



ARTICULO ORIGINAL

ESPACIOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL
GOBIERNO LOCAL DE PUNO - PERÚ

SPACES AND MECHANISMS FOR CITIZEN PARTICIPATION IN
DEMOCRATISATION ISSUES FOR MANAGEMENT OF THE
LOCAL GOVERNMENT OF PUNO - PERU

JESÚS E. TUMI QUISPE¹

¹ Sociólogo, Magister en Desarrollo Rural, Doctor en Sociología, Doctoris Scientiae en Ciencia Tecnología y Medio Ambiente. Docente Principal de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNA Puno.

Recibido: 2 de marzo del 2015

Aprobado: 4 de mayo del 2015

Publicado: 30 de junio del 2015

RESUMEN

En los gobiernos municipales, en Puno y los diversos espacios provinciales y distritales del país, se han producido importantes cambios en la democratización de la gestión e inversión pública local, con base a la participación ciudadana y la voluntad política de las autoridades municipales. Los estudios de los procesos, resultados e impactos obtenidos en estas experiencias de promoción del desarrollo local, son escasos o poco conocidos o poco difundidos. En este sentido, la investigación, está orientado a examinar las expresiones de los espacios de concertación y mecanismos de participación ciudadana en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la democratización de la gestión del gobierno municipal de Puno. El estudio, en lo medular, es de carácter no experimental, seccional,

sincrónico en su horizonte temporal (ejercicio económico del 2011), de nivel descriptivo y de triangulación de enfoques. Los resultados del estudio, son: Los espacios de concertación, a través del consejo de coordinación local, los comités de gestión de obra, en su dinámica de funcionamiento y desarrollo se expresan en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y en la democratización de la gestión del gobierno municipal. Los mecanismos de participación ciudadana, a través del plan de desarrollo concertado, presupuesto participativo y el comité de vigilancia y control, en su proceso de formulación e implementación se expresan en la democratización de la inversión pública local y la rendición de cuentas a través de las audiencias públicas.

Palabras clave: Participación, espacios de concertación, mecanismos de participación

ciudadana, gobierno local, democratización, inversión pública.

ABSTRACT

In the municipal governments, in Puno and the various spaces and provincial district of the country, significant changes have occurred in the democratization of the public investment management and local, on the basis of the citizen participation and the political will of the municipal authorities. The studies of the processes, results and impacts achieved in these experiences to promote local development, are scarce or little known or little disseminated. In this sense, the research, is oriented to consider the terms of the space of dialog and mechanisms for citizen participation in the fortifications of the organizations social and the democratization of the management of the municipal government of Puno. The study, in essence, is non-experimental, sectional, synchronous in its time horizon (fiscal 2011), of descriptive level and triangulation inness. The results of the study are: the areas of cooperation, through the council of coordination local, the management committees of labor, in its operational dynamics and development are expressed in the strengthening of civil society organizations and in the of benefy of the management of the municipal government. The mechanisms of participation citizen, through the plan of concerted development, participatory budget committee and the monitoring and control, in its process of formulation and implementation are expressed in the benefy of public investment and local accountability through the hearings public conferences.

Key words: Participation, opportunities for consultation mechanisms for citizen participation, local government, democratization, public investment.

I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, hasta fines de la década del 70, las municipalidades no gozaban de autonomía y estuvieron sujetas o dependientes del gobierno central, que era la instancia que les asignaba los recursos e incluso designaba a alcaldes y regidores; cuyo rol, en lo medular, estaba centrada en la administración de servicios básicos. Merced a lo cual, las municipalidades poseían una exigua legitimidad, un escaso desarrollo institucional y limitadas capacidades en la promoción del desarrollo.

A partir de 1981, la reforma municipal establece la elegibilidad de las autoridades municipales; situación que dará lugar a un cambio sustancial en los términos de la relación entre autoridades municipales y sociedad civil local, dado que las primeras debían responder a un mandato democrático de la población que los eligió. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 23853 aprobada en 1984) dota a las municipalidades de nuevas funciones, es decir, no sólo de administrar servicios públicos, sino fundamentalmente, tienen la posibilidad de constituirse en agentes de promoción del desarrollo local.

Por tanto, en las dos últimas dos décadas, la participación ciudadana encuentra su terreno específico para afianzar y consolidar una gestión del gobierno local concertado y participativo a través de los diversos espacios (mesas de concertación, consejos de coordinación local, comités vecinales, comités de gestión) y mecanismos (plan estratégico concertado, presupuestos participativos, vigilancia y control ciudadano) amparado por una normatividad legal.

Sin embargo, la participación ciudadana no está exenta de dificultades, limitaciones y obstáculos en la gestión pública local y regional; por ejemplo con referencia a las

cuestiones que tiene que ver con definiciones sustantivas propias de la voluntad política y por ello, que involucran la mantención del propio régimen político, conexas a esta limitación es la posibilidad de una orientación particularizada de la administración pública.

En la gestión de los últimos gobiernos municipales en Puno y los diversos espacios provinciales y distritales del país, se han producido importantes cambios en la democratización de la gestión e inversión pública local, con base a la participación ciudadana y la voluntad política de las autoridades municipales. Los estudios de los procesos, resultados e impactos obtenidos en estas experiencias de gestión pública local, son escasos o poco conocidos o poco difundidos.

Frente a esta problemática compleja y de múltiples determinaciones, la investigación está orientada a examinar las expresiones de los espacios de concertación y mecanismos de participación ciudadana en el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la democratización de la gestión e inversión del gobierno municipal de Puno.

II. MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación es de carácter no experimental, seccional, descriptivo, sincrónico y mixto. La unidad de análisis está conformada por los miembros y directivos de las organizaciones de la sociedad civil local que son potenciales participantes de los espacios y mecanismos de participación ciudadana y las autoridades del gobierno municipal de Puno. El nivel de análisis es micro.

El método de muestreo es aleatorio simple de jefes de familia que son los asociados o directivos de las organizaciones de la sociedad civil local. En consecuencia, la población operacional (Muestra) es de 395. De la

población operacional determinada a nivel global, se ha disgregado considerando las cuatro zonas: zona Este: 78; zona Oeste: 80; zona Norte: 119 y zona Sur: 118.

Las técnicas e instrumentos de recolección de la data, fueron: Revisión de fuentes documentales (actas y documentos del Consejo de Coordinación Local, comités de gestión de obra, plan de desarrollo concertado, presupuesto participativo y audiencias públicas). Entrevistas a profundidad a directivos de espacios de participación ciudadana, autoridades y funcionarios municipales. Encuesta a miembros de organizaciones de la sociedad civil local. Observación de los talleres de los espacios de concertación y mecanismos de participación ciudadana en la gestión del gobierno municipal.

El procesamiento de la información cuantitativa, se efectuó con el software estadístico SPSS v10.0 para Windows; sobre esta base, para el análisis de datos, se ha utilizado la estadística descriptiva, a través de frecuencias absolutas y relativas (porcentaje), la escala likert y las tablas de doble entrada. En tanto que, para el procesamiento de la información cualitativa, obtenido a través de las entrevistas a profundidad, se establecen las tendencias de los testimonios y el análisis de significado y contenido.

III. RESULTADOS

3.1 FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

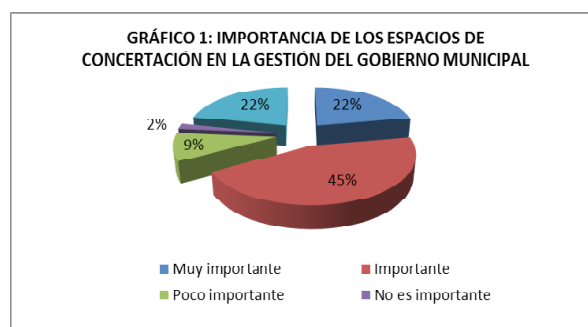
La participación ciudadana, a través de la dinámica de los espacios de concertación (consejo de coordinación local, comités de gestión y comités de gestión de obra),

coadyuva al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil local y en la democratización de la gestión del gobierno municipal.

3.1.1 Dinámica de los espacios de concertación

En el gobierno municipal de Puno, el consejo de coordinación local (desde el 2003) y los comités de gestión de obras (desde el 2009) se configuran en los espacios de concertación más usuales que se implementaron en la gestión pública local; cuya dinámica, en la percepción

de los actores sociales, tuvo los siguientes rasgos:



En términos globales, para la mayoría de agremiados o directivos (67%) de las organizaciones de la sociedad civil, los espacios

de concertación se configuran como instancias importantes para la democratización de la gestión del gobierno municipal (Gráfico 1).

A nivel de las zonas de la ciudad de Puno, las percepciones de los actores sociales que son los potenciales participantes de los espacios de concertación, se denota las siguientes tendencias específicas (Tabla 1):

TABLA 1. IMPORTANCIA DE LOS ESPACIOS DE CONCERTACIÓN EN LA GESTIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL POR ZONAS

CATEGORÍA		Muy importante		Importante		Poco importante		No es importante		No sabe no opina		TOTAL
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Zona	Este	14	18.0	41	52.6	12	15.4%	0	0.0	11	14.1	78
	Oeste	22	27.5	43	53.8	10	12.5	1	1.3	4	5.0	80
	Norte	26	21.9	44	37.0	9	7.6	3	2.5	37	31.1	119
	Sur	26	22.0	49	41.5	6	5.1	3	2.5	34	28.8	118
Total		88	22.3	177	44.8	37	9.4	7	1.8	86	21.8	395

FUENTE: Encuesta socioeconómica, Puno, 2012

Uno de cada cinco agremiados o directivos de las organizaciones sociales le confieren la categoría de muy importante, en tanto que alrededor de la mitad de los actores sociales le otorgan la categoría de importante a los espacios de concertación en la gestión del gobierno municipal de Puno. Más aún, uno de cada cuatro agremiados o directivos de las organizaciones sociales de la zona Oeste le

confieren la categoría de muy importante (27.5%) y uno de cada dos actores sociales le confieren la categoría de importante (53.8%) a los espacios de concertación. Siendo, relativamente, menor la valoración de muy importante (18%) para los directivos o agremiados de las organizaciones sociales de la zona Este.

Contrariamente, sólo para una mínima parte de los agremiados o directivos de las organizaciones sociales, los espacios de concertación son poco importantes (9.4%) o no son importantes (1.8%). Un aspecto preocupante, es lo relativo al desconocimiento que uno de cada cinco agremiados o directivos de las organizaciones sociales (21.8%), expresen su desconocimiento sobre la importancia de los espacios de concertación.

En consecuencia, al parecer, el grado de importancia o no que se le asigna a los espacios de concertación en la gestión del gobierno municipal, está en relación al nivel de participación directa o indirecta de los agremiados o directivos en dichos espacios, la capacidad que poseen para canalizar las

necesidades o demandas de la población, el grado de difusión de la importancia de los espacios de concertación.

Un factor fundamental que expresa la eficacia de los espacios de concertación, está en la forma como canalizan las iniciativas o demandas de la población ante la municipalidad provincial de Puno.

Al respecto, en la percepción de los agremiados o directivos de las organizaciones de la sociedad civil, en forma predominante (63.3%), se denota una actitud negativa o pesimista sobre la capacidad de canalización del Consejo de Coordinación Local de las iniciativa, necesidades o demandas de la población ante el gobierno municipal (Tabla 2).

TABLA 2. ESPACIOS DE CONCERTACIÓN CANALIZAN NECESIDADES Y DEMANDAS DE LA POBLACIÓN ANTE EL GOBIERNO MUNICIPAL POR ZONAS

CATEGORÍA		SI		NO		TOTAL	
		N°	%	N°	%	N°	%
Zona	Este	16	20.5	62	79.5	78	19.719
	Oeste	34	42.5	46	57.5	80	20.3
	Norte	42	35.3	77	64.7	119	30.1
	Sur	53	44.9	65	55.1	118	29.9
Total		145	36.7	250	63.3	395	100.0

FUENTE: Encuesta socioeconómica, Puno, 2012

La percepción negativa sobre la real capacidad de los espacios de concertación de la mayoría de representantes de las organizaciones sociales, se torna más crítica aún, a nivel de zonas; particularmente en la zona Este donde cuatro de cinco actores sociales (79.5%) manifiestan que los espacios de concertación no canalizan con eficacia las necesidades y demandas de la población ante el gobierno municipal.

No obstante la predominancia negativa sobre la eficacia de los espacios de concertación; en la zona Oeste y Sur, cerca de la mitad de los actores sociales expresan que los espacios de

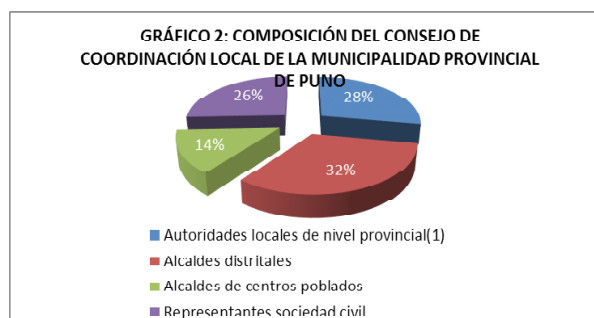
concertación si canalizan las necesidades y demandas de la población; es decir, entre el 42.5% y 44.9%.

En consecuencia, la predominancia negativa o pesimista sobre la capacidad real de los espacios de concertación para canalizar las necesidades y demandas de la población, se afinsa en el espíritu pragmático y paternalista de la población y que reproducen los agremiados o directivos de las organizaciones sociales.

a) Consejo de coordinación local (CCL)

El consejo de coordinación local (CCL), según el marco jurídico (LOM; 27972) es un órgano de coordinación y concertación de la municipalidad provincial de Puno; merced a lo cual, se constituye en una instancia de participación obligatoria en el proceso de programación del presupuesto participativo.

El CCL en la municipalidad provincial de Puno está conformado por 43 miembros entre actores institucionales y sociales (Gráfico 2). En relación a los actores institucionales, se tiene a 12 autoridades provinciales elegidos (el alcalde y 11 regidores), 14 alcaldes distritales, 6 alcaldes de centros poblados y 11 representantes de las organizaciones de la sociedad civil.



En consecuencia, la composición del consejo de coordinación local de la municipalidad provincial de Puno, se desprende que no obstante que el marco legal señala que la representación de las organizaciones de la sociedad civil debe ser en la proporción del 40% respecto a las autoridades; en la práctica la representación de la sociedad civil disminuye al 25% del total de miembros del CCL, en tanto que la representación de las autoridades locales sería en la proporción del 75%, denotando la predominancia y mayoría absoluta de éstos últimos sobre los primeros; situación que repercute en la posibilidad real de democratización de la gestión del gobierno municipal.

b) Comité de gestión de obra (CGO)

El proceso metodológico del comité de gestión de obra, en tanto espacio y mecanismo de participación ciudadana, que posibilita que los vecinos se organizan, participan, deciden, ejecutan, vigilan, evalúan y rinden cuenta, presenta las siguientes fases correlacionados (CARE-MPP;2011):

- **Organización:** Los ciudadanos se agrupan para lograr sus objetivos y en tanto el comité de gestión de obra ayuda al fortalecimiento de la organización social reconocida, empadronada y representada.
- **Participación:** Los vecinos organizados hacen uso de sus derechos; pero a su vez asumen responsabilidades antes, durante y después de la ejecución de la obra o proyecto.
- **Decisión y ejecución:** Los vecinos organizados democráticamente eligen a sus representantes; deciden el proceso organizativo para la ejecución de la obra, los participantes en la obra, la ejecución del presupuesto asignado, la adquisición de recursos e insumos, la contratación de personal; utilizar adecuadamente la fortaleza de su organización para ser partícipes activos en el desarrollo de su localidad.
- **Vigilancia:** La ciudadanía organizada realiza acciones de vigilancia para la ejecución transparente del presupuesto asignado.
- **Evaluación:** En forma permanente los vecinos organizados evalúan en forma conjunta con el gobierno local la ejecución de la obra y el uso eficiente de los recursos en concordancia al expediente, plan y cronograma de trabajo.
- **Rendición de cuentas:** Los ciudadanos organizados informan de su gestión,

convirtiendo a la rendición en un derecho y un deber y como tal en una práctica cotidiana.

Por tanto, los comités de gestión de obra, en su concepción sustentada por el marco legal, su proceso metodológico y su incursión en la gestión de proyectos, se configuran en un espacio y mecanismo potencial concreto que vienen contribuyendo en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la democratización de la gestión pública de Puno.

3.1.2 Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil

Los espacios de concertación contribuyen en el fortalecimiento de las organizaciones sociales, en la medida que afianzan la representatividad y legitimidad de los directivos, así como en el fortalecimiento de la democracia interna.

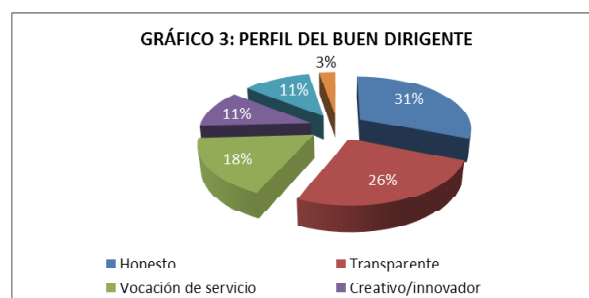
a) Representatividad y legitimidad

Los espacios de concertación al afianzar la participación ciudadana en la gestión del gobierno municipal, han fortalecido la representatividad y legitimidad de los directivos en el seno de sus organizaciones sociales, en tanto los directivos: tienen la posibilidad de ser elegidos para integrar o conformar, en forma directa, el CCL; promuevan y lideren los comités de gestión de obra, que se configuran en espacios y mecanismos concretos que afianzan la co-gestión y el sentido de co-responsabilidad en la gestión municipal; en representación de sus organizaciones sociales, participan como agentes participantes en el proceso de presupuesto participativo que periódicamente se realiza en los gobiernos municipales.

A su vez, los directivos de las organizaciones de la sociedad civil ha fortalecido no sólo sus

capacidades, expresados en términos de conocimientos, habilidades y destrezas que inciden en la construcción de su liderazgo, sino también vienen experimentando cambios en sus actitudes incrementando su vocación de servicio en beneficio de su barrio y su organización social que conducen recogiendo y canalizando las necesidades y demandas para ser llevados a los espacios de concertación.

De otro lado, la legitimidad del dirigente se logra con la aceptación que recibe por parte de sus agremiados; situación que guarda correspondencia con la percepción que tiene la población sobre el perfil del «buen dirigente», así como por la forma cómo el directivo recoge las iniciativas y demandas de sus agremiados y los canaliza ante el gobierno municipal.



En lo relativo al perfil del dirigente (Gráfico 3), en forma predominante, se enfatiza en la honestidad (83.8%) y transparencia (70.1%) que deben caracterizar el comportamiento y desempeño del directivo; en menor grado, le asignan la vocación de servicio (48.1%), así como las condiciones de creatividad y concertación (3.4%, cada uno).



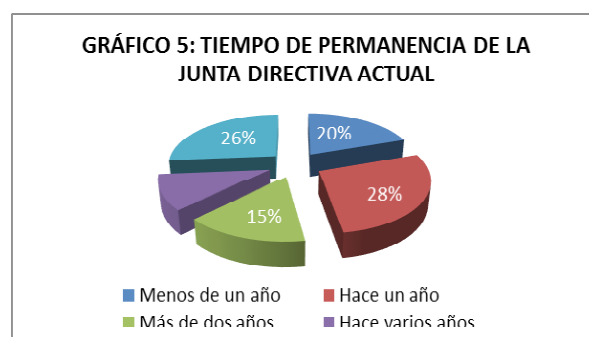
Otro factor fundamental que afianza la legitimidad de los directivos, está relacionado con la forma como recogen las necesidades y demandas de sus agremiados y de la población. En este sentido (Gráfico 4), en la percepción de los agremiados de las organizaciones sociales, se denota que la mayoría de directivos (58%) para impulsar la gestión vecinal, si toman en cuenta las necesidades y demandas; los cuales son canalizados ante la autoridad municipal a través de los espacios de concertación.

Sin embargo, para una proporción no menos importante (41.5%) de las organizaciones sociales, se denota que los directivos no toman en cuenta las necesidades y demandas de la población; lo que a todas luces, deja entrever que dichos dirigentes son burocráticos y que utilizan la organización vecinal para afianzar sus dotes de caudillismo, siendo ello perjudicial para reconstruir el tejido social.

b) Democracia interna y fortalecimiento de la capacidad propositiva

El fortalecimiento de la democracia interna está relacionado con la renovación de cargos que se da en las organizaciones de la sociedad civil de Puno, que de manera concreta se expresa en el tiempo de permanencia que tienen los directivos en el cargo.

Al respecto, se tiene que en el 47% de las organizaciones sociales la renovación en el cargo de los directivos se da anualmente. En tanto que la permanencia de los directivos en el cargo por más de dos años se da en uno de cada cuatro organizaciones sociales (26.2%), y que en la misma proporción (26.3%), los agremiados de las organizaciones sociales no recuerdan sobre el tiempo de permanencia de sus directivos; situación que en ambos casos denota una tendencia al burocratismo en su estructura interna y debilidad en la dinámica de funcionamiento (Gráfico 5).



En relación al control de su organización social que ejercen los agremiados, se denota las siguientes tendencias específicas (Tabla 3): En términos globales, en la percepción de los agremiados se denota que en forma predominante (61.3%) los asociados no han implementado mecanismos de control sobre las organizaciones sociales.

TABLA 3. PARTICIPACION DE AGREMIADOS EN CONTROL DE SU ORGANIZACIÓN SOCIAL POR ZONAS

CATEGORÍA		SI		NO		TOTAL
		N°	%	N°	%	
ZONA	Este	40	51.3	38	48.7	78
	Oeste	29	36.2	51	63.8	80
	Norte	37	31.1	82	68.9	119
	Sur	47	39.8	71	60.2	118
TOTAL		153	38.7	242	61.3	395

FUENTE: Encuesta socioeconómica, Puno, 2012

A nivel de las zonas de la ciudad de Puno, se tiene que en la mitad de organizaciones sociales de la zona Este (51.3%) los agremiados si ejercen control interno; en tanto que en las otras zonas (Oeste, Norte y Sur), sólo alrededor de un tercio de las organizaciones sociales ejerce control.

La capacidad propositiva de la población (Tabla 4), en términos generales, se denota en que menos de un tercio (28.6%) de las organizaciones sociales los agremiados presentan iniciativas o propuestas para ser canalizados por los espacios de concertación.

Esta tendencia, considerando las zonas de la ciudad de Puno, se mantiene, siendo más crítica en la zona Norte donde sólo en el 21% de las organizaciones sociales, los agremiados presentan sus iniciativas o propuestas para ser canalizados por los espacios de concertación.

En consecuencia, con la participación en los espacios de concertación, a través del CCL, comités de gestión de obra, agentes participantes del PP, relativamente, las organizaciones sociales han fortalecido su democracia interna y la capacidad propositiva de sus agremiados.

TABLA 4. PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS O PROPUESTAS EN ORGANIZACIÓN SOCIAL

CATEGORÍA		SI		NO		TOTAL
		Nº	%	Nº	%	
ZONA	Este	27	34.6	51	65.4	78
	Oeste	28	35.0	52	65.0	80
	Norte	25	21.0	94	79.0	119
	Sur	33	30.0	85	70.0	118
TOTAL		113	28.6	282	71.4	395

FUENTE: Encuesta socioeconómica, Puno, 2012

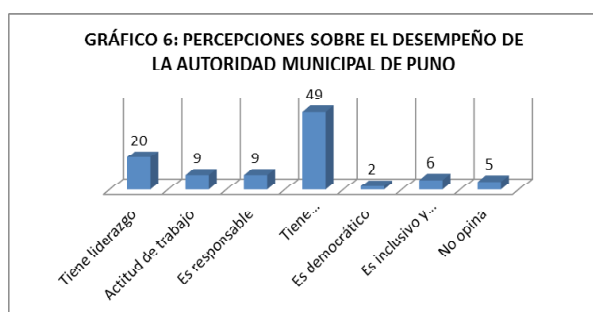
3.1.3 Democratización de la gestión del gobierno municipal

a) Desempeño de la autoridad municipal

El consejo de coordinación local, los comités de gestión, los comités de gestión de obra, la condición de agente participante en el proceso de presupuesto participativo, entre otros, se configuran en los principales espacios de concertación entre la sociedad civil y el gobierno municipal en la gestión pública local;

espacios que permiten visibilizar a la población sobre las características que tiene el desempeño de la autoridad municipal de Puno (principalmente alcalde y regidores).

En efecto, de un lado, en la percepción de la población, se enfatiza en dos atributos del desempeño de la autoridad municipal (Gráfico 6), que se expresa en que tiene reconocimiento (49%) y liderazgo (20%); siendo menor el reconocimiento de los otros rasgos del perfil de desempeño.



b) Participación ciudadana en la cogestión municipal

Los espacios de concertación constituyen el medio fundamental para que las organizaciones de la sociedad civil puedan participar y desarrollar sus capacidades para la cogestión del gobierno municipal.

En este sentido, en términos generales, en la percepción de los agremiados y directivos de las organizaciones sociales, en forma predominante (80%), se denota sobre el grado

de importancia de la participación ciudadana en la cogestión municipal (Tabla 6); es decir, le asignan el atributo de muy importante (41.5%) e importante (38.5%) de actores sociales. Un aspecto preocupante es lo relativo que aproximadamente uno de cada seis asociados o directivos (14.9%), desconocen sobre la importancia de la participación ciudadana.

De otro lado, en las percepciones de las organizaciones de la sociedad civil a nivel de las zonas de la ciudad de Puno (Tabla 5), se denota que la participación ciudadana es muy importante para los asociados o directivos de la zona Este (51.3%) y Norte (46.2%) para la cogestión del gobierno municipal; en tanto que los representantes de la zona Oeste (56.3%) le otorgan el atributo de importante a la participación ciudadana en la gestión municipal.

TABLA 5. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL POR ZONAS

CATEGORÍA		Muy Importante		Importante		Poco importante		No es importante		No sabe no opina		TOTAL
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Zona	Este	40	51.3	31	39.7	4	5.1	0	0.0	3	3.9	78
	Oeste	22	27.5	45	56.3	5	6.3	0	0.0	8	10.0	80
	Norte	55	46.2	33	27.7	6	5.0	1	0.8	24	20.2	119
	Sur	47	39.8	43	36.4	2	1.7	2	1.7	24	20.3	118
Total		164	41.5	152	38.5	17	4.3	3	0.8	59	14.9	395

FUENTE: Encuesta socioeconómica, Puno, 2012

La municipalidad provincial de Puno y las organizaciones sociales de las diferentes zonas de la ciudad, durante los ejercicios económicos del 2009, 2010 y 2011, bajo la responsabilidad de los comités de gestión de obra, ejecutaron

diferentes proyectos concordantes con los ejes de desarrollo que establece el plan de desarrollo concertado y las prioridades del proceso de presupuesto participativo.

TABLA 6: PROYECTOS EJECUTADOS POR LOS COMITÉS DE GESTIÓN DE OBRA EN PUNO: 2009-2010-2011

DESCRIPCIÓN	2009		2010		2011	
	Nº	INVERSIÓN (S/)	Nº	INVERSIÓN (S/)	Nº	INVERSIÓN (S/)
Agua potable y alcantarillado	2	924,466.55	1	92,550.44	1	885,995.90
Infraestructura educativa	1	119,742.00	1	88,740.00	1	175,400.00
Infraestructura deportiva vecinal	3	980,771.09	--	----	2	503,448.11
Electrificación	1	192,808.97	4	923,473.29	--	----
Construcción de vías, pistas, veredas, graderías, áreas verdes	4	683,341.34	7	2 043,127.70	24	13 071,637.00
Infraestructura vecinal	1	353,810.41	--	----	--	----
Fortalecimiento pecuario(distritos)	--	----	3	1 650,518.10	--	----
Promoción del turismo	--	----	1	145,040.36	--	----
TOTAL	12	3 254,940.16	17	4 943,449.89	28	14 636,480.01

FUENTE: Informe de ejecución física y financiera, comité gestión de obra-MPP, Puno.

Así tenemos que la ejecución de proyectos por el Comité Gestión de Obra (CGO), en los ejercicios económicos considerados, denota una tendencia positiva, tanto a nivel de número de proyectos ejecutados, tipo de proyectos, así como en el monto de inversión financiera (Tabla 6):

- En cuanto al número de proyectos ejecutados, durante los ejercicios económicos del 2009, 2010 y 2011, se presenta una tendencia creciente, en tanto que el comité de gestión ejecutó 12 proyectos en el año 2009, incrementándose a 17 los proyectos ejecutados en el año 2010 y a 28 proyectos ejecutados en el ejercicio económico del 2011; es decir, un incremento sostenido entre el 50% y 80%, respectivamente.
- De manera análoga, en cuanto a la magnitud de la inversión asignada por la municipalidad provincial de Puno a los proyectos ejecutados por el comité de gestión de obra, se denota un

incremento sostenido; así tenemos que durante el 2009 la inversión en proyectos es de S/. 3 254,940.16, incrementándose en el año 2010 a S/. 4 943,449.89 y a S/. 14 636,480.01 en el ejercicio económico 2011.

- En cuanto a los proyectos en los ejercicios considerados se denota diferentes prioridades: durante el año 2009 se priorizó proyectos de agua potable, alcantarillado e infraestructura deportiva vecinal. En el 2010 se priorizó la construcción de vías urbanas, electrificación y apoyo a la producción pecuaria en los distritos de la provincia de Puno. En el ejercicio del 2011, las inversiones se concentraron en la construcción de vías urbanas, pistas, veredas, graderías y áreas verdes.

En suma, los espacios de concertación, a través del CCL y los CGO, son factores potenciales para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil local y en el proceso de democratización de la gestión del gobierno municipal de Puno.

3.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA LOCAL

Los mecanismos de participación ciudadana, el PDC, el PP, la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas, se expresan en la democratización de la inversión pública local.

3.2.1 Dinámica de los mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana que se han implementado en el gobierno municipal de Puno está conformado por el plan de desarrollo concertado (PDC), el presupuesto participativo (PP) y el comité de vigilancia ciudadana y control (COVIC).

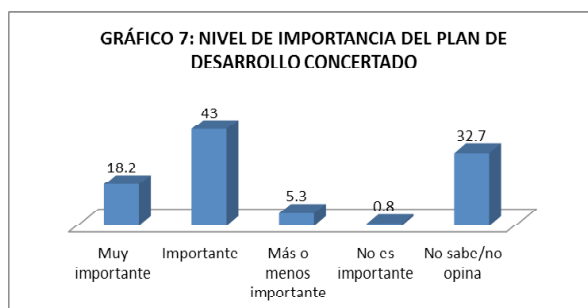
a) Formulación o actualización del plan de desarrollo concertado (PDC)

El plan de desarrollo concertado (PDC), según el marco legal, supone que «el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones municipales» (LOM; 2003).

En este sentido, el PDC es el principal instrumento de gestión del gobierno municipal, que establece la visión de desarrollo de la provincia que comparte con la población y afianza la identidad local; y como tal tiene un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales.

En relación a los principales componentes que considera el plan de desarrollo concertado de la provincia de Puno, se tiene:

- **Horizonte temporal:** 2011 – 2021
- **Visión concertada de futuro: Puno al 2021**
«... con su lago sagrado de los incas, líder de la integración y capital del turismo regional, promotora de potencialidades humanas y culturales; con uso sostenible de sus recursos naturales y ecológicos; emprendiendo actividades económicas competitivas para el mercado interno y externo; su ciudadanía es organizada, participativa y democrática, con localidades ordenadas, saludables y articuladas por redes viales asfaltadas».
- **Ejes de desarrollo:** desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo político institucional y desarrollo territorial y medio ambiente.
- **Objetivos estratégicos:** «Fortalecer el desarrollo de las capacidades del potencial humano y capital institucional y establecer canales de comunicación sostenida permanente con los sectores privado y público relacionado con actividades del turismo».
- **Programas y proyectos estratégicos:** En torno a los ejes se estructuran la identificación y priorización de los proyectos del PP, denotando un nivel de concordancia plena entre los dos instrumentos de gestión estratégica y programática.



El grado de importancia que le asignan al PDC (Gráfico 7) denota que la mayoría de la población (61.2%) tiene una actitud positiva; de cuya proporción, el 43% de los representantes sociales consideran que el PDC es importante para promover el desarrollo concertado; en tanto que, el 18.2% poseen una actitud más positiva orientada al desarrollo de Puno. Una proporción, no menos significativa de la población (32.7%), expresa que no sabe o no opina sobre el grado de importancia del PDC.

En consecuencia, el PDC orienta la acción municipal y el desarrollo local. El gobierno municipal tiene un rol de liderazgo en el proceso de su elaboración-actualización y ejecución. Para ello, establece los mecanismos de participación de la población, considerando el rol que le corresponde al CCL, que es el de coordinar y concertar el PDC y proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional (CCL provincial), y proponer proyectos de inversión y servicios públicos locales (CCL distritales).

b) El proceso de presupuesto participativo

El PP, instrumento normativo y político, es un mecanismo de asignación equitativa, eficiente y eficaz de los recursos públicos, fortalece las relaciones Estado-sociedad civil.

De acuerdo al instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el proceso metodológico del presupuesto participativo, que anualmente se realiza, establece cuatro fases: preparación, sensibilización, coordinación y formalización de acuerdos. Del análisis del proceso de presupuesto participativo (PP) implementado en el gobierno municipal de Puno, presenta las siguientes tendencias específicas:

En la fase de preparación, en el ejercicio del 2010, se implementaron solo parte de las acciones clave que estipula la guía del PP como la ordenanza, la comunicación, convocatoria e identificación. Sin embargo, no se cumplió con la sensibilización y con la capacitación de los agentes participantes en temas de planeamiento estratégico concertado, presupuesto participativo, sistema nacional de inversión pública (SNIP) y gestión local. En el ejercicio 2011 y 2012 se implementaron las actividades clave, establecidas en la guía del PP.

En la fase de sensibilización o concertación, en el año 2010 y 2012 se desarrolló los talleres señalados en la guía metodológica del PP. Sin embargo, en el año 2011 no figura la etapa de formalización de acuerdos y compromisos.

En la fase de coordinación, solo en el año 2012 se realizó de manera expresa la coordinación entre la autoridad municipal de nivel provincial con las autoridades municipales de los distritos de Puno; en la cual se establecen las decisiones para la distribución del presupuesto asignado a nivel provincial.

En la fase de formalización, en los tres años analizados se cumple con la formalización de acuerdos y compromisos. Además en el 2011 y 2012 se realizó la rendición de cuentas.

Sin lugar a dudas, se colige un notable avance en la democratización de la gestión municipal con el proceso de PP; dicha mejora se expresa en un mayor cumplimiento de las actividades clave en las diferentes fases que establece el instructivo del MEF.

En consecuencia, el presupuesto participativo implementado en el gobierno municipal de Puno, a pesar de los avances importantes, denota límites en su proceso metodológico y la participación de la sociedad civil. En el primer caso, se torna contradictorio en cuanto

a la planificación (que es sumamente detallado y concordante con el instructivo de PP) e implementación (que tiene un carácter abreviado, en tanto se deja de lado o minimiza actividades claves en algunas fases) del proceso metodológico; también denota el limitado interés por la participación de los representantes de las organizaciones sociales en las fases del PP, incidiendo en los limitados efectos en la democratización de la inversión pública.

c) **Dinámica de la vigilancia ciudadana**

La vigilancia ciudadana, siendo derecho y medio para lograr la eficiencia en la gestión pública local de Puno, se expresa en su evolución y las percepciones de los agentes sociales en torno la conformación del comité de vigilancia, los aspectos sujetos a control o vigilancia y al grado de importancia que le asignan a la vigilancia ciudadana.

En la Municipalidad Provincial de Puno la evolución de la vigilancia ciudadana, en sus inicios se articula al proceso de descentralización del país y la democratización de la gestión pública regional y local, que:

- En 2011 se dio el resurgimiento del COVIC-PP: a través de la implementación del fortalecimiento de capacidades del comité de vigilancia y control bajo la facilitación de ONGs (CARE, PRISMA). Los procesos más importantes son: la elaboración de los instrumentos de gestión del COVIC, acreditando al comité central de vigilancia del PP, se establece los mecanismos de seguimiento (SIAF,

SIACE, Consulta amigable del MEF y Portal de la Municipalidad), se elabora el protocolo de vigilancia para los proyectos. De esta forma se dinamiza el funcionamiento del COVIC a través de reuniones ordinarias; para lo cual, cuenta con equipos técnicos e informáticos.

- En 2012 se dio la consolidación e institucionalización del COVIC: se reelige al presidente del COVIC anterior, garantizándose su continuidad, mediante Ordenanza Municipal se aprueba el nuevo reglamento del COVIC. Los integrantes de los espacios de concertación incrementan su capacidad propositiva a través de observaciones y sugerencias a la gestión pública, se realizan la verificación in situ de las obras, así como los talleres de capacitación y se organizan foros.

La estructura formal del COVIC está conformado por el comité central de vigilancia integrado por presidentes de cuatro comités zonales, con los siguientes cargos (presidente, secretario, fiscal y vocal); con la misma estructura de los comités de gestión zonales.

La participación como miembros del COVIC de la Municipalidad Provincial de Puno son de las organizaciones de las juntas vecinales, asociaciones civiles e instituciones en forma sostenida en los últimos tres ejercicios (2010, 2011, 2012) con la proporcionalidad de 64.3%, 56.3% y 85.7% respectivamente; por el contrario, los representantes de las asociaciones civiles e instituciones no tuvieron acceso en el comité de vigilancia, más aun en la última, se evidencia su ausencia en dicha organización durante el año 2012 (Tabla 7).

TABLA 7. COMITÉ DE VIGILANCIA CIUDADANA POR TIPO DE ORGANIZACIÓN

TIPO DE ORGANIZACIÓN	AÑO					
	2010		2011		2012	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
JUNTA VECINAL	9	64.3	9	56.3	14	87.5
ASOCIACIÓN CIVIL	2	14.3	4	25.0	2	12.5
INSTITUCIONES	3	21.4	3	18.8	0	0.0
TOTAL	14	100.0	16	100.0	16	100.0

FUENTE: Aplicativo del presupuesto participativo, MPP - MEF

En lo relativo a qué aspectos deben ser sujetos a control y vigilancia ciudadana en la gestión del gobierno municipal de Puno, en términos generales (Tabla 8), en la percepción de la mitad de actores sociales se enfatiza la vigilancia al uso de recursos financieros, la gestión institucional, el manejo de personal y la administración (49.6%); es decir, se tiene una concepción integral de los alcances de la vigilancia ciudadana. No obstante ello, al rededor del 22% de actores sociales, no poseen conocimientos básicos sobre la vigilancia ciudadana; situación que amerita la necesidad de generar procesos de fortalecimiento de

capacidades a través de los medios de comunicación masiva.

Así mismo, en las diferentes zonas de la ciudad de Puno, de manera análoga, alrededor del 50%, señalan que la vigilancia ciudadana debe priorizar el uso de recursos financieros, la gestión institucional, el manejo de personal y la administración. Sin embargo, el desconocimiento sobre los alcances de la vigilancia ciudadana se torna más crítico en los actores sociales de la zona Norte (33.6%) y Sur (22.9%).

TABLA 8. ASPECTOS SUJETOS A CONTROL Y VIGILANCIA CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL POR ZONAS

CATEGORÍA		Uso de recursos financieros, gestión institucional, manejo de personal, administración		Uso de recursos financieros, gestión institucional, manejo de personal		Uso de recursos financieros y gestión institucional		Sólo uso de recursos financieros		No sabe no opina		TOTAL
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Zona	Este	38	48.7	15	19.2	6	7.7	12	15.4	7	9.0	78
	Oeste	42	52.5	8	10.0	9	11.3	8	10.0	13	16.3	80
	Norte	57	47.9	12	10.1	0	0.0	10	8.4	40	33.6	119
	Sur	59	50.0	10	8.5	7	5.9	15	12.7	27	22.9	118
Total	395	196	49.6	45	11.4	22	5.6	45	11.4	87	22.0	395

FUENTE: Encuesta socioeconómica, Puno, 2012

En cuanto al grado de importancia del control y vigilancia ciudadana que le asignan los actores sociales, se denota tendencias específicas (Tabla 9):

TABLA 9. GRADO DE IMPORTANCIA SOBRE EL CONTROL Y LA VIGILANCIA CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL POR ZONAS

CATEGORÍA		Muy importante		Importante		Más o menos importante		No es importante		No sabe no opina		TOTAL
		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	
Zona	Este	66	84.6	10	12.8	1	1.3	0	0.0	1	1.3	78
	Oeste	31	38.8	38	47.5	3	3.8	4	5.0	4	5.0	80
	Norte	43	36.1	43	36.1	4	3.4	1	0.8	28	23.5	119
	Sur	39	33.1	40	33.9	0	0.0	5	4.2	34	28.8	118
Total		179	45.3	131	33.2	8	2.0	10	2.5	67	17.0	395

FUENTE: Encuesta socioeconómica, Puno, 2012

A nivel general, en forma predominante (78.5%), los actores sociales asumen una actitud positiva sobre el control y la vigilancia ciudadana; es decir, lo consideran con una valoración de muy importante (45.3%) e importante (33.2%). En tanto que un sexto de la población (17%), se niega a emitir una valoración sobre la vigilancia ciudadana

Las percepciones a nivel de las zonas de la ciudad de Puno, se denota dos tendencias específicas contrarias: Una valoración positiva de muy importante (84.6%) se da en la percepción de los actores sociales de la zona Este, y la valoración de importante (47.5%) en la zona Oeste. Contrariamente, uno de cada cuatro actores sociales de la zona Norte (23.5%) y Sur (28.8%), no saben o no opinan sobre la valoración de la vigilancia ciudadana.

En consecuencia, el COVIC, a pesar de sus debilidades, se viene configurando en un mecanismo eficaz para la democratización de la gestión del gobierno municipal de Puno, especialmente de la inversión pública local, garantizando el mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos financieros; configurándose como una organización formal reconocida y reglamentada bajo ordenanza municipal que se desenvuelve bajo relaciones horizontales entre sus miembros (comité

central) y bajo estructura de redes con los comités zonales.

3.2.2 Democratización de la inversión pública local

La democratización de la inversión en el gobierno municipal de Puno se expresa en la priorización y programación de los programas y proyectos, la formalización de los acuerdos y en la rendición de cuentas.

a) Programación de programas y proyectos estratégicos

En los ejercicios económicos del 2010, 2011 y 2012, se examina los proyectos priorizados por ejes de desarrollo y la inversión por modalidad de administración.

En relación a la priorización de proyectos (Tabla 10), en términos generales, se tiene diferentes cantidades a lo largo de los ejercicios señalados; así por ejemplo en el año 2010 se han priorizado 66 proyectos, el cual es mayor al número de programas y proyectos priorizados en el 2011 (49 proyectos) y en el 2012 (52 proyectos).

TABLA 10. PROYECTOS PRIORIZADOS POR EJES DE DESARROLLO (2010, 2011 Y 2012)

EJE DE DESARROLLO	2010		2011		2012	
	N°	%	N°	%	N°	%
Desarrollo social	18	27.3	9	18.4	11	21.2
Desarrollo económico	8	12.1	9	18.4	9	17.3
Dllo. territorial y ambiente	39	59.1	29	59.2	31	59.6
Desarrollo institucional	1	1.5	2	4.1	1	1.9
TOTAL	66	100.0	49	100.0	52	100.0

FUENTE: Aplicativo del proceso de presupuesto participativo, MPP-MEF

Los programas y proyectos priorizados en la Municipalidad Provincial de Puno por ejes de desarrollo según lo establecido por el plan de desarrollo concertado se tiene una predominancia sostenida en el eje desarrollo territorial y medio ambiente superior al 50%; seguida de los proyectos del eje de desarrollo social en la proporción del 20% y desarrollo económico en la misma proporción; mientras que el político institucional es mínimo, de modo que es el fiel reflejo de la nula o escasa importancia que le asignan los agentes participantes del proceso de presupuesto participativo.

La administración de la inversión de la municipalidad provincial de Puno se realizó

mediante dos modalidades: la administración directa y la administración a través de los comités de gestión de obra (Tabla 11).

En términos generales, la proporción promedio en el número de proyectos denota la predominancia de la administración directa (21 proyectos) respecto a los comités de gestión (7 proyectos); es decir, el número de proyectos gestionados en forma directa por la municipalidad provincial de Puno es el triple de lo que se gerencia a través de los comités de gestión de obra. Similar tendencia se da para la administración directa con una proporción del 88.5% del monto de inversión y 11.5% para la administración indirecta.

TABLA 11. INVERSIONES POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA Y COMITÉ DE GESTIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE PUNO POR ZONAS: 2008-2010

CATEGORÍA	ADMINISTRACIÓN DIRECTA			COMITÉ DE GESTIÓN		
	PROYECTOS N°	INVERSIÓN (S/)	%	PROYECTOS	INVERSIÓN (S/)	%
ESTE	21	14 644,285	94.3	2	881,735	5.7
OESTE	20	12 831,076	83.8	9	2 487,018	16.2
NORTE	20	16 673,395	93.2	7	1 225,319	6.8
SUR	22	13 001,742	82.6	8	2 730,421	17.4
PROMEDIO	20.8	----	88.5	6.5	----	11.5

FUENTE: Aplicativo del proceso de presupuesto participativo, MPP-MEF.

En la gestión del Gobierno Municipal de Puno guarda relativa proporcionalidad entre las zonas en el número de proyectos priorizados en concordancia con los montos de inversión financiera en la modalidad de administración directa; sin embargo, bajo la modalidad de comités de gestión de obra en los diferentes ámbitos del medio urbano presenta dos tendencias marcadas: en las zonas Oeste, Norte y Sur existe relativa predominancia en lo relativo a número de proyectos y en el monto de inversión; y en la zona Este es menor al compararla con las primeras. En consecuencia, la desigual viabilidad y ejecución de los proyectos obedecerían a la limitada dinamicidad de las organizaciones de la sociedad civil en ésta última.

b) Formalización de acuerdos

La formalización de acuerdos que se establece entre la autoridad municipal y las organizaciones de la sociedad civil, representados por los agentes participantes del proceso de presupuesto participativo; de acuerdo al marco legal (Instructivo N° 001-2010-EF/76.01), se realiza en las fases de concertación y formalización.

En el gobierno municipal de Puno, la formalización de acuerdos, que supone la concertación (construcción de los mínimos consensos en la programación participativa de la inversión de los programas y proyectos estratégicos) entre la autoridad municipal y la sociedad civil representados por el consejo de coordinación local, los agentes participantes del PP y el comité de vigilancia, en lo esencial, tuvo un carácter complementario y abreviado, realizándose las siguientes actividades:

- El equipo técnico del PP elabora la propuesta de acta de acuerdos y compromisos.

- El alcalde y agentes participantes, formalizan los acuerdos suscribiendo el acta.
- Se designa el comité de vigilancia central, conformado por los presidentes de los comités de vigilancia zonales.
- El documento del presupuesto participativo y el acta de acuerdos y compromisos del proceso participativo son remitidos a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.
- La gerencia de planificación y presupuesto elabora el cronograma de ejecución de proyectos que es puesto a disposición del comité de vigilancia, el CCL y el concejo municipal.

En consecuencia, la formalización de acuerdos de la inversión del gobierno local de Puno, es un proceso minimizado por las autoridades y funcionarios municipales, con la pasividad, desconocimiento o desinterés de los agentes participantes del proceso de PP.

c) Audiencias públicas como modalidad de transparencia y rendición de cuentas

La audiencia pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones dentro del gobierno municipal de Puno, el cual habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella.

El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

La implementación de las audiencias públicas en los últimos años de la gestión municipal, tuvo dos modalidades: centralizada y descentralizada: Hasta el año 2009, las

audiencias públicas implementadas por la autoridad municipal de Puno, tuvieron un carácter centralizado. En tanto que, desde el año 2010 se realizó en forma descentralizada, posibilitando mayor nivel de participación de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de cada zona.

Así tenemos que en el año 2010, en términos globales se tuvo 860 participantes en la audiencia pública, cantidad que resulta relativamente superior a los participantes del año 2009. En el año 2011 el número aproximado de participantes duplica al año 2009 con la descentralización de las audiencias públicas, dado que contó con la participación de 1230 representantes de las organizaciones de la sociedad civil de las cuatro zonas de la ciudad de Puno.

En consecuencia, en el gobierno municipal de Puno la descentralización de las audiencias públicas desde el año 2010, mejoró el mecanismo de participación, incrementa el número de participantes y permite tener un acceso directo a la información y toma de decisiones en el gobierno municipal de Puno.

La rendición de cuentas que implementó la autoridad municipal de Puno en el ejercicio económico del 2011, fue a través de cuatro audiencias públicas que se realizaron en las zonas o conos (Este, Oeste, Norte y Sur) de la ciudad. En general, la programación y dinámica de desarrollo de las audiencias públicas tuvo la siguiente estructura: Bienvenida a las autoridades municipales por el presidente del comité gestión de la zona; proyección del video de las obras ejecutadas en la zona; informe de rendición de cuentas del alcalde. En general, en la exposición se hace referencia la ejecución de obras ejecutadas en la zona en el 2011, presentación de los proyectos que serán ejecutados en el ejercicio económico siguiente (2012), presentación de

los proyectos considerados estratégicos (sustentado con fotos de antes y después); informe de las obras ejecutadas por administración del comité de gestión; dos ruedas de preguntas y respuestas; despedida y agradecimiento a cargo de un directivo de barrio.

Dentro de la dinámica de las audiencias públicas es importante resaltar las intervenciones de la población, cuyos testimonios denotan situaciones de aceptación y complacencia, disconformidad o presentación de demandas y necesidades insatisfechas:

En la audiencia pública de la zona Este (19-04-2012), se tienen los siguientes testimonios:

«... quiero invocar a pensar en el tema de la delincuencia en Puno, existen muchos antros de vicios y perdición (por ejemplo en el barrio César Vallejo) y se puede corroborar con lo expresado por los otros pdtes., queremos vivir en una ciudad tranquila... no queremos estar como en Juliaca o la Victoria de Lima» (JIB, morador Barrio Porteño).

«... no se olvide de mi barrio señor alcalde, está en espera el proyecto del mirador turístico en el cerro Machallata, para el cual se ha donado ya un terreno de 6 há; pido que la planta de tratamiento se haga con la participación de las organizaciones, para que no existan pensamientos de autoritarismo» (CCCH, Pdte. Alto Bellavista).

«... en la Av. Simón Bolívar ya el año pasado se dijo para construir y no se hizo, esta vía está en condiciones críticas, ya no se puede transitar, no se puede articular con otras calles» (ECT, miembro de comité de gestión de Calle Belisario Suátes y Francisco Paredes).

En la audiencia pública de la zona Norte (17-04-2012), se tienen los siguientes testimonios:

«... agradece la realización de obras, pero existen preocupaciones dentro de la ejecución, específicamente en la gestión del comité de obras que están orientados hacia el autoritarismo» (AFCH, poblador Totorani).

«...la preocupación es la no ejecución de obras técnicas que están de acuerdo con las necesidades... no se consideran las vías troncales como del jr. Tupac Yupanqui. El comité de gestión no garantiza la calidad de la obra, actúan con prepotencia, se hace daño a los vecinos» (VY, pdte. de barrio)

En la audiencia pública de la zona Oeste (24-04-2012), se tienen los siguientes testimonios:

«... especifique sobre la obra del Jr. Ciudad de la Paz... otro problema es la salubridad, el carro de basura no está siguiendo su ruta, por lo que se está acumulando la basura, por las precipitaciones pluviales se debe priorizar la obra» (MCH, pdte. CGO Barrio Alto San Martín).

«...no se tiene un plan para el desarrollo de obras viales... ello favorecería la inversión para el desarrollo del turismo» (RA, vecino barrio Villa Paxa).

En la audiencia pública de la zona Sur (20-04-2012), se tienen los siguientes testimonios:

«...es verdad que la av. Simón Bolívar estaba en mal condición, aun así faltan las calles transversales, el centro poblado se ha convertido en el botadero de basuras, el estadio del pueblo está abandonado, requiere urgente mantenimiento e instalación de servicios» (EAM, vecino Jr. Las Retamas).

«... somos testigos de las grandes obras que ha realizado, pero algunos vecinos están

pensando en la revocatoria. En el barrio hemos recibido apoyo para la electrificación con la gestión del comité de obra, ahora tenemos energía eléctrica» (PCM, directivo cc Jichuyo Pamaya).

De los testimonios precedentes, de los actores sociales participantes en las audiencias de rendición de cuentas del ejercicio económico 2011, desarrollados en el mes de abril del año siguiente, se denota su énfasis en el reconocimiento a la autoridad municipal, conformidad con los proyectos ejecutados, observación a los comités de gestión de obras y presentación de nuevas demandas y necesidades.

El reconocimiento a la autoridad municipal, fundamentalmente se da por la realización de las audiencias descentralizadas, que posibilita no sólo mayores niveles de participación, sino principalmente porque el informe tiene un carácter más pragmático, dado que los proyectos u obras ejecutados durante el ejercicio son evidenciados por los testimonios de la población y por las ilustraciones (video y fotos) presentados en la rendición de cuentas.

La conformidad con los proyectos u obras realizadas en las diferentes zonas, se da en tanto que en la percepción de los actores sociales se señala que dichas necesidades eran muy sentidas y demandadas por la población y que incluso fueron presentados a las anteriores autoridades, sin respuesta alguna.

Las observaciones a los comités de gestión de obras, esencialmente, estuvo relacionados con las dificultades encontradas en la calidad y durabilidad de las obras, así como sobre la gestión en la ejecución de las obras, en la que se señala ciertas dosis de burocratismo y autoritarismo.

Las audiencias públicas también se configuran en espacio para la presentación de nuevas demandas de la población de las zonas de la ciudad de Puno, consistentes en infraestructura vial (asfaltado, mejoramiento o mantenimiento de pistas, veredas), infraestructura social y deportivo vecinal (campos deportivos, plataformas, salones de usos múltiples), infraestructura educativa para instituciones educativas de nivel inicial y primaria, saneamiento básico y ambiental (agua, desagüe, electrificación y áreas verdes), entre los más importantes.

IV. DISCUSIÓN

Los resultados de la investigación, en términos generales denota que pese a los importantes avances, en términos de procesos y resultados logrados en los espacios (CCL, CGO) y mecanismos de participación (PDC, PP, COVIC) en la democratización de la gestión e inversión del gobierno municipal de Puno; los efectos e impactos, son aún iniciales, limitados e incluso embrionarios; poniendo en evidencia los temores sobre la voluntad política de las autoridades locales y el interés manifiesto y dinamicidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Los límites, posibilidades, esperanzas o temores sobre las posibilidades reales de tener éxito, fracaso o cambio en la democratización de la inversión pública, indistintamente, guarda concordancia con los resultados de otros estudios.

Al respecto, Goldfrank (2006), sostiene que incluso donde los alcaldes estaban comprometidos con el PP, permanecían los problemas de extrema dependencia sobre transferencias escasas y poco fiables del gobierno central, y una sociedad civil fragmentada con poco interés en la participación institucionalizada.

Rochi y Venticinque (2010) plantean que el potencial democratizador de la participación ciudadana está vinculado a la posibilidad de introducir a través de ella una alteración en las asimetrías de la representación política.

Pastor (2005), del análisis de experiencias, considera que no se desprende un aprendizaje democrático de los actores participantes, ni se ha logrado afianzar posturas de acción política colectiva, por el contrario se observa escepticismo, inmovilismo, desconfianza y cierta inercia institucionalizada sobre formas y posibilidades de participar.

González (1999), sostiene que la noción de derecho permite operacionalizar el concepto de participación ciudadana, como proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y de la comunidad en que se desenvuelve.

CARE-MPP (2011), señalan que la importancia de los CGO radica en la trascendencia más allá de ser un espacio y mecanismos que permite la ejecución de una obra por parte de la ciudadanía organizada, convirtiéndose en un instrumento orientado a promover: la democracia y gobernabilidad local, las relaciones de poder más equitativas desde la gestión municipal, la toma de decisiones con el enfoque de corresponsabilidad.

Respecto a los límites y posibilidades del CCL en la gestión del gobierno municipal de Puno, se corrobora con los estudios realizados por Díaz (2004) que sostiene que no obstante las leyes de PP obligan a los gobiernos locales (de nivel provincial o distrital) a promover la

participación ciudadana en formulación, debate y la concertación del PDC y el proceso de PP por medio de los CCL y asambleas públicas; se denota que los espacios de concertación en los primeros años fueron poco exitosos en cuanto a la promoción de la participación, la transparencia, la planeación efectiva y la mejora en la infraestructura pública y la prestación de servicios. Los problemas que afectan negativamente al PP son diversos, desde problemas en el diseño hasta la resistencia y manipulación por parte de las autoridades, recursos insuficientes y la falta de iniciativa de la sociedad civil.

V. CONCLUSIONES

Los espacios de concertación, a través del consejo de coordinación local, los comités de gestión de obra, en su dinámica de funcionamiento y desarrollo se expresan en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y en la democratización de la gestión del gobierno municipal de Puno.

El consejo de coordinación local, en su estructura y dinámica de funcionamiento, contribuye a la democratización de la gestión del gobierno municipal y afianza el sentido de co-gestión en los representantes de las organizaciones de la sociedad civil local.

Los comités de gestión de obra que se constituyen en las diferentes zonas de la ciudad de Puno, contribuye al proceso de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil afianzando la representatividad y legitimidad de los directivos, así como la democracia interna y la actitud propositiva de la población.

Los mecanismos de participación ciudadana, a través del plan de desarrollo concertado, presupuesto participativo y el comité de vigilancia y control, en su proceso de

formulación e implementación se expresan en la democratización de la inversión pública local y la rendición de cuentas a través de las audiencias públicas.

El plan de desarrollo concertado y el proceso de presupuesto participativo, a través de la implementación democrática de su proceso metodológico, se vienen configurando en mecanismos que vienen afianzando el sentido de co-responsabilidad de las organizaciones sociales y la democratización de la inversión del gobierno municipal.

Las audiencias públicas se configuran en el principal mecanismo de rendición de cuentas que implementó la autoridad municipal de Puno; el cual en los últimos años tuvo un carácter descentralizado y posibilitó expresar el nivel de reconocimiento y legitimidad de la autoridad y gestión municipal, los límites y posibilidades de los comités de gestión de obra en la inversión pública, la actitud propositiva de los directivos de las organizaciones sociales, así como un espacio para la presentación de nuevas demandas y necesidades de la población de los diferentes zonas de la ciudad de Puno a la autoridad local.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- CARDONA, S. (2012). Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local. *Administración & desarrollo*. Caldas-Manizales, Colombia.
- CHIRINOS, L. (1998). La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los gobiernos locales. *Escuela Mayor de Gestión Municipal*. Lima, Perú.
- DIAZ, J. (2004). Los consejos de coordinación local. En *participación ciudadana*.

- Edic Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 223-238, Lima-Perú
- DFID-OXFAM - REMURPE (2003). Democracia participativa en los andes: La experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú. Lima.
- GUTIÉRREZ, R. (2004). Acceso a la información y transparencia de la gestión pública. Sus efectos en el proceso de consolidación democrática. *Revista Sociológica*, vol. 19, núm. 56.
- GONZÁLES, N. (2008). Participación ciudadana y la construcción de ciudadanía. Programa de Investigación Hacia un Nuevo Modelo Político: Fortalecimiento y Democratización de la Gestión Pública (Quinta Etapa). Financiado. CONDES-LUZ. Universidad del Zulia; Maracaibo-Venezuela.
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (1995). Participación, ciudadanía y gestión local. Edic. UNICEF, Lima.
- GOLDFRANK, B. (2006). Los procesos de «presupuesto participativo» en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Rev. de Ciencia Política*, vol 20, núm 2, pp. 3-28, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- IRIGOYEN, M. (2000). Concertación Interinstitucional: ¿Sueño imposible o realidad en construcción?. Edic. Centro Ideas-APRISABAC; Lima.
- JELIN, E. (1996). La Construcción de la ciudadanía: solidaridad, responsabilidad y derechos en «Encrucijadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales». Edic. PUCP; Lima.
- LABERIANO, R. y LUNA, D. (2004). Elementos para el ejercicio de la vigilancia. Edic. USAID - CRS; Lima.
- MELOSSI, D. (1995). El estado del control social: Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia. Siglo XXI Editores. México D.F.
- MORALES, E. et all (2006). Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)* Año 11. N° 35. Universidad del Zulia.
- MORRIS, J. (1995). Teoría social y control social. *American Journal of Sociology*. Vol 81.1 Universidad de Chicago. Publicado en Delito y Sociedad. *Revista de Ciencias Sociales*, N°6/7, (Traducción: Juan Pegoraro. revisión de Máximo Sozzo).
- NAESSENS, H. (2010). Ética pública y transparencia. Centro de investigación en ciencias sociales y humanidades - Universidad Autónoma del estado de México - Toluca México.
- PASTOR, E. (2005). La Participación Ciudadana en el Ámbito Local, Eje Transversal de Trabajo Social Comunitario. Universidad Nacional de Murcia. España.
- PERUZZOTI, E. (2007) Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina, Departamento de ciencia política y estudios internacionales, Universidad Turcuato Di Tella, Santo Domingo, República Dominicana.

SÁNCHEZ, C. y MURIEL, J. (2007).
¿Participación ciudadana en
democracia? Ed. Civilizar vol 7,
núm 12, pp 11-29, Universidad
Sergio Arboleda, Colombia.

VALVERDE, K. et all (2013). Presupuesto
público sin participación
ciudadana: La necesidad de un

cambio institucional en México
para la consolidación democrática.
Revista Mexicana de Ciencias
Políticas y Sociales. Universidad
Nacional Autónoma de México

VILLARREAL, M. (2009). Participación y
gestión pública en Nuevo León.
Revista Enfoques, Vol. VII N° 11,
Monterrey, México.