gobierno Local realiza en las propias localidades y por eso su demanda, tanto para el acceso a información cuanto para la toma de decisiones, y al no encontrar respuesta, contribuye para su indiferencia en participar en estos procesos, delegar la responsabilidad en sus autoridades comunales e incrementar su desconfianza en la gestión municipal; pero además, estas reuniones permitirían que el Presupuesto Participativo, como política pública aporte a consolidar la democracia, según lo refiere la CEPAL, en el sentido que abre un mecanismo en el espacio local donde la población participe en las decisiones de priorización del gasto público, en la búsqueda de contribuir a afrontar los retos de reducir desequilibrios e inequidades.

Si bien, la población comunal valora al presupuesto participativo como espacio importante para recibir información de la gestión municipal, le resulta difícil poder identificar si la municipalidad está ejecutando obras como consecuencia de la priorización hecha en el presupuesto participativo o por la decisión del alcalde distrital

o por la gestión de sus propias autoridades comunales. Con lo que se puede constatar que la información que reciben es deficitaria y, por tanto, conlleva a disminuir en interés y calidad su participación.

En conclusión, los actores comunales valoran al presupuesto participativo como espacio, mecanismo y oportunidad para demandar la rendición de cuentas por parte de la gestión municipal y, así poder realizar un mejor seguimiento y control de los presupuestos que se asignan en la ejecución de las obras en la comunidad. Esta demanda contribuye a la “transparencia como eje fundamental para la credibilidad de las instituciones por la ciudadanía y esta se sustenta en la rendición de cuentas que los gobernantes deben hacerlo, especialmente de los gobiernos locales dada su cercanía a la población”. (CEPAL: 2016).

Además, les permite acceder a información sobre la gestión municipal, aun cuando, reconocen que la información es insuficiente, especialmente cuando se trata de identificar si las obras son producto de la priorización como resultado de su participación en el presupuesto participativo, o son las obras definidas por la propia autoridad del Gobierno Local. Situación que repercute en su participación como lo apunta el estudio del Banco Mundial, “La calidad de participación de los agentes participantes se ve disminuida por la deficiente información y la falta de comprensión del proceso. La información que les llega en muchos casos es inoportuna, imprecisa e irrelevante. (Banco Mundial: 2010).

En tal sentido, podemos afirmar que la municipalidad tiene deficiente comunicación y la información que brinda es deficitaria, además, la poca voluntad política por realizar las reuniones de manera descentralizada en las localidades, conllevan a que la población, autoridades y líderes comunales perciban la falta de transparencia y el incumplimiento de los acuerdos, que limitan y disminuyen el interés y la calidad de su participación.

## **5.2. Examinar si la implementación del Presupuesto Participativo incorpora los intereses y necesidades de las organizaciones sociales comunales y de la población**

### **Cumplimiento en la ejecución de las obras con lo priorizado en el presupuesto participativo.**

Las organizaciones sociales comunales a través de sus líderes y las autoridades comunales, perciben que en el proceso de implementación del presupuesto participativo sus necesidades e intereses no son tomados en cuenta y por ello reclaman la presencia del alcalde del gobierno local distrital en sus comunidades, así lo manifiestan: *“El Alcalde salga a ver la problemática del caserío (Entrevista N° 02. Pobladora), La municipalidad trabaje con buenos profesionales y el alcalde salga a visitar a las comunidades para recoger nuestras necesidades” (Entrevista N° 03. Presidente de rondas), igualmente refiere la dirigente: “La Unión en la comunidad y apoyarse para poder tener obras que solucionen los problemas de la comunidad” (Entrevista N° 01. Presidenta Vaso de Leche). Es decir, que consideran que si la máxima autoridad municipal no participa en las reuniones, poca credibilidad tienen para que sus necesidades sean atendidas, ya que, muchas veces las obras que se ejecutan, no siempre responde a lo que han priorizado, como lo refiere un dirigente rondero: “no todo lo que priorizamos en las reuniones se convierten en proyectos y se ejecutan las obras” (Entrevista N° 03. Presidente de Rondas Campesinas). Es decir, consideran que no hay concordancia entre lo que se acuerda y lo que se realiza, como bien lo apunta el Banco Mundial, “la falta de consistencia entre los proyectos priorizados y ejecutados puede llevar a una pérdida de credibilidad del Presupuesto Participativo entre la sociedad civil, al ver incumplidas sus expectativas” (Banco Mundial: 2010), de igual manera lo acota la CEPAL, cuando afirma que “la legitimidad del programa depende de la coherencia que exista entre la programación y el cumplimiento de los compromisos asumidos por la gestión de gobierno” (CEPAL: 2009).*

Además, consideran que si bien las necesidades que tiene son muchas frente a la inversión en obras que ejecuta la municipalidad, además, no están relacionadas a su actividad principal agropecuaria, como lo manifiesta un dirigente rondero: *“Nuestras necesidades son muchas y las obras son pocas las que se hacen, queremos que apoyen a la agricultura y asistencia técnica. (Entrevista N° 03. Presidente de Rondas). Hay un reconocimiento en las obras que se ejecutan en sus comunidades, sin embargo, consideran que son insuficientes frente a la demanda de sus necesidades,*

pero además, la inversión debería orientarse también a la agricultura, porque consideran que es su actividad principal y cuyo beneficio es más directo e inmediato.

La percepción que la población comunal tiene del presupuesto participativo es como el mecanismo que la municipalidad utiliza para asignar presupuesto a las obras definidas por el alcalde y sus funcionarios en coordinación con sus autoridades comunales o por gestión e interés de estos últimos, como lo refiere Koechlin: “los presupuestos participativos, para su proceso de implementación, cuentan con un soporte legal, pero independientemente de este soporte el proceso queda situado en el plano de la voluntad política, de las concepciones y valoraciones de los funcionarios y autoridades” (KOECHLIN COSTA: 2017). La población no percibe que se haya tomado en cuenta su opinión en las obras que se realizan en su comunidad, por ello, hay cierta indiferencia y dificultad en identificar concretamente el beneficio que les trae la ejecución de las obras, por ello, su aspiración es que los recursos que destina la municipalidad se usen bien y que les resuelva sus problemas, así lo manifiestan: *“que el dinero sea invertido en obras útiles y mejoren nuestra comunidad”*. (Entrevista N°19. Pobladora). Pero también, sus autoridades comunales deben ser quienes vigilen e informes respecto a los recursos para *“saber cuánto hay de ingreso y en qué se invierte”*, (Entrevista N° 20. Poblador), además, *“que las autoridades hagan buen uso del dinero que viene”* (Entrevista N° 20. Poblador). La población comunal no concibe al presupuesto participativo como una herramienta que permita la toma de decisiones por ellos mismos en función de sus necesidades y expectativas, sino como aquel presupuesto que la municipalidad les asigna a su propia decisión.

### **Asignación de recursos de la Municipalidad al Presupuesto Participativo**

El presupuesto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas a la Municipalidad Distrital de Chota, en estos últimos años, ha sufrido un importante recorte, lo cual limita asignar un monto importante destinado al presupuesto participativo que permita atender a lo priorizado y acordado con los centros poblados, dado que incluso existen algunas obras que por su envergadura, necesitan un presupuesto elevado.

Por otro lado, las obras que se priorizan, generalmente, son iniciativas que luego de ello, para ejecutarlas, necesitan cumplir con la normativa de inversión dado por el MEF. Anteriormente, solo se seguía los procedimientos del SNIP, es decir, se tenían que hacer los perfiles, luego el expediente técnico con su respectivo código; lo cual solo se podía hacer en un tiempo no menor a dos años.

En este año, el SNIP ha sido desactivado para pasar a tener como lineamiento la normativa de IINVIERTE.PE, que si bien ha flexibilizado un poco, pero se continúa con

la necesidad de tener proyectos con expediente técnicos aprobados; pero, además, se tiene la implementación de la Programación Multianual de Inversiones, la cual se hace para tres años, y si no está considerada alguna obra en esta programación no será posible su ejecución.

Pero no solo eso, sino que hay que considerar que se tienen obras en ejecución no concluidas, que por su envergadura y costo se ejecutan en más de un año; lo cual complejiza la atención de lo priorizado en el presupuesto participativo de cada año, y, finalmente, trae descontento en la población y desconfianza en la efectividad de lo priorizado a través de dicho presupuesto participativo.

De esta manera tenemos que la Municipalidad Distrital de Chota recibe anualmente las transferencias de parte del Ministerio de Economía y Finanzas para el cumplimiento de sus objetivos institucionales por diferentes fuentes de financiamiento: recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de crédito, y recursos determinados.

La fuente de recursos determinados se constituye en una de las más importantes para nuestro trabajo; por cuanto, esta fuente es la que financia la mayor parte de las obras, es decir, la que utiliza la municipalidad para la ejecución de obras y, dentro de ellas, lo que va a designar para el presupuesto participativo.

Esta fuente de financiamiento, a su vez, está compuesta de los siguientes rubros: i) Fondo de Compensación Municipal, que en un 80% del total sirve para sus gastos corrientes, especialmente, para el pago de planillas y bienes y servicios; ii) Impuestos Municipales, que se constituyen como la recaudación prevista por los impuestos determinados a las municipalidades; y iii) Canon y Sobrecanon, que se constituyen en los más importantes, por cuanto, se destina el 80% para inversión, o sea, para financiar las obras que ejecuta la municipalidad y el presupuesto participativo. Por tanto, el análisis de su comportamiento en los últimos años es muy importante; precisamente, por ello está ligado directamente al objetivo del presente estudio.

Como se muestra en el cuadro siguiente, hemos creído conveniente tomar como referencia el año 2016 para determinar el comportamiento de las transferencias en 2017 y 2018.

**CUADRO N° 09: COMPORTAMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS POR CANON Y SOBRECANON AL PIA DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHOTA. AÑOS 2016-2017 Y 2018.**

CONCEPTO	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA-PIA		
	2016	2017	2018
Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Transferencias.	3 841 276,00	3 498 437,00	2 744 650, 00

Fuente: MEF. Dirección General de Contabilidad Pública. Formato PP1. 2018. Elaboración Propia.

En el gráfico siguiente se describen los recursos asignados en este rubro desde 2016 hasta 2018.



Fuente: MEF. Dirección General de Contabilidad Pública. Formato PP1. 2018. Elaboración Propia.

Tal como se puede apreciar en el Gráfico precedente, en 2017 respecto de 2016, la Municipalidad de Chota recibió S/ 342 839 menos, lo que equivale al 8,92%; en 2018, con relación a 2017, recibió S/ 753 787, lo que equivale al 21% menos, y si esto lo comparamos con el monto de 2016, tenemos que hay una disminución de S/ 1 096 626, equivalente al 28,54%.

Esto evidencia que el presupuesto asignado a la Municipalidad de Chota está sufriendo una continua disminución, factor que se constituye en una limitante para el desarrollo y cumplimiento con los acuerdos tomados en el presupuesto participativo, como bien lo describe el funcionario de la Municipalidad Distrital de Chota cuando refiere:

“Ahora, mire, tenemos siete millones para atender a 80 caseríos, lo cual es imposible hacerlo; por ello, es que se priorizan algunos proyectos y se busca el financiamiento de otras fuentes como apalancamiento; pero no es presupuesto participativo; además, si a ello sumamos el recorte que hemos tenido de nuestro

presupuesto, si consideramos que además de lo que se recibe solo el 40% para inversión, no alcanza.” (Entrevista a funcionario de la MPCH).

## **La planificación del desarrollo comunal a largo plazo**

### **Organizaciones sociales comunales que cuentan con un plan de desarrollo comunal**

Los encuestados manifiestan que, en su comunidad, no cuentan con una planificación de desarrollo que pueda orientar cuáles deben ser las obras necesarias que se realicen en su comunidad, como ejemplo, para la agricultura, saneamiento y energía. Puesto que esto significaría que sus autoridades trabajen de común acuerdo y no exista descoordinaciones. “*Que las autoridades trabajen organizados*” (Entrevista N° 10. Pobladora).

Las organizaciones sociales de las comunidades carecen de un plan de desarrollo que oriente su accionar a largo plazo como organización y menos aún para la comunidad, aun cuando, reconocen que es importante el plan que les permita un trabajo organizado, con participación y el acuerdo de todos sobre las obras que se ejecuten como mecanismo de ir solucionando las múltiples necesidades de agua, luz, irrigación, entre otros, indispensables para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Los caseríos, al no tener un plan de desarrollo de largo plazo, como herramienta de planificación que oriente su desarrollo y que, además, sea el instrumento que facilite su participación en el presupuesto participativo, porque les facilitaría la negociación con la municipalidad respecto de las prioridades de inversión en su comunidad; por ello, al no contar con este plan, la definición, negociación o identificación de las obras que se van a ejecutar quedan a libre discrecionalidad de los que participan de las reuniones del presupuesto participativo, sean autoridades comunales, líderes comunales como representantes de las organizaciones sociales o, simplemente, como pobladores.

En estos caseríos, además encontramos a las autoridades comunales como el teniente gobernador, considerado en la normativa, como lo refiere Claudio Magallanes: “es el funcionario público *ad honorem*, que representa al Poder Ejecutivo en el ámbito de su jurisdicción que es el centro poblado al que se le designa; vela por el carácter unitario del gobierno y garantiza la presencia del Estado en todo el territorio de la República” (Magallanes Reyes: 2014). Y entre sus principales funciones –siguiendo a Claudio Magallanes- es la de informar permanentemente a la gobernación distrital sobre los acontecimientos políticos sociales y económicos de su jurisdicción, apoyar a la seguridad ciudadana, a velar por la correcta prestación de servicios públicos en

general, etcétera. También se encuentra al agente municipal, que representa al gobierno local en su jurisdicción, como el apoyo a las actividades del alcalde distrital en su jurisdicción, del presidente de rondas, como el representante de la población campesina, sin ninguna dependencia funcional de institución alguna del Estado. Entonces es necesario, frente a esta situación, que en los caseríos se emprendan procesos de planificación participativa para construir sus planes de desarrollo concertado en el caserío.

Se complejiza esta situación cuando consideramos que en el distrito de Chota, además de los caseríos, encontramos centros poblados integrando entre 04 y 15 caseríos, con un alcalde y 03 regidores, elegidos democráticamente en su jurisdicción y que también reclaman la inversión de la municipalidad y son participantes del presupuesto participativo, con iguales características de participación de los caseríos. Estos centros poblados tampoco cuentan con un plan de desarrollo, debidamente concertado entre sus integrantes, menos aun con una visión de conjunto que permita hacer la inversión en función de sus necesidades y aprovechar su potencialidad de unión territorial.

#### **El Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2015-2024.**

Por otro lado, si bien la Municipalidad de Chota, en noviembre de 2015, actualizó su Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2015-2024, bajo la normatividad emitida para estos casos por el CEPLAN, como "...Herramienta de orientación y planificación responsable, elaborado participativamente con el esfuerzo de las autoridades, dirigentes comunales y distritales, organizaciones sociales entre otros actores, tanto urbano como rurales" (MPCH: 2015).

En su capítulo IV. Plan de Desarrollo Provincial Concertado, establece la declaración de la Visión:

“Chota al 2025 es provincia líder en desarrollo humano social sostenible, donde se respetan los derechos humanos y se practican los valores éticos y democráticos.

Con una educación de calidad, identidad cultural, inclusiva e intercultural. Competitiva en agricultura y ganadería sostenibles, cuidando responsablemente el medio ambiente.

Un territorio zonificado e integrado con vías y medios de comunicación” (MPCH: 2015).

Dentro de los ejes de desarrollo plantean 05: 1) social cultural, 2) económico, 3) ambiental, 4) tecnológico y gestión del conocimiento y, 5) institucional.

Si bien, existe el documento de planificación; sin embargo, es muy poco lo que se ha tomado en cuenta para que efectivamente cumpla con el mandato de ser documento orientador del desarrollo, entre algunas causas por que ha sido muy escasa la participación de los actores comunales en su formulación, y, según refiere el funcionario de la municipalidad; menos aún se toma en cuenta para orientar la inversión (Entrevista a Jefe de Planificación. MPCH).

Además, los planes que se tienen no están debidamente articulados, y eso también es una dificultad que se presenta para el presupuesto participativo, como bien lo manifiesta el funcionario de la Municipalidad de Chota:

“es una dificultad grande que se tiene, inclusive como institución misma, que no contamos con un plan para enfocarnos y decirle a la población, cómo vamos a trabajar o, delinear el rumbo para distribuir nuestro recurso; no se puede, porque las necesidades son múltiples; todos los días las necesidades aumentan y los recursos son más escasos para distribuir.” (Entrevista a funcionarios de la MPCH).

Se carece, entonces, de una visión de desarrollo comunal, que se alinee a la de la provincia.

### **La implementación del presupuesto participativo por parte de la Municipalidad Distrital de Chota**

En la Municipalidad Distrital de Chota es a través de la oficina de Planificación y Presupuesto que tiene la función y la competencia de implementar el proceso del presupuesto participativo, de acuerdo con las etapas, fases y tiempo determinados en la normatividad correspondiente.

Sin embargo, su aplicación en la realidad es muy compleja y con dificultades por aspectos políticos, sociales y legales, como muy bien lo refiere el funcionario de la Municipalidad al respecto:

“El presupuesto participativo está basado en todos los procedimientos legal-normativos, impuesto con las políticas de Estado: desde cómo se tiene que elaborar un proyecto hasta su ejecución y su entrada en funcionamiento. Lo cual no responde a la realidad, porque hay dos factores que intervienen en este proceso: uno es el tema político, que se desvincula muchas veces de la parte legal, porque se ve desde otro punto de vista, desde lo social, y el otro es el desorden mismo de las comunidades, de las mismas organizaciones, de las autoridades, porque no nos ceñimos a un procedimiento. Si bien es cierto, cuando nosotros convocamos a una reunión, sea el gobierno regional o la municipalidad

distrital o provincial, llamamos a las organizaciones de manera concertada para ponernos de acuerdo en lo que podemos hacer en futuro; pero ellos, sin tomar en cuenta lo que se ha acordado, acuden por otros canales al alcalde y presionan para hacer otras cosas, otras prioridades, otras necesidades que están fuera del alcance incluso del marco legal.” (Entrevista a funcionario de la MPCH).

Es decir, como lo hace notar el entrevistado, en el proceso de implementación del presupuesto participativo sucede que muchas veces en las reuniones realizadas con los actores convocados (autoridades y líderes comunales), conforme a la normativa se priorizan las obras como acuerdo del presupuesto participativo, sin embargo, estos acuerdos, no siempre son tomados en cuenta por el alcalde del gobierno local, ya que, existen compromisos del Alcalde pactados durante su campaña y que no siempre son reflejados en los acuerdos del presupuesto participativo, o de personas o grupos allegados políticamente que presionan para que sean presupuestados obras para sus intereses, así como, hace notar también el Banco Mundial cuando refiere que “se puede desatacar que hay otros grupos logran imponer sus intereses en la asignación de recursos de inversión en el nivel local, al margen del Presupuesto Participativo, además, de los compromisos político electorales del alcalde y regidores” (Banco Mundial: 2010).

Además, dentro de la etapa de capacitación que determina la normatividad, generalmente, la asistencia es muy poca por parte de los actores de las comunidades, y, muchas veces, no hay una asistencia sostenida; son distintos los representantes que se capacitan con los que asisten a las reuniones para la definición de la cartera de inversión; por ello, trae incluso contradicciones al interior de las propias comunidades cuando se inicia la ejecución de las obras. Esto sucede, porque como se ha mencionado, las reuniones tanto de la capacitación como de la definición de la cartera de inversión se realizan en la ciudad y en fechas diferentes, por lo que en las comunidades no siempre son los mismos que asisten a ambas reuniones, debido a la lejanía, recurso y tiempo disponible, por ello, optan en designar a diferentes representantes comunales para que asistan en cada una de estas reuniones, porque además, conciben que son reuniones independientes y no parte de un mismo proceso. Si a esto, sumamos como lo dice el Banco Mundial, que al interior de la comunidad existen grupos que tienen determinado poder económico y que influyen en la decisión de los proyectos del Presupuesto Participativo.

Es por ello que en la asignación de recursos para el presupuesto participativo, a pesar de que está en la normatividad, también hay un componente que interviene: la voluntad

política de la autoridad y la disponibilidad presupuestal con que cuenta la municipalidad para atender lo priorizado en el presupuesto participativo.

Por otro lado, se tiene que considerar la normativa actual del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Invierte.pe, que reemplazó al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y que regula las inversiones para todas las instituciones públicas y niveles de gobierno, cuyos procedimientos colisionan con la dinámica que contempla el presupuesto participativo, porque mientras que en la normativa del presupuesto participativo, no existe restricción para que la comunidad solicite o identifique necesidades que no siempre cuentan con estudios o están diseñados como proyectos; por otro lado, el INVIERTE PE., determina que para que se lleve a cabo una inversión, es necesario que se cuente con proyectos elaborados que tengan su respectivo código e inscritos en el Banco de Proyectos y formen parte de la programación multianual de inversiones de la municipalidad. Si tenemos en cuenta que lo que se acuerda en el presupuesto participativo, generalmente son necesidades e ideas de proyectos, no es que no cumplan con los requisitos del INVIERTE PE., sino que se encuentran en la fase inicial del procedimiento, que para ser objeto de incorporación en la programación multianual, requiere de asignar presupuesto para los estudios de pre-inversión y del tiempo necesario para la elaboración de los estudios, con lo que se retrasa aún más el cumplimiento de las prioridades del presupuesto participativo, puesto que entraría en un embalsamiento de acuerdos no cumplidos en el tiempo, al tener que cumplir con el requerimiento de incorporarlo en el PMI y para ello es necesario tener dos aspectos fundamentales: estudios técnicos y disponibilidad presupuestal, que para cumplirlos son necesarios como mínimo dos años. Así lo explica el funcionario de la municipalidad:

“... de acuerdo a la Ley dice que el 40% de nuestro presupuesto debe estar destinado a atender la prioridades del presupuesto participativo o los proyectos o necesidades que se prioricen en el presupuesto participativo, y el 60% es propuesta municipal; entonces, sucede cuando nosotros programamos el presupuesto, tanto de la Municipalidad como del presupuesto participativo, los proyectos que deben estar dentro de nuestras prioridades, según la normativa, deben contar con un perfil aprobado o, al menos, con un código registrado en el Plan Multianual de Inversiones; pero cuando nosotros elaboramos el presupuesto, recién empezamos con la idea de proyecto de las necesidades o pedidos que se recogen en las reuniones del presupuesto participativo.” (Entrevista a funcionario de la MPCH).

Lo que manifiesta el funcionario es que cuando se elabora el presupuesto municipal, se considera dos aspectos, una la cartera de inversiones como propuesta municipal y la otra, la propuesta aprobada como resultado del presupuesto participativo. Ahora bien, en relación a la cartera de inversión propuesta por la municipalidad, está definida cumpliendo con los requerimientos del INVIERTE.PE, es decir, que cuentan mínimamente con estudios de pre-inversión y/o registrados en el Banco de Inversiones y con su correspondiente código de proyecto; mientras que, lo priorizado en el presupuesto participativo, en su mayoría sólo son necesidades que para que sean incluidas en la programación presupuestal multianual, todavía tienen que haber pasado por la fase de elaboración de los estudios correspondientes para que puedan ser considerados como proyectos, y esto implica asignar presupuesto de pre-inversión que concluye con la aprobación del proyecto y demanda de tiempo para su elaboración. Esto es una limitante para que pueda ser incluido en la programación presupuestal todo lo que se acuerda en el presupuesto participativo.

Como muy bien lo destaca el estudio de la CEPAL, cuando concluye que:

“Entonces, el Presupuesto participativo, no sólo afronta problemas de asignación de presupuesto, que generalmente no es suficiente para asumir las decisiones de la población; también, tiene que acomodarse a los cronogramas de las fases presupuestales, que en la mayor de los casos no resultan ser los más adecuados, con la consecuencia de no poder acceder a presupuestos; y, además, de cumplir con los requerimientos de la normativa de inversión, que en muchos casos demanda de capacidades técnicas, presupuestales para su diseño y tiempo para su aprobación como proyectos viables para su ejecución, con lo cual disminuye la efectividad en la atención con los acuerdos del Presupuesto Participativo y el desánimo de la población, que siente postergado sus necesidades y de poca eficacia de sus decisiones. (CEPAL: 2009).

### **Dinámica de organización territorial del distrito**

De otro lado, al interior de los caseríos están surgiendo subdivisiones territoriales llamadas sectores que, en algunos casos, son conformados por grupos de familias que reclaman también la ejecución de obras en estos territorios.

Como consecuencia de ello, en las reuniones del presupuesto participativo, los representantes de los centros poblados dan prioridad a las obras que previamente han acordado, y, así queda definido, pero, luego, cada caserío y, más aún, cada sector, por presión social al alcalde o favoritismo político, determinan la realización de obras que difieren de lo acordado en la reunión del presupuesto participativo, y, en la mayoría

de los casos, estas son las obras que se ejecutan. Como lo refiere Koechlin, que si bien, los presupuestos participativos, para su implementación cuentan con un soporte legal, el proceso no está libre de la interferencia de la voluntad política y los juegos de poder en los espacios locales, con notables capacidad de influencia y alto margen de discrecionalidad que limitan la participación y el control ciudadano, poniendo en peligro la profundización democrática participativa (KOECHLIN COSTA: 2017).

Así mismo, lo refiere el funcionario de la municipalidad:

“Es consecuencia de la misma sectorización que existe en las comunidades, porque detrás de ello están los intereses económicos de ciertos grupos, y, por eso, cada vez se dividen más, lo cual vuelven más engorroso la administración pública” (Entrevista a funcionario de la MPCH).

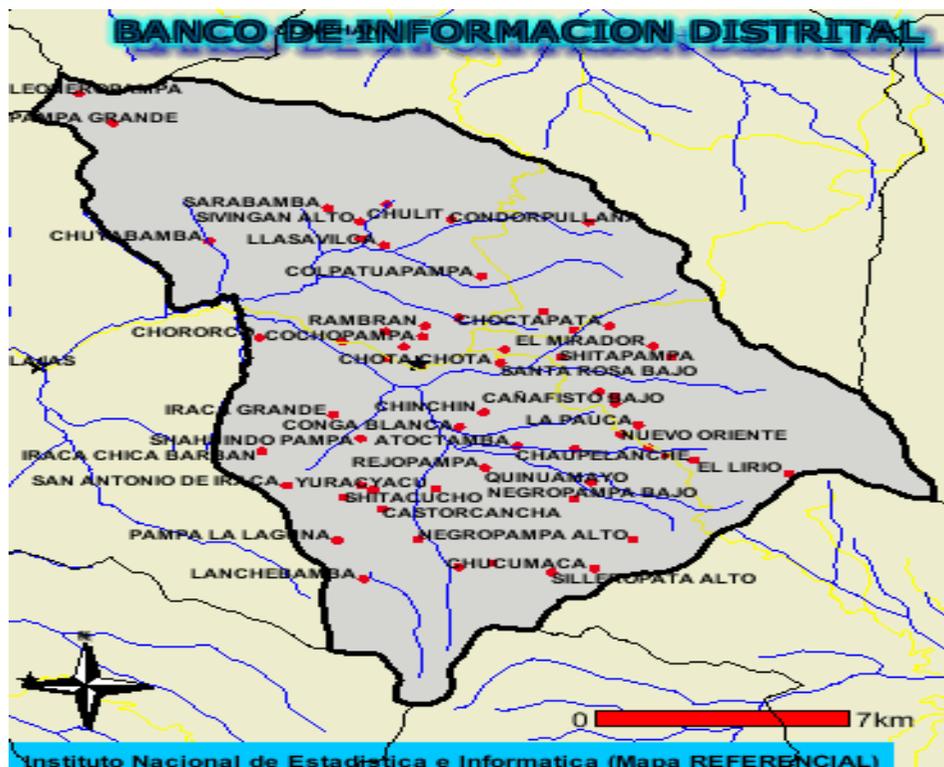
Es muy importante manifestar este aspecto, porque también, como refiere el funcionario de la municipalidad, se contrapone a la normatividad que establece que los proyectos deben ser integrales, abarcar la mayor cantidad de la población, pero el celo entre caseríos incluso entre vecinos, genera problemas sociales, los que conlleva a que algunas inversiones queden en la incertidumbre de su continuación y en otros casos, simplemente quedan inconclusos.

Este proceso de división territorial de los caseríos en el distrito de Chota, por un lado, se ha hecho más notorio en los últimos años; aunque, paradójicamente, por otro lado, se tiene que admitir que también existe una movilización de la población rural por crear centros poblados.

La provincia de Chota cuenta con 19 distritos, de los cuales, Chota es la capital de la provincia del mismo nombre y se comporta administrativamente como distrito. Cuenta con sus propios recursos y representatividad institucional; sin embargo, tiene competencias también como provincia.

Según los datos del INEI al 2005, el distrito de Chota contaba con 91 caseríos, mientras que para el año 2018, de acuerdo con el padrón de la Subprefectura de Chota, hoy el distrito cuenta con 112 caseríos.

## EL DISTRITO DE CHOTA Y SUS CASERIOS



Fuente: INEI.

Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por la Municipalidad de Chota, a través de ordenanzas municipales, actualmente se han conformado 12 centros poblados; cada uno agrupa a un número determinado de caseríos, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 10: CENTROS POBLADOS CON SU ORDENANZA DE CREACIÓN Y CASERÍOS QUE LOS CONFORMAN.**

N°	Nombre del Centro Poblado	Ordenanza Municipal	Caseríos conforman	Número de caseríos
01	"Cuyumalca"	N° 047-2015-MPCH	Centro Base Cuyumalca, Huascarcocha, Atoctambo, Congablanca, Colpamayo, Santa Rosa Bajo, Santa Rosa Alto, Bajo Cañafisto, Centro Cañafisto, Puquio Cuyumalca, Alto Cañafisto, San Pedro, Nueva Unión Cañafisto, San Juan del Suro y Nuevo Oriente.	15
02	"Iraca Grande"	N° 022-2013-MPCH	Iraca Grande, Iraca Chica-Barbarán, Shawindopampa, Shitacucho, Saca Sacas, Tijeras, Corralillo y Carmelo.	08
03	"Sarabamba"	N° 003-2013-MPCH	Sarabamba, La Capilla, El Alicón, Hierba Buena, Las Lomas, Chulacmache, Llasavilca Alto, y El Progreso.	08

04	“Choctapata-Rojaspampa”	N° 029-2015-MPCH	Choctapata Rojas pampa, Rojas pampa, José Carlos Mariátegui, Rambrampata, La Quinoa, Choctapata Alto, Cochaconga y Miraflores.	08
05	“El Mirador”	N° 028-2015-MPCH	El Mirador, Alto Condorpullana, Andes del Calvario y Alto Verde”	04
06	“Lingán Grande”	N° 027-2015-MPCH	La Samana, Lingán Pata, Silleropata Bajo, Silleropata Tres Cruces y Pampa La Laguna.	05
07	“Chuyabamba”	N° 049-2015-MPCH	Chuyabamba Bajo, Chuyabamba Alto, Pampagrande y Leoneropampa.	04
08	“Chaupelanche”	N° 040-2016-MPCH	El Paraíso, El Lirio, La Huanga, El Libertador Poro Poro, Capillapampa y Carhuamayo.	06
09	“Negropampa”	N° 034-2018-MPCH	Grutas de Negropampa, Negropampa Alto, Negropampa Centro, Chucumaca y Silleropata Alto.	05
10	“Condirpullana”	N° 041-2017-MPCH	Centro Condorpullana, El Uñegán, Liclipampa y Pan de Azúcar,	04
11	“Yuracyacu”	N° 007-2014-MPCH	Yuracyacu, Rejopampa Bajo, Chim Chim, San Francisco, Vista Alegre, Atoctambo Alto, Atoctambo Bajo, Agua Blanca, Rejopampa Alto, Adamalia Alto y Adamalia Bajo,	11
12	“Turístico Campamento Túnel Conchano”	Pendiente	Pendiente el dato	
<b>TOTAL CASERÍOS CONFORMADOS EN CENTROS POBLADOS</b>				<b>78</b>

Fuente: Ordenanzas de creación de la Municipalidad Provincial de Chota. 2018

Elaboración propia.

Considerando el cuadro anterior, si se comparan los datos disponibles del padrón de la Subprefectura de Chota, por el cual el distrito de Chota cuenta con 112 caseríos, de acuerdo a las ordenanzas municipales que crean los centros poblados desde 2013 a 2018, solo 78 caseríos están perteneciendo a un centro poblado, mientras que 34 son autónomos aún. Si consideramos el padrón de la Oficina del Vaso de Leche de la Municipalidad, el distrito de Chota cuenta con 109 Comités en igual número de caseríos o Centros Poblados, como se puede apreciar que la información respecto a la organización territorial del distrito no hay una unanimidad al número de caseríos y centros poblados, lo cual también es una limitante de representatividad, para el Presupuesto Participativo y para la propia gestión municipal, por un lado, y por otro refleja la poca coordinación interinstitucional (con la subprefectura) y al interior mismo (oficina del Vaso de leche) con la comunicación en información de datos. Como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 11: COMITÉS DE CASERÍO O CENTRO POBLADO DEL  
PROGRAMA VASO DE LECHE DE LA  
MUNICIPALIDAD.**

N°	COMITÉ, LOCAL O CENTRO POBLADO
1	AGAISBAMBA
2	ALTO VERDE
3	ATOCTAMBO CUYUMALCA
4	CABRACANCHA ALTO
5	CABRACANCHA BAJO
6	CAÑAFISTO ALTO
7	CAÑAFISTO BAJO
8	CAÑAFISTO CENTRO
9	CARHUAMAYO
10	CARMELO
11	CASTORCANCHA
12	C.B. CUYUMALCA
13	C.P.M. CHUYABAMBA
14	C.P.M. EL MIRADOR
15	C.P.M. LINGAN GRANDE
16	C.P.M. NEGROPAMPA BAJO
17	C.P.M. YURACYACU
18	C.P.T. CAMPAMENTO
19	CHAPELANCHE BAJO
20	CHIM CHIM
21	CHOCTAPATA ALTO
22	CHOCTAPATA ROJASPAMPA
23	CHORORCO
24	CHUCUMACA
25	CHULIT ALTO
26	CHUYABAMBA BAJO
27	COCHOPAMPA
28	COLPA ALTA
29	COLPA HUACARIS
30	COLPAMAYO
31	COLPA PAMPA
32	COLPA TUAPAMPA
33	COLPA MATARA
34	CONDORPULLANA ALTO
35	CONGA BLANCA
36	CORRALILLO
37	EL ALICON
38	EL GAVILAN

39	EL LIRIO
40	HUASCARCOCHA
41	IRACA CHICA
42	IRACA GRANDE
43	LA CAPILLA
44	LA GUANGA
45	LA PAUCA
46	LA SAMANA
47	LANCHEBAMBA
48	LAS GRUTAS
49	LEONEROPAMPA
50	LINGAN PATA
51	LLASAVILCA ALTO
52	LLASAVILCA BAJO
53	LLASAVILCA CENTRO
54	MESTIZOPAMPA
55	MIRAFLORES
56	NEGROPAMPA ALTO
57	NUEVO COLPA
58	NUEVO ORIENTE
59	PACCHAPAMPA
60	PAMPA GRANDE
61	PAMPA LA LAGUNA
62	PARAISO CHAUPELANCHE
63	PINGOBAMBA ALTO
64	PINGOBAMBA BAJO
65	PINGOBAMBA TORIL
66	PROGRESOPAMPA
67	PUQUIO CUYUMALCA
68	QUINUANMAYO
69	RAMBRAN
70	REJOPAMPA ALTO
71	REJOPAMPA BAJO
72	ROJASPAMPA
73	SACA SACAS
74	SAN ANTONIO DE LA IRACA
75	SAN FRANCISCO
76	SAN JUAN DEL SURO
77	SAN PEDRO DE CUYUMALCA
78	SANTA ROSA ALTO
79	SANTA ROSA BAJO
80	SARABAMBA
81	SHITACUCHO
82	SILLEROPATA ALTO
83	SILLEROPATA BAJO
84	SIVINGAN ALTO

85	SIVINGAN BAJO
86	TIJERAS
87	TRES CRUCES
88	UTCHUCLACHULIT
89	SECTOR ASENTAMIENTO HUMANO
90	SECTOR BARRIOS ALTOS
91	SECTOR CRUZ DE MOTUPE
92	SECTOR EL CALVARIO
93	SECTOR LA PARABOLICA
94	SECTOR LAS AZUCENAS
95	SECTOR LAS DELICIAS
96	SECTOR LAS FLORES
97	SECTOR QUEDRADA SECA
98	SECTOR SANTA MONICA
99	SECTOR SANTA EULALIA
100	SECTOR VIRGEN DE LOS DOLORES
101	SECTOR N° 01
102	SECTOR N° 02
103	SECTOR N° 03
104	SECTOR N° 04
105	SECTOR N° 05
106	SECTOR N° 06
107	SECTOR N° 07
108	SECTOR N° 08
109	SECTOR N° 09

Este aspecto evidencia claramente una fuerte dinámica de cambio y creación de caseríos y centros poblados, con lo cual hay una desmembración del territorio en espacios pequeños, por un lado, y una tendencia a agruparse en centros poblados, por otro; lo que, efectivamente, hace más complejo el tener una representación adecuada y razonable para los mecanismos del presupuesto participativo. Pero es necesario ensayar algunas premisas respecto a esta realidad, por un lado, la creación de caseríos, estaría respondiendo posiblemente a la existencia de grupos de familia con intereses particulares que necesitan tener representación para poder influir en las decisiones y acceder a proyectos de inversión. Situación que también se estaría permitiendo por la ausencia de coordinación entre las instituciones con competencias de designación de autoridades comunales, en este caso por parte de la municipalidad y la subprefectura. Sin embargo, se hace necesario investigar para poder determinar los intereses, actores y procedimientos en la creación de estos caseríos

Sin considerar lo manifestado por la responsable del área correspondiente –de llevar los registros de los centros poblados de la Municipalidad de Chota– en la actualidad,

existen algunos centros poblados que tienen conflictos limítrofes pendientes que deben ser solucionados. Este hecho obliga a preguntarse: ¿Cuáles son las razones por las que los caseríos que no están conformando un centro poblado no quieren integrarse o crear un centro poblado? Este es un caso que bien podría ser asumido en otra investigación, por cuanto no se está tratando en el presente trabajo.

Frente a esta situación es necesario, entonces, reforzar al centro poblado como la unidad básica de planificación; pero, que responda a las expectativas también de cada uno de los caseríos que lo conforman. De allí que la mejora del presupuesto participativo pasa por mejorar la organización del territorio y las capacidades de la población, como muy bien lo refiere el funcionario de la municipalidad:

“El presupuesto participativo debe ser mejorado desde la concientización de los actores comunales, concientizándoles que se olviden de que yo soy de una comunidad, y tú eres de otra. Juntarlos. Mirar a un desarrollo común, juntarlos para que los proyectos sean integrales y que beneficien a todos y no solo a un grupo, porque ahora ya no quieren proyectos grandes, quieren proyectos pequeños para familias, pequeños proyectos para un grupo chiquito, porque ahora incluso manifiestan que son asociación de productores de un determinado sitio y no quieren saber nada de los vecinos, o de otro grupo aun de la misma comunidad.” (Entrevista a funcionario de la MPCH).

Esta realidad que describe el funcionario, deja sentado que en las comunidades se va acrecentando la predominancia del interés particular de grupo o personas en desmedro del valor del bien común, incluso el resquebrajamiento del tejido social en función de la solidaridad y cooperación: situación que debe ser puesta en agenda, especialmente cuando las tendencias próximas nos dejan alertar que los recursos se van cada vez haciendo más escasos y se hace necesario construir consensos, como es lo que demanda en esencia el presupuesto participativo.

Por lo tanto podemos concluir que las organizaciones sociales comunales y la población, determinan que sus intereses y necesidades no son del todo incorporadas en la implementación del presupuesto participativo, dado que perciben al proceso del presupuesto participativo como el mecanismo que tiene la municipalidad para determinar que obras realizar en la comunidad y no como herramienta que les posibilita encontrar consensos y tomar las decisiones respecto a aquellas inversiones que les permite mejorar su situación y en las actividades que les resulta más fácil percibir sus resultados como es en la agricultura y asistencia técnica.

Por otro lado, carecen de una planificación del desarrollo de la comunidad a largo plazo, que les permita tener mejor capacidad de negociación y continuidad en la priorización de la inversión que les garantice el desarrollo de la comunidad y mejor utilización de los exiguos y cada vez menos recursos con el que cuenta el gobierno local, además, que tiene que cumplir con los requisitos, procedimientos, plazos de la normativa de inversión y la priorización de las necesidades de la población. Pero además, la inexistencia de una planificación comunal concertada, permite que las inversiones que se ejecutan en las comunidades respondan a compromisos políticos e intereses de grupo privados, lo que incentiva al surgimiento de cada vez más pequeños caseríos y centros poblados.

Por tanto, la actual organización territorial del distrito y el continuo divisionismo en espacios cada vez más pequeños que acrecientan las demandas frente a la poca disponibilidad presupuestal para atenderlas, además, de la inexistencia de planes de desarrollo comunales de largo plazo, representan limitantes para la gestión municipal de realizar la implementación del presupuesto participativo.

### **5.3. Determinar si la implementación del Presupuesto Participativo es entendible e inclusivo para una adecuada participación de las autoridades, líderes y población comunal**

#### **Organizaciones sociales comunales capacitadas en presupuesto participativo.**

La población comunal tienen muy poco conocimiento respecto de qué es el presupuesto participativo, sus etapas y procedimientos: *“He escuchado sobre el presupuesto participativo, pero no sé qué es ni en que consiste”* (Entrevista N° 12 Poblador), *“no sé qué es presupuesto participativo porque no he participado de las reuniones”* (Entrevista N° 13. Pobladora), *“no conozco mucho del presupuesto participativo y no tengo tiempo para ir a la ciudad cuando llaman a reunión”* (Entrevista N° 05. Poblador), *“No conozco del presupuesto participativo porque eso es para las autoridades”* (Entrevista N° 20. Pobladora); esta falta de conocimiento, según lo manifestado por los entrevistados, estaría relacionado a su propio interés, poca participación en las capacitaciones porque se realizan en la ciudad y colisiona con sus tiempos y, lo consideran que es un rol de competencia para las autoridades comunales. Este limitado conocimiento hace que perciban al presupuesto participativo sólo como el mecanismo de recibir presupuesto para obras que el gobierno local destina a su entera decisión y que las autoridades comunales son las llamadas a participar y controlar, por lo que su participación es débil y quedan excluidos de la oportunidad de

poder ser parte de las decisiones de la comunidad, más aún cuando estas reuniones se realizan en la ciudad.

En cuanto a los líderes y autoridades comunales, con relación a las capacitaciones referidas al proceso de implementación del presupuesto participativo que reciben por parte de los equipos de la municipalidad son insuficientes, muy técnicos y teóricos, lo cual limita a que puedan entenderlo, como lo manifiestan: “*No se les entiende la teoría y no entregan ningún material*”. (Entrevista N° 03: Dirigente Rondero). “*Cuando asistimos a veces el material que nos dan no se comprende*” (Entrevista N° 02. Teniente Gobernador), “*Nos reúnen una sola vez y no alcanza para conocer todo*” (Entrevista N° 01. Agente Municipal). Si bien la normativa del presupuesto participativo establece la capacitación a través de talleres, estos se realizan de manera centralizada y, mayormente en el manejo de formatos técnicos, sin considerar que la capacitación debe también enfocarse a niveles comunales, es decir en los caseríos y con cierta frecuencia para poder hacer un seguimiento del nivel de comprensión y entendimiento que van adquiriendo respecto al proceso del presupuesto participativo para que se mejore la participación e involucrar a mayor cantidad de actores de la comunidad. Además, como lo resalta Catherine Rojas, para lograr una participación de calidad no basta con incluir a todos los actores del territorio, sino se tienen que dar las suficientes herramientas y suficiente conocimiento de las reglas y posibilidades de la participación directa. Aparte de posibilitar la capacitación e información de manera adecuada y pertinente a la población rural y con el manejo de instrumentos que permitan que la participación sea de calidad y aporten con propuestas al desarrollo local.

Son pocas veces las reuniones se realizan en su propia comunidad, ya que se les convoca a la ciudad y este hecho también limita que la información llegue a más pobladores, puesto que, quienes asisten son sus representantes, por ello, refieren que mucho mejor sería si los equipos técnicos de la municipalidad realizaran reuniones en la propia comunidad, para que “*vean las necesidades que tiene la comunidad*”. (Entrevista N° 02: Agente Municipal). Es importante resaltar dos aspectos importantes en relación a la información que se comparte en el proceso del presupuesto participativo: por un lado, el hecho que se realicen en la ciudad limita que mayor cantidad de población puedan participar y por ello acceder a la información de primera fuente; por otro lado, si las propias autoridades comunales refieren que en estas reuniones la información que reciben es poco entendible por su característica técnica y teórica, entonces, también es una limitante para que ellos puedan socializar la información en sus propias comunidades, por eso, les limita para convocar a reunión en sus caseríos para hacer la réplica de lo recibido en las reuniones de la ciudad. De allí, que los

pobladores comunales, reclamen con justificación que las reuniones se realicen en su propio caserío.

En relación a la participación de la mujer, encontramos que existe la disposición por participar, pero encuentran limitaciones porque pocas veces les convocan, además de su limitada capacitación y conocimiento. “*Soy mujer y no he tenido la oportunidad por falta de conocimiento.*” (Entrevista N° 13: Pobladora), “*No tengo el tiempo suficiente para asistir a las reuniones*” (Entrevista N° 17. Pobladora), o “*estoy más pendiente de mi casa*” (entrevista N° 18. Pobladora), “*no sé qué es presupuesto participativo porque además no se leer*” (Entrevista N° 19. Pobladora). Es importante a la luz de lo manifestado en las entrevistas que hay una débil incorporación de la mujer en el proceso de implementación del presupuesto participativo, debido a la deficiencia en la convocatoria que va dirigido a líderes y autoridades comunales de preferencia, considerando, además, que la municipalidad utiliza en las convocatorias a los medios de comunicación masiva como la radio y televisión local, con la misma característica de estar dirigido a los representantes de las organizaciones sociales y autoridades comunales, dejando de lado a la población y dentro de ella a la población femenina.

Por otro lado, las mujeres quedan excluidas de participar en el proceso de implementación del presupuesto participativo, dado que estos talleres son centralizados en la ciudad y de acuerdo a lo que manifiestan el tiempo que disponen para participar es difícil, cuando tienen que atender los quehaceres de la casa, dado que en la zona rural los roles entre mujeres y hombres está definido por aquellos que corresponde a la mujer atender al hogar e hijos, como lo apunta Malca Córdor; “La división del trabajo que existe en el distrito asigna roles de género tanto a hombre y mujeres, así que las primeras están encasilladas en el rol reproductivo y tienen que repartir su tiempo entre la atención del hogar, cuidado de los hijos y ayudar al esposo en las labores agrícolas y pecuarias” (MALCA CÓNDOR: 2018).

Sin embargo, el analfabetismo, aunque en menor nivel, sigue siendo todavía un factor limitante para la participación de la mujer, en las reuniones del proceso de implementación del presupuesto participativo, especialmente de quién no participa en alguna organización de base o es parte de algún comité directivo,

### **Organizaciones sociales comunales asesoradas para la participación en el presupuesto participativo.**

El asesoramiento, como proceso permanente de acompañamiento por parte de los equipos técnicos de la municipalidad, después de la reunión de priorización de las obras a ejecutarse, es inexistente para la población, autoridades y líderes comunales;

por un lado, porque reconocen que existe poca gestión, coordinación e interés por parte de las autoridades y población de la comunidad, al no solicitarlo, más aún cuando de las obras priorizadas, la ejecución demora demasiado en realizarse o simplemente no se llevan a cabo. Por otro lado, el equipo técnico encargado del presupuesto participativo de la municipalidad, se avoca a las tareas propiamente administrativas para cumplir con los plazos y procedimientos presupuestales que la normativa les exige, con lo cual, hay un descuido por el acercamiento a la comunidad y cumplir con el proceso de acompañamiento y capacitación en las comunidades.

Por ello, en aspectos generales, la población y autoridades comunales consideran al presupuesto participativo como una oportunidad de beneficio a la comunidad, en la realización de obras, generalmente de infraestructura vial. Sin embargo, perciben que estas obras, si bien contribuyen al adelanto de su comunidad, pero no lo asocian a su contribución que tiene con su desarrollo familiar, dado que sus expectativas es que se invierta en su agricultura, en asesoramiento técnico para mejorar su chacra, que es más tangible y con resultados en su economía. Como lo refiere un rondero: *“sería conveniente que nos apoyen en la agricultura, nos den asesoramiento técnico”* (Entrevista N° 03: Dirigente Rondero).

Podemos concluir que el proceso de implementación del presupuesto participativo presenta limitaciones para incluir a todos los actores de la comunidad y la información que brinda en los talleres es poco entendible para los participantes y por tanto, dificulta la adecuada participación de la población, líderes y autoridades comunales. Además, que estos talleres se realizan de manera centralizada en la ciudad que dificulta la asistencia a estos talleres por tiempo y lejanía de los caseríos, especialmente de la mujer, también, se tiene que las convocatorias se hacen con deficiencias en la forma, priorizando el mensaje hacia los líderes y autoridades comunales.

Finalmente, dando respuesta a la pregunta general de investigación podemos afirmar que los factores restrictivos para que las organizaciones sociales comunales y la población valoren y participen en el presupuesto participativo que implementa el Gobierno Local de Chota, tenemos a la inadecuada comunicación e insuficiente información que brinda la municipalidad, con lo que contribuye a la existencia de desconfianza, credibilidad y poca transparencia de la gestión municipal; por otro lado, la organización territorial de caseríos, centros poblados y el continuo desmembramiento de espacios cada vez más pequeños, aunado a la inexistencia de planes de desarrollo comunales de largo plazo que incrementan las demandas y

disminuyen las posibilidades de atención por la poca disponibilidad presupuestal del Gobierno Local y finalmente la insuficiente capacitación y conocimiento del proceso del Presupuesto Participativo, limita la participación en calidad y cantidad.



## CAPÍTULO VI

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### Conclusiones

Con la presente investigación se ha podido llegar a las siguientes conclusiones:

**1. Valoración del Presupuesto Participativo por parte de las Autoridades, líderes y población.**

La población, líderes y autoridades comunales valoran en el presupuesto participativo como el espacio que se convierte a la vez en un mecanismo y como oportunidad para exigir rendición de cuentas y acceder a información, con lo que pueden hacer un mejor seguimiento y control de los recursos que invierte la municipalidad en las obras que ejecuta en la comunidad, así como, la de otras instituciones inclusive. Esta preocupación por la transparencia en el uso de los recursos, denota la existencia de desconfianza y credibilidad en la gestión municipal, especialmente referido en la ejecución de las obras. Por otro lado, estas reuniones son insuficientes porque consideran que entre otros aspectos, la poca voluntad política de la autoridad edil por informar permanentemente a las comunidades, sumado a ello, que estas reuniones se realizan de manera centralizada en la ciudad.

Sin embargo, si bien reconocen que reciben información, pero acotan que esta es insuficiente e imprecisa que no les permite, incluso diferencias si las obras que se viene ejecutando son producto del presupuesto participativo o las definidas por la propia autoridad del Gobierno Local o por la intervención de otros grupos de la comunidad allegados a la autoridad edil que responden a interés particulares.

**2. La implementación del Presupuesto Participativo incorpora los intereses y necesidades de las organizaciones sociales comunales y de la población.**

Las organizaciones sociales a través de sus líderes, autoridades comunales y la población perciben que en la implementación del proceso del presupuesto participativo sus necesidades e intereses no se ven incorporados, ya que, no ven que haya coherencia en lo que se acuerda frente a lo que se ejecuta.

La Municipalidad Distrital de Chota difunde poca información respecto de los presupuestos y la prioridad en su ejecución. Por tanto, la población no puede identificar claramente si las obras que ejecutan en su comunidad son producto de los acuerdos del presupuesto participativo, más aun, cuando en los últimos años el recurso asignado ha sufrido una disminución importante para la inversión; lo cual dificulta responder a

los acuerdos del presupuesto participativo. En consecuencia, acrecienta la desconfianza, deslegitima el proceso y desalienta la participación de la población.

Por otro lado, los caseríos y centros poblados carecen de un plan de desarrollo comunal concertado que les permita un trabajo organizado y con participación, que oriente su desarrollo a largo plazo, con un programa de inversiones en el mediano y corto plazo que facilite no sólo la negociación respecto de las prioridades de inversión en su comunidad, sino que permita compatibilizar con los planes de la municipalidad distrital y con la normativa actual del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones INVIERTE.PE, en cuanto a las fases de la inversión, especialmente cuando en el presupuesto participativo, en su mayoría lo que prioriza la población son necesidades que están en la etapa de idea y que demanda de tiempo y recursos para transformarlos en expedientes técnicos, para que puedan tener asignación presupuestal y llevar a cabo su ejecución. Por otro lado, esta planificación comunal contribuye a detener el proceso de división de los caseríos en sectores más pequeños, debido a la influencia de intereses de grupo y normativas de inversión que presionan la realización de obras en sus territorios, con lo que se atomiza aún más el presupuesto.

### **3. Determinar si la implementación del Presupuesto Participativo es entendible e inclusivo para una adecuada participación de las autoridades, líderes y población comunal**

La población comunal del presupuesto participativo tiene poco conocimiento de sus fines, objetivos, de su implementación y del proceso mismo. Este factor limita su adecuada y en la calidad de su participación. Asimismo, las capacitaciones están dadas generalmente en la ciudad; por cuya razón, existe el reclamo que se realicen en su propio caserío, para un mayor acceso de la población, tanto a la capacitación como a la información del proceso del presupuesto participativo. Con esto se contribuye a mejorar la visión que tienen del presupuesto participativo como un proceso de interés sólo para las autoridades y líderes de la comunidad, sino también, para todos los integrantes de la comunidad que se encuentran excluidos de la oportunidad de participar de la deliberación y decisión de manera directa y horizontal.

Con relación a los líderes y autoridades comunales, las capacitaciones y la información que reciben son insuficientes, técnicos y teóricos, que les dificulta entender los

procesos del presupuesto participativo, y por tanto, también se les obstaculiza realizar el proceso de réplica y socialización en sus comunidades.

El acompañamiento o asesoramiento por parte de la municipalidad a la población y autoridades comunales, luego de la reunión de priorización de las obras en el proceso del presupuesto participativo, es inexistente y contribuye para que la población perciba que sólo se trata de la convocatoria que la municipalidad hace una vez al año en la ciudad para informar sobre las obras que va a realizar en la comunidad, y que es función sólo de las autoridades comunales.

El asesoramiento es importante porque permite que la población adquiera mayor conocimiento del proceso del presupuesto participativo en sus diferentes etapas de manera práctica, lo cual va a permitir que haya una mayor participación y mejor decisiones de la población en su conjunto, disminuyendo la posibilidad que sólo quienes tienen el acceso a la convocatoria participen decidiendo en función a sus intereses o de grupo, dejando de lado las necesidades de la comunidad.

En cuanto a la participación de la mujer, merece resaltar que se constata que tienen disposición por participar en el presupuesto participativo, pero quedan excluidas de participar en el proceso de implementación del presupuesto entre los principales factores porque: los talleres son centralizados en la ciudad, dado sus responsabilidades con los quehaceres del hogar les resta tiempo, las convocatorias están dirigidas para las autoridades y representantes de las organizaciones comunales, con lo cual, entienden que no es para ellas o simplemente no tienen conocimiento de estas convocatorias; y, en un menor nivel, todavía el factor de analfabetismo influye en la participación de la mujer, especialmente de quién no es integrante de una organización comunal o parte de un comité directivo.

## **Recomendaciones**

Las recomendaciones que, a partir de la presente investigación se proponen con el objeto de mejorar la implementación del presupuesto participativo en el Distrito de Chota, son:

1. Proponer a la Municipalidad Distrital de Chota, que de manera consensuada con las organizaciones sociales, autoridades comunales e instituciones públicas y privadas determinar criterios para la conformación de Centros Poblados en la cual queden incluidos todos los caseríos del distrito, que permitan una intervención ordenada y evitar el surgimiento cada vez de espacios territoriales más pequeños. Lo cual va a permitir que la priorización de la inversión en el proceso del

presupuesto participativo sea con obras de mayor envergadura que logre mayor impacto y abarque a mayor población.

2. La municipalidad inicie un proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Concertado Comunal a nivel de Centro Poblado, con la finalidad de que las organizaciones sociales, autoridades comunales y población en general, cuenten con instrumento orientador de su desarrollo a largo plazo, debidamente pauteada con un programa de inversiones que contemple el mediano y corto plazo, de tal manera, que también se pueda compatibilizar a la normativa de inversión que propone INVIERTE PE, tanto en la programación multianual de inversiones y el proceso que todo proyecto debe seguir para su ejecución, permitiendo que el presupuesto participativo, sea el mecanismo para mejorar la comunicación, información y expectativas de la población respecto a la inversión.
3. La municipalidad en la implementación del presupuesto participativo de manera articulada con el sector educación, diseñe un Programa de Capacitación y Difusión con estrategias adecuadas a la población rural, de manera permanente y descentralizada en los Centros Poblados, que permita mejorar los conocimientos y la calidad de participación en el proceso del Presupuesto Participativo, tomando en cuenta, la situación de la mujer rural, como un importante actor para el desarrollo comunal.

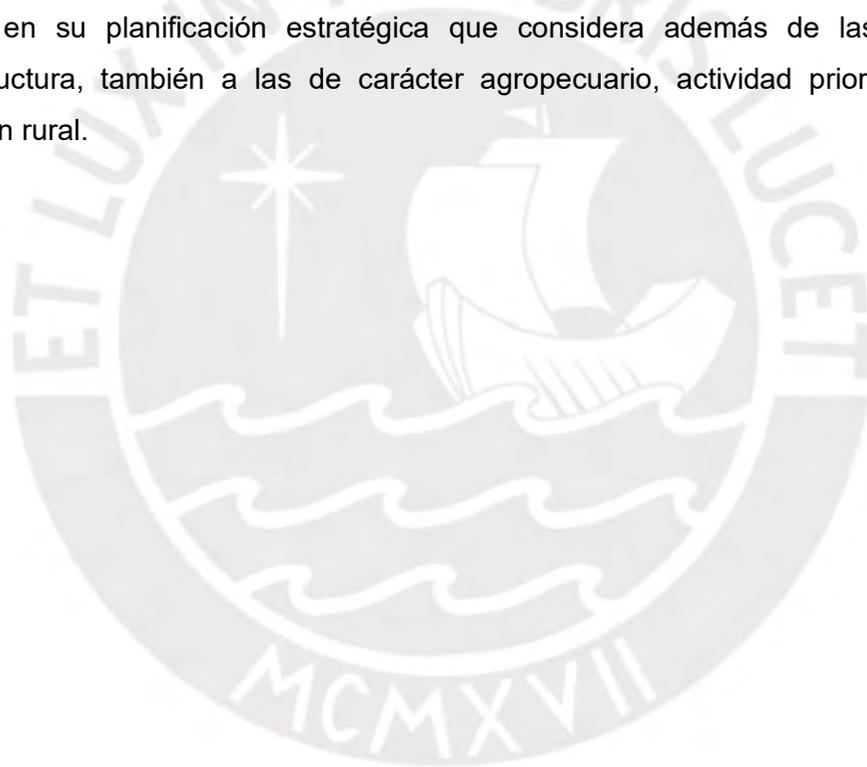
### **Propuesta de Mejora para la implementación del Presupuesto Participativo**

En el proceso de planificación, si bien el presupuesto participativo considera que debe alinearse a los planes nacionales, regionales y locales; estos últimos, no sólo se debe considerar a nivel distrital, sino también debe alentar a la planificación estratégica comunal, teniendo como unidad de planificación al Centro Poblado, como el proceso de retorno en la planificación de abajo hacia arriba, en la etapa de ejecución de la inversión. Tomando como insumo de análisis y planificación el Plan de Desarrollo Concertado provincia, desarrollar el siguiente proceso:

- a) Realizar talleres participativos de planificación por cada Centro Poblado del Distrito, para construir el Plan de Desarrollo Concertado Comunal con un horizonte de diez años como mínimo, y se convierta en el documento técnico y político, vinculante para cualquier intervención en el territorio comunal.

- b) Establecer programas de inversión alineado a su Plan de Desarrollo Comunal, que contemple la priorización de obras multianual, para alinearlos a la normatividad y discutidas en el Presupuesto Participativo.
- c) Paralelamente la municipalidad debe hacer un diagnóstico de la inversión, para transparentar la ejecución de obras, priorizando las que se encuentran en ejecución para definir su culminación y se pueda establecer una nueva cartera a partir de los acuerdos en el Presupuesto Participativo. Para luego, establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de la cartera de inversión, en el corto, mediano y largo plazo.

Con ello, se contribuirá a alinear a la normativa de la inversión y de la programación multianual, tanto en los etapas de programación presupuestal, como en las fases de la inversión, de tal manera que se tenga también la cartera de la inversión comunal multianual, pauteada en el tiempo y que responda a sus prioridades de desarrollo basado en su planificación estratégica que considera además de las obras de infraestructura, también a las de carácter agropecuario, actividad prioritaria de la población rural.



## Bibliografía

BANCO MUNDIAL.PERÚ

2010 *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto basado en resultados* (Español). 82 pp. Consulta el 08 de febrero de 2018.

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/971021468085742271/Peru-Evaluaci%C3%B3n-del-Presupuesto-Participativo-y-su-relaci%C3%B3n-con-el-presupuesto-por-resultados>.

BERRETTA Diego, Mónica FERRERO, Silvana TURRA

2006 *Presupuesto Participativo Joven. Construyendo ciudad(anía)*. Rosario Argentina. Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2006.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2009 Cristina Bloj: El “presupuesto participativo” y sus potencialidades aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias EN: Serie políticas sociales 151. Santiago de Chile, octubre 2009.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2016 *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Mayo 2016. Consulta 24 de setiembre 2019

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf)

David E. Del Castillo Ruiz Caro.

2010 *Las prioridades del desarrollo humano dentro del contexto de la realidad andina: estudio de caso del distrito de Tumay Huaraca, Andahuaylas, Apurímac*. Tesis para obtener el grado de Magíster en Gerencia Social. PUCP.

Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones, DL N° 1252 (1 de diciembre de 2016). En: *Normas Legales*, N°605466. Diario Oficial “El Peruano”. Lima: Congreso de la Republica.

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones, DS N° 027-2017-EF (23 de febrero de 2017). EN: *Normas Legales*. Diario Oficial “El Peruano”. Lima: Congreso de la República.

DOUROJEANNI, Alex

1977 *Enfoques de Gestión por Cuencas*. Santiago de Chile, diciembre 1977. Consulta el 20 octubre 2010.

[http://www.labor.org.pe/descargas/CAMINAR\\_ENFOQUE\\_CUENCAS.pdf](http://www.labor.org.pe/descargas/CAMINAR_ENFOQUE_CUENCAS.pdf).

FIGUEROA GREY, Carlos.

2009 *Manual de Presupuesto Participativo. Asociación ECOCIUDAD*. Consulta 10 de octubre de 2010.

[www.ciudad.org.pe/manualPresupuestoParticipativo.doc](http://www.ciudad.org.pe/manualPresupuestoParticipativo.doc).

GUERRERO, Alfonso N

s/f *La Planificación Comunal*. Consulta el 20 de setiembre 2010.

<http://alfonsinino.blogspot.com./search/label/la%20planificaci%C3%b3n%20counal>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2017 Cajamarca. Compendio Estadístico - 2017. Consulta 02 setiembre 2019.

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1492/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1492/libro.pdf)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2018 Cajamarca. Resultados Definitivos. Tomo I. Lima Octubre de 2018. Consulta 20 de agosto de 2019.

<http://censo2017.inei.gob.pe/publicaciones/>

JARAMILLO, M. y ALCÁZAR, L.

2013 *¿Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos? El caso del sector del agua y saneamiento en Perú*. En *Documentos de Investigación N°67*. Lima: GRADE. Visita 18 marzo 2019.

<http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt67.pdf>

KOECHLIN COSTA, José Guillermo.

2017 *Democracia y participación: análisis de los presupuestos participativos en el Perú. Los casos del Distrito de San Miguel – Lima y la región Cusco: 2010 -2015*. Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Sociología. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, E.A.P. de Sociología.

Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056 (07 de agosto 2003). EN: *Normas Legales*, N° 14917. Diario Oficial “El Peruano”. Lima: Congreso de La República.

MAGALLANES REYES, Claudio

2014 *Autoridades Políticas Locales en el Perú: Gobernador y Teniente Gobernador*. Informe de Investigación N° 43/2013-2014. Lima marzo 2013. EN: *Departamento de Investigación y documentación parlamentaria*. Congreso de la República del Perú. Consulta 28 noviembre 2018  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/6C2B131023A7567A0525810F005FBC50/\\$FILE/292\\_INFINVES43\\_pol%C3%ADticas\\_locales.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6C2B131023A7567A0525810F005FBC50/$FILE/292_INFINVES43_pol%C3%ADticas_locales.pdf)

MALCA CÓNDOR, Jenne Flormer

2018 *Limitaciones que Afrontan las Mujeres Durante la Implementación del Proceso del Presupuesto Participativo en el Distrito de Jilili, Provincia de Ayabaca, Región Piura*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS - USAID/PERU ProDescentralización

2011 *Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados*. Primera Edición. Lima enero 2011. Visita 20 de marzo 2019.  
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/presu\\_partic/guia\\_prodes\\_presupuesto\\_participativo\\_VF\\_DIC2010.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2017 *El nuevo sistema de Inversión Pública*. Lima marzo de 2017. Invierte.pe. Consulta 28 noviembre de 2018.  
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/invierte/INVIERTE.PE.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/invierte/INVIERTE.PE.pdf)

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHOTA (MPCH)

2015 *Plan de Desarrollo Concertado 2015-2024*.

NOBOA, Alejandro; BISIO, Natalia; SUAREZ, Mariano; ROBAINA, Natalie.

2013 *Participación ciudadana: la gestión pública de los presupuestos participativos vista desde sus protagonistas*. Editor; Departamento de Ciencias Sociales Regional Norte – Udelar. Visita 20 marzo 2019.  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/dcs-udelar/20170106024637/pdf\\_157.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/dcs-udelar/20170106024637/pdf_157.pdf)

ONG IINCAP “Jorge Basadre”.

2007 *Proyecto de Desarrollo de Capacidades de Liderazgo.*

PNUD – PERU

2019 *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Consulta el 18 de marzo de 2019

<http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/sustainable-development-goals.html>

Resolución Directoral N°007-2010-EF/76.01 que aprueba el Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados, Instructivo N° 001-2010-EF/76.01. En: Normas Legales. Separata Especial. Diario Oficial “El Peruano”. Lima: Congreso de la República.

ROJAS GUTIERREZ, Catherine Roxana

2015 *Factores que limitan la participación ciudadana en el presupuesto participativo.*

*Caso: distrito de Mariano Melgar.* Tesis para optar el grado de Magister en Gerencia Social Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

SUÁREZ, Mariano.

2015 *Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay.* Tesis para obtener el título de Magister en Desarrollo Humano. Flacso. Visita 20 marzo 2019.

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7233/2/TFLACSO-015MSE.pdf>

UGEL – CHOTA

2018 *Proyecto Educativo Local de Chota 2016 – 2030.* COPALE

URIBE MALLARINO, Consuelo

2008 *Un Modelo para Armar. Teorías y conceptos de desarrollo.* Lima. Fondo Editorial PUCP. 243 pp.

**Anexos.**

**1. Instrumentos de recojo de información**

**A. GUÍA DE LA ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA LOS LÍDERES Y DIRIGENTES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES COMUNALES Y AUTORIDADES COMUNALES**

**I. DATOS GENERALES:**

- 1.1. Nombres y apellidos: \_\_\_\_\_
- 1.2. Organización a la que pertenece: \_\_\_\_\_
- 1.3. Comunidad: \_\_\_\_\_
- 1.4. Cargo actual: \_\_\_\_\_
- 1.6. Años que desempeña el cargo: \_\_\_\_\_
- 1.7. Nivel educativo: \_\_\_\_\_
- 1.8. Ocupación: \_\_\_\_\_
- 1.9. Sexo: \_\_\_\_\_
- 1.10. Edad: \_\_\_\_\_
- 1.11. Su ingreso mensual: \_\_\_\_\_
- 1.12. Estado civil: \_\_\_\_\_
- 1.13. Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

**II. INTERESES, ASPIRACIONES Y OPINIÓN RESPECTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

- 2.1. ¿Ha participado del presupuesto participativo alguna vez?  
Sí \_\_\_\_ ¿Cuándo?: \_\_\_\_\_  
No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_
- 2.2. ¿Me puede decir qué es el presupuesto participativo?  
\_\_\_\_\_
- 2.3. ¿Cree que es importante el presupuesto participativo?  
Sí \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_  
No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_
- 2.4. ¿Sabe cuánto es el presupuesto que la municipalidad ha designado para el presupuesto participativo este año?  
Sí \_\_\_\_ ¿Cuánto?: \_\_\_\_\_  
No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

2.5. ¿Quién(es) establece(n) la prioridad en la ejecución de las obras que presentan para el presupuesto participativo?

En reunión lo deciden: \_\_\_\_\_

El dirigente lo determina: \_\_\_\_\_

No sabe: \_\_\_\_\_

Otra(s) forma(s): \_\_\_\_\_ ¿Cuál(es)? \_\_\_\_\_

2.6 ¿Se está ejecutando en su comunidad alguna(s) obra(s) a la cual(es) se le(s) dio prioridad en el presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_ Mencione cuál(es): \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_

2.7. ¿Cree que las obras que se vienen ejecutando en su comunidad le solucionan sus problemas?

Sí \_\_\_\_ ¿Cómo le beneficia? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

### III. PLANES DE DESARROLLO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

3.1. ¿Se organizan para participar en el presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_ ¿Cómo?: \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

3.2. ¿Cuenta su organización con un plan de desarrollo a largo plazo?

Sí \_\_\_\_ ¿Desde cuándo?: \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

3.3. ¿Y en su comunidad tienen un plan de desarrollo?

Sí \_\_\_\_ ¿Desde cuándo?: \_\_\_\_\_

¿Está impreso?: Sí: \_\_\_\_\_ No: \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_ (Pase

a la pregunta N° 3.7.)

3.4. ¿Qué consideran principalmente en su plan de desarrollo?

\_\_\_\_\_

3.5. ¿El presupuesto participativo toma en cuenta su plan de desarrollo?

Sí \_\_\_\_ ¿Cómo?: \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

3.6 ¿Las obras que proponen al presupuesto participativo forman parte de su plan de desarrollo de largo plazo? ¿Cuáles?

Sí \_\_\_\_ ¿Cuáles?: \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

3.7. ¿Se ha conformado en su comunidad algún comité u otro ente para el presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_ ¿Quiénes lo conforman?: \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_ **(Pase a la pregunta N° 3.9)**

3.8. ¿Cuántas veces se reúne el comité?

Una vez al mes: \_\_\_\_\_

Cada tres meses: \_\_\_\_\_

Cada seis meses: \_\_\_\_\_

Una vez al año: \_\_\_\_\_

Otras fechas: \_\_\_\_\_

3.9. ¿De las obras que se ejecutan en su comunidad, tienen reuniones para que se informen acerca de su avance?

\_\_\_\_\_

3.10. Han pedido alguna vez que les informen sobre la ejecución de las obras en su comunidad.

Sí \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

3.11. ¿Les han convocado para que les hagan rendición de cuentas del presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

**(Pase a la pregunta N° 3.14)**

3.12. ¿Dónde se han realizado estas reuniones?

\_\_\_\_\_

3.13. ¿Les ha quedado claro y entendible lo que les han informado?

Sí \_\_\_\_ ¿Por qué?

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

3.14. ¿Les han entregado algún documento o boletín sobre la ejecución del presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

#### IV. **CAPACITACIÓN, ASESORAMIENTO Y COMUNICACIÓN**

4.1. ¿Han recibido alguna capacitación sobre presupuesto participativo en tu comunidad?

Sí \_\_\_\_ ¿Cuántas veces? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_ **(Pase a la pregunta N° 4.7)**

4.2. ¿Recuerda quién dio la capacitación?

\_\_\_\_\_

4.3. ¿Dónde se realizó la capacitación?

\_\_\_\_\_

4.4. ¿Además de usted quiénes más participaron de su comunidad?

\_\_\_\_\_

4.5. ¿Les ha quedado claro todo sobre el presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_

Puede decirme, ¿Cuáles son los principales objetivos del PP?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

4.6. ¿Después de la capacitación han venido a seguir apoyándoles para su participación en el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

4.7. ¿Está de acuerdo con que siga el presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

4.8. ¿Se han reunido con los funcionarios de la municipalidad para que tomen acuerdos sobre las obras que van a presentar al presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_ ¿Cuántas veces? \_\_\_\_\_ ¿Dónde? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

**(Pase a la pregunta N° 4.10)**

4.9. ¿Tienen actas de esos acuerdos?

Sí \_\_\_\_ ¿Quién las tiene? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

4.10. ¿Han recibido algún material de información y comunicación sobre el presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_ ¿Lo entienden? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

4.11. ¿Por qué otros medios de comunicación ustedes se informan sobre el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

4.12. Referente a cómo se implementa el PP en su comunidad, usted está:

Muy de acuerdo \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

De acuerdo \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_  
En desacuerdo \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_  
Totalmente en desacuerdo \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

4.13. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar la implementación del presupuesto participativo en su comunidad?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4.14. En su familia, ¿cuántos integrantes son? \_\_\_\_\_

## **B. GUÍA DE LA ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO LOCAL.**

### **I. DATOS GENERALES:**

- 1.1. Nombres y apellidos: \_\_\_\_\_  
1.2. Profesión: \_\_\_\_\_  
1.3. Área donde trabaja: \_\_\_\_\_  
1.6. Cargo actual: \_\_\_\_\_  
1.7. Años que desempeña el cargo: \_\_\_\_\_  
1.8. Tipo de contrato: \_\_\_\_\_  
1.9. Sexo: \_\_\_\_\_  
1.10. Edad: \_\_\_\_\_  
1.11. Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

### **II. CONOCIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

2.1. ¿Es usted miembro del equipo técnico del presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.2. ¿Hace cuánto tiempo participa en el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.3. ¿Me podría decir qué es el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.4. Brevemente, ¿podría explicarme los objetivos del presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.5. ¿Podría decirme las fases para la implementación del presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.6. ¿En qué fase del presupuesto participativo nos encontramos ahora?

\_\_\_\_\_

2.7 ¿Tiene la municipalidad un registro de las organizaciones sociales comunales del distrito? ¿Cuántas organizaciones existen?

\_\_\_\_\_

2.8. De todas las organizaciones sociales comunales del distrito, ¿cuántas participan en el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.9. ¿Cómo los convocan para que participen en el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.10 ¿Usted ha participado de alguna capacitación sobre presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.11. ¿Qué institución o persona dio esa capacitación?

\_\_\_\_\_

Hace qué tiempo: \_\_\_\_\_

2.12. ¿Ha dado capacitación sobre PP a las organizaciones campesinas?

\_\_\_\_\_

2.13. ¿Cuántas veces han capacitado a las organizaciones sociales en lo tocante a presupuesto participativo?

Una vez: \_\_\_\_\_ ¿Dónde? \_\_\_\_\_

Dos veces \_\_\_\_\_ ¿Dónde? \_\_\_\_\_

Tres veces \_\_\_\_\_ ¿Dónde? \_\_\_\_\_

Cuatro veces \_\_\_\_\_ ¿Dónde? \_\_\_\_\_

2.13. ¿Tienen actas sobre la capacitación en presupuesto participativo efectuada?

\_\_\_\_\_

### III. **PRESUPUESTO ASIGNADO PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.**

3.1. ¿Cómo se ha implementado el presupuesto participativo del año 2017?

\_\_\_\_\_

3.2 ¿Quién decide sobre la asignación de presupuesto para el presupuesto participativo en la municipalidad?

\_\_\_\_\_

3.3. ¿Sabe cuánto ha sido el presupuesto asignado para el presupuesto participativo en el 2017?

\_\_\_\_\_

3.4. ¿Sabe cuántas obras aprobadas en el PP del 2017 se están ejecutando?

Sí \_\_\_\_\_ Podría mencionar algunas.

No \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

3.5. ¿Han realizado rendición de cuentas el año pasado sobre la ejecución del presupuesto participativo?

Si \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

3.6. ¿Cuentan con alguna resolución o documento donde asignan y aprueban el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

3.6. Desde su experiencia, ¿qué recomendaciones haría usted para mejorar el presupuesto participativo?

## C. GUÍA DE LA ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA LA POBLACIÓN RURAL

### I. DATOS GENERALES:

1.1. Nombres y apellidos: \_\_\_\_\_

1.3. Comunidad: \_\_\_\_\_

1.3. Tiempo de residencia: \_\_\_\_\_

1.4. Grado de instrucción: \_\_\_\_\_

1.5. Ocupación: \_\_\_\_\_

1.6. Cuánto es su ingreso mensual: \_\_\_\_\_

1.7. Sexo: \_\_\_\_\_

1.8. Edad: \_\_\_\_\_

1.9. Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

### II. CONOCIMIENTO Y OPINIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

2.1. ¿Pertenece usted a alguna organización en su comunidad?

Sí \_\_\_\_\_ ¿A qué organización?

No \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

2.2. ¿Ha escuchado, o tiene conocimiento sobre presupuesto participativo?

Si \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ **(Pase a la pregunta 2.8)**

2.3. ¿Me podría decir qué es el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.4. ¿Ha participado del presupuesto participativo alguna vez?

Sí \_\_\_\_\_ ¿Cuándo? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

2.5. ¿Cómo tuvo conocimiento del presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.6. ¿Quién le invitó para que participe el presupuesto participativo?

\_\_\_\_\_

2.7. ¿Cree que es importante el presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_\_ ¿Por qué?

No \_\_\_\_\_ ¿Por qué?

2.8. ¿Sabe si se está ejecutando alguna obra en su comunidad dentro del presupuesto participativo?

Sí \_\_\_\_\_ ¿Cuál(es)? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_

2.9. ¿Ha participado en alguna reunión para que le informen sobre rendición de cuentas de la municipalidad? ¿Cuándo? ¿Dónde?

\_\_\_\_\_

2.10. ¿Tiene conocimiento de cuánto presupuesto ha asignado la municipalidad para el presupuesto participativo este año?

Sí \_\_\_\_\_ ¿Cuánto? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

2.11. ¿Sabe si en su comunidad, durante 2018, la municipalidad viene ejecutando alguna obra?

Sí \_\_\_\_\_ Cuál(es)? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_

2.12. ¿Estaría usted dispuesto a participar en el presupuesto participativo, como integrante de su comunidad?

Sí \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

2.13. ¿Qué recomendaciones haría usted para mejorar el presupuesto participativo en su comunidad?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2.14. ¿Cuántos integrantes son en su familia?

\_\_\_\_\_