

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

TITULO DE LA TESIS

LAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN VILLA EL SALVADOR

Tesis para optar el grado de Magíster en

CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

AUTORA

MARIANA LLONA ROSA
COD. 19847049

ASESOR

ALDO PANFICHI

LIMA – PERÚ

2017



RESUMEN

El aspecto central que aborda la investigación está referido a la representación de la sociedad civil y el efecto que los mecanismos de participación tienen en la reducción de las inequidades de representación ciudadana, la construcción de espacios públicos democráticos y la consolidación de una base asociativa que permita la expresión de demandas e intereses diversos¹. El trabajo busca contribuir al debate en torno a la complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa, entendiendo a esta última como un mecanismo para fortalecer la representación y los arreglos institucionales que lo sustentan.

La investigación se centra en los presupuestos participativos, en tanto instrumento de política que busca incorporar la participación de la ciudadanía en la priorización del gasto público a nivel local. La elección de responde a las siguientes razones: en primer lugar por su carácter regular (tiene una periodicidad anual); segundo, por el despliegue que demanda en términos de planificación, recursos humanos, movilización, etc., que representan costos y tiempos para la gestión pública; tercero porque aborda un elemento crucial en la toma de decisiones: en qué se gastarán los recursos locales; y cuarto por los esfuerzos que han sido empleados en normar rigurosamente el proceso (ley, reglamento e instructivo anual) lo que garantiza su estabilidad por lo menos en términos formales, pero no necesariamente su efectividad y eficiencia.

- **Problema de investigación:** ¿De qué manera el presupuesto participativo, en tanto mecanismo institucionalizado y regular de participación ciudadana, contribuye a mejorar la representación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las políticas públicas a nivel local?
- **Hipótesis:** El presupuesto participativo, en tanto mecanismo institucionalizado de participación ciudadana, ha contribuido a burocratizar las relaciones entre el Estado y las élites locales sin mejorar la representación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre las políticas públicas a nivel local.

El presupuesto participativo en el país es de carácter obligatorio a nivel de los gobiernos sub nacionales y viene desarrollándose desde hace más de una década. De la experiencia concreta se desprenden una serie de dificultades en la fase de implementación, algunas de las cuales se derivan del mismo diseño de la política, es decir de la tendencia homogeneizante de la norma, que restringe las iniciativas locales. En otros casos las limitaciones están relacionadas a la débil representación de los agentes participantes, la fragilidad de la sociedad civil y de la resistencia de algunas autoridades a desarrollar procesos de este tipo. Se busca profundizar sobre los límites y condiciones de dichos espacios de participación para el fortalecimiento de la representación de la sociedad civil. El tema resulta de interés para los representantes y autoridades locales que buscan desarrollar gestiones democráticas participativas.

¹ Cunill, N. Representación y participación social. 1997

INDICE

Introducción	1
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	9
CAPÍTULO I	9
MARCO CONTEXTUAL: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	9
1.1. <i>Antecedentes a los procesos de participación ciudadana recientes</i>	9
1.2. <i>Relevancia de la participación ciudadana en la consolidación democrática</i>	18
1.3. <i>La reforma descentralista y la participación en la gestión local</i>	23
CAPITULO II	31
MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN	31
2.1. <i>Conceptos centrales de la investigación</i>	32
2.2. <i>Marco teórico para el análisis: esquema general</i>	57
SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS	62
CAPITULO III	62
DISEÑO METODOLÓGICO : ESTUDIO DE CASO	62
3.1. <i>Diseño de la investigación</i>	65
CAPITULO IV	76
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS: LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN VILLA EL SALVADOR	76
4.1. <i>El contexto de la experiencia del presupuesto participativo</i>	76
4.2. <i>La implementación del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador del 2000 – 2010.</i>	86
4.3. <i>Características de los actores del presupuesto participativo.</i>	119
CONCLUSIONES	136
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
APÉNDICES	149

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1:	Tipos de participación ciudadana según origen.....	27
Cuadro 2:	Teoría sobre la ciudadanía.....	39
Cuadro 3:	Conceptos sobre sociedad civil.....	42
Cuadro 4:	Conceptos sobre representación.....	49
Cuadro 5:	Modelos de participación ciudadana.....	53
Cuadro 6:	Villa El Salvador: Población total según sexo y grandes grupos.....	79
	de edad – 2007.	
Cuadro 7:	Villa El Salvador: Distribución de los recursos del presupuesto.....	97
	participativo por territorio – 2000 y 2001	
Cuadro 8:	Villa El Salvador: Ciclo de ejecución y vigilancia del.....	106
	presupuesto participativo.	
Cuadro 9:	Villa El Salvador: Monto del presupuesto participativo anual.....	113
	– Respecto al total y al FONCOMUN.	
Cuadro 10:	Villa El Salvador: Número de instancias en la comisión.....	124
	técnica mixta – 2006 al 2010.	
Cuadro 11:	Villa El Salvador: Número de agentes participantes por tipo.....	131
	de organización – 2007 al 2010.	
Cuadro 12:	Villa El Salvador: Temas de capacitación a los agentes.....	135
	participantes – 2003 – 2010.	

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Esquematación de los modelos teóricos sobre participación.....	61
	ciudadana.	
Gráfico 2:	Componentes centrales del relato de la experiencia.....	73
Gráfico 3:	La estructura narrativa del caso del presupuesto participativo.....	74
	en Villa El Salvador.	
Gráfico 4:	Villa El Salvador: Población económicamente activa por.....	80
	sexo – 2007.	
Gráfico 5:	Línea del tiempo del estudio de caso.....	91
Gráfico 6:	Fases del proceso del presupuesto participativo.....	111
Gráfico 7:	Villa El Salvador: Evolución del monto asignado al presupuesto.....	113
	participativo – 2000 al 2010.	
Gráfico 8:	Villa El Salvador: Porcentaje del presupuesto participativo.....	114
	respecto del FONCOMUN – 2000 al 2010.	
Gráfico 9:	Villa El Salvador: Monto total asignado al presupuesto.....	115
	participativo y la proporción distribuida territorialmente	
	2007 al 2010.	
Gráfico 10:	Villa El Salvador: Número de proyectos del presupuesto.....	116
	participativo financiados por año.	
Gráfico 11:	Villa El Salvador: Proyectos del presupuesto participativo.....	118
	financiados por tipo.	
Gráfico 12:	Villa El Salvador: Proyectos del presupuesto participativo.....	119
	financiados línea de acción.	
Gráfico 13:	Villa El Salvador: Número de días de apertura del libro de.....	129
	registro de agentes participantes – 2003 al 2010.	

Gráfico 14:	Villa El Salvador: Evolución del número de agentes.....	132
	participantes organizados y no organizados – 2007 al 2010.	
Gráfico 15:	Villa El Salvador: Número de agentes participantes.....	133
	organizados y no organizados según sexo – 2007 al 2010.	



Introducción

“En la historia se han dado dos modelos de ciudadanía...: el griego y el romano o si se prefiere el activo y el pasivo. La ciudadanía griega implicaba y exigía la actividad política, la colaboración en la toma de decisiones. Quien no participaba en la política era considerado un "idiota", es decir, alguien reducido simplemente a su particularidad y por tanto incapaz de comprender su condición necesariamente social y vivirla como una forma de libertad. El modelo romano de ciudadanía reconocía derechos a quienes la ostentaban, que estaba restringido a los patricios, o sea, a las clases altas. Los romanos de a pie tenían derecho a ciertas garantías jurídicas, también a pan y circo..., pero no a participar en política.

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos prefiere a ciudadanos "a la romana" que "a la griega".El ciudadano favorito de las autoridades es el idiota, o sea quien anuncia con fatuidad "yo no me meto en política" ¡Como si eso fuera posible, como si uno pudiera vivir en una sociedad política desentendido de esa actividad, como si renunciar a la política no fuese también una actividad política y por cierto de las peores, porque cede a otros sin saberlo la capacidad de tomar decisiones sobre lo que antes o después va a afectarnos!”²

Fernando Savater

Diccionario del ciudadano sin miedo a saber

La democracia moderna es representativa. Constituye un sistema político “*basado en el poder popular, donde la titularidad del poder le pertenece al pueblo y el ejercicio del poder es confiado a los representantes elegidos periódicamente por el pueblo. Esta separación entre titularidad y ejercicio del poder, base del concepto de soberanía popular, era desconocida por los antiguos y nace con un ideal representativo*”³. Para muchos autores la representatividad constituye la única forma posible en democracias de gran escala donde la complejidad de las decisiones que deben tomarse es bastante alta. Es claro que por el momento no podemos imaginarnos la democracia sin los mecanismos representativos.

Sin embargo también es cierto que la representación hoy en día está en crisis. Existe una brecha creciente entre representantes y representados, en el contexto de una sociedad más heterogénea y por tanto más difícil de representar. Existe una pronunciada desafección, distanciamiento y escepticismo de la ciudadanía respecto a la política y a la gestión de los políticos que vía arreglos particulares se alejan cada vez más del interés público⁴.

² Savater, Fernando (2007) El Diccionario del ciudadano sin miedo a saber. Editorial Ariel.

³ Sartori, Giovanni (2007) Elementos de la teoría política. Madrid. Alianza Editorial.

⁴ Grompone, Romeo (2005) Argumentos a favor de la participación y en contra de sus defensores. Lima GPC

Desde hace algunos años se ve la necesidad de explorar mecanismos que puedan permitir “democratizar” la representación. Así surge el concepto de democracia participativa que se erige como una forma de acción directa que apunta a mejorar los canales de representación de la sociedad civil en la toma de decisiones. En esta lógica, participación y representación son vistos como dos conceptos complementarios, en la medida que la representación democrática supone un contacto fluido entre representantes y representados⁵, y la participación supone una vía para acercar al ciudadano a la política, legitimando espacios de diálogo y toma de decisiones.

En América Latina se han desarrollado mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones vinculados a la gestión pública, básicamente a nivel local. Los orígenes son diversos, pero tienen como denominador común la voluntad política de canalizar las demandas ciudadanas por cauces democráticos. Uno de los elementos centrales es la demanda por una mayor transparencia de los actos en la administración pública y la rendición de cuentas respecto a las acciones adoptadas en las distintas esferas de gobierno. A la base está la concepción de que las políticas públicas no constituyen únicamente un asunto del Estado y que los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil también deben participar en su formulación.

El proceso de descentralización y reforma del Estado en el Perú que se inició en el año 2002 con la transición democrática, desarrolló una nueva normativa que incorpora la participación ciudadana en la toma de decisiones en diversos niveles de la administración pública. Son varios los niveles de participación que fueron normados: desde las iniciativas legislativas, revocatorias de mandatos y referéndums, hasta los mecanismos de participación a nivel local como la planificación concertada del desarrollo, la programación participativa del presupuesto público y la transparencia y vigilancia ciudadana. En estas tres últimas áreas se contemplaron instrumentos de política que fueron desarrollados en detalle a nivel de todo el proceso, generando una metodología y procesos “estándar” para todo el territorio, a pesar de la enorme heterogeneidad existente.

Transcurrida una década de la implementación de los instrumentos participativos, aún no es clara cual ha sido su contribución en el avance en términos de la eficacia y eficiencia de la

⁵ Peruzzotti, Enrique (2008) La democracia representativa como política mediada. Buenos Aires. Universidad Torcuato Di Tella

gestión pública, en el fortalecimiento de la sociedad civil y sus formas asociativas, y en la consolidación de la democracia a nivel local. Menos aún existen indicadores que permitan apreciar la incidencia de estos mecanismos en cambios relacionados a la correlación de poder y la representatividad en los espacios locales de toma de decisión política. Esto nos lleva a preguntarnos si realmente éstos procesos abonan en la profundización de la democracia y cuales son los límites que existen en su aplicación.

Es cierto que *“incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones en la gestión pública a nivel local y regional y convertirla en una política de Estado ha significado vencer muchas resistencias aún persistentes en los actores políticos”*⁶. Estos perciben que se les va reduciendo el margen de poder producto de la apertura de espacios de toma de decisiones concertada, en un contexto donde la política local se ha caracterizado por un manejo casi patrimonialista.

En el debate están aún las tensiones presentes en los procesos participativos que no necesariamente han sido resueltas. Así por ejemplo tenemos la tensión entre la dimensión participativa y representativa de la democracia, la que se produce entre la participación y la gobernabilidad y eficacia, la tensión entre la toma de decisiones que exige un cierto grado de especialización ante un esquema donde “todos deben participar” y finalmente la tensión existente entre la dimensión normativa y formal de la democracia y las demandas concretas de la población que se mueve por intereses concretos. El mayor o menor éxito de los procesos locales de participación estará relacionado con el nivel de manejo de dichas tensiones en los diferentes contextos locales que a su vez tienen particularidades específicas.

El tema central de la investigación está referido a la representación de la sociedad civil y el efecto que los mecanismos de participación tienen en la reducción de las inequidades de representación ciudadana, la construcción de espacios públicos democráticos desde el Estado y la consolidación de una base asociativa que permita la expresión de demandas e intereses diversos. Se entiende que dichos mecanismos no actúan solos en el espacio local y que existen varios elementos de contexto que aportan o limitan a su vez el desarrollo de procesos democráticos que deben ser tomados en cuenta en el análisis. Entre los factores de

⁶ Llona M. y Soria L (2004). Presupuesto Participativo: Alcances y Límites de una Política Pública. Lima. I Conferencia Relac.

contexto institucional más relevantes tenemos la crisis del sistema de partidos⁷, un proceso fragmentado de reforma del Estado, una reforma descentralista inconclusa, y realidades locales con una marcada desigualdad. A esto se le suma una sociedad que no funciona como un conjunto homogéneo y donde más bien prima la fragmentación de demandas y la heterogeneidad de mecanismos de interlocución con el Estado.

La tesis busca contribuir al debate en torno a la complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa, entendiendo a esta última como un mecanismo que debería fortalecer la representación y los arreglos institucionales que lo sustentan. Se analiza la **relación existente entre los mecanismos de participación ciudadana y las formas de representación social**, estableciendo la influencia que dichos mecanismos han tenido en la mejora de la representación o en la profundización de las brechas existentes. Así se espera poder aportar en la definición de los tipos de representación que se refuerzan con los mecanismos de participación ciudadana vigentes.

La pregunta central que la investigación se plantea responder es **¿de qué manera el presupuesto participativo, en tanto mecanismo institucionalizado y regular de participación ciudadana, contribuye a mejorar la representación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre las políticas públicas a nivel local?**. La hipótesis que se busca comprobar plantea que el presupuesto participativo, en tanto mecanismo institucionalizado de participación ciudadana, ha contribuido a burocratizar las relaciones entre el Estado y las élites locales sin mejorar la representación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre las políticas públicas a nivel local.

El mayor enraizamiento de los procesos participativos se ha dado a escala local. Entre las apuestas se consideró que la participación debería permitir el acceso de la población organizada a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos como parte de un proceso doble de apertura democrática por un lado y de gobernabilidad por el otro. Sin embargo la experiencia nos muestra que una mayor participación en lo local no necesariamente garantiza la profundización de los derechos ciudadanos a escalas mayores, ni garantiza la gobernabilidad. Las protestas sociales de quienes reclaman justamente sus derechos con un

⁷ Algunos autores incluso afirman que nunca llegó a cuajar un sistema de partidos en el país (Julio Cotler). Otros afirman que si ha existido un sistema de partidos, débil, que entró en crisis y terminó colapsando en la primera mitad de los 90 luego del autogolpe del gobierno autoritario de Fujimori que terminó por desestructurar a los partidos y acabó con la institucionalidad en el país.

gobierno poco dialogante y que desnaturaliza la protesta, es una muestra muy evidente de los problemas de exclusión y falta de representación.

Para el análisis se tomarán como base los conceptos de representación y participación desde los siguientes enfoques:

La representación social es entendida como el acto por medio del cual el representante actúa en nombre del representado en función de los intereses de éste. *“Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos institucionalizados. En su sentido político está ligada a reducir las desigualdades en la representación social, a mejorar la deliberación pública y consolidar la base asociativa de la sociedad civil”*⁸. En su sentido social está vinculado a la idea de semejanza en virtud de la cual existe cierta identidad entre el representado y los representantes. La representación así entendida está construida en base a conceptos universales de ciudadanía, sociedad civil y democracia, y alude a la igualdad política en torno a derechos fundamentales y universales de los ciudadanos.

La participación ciudadana la entendemos en este contexto como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta es promovida a través de mecanismos de participación, la mayoría de ellos normados, lo que buscan es que las demandas de la sociedad civil sean incorporadas en la agenda política y así contribuir al fortalecimiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Estos mecanismos que permiten la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública serán vistos tanto como un proceso, es decir como *“un conjunto de interacciones entre actores políticos, sociales y económicos en la definición de objetivos y acciones para el desarrollo local; y como instrumentos de gestión, es decir como el marco institucional que facilita la concertación para la toma de decisiones”*⁹.

Para el análisis, me centraré en el mecanismo del presupuesto participativo, en tanto instrumento de política que busca incorporar la participación de la ciudadanía en la priorización del gasto público a nivel local. Para el análisis de este proceso la presente tesis

⁸ Cunill, Nuria (1997). Representación y participación social. Caracas. CLAD.

⁹ Llona M, Soria L y Zolezzi M (2002): Gestión Democrática para el desarrollo local.

Sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El Salvador. Lima. Alop.

se basa en una sistematización de la experiencia que realicé con dos co – autores, con quienes participamos desde el origen de la misma. A raíz de ello se escribieron varios artículos y el informe de la sistematización que sirven de base para el recuento del caso seleccionado y los principales conceptos que se utilizarán en la investigación.

La elección e la experiencia del presupuesto participativo responde a los siguientes criterios: en primer lugar, porque constituye una experiencia que busca establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil local; segundo, por su carácter regular (periodicidad anual) que permite analizar una práctica sostenida en el tiempo; tercero, por el despliegue que demanda en términos de planificación, recursos humanos, movilización, etc., que representan costos y tiempos para la gestión pública; cuarto, porque aborda un elemento crucial en la toma de decisiones: en qué se gastarán los recursos locales; y quinto, por los esfuerzos que han sido empleados en normar rigurosamente el proceso (ley, reglamento e instructivo anual) lo que garantiza su estabilidad por lo menos en términos formales, pero no necesariamente su efectividad y eficiencia.

Se ha optado por un estudio de caso que permita analizar el efecto que tiene el presupuesto participativo en la configuración de un tipo de representación social específico, es decir si responde a una representación de carácter político que apunta a fortalecer la sociedad civil local, o por el contrario a una representación funcional que tiende a burocratizar las relaciones entre el Estado y las élites locales. Para ello se tomarán en cuenta los elementos del contexto que sumados a aquellos vinculados a los mecanismos de participación ciudadana confluyeron para configurar un tipo determinado de representación.

Se ha elegido un distrito popular con fuerte tradición organizativa: Villa El Salvador. Se trata de un distrito que surge como *“resultado de una reubicación de pobladores realizada por el Gobierno militar de Velasco, en terrenos que se habilitaron para albergar a las familias invasoras que necesitaban vivienda. Como parte de la política estatal de entonces, se planificó desde el inicio la ocupación del espacio en función a un diseño integral y inspirado en una propuesta autogestionaria. El diseño territorial constituyó la base para la organización social en función a un esquema representativo que tenía como unidad mínima la manzana, luego el grupo residencial y finalmente todo el barrio”*¹⁰.

¹⁰ Llona M, Soria I y Zolezzi M (2002). *Ibíd*

Sin embargo, en las últimas dos décadas las organizaciones sociales fueron perdiendo representatividad y niveles de articulación. Influyeron por un lado *“los años de violencia política vivida en el país, el clientelismo de la década fujimorista, la poca permeabilidad de las organizaciones a la rotación de los cargos y el que las necesidades básicas estuvieran medianamente satisfechas”*¹¹. Por otro lado, a medida que los barrios se fueron desarrollando, se multiplicaron las necesidades e intereses de sus habitantes. En sus inicios la organización social era capaz de integrar las demandas de la población en torno a necesidades básicas insatisfechas. En la actualidad los intereses de diferentes sectores sociales, mucho más fragmentados, no logran tener eco en las organizaciones existentes. Es decir, el tejido social se ha hecho más denso y la representación social no ha sabido adecuarse a esa densidad.

En este contexto hace una década atrás se ensayan en el distrito una serie de mecanismos de participación ciudadana, previos a la apertura democrática y el inicio de un nuevo proceso de reforma descentralista. En el camino debieron adaptarse a la nueva normativa que se aprobó desde el Estado, estableciendo reglas de juego más rígidas a las existentes.

El período de la investigación abarca desde el 2000, año en que se implementa la primera iniciativa del presupuesto participativo en Villa El Salvador, hasta el 2010, antes del último cambio de gestión municipal.

El documento está dividido en cuatro capítulos. En el primero, se presenta el **estado de la cuestión** sobre el presupuesto participativo y la representación social tomando las tesis centrales de algunos autores que más han trabajado el tema en el país. Se hace énfasis en los estudios referidos a la reforma descentralista y los instrumentos de política que lograron institucionalizar la participación ciudadana.

El segundo capítulo está referido al **marco teórico de la investigación**: se revisan los principales enfoques en torno a la democracia representativa y participativa, la ciudadanía y la sociedad civil, la representación social y finalmente la participación ciudadana definiendo los principales conceptos que son utilizados en el análisis aplicados al estudio de caso.

¹¹ Llona M y Soria L. (2004) *Ibíd*

En el tercer capítulo se desarrolla el **estudio de caso** de la experiencia del presupuesto participativo en Villa El Salvador. Se presenta primero el diseño de la investigación, la metodología utilizada y las variables centrales para el análisis. Luego se desarrolla el caso partiendo del contexto para luego abordar las tres etapas en las que se ha dividido la experiencia para efectos de la investigación.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las principales **conclusiones** referidas tanto a los elementos específicos que se desprenden del estudio de caso, como aquellos elementos generales que aportan a dar respuesta a la pregunta de investigación formulada en torno al vínculo entre representación social y la participación ciudadana.



PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I MARCO CONTEXTUAL: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

1.1. Antecedentes a los procesos de participación ciudadana recientes

La producción teórica sobre el tema de participación ya tiene una década de desarrollo, a través de la cual se han ido redefiniendo sus contenidos en función a las tendencias predominantes en el contexto político, económico y social. Sin embargo, el boom de los trabajos sobre el tema de participación ciudadana en el Perú surge a partir del 2005 con un balance de lo avanzado desde diferentes ejes de análisis.

La conceptualización de participación ciudadana ha estado impregnada de diferentes visiones, que *grosso modo* podemos dividir en dos: una visión instrumental de la participación, vista como un asunto de gobernabilidad, que se rige bajo un principio de colaboración funcional y que privilegia la representación sectorial, y las que miran la participación como un asunto de democracia y de igualdad política, privilegiando la representación territorial y la deliberación en el espacio público.

Para el estado de la cuestión he tomado como punto de partida algunos autores que hacen una revisión de la historia reciente del concepto de participación y como éste ha ido cambiando en el tiempo. Esta misma revisión se aborda luego para el caso peruano tomando a algunos autores que desde mi punto de vista han logrado un mayor análisis conceptual sobre el tema. En segundo momento se recogen los trabajos que ha explorado la relación entre la participación ciudadana y los procesos de consolidación democrática vinculando la democracia participativa con la representativa. Finalmente se aborda la producción académica vinculada a la participación y la reforma descentralista, dada la importancia que en nuestro país ha tenido la descentralización en el proceso de institucionalización de la participación. Son pocos los estudios que tengan como eje de análisis la relación entre la participación y la representación, y por lo general la participación ciudadana ha tendido a verse en oposición a lo como alternativa a los mecanismos de representación.

En la década de los sesenta y setenta se aludía a la participación comunitaria desde una perspectiva más política. Esta era vista como una de las formas de autogestión de la población, y se hacía referencia a la participación popular como mecanismo de apertura hacia espacios de mayor influencia de los pobres en la toma de decisiones sobre aspectos que afectan sus vidas.

En los ochenta la participación da un giro hacia el desarrollo de proyectos, en el marco de un impulso de los organismos internacionales, donde los pobres son vistos como aquellos “beneficiarios” que participan en la puesta en marcha de programas de diferente índole en base a un enfoque orientado hacia la demanda. En esta década, marcada por el retorno a la democracia en varios países de América Latina, se van sentando las bases de iniciativas locales de participación ciudadana que luego sirvieron de modelo para la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana tal como los conocemos hoy en día.

Según Andrea Cornwall, en los noventa se retoma la noción de participación ciudadana, pero haciendo énfasis en el aspecto instrumental de la misma al servicio de una mayor eficiencia en las políticas sociales y hacia una buena gobernanza local¹². En esta trayectoria, terminan conviviendo enfoques que vinculan a la participación con principios de igualdad política y democracia con otros que la vinculan a aspectos referidos a su utilidad funcional vinculados a garantizar la gobernabilidad.

Repararé dicha trayectoria haciendo una breve revisión de las tendencias sobre participación y representación de la sociedad civil desde los años ochenta en América Latina, en la medida que es en este marco que van perfilándose las vertientes participativas en el Perú, con características propias pero que no escapan a ciertas corrientes globales.

La representación de intereses de sectores específicos nucleados en torno a aspectos como el trabajo y el capital empiezan a perder fuerza a fines de los años setenta, coincidiendo con el declive de los partidos políticos como espacio de mediación por excelencia. Como afirma Nuria Cunill en su recorrido sobre la oferta institucional para la participación ciudadana en América Latina¹³, es en los ochenta cuando se inaugura la apelación de la participación

¹² Cornwall, Andrea (2000) Beneficiary, Consumer, Citizen. Stockholm Sida Studies.

¹³ Cunill, Nuria (1997) Representación y participación social. Caracas. CLAD.

ciudadana como mecanismo para la profundización de la democracia, en el marco de las transiciones democráticas y los procesos de descentralización en curso en la región. Existen diversas experiencias en este sentido que contribuyeron, o sirvieron de inspiración para la posterior institucionalización por parte del Estado de instrumentos participativos con diferente grado de efectividad¹⁴.

La misma autora menciona que la apertura a la participación ciudadana coincide también con el inicio de la reforma neoliberal en varios de los países de la región y la implantación de una economía abierta donde el papel del Estado se reduce al mínimo. Los procesos de privatización y desregulación (a los que luego les agregan la reducción del aparato del Estado) han ido de la mano con procesos de descentralización, en los que se impulsan reformas normativas especialmente a nivel regional y municipal¹⁵. En este escenario, la participación ciudadana surge – por lo menos en la teoría - como una apuesta por enfrentar la alta exclusión social y política que no es resuelta por los mecanismos tradicionales de representación, redefiniendo el papel del Estado a favor de la incorporación de la sociedad civil en las decisiones. Supone por tanto una relación entre el Estado y la sociedad civil donde se van tejiendo nuevas formas de representación social.

La principal característica de la institucionalización de las diferentes modalidades de participación en la década de los ochenta tienen que ver con la pérdida de autonomía política de la sociedad civil, la que se refleja en la incorporación de la misma en los espacios de representación ya construidos, generalmente desde “arriba”. Esto hace que la participación refuerce su carácter más funcional, en vez de incrementar sus espacios de influencia. Los rasgos principales de la participación en esta década son: i) la construcción de los espacios y sujetos desde el Estado, y ii) la multiplicación de espacios de participación y de actores en función a una amplia gama de intereses.

La década de los noventa se caracteriza por dos tendencias. Por un lado la puesta en marcha de una serie de reformas que enfatizan los mecanismos de democracia directa (como el referéndum, la revocatoria e iniciativas legislativas), y por otro lado la transferencia de los servicios sociales desde el gobierno central hacia los gobiernos descentralizados,

¹⁴ En el caso peruano están las experiencias de Ilo en Moquegua, Limatambo en Cusco y Villa El Salvador en Lima.

¹⁵ Cunill, Nuria (1997) Ibid

incorporando a la comunidad organizada en su gestión.¹⁶ Todo esto bajo una mirada de mayor eficacia y eficiencia en la provisión privada de los servicios públicos y en la adopción de un discurso y práctica de la nueva gerencia pública orientada al ciudadano en su calidad de “cliente”. Esto influye indudablemente en los modelos de participación ciudadana, donde el perfil tecnocrático va ganando terreno.

En varios países de América Latina se hicieron reformas constitucionales que contemplaron la incorporación de mecanismos de democracia directa, entendidos éstos últimos como derechos políticos. Más recientemente se complementaron con una legislación que institucionaliza la participación ciudadana en la gestión local, en el marco de la descentralización.

Vinculado a este tema, autores como Evangelina Dagnino, Alberto Olvera, y Aldo Panfichi, plantean la tesis de que es posible reconocer distintos proyectos políticos de democracia en América Latina. Estos proyectos confieren significados distintos a los mismos aspectos que estructuran y le dan coherencia a la democracia, como son la relación entre el Estado y la sociedad civil, la participación ciudadana y la ciudadanía. *“Se estaría generando entonces una “disputa” entre estos diferentes proyectos por el significado hegemónico de los aspectos que le dan significado a la democracia. En términos generales se plantean tres grandes proyectos en disputa: el autoritario, el democrático participativo y el neoliberal. Estos proyectos se dividen entre quienes ven la participación ciudadana como un fin, es decir en términos de una búsqueda de igualdad política y como una condición para la democratización del país, y quienes la entienden como un medio para lograr eficacia en la gestión pública y gobernabilidad”*¹⁷.

El proyecto autoritario si bien ya no goza de una aceptación amplia, para algunos autores se encontraría en estado de “latencia” en la medida que puede desarrollarse en gobiernos elegidos democráticamente básicamente por dos factores: i) la baja satisfacción existente en América Latina por la democracia dado que no resuelve sus necesidades económicas, y ii) la existencia de una cultura autoritaria que legitima las diferencias sociales y las

¹⁶ Cunill, Nuria (1997) Ibid.

¹⁷ Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) Disputa por la construcción democrática en América Latina. FCE

jerarquías¹⁸. Bajo el manto de este proyecto se tiende a cooptar la participación ciudadana en una relación básicamente clientelista.

Un reciente estudio elaborado por Julio Carrión y Patricia Zárate, nos muestra de manera comparativa la satisfacción respecto a la manera como funciona la democracia en varios países de América. El Perú está en uno de los últimos puestos: menos de la mitad de los peruanos está satisfecho con la forma como la democracia funciona. *“Entre los factores que afectan los niveles de satisfacción con la manera como la democracia funciona en el país, el efecto de la corrupción es claro. El mismo estudio encuentra que el 55% de los peruanos estarían dispuestos a manifestar su apoyo a un golpe de Estado si éste está destinado a enfrentar una situación de alta corrupción”*¹⁹.

Aldo Panfichi plantea que el proyecto de democracia participativa surge como respuesta a los límites de la democracia representativa y ante las demandas de justicia social e inclusión política²⁰. Este proyecto tiene como elemento central el de profundizar la democracia, rompiendo con los canales de representación marcadamente elitistas y abriendo el escenario a la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. *“La participación se concibe como compartir el poder del Estado sobre los asuntos de interés público”*²¹. En América Latina la democracia participativa ha tenido su expresión en los diferentes mecanismos que abren un espacio de deliberación a la sociedad civil para la planificación o la definición de las prioridades del gasto público. En algunos casos estas prácticas han estado articuladas a proyectos políticos (como es el caso de Brasil con el Partido de los Trabajadores que impulsa el presupuesto participativo), en otros casos no y ha constituido más bien un proceso donde se busca mejorar la gobernabilidad y la eficiencia de la gestión pública. En este caso, como afirma Romeo Grompone, el tema de la representación y la representatividad ni siquiera está considerado en el diseño del instrumento de participación ciudadana²². Un ejemplo claro de ello es el presupuesto participativo, donde se reduce a la categoría de “agente participante” las reglas de juego para la participación democrática.

¹⁸ Dagnino, Olvera y Panfichi (2006). *Ibíd.*

¹⁹ Carrión Julio, Zárate Patricia (2010) *Cultura política de la democracia en el Perú*. Lima. IEP.

²⁰ Panfichi, Aldo (2007) *Ibíd.*

²¹ Dagnino, Olvera y Panfichi (2006). *Ibíd.*

²² Grompone, Romeo (2005) *Discutiendo la participación ciudadana en el presupuesto público*. Lima. GPC.

El proyecto democrático participativo se inicia con un intento de disputa por el significado de ciertas prácticas políticas reservadas a las élites, y por una apuesta en la incorporación de nuevos actores (comúnmente excluidos) o de nuevos temas en la política. Lo que Boaventura de Souza denomina “*la teoría contra hegemónica de la democracia*”²³, en la que las experiencias de democracia participativa cuestionan una forma de hacer política desde arriba e incorporan la posibilidad de innovación entendida ésta como la participación ampliada de actores sociales en la toma de decisiones. Ello implica no sólo un cambio en las formas de relacionarse con el Estado por parte de la sociedad civil apuntando a desarrollar “*relaciones de suma positiva con el Estado*”²⁴, sino también incorpora cambios al interior de la administración pública, la que debe innovar en las formas de gestión interna a fin de incorporar el componente participativo. En ambas esferas se generan procesos de aprendizaje que debieran contribuir a generar puentes para incidir en las políticas públicas.

En el proyecto neoliberal la participación es vista de manera instrumental vinculada a las necesidades de conducir un ajuste estructural y reducir el aparato del Estado privatizando varias de las funciones públicas. El modelo requiere de la transferencia de las responsabilidades referidas a las políticas sociales hacia la sociedad civil y el sector privado. Así las agencias gubernamentales se transforman en “proveedores de servicios” y a los ciudadanos en “clientes o usuarios” con necesidades que hay que atender. La participación ciudadana desempeña un rol en este esquema: “*proporcionar información calificada sobre las demandas sociales y disponer de organizaciones que puedan asumir con eficiencia la ejecución de las políticas sociales orientadas a dichas demandas. La participación se centra en la gestión e implementación de las políticas, pero no tiene incidencia alguna en la definición de las mismas, la que continúa bajo el poder del Estado*”²⁵.

Así como incorpora la noción de participación y hasta la institucionaliza, el proyecto neoliberal también incluye el concepto de ciudadanía y sociedad civil, pero la remite al ámbito del mercado, destacando un énfasis individual de los actores en tanto consumidores y productores por un lado, o focalizándolos en tanto sectores vulnerables que deben ser atendidos, despojándolos así de su carácter político.

²³ De Souza, Boaventura (2004) Democratizar la democracia. México FCE

²⁴ Cunill, Nuria (2006) Espacios públicos no Estatales. México.

²⁵ Panfichi, Aldo (2007) Ibíd

Es importante destacar que los diferentes proyectos políticos descritos a pesar de tener trayectorias divergentes, se basan en los mismos conceptos: evocan la necesidad de la participación de la sociedad civil y de la construcción de una ciudadanía activa. Ello es posible dada la brecha existente en la relación entre la sociedad civil y el Estado.

*“El reconocimiento de la existencia de esos proyectos, la identificación más precisa de sus contenidos y formas de implementación nos parece central, particularmente en la situación de “confluencia perversa” que hoy caracterizaría la disputa política dentro de la aparente consolidación democrática en gran parte del continente. Esta confluencia designaría, de un lado, el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el período de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y de otro, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías, a partir del final de la década de los 80. La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común”*²⁶.

Dependiendo del proyecto político que esté a la base de las formas de participación ciudadana, dependerá el resultado en términos de la mejora de la representación social y la representatividad. Puede girar en torno a una propuesta política que busque replantear la relación entre la sociedad civil y el Estado en el marco de una mayor democratización o reducirse a una metodología que busca regular los procesos despolitizándolos y dejando poco o ningún margen para la canalización de los conflictos. Por otro lado, quienes apuntan a fortalecer la participación buscan utilizar todos los espacios posibles que les permita ampliar la presencia frente al Estado. En esta lógica se corre el riesgo que la participación termine siendo funcional a distintos discursos y objetivos políticos.

En el caso peruano es posible identificar estos proyectos que se superponen, entran en conflicto y coexisten a lo largo de varios gobiernos. En los años ochenta, con el retorno a la democracia, se termina de desmontar toda la maquinaria del gobierno militar y los espacios de participación promovidos desde la época de Velasco. Con la elección democrática de los gobiernos municipales se desarrollan una serie de iniciativas, muchas de ellas provenientes de gobiernos de Izquierda Unida que habían ganado en algunos gobiernos locales. Incorporar a la comunidad en la toma de decisiones era algo que formaba parte de la agenda

²⁶ Dagnino, Olvera y Panfichi (2006:6) Disputa por la construcción democrática en América Latina. FCE

política de estos sectores. Como afirma María Isabel Remy, la Izquierda aportó un elemento innovador a la gestión pública local: su relación directa con las organizaciones sociales de base. Esta relación, a diferencia de lo que ocurría en décadas anteriores, se basaba en una propuesta política, en un modelo de desarrollo a nivel local, y no en la instrumentalización de la participación como “mano de obra” comunal²⁷.

Estas experiencias previas se mantuvieron durante la década de los noventa en los gobiernos locales de oposición a la política de Fujimori, que pusieron en marcha mesas de concertación a nivel de algunos departamentos, provincias y distritos que permitían una construcción colectiva de las políticas locales. Las experiencias se caracterizaron por tener algunos rasgos comunes: se desarrollaron a nivel local pero con poca o ninguna articulación con procesos nacionales de desarrollo; no se vincularon entre ellas ni existió un movimiento o partido político que las nucleara como propuesta; en todos los casos existió una voluntad política expresa por parte del Alcalde en la gestión y la existencia de agentes externos que contribuyeron con recursos humanos y financieros apoyando las propuestas participativas. Lamentablemente, los partidos de Izquierda no lograron capitalizar dichas experiencias y convertirlas en una propuesta política como sí ocurrió en Brasil con el Partido de los Trabajadores por ejemplo.

Haciendo un recorrido sobre la historia de la participación, la autora también menciona que durante el gobierno de Fujimori se institucionaliza la participación ciudadana a través de una serie de mecanismos legales, así como a partir de la incorporación de la población en la ejecución de las políticas sociales (como por ejemplo los núcleos ejecutores de FONCODES). La Constitución de 1993 amplió los derechos de participación directa incorporando la iniciativa legislativa, el referéndum y la revocatoria de mandato de las autoridades locales. *“Se promulgó por primera vez en el Perú una Ley de derechos de participación y control ciudadanos que norma los mecanismos antes mencionados, pero que han sido muy poco utilizados en la práctica por su nivel de complejidad”*²⁸.

La participación durante el gobierno de Fujimori, se dio un tipo de participación ciudadana de carácter más funcional a las políticas de reforma y ajuste estructural, integrando a las personas en situación de pobreza en la ejecución de políticas sociales bajo una lógica más

²⁷ Remy, María Isabel (2005) Los múltiples campos de la participación ciudadana. Lima, IEP.

²⁸ Remy, María Isabel (2005) *Ibíd*

bien instrumental. Esto ha ido de la mano con un discurso que desacredita a los partidos políticos denominados “tradicionales” ante la crisis del sistema de partidos y de representación, lo que en el tiempo ha ido de la mano con la aparición de movimientos independientes creados en el contexto de las elecciones. Las organizaciones sociales empiezan a ser cooptadas por un aparato clientelista que utilizó a los sectores populares a cambio de prebendas políticas. Aldo Panfichi menciona que la participación en ésta década es producto de la confluencia de un proyecto autoritario y un proyecto neoliberal, donde el tipo de participación promovida debía ser compatible con las políticas económicas de ajuste estructural, la privatización del Estado y la despolitización de las demandas sociales²⁹.

Finalmente, el gobierno de transición democrática en el año 2000 mantiene el montaje participativo del gobierno anterior, y lo amplía en el marco de un proceso de reforma descentralista que, como veremos más adelante, incorpora la participación a nivel de los gobiernos sub – nacionales institucionalizando varios mecanismos para hacerla efectiva a nivel de la planificación, la priorización del gasto público y la vigilancia ciudadana.

María Isabel Remy plantea que a diferencia de la transición de los años ochenta que tuvo como protagonistas a los partidos políticos en el Estado y en la sociedad que pactaron las condiciones de la transición democrática, el proceso de transición a inicios del 2000 fue sin partidos, y el gobierno que resulta de él no es el gobierno de un partido, movimiento o alianza multipartidaria sino un gobierno de “personalidades” que con una posición altamente crítica al gobierno anterior, levanta la bandera participacionista como modelo de gobierno democrático³⁰.

Esta “confluencia perversa” entre el proyecto de democracia participativa y el proyecto neoliberal puede observarse con nitidez en el caso peruano. El manejo del discurso participativo en los noventa logra descontextualizar a la participación ciudadana del sustrato político inicial, convirtiéndola en la “metodología” para la planificación o la priorización de los recursos, confinándola además a la esfera local. Esto se suma a la voluntad de copar algunos espacios existentes y abrir nuevos por parte de la sociedad civil a fin de promover la transición democráticas (así tenemos más concertación, consulta, foros, etc). Se terminan trastocando muchos aspectos ligados a la participación.

²⁹ Panfichi, Aldo (2007) *Ibíd.*

³⁰ Remy, María Isabel (2005) *Ibíd.*

*“La original propuesta política izquierdista de apertura a las organizaciones populares, deviene cada vez más, una metodología de planificación concertada, técnica, apolítica, a la que es convocada una amplia ‘sociedad civil’, indefinida, que ya no requiere ser representativa, sino tener ‘capacidad de propuesta’ (... .) Ambas vertientes, la asociada al ajuste estructural como medio de privatización y realmente como base de clientes, y la asociada a la oposición a lo anterior, pero despolitizada, convertida en metodología, terminan reuniéndose en el contexto de un gobierno de transición, en un solo discurso y diversas realizaciones”.*³¹

Esta visión se acerca más al modo de entender la institucionalización de la participación desde el Estado, donde la delimitación de los sujetos que participan se da “desde arriba”, respondiendo a intereses particulares y fragmentados de la sociedad. El Estado no se relaciona con una sociedad civil homogénea, basada en la igualdad de derechos, sino más bien con lo que Partha Chatterjee concibe como “sociedad política”, es decir con grupos fragmentados, con demandas específicas y que son interpelados también de manera fragmentada³². Su afirmación acerca del fracaso del modelo de la sociedad civil occidental que tiende a homogenizar a la población en sociedades como las nuestras donde los códigos se basan en la tradición y en la diferencia es discutible. Sin embargo resulta interesante su análisis en la lógica de varios planos que se superponen, donde para algunas situaciones la sociedad funciona bajo el concepto de una sociedad civil que engloba una serie de derechos universales, pero en otros casos – vinculados muchas veces a las formas de articulación de la sociedad con el Estado – la población mantiene una serie de estrategias fragmentadas de demandas y reivindicación de derechos.

1.2. Relevancia de la participación ciudadana en la consolidación democrática

Varios informes sobre la situación de la democracia en la región de América Latina muestran la aparente tensión que habría entre el desarrollo económico y la construcción de una democracia sólida en nuestros países. *“Los ciudadanos valoran el desarrollo por encima de la democracia e incluso estarían dispuestos a restar su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos. Existe a nivel de la ciudadanía una gran desconfianza en las instituciones democráticas y en los políticos particularmente. Existe la convicción que el gobierno representa los intereses económicos y*

³¹ Remy, María Isabel (2005: 31) Los múltiples campos de la participación ciudadana. Lima, IEP.

³² Chatterjee, Partha (2007) La nación en tiempo heterogéneo. IEP. Lima

que se gobierna para los más ricos. En el informe del PNUD sobre democracia se plantea que el punto de partida para fortalecer la democracia pasa por revalorar el contenido y la relevancia de la política”³³. En el Informe se argumenta que las soluciones a los desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro de las instituciones democráticas, y plantea que debiera recuperarse un papel que tiene la política para ordenar las demandas de la ciudadanía. “La reducción sostenible de la pobreza requiere de un crecimiento equitativo, pero también requiere que los sectores excluidos mejoren su posicionamiento político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos de desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad “³⁴.

En esta línea Abal Medina plantea la necesidad de acercar nuevamente la política a la sociedad, a través de una doble vía que apunte a fortalecer la legitimidad política: adecuando por un lado las instituciones de la democracia representativa al contexto actual, pero añadiéndole por el otro lado, instrumentos participativos que permitan abrir ámbitos de la política a los ciudadanos, promoviendo una participación ciudadana activa³⁵.

“Los llamados instrumentos de la democracia participativa han existido en el constitucionalismo occidental desde hace al menos medio siglo. Entendidos como un mecanismo para lograr una participación más activa de los ciudadanos en la cosa pública, estos mecanismos (...) han estado siempre en tensión con los instrumentos representativos, los partidos políticos especialmente. En la actualidad, sin embargo, pueden llegar a ser la única herramienta capaz de volver otorgarle legitimidad al ordenamiento democrático.”³⁶

Los procesos de participación ciudadana y los instrumentos participativos como los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos “nos brindan elementos para la búsqueda de formas alternativas de representación social y política, para recrear mecanismos de vigilancia ciudadana que constituyan una forma efectiva de monitorear y

³³ La democracia en América latina (2004) Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD

³⁴ La democracia en América latina (2004) Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD

³⁵ Abal Medina, Juan (2004) Muerte y resurrección de la representación política.

³⁶ Abal Medina(2004: 39) Ibíd

*evaluar los procesos, y para recuperar la confianza mutua entre el Estado y la sociedad civil abogando por la transparencia en las relaciones y en los actos de gobierno”*³⁷.

La nueva tendencia iniciada a fines de los años noventa que busca incorporar la participación ciudadana de manera institucionalizada en la gestión pública responde a los déficits de la democracia representativa y a la desconfianza generalizada de los ciudadanos en la actuación de sus representantes. Es por ello que el objetivo central de los mecanismos establecidos es el de *“fortalecer las relaciones Estado – Sociedad civil”*³⁸. La hipótesis de partida son las supuestas ventajas que tiene incluir la participación en la gestión pública. Como afirma Romeo Grompone, la participación resuelve problemas de gobernabilidad en la medida que ayuda a generar resultados reduciendo sus costos, facilita el flujo de información y canaliza de manera ordenada las demandas de la ciudadanía. En segundo lugar, la participación también contribuye a la inclusión social y política de aquellos sectores que comúnmente no tienen acceso a los canales de toma de decisiones³⁹. En este sentido es que se plantea que se avanza en la construcción de lazos entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Cada objetivo responde a discursos distintos. El primero apunta más al modelo neoliberal y el segundo más a un modelo participativo.

Sin embargo, no se trata de una tarea fácil, y en el camino nos encontramos que la participación tiene muchos los límites para alcanzar las ventajas planteadas. Desde la lógica de inclusión política, Nuria Cunill afirma que uno de los elementos centrales a tomar en cuenta es que este proceso de *“rearticulación de las relaciones Estado – Sociedad civil”* producto de la falta de legitimidad del Estado, supone la ampliación de una esfera pública donde la sociedad civil participe de manera autónoma. Esta participación implica superar las asimetrías de representación social y política y ello sólo es posible si existe un tejido asociativo fuerte. El contexto con el que nos encontramos es que la desigualdad en la representación política está ligada a la desigualdad socio económica. La participación no resuelve el tema de la redistribución de los recursos de poder en la medida que presupone

³⁷ Llona M.y Soria L (2004). *Ibíd*

³⁸ El presupuesto participativo es definido en la Ley N° 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo como *“un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado – Sociedad civil”*

³⁹ Grompone, Romeo (2005) *Ibíd*

ciertos activos de la sociedad civil: ciudadanía, capacidad de organización, deliberación pública; activos que en sociedades como las nuestras aún no están adquiridos⁴⁰.

Desde la lógica de una mayor gobernabilidad, uno de los factores que contribuyen a la deslegitimar espacios de participación es que las decisiones que se toman no necesariamente son vinculantes, convirtiéndose en espacios consultivos donde la discrecionalidad que conservan las autoridades sigue siendo muy alta. Prima un enfoque técnico de los procesos de toma de decisión que tiende a excluir el conflicto social y por tanto a despolitizar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Lejos de contribuir a la intervención ciudadana que permita la canalización de una agenda ordenada, los conflictos no logran procesarse y aparecen reflejados en otros espacios no institucionalizados.

La generación de espacios institucionalizados de participación ciudadana (como los existentes en nuestro país) no garantizan por sí solos ni una mayor gobernabilidad, ni una reducción de las condiciones de pobreza. Tampoco garantizan la inclusión de los sectores que tradicionalmente han sido excluidos en la toma de decisiones. Se requiere de acciones específicas para que dichos espacios se conviertan en espacios democráticos en sí mismos, y ello dependerá del tipo de arreglo institucional que se realice. Entre ellas se requiere fortalecer las capacidades de las organizaciones y sus líderes, mejorar la transparencia y el acceso a la información, así como la rendición de cuentas a fin de lograr una participación informada, establecer mecanismos de lección de representantes, entre otros aspectos.

En esta lógica, es interesante el trabajo de John Gaventa sobre participación ciudadana y poder⁴¹. El autor plantea que es imprescindible hacer un análisis de las relaciones de poder en los ámbitos locales para entender como los mecanismos de participación abonan o no a la inclusión y la gobernabilidad o por el contrario refuerzan las relaciones de asimetría tradicionales. Los espacios de participación, como los demás ámbitos donde se debaten distintos intereses, no son neutrales, sino que están configurados en función al poder de cada uno de los actores que participan, los que influyen y los que se ven beneficiados o no.

“Las relaciones de poder contribuyen a dar forma a los límites de los espacios de participación, a lo que es posible en su interior y a quienes pueden entrar en ellos, con qué

⁴⁰ Cunill, Nuria (1997) *Ibíd.*

⁴¹ Gaventa, John (2006) *Hacia un gobierno local participativo.*

identidades, discursos e intereses.podemos entender el poder 'como la red de fronteras sociales que delimitan los campos de acción posibles.'"⁴²

Utilizando los conceptos de espacios de participación, lugares de participación y visibilidad de las relaciones de poder, el autor concibe el “*cubo del poder*” en el que delimita estas tres nociones a la vez que establece las interacciones que se dan en entre ellas. La dinámica de la distribución del poder que se da en los *espacios de participación* pueden ser de tres tipos: i) cerrados donde las decisiones son tomadas por un grupo de actores; ii) invitados, donde los actores son invitados a participar; y iii) creados o demandados por la sociedad civil. Por otro lado están *los lugares de participación* que constituyen los ámbitos donde se relacionan los actores. Finalmente el tercer concepto es el de las *relaciones de poder*, donde se pueden distinguir tres dimensiones: i) el poder invisible, donde el conflicto es invisibilizado con la internalización de ciertos valores, comportamientos e ideologías hegemónicas, ii) el poder escondido, donde grupos e instituciones poderosas mantienen su influencia y permiten el ingreso de ciertos actores en la toma de decisiones en detrimento de otros y; iii) el poder visible, que incluye los aspectos definibles del poder político como son las reglas de juego y procedimientos institucionalizados para la toma de decisiones⁴³.

La representación de la sociedad civil en los espacios de participación ciudadana está directamente relacionada con como se definen las relaciones de poder en dichos espacios. Cuestiones como cuales son las voces que son escuchadas en estos procesos, quienes son los que hablan en representación de otros, cual es el nivel de legitimidad de los representantes y que tanto dichas voces reflejan lo que los intereses de los representados, la adecuación de los actores a las reglas de juego existentes, son temas cruciales que han sido insuficientemente analizados en los trabajos que abordan el tema de la participación ciudadana.

Entre los autores que han analizado el vínculo entre participación y representación están Adrián Gurza y Graziela Castello. Ellos abordan el tema de las nuevas formas de representación en los espacios de participación ciudadana. Plantean que las innovaciones institucionales participativas dan lugar a formas de representación distintas a la representación política en la medida que son ejercidas por organizaciones sociales en un

⁴² Gaventa John (2006: 5). *Ibíd.*

⁴³ Gaventa, John (2006) *Ibíd.*

campo distinto al de la autorización electoral. Postulan que se está produciendo una “pluralización de la representación” a la par que se van complejizando y diversificando la relación entre los actores, llegando a configurarse prácticas de “representación presuntiva” es decir unilaterales por parte de aquellos que ejercen la representación y no autorizadas por parte de los ciudadanos en nombre de los cuales son ejercidas. Las organizaciones sociales asumen presuntivamente la representación de sus beneficiarios en base a una relación de filiación, identidad, proximidad o mediación⁴⁴.

*“Siempre que en las innovaciones institucionales participativas y en los espacios de negociación se habla en nombre de alguien, o que el sujeto del habla comparece como miembro de una entidad o grupo, la lógica de la auto representación como explicitación de intereses y opiniones individuales, propia de la participación, es sustituida por la lógica de la representación y, por consiguiente, cabe preguntarse por la calidad o representatividad de esta representación, por los mecanismos que la hacen legítima no solo en relación con el poder público, sino en relación con los representados o beneficiarios en nombre de los cuales actúa o negocia”*⁴⁵.

1.3. La reforma descentralista y la participación en la gestión local

La participación ciudadana en el país es una política pública regulada desde el Estado, que cobra vida en el marco del proceso de la última reforma descentralista que se pone en marcha durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001 – 2006). En ese sentido es importante hacer una breve revisión de dicha reforma y el lugar que tiene la participación ciudadana en este escenario.

La centralización económica y política ha sido uno de los problemas más agudos y persistentes a lo largo de las últimas décadas en el Perú. La “macrocefalia” de Lima y la falta de otros polos de desarrollo en el país son la causa de muchos de los problemas existentes. El último informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2009) analiza “*la Densidad del Estado, es decir las capacidades que tiene el Estado para desplegar los servicios públicos a nivel nacional y garantizar el desarrollo humano. Para ello crea un Índice de Densidad del Estado (IDE) que mide la “densidad básica” del Estado, agrupando aquellos elementos mínimos que requieren ser promovidos para que la población pueda*

⁴⁴ Gurza Castello (2010) Los agentes colectivos del control social. México. CIESAS

⁴⁵ Gurza Castello (2010: 412) Ibíd.

*desarrollarse. Los indicadores considerados para la elaboración del IDE son cinco: Salud, educación, saneamiento, energía e identidad. Los resultados que se muestran son previsibles: un tercio de las provincias del Perú recibe menos de la mitad del nivel aceptable de servicios que el Estado debe proporcionar. La idea clave que el Informe busca transmitir, es que la densidad del Estado es favorable al desarrollo humano. Esto significa que a mayor densidad de servicios y facilidades que genera el Estado, las probabilidades de un mejor desempeño y desarrollo de las personas será mayor. La reforma descentralista apunta en ese sentido, es decir, a reducir las enormes brechas que existen en términos de atención en las diferentes regiones del país, logrando que cada una de las provincias cuente con una “densidad básica” que permita mejorar el desarrollo humano”*⁴⁶.

Existió un intento por descentralizar el país a fines de los años 80s, durante el primer gobierno de Alan García. En esa oportunidad se desarrolló un proceso que presentó las siguientes características: la creación por norma de 12 regiones que agrupaban a los 25 departamentos existentes, dando lugar a conflictos de índole político. La segunda característica se relaciona a la política fiscal desordenada y que no fue de la mano con las competencias y funciones transferidas. Durante el gobierno de Fujimori, se retrocedió sobre lo avanzado. En el año 1992 se sustituyeron los gobiernos regionales por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Estas instancias no eran electas, sino dispuestas directamente por el gobierno central. Finalmente durante el gobierno de Toledo las CTAR fueron reemplazadas nuevamente por gobiernos regionales electos, pero esta vez instalados en cada uno de los 25 departamentos del país. Este constituiría el primer paso de un proceso de descentralización progresivo, que debería tener como siguiente fase la integración voluntaria de regiones para la conformación de las macro regiones a nivel nacional⁴⁷.

El proceso reciente se inicia con el retorno a la democracia en el 2001, cuando se convoca a un amplio contingente de fuerzas políticas y sociales para la firma de un Acuerdo Nacional, el que fue suscrito en julio del 2001 por todos los partidos políticos. En este Acuerdo se plasma la intención de trabajar de manera concertada en torno a los principales ejes de la reforma. En marzo del 2002, el Congreso ratifica, “una reforma constitucional en la que se

⁴⁶ PNUD (2009) Informe sobre desarrollo Humano.

⁴⁷ Llona y Soria (2004). Presupuesto participativo: Alcances y límites de una política pública. RELAC Lima

crean los gobiernos regionales, esta vez con base en los departamentos, se define su estructura política básica, se prevé la transferencia gradual de funciones a estos niveles de la administración y se encarga la dirección del proceso al Consejo Nacional de Descentralización (CND)”⁴⁸.

El proceso de reforma descentralista se construye en base a cuatro premisas: la subsidiariedad que establece la transferencia de aquellas competencias y recursos que los niveles sub nacionales estén en condiciones de ejecutar mejor; la integralidad, es decir que implica a todo el sector público en su conjunto; la permanencia que establece que se trata de un proceso abierto y que no tiene fecha de término; y la gradualidad referida a que el proceso de transferencia deberá darse por etapas, en forma progresiva y ordenada.

Las etapas que fueron diseñadas en la norma no se lograron desarrollar como fueron previstas en la realidad. Se cumple con la instalación de los gobiernos regionales en los departamentos y un primer paso fue la transferencia de los activos y pasivos de los CTARs. En el 2004 se inicia el proceso de integración regional, en el cual por iniciativa propia las regiones presentaban sus expedientes técnicos al gobierno central con la finalidad de ir configurando espacios regionales mayores. Este proceso sería gradual y supuestamente debería concretarse en un lapso de 5 años. El incentivo central para la configuración de regiones era la descentralización fiscal. En enero del 2005 se aprueba la Ley de descentralización fiscal que planteaba que el 50% de toda la recaudación sería destinado a las regiones, y como mecanismo de protección planteaba que nadie recibiría menos de lo que estaba recibiendo hasta el momento. Sin embargo el reglamento de la Ley “mata” el proceso, dado que estipula que las transferencias pasaban a ser recursos propios en igual importe. Sin la expectativa de recibir más recursos, la idea de que los presidentes regionales dejaran su cargo en aras de una integración dejó de ser viable. Como resultado del referéndum la población dijo que no a las 5 regiones que fueron propuestas. Con el fracaso de la integración regional se atrasa todo el proceso

Desde este momento las etapas que siguen se van implementando con tropiezos y sin el orden establecido. La tercera etapa implicaba la transferencia y recepción de competencias sectoriales, menos educación y salud que estaban previstas para el final del proceso. Sin embargo esto no funcionó dado que las élites políticas regionales - empoderadas desde el

⁴⁸ Llona y Soria (2004) Ibíd

inicio – no veían el interés de postergar al transferencia de las dos competencias que implicaban mayores recursos a administrar. Tras la desaparición del incentivo a la integración, los sectores fueron cediendo en la transferencia de competencias. Como la segunda etapa no funcionó se arrancó en simultáneo con la tercera y cuarta etapa: se empezaron a transferir las competencias en salud y educación. Se promulga en este marco la Ley del sistema nacional de acreditación que regulaba el proceso de acreditación de competencias para hacerse cargo de las funciones transferidas. El sistema previsto de entidades privadas acreditadoras, bajo un esquema bastante complejo, tampoco funcionó.

En términos generales, no existió voluntad política para una efectiva regionalización. Es evidente que persiste la resistencia por parte del poder central en ceder poder a los gobiernos sub-nacionales. Se transfirieron competencias y funciones pero el poder ejecutivo mantuvo una alta discrecionalidad en el manejo económico y en la definición de muchas de las políticas en las materias que se han ido transfiriendo, sin contar que algunas de ellas ni siquiera están en la agenda de la transferencia de funciones (como por ejemplo varias competencias ligadas a los sectores productivos como son la minería y energía siguen centralizadas). Por otro lado, las competencias transferidas no estuvieron acompañadas de los recursos suficientes ni de las capacidades de gestión adecuadas para llevarlas a cabo.

La descentralización fiscal – que constituye un aspecto clave para una efectiva descentralización – está hasta el día de hoy estancada. Sigue primando la dependencia de los gobiernos sub-nacionales de las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas en materia de la asignación de recursos y en los mecanismos de autorización del gasto. No existe equidad y transparencia en la determinación del presupuesto anual de las transferencias. El modelo de financiamiento de la descentralización es volátil y poco predecible (contrario a los principios de la Ley de Bases que guían la descentralización). El incremento de las funciones y competencias a nivel de los gobiernos regionales y locales para atender los servicios públicos de la población, no se ve reflejado en el incremento del gasto corriente, en contraste con los mayores montos recibidos para gastos de capital, limitando su la capacidad de gestión y eficiencia en la dotación de servicios.

Finalmente, en lo referente a la conducción del proceso de descentralización, el segundo gobierno de Alan García terminó por desactivar el Consejo Nacional de Descentralización y volver a centralizar las decisiones a nivel de una Secretaría dependiente de la Presidencia

del Consejo de Ministros, eliminando de esta manera un espacio de concertación intergubernamental. Actualmente la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo incorpora en su norma la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental con el objetivo de consolidar el proceso de descentralización, sin embargo hasta la fecha no ha sido constituido.

Paralelamente tenemos a los gobiernos municipales. *“Estos, a pesar de su larga data, son bastante débiles y aún se rigen por reglas de funcionamiento que no estimulan la recaudación tributaria propia y que restringen de manera importante su autonomía gerencial”*⁴⁹. El proceso de descentralización no logró incluir de manera efectiva a los gobiernos locales en los espacios de concertación y toma de decisiones. Las autoridades provinciales y distritales no han participado – salvo casos aislados – en los temas ligados a los roles y competencias regionales, y menos aún en la toma de decisiones sobre los procesos de integración regional. Los planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos – dos mecanismos que la Ley privilegia para el desarrollo local y regional – a pesar de los esfuerzos, no se articulan entre los diferentes niveles de gobierno. Los Gobiernos Regionales funcionan muchas veces como “municipalidades grandes”, generándose una superposición de funciones al interior de una misma localidad.

*“Es en este contexto, - donde tenemos por un lado una fuerte demanda de descentralización y democratización del Estado, y por otro lado nos enfrentamos a una serie de debilidades institucionales - que se diseñan una serie de instrumentos de participación ciudadana que buscan abrir espacios a la sociedad civil para influir en la toma de decisiones sobre la gestión de las regiones, provincias y distritos”*⁵⁰.

La participación ciudadana es incorporada como un mecanismo que en teoría busca mejorar la calidad de las políticas públicas, hacer más eficiente la dotación de servicios, involucrando a la ciudadanía en la gestión de los mismos, y contribuyendo a resolver el déficit de representación que existe en estos espacios. Esto permitiría canalizar las demandas e intereses de la ciudadanía, evitar los conflictos sociales y garantizar así la gobernabilidad.

⁴⁹ Llona y Soria (2004) Ibíd.

⁵⁰ Llona y Soria (2004) Ibíd.

Lo local como espacio de confluencia de prácticas participativas va cobrando importancia a la vez que las funciones del Estado se privatizan o descentralizan. Como afirma María Isabel Remy, existen diferentes estrategias de participación ciudadana. Algunas se desarrollan en el ámbito local, otras son de carácter nacional⁵¹. Una de las primeras distinciones que hace la autora está referida al nivel de institucionalización de los mecanismos: entre aquellos mecanismos institucionalizados están aquellos normados por Ley que van desde los instrumentos de democracia directa como son el referéndum, las iniciativas legislativas o las revocatorias de mandato, hasta los que se desarrollan a escala sectorial o territorial, como son las Mesas de Concertación de Lucha contra la pobreza que se constituyen a nivel de los departamentos, los Consejos de Coordinación Regional o Local, los Presupuestos Participativos y los Comités de Vigilancia Ciudadana. Entre los mecanismos no institucionalizados tenemos desde los movimientos de protesta social hasta las iniciativas de grupos y redes de incidencia en políticas públicas.

Otra distinción hecha por la misma autora respecto a los mecanismos de participación es entre aquellos que surgen “por iniciativa” y aquellos que surgen “por invitación”. Los primeros engloban tanto mecanismos institucionalizados (como el referéndum por ejemplo), como a otros no institucionalizados (las estrategias de incidencia o cabildeo de las organizaciones de la sociedad civil). La participación por invitación se refiere a todos los mecanismos que se desarrollan a escala local (planes concertados, presupuestos participativos), donde el órgano de gobierno convoca a participar a representantes de organizaciones de la sociedad civil a la discusión y elaboración de políticas públicas.

De las particularidades de cada tipo de participación, existen dos características que me parece importante resaltar: la primera alude al referente central de los mecanismos y la segunda a la naturaleza de los acuerdos. En la participación por iniciativa son los ciudadanos quienes participan y los acuerdos se toman por mayoría. Por tanto en este caso lo que importa es el número: mientras más participen mejor. En la participación por invitación no es posible recurrir a la participación de todos los ciudadanos, por tanto cobra importancia la figura del representante. Esto está relacionado a la naturaleza de los acuerdos: en el caso de la participación por iniciativa, el acuerdo se toma por mayoría,

⁵¹ Remy, María Isabel (2005). *Ibíd*.

mientras que en el segundo caso lo que se busca es la concertación, la construcción de consensos⁵².

Cuadro 1: Tipos de participación ciudadana según origen

PARTICIPACIÓN CIUDADANA	MECANISMOS	REFERENTE	ACUERDOS	EFFECTIVIDAD	MARCO LEGAL
Por Iniciativa	Referéndum Revocatoria Iniciativa Legislativa	Ciudadanos	Mayoría (importa el número)	Costoso y difícil de poner en práctica	Constitución Ley Participación
Por invitación	Mesas de concertación Consejos consultivos Planes Concertados Presupuesto Participativo Vigilancia Ciudadana	Sociedad Civil (Participan ciudadanos organizados a través de sus representantes)	Consenso (se busca unanimidad)	No es costoso	Leyes Instructivo

Fuente: Remy, María Isabel (2005) / Elaboración: propia.

Como dice Remy en el libro citado, la representatividad, en el supuesto de que los que participan llevan consigo un mandato colectivo y la concertación, en términos de llegar a consensos minimizando los conflictos sociales, es un factor clave para el funcionamiento de los mecanismos diseñados.

Es necesario tomar en cuenta que la participación ciudadana tiene costos. Por lo general hace que las decisiones se tornen más lentas, lo que no siempre va de la mano con los “tiempos políticos de la gestión”. Implica también costos en términos de la gerencia pública: una mayor designación de recursos humanos y financieros para poder administrar al interior del aparato municipal la incorporación de la participación ciudadana. La participación tiende además a promover intereses localistas y a priorizar aquello que es más inmediato y tangible para la población.

Como afirma Romeo Grompone, en términos políticos, la participación ciudadana reduce la capacidad de intermediación de los partidos, razón por la cual se suelen generar pugnas por los espacios de poder a nivel de las autoridades y los representantes sociales. Los espacios de participación se convierten en nuevos espacios de poder interesante para líderes locales

⁵² Remy, María Isabel (2005) *Ibíd*

que quieren lograr legitimarse ante sus bases, pero que en la práctica lo que sucede es que se consolidan espacios que no logran incluir a sectores importantes de la sociedad civil.⁵³.

Se genera un círculo donde la debilidad de los partidos da origen a espacios de participación ciudadana que buscan suplir la ausencia de espacios de articulación y generación de consensos políticos, pero ello a su vez no logra engarzarse a un proyecto político reduciendo el rol de intermediación de los partidos.



⁵³ Grompone, Romeo (2005) Ibíd

CAPITULO II MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

Uno de los problemas centrales vinculado al sistema político en América Latina es la crisis de representación que afecta a todos los países de la región y en algunos casos ha llevado a configurar escenarios de gran inestabilidad política. En las democracias modernas los ciudadanos están representados por los partidos políticos, y hasta el día de hoy, independientemente de cuán efectivos sean en su actuación, las democracias no pueden actuar sin ellos⁵⁴. Es evidente el peso que los partidos tienen en la vida política, a menos a la hora de cumplir con las funciones electorales, de configurar una gestión gubernamental y reclutar el personal político. Siendo los partidos elementos sustanciales de la democracia, cualquier deterioro de la misma en el ámbito representativo es achacado a un mal desempeño de éstos. Por tanto, un debilitamiento del sistema de partidos necesariamente implicará el debilitamiento de la democracia representativa.

Sobre el tema de representación existen diversos debates, muchos de ellos centrados en las evidentes debilidades que hoy en día encontramos en torno a la legitimidad de los representantes, no sólo en las esferas formales del Estado, sino también a nivel de los representantes de las organizaciones y movimientos sociales. La complejidad social y la fragmentación de intereses y demandas hace mucho tiempo que no logran encontrar una correlación con los mecanismos de agregación de intereses.

Los partidos políticos dejaron de ser los que lograban aglutinar las demandas sociales y representar a los diferentes sectores de la sociedad. Como afirma Bernard Manin⁵⁵, hemos pasado de una democracia de partidos a una democracia de audiencia, donde la confianza en la persona vuelve a cobrar centralidad y la institucionalidad de los partidos políticos se ve resquebrajada.

Por otro lado, existe una literatura amplia en la investigación sobre el tema de participación ciudadana tanto a nivel de América Latina como en el Perú que ha venido alimentado los análisis desde hace más de una década. En torno a lo avanzando hay posiciones que consideran a la participación ciudadana como un espacio propicio para

⁵⁴ Sartori, Giovanni (2007) *Ibíd.*

⁵⁵ Manin, Bernard (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid. Alianza Editorial.

el fortalecimiento de la institucionalidad y de la ciudadanía, en la medida que se convierte en una “escuela de aprendizaje”. Hay también perspectivas contrarias que ven la participación como un mecanismo con muchos límites y en casos más extremos como sub producto de la neoliberalización del Estado que busca privatizar la función pública y cooptar mecanismos de participación, despolitizando la esfera pública y tecnificando los procesos. Ente los límites de la participación hay quienes la relacionan con la complejidad social. En sociedades complejas la acción colectiva va perdiendo centralidad, y comienzan más bien a desarrollarse iniciativas participativas en espacios territoriales locales y comunitarios⁵⁶.

El marco teórico que se presenta a continuación agrupará los trabajos académicos existentes en cuatro ámbitos o temas centrales: La democracia representativa y participativa, los conceptos de ciudadanía y sociedad civil, la representación social y la participación ciudadana.

2.1. Conceptos centrales de la investigación

En este acápite se presentarán los principales conceptos y enfoques que son abordados en los diferentes estudios e investigaciones revisadas y que constituyen la base para la conformación del marco teórico de la presente investigación.

2.1.1. Democracia representativa y participativa

La democracia es uno de los elementos centrales del ámbito político del siglo XX. No sólo por ser considerada como la mejor forma de gobierno, sino también por los elementos éticos que trae consigo. Pero la democracia tal como la entendemos actualmente es radicalmente distinta a la democracia de los antiguos. Lo que hoy entendemos por democracia corresponde al concepto de democracia liberal representativa.

La democracia de los antiguos era directa, se basaba en el poder del pueblo y desconocía la doctrina de soberanía popular que distingue entre la titularidad y el ejercicio del poder. “*La democracia moderna, de carácter indirecto, es representativa,*

⁵⁶ Tanaka, Martín (1999). El agotamiento de la democracia participativa, la complejidad, y elementos para una refundamentación. IEP.

y constituye un sistema político basado en el poder popular, donde la titularidad el poder le pertenece al pueblo y el ejercicio del poder es confiado a los representantes elegidos periódicamente por el pueblo”⁵⁷.

Otro elemento que diferencia la democracia actual de la de los antiguos tiene que ver con el principio de la “mayoría”. La unidad política de los griegos era la de una ciudad: comunidad que se basaba en la armonía y donde no había lugar al derecho de la mayoría. El principio de la mayoría es la base de la democracia representativa de hoy. Finalmente la tercera distinción tiene que ver con el concepto de comunidad e individuo. Para los antiguos el hombre era un ciudadano y tenía sentido en la medida que formaba parte de la comunidad. Para los modernos por el contrario, el individuo constituye un valor en sí mismo independientemente a la comunidad y al Estado⁵⁸.

Estas distinciones son relevantes en la medida que se suele tomar indistintamente conceptos que provienen de la democracia directa o indirecta como similares a la hora de definir la democracia participativa.

“...la idea de soberanía popular, desde la cual puede tener sentido la defensa de una prédica participacionista, es una conquista que no surge de la propia noción de participación. Por el contrario, aparece como la sustentación de un ideal representativo. La soberanía popular parte de distinguir entre la titularidad y el ejercicio del poder, algo que por cierto no tiene nada que ver con la idea del ciudadano exclusivamente participativo.”⁵⁹

La democracia directa entendida como autogobierno sólo es viable en comunidades reducidas y no es posible hablar de este tipo de democracias en sociedades grandes y heterogéneas como las actuales. Varios autores plantean que en sociedades modernas no puede existir más que una democracia representativa. Es por ello que hoy en día es difícil pensar en democracia sin pensar en representación.

⁵⁷ Sartori, Giovanni (2007). *Ibid.*

⁵⁸ Sartori, Giovanni (2007). *Ibid.*

⁵⁹ Grompone, Romeo (2005: 19). *Ibid.*

Uno de los teóricos que ha estudiado en profundidad el desarrollo histórico del gobierno representativo es Bernard Manin. El autor define la **democracia representativa** como *“una serie de arreglos institucionales que sirven para llegar a establecer decisiones políticas en donde los representantes tienen el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo”*⁶⁰. Si bien este sistema puede mostrar varias carencias y límites, hasta el día de hoy no conocemos otro mejor.

La dualidad del gobierno representativo radica en que posee tanto características democráticas como no democráticas. El sistema representativo, concebido originalmente en explícita oposición a la democracia, hoy es considerado como una de sus formas. Sin haber evolucionado sustancialmente la relación entre representantes y representados, hoy en día se percibe como democrática. Al expandir enormemente su base, el gobierno representativo se ha vuelto poco a poco más democrático, sin embargo la influencia de los gobernados sobre las decisiones de los gobernantes ha sido menos duradera de lo esperado.

La democracia de audiencia –actual estadio de nuestros gobiernos representativos según el autor– ilustra los cambios en función a una serie de causas en las que prevalece el dominio de los medios de comunicación, la complejidad social y las competencias que la realidad actual exige a los gobiernos.

Sin embargo, para otros autores, la democracia representativa no se reduce a la elección de representantes. La democracia además de un sistema político, constituye también un principio de legitimidad.

“El rasgo distintivo de la democracia representativa, argumentaremos, no son las elecciones sino el establecimiento de un marco institucional que permite que los representados puedan influenciar las dinámicas que tienen lugar en las instituciones representativas no solamente de manera esporádica sino de forma regular y continua. En este sentido, la calidad de una democracia representativa se medirá no simplemente en función de que permita elecciones regulares, honestas y competitivas sino

⁶⁰ Manin, Bernard (1998) *Ibíd.*

*fundamentalmente, por la amplitud y capacidad de influencia que tenga el espacio de política mediada sobre las instituciones representativas.”*⁶¹

Enrique Peruzzotti utilizará la denominación de “*política mediada*” para definir la existencia de un marco institucional de derechos y garantías que da lugar a diferentes formas de organización, rompiendo con la visión individualista de la representación en la medida que existe un vínculo que se construye entre el representante y el representado. La participación ciudadana juega en este escenario un rol importante en la medida que permite reconfigurar los espacios de representación.

Desde una perspectiva más radical, existen autores que plantean que el discurso hegemónico de la democracia representativa liberal ha enfatizado la *forma* más que la *sustancia* de la democracia, vaciándola de contenido. Proponen entonces una visión “contra-hegemónica” para el concepto de democracia. Uno de ellos es Boaventura de Souza⁶² quien hace una crítica a la concepción hegemónica de la democracia en la medida que articula el tema de la representación principalmente a un asunto de escalas: el modelo representativo es el único posible en democracias de gran escala. En esta visión, afirma el autor, se dejan de lado una serie de dificultades ligadas a la inclusión de las minorías y a la rendición de cuentas.

Los mecanismos representativos constituyen la base para el acceso de la ciudadanía a los derechos políticos y asegurar a través de ello sus derechos civiles y sociales. Sin embargo es cierto que la representación hoy en día está en crisis. Existe una brecha creciente entre representantes y representados, en el contexto de una sociedad más compleja y por tanto más difícil de representar.

La democracia representativa adolece de una serie de problemas bastante conocidos en la actualidad. Entre los centrales están el distanciamiento entre los representantes y los representados, produciéndose un desencuentro entre quienes llevan la agenda pública y la opinión pública; y la crisis de legitimidad que afecta principalmente a las agrupaciones partidarias como canalizadoras de los intereses y demandas de la población. Estas últimas han perdido espacio debido a la incapacidad de representar a

⁶¹ Peruzzotti, Enrique (2008: 3) *Ibíd.*

⁶² De Souza, Boaventura (2004) *Ibíd.*

una sociedad compleja, heterogénea, más fragmentada y el no haber logrado tener salidas adecuadas en los momentos de crisis política. Así los partidos van dejando de ser los espacios de deliberación y articulación ciudadana, no logran canalizar la representación y empiezan a ser vistos como aparatos electorales cuyo objetivo central es llegar al poder.

Desde la otra cara de la moneda –desde el lado de los representados– tenemos un electorado más volátil, que cambia de preferencias electorales con facilidad de una elección a otra. Al interior de los partidos o movimientos políticos, el cambio de bancada o el conocido “transfuguismo” ha formado parte del escenario político nacional en los últimos años, lo que le ha restado legitimidad y credibilidad a los partidos políticos. En este escenario los partidos políticos dejan de ser importantes para la sociedad, la que ya no ve en ellos la vía para la canalización de sus intereses. Se puede decir entonces, que en general existe una creciente desafección popular frente a los sistemas democráticos de gobierno, que no han sabido dar respuesta efectiva a los problemas de la ciudadanía.

En este contexto se comienzan a explorar conceptos que permitan “democratizar” la representación. Es así que la participación ciudadana y sus mecanismos de acción aparecen como una alternativa que permiten acercar al ciudadano a la política, legitimando espacios de diálogo y de toma de decisiones. Aparece el concepto de **democracia participativa**, en el cual se vuelve a ubicar al ciudadano el centro del escenario, en la medida que *“ejerce en nombre propio, por la cuota que le corresponde, el poder del que es titular”*⁶³. Según Giovanni Sartori, el concepto de democracia participativa es aún bastante “borroso”. El autor hace un intento de relacionarla con una serie de nociones próximas como las de democracia directa, democracia de referéndum, democracia electoral, etc., concluyendo que la democracia participativa no se ubica en ningún lado y puede estar en todas partes.

“...la mayoría de los que proponen esa noción sostienen que la democracia participativa no debería deshacerse de las elecciones ni descartar totalmente la

⁶³ Sartori, Giovanni (2007) Elementos de la teoría política.

*representación; y aunque el “participacionista” abriga el ideal de la democracia directa, en pocas ocasiones llega a hacer coincidir su teoría con ella.”*⁶⁴

Martín Tanaka⁶⁵ distingue dos generaciones de “participacionistas”: La primera generación que va al rescate de la tradición democrática clásica y se mueve dentro del paradigma del ágora, donde la comunidad funciona de manera armónica. En esta concepción se enfatiza la participación en condiciones de igualdad por parte de todos los miembros de la comunidad política, en donde todos los intereses pueden ser expresados y representados.

Sin embargo el aumento de la complejidad en las sociedades actuales hace que sea imposible responder a los problemas desde una tradición democrática clásica. La complejidad y heterogeneidad lleva a una creciente autonomización y especialización de la sociedad, por lo que la participación ciudadana ya no puede desarrollarse de manera ampliada sino en ámbitos específicos, como pueden ser los espacios temáticos o locales.

Una segunda generación de teóricos de la participación propone una mirada de la misma en el marco de esta complejidad social y plantean el respeto a la autonomía de las diferentes esferas sociales, haciendo una defensa de las diferencias. Se preservan espacios donde se delimitan formas de participación con sentidos particulares, dejando de lado los sentidos “universalistas”. *“Estos sentidos son remplazados por otros que aluden a la particularidad, a la tradición, considerando que en el mundo contemporáneo la relación entre el Estado y la sociedad ha cambiado y que dicho cambio se expresa en que los Estados nacionales han dejado de interpelar a los ciudadanos como si fueran un todo homogéneo (pueblo) y han pasado a interpelarlo a partir de pequeños grupos de interés”*⁶⁶.

De lo que se trata no es de optar por uno u otro concepto de democracia, como si se tratara de dos esferas excluyentes. La participación surge como una forma de profundizar la democracia ante la crisis de la representación que la debilita.

⁶⁴ Sartori, Giovanni (1988: 152) Teoría de la democracia. Madrid. Alianza Editorial.

⁶⁵ Tanaka, Martín (2001) Participación popular en políticas sociales. Lima. IEP

⁶⁶ Chartterjee, Partha (2007) *Ibíd.*

En este sentido, existen dos formas posibles de combinación entre la democracia representativa y participativa: la coexistencia, es decir la convivencia de ambas formas en niveles distintos, es decir la democracia representativa a nivel nacional y la participativa a nivel local. Y la segunda forma que alude a la complementariedad, que supone el reconocimiento por parte del gobierno que la participación puede remplazar parte del proceso representativo, incorporando diversos mecanismos para que los ciudadanos puedan intervenir en la deliberación pública. En síntesis, *“el presupuesto participativo es en esta lógica una forma de rebalancear la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa a nivel local”*⁶⁷.

2.1.2. Ciudadanía y sociedad civil

Según Thomas Marshall *“la ciudadanía es un estatus que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese estatus son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica”*⁶⁸. Existen – siguiendo la definición del autor – tres tipos de derechos: los derechos civiles, políticos y sociales que se fueron adquiriendo de manera paulatina desde el S.XVIII al S.XX.

Esta evolución de derechos civiles hasta los derechos sociales *“tiene pocas semejanzas con los escenarios latinoamericanos, en los cuales los avances en materia de derechos políticos no estuvieron acompañados de avances en materia de derechos civiles y sociales, y ciertamente tampoco de una igualdad de oportunidades”*⁶⁹.

Ante esta concepción y frente a la crisis del Estado de Bienestar, aparece una tendencia –de derecha conservadora- que pone en cuestión la idea de los derechos sociales en la medida que promueven una ciudadanía “pasiva” y son incompatibles con la justicia basada en el mérito individual, son económicamente ineficientes y hacen avanzar a las personas hacia la dependencia y “servidumbre”⁷⁰. La idea central es que las personas deben ser capaces de desarrollarse por sí solas. Los derechos sociales, que en el

⁶⁷ De Souza, Boaventura (2004) *Ibíd.*

⁶⁸ Marshall, Thomas (1997) *Ciudadanía y clase social*. Madrid.

⁶⁹ Reilly, Charles (1998) *Redistribución de derechos y responsabilidades*. Buenos Aires. Paidós.

⁷⁰ Kymlicka y Norman (2002). *El retorno del ciudadano*. Lima. IEP.

esquema de Marshall eran vistos como una posibilidad de igualar las oportunidades para que todos logren realizar sus derechos en la sociedad, son vistos posteriormente como una traba para que ello se dé realmente.

Frente a ello, las tendencias de izquierda reivindican los derechos sociales con la convicción que en la medida que las necesidades básicas no sean satisfechas, difícilmente las personas lograrán realizar sus derechos de manera plena como ciudadanos. Si bien estos teóricos recogen la idea que la ciudadanía implica tanto derechos como responsabilidades, plantean que los derechos deben preceder a las responsabilidades: para que existan ciudadanos deben existir las condiciones sociales y materiales mínimas que les permitan ser sujetos de derechos.

Finalmente están los teóricos denominados “*pluralistas culturales*” que plantean que el concepto de ciudadanía debe tener en cuenta las diferencias socioeconómicas y de identidad sociocultural⁷¹. En esta perspectiva los diferentes grupos sociales y minorías son incorporados como ciudadanos a partir de sus diferencias, no sólo en su calidad de individuos sino como grupos. Se retoma el concepto de comunidad, ausente en la teoría occidental de ciudadanía, que la considera como un todo homogéneo. Según esta vertiente la concepción occidental tiende a reforzar la exclusión.

*“Una de las más influyentes pensadoras del pluralismo cultural es Iris Marion Young. Desde su punto de vista, el intento de crear una concepción universal de la ciudadanía que trascienda las diferencias grupales es fundamentalmente injusto porque históricamente conduce a la opresión de los grupos excluidos: en una sociedad donde algunos grupos son privilegiados mientras otros están oprimidos, insistir en que, como ciudadanos, las personas deben dejar atrás sus filiaciones y experiencias particulares para adoptar un punto de vista general, sólo sirve para reforzar los privilegios.”*⁷²

A continuación se presenta un cuadro síntesis que muestra una secuencia histórica de la teoría de la ciudadanía, recogiendo las grandes tendencias y conceptos que tuvieron lugar en diferentes épocas y tomando para cada una de las vertientes teóricas a los autores más representativos:

⁷¹ Kymlicka y Norman (2002). *Ibíd.*

⁷² Kymlicka y Norman (2002: 18). *Ibíd.*

Cuadro 2: Teoría sobre la ciudadanía

ORIGEN	AUTOR	ENFOQUE	CRITICAS
Ortodoxia de la posguerra	T.H.Marshall	<p>“La ciudadanía como posesión de derechos. La ciudadanía consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La forma de asegurarlo es otorgarle a los individuos una serie de derechos agrupados en 3 categorías: Derechos civiles (S XVIII) Derechos políticos (S XIX) Derechos sociales (S XX)</p> <p>La plena expresión de la ciudadanía requiere de un Estado de bienestar liberal democrático que garantice los derechos”.</p>	<p>“Concepción de ciudadanía “pasiva”, que se requiere complementar con el ejercicio activo de responsabilidades y virtudes ciudadanas.</p> <p>Necesidad de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas”.</p>
Nueva Derecha	N. Barry, L. Mead	<p>“Ataque a la idea de “derechos sociales”, incompatibles con la idea de libertad negativa y con los reclamos de justicia basados en el mérito.</p> <p>El Estado de bienestar promueve la pasividad ante los pobres, reduciendo a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática. El objetivo es reforzar la idea de que los individuos deben ser capaces de mantenerse a sí mismos”.</p>	<p>“Las reformas impulsadas por la nueva derecha en los 80, que pretendían extender la acción de los mercados en la vida de la gente, exacerbó las desigualdades de clase y los desempleados y ciudadanos pobres fueron “desciudadanizados” al volverse incapaces de participar en la nueva economía de mercado”.</p>
La izquierda	King, Mulgan	<p>“Defensa de los derechos sociales: las personas sólo pueden ser miembros plenos y participativos de la vida social en la medida que sus necesidades básicas son satisfechas.</p> <p>Los derechos de participación deben preceder a las responsabilidades”.</p>	<p>“Se deposita excesiva confianza en la capacidad de los sistemas de participación democrática para resolver los problemas ligados a la noción de ciudadanía”.</p>
Pluralistas culturales	M. Young	<p>“Concepción de la “ciudadanía diferenciada”: Toma en cuenta no sólo la situación socio – económica de los individuos, sino su identidad sociocultural: su diferencia.</p> <p>Los miembros de esos grupos serían incorporados a la comunidad política no sólo como individuos sino también a través de grupos y sus derechos dependen de su pertenencia a él.</p> <p>El intento de crear una concepción universal de ciudadanía que trascienda las diferencias grupales es injusto porque conduce a la opresión de los grupos excluidos históricamente (refuerza los privilegios). Dos razones por la cual la genuina igualdad requiere afirmar las diferencias:</p>	<p>“Se desafía el concepto predominante de ciudadanía, según el cual ésta es por definición una manera de tratar a la gente como individuos dotados de iguales derechos ante la ley. Es lo que distingue a la ciudadanía democrática del feudalismo.</p> <p>La ciudadanía deja de ser un dispositivo para cultivar el sentido de comunidad y propósitos compartidos.</p> <p>La ciudadanía diferenciada estimula una política de la reivindicación”.</p>

		<p>Los grupos culturalmente excluidos están en desventaja de cara al proceso político.</p> <p>Los grupos culturalmente excluidos tienen necesidades particulares que solo pueden ser satisfechas con políticas diferenciadas”.</p>	
--	--	--	--

Fuente: W. Kymlicka y W. Norman, 2002 / Elaboración: Propia.

O'Donnell, analizando los Estados democráticos en América Latina menciona que la ciudadanía tiene dos caras: *“por un lado la ciudadanía está implicada en el régimen democrático, por los derechos que se le asigna a todos los ciudadanos, particularmente los derechos políticos (votar y ser elegidos)”*⁷³. Esta es la cara activa y participativa de la ciudadanía. Por otro lado la ciudadanía tiene una cara “adscriptiva” o pasiva por el hecho puro y simple de pertenecer a una nación. En la lucha por el reconocimiento de esta doble naturaleza de la ciudadanía, el Estado se ha convertido en el referente institucional fundamental. En Estados débiles como los de la región latinoamericana, el reconocimiento y efectivo ejercicio de los derechos políticos, sociales y civiles se ve afectado para importantes grupos poblacionales que viven en situación de pobreza.

En síntesis, las distintas vertientes de donde emana el concepto de ciudadanía provienen por un lado de la concepción occidental de derechos individuales, y por el otro a una noción que reivindica el concepto de comunidad y de lo particular como sustancia de los derechos. Estas dos vertientes se contraponen teóricamente, pero coexisten en la realidad: los mecanismos de participación ciudadana son creados a partir de conceptos ligados a ideales universales e igualitarios, pero en la práctica la ciudadanía dista mucho de ser lo que en la teoría se propone. Estamos más cerca de los que los pluralistas culturales denominan “ciudadanía diferenciada” donde se superponen una serie de derechos de grupo que reclaman una representación a partir de demandas e intereses particulares. Estos son por ejemplo los derechos particulares de representación que en muchos países se han institucionalizado vía cuotas (género, generación o poblaciones indígenas).

“Si se define a la ciudadanía diferenciada como la adopción de uno o más de estos derechos grupales diferenciados, entonces virtualmente toda democracia moderna los

⁷³ O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina.

*reconoce en alguna forma. La ciudadanía es hoy “un concepto mucho más diferenciado y mucho menos homogéneo de lo que supusieron los teóricos políticos”*⁷⁴

En esta orientación, Partha Chatterjee⁷⁵ avanza en la caracterización de la ciudadanía en países poscoloniales. Afirma que los ciudadanos habitan en la esfera de la teoría mientras que la población es la que está presente en la esfera de las políticas públicas. Un aspecto interesante que destaca el autor, es la utilidad de la categoría de “población” para las políticas públicas. A diferencia del concepto de ciudadano, el concepto de población es descriptivo y empírico, no trae aparejada ninguna carga normativa. Los grupos de población son identificables, clasificables y descriptibles, lo cual da lugar a que los funcionarios públicos puedan incorporar un conjunto de instrumentos para trabajar sobre los habitantes en tanto “blanco” de sus políticas.

Esta es una de las características centrales de la relación entre el Estado y la sociedad civil en las sociedades modernas: una relación que no se basa en la participación de ciudadanos libres e iguales capaces de intervenir en la toma de decisiones de las políticas públicas, sino que constituye una relación entre grupos de poblaciones con intereses específicos que se relaciona en el Estado en función a sus diferencias. Estas diferencias se reflejan en demandas parciales y en una conquista fragmentada de derechos. La fragmentación explica en alguna medida la multiplicidad de espacios organizativos existentes en sociedades que devienen más complejas y donde la “sociedad civil” como un ente unificado no constituye un referente claro.

Los estudios sobre **sociedad civil** son bastante amplios y plantean discusiones conceptuales en torno a su definición y los roles que desempeñan en sociedades complejas y cambiantes. Existen vertientes teóricas que postulan que la sociedad civil tiene sentido en la medida que supone un potencial político y democratizador, potencial que se realiza en el espacio público como arena de debate y deliberación (más cercana al ideal griego de democracia); y aquellas vertientes que se aproximan a la sociedad civil entendida como “tercer sector”, despojándola de todo elemento político, pero enfatizando su potencial relacional y de generación de redes que constituyen un capital social que permite afirmar la ciudadanía y los valores democráticos.

⁷⁴ Kymlicka y Norman (2002: 21). *Ibid.*

⁷⁵ Chatterjee, Partha (2007) *Ibid.*

La sociedad civil se compone de todas aquellas asociaciones, organizaciones y movimientos que surgen del mundo privado que recogen las demandas e intereses de la sociedad y los elevan a la esfera pública, al nivel de la esfera política.

Citando a Cohen y Arato, podemos señalar algunas características centrales de la sociedad civil: a) la pluralidad, en tanto expresa a múltiples grupos sociales y culturales; b) la publicidad, en tanto espacio que promueve el debate y la comunicación; c) privacidad, en tanto surge del mundo privado y c) la legalidad, referido a los derechos y estructuras de leyes generales⁷⁶. Algunos conceptos clásicos sobre sociedad civil que han sido formulados a lo largo de la historia son los siguientes:

Cuadro 3: Conceptos sobre sociedad civil

AUTOR	CONCEPTO
Hegel	“La sociedad civil como espacio intermedio entre la familia y el mercado, entre lo privado y lo público. Subraya el sentido asociativo, colectivo e identitario”.
Marx	“Limitó la sociedad civil a la esfera del mercado, el terreno de las contradicciones entre la burguesía y el proletariado”.
Tocqueville	Extiende el concepto republicano asociativo de la sociedad civil, “señalando la importancia de las asociaciones de ciudadanos en la democratización e la vida pública.”
Gramsci	Sociedad civil es el “espacio de producción de consenso, siendo el Estado el encargado de la coerción. La sociedad civil como parte del diseño de una estrategia de acción política”.
Cohen y Arato	Basados en las ideas de Habermas, “encuentran el fundamento de la sociedad civil en la parte institucional del mundo de la vida, es decir, en las instituciones y formas asociativas que requieren la acción comunicativa. Los movimientos e instituciones de la Sociedad Civil pueden localizarse en la esfera privada como en la pública y estar vinculados al mercado y al Estado como punto de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma”.

Fuente: Olvera A. 2000 / Elaboración: Propia

La noción de sociedad civil, implica una acción libre y voluntaria de ciudadanos. En términos de la estructura formal del Estado, proporcionada por la constitución y las leyes, toda la sociedad es sociedad civil: todos somos ciudadanos con iguales derechos y considerados como miembros de la sociedad civil. Finalmente, las definiciones empíricas reducen el concepto a uno de sus componentes: las redes asociativas.

Varios autores entre ellos, Charles Reilly reivindica a las organizaciones de la sociedad civil como actores clave en el avance del desarrollo y la democracia. *“A medida que la democratización se extiende más allá del escenario electoral, las organizaciones de la*

⁷⁶ Cohen y Arato (1992) Sociedad civil y teoría política. México- FCE

*sociedad civil cobran fuerza, se multiplican, se diferencian y lentamente inventan nuevas estructuras de mediación y organizaciones representativas que interpelan al sistema tradicional de representación*⁷⁷. Buscan influir en el Estado, en la política colocando temas en el debate público.

El enfoque del tercer sector equipara a la sociedad civil con los sectores económicos o privados, catalogándola como un conjunto de entidades privadas con fines públicos. En este caso no se busca influir en el Estado, sino que los mecanismos de asociación y cooperación funcionen en la sociedad.

El enfoque del capital social *“asume a la sociedad civil como una nueva forma de capital, diferente al capital humano o físico. La sociedad civil es vista como un conjunto de relaciones sociales de intercambio y de acción colectiva. Frente a estos tenemos el enfoque de la hegemonía, que define a la sociedad civil como un conjunto de asociaciones privadas y voluntarias que constituyen la arena donde un determinado grupo social construye un predominio cultural y político sobre otros grupos y clases sociales”*⁷⁸.

El discurso del capital social desarrolla el componente de las redes sociales, que plantea que la tendencia a organizarse contribuye con un mejor desempeño económico y un mayor desarrollo. América Latina, en esta perspectiva, cuenta con un enorme potencial en la medida que existe una tendencia a la conformación de organizaciones sociales que incorporan diferentes tradiciones de solidaridad, redes de parentesco y articulaciones sociales de distinto tipo. Dependiendo de su visibilidad y capacidad de influencia y protagonismo, la trama organizativa puede ser fuerte o débil. Es fuerte cuando existe un tejido asociativo arraigado en la sociedad, donde las organizaciones representan los intereses de diferentes grupos y logran canalizar las demandas sociales. Es débil cuando el tejido asociativo no logra representar los distintos intereses ni las demandas de los grupos poblacionales existentes.

La sociedad civil en un escenario neoliberal y de reducción del aparato Estatal, empieza a tener una presencia cada vez más activa en la medida que asume las esferas que son

⁷⁷ Reilly, Charles (1998) Ibid.

⁷⁸ Olvera, Alberto (2000)

dejadas por las agencias gubernamentales. Lo que en otra época era visto como acciones de apoyo a la labor del Estado, principalmente relacionadas a los programas sociales, hoy se va convirtiendo en una acción central de las organizaciones, ocupando un espacio y responsabilidad mayor, y por tanto un mayor nivel de autonomía relativa. Esto ha llevado a un uso y abuso del término de sociedad civil, ligándola a cierto “mesianismo” desde diferentes perspectivas⁷⁹.

Alberto Olvera advierte que existen una serie de límites en los conceptos comúnmente utilizados sobre sociedad civil y que es necesario entenderla como un espacio en permanente conflicto, algo que normalmente no es considerado en las concepciones liberales.

Entre las limitaciones conceptuales de sociedad civil tenemos en primer lugar que la ésta no constituye un actor colectivo y homogéneo. Lejos de ello en la realidad existen múltiples actores y múltiples conflictos, que se entrecruzan en un espacio que constituye una “arena de arenas” conformada por grupos de individuos. La sociedad civil es diversa, plural y heterogénea. En segundo lugar, la sociedad civil *per se* no contiene un proyecto o propuesta de transformación social, ni un programa político de desarrollo. Tercero, no necesariamente define un modo de relación con los sistemas político y económico. Cuarto, la conexión existente entre la sociedad civil y los sistemas político y económico no se reduce a un único modelo. Muy por el contrario existen diversas formas de relación. En quinto lugar, el desarrollo de la sociedad civil es una tarea de largo plazo. *“Sólo cuando un Estado democrático moderno se afianza y un Estado de derecho protege a la ciudadanía, es que una sociedad civil se consolida y expande. Finalmente, la sociedad civil tiene una composición variable en cada país de acuerdo a las condiciones históricas específicas de su formación y desarrollo”*⁸⁰.

El autor define en síntesis a la sociedad civil como un referente sociológico necesario del espacio público, el cual es constituye una red de espacios que van desde lo micro local hasta lo internacional.

⁷⁹ Zampani, Roberto (2003). La Sociedad Civil Organizada. Costa Rica. ISTR

⁸⁰ Olvera, Alberto (2000). Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. México

“La sociedad civil no es un dato, sino un proceso en continua renovación y en incesante lucha contra el autoritarismo, ilegalidad y antidemocracia. Sus ganancias nunca son permanentes, exigen ratificarse en la práctica social cotidiana”⁸¹

Partha Chatterjee⁸² critica el concepto de sociedad civil y propone su remplazo por el de “sociedad política”. Plantea que la sociedad civil como modelo moderno que homogenizaba a la población ha fracasado y muestra de ello son la desigualdad y claras exclusiones en países como los nuestros, donde lo que encontramos no son “ciudadanos” sino “poblaciones”, es decir grupos de gente regulada y censada de acuerdo a sus “diferencias”. El autor propone la categoría de sociedad política refiriéndose a la existencia de grupos fragmentados, con intereses particulares, los cuales son también interpelados fragmentariamente por el Estado.

La “sociedad política” constituye la expresión directa de los conflictos sociales. La mediación entre el Estado y la sociedad es cada día más débil y por lo mismo, los Estados se han visto obligados a desarrollar mecanismos de negociación directa con la población, atendiendo demandas parciales⁸³. Esto para el autor tiene un componente positivo en la medida que abre nuevas posibilidades de negociación para los grupos que normalmente no son incluidos en la toma de decisiones.

Lo que ha cambiado es la forma como los grupos sociales interpelan al Estado: estos grupos ahora tienen más capacidad de negociación y la sociedad política es hoy en día un interlocutor privilegiado a la hora de definir las políticas públicas⁸⁴. Todo esto evidentemente tiene como correlato la desaparición de formas tradicionales de representación política. Ahora las mediaciones son diversas y más complejas, la trama de relaciones es más densa, y los canales de representación tradicionales no han logrado entender y plasmar dicha densidad.

Finalmente, otra categoría interesante que introduce el autor para explicar este nuevo tipo de relación entre el Estado y lo que él denomina “sociedad política” es la de

⁸¹ Olvera, Alberto (2000: 15). *Ibid.*

⁸² Chatterjee, Partha (2007) *Ibid.*

⁸³ El presupuesto participativo en el caso peruano por ejemplo, constituye un instrumento de participación regido desde el Estado, el que interpela a la sociedad civil desde la fragmentación.

⁸⁴ Chatterjee, Partha (2007) *Ibid.*

“gubernamentalidad”⁸⁵. Describe la transición ocurrida en la política moderna del siglo XX como el paso de una concepción de política democrática basada en la idea de soberanía popular, a una modelada por la práctica de la gubernamentalidad.

En nuestros países existe la necesidad de lograr obtener reconocimiento como grupo, como un referente de población determinado, que sea capaz de transformarse - desde el punto de vista de la gubernamentalidad – en una categoría funcional en el marco de la implementación de las políticas públicas del Estado. Pobladores de asentamientos humanos, campesinos, trabajadores informales, mujeres jefas de hogar, etc, son todas ellas categorías demográficas propias de la gubernamentalidad para el Estado ⁸⁶.

“...la gubernamentalidad opera sobre un cuerpo social heterogéneo, actuando sobre múltiples grupos de población y desarrollando múltiples estrategias. No hay espacio aquí para el ejercicio igualitario y uniforme de los derechos derivado de la noción de ciudadanía” ⁸⁷

Por otro lado este es también el cimiento a través del cual los pobladores definen y articulan sus reivindicaciones. La conquista de las mismas va a depender de la habilidad de los grupos de población que articulan dichos intereses, para movilizar apoyos y para influir en la implementación de políticas públicas a favor suyo.

Martín Tanaka se refiere también a este aspecto cuando define la participación en contextos de alta complejidad (sociedades más complejas), *“la que se expresa en grupos de interés y descansa sobre la intervención de líderes sociales que en realidad cumplen la función de brokers o intermediarios entre la población y los agentes externos”* ⁸⁸. En estos escenarios la participación puede consolidar prácticas no democráticas.

⁸⁵ Traducido de “Governmentality”, indica el campo y las estrategias de acción de las agencias gubernamentales en el terreno de la vida social mundana. Refleja un tipo concreto de relaciones entre el gobierno y el pueblo.

⁸⁶ Chatterjee, Partha (2007) *Ibid.*

⁸⁷ Chatterjee, Partha (2007: 132) *Ibid.*

⁸⁸ Tanaka, Martín (2001) *Ibid.*

2.1.3. Representación social

La representación es el acto por medio del cual el representante actúa en nombre del representado en función de los intereses de éste. “*Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos institucionalizados*”⁸⁹. En su sentido político la calidad de la representación está ligada a reducir las desigualdades en la representación social, a mejorar la deliberación pública y consolidar la base asociativa, la organización de la sociedad civil⁹⁰. La representación así entendida está construida en base a conceptos universales de ciudadanía, sociedad civil y democracia, donde se alude a la igualdad política en torno a derechos fundamentales y universales de los ciudadanos.

Algunos autores plantean que la representación ha sufrido grandes cambios. A lo largo de los años ha mostrado una gran flexibilidad para adoptar diferentes formas y adaptarse a las más diversas circunstancias⁹¹. En sociedades más complejas como las de hoy la representación asume la forma de mediación de grupos fragmentados que buscan convertirse en interlocutores ante el Estado para beneficiarse de las políticas sociales. La representación aquí es monopolizada por élites locales que tienen como virtud la posibilidad de hablar en nombre de sectores de la comunidad que actúan en base a intereses e incentivos específicos. La importancia de estos representantes es fundamental en la medida que asumen los costos de la canalización de las demandas estableciendo vínculos con el Estado⁹².

Existen dos enfoques de **representación** que se plantean a partir de las vertientes teóricas: el político, basado en la responsabilidad del representante y el control ciudadano; y el burocrático, basado en la representación funcional de intereses.

Según Giovanni Sartori podemos diferenciar tres direcciones que toma la representación según ésta se asocie con “a) *la idea de mandato o delegación*; b) *el concepto de*

⁸⁹ Sartori Giovanni (2007) Ibid.

⁹⁰ Cunill, Nuria (1997). Representación y participación social. Caracas. CLAD.

⁹¹ Manin, Bernard (1998). Ibid.

⁹² Tanaka, Martin (2001). Ibid.

representatividad, es decir de semejanza o similitud o, c) con la idea de responsabilidad”⁹³.

Las tres vertientes planteadas por Giovanni Sartori para definir los tipos de representación tienen un estrecho vínculo entre sí.

*“...No puede existir representación (salvo la existencial) si a los representados no se les ofrece el modo de expresarse y protegerse; de otro modo los representados estarían a merced de sus denominados o presuntos representantes. Y desde el momento en que la representación política está únicamente protegida, en definitiva, por una salvaguardia electoral, en este caso no puede existir representación sin elección.”*⁹⁴

Existen distintas aproximaciones al concepto de representación en función a las vertientes teóricas ligadas a la democracia. Están desde aquellas que definen la representación política organizada fundamentalmente en torno a elecciones periódicas, hasta aquellas que incorporan la distintas prácticas de participación de la sociedad civil en la medida que la representación es entendida como una relación entre representantes y representados. El cuadro siguiente presenta de forma muy sucinta estas diferentes vertientes.

Cuadro 4: Conceptos sobre Representación

AUTOR	TEORÍA	DEFINICIÓN	CRITICA
Joseph Schumpeter	Teoría minimalista o elitista de la democracia	“La representación política organizada alrededor de la idea de que las elecciones constituyen la institución paradigmática del gobierno representativo”.	“Análisis “estático” y “formal” de la representación política que ignora lo que sucede entre representantes y representados durante el ejercicio de la representación. Deja de lado el rol que tienen las instituciones de intermediación política como los partidos o la sociedad civil”.
Bernard Manin	Incorpora el elemento de <i>accountability</i>	“El gobierno representativo, es un tipo de régimen político en el cual las elites son elegidas para tomar decisiones y dichas decisiones son sometidas al veredicto del público”.	“No se distancia del modelo elitista y sólo incorpora el hecho de la regularidad de las elecciones como incentivo para que los representantes tengan en cuenta las demandas de los representados”.

⁹³ Sartori Giovanni (2007) *Ibid.*

⁹⁴ Sartori Giovanni (2007: 264) *Ibid.*

A. Przeworski, S.C. Stokes y B. Manin	El regreso a la teoría minimalista de la democracia	“Las elecciones no constituyen un mecanismo adecuado de <i>accountability</i> . Plantean el desarrollo de una estructura adecuada de pesos y contrapesos para lograr que los representantes actúen según el interés público”.	“El actuar representativamente no implica una comunicación dialógica entre representantes y representados sino en el establecimiento de un ambiente institucional que promueva controles mutuos”.
D. Plotke	La representación como vínculo	“Las relaciones de representación requieren tanto de representantes como de representados activos. Incorpora la diversidad de prácticas participativas de las sociedad civil”.	----

Fuente: Peruzzotti Enrique, 2008 / Elaboración: Propia

En la esfera de la práctica, Romeo Grompone⁹⁵ plantea que la representación resulta inevitable por una serie de factores. i) por la manera en que se toman las decisiones en sociedades grandes y complejas (no es posible remitirse a un sistema de democracia directa por un problema de escala), ii) por el problema de la imprevisibilidad en la gestión del gobierno que demanda decisiones rápidas y que por tanto implica cierto nivel de discrecionalidad por parte del representante, iii) por la posibilidad de articular diferentes actores sociales y consolidar instituciones, y iv) por su potencial para construir una deliberación en la gestión pública, que no puede ser garantizada por la sola participación ciudadana.

Sin embargo, el mismo autor afirma que la representación como tradicionalmente ha sido definida, afronta actualmente una serie de problemas. i) apatía y desconfianza de los ciudadanos ante los partidos y la política en general, que se manifiesta e la distancia entre quienes generan la agenda pública y la opinión pública en general, ii) la pérdida de un horizonte en la acción de los políticos que no logran canalizar las demandas sociales, iii) el paso de una democracia de intereses a una democracia de individuos, donde los intereses particulares se negocian vía transacciones cerradas que permite manejar privilegios, iv) la privatización de lo político, en la medida que los asuntos públicos se vuelven “negocio” de ciertas élites políticas, v) la importancia que cobran los liderazgos personalizados como alternativa a los problemas de representación, vi) la gran rotación de los personajes en el poder que alimenta la ausencia de un vínculo estable de representación entre las autoridades y los ciudadanos, y vii) problemas derivados de la

⁹⁵ Grompone, Romeo (2005) Ibid.

democracia de partidos, donde las elecciones no se basan en lealtades hacia partidos políticos sino hacia personalidades, que a su vez cambian fácilmente de organización partidaria⁹⁶.

Como afirman Mainwaring y Scully⁹⁷, los partidos políticos son los principales agentes de representación política en nuestras sociedades, en la medida que son los únicos agentes para obtener el acceso a los puestos donde se elaboran las políticas. Salvo excepciones, las democracias han prosperado allí donde los sistemas de partidos se han fortalecido. Aunque los autores son conscientes que en la actualidad los partidos han cedido espacio a otras formas de representación como son los movimientos sociales, los medios y la propios mecanismos generados desde el Estado.

La rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil supone definitivamente la ampliación de la esfera pública, de los espacios de deliberación. Esta ampliación requiere de una sociedad civil autónoma.

Para ello se necesita trascender las asimetrías de representación social y política y ello sólo es posible si existe una trama organizativa fuerte. Sin embargo esta “secuencia” se encuentra con el problema central de que la desigualdad en la representación política está ligada a la desigualdad socio económica. La participación ciudadana, generada como un mecanismo que permitiría reducir las brechas de representación, no resuelve el tema de la redistribución de los recursos de poder en la medida que presupone ciertos activos de la sociedad civil: ciudadanía activa, capacidad de organización, deliberación pública; activos que en sociedades como las nuestras aún no están adquiridos.

Por tanto, para rearticular las relaciones entre el Estado y la sociedad civil no solo nos podemos remitir a la participación ciudadana. Se requiere a la vez consolidar el sistema político – institucional y para ello es urgente una reforma de los partidos políticos⁹⁸.

⁹⁶ Grompone, Romeo (2005) Ibid.

⁹⁷ S.Mainwaring y T. Scully (1996). La construcción de instituciones democráticas.

⁹⁸ Cunill, Nuria (2006). Ibid.

2.1.4. Participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana ha sido utilizado con múltiples significados. *“Asociado por lo general al régimen democrático, la tradición política diferencia esquemáticamente tres formas o niveles de participación: la presencia, la activación y la participación en sentido estricto, referida a situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente a una situación política”*⁹⁹.

A partir de esta aproximación general, el concepto ha sido adaptado a distintos usos para hacer alusión al derecho al voto para elegir autoridades, a la acción de los movimientos sociales, a la acción comunal colectiva, a diferentes estrategias gubernamentales de captación y clientelismo como formas de control, a los esfuerzos de grupos y movimientos organizados para incrementar su acceso y control a recursos y decisiones, así como a la acción colectiva institucionalizada en distintas estructuras de gobierno para intervenir en los procesos de gestión¹⁰⁰.

En el país, ante las dificultades para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana -entendida genéricamente como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos- es crecientemente asumida por sectores de la sociedad civil como la principal estrategia para modificar las debilidades del sistema democrático, tanto local como nacionalmente¹⁰¹.

En general se puede afirmar que existen dos grandes visiones sobre el tema de **participación ciudadana**, presentes ambas en muchas de las experiencias de desarrollo local y concertación. La primera entiende a la participación como un valor en sí misma, abarcando en consecuencia un conjunto de actividades muy amplias que van desde la voluntad individual o el interés colectivo en un asunto público hasta la participación como práctica que establece mecanismos de relación con la esfera pública aunque no se llega necesariamente a precisar sus fines últimos. La segunda visión es más instrumental

⁹⁹ Ballón, Eduardo (2009). Participación y poder. Una reflexión general. Lima. DESCO.

¹⁰⁰ Ballón, Eduardo (2009). *Ibíd*

¹⁰¹ Lloná M, Soria L y Zolezzi M (2002). *Ibíd*.

y gira alrededor de un bien preciso (por ejemplo, acceso al agua) o de una problemática claramente definida (por ejemplo, conservación del medio ambiente) ¹⁰².

Mientras en la primera visión, la participación aparece como un valor, en ésta segunda es un medio para conseguir un objetivo ligado al cambio sustancial en alguna situación de desventaja en la que se encuentra una población determinada. En el primer caso se privilegia la promoción de determinados procedimientos participativos mientras que en el segundo, se trata de un mecanismo para favorecer a la población y a la efectividad del sistema de toma de decisiones. ¹⁰³

Existen también varias vertientes teóricas sobre la participación ciudadana según el modelo en el cual se enmarca el concepto. Enrique Peruzzotti hace una revisión teórica donde agrupa a una serie de autores según tres modelos principales: i) el de capital social, ligado a las redes asociativas y los lazos de reciprocidad y confianza, donde la participación juega un rol de soporte y articulación; ii) el del espacio público, ligado a la deliberación pública y al rol transformador de la participación; y iii) el de los grupos de interés, ligada a la idea de organizaciones formales que buscan influenciar directamente en el sistema político y donde la participación tiene un rol de mediación de intereses. En los dos primeros modelos la participación tiene una función pedagógica, es decir que a través de la participación el ciudadano desarrolla hábitos y capacidades que contribuyen a fortalecer su carácter democrático; mientras que en el tercer modelo no, el énfasis está dado en una función más instrumental.

Cuadro 5: Modelos de Participación Ciudadana

MODELO	AUTORES	DEFINICIÓN	FUNCIONES	INTERACCIONES
Capital Social	G.Almond, S.Verba, R.Putman, C.Pateman	“Redes asociativas densas y formas de sociabilidad no políticas basada en lazos de confianza, reciprocidad y cooperación entre los miembros de una sociedad. Promueve una cultura cívica”.	Función pedagógica sobre el ciudadano individual.	Relaciones entre individuos cara a cara.

¹⁰² Llona M, Soria L y Zolezzi M (2002). *Ibíd.*

¹⁰³ Llona M, Soria L y Zolezzi M (2002). *Ibíd.*

Espacio Público	J.Habermas J.Cohen y A.Arato	“La sociedad civil, argumentan, contribuye al buen funcionamiento del gobierno representativo al proveer vehículos de expresión e influencia a grupos que están siendo ignorados o mal representados en la arena formal de representación política. La participación debe cumplir un papel transformador”.	Dos funciones: Pedagógica colectiva y voz de sectores que no están representados en el sistema político.	Públicos abstractos informales. Comunicación a través de los medios en el espacio público
Grupos de interés	D.Truman, A.Bantley, V. Key	“Las dinámicas democráticas son el resultado de una competencia entre grupos que buscan influenciar el proceso de toma de decisiones político”.	Acciones de lobby e influencia de intereses de un sector particular de la sociedad.	Grupos de representación de intereses particulares.

Fuente: Peruzzotti Enrique, 2008 / Elaboración: Propia

La participación ciudadana no se da en abstracto, se da por la práctica misma, brindando a la ciudadanía mecanismos para la toma de decisiones en asuntos públicos, y por los efectos de dicha práctica, es decir decisiones que repercuten en la mejora de la distribución de los recursos públicos y por tanto la calidad de vida. La participación responde ante todo a necesidades determinadas y a un ciclo temporal.

Entre las críticas a la participación ciudadana están aquellas que apuntan a la revisión de algunas nociones subyacentes al concepto mismo de participación. Martín Tanaka¹⁰⁴ propone tres nociones principales:

a) La noción de comunidad sobre la cual se construye la idea de participación. Afirma

¹⁰⁴ Tanaka, Martín (2001). Ibid.

que hay que tomar en cuenta que la comunidad no constituye una entidad homogénea, muy por el contrario supone una gama diferenciada de grupos, con relaciones de poder, con conflictos e intereses contrapuestos.

b) La noción de participación, que entendida como una construcción social debiera responder a tres elementos: la función que desempeña (para qué se participa), el tema o ámbito en el que se plasma (en qué se participa) y los actores que participan en cada fase del proceso (quienes participan).

c) La noción de liderazgo, tomando en cuenta que los que representan a las bases no lo hacen como un colectivo. Si la comunidad está fragmentada en sub – grupos, la representación responderá a los intereses parciales también. Quienes participan en nombre de otros, lo harán en tanto intermediarios, con intereses propios y actuarán en base a incentivos específicos. Los representantes en el escenario participativo tienen una función clave en la medida que constituyen el nexo entre la población y los agentes externos, asumiendo gran parte de los costos de la acción colectiva.

La participación ciudadana por tanto es una construcción social, constituye un proceso que se asienta sobre intereses concretos, es temporal y supone el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En nuestro país la participación ciudadana es una política pública que, como hemos visto en el primer capítulo, se implanta en el marco del proceso de descentralización. Busca que las demandas de la población organizada se incorporen en la agenda a la hora de diseñar el presupuesto público. En ese marco tiene como supuesto que esta práctica fortalece las relaciones sociedad – Estado.

Mecanismos de este tipo buscan una incorporación efectiva de la ciudadanía en la gestión pública. Por tanto por un lado pueden ser vistos como instrumentos de gestión, y por el otro permiten establecer un marco para facilitar la toma de decisiones de manera conjunta. El supuesto es que dichos mecanismos contribuyen a mejorar la calidad de la representación, haciéndola más efectiva, eficaz y legítima, a la vez que complementan los mecanismos de representación tradicionales en crisis. Sin embargo, esto dependerá de la visión de participación que subyace al diseño de los instrumentos. En esa lógica, la

participación puede ser vista como un asunto de derechos y deberes en la medida que apunta fundamentalmente a consolidar la democracia y a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil; o puede ser vista como un asunto funcional en una lógica de acceso fragmentado a ciertos derechos sociales a través de un conjunto de mecanismos que son instrumentalizados por Estado, que apunta fundamentalmente a la gobernabilidad.

Es importante considerar que en la implementación de los mecanismos de participación podemos encontrar los mismos riesgos y límites que en un sistema representativo: la debilidad de los representantes para representar a sus electores, los representantes no se deben a los representados y no sienten que las expectativas de éstos últimos sean vinculantes, los resultados de las acciones de los representantes no llegan de manera concreta a los representados, y tampoco la comunicación entre los representantes y sus “bases” funciona de manera fluida en base a mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y concertación de propuestas.

Como afirma Romeo Grompone¹⁰⁵, la representación de “los intereses de la comunidad” se da en un contexto de disputa social y política, y no existe de manera natural. La participación involucra a élites de las comunidades y a actores externos con agendas propias, que pueden o no coincidir con las comunitarias, y su legitimidad descansa en la eficiencia para conseguir beneficios concretos, no tanto en el carácter “participativo” de los procesos. Las claves del éxito de las experiencias de participación está en la adecuada complementariedad entre las esferas política y social, considerarlas como contrapuestas conduce a conflictos que terminan deslegitimando y debilitando los procesos.

La participación finalmente, constituye un espacio importante para vigilar el funcionamiento de la gestión pública, ayudar a construir políticas públicas y consolidar los derechos y deberes ciudadanos desde una perspectiva política. La participación vista desde esta perspectiva busca reinventar las formas de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil. Sin embargo es claro que la incorporación de la participación por sí sola no garantiza la mejora de la calidad de la representación. Para ello es necesario impulsar expresamente los mecanismos participativos procesos que permitan reconstruir

¹⁰⁵ Grompone, Romeo (2005) *Ibíd*

la representación a partir del ejercicio cotidiano democrático. Es en esta lógica que la participación ciudadana puede cumplir una función importante: la de mejorar la democracia representativa incorporando mecanismos que permitan mejorar la representación de la sociedad civil.

2.2. Marco teórico para el análisis: esquema general

El problema teórico de la investigación busca conocer **qué tipo de representación se refuerza con los mecanismos de participación ciudadana vigentes**. El planteamiento se basa en el supuesto – que subyace a la fundamentación normativa vigente – que la participación ciudadana surge en el Perú como una respuesta a la crisis de la democracia representativa y a la necesidad de reducir las brechas de representación vigentes en la esfera política *“reforzando la relación entre el Estado y la sociedad, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un ejercicio creativo y complementario de mecanismos de democracia directa y democracia representativa que genera compromisos y responsabilidades compartidas”*¹⁰⁶. Por tanto representa una oportunidad para la inclusión de intereses y demandas de sectores sociales que normalmente no han sido tomados en cuenta en los espacios tradicionales de representación.

No existe mucha evidencia de los avances respecto a la incidencia de los instrumentos de participación en el fortalecimiento de los mecanismos de representación existentes o en la configuración de un nuevo tipo de representación. No hay muchos estudios que analicen la relación entre participación y representación más allá de la aparente complementariedad que debiera tener la democracia participativa con la representativa. Por ello esta investigación busca contribuir al análisis en torno a la relación existente entre los mecanismos de participación ciudadana y las formas de representación, estableciendo la influencia que dichos mecanismos han tenido en la mejora de la calidad de la representación o en la profundización de las brechas existentes.

Por representación social se entiende el acto por medio del cual el representante actúa en nombre del representado en función de *“los intereses de éste. Los actos del*

¹⁰⁶ Reglamento del Presupuesto Participativo. DS. N° 171-2003-EF

representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos institucionalizados”¹⁰⁷. En su sentido político la calidad de la representación está ligada a reducir las desigualdades en la representación social, a mejorar la deliberación pública y consolidar la base asociativa, la organización de la sociedad civil¹⁰⁸. Pero en sociedades complejas y heterogéneas la representación asume la forma de mediación de grupos fragmentados que buscan convertirse en interlocutores ante el Estado para beneficiarse de las políticas sociales. La representación aquí tiende a ser monopolizada por élites locales que tienen como virtud la posibilidad de hablar en nombre de ciertos sectores de la comunidad que actúan en base a intereses e incentivos específicos¹⁰⁹. Esto cobra fuerza dado el contexto de fragmentación y la existencia de actores desiguales en el mismo espacio local.

Para efectos de la investigación utilizaremos la representación definida desde estos dos enfoques: **el político y el burocrático**. El primero basado en la responsabilidad del representante y el control ciudadano y el segundo basado en la representación funcional de intereses. La representación constituye la variable dependiente en el estudio, dado que se buscará observar los efectos que los mecanismos de participación tienen sobre la configuración de uno u otro tipo de representación en un espacio local con fuerte tejido organizativo.

Por participación se entiende el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. La participación es promovida a través de una serie de mecanismos que son diseñados desde el Estado con la finalidad de que las demandas de los ciudadanos sean incorporadas en las políticas públicas.

Existen dos conjuntos de conexiones conceptuales en función de las vertientes teóricas sobre participación y representación que se utilicen: Por un lado la línea que establece la relación de la sociedad con el Estado, basada en la teoría de la soberanía popular y la concesión de derechos iguales para todos los ciudadanos. Esta línea apunta al concepto de sociedad civil, como un concepto aplicable por igual a todas las sociedades. Por otro lado la línea que conecta, a través de múltiples políticas sociales, a grupos de población

¹⁰⁷ Sartori, Giovanni (2007) Ibid.

¹⁰⁸ Cunill, Nuria (1997) Ibid.

¹⁰⁹ Tanaka, Martín (2001) Ibid.

con las agencias gubernamentales. Esta línea apunta a lo que Partha Chatterjee denomina “sociedad política”¹¹⁰

La participación ciudadana puede ser vista ya sea como un asunto de derechos en una lógica de consolidación de la democracia, en la medida que apunta a consolidar los derechos ciudadanos y a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil; o puede ser vista como un asunto funcional en una lógica de acceso fragmentado a ciertos derechos sociales a través de un conjunto de mecanismos que son instrumentalizados por Estado.

El tipo de representación que se configura dependerá del esquema que predomine: en una estrategia de participación ciudadana donde se busque consolidar las relaciones democráticas en la sociedad, la representación será una de tipo político, donde la calidad de la misma estará ligada a reducir las desigualdades de poder, a mejorar la deliberación pública y consolidar la base asociativa. En una estrategia de participación donde el objetivo sea garantizar principalmente la gobernabilidad, la representación que se fortalezca será más bien de tipo burocrático e instrumental a las políticas de gobierno.

La presente investigación plantea que los mecanismos de participación ciudadana – como el presupuesto participativo – han sido construidos en base a categorías conceptuales que lo definen como un asunto de derechos en una lógica de consolidación de la democracia (es decir bajo la perspectiva de reformar una representación de tipo política). Sin embargo, en la práctica estos mecanismos son implementados en base a otro conjunto de categorías, ligadas a garantizar principalmente la gobernabilidad a escala local (por tanto reformando una representación de tipo burocrática), vaciando el proceso de contenido político o modelándolo para fines gubernamentales y no necesariamente de los ciudadanos, convirtiéndolo en una técnica o método para la gestión local.

En ésta segunda lógica, los grupos de población que interactúan en estos espacios de participación configurados por el Estado, constituyen categorías funcionales para éste. El Estado termina generando interlocutores con la finalidad de poder aplicar sus políticas públicas y estas prácticas gubernamentales burocratizan la relación entre la

¹¹⁰ Chatterjee, Partha (2007). Ibid.

población y el gobierno, generando “élites” especializadas que son finalmente las mediadoras entre el Estado y la sociedad y las que en muchos casos monopolizan los espacios de participación.

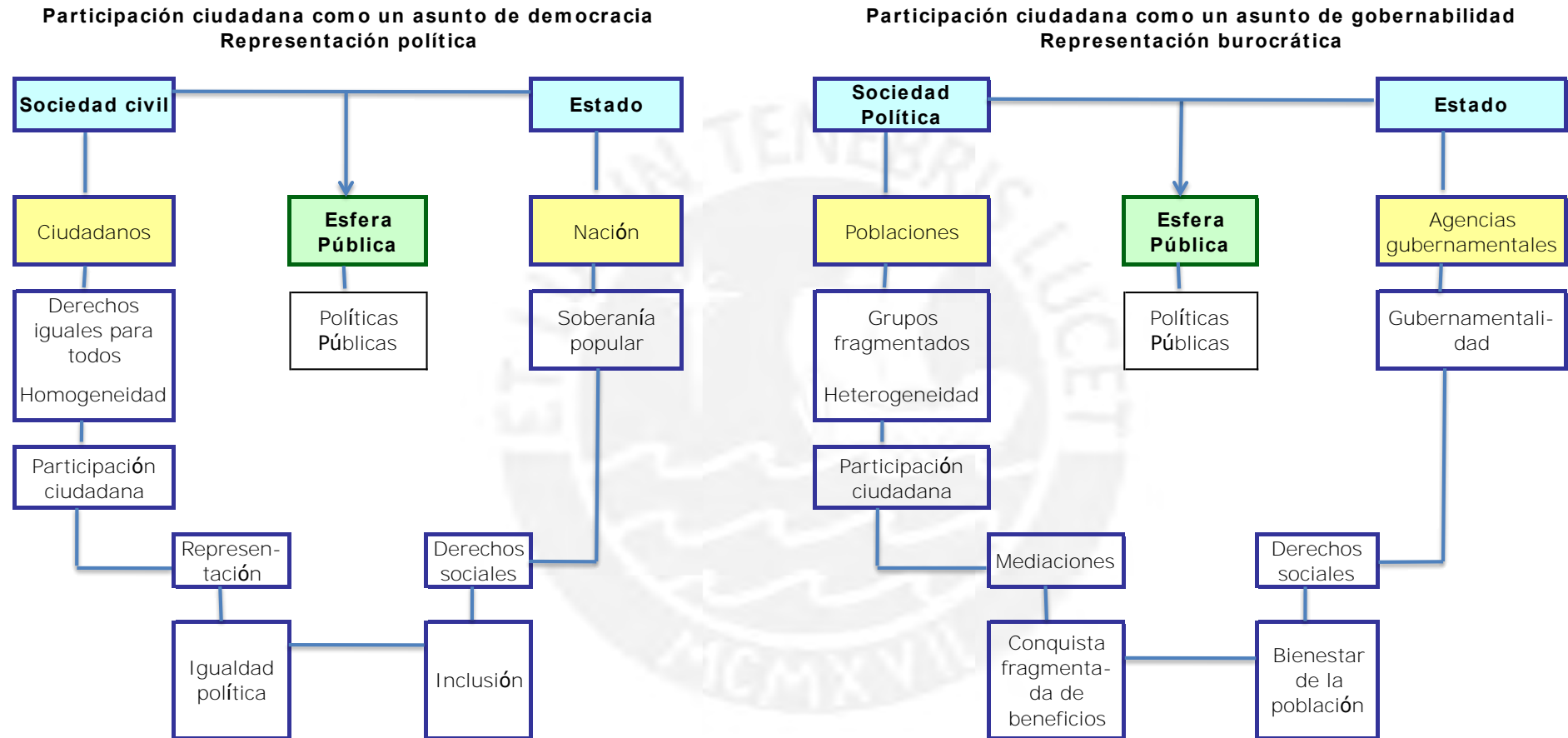
Esto no necesariamente mejora las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y abona a fortalecer la debilitada representación social. Por el contrario se corre el riesgo que los procesos de participación pierdan legitimidad y no se logre aprovechar la ventana de oportunidad que brinda la institucionalización de dichos mecanismos para construir una representación más sólida de la sociedad civil local.

Es necesario tomar en cuenta que el tipo de representación ciudadana que resulta de los procesos de participación normados desde el Estado no sólo pueden ser atribuidos a los mecanismos participativos puestos en marcha. Evidentemente existen una serie de factores del contexto que explican el tipo de representación resultante. Por ello se ha incorporado en el análisis más adelante los elementos del contexto local que han influido en el proceso, entre ellos el tema de la organización social.

Dependiendo de su visibilidad y capacidad de influencia y protagonismo, la trama organizativa puede ser fuerte o débil. Es fuerte cuando existe un tejido asociativo arraigado en la sociedad, donde las organizaciones representan los intereses de diferentes grupos y logran canalizar las demandas sociales. Es débil cuando el tejido asociativo no logra representar los distintos intereses ni las demandas de los grupos poblacionales existentes.

Los procesos de participación ciudadana siempre han estado articulados a la organización social, en la medida que el tejido asociativo es fuerte supuestamente los mecanismos de participación debieran tender a funcionar mejor.

GRÁFICO 1: ESQUEMATIZACIÓN DE LOS MODELOS TEÓRICOS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS

CAPITULO III DISEÑO METODOLÓGICO : ESTUDIO DE CASO

Los canales y mediaciones tradicionales entre la sociedad civil y el Estado han entrado en crisis desde hace varios años: a la debilidad del sistema de partidos y la poca capacidad de representación de los mismos se le suma la frágil organización social con serias dificultades para agregar demandas e intereses de una sociedad bastante heterogénea. La participación ciudadana como política surge con un doble objetivo: como un fin en sí mismo, en la medida que busca avanzar hacia la igualdad política y profundizar la democracia y como un medio, que debiera permitir una mayor gobernabilidad y eficiencia en al gestión pública.

El presupuesto participativo es una experiencia bastante extendida en América Latina, y constituye un espacio de concertación donde las autoridades regionales, locales y representantes de la sociedad civil definen en conjunto como orientarán los recursos de inversión teniendo como marco los Planes Concertados de Desarrollo. En el caso peruano este proceso ha sido exhaustivamente normado: cuenta con una Ley, Reglamento e Instructivos anuales emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Existen muchos argumentos a favor de la implementación de mecanismos como el presupuesto participativo, y en general goza de un gran consenso a nivel de los diferentes sectores de la sociedad civil y del aparato del Estado. *“Sin embargo lo que se observa en la práctica es que continúa siendo más efectivo para la población descontenta ejercer presión hacia las autoridades a través de la protesta, en vez de procesar sus demandas a través de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana”*¹¹¹.

Uno de los factores que contribuyen a deslegitimar espacios de participación es que las decisiones que se toman no son vinculantes, convirtiéndose es espacios consultivos donde la discrecionalidad que conservan las autoridades sigue siendo muy alta.

¹¹¹ Remy, María Isabel (2005) *Ibíd.*

Adicionalmente, prima un enfoque técnico de los procesos de toma de decisión que tiende a excluir el conflicto social y por tanto a despolitizar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. El exhaustivo montaje normativo, más que comprender la realidad la encuadra en una serie de rigideces, dejando muy poco margen a la iniciativa y la innovación¹¹². Lejos de contribuir a la intervención ciudadana que permita la canalización de una agenda ordenada, los conflictos no logran procesarse y aparecen reflejados en otros espacios no institucionalizados.

Varios factores contribuyeron a que se adopten estrategias de participación ciudadana en el país: el primero de ellos es la experiencia local de participación a nivel de varias municipalidades distritales de izquierda que desde los años 80 incorporaron a la concertación como parte de su quehacer político. Este desarrollo se nutre de la experiencia del Partido de los Trabajadores en Brasil. El segundo factor se relaciona con el apoyo de la comunidad internacional a la promoción de procesos de democratización principalmente en espacios locales, que ve en la participación ciudadana una vía para legitimar las propuestas de desarrollo vigentes. Otro factor importante de más reciente data, ha sido el proceso de descentralización del país.

El manejo presupuestal en la administración pública constituye uno de los instrumentos primordiales de gestión. *“El presupuesto refleja las prioridades de política más que ningún otro, en la medida que traduce los compromisos políticos, objetivos y metas en decisiones sobre en qué se debe gastar los recursos y cómo es que se debe gastar. El proceso presupuestario también es crucial para determinar el grado de apertura, democracia y participación que caracteriza a un gobierno en particular”*¹¹³. El presupuesto participativo propone avanzar un poco más: incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones.

Desde el 2002 se estableció la obligación desde el gobierno central de implementar presupuestos participativos a nivel regional y local. Para la puesta en marcha del proceso se generó una metodología y una serie de procesos “estándar” para todo el territorio, a pesar de la enorme heterogeneidad existente en las diferentes localidades en el país. Sin embargo, también es cierto que las leyes brindan la posibilidad a los

¹¹² Grompone, Romeo (2005) *Ibíd.*

¹¹³ Shapiro, Isaac. (2002) *Guía Ciudadana para el trabajo presupuestario*. México IBP.

gobiernos regionales y locales de ampliar los márgenes de participación incorporando criterios distintos a los ya establecidos en la normativa, y en esa medida, constituye una oportunidad para acercar la ciudadanía al Estado.

En la lógica de los tipos de participación que propone María Isabel Remy, el presupuesto participativo, tal como ha sido diseñado en el Perú, responde más a un “mecanismo por invitación” que a uno de democracia directa que se establece por iniciativa de la ciudadanía (como por ejemplo el referéndum, o una revocatoria de mandato). El “mecanismo por invitación” es definido como un espacio donde las instancias de gobierno convocan a la población a participar. Pero no se convoca a los ciudadanos en general, sino a aquellos organizados a través de sus representantes. Su eficacia para incidir en las decisiones públicas está condicionada por dos factores: el nivel de representatividad de los representantes y el tipo de decisiones que las autoridades están dispuestas a compartir¹¹⁴.

La puesta en marcha del presupuesto participativo ya tiene una década de vida. El proceso se inicia con la implementación de un piloto a nivel de nueve departamentos del país, el diseño de una ley marco que intenta tomar como punto de partida las diferentes experiencias existentes, un reglamento de la ley y finalmente un instructivo anual que detalla las fases del presupuesto participativo. Este último está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, quien se convierte en una suerte de ente rector del proceso.

De las distintas entradas para el análisis del presupuesto participativo, aquí nos interesa conocer en que medida este mecanismo ha logrado articular los intereses de la ciudadanía en torno a la democratización de la gestión pública y a la formulación de políticas de manera concertada. Para ello es fundamental conocer el nivel de participación de la ciudadanía en este tipo de procesos. Los procesos que se desarrollan “por invitación” requieren de representantes (no es posible que todos participen), por tanto el análisis del tipo de representación que se refuerza es crucial para medir la efectividad de este mecanismo.

¹¹⁴ Remy, María Isabel (2005) *Ibid.*

En estos espacios de participación se van delineando una serie de actores sociales que buscan estar presentes en la toma de decisiones. Entre los enfoques que buscan explicar el carácter de la representación de los actores sociales en dichos mecanismos hay dos contrapuestos: i) el que plantea que dichos actores provienen del resurgimiento de las organizaciones sociales que tuvieron algún protagonismo en las décadas pasadas, y que ahora buscan nuevas formas de representación ante la pérdida de protagonismo de ciertas formas de hacer política desde los movimientos sociales, y ii) el surgimiento de actores en la lógica de los “agentes participantes” que son delineados desde la normativa existente: mediadores que buscan objetivos concretos en la lógica de la conquista fragmentada de beneficios¹¹⁵ (bienes y servicios públicos).

Para poder analizar el tipo de representación social que se desarrolla en los espacios de participación ciudadana se ha optado por un estudio de caso, en la medida que nos permite conocer los aspectos centrales de la relación entre el mecanismo de participación priorizado y las formas de representación de los actores sociales en dichos espacios. Es importante tomar en cuenta que dichas formas dependerá del contexto local y la tradición organizativa que allí podamos encontrar.

3.1. Diseño de la investigación

El aspecto central abordado en la investigación está referido a la representación ciudadana y el efecto que los mecanismos de participación tienen en la reducción de las inequidades de representación, la construcción de espacios públicos democráticos y la consolidación de una base asociativa que permita la expresión de demandas e intereses diversos¹¹⁶. Este tema adquiere mayor notoriedad en el contexto institucional de crisis del sistema de partidos, un proceso fragmentado de reforma del Estado, una descentralización inconclusa, y realidades locales con una marcada desigualdad. A esto se le suma una sociedad que no funciona como un conjunto homogéneo y donde más bien prima la fragmentación de demandas y la heterogeneidad de mecanismos de interlocución con el Estado. En este contexto, este trabajo busca contribuir al debate en torno a la complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa, entendiendo a esta última como un mecanismo para fortalecer la

¹¹⁵ Chatterjee, Partha (2007) *Ibíd.*

¹¹⁶ Cunill, Nuria (1997) *Ibíd.*

representación y los arreglos institucionales que lo sustentan (así los arreglos institucionales puedan venir “dese arriba”).

El caso seleccionado es el del presupuesto participativo en Villa El Salvador. Me he centrado en los presupuestos participativos, en tanto instrumento de política que busca incorporar la participación de la ciudadanía en la priorización del gasto público a nivel local. La elección responde a las siguientes razones: en primer lugar, porque es una experiencia que busca establecer una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía; segundo, por su carácter regular (periodicidad anual) que permite analizar una práctica sostenida en el tiempo; tercero, por el despliegue que demanda en términos de planificación, recursos humanos, movilización, etc., que representan costos y tiempos para la gestión pública; cuarto, porque aborda un elemento crucial en la toma de decisiones: en qué se gastarán los recursos locales; y quinto, por los esfuerzos que han sido empleados en normar rigurosamente el proceso (ley, reglamento e instructivo anual) lo que garantiza su estabilidad por lo menos en términos formales, pero no necesariamente su efectividad y eficiencia. Para ello se eligió un distrito popular de larga tradición organizativa: Villa El Salvador, donde además, la experiencia de presupuesto participativo se adelanta a la apertura democrática y a los procesos de concertación que están ahora extendidos en el país.

El estudio de caso desarrollado tiene sentido, no sólo por la experiencia singular que ha significado el proceso de implementación del presupuesto participativo en los últimos diez años en Villa El Salvador, sino principalmente porque constituye un medio que nos permite generar conocimiento y aprendizaje en torno a la pregunta de investigación¹¹⁷. Para ello se han analizado los elementos que se derivan tanto del contexto local, como aquellos que son propios de la puesta en marcha del mecanismo de participación, que confluyeron para construir un tipo determinado de representación social que no existía antes.

De la experiencia concreta se desprenden una serie de dificultades en la fase de implementación, algunas de las cuales se derivan del mismo diseño de la política, es decir de la tendencia homogeneizante de la norma, que restringe las iniciativas locales.

¹¹⁷ Barzelay, Michael (2004) Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington. BID.

En otros casos las limitaciones están relacionadas a la débil representación de los agentes participantes, la fragilidad de la sociedad civil y de la resistencia de algunas autoridades a desarrollar procesos de este tipo. No existen indicadores claros de cambio en aspectos relacionados a la correlación de poder y la representatividad en estos espacios de toma de decisión, lo que nos lleva a preguntarnos cuánto abonan dichos procesos al fortalecimiento de la democracia y cuáles son los límites que existen en su aplicación. En esta perspectiva, se ha profundizado en el análisis sobre los límites y condiciones de dichos espacios de participación en el fortalecimiento de la representación de la ciudadanía. El tema puede resultar de interés para los representantes y autoridades locales que buscan desarrollar gestiones democráticas participativas.

3.1.1. Hipótesis y objetivos de la investigación

La institucionalización de la participación ciudadana en el Perú constituye, entre otros factores, una respuesta a la crisis de la democracia representativa y a la necesidad de reducir las brechas de representación vigentes en la esfera política. La presente investigación contribuye al análisis en torno a la relación existente entre los mecanismos de participación ciudadana creados desde el Estado y las formas de representación, estableciendo la influencia que dichos mecanismos han tenido en la mejora de la representación o en la profundización de las brechas existentes.

El problema teórico está referido al tipo de representación que se refuerza con los mecanismos de participación ciudadana vigentes. En este sentido la pregunta central de la investigación es: ¿De qué manera el presupuesto participativo, en tanto mecanismo institucionalizado y regular de participación ciudadana, contribuye a mejorar la representación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las políticas públicas a nivel local?

Partiendo de la pregunta central, la hipótesis es la siguiente:

El presupuesto participativo, en tanto mecanismo institucionalizado de participación ciudadana, ha contribuido a burocratizar las relaciones entre el Estado y las élites locales sin mejorar la representación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las políticas públicas a nivel local.

Para comprobar la hipótesis planteada, la investigación tiene como objetivo analizar el tipo de representación social que se refuerza con la puesta en marcha del presupuesto participativo a nivel local, es decir si responde a una representación de carácter político que apunta a fortalecer la sociedad civil, o por el contrario se trata de una representación funcional que tiende a burocratizar las relaciones entre el Estado y las élites locales. Para ello se propusieron tres objetivos específicos:

- Identificar los actores, intereses y demandas que se ven representadas en el desarrollo del presupuesto participativo a nivel local.
- Determinar los arreglos institucionales previstos en el diseño del presupuesto participativo y los efectos que tienen en los canales de representación en el proceso de implementación.
- Plantear los aspectos relevantes a considerar a fin de establecer canales efectivos de representación de intereses a escala local que recuperen la dimensión política de la participación ciudadana.

3.1.2. Operacionalización de conceptos

Los conceptos centrales que buscará relacionar el estudio son dos: la representación de la ciudadanía, y los mecanismos de participación ciudadana. Se busca conectar los acontecimientos que se desarrollan en el marco del proceso participativo y que han logrado influir o no en la configuración de un tipo representación social.

- Representación de la ciudadanía

Por representación de la ciudadanía entendemos el acto por medio del cual el representante actúa en nombre del representado en función de los intereses de éste. Según Giovanni Sartori podemos diferenciar tres direcciones que toma la representación según ésta se asocie con “a) la idea de mandato o delegación; b) el concepto de representatividad, es decir de semejanza o similitud o, c) con la idea de responsabilidad”.¹¹⁸

¹¹⁸ Sartori, Giovanni (2007) *Ibíd.*

En su sentido político de la representación está ligada a reducir las desigualdades en la representación social, a mejorar la deliberación pública y consolidar la base asociativa, la organización de la sociedad civil¹¹⁹. La representación así entendida está construida en base a conceptos universales de ciudadanía, sociedad civil y democracia, donde se alude a la igualdad política en torno a derechos fundamentales y universales de los ciudadanos.

Sin embargo algunos autores plantean que la representación ha sufrido grandes cambios. A lo largo de los años ha mostrado una gran flexibilidad para adoptar diferentes formas y adaptarse a las más diversas circunstancias¹²⁰. En sociedades más complejas como las de hoy y tan heterogéneas como las nuestras la representación asume la forma de mediación de grupos fragmentados que buscan convertirse en interlocutores ante el Estado para beneficiarse de las políticas sociales. La representación aquí es monopolizada por élites locales que tienen como virtud la posibilidad de hablar en nombre de sectores de la comunidad que actúan en base a intereses e incentivos específicos.¹²¹

Para efectos de la investigación se utiliza el concepto de representación definido desde estos dos enfoques: el político y el burocrático. El primero basado en la responsabilidad del representante y el control ciudadano y el segundo basado en la representación funcional de intereses.

Se analiza en la investigación el tipo de representación que promueve el presupuesto participativo en tanto mecanismo institucionalizado de participación ciudadana. Para ello se consideran los siguientes elementos:

- La elección democrática de los representantes
- El acceso a la información por parte de los representados durante el proceso
- La toma de decisiones considerando la voz de los representados
- La rendición de cuentas por parte del representante

¹¹⁹ Cunill, Nuria (1997) *Ibíd.*

¹²⁰ Manin, Bernard (1998) *Ibíd.*

¹²¹ Tanaka, Martín (2001) *Ibíd.*

- **Mecanismos de participación ciudadana**

Por participación ciudadana entendemos el involucramiento de las personas en los asuntos públicos. Los mecanismos que permiten la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública serán vistos aquí tanto como proceso, esto es, como las interacciones y relaciones entre los ciudadanos y el Estado; y como un instrumento que permite la toma de decisiones de manera conjunta. El supuesto es que dichos mecanismos contribuyen a mejorar la representación, haciéndola más efectiva, eficaz y legítima, a la vez que complementan los mecanismos de representación tradicionales en crisis. Sin embargo, esto dependerá de la visión de participación que subyace al diseño de los instrumentos analizados. La participación puede ser vista como un asunto de ampliación de la democracia, en la medida que apunta a consolidar los derechos ciudadanos y a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil; o puede ser vista como un asunto de gobernabilidad, en una lógica de un acceso fragmentado a ciertos derechos sociales a través de un conjunto de instrumentos modelados por el Estado.

En la investigación se analiza la participación en los espacios institucionalizados existentes para la puesta en marcha del presupuesto participativo. Para ello se ha desagregado el análisis en los siguientes componentes:

- El grado de flexibilidad de las reglas de juego
- La amplitud de la convocatoria: número de participantes
- Los actores que participan
- Los temas centrales discutidos en el proceso
- Cómo participan: en que parte del proceso ingresan
- El carácter vinculante de las decisiones tomadas

3.1.3. Metodología de la investigación: El estudio de caso

Para la investigación empírica se ha optado por realizar un estudio de caso que permita analizar el efecto que tiene el presupuesto participativo - en tanto política pública que incorpora la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el gasto público- en la configuración de un tipo de representación social específico. Para ello se ha elegido

un distrito popular con fuerte tradición organizativa: Villa El Salvador. El período que abarca el estudio es del 2000 al 2010.

El estudio tiene como unidad de análisis una política pública que busca el involucramiento de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos: la participación ciudadana. El instrumento de política seleccionado entre los diversos mecanismos existentes es el presupuesto participativo.

El análisis es de carácter cualitativo y se utilizará el método de estudio de caso¹²² para documentar la experiencia en la lógica de describir e interpretar la influencia que los presupuestos participativos tienen en la configuración de la representación social. Para ello se consideran tanto los factores del contexto nacional y local, como aquellos mecanismos institucionales de participación diseñados desde el Estado que influyeron en la representación de las organizaciones sociales.

Es importante resaltar el carácter instrumental de la experiencia seleccionada: el estudio de la experiencia del presupuesto participativo en Villa El Salvador adquiere sentido en la medida que nos permite responder a una pregunta más amplia, que va más allá del valor mismo de la experiencia.

Del ciclo de políticas públicas, el estudio se centra en la **fase de implementación**, es decir el énfasis está en el proceso de puesta en marcha del instrumento de política. Para ello es necesario explicar algunas dificultades que se derivan en muchos casos del mismo diseño de la política, que en el caso del presupuesto participativo estarán referidas a la normatividad existente.

Las fuentes utilizadas proveen de información tanto del proceso de implementación del mecanismo de participación, así como del contexto en que se desarrolla la experiencia. Los temas analizados no son medidos estadísticamente, sino interpretados a partir del levantamiento de información secundaria, documentación oficial del proceso, así como mediante entrevistas individuales semi estructuradas que permitan incorporar la

¹²² Barzelay y Cortázar (2004) Una Guía práctica la elaboración de estudios de casos. Washington. BID.

interpretación de los actores involucrados en las diferentes fases de la experiencia¹²³. Por tanto, no se busca hacer generalizaciones a partir de los resultados del análisis del estudio de caso, sino plantear lecciones y recomendaciones que permitan profundizar en la mejora de la representación ciudadana.

La metodología elegida permite generar conocimiento sobre esta práctica de participación ciudadana en la medida que¹²⁴:

- Busca tener una comprensión holística de las prácticas participativas, como procesos que se dan en estrecha relación con contextos específicos. Los instrumentos de generación de información en este caso son diferentes a los de una investigación cuantitativa. Se centran en las entrevistas en profundidad, y en la organización y análisis de la información a partir del método narrativo. Este último consiste en una aproximación al proceso mismo, entendido como una secuencia de acontecimientos que se desarrollan en un tiempo y un contexto determinado¹²⁵.
- Permite una mejor comprensión del proceso en la medida que el análisis narrativa facilita comprender mejor la trayectoria de los acontecimientos, es decir, cómo funcionaron y porqué sucedieron de una determinada manera los hechos.
- Permite también generar conocimiento útil no sólo para el ámbito académico, sino también para las prácticas sociales en la medida que extrae lecciones aprendidas de la experiencia que pueden ser extrapoladas a contextos diferentes.

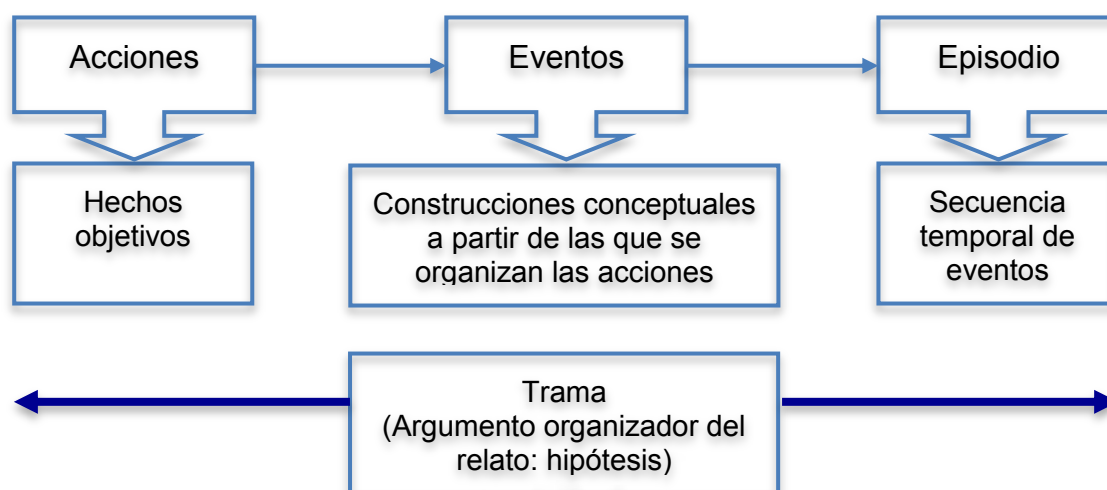
Para guiar el relato de la experiencia se ha construido una estructura narrativa del caso. El relato es el que organiza la secuencia de los acontecimientos que han formado parte del proceso. Sus componentes centrales son los siguientes:

¹²³ Las unidades de información, para el caso del discurso de los actores, son los agentes participantes.

¹²⁴ Barzelay y Cortázar (2004) Ibid.

¹²⁵ En el método narrativo “*la explicación no consiste en hallar alguna asociación entre variables sino conectar coherentemente los acontecimientos que tuvieron lugar en un momento y lugar específico*”.

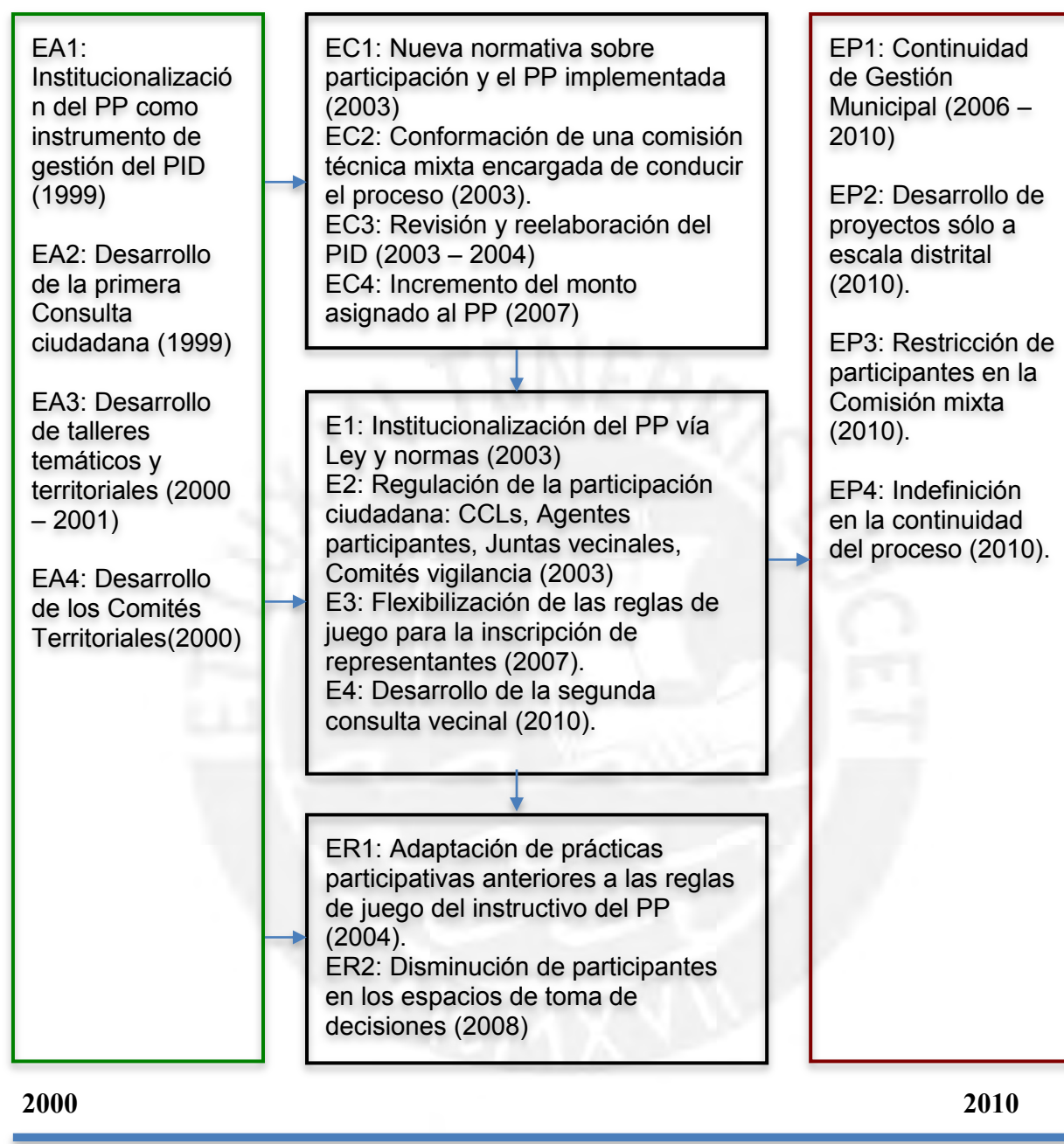
Gráfico 2: Componentes centrales del relato de la experiencia



Fuente: Barzelay y Cortázar: Una Guía práctica la elaboración de estudios de casos. 2004
Elaboración: Propia

Para la elaboración de la estructura narrativa se han organizado los eventos de la siguiente manera: primero se han identificado aquellos eventos que están directamente relacionados al proceso bajo análisis: la representación de los actores sociales en el presupuesto participativo. Estos son los eventos a explicar. En segundo lugar se identificaron los eventos anteriores, es decir aquellos que sucedieron antes que los eventos centrales y que influyeron de manera significativa en éstos, y los eventos posteriores, es decir aquellos que sucedieron después y que fueron influidos por el evento central. Finalmente en tercer lugar se definieron tanto los eventos contemporáneos y relacionados. Los primeros son aquellos que influyeron sobre el evento central y que ocurrieron de manera paralela a éste y que no son parte del proceso. Aquí se están considerando elementos del contexto que tuvieron injerencia en el desarrollo de los acontecimientos. Los segundos son aquellos eventos que fueron influidos por el evento central y que ocurrieron al mismo tiempo que éste.

Gráfico 3. La estructura narrativa del caso del presupuesto participativo en Villa El Salvador



Leyenda:

- EA: Eventos anteriores
- EC: Eventos contemporáneos (simultáneos y fuente de los eventos centrales)
- ER: Eventos relacionados (simultáneos y consecuencia de los eventos centrales)
- EP: Eventos posteriores
- E: Eventos centrales del estudio

Metodología tomada de: "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en Gerencia Social". Barzelay, Michael, y Cortázar, Juan Carlos. BID 2004.

La estructura narrativa tiene una función organizativa en la medida que permite identificar las relaciones entre los eventos, y establecer cuales de ellas resulta más significativa, así como la función de ayudar a formular las preguntas para el levantamiento de la información para el estudio.



CAPITULO IV

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS: LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN VILLA EL SALVADOR

4.1. El contexto de la experiencia del presupuesto participativo

CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO LOCAL: EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR:

El distrito de Villa El Salvador se crea en base a una planificación que supuso desde el inicio la participación de la comunidad en la toma de decisiones.

Villa El Salvador surge hace 40 años, a partir de una reubicación realizada por el Gobierno Militar de Velasco Alvarado en terrenos que fueron habilitados para albergar a las familias invasoras. *“Como parte de la política estatal de entonces, desde el inicio se planificó la ocupación del espacio en función a un diseño integral y autogestionario. Así, se sentaron las bases para la organización de la población en función a un esquema representativo que tenía como unidad mínima la manzana, luego el grupo residencial y finalmente todo el barrio. Este diseño de la estructura urbana favoreció el modelo organizativo inicial y la lógica territorial que ha continuado siendo muy importante hasta el día de hoy para la vida del barrio, en la medida que constituye el eje articulador de la comunidad en general”*¹²⁶.

La historia se inicia en 1971 con el traslado de 30,000 pobladores en camiones del ejército a un espacio desierto de gran amplitud, ubicado en el área Sur de Lima Metropolitana. Al cabo de un año, la población asentada en el arenal se había casi duplicado y siguió creciendo progresivamente a través de los años, primero por la llegada de nuevas familias y luego por el crecimiento de la misma población al interior del distrito.

Uno de los factores que explicaron este rápido crecimiento inicial, fue la posibilidad de obtener rápidamente servicios y equipamientos en relación a otros barrios que tardaban años en lograr alguna mejoría. Esta situación obedecía a las preocupaciones del gobierno de entonces, que consideraban a Villa el Salvador un proyecto piloto que

¹²⁶ Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) Gestión democrática para el desarrollo local. Lima. ALOP

requería empeño y difusión. Pero posteriormente fue la misma población la que concretó sus exigencias, siendo el costo de los servicios y demás proyectos comunales, asumidos por ellos mismos.

La propuesta consistía en la planificación de un nuevo asentamiento, basado en una concepción integral de su futuro desarrollo, creando espacios residenciales en la que se reservaron zonas amplias para el equipamiento, como también espacios económicos con fines productivos y generadores de empleo (la zona industrial). Posteriormente se reservó una zona agropecuaria, que sería un futuro centro de abastecimiento de productos alimentarios. Sin embargo este modelo ideal nunca llegó a plasmarse. Las grandes industrias de propiedad comunal que darían trabajo a miles de pobladores no se crearon y ello influyó en el estancamiento del rápido crecimiento inicial.

Villa El Salvador: grandes zonas territoriales



Fuente: DESCO - Programa Urbano

En sus inicios Villa El Salvador no era formalmente un distrito, formaba parte del distrito vecino, Villa María del Triunfo. Por tanto, los dirigentes vecinales conformaron una instancia que los representara: la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El

Salvador (CUAVES), órgano máximo de gobierno que existe hasta el día de hoy, pero sin la fuerza y representatividad que tenía en sus orígenes.

La CUAVES tuvo un rol fundamental en el proceso de urbanización y en la configuración de la organización social de la zona¹²⁷, así como en la estructura organizativa de entonces. Se basó en una compleja estructura representativa que partía de un diseño territorial piramidal: la estructura urbana organizada por grupos residenciales. Cada manzana tiene sus delegados ante la directiva del grupo residencial y la CUAVES reúne a su vez a los delegados de todos los grupos residenciales.

Es importante detenerse un momento en el esquema del grupo residencial: este constituye la característica más saltante de la configuración urbana de Villa El Salvador y cumple un rol clave tanto en la coherencia física del conjunto de la zona, como en la organización de la población hasta el día de hoy. Los pobladores tienen como referente básico el grupo residencial al que pertenecen. La dirigencia vecinal corresponde al grupo residencial, formada por representantes de cada manzana. A su vez, el diseño urbano original contempló en cada grupo residencial una zona central, denominada ‘parque’, que tiene como finalidad concentrar los servicios comunitarios (locales comunales, centros de enseñanza pre-escolar, lozas deportivas, etc.). El parque del grupo residencial es el centro territorial del barrio y el centro simbólico de la vida de la comunidad.

Sobre este módulo básico de organización urbana, se tejió un modelo participativo. El modelo urbano respondía a una lógica asociativa. Actualmente esta lógica representativa continúa vigente, aunque debilitada. Representa a los pobladores a nivel de manzana y grupo residencial, sin embargo la agregación distrital que representaba la CUAVES ya es prácticamente inexistente.

El debilitamiento de la organización centralizada empieza a hacerse evidente con la creación del distrito en junio de 1983. Villa El Salvador gana la categoría de distrito gracias a la presión de sus pobladores, y en noviembre del mismo año es elegido el primer alcalde municipal. Este nuevo órgano de gobierno entra en conflicto con la

¹²⁷ Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

CUAVES. Si bien el lema inicial fue “*ley comunal es ley municipal*” y muchas de las nuevas autoridades municipales electas provenían de los dirigentes de ésta instancia organizativa central, no pasó mucho tiempo para que se empezaran a generarse contradicciones entre las visiones de ambos espacios por el gobierno de la comunidad y pugnas de poder.

En la medida que la organización social está vinculada al grupo residencial, el requisito para ser representante es ser propietario de lote. Esto restringía la representación a un grupo de pobladores, que normalmente son varones adultos. Como veremos más adelante, la consolidación del distrito, así como los cambios sociales y políticos, dio lugar a una crisis de representación de las organizaciones tradicionales de Villa El Salvador.

Según el último censo Villa El Salvador tiene una población de 381,790 habitantes. Su población es básicamente urbana, y como en otras zonas pobres de la ciudad destaca la juventud de ésta (el 30% de los habitantes del distrito tiene entre 15 a 29 años).

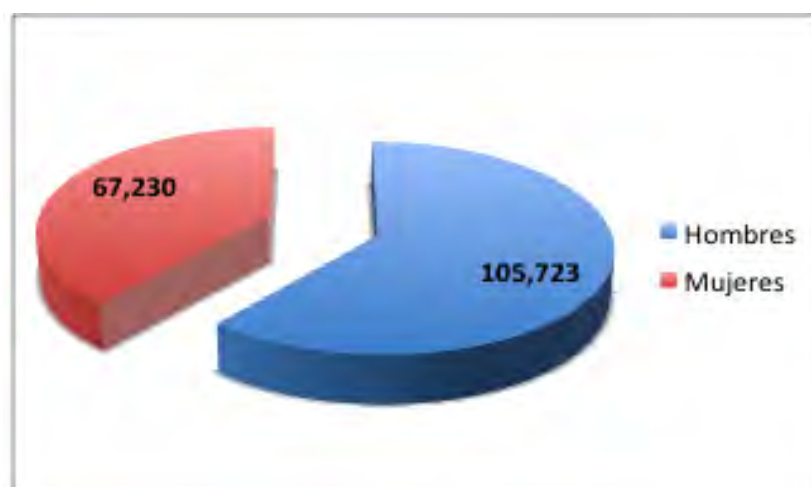
Cuadro 6. Villa El Salvador: Población total según sexo y grandes grupos de edad - 2007

	TOTAL	GRUPOS DE EDAD					
		MENOS DE 1 AÑO	1 A 14 AÑOS	15 A 29 AÑOS	30 A 44 AÑOS	45 A 64 AÑOS	65 A MÁS AÑOS
TOTAL	381790	6921	103089	114334	87662	54902	14882
Hombres	1895	3474	52458	56812	42793	26520	7438
Mujeres	192295	3447	50631	57522	44869	28382	7444

Fuente: INEI – Censo de población y vivienda 2007

De la población del distrito, la población económicamente activa representa el 45% del total, de la cual el 61% son hombres. De la PEA el 43% se encuentra ocupada principalmente en actividades independientes de bajos ingresos, entre las que destacan el comercio al por menor, la venta ambulatoria de productos y servicios varios (gasfiteros, carpinteros, trabajadoras del hogar, etc.).

Gráfico 4. Villa El Salvador: Población económicamente activa por sexo - 2007



Fuente: INEI – Censo de población y vivienda 2007

Villa El Salvador es ahora un distrito popular consolidado y heterogéneo, tanto por su población, como por las dinámicas sociales, económicas y culturales que se desarrollan en su interior. Hoy en día, como en la mayoría de barrios populares, el tejido social es débil, y la organización social que le dio sentido y coherencia a todo un proyecto prácticamente ha desaparecido.

La crisis de representatividad de la organización social en Villa El Salvador se explica en primer lugar por factores de índole interno: la fragmentación de la sociedad local, la multiplicidad de demandas a la que las organizaciones no supieron adaptarse. Esto ha dado lugar a la multiplicación de formas organizativas (organizaciones de mujeres, de jóvenes, de comerciantes, de pequeños y medianos empresarios, etc.) que buscan legitimarse con las bases en función a una lógica de acceso fragmentado a ciertos derechos sociales a través de una serie de mecanismos que son instrumentalizados por el Estado¹²⁸ (programas sociales, núcleos ejecutores, espacios de participación, etc.). Cada una de estas colectividades intenta aglutinar las demandas e intereses de su grupo de referencia con diverso grado de éxito.

En segundo lugar, también influyeron de manera importante los años de violencia política vivida en el país, que tuvo a la organización social como uno de los blancos permanentes de amedrentamiento en la medida que eran catalogadas como

¹²⁸ Chatterjee, Partha (2007) *Ibíd.*

“reformistas” y poco comprometidas con la lucha popular. Villa El Salvador fue uno de los distritos de la capital que sufrió de cerca el despliegue del terrorismo, que asesinó a varios de sus dirigentes, y se infiltró en muchas de las organizaciones del distrito.

Como si no fuera poco, los años 90 con el gobierno de Alberto Fujimori se inaugura una década de autoritarismo, corrupción generalizada y manejo clientelista de las organizaciones de base. El reparto de beneficios a cambio de favores fue una práctica muy difundida de éste régimen. En el marco de las políticas de ajuste estructural se buscó reducir los costos de la gestión de las políticas públicas, sobre todo aquellas dirigidas a los sectores más empobrecidos de la población, las que eran asumidas por organizaciones sociales (muchas de ellas creadas ad-hoc) que “participan” remplazando o complementando el rol del Estado¹²⁹.

Otro factor importante fue la dinámica misma de los barrios populares, que al desarrollarse fueron multiplicando y diversificando las necesidades e intereses de sus habitantes. *“En sus inicios la organización social era capaz de aglutinar las demandas de la ciudadanía en torno a necesidades básicas insatisfechas. En la actualidad los intereses de diferentes sectores sociales, mucho más fragmentados, no logran tener eco en las organizaciones existentes. Es importante tomar en cuenta que la generación actual en los barrios populares ya no está compuesta por migrantes de primera generación, sino por sus hijos. Es decir estamos ante una población mayoritariamente urbana, joven, con otras demandas y que reivindica un espacio en la ciudad para ejercer sus derechos ciudadanos”*¹³⁰. Por tanto el tejido social se ha hecho más denso y la representación social no ha sabido adecuarse a esa densidad.

Las organizaciones van perdiendo relevancia y legitimidad dado que no logran resolver de manera efectiva los problemas de los ciudadanos. Esto da lugar a que se debiliten los liderazgos que existían y lograban consolidar propuestas. La articulación se hace más difícil.

“Las formas de participación también han sufrido cambios. Ahora no se reducen a la asamblea popular o a la elección de dirigentes. Los pobladores urbanos jóvenes

¹²⁹ Remy, María Isabel (2005) Ibid.

¹³⁰ Lloná Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002). Ibid.

*participan en diversos espacios: vecinales, temáticos, de concertación, consultas, culturales, etc. Estos espacios responden a sociedades más complejas, con intereses diversos. Los nuevos líderes sociales deben lograr cobrar legitimidad en espacios menos tradicionales y estáticos. Deben aprender a concertar con otros y a resolver o gestionar sus problemas de manera más eficiente”*¹³¹.

La participación ciudadana en la planificación local en Villa El Salvador

La planificación participativa ha sido parte sustancial en la historia de Villa El Salvador. Desde su creación, el distrito siempre ha contado con un plan integral de desarrollo elaborado de manera conjunta con la comunidad. La propuesta autogestionaria planteaba la creación de un espacio donde sus habitantes puedan satisfacer todas las necesidades: de habitación, empleo y alimentación, sin tener que desplazarse largos tramos. En esta experiencia de planificación del distrito el actor social central fue la CUAVES y sus dirigentes comprometidos en el desarrollo del barrio.

Es en base a esta estructura que se desarrolla todo el esquema organizativo que, como hemos visto, va desde la unidad mínima de la manzana, pasando por el grupo residencial, el sector y finalmente todo el distrito representado en la CUAVES. La participación ciudadana por tanto forma parte de la vida del distrito desde sus orígenes.

En 1983 se crea legalmente el distrito y su gobierno local. De acuerdo con su tradición participativa, su primer alcalde incorporó a la comunidad organizada en su proyecto político: *“este buscaba reforzar el rol de distrito productivo, estimular la participación vecinal para el autogobierno local y hacer de las inversiones municipales los instrumentos de gestión del plan de desarrollo que se estaba impulsando”*¹³².

Sin embargo, luego de una década Villa El Salvador había cambiado: en términos de su estructura urbana, en los años ochenta el distrito crece de manera desordenada, crecimiento que es promovido por el Estado con programas de vivienda que no

¹³¹ Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002). Ibid.

¹³² Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) Ibid.

respetaron la trama original donde se asentaba un modo de organización social¹³³. En términos de desarrollo, el barrio original ya se empezaba a consolidar, se habían resuelto varios de los problemas de sobrevivencia básicos de la comunidad. También en esos años cambió la realidad social y política: la CUAVES había perdido legitimidad y tenía cada vez más enfrentamientos con la Municipalidad que le restaba poder.

En 1989 se puso en marcha el diseño del segundo plan de desarrollo distrital que buscó abordar las nuevas demandas de la comunidad que se centraban en el tema de empleo y generación de riqueza. Así el nuevo plan tuvo como objetivo central el hacer de Villa El Salvador un distrito productivo y generador de empleo para sus habitantes. El Parque Industrial cobró protagonismo en esta etapa, el que fue reestructurado para albergar a la micro y pequeña empresa¹³⁴, brindar apoyo tecnológico y recursos financieros que permitieran a los pequeños productores crecer y sostenerse en el tiempo. Esta propuesta no tuvo eco en la CUAVES con quien la Municipalidad estaba en conflicto. La base social en este caso fueron las organizaciones económicas como la APEMIVES (Asociación de pequeños y micro empresarios de Villa El Salvador), la FUCOMIVES (Federación de comerciantes minoristas de Villa El Salvador) y la FEPOMUVES (Federación de mujeres de Villa El Salvador) que había cobrado mucha fuerza política en esa época. Este proceso de construcción del segundo plan de desarrollo tuvo un carácter más técnico, y la participación de las organizaciones vecinales fue limitada.

En alianza con los pequeños productores organizados, la Municipalidad buscaba desatar un proceso de participación en la gestión económica ligada al Parque Industrial. Sin embargo la coyuntura nacional no fue favorable debido a la violencia política que desmovilizó a las organizaciones sociales y la crisis económica que dejó el primer gobierno de Alan García.

¹³³ ENACE – La empresa nacional de edificaciones del Estado concibió un gran proyecto habitacional en un espacio que representaba el 30% del territorio de Villa El Salvador destinado a dar vivienda a empleados de la administración pública. Esta es la zona que se conoce hoy en día como urbanización Pachacamac. La base social de los pobladores que se asentaron en este sector era distinta, y ello generó problemas de articulación con el resto del distrito.

¹³⁴ Originalmente el Parque Industrial de Villa El Salvador fue diseñado para albergar a la gran y mediana empresa. La reestructuración y promoción del Parque implicó subdividir los lotes de terreno pensando en empresas de menor dimensión, así como habilitarlos de infraestructura básica (agua y electricidad) y generar programas de apoyo para la inserción en el mercado nacional e internacional.

Hacia fines de los 90, con la crisis de las organizaciones de base de Villa El Salvador y los importantes cambios ocurridos en la sociedad peruana, se vio la necesidad de actualizar el plan de desarrollo del distrito. En esta oportunidad se buscaba incorporar los nuevos desafíos del distrito pero de manera concertada con la población. Para ello se planteó que la participación ciudadana en la construcción y gestión del plan sería el eje de todo el proceso. El objetivo central que estaba a la base era la de recomponer el tejido social bastante debilitado luego de una década de violencia política y de un gobierno autoritario y clientelista. Fue el gobierno local el encargado de impulsar todo este proceso y buscó incorporar la participación de la sociedad civil en la gestión pública.

A fines de 1998 la municipalidad, con el apoyo técnico de algunas ONGs y la participación de los dirigentes del distrito elaboró la estrategia para la formulación del plan de desarrollo. Se definieron dos grandes etapas: i) la etapa de elaboración, en base a la concertación con los diferentes actores sociales y económicos del distrito para la definición de los objetivos estratégicos; y ii) la etapa de ejecución del plan que suponía la elaboración de programas y proyectos y su gestión de manera conjunta también con la sociedad civil. Los ejes centrales a modo de ideas fuerza que guiaron todo el proceso fueron tres: distrito productivo, comunidad solidaria y ciudad saludable.

Para la puesta en marcha del proceso se generaron una serie de instancias de concertación que pueden dividirse en dos: i) las mesas de trabajo temáticas¹³⁵, donde se convocaron a los representantes de las organizaciones sociales en función a los temas que desarrollaban. En estos espacios se elaboraron diagnósticos y los escenarios futuros para la construcción de una visión de desarrollo y los objetivos estratégicos; ii) los comités de desarrollo territorial¹³⁶, instancias donde estaban representadas las diferentes organizaciones sociales, instituciones y comunidad en general por cada uno de los sectores territoriales de Villa El Salvador¹³⁷. En estos espacios se definían las

¹³⁵ Se constituyeron seis mesas de concertación temáticas. Juventud, género, micro y pequeña empresa, comercio, educación, y ciudades saludables

¹³⁶ Se constituyeron comités territoriales a nivel de ocho territorios en los que fue dividido el distrito. Esta división respondía a los sectores ya existentes que – como hemos visto – estaban articulados por la trama urbana planificada desde los orígenes del distrito y una vida barrial y organizativa común.

¹³⁷ Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

prioridades políticas de cada zona en función a los temas priorizados en las instancias temáticas.

Con la puesta en marcha de estas instancias se buscaba articular las demandas priorizadas por la comunidad a nivel distrital (lo temático) con las necesidades que surgían en los diferentes sectores (lo territorial). Sin embargo esta articulación siempre resultó difícil y no se logró plasmar. Sin embargo es interesante anotar que dichas instancias han sido incorporadas en la normativa vigente a nivel local para el presupuesto participativo.

Una vez construida la visión de desarrollo y los objetivos estratégicos en una serie de talleres temáticos y territoriales, se realizó una consulta ciudadana para aprobarlas. En esta consulta, a modo de referéndum se sometió a votación tanto la visión como los objetivos de desarrollo. Como resultado se aprobó la visión y se priorizaron los objetivos y el proceso ganó legitimidad.

Los actores sociales en esta oportunidad estuvieron menos definidos. Como la idea inicial fue la de convocar a todos, estuvieron presentes en los espacios tanto dirigentes históricos, como nuevos, organizaciones de carácter distrital como aquellas que están circunscritas a un territorio específico. Esta diversidad no fue fácil de manejar, y la constitución de los comités territoriales trajo consigo enfrentamientos con el CUAVES, cuyos dirigentes interpretaron la creación de dichos espacios como una suerte de paralelismo con las dirigencias vecinales, que aunque en crisis, suelen reavivar su energía cuando se ponen en marcha procesos de esta naturaleza. Los enfrentamientos también se dieron entre las mesas temáticas e instancias organizativas distritales como la FEPOMUVES, la FUCOMIVES, o la APEMIVES que sentían haber ganado ya un espacio el que les estaba siendo arrebatado al abrir la construcción de políticas en los temas que supuestamente les competía. La relación entre la sociedad civil y el gobierno local ya no pasaba necesariamente por estas organizaciones que tradicionalmente habían tenido el rol de planificar y gestionar el desarrollo de su barrio.

Esta experiencia previa de planificación local participativa fue crucial para la puesta en marcha del presupuesto participativo en el distrito. Es importante anotar que éste se inicia en el año 2000, en una coyuntura electoral compleja en pleno proceso de disputa

para el retorno a la democracia en el país. En ese sentido tiene un carácter pionero y sirve de base, como otras experiencias similares, para la construcción de la política de participación que se inserta en la normativa vigente.

4.2. La implementación del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador del 2000 – 2010.

El Presupuesto Participativo es definido en la normativa vigente como: *“un espacio de concertación por el cual las autoridades electas de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales así como las organizaciones de la población, debidamente representadas; definen en conjunto, a través de una serie de mecanismos de análisis y de toma de decisiones, cada uno desde su ámbito, y de acuerdo a las decisiones adoptadas en cada una de las fases previstas para la realización del Proceso del Presupuesto Participativo; cómo y a qué se van a orientar los recursos de los que se disponen a nivel regional y local, especialmente aquellos para gastos de inversión, teniendo en cuenta, la visión de desarrollo distrital, provincial, regional y nacional considerados en sus Planes de Desarrollo Concertados, los objetivos establecidos en sus Planes Estratégicos Institucionales, así como la priorización de los proyectos buscando la mayor rentabilidad social; debiéndose reflejar además, de manera concreta y efectiva, los compromisos y aportes de la propia población y de los diferentes organismos públicos y privados presentes en el proceso”* ¹³⁸.

Entre los objetivos centrales se propone *“mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertados y los Planes Sectoriales Nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados; y reforzar la relación entre el Estado y la sociedad, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utiliza creativa y complementariamente los mecanismos de democracia directa y democracia representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas”*¹³⁹

Con el antecedente de dos procesos de presupuesto participativo durante los años 2000 y 2001, la municipalidad de Villa El Salvador ajustó su experiencia a lo que establecen

¹³⁸ Instructivo del proceso del presupuesto participativo año fiscal 2006 (Instructivo N° 001-2005-EF/76.01 Resolución Directoral N° 006-2005-EF/76.01)

¹³⁹ Instructivo del proceso del presupuesto participativo año fiscal 2006. Ibid

la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento. Con la finalidad de ampliar la representación de la población, en el año 2003 se acuerda que el Consejo de Coordinación Local distrital esté conformado por trece representantes de la sociedad civil (que representaban más del 40% que originalmente proponía la ley).

Los actores centrales que participan en el presupuesto participativo están: *“las autoridades y los funcionarios municipales, quienes preparan el proceso conjuntamente con los representantes de las organizaciones sociales de base ante el Consejo de Coordinación Local y los miembros de las juntas de vigilancia ciudadana. Estos actores constituyen una comisión mixta donde también participan, brindando asistencia técnica, miembros de ONG quienes muchas veces acompañan la totalidad del proceso, incluyendo la fase de evaluación del mismo”*¹⁴⁰. Evidentemente todos los actores locales no se ven representados en estos espacios, llegando a formar parte de la toma de decisiones aquellos que lograron organizarse o los que tienen mayores relaciones, recursos o simplemente interés en el proceso porque ven que se puede obtener algún beneficio del mismo.

Las atribuciones de la municipalidad se centran en convocar, coordinar y conducir el proceso del presupuesto participativo, así como aprobar y ejecutar las obras que se realizarán. También es la encargada de asignar el porcentaje del presupuesto municipal para el proceso basado en una serie de indicadores que permiten su distribución en el territorio. La asignación territorial constituye una innovación del proceso en Villa El Salvador, dado que no existe una normativa que lo determine. Pero ello va de la mano con la estructura organizacional del distrito, lo que durante varios años facilitó la puesta en marcha de los talleres y el llegar a consensos. Finalmente la municipalidad también tiene a su cargo desarrollar el proceso de rendición de cuentas ante la población al finalizar el proceso.

Respecto a las atribuciones de la ciudadanía, están las de proponer y decidir las inversiones que consideran prioritarias para sus sectores en función de los objetivos del Plan Integral de Desarrollo y del monto que ha sido asignado por la Municipalidad a cada territorio. En caso que sea necesario los ciudadanos también asumen el

¹⁴⁰ Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

mantenimiento de las obras ejecutadas para garantizar su sostenibilidad.

Los recursos para la implementación del proceso del presupuesto participativo provienen del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), monto que se transfiere del gobierno central cada año a las municipalidades. Sin embargo cada gobierno local tiene la potestad de definir cual es el porcentaje que asignará, en la medida que ni la Ley, ni el reglamento define cuánto es lo que se debe asignar a este proceso. En Villa El Salvador, como veremos más adelante se inicia el proceso asignando el 35% del FONCOMUN, porcentaje que fue creciendo cada año.

Inicialmente, el FONCOMUN sólo podía estar destinado a gastos de inversión. Esto explica porqué los proyectos que se aprobaban en el presupuesto participativo giraban únicamente en torno a obras de infraestructura y no se incluían otros temas referidos al desarrollo humano a pesar de que existió la demanda de la comunidad. A partir del año 2003 se amplía la utilización del FONCOMUN a gastos de capital y gastos corrientes, con lo cual ya era posible incorporar otro tipo de proyectos en el presupuesto participativo. Y de hecho esto se hizo como veremos más adelante.

El proceso de implementación del presupuesto participativo incorpora una serie de fases estándar planteadas en el Instructivo que cada año promulga el Ministerio de Economía y Finanzas. Se deja cierto margen de flexibilidad para que los gobiernos locales puedan incorporar modificaciones en el proceso. Sin embargo en términos generales el presupuesto participativo se inicia con una convocatoria a los agentes participantes (figura creada por este mecanismo) que previamente deben haberse inscrito en un libro de registro en la Municipalidad respectiva. Este libro permanece abierto un número de días determinado, luego de lo cual ya no es posible inscribirse. Estos agentes pueden ser representantes de organizaciones sociales (dirigentes vecinales o de organizaciones temáticas / funcionales) o personas naturales (no organizados).

Una vez identificados los agentes participantes se procede a la realización de talleres que pueden diferir de localidad en localidad, pero que en términos generales son de tres tipos: a) taller de capacitación a los agentes participantes, b) taller de diagnóstico e identificación de problemas, y c) taller de priorización de proyectos. En estos talleres los agentes participantes son los que priorizan los proyectos que se ejecutarán. Para

dicha priorización se realizan debates y deben llegar a consensos para poder elevar un número determinado de proyectos que cumplan con los criterios planteados en la normativa. Una vez priorizados los proyectos, el equipo técnico de la municipalidad evalúa la viabilidad de los mismos, luego de lo cual regresan a la comunidad para terminar de definir cuales son los que serán finalmente elegidos como parte del presupuesto participativo del siguiente año. Así se formalizan los acuerdos y se procede a incorporar los proyectos en el presupuesto institucional de apertura del siguiente año.

Para la narración de la experiencia se han dividido los eventos en tres grandes etapas en los que se han organizado los acontecimientos del proceso del presupuesto participativo en Villa El Salvador.

La primera etapa (2000 – 2002) está vinculada con lo que en la estructura narrativa denominamos “eventos anteriores” a los eventos centrales de la experiencia. Esta etapa es en la que se diseña el proceso del presupuesto participativo el que es visto en sus orígenes como el instrumento para la ejecución del plan de desarrollo. Para ello se formula un modelo de gestión del plan que incluye toda una estructura para la participación ciudadana. Se pone en marcha el primer proceso de presupuesto participativo y se intenta una primera institucionalización del mismo mediante una Ordenanza Municipal. Respecto a la representación de los actores sociales esta etapa se caracteriza por la pugna entre las organizaciones tradicionales del distrito (que ya no tienen la representación de la mayoría ciudadana como en los orígenes de la conformación del distrito) y las nuevas instancias que se abren producto del proceso.

La segunda etapa (2003 – 2006) vinculada a los eventos centrales, se inicia con la institucionalización del proceso del presupuesto participativo a nivel nacional y la adaptación del proceso de Villa El Salvador a los procesos diseñados en las normas. Esta etapa coincide también con el cambio de gestión municipal. En lo que se refiere a la representación de los actores sociales esta etapa se caracteriza por un leve incremento de la participación ciudadana en los espacios de deliberación.

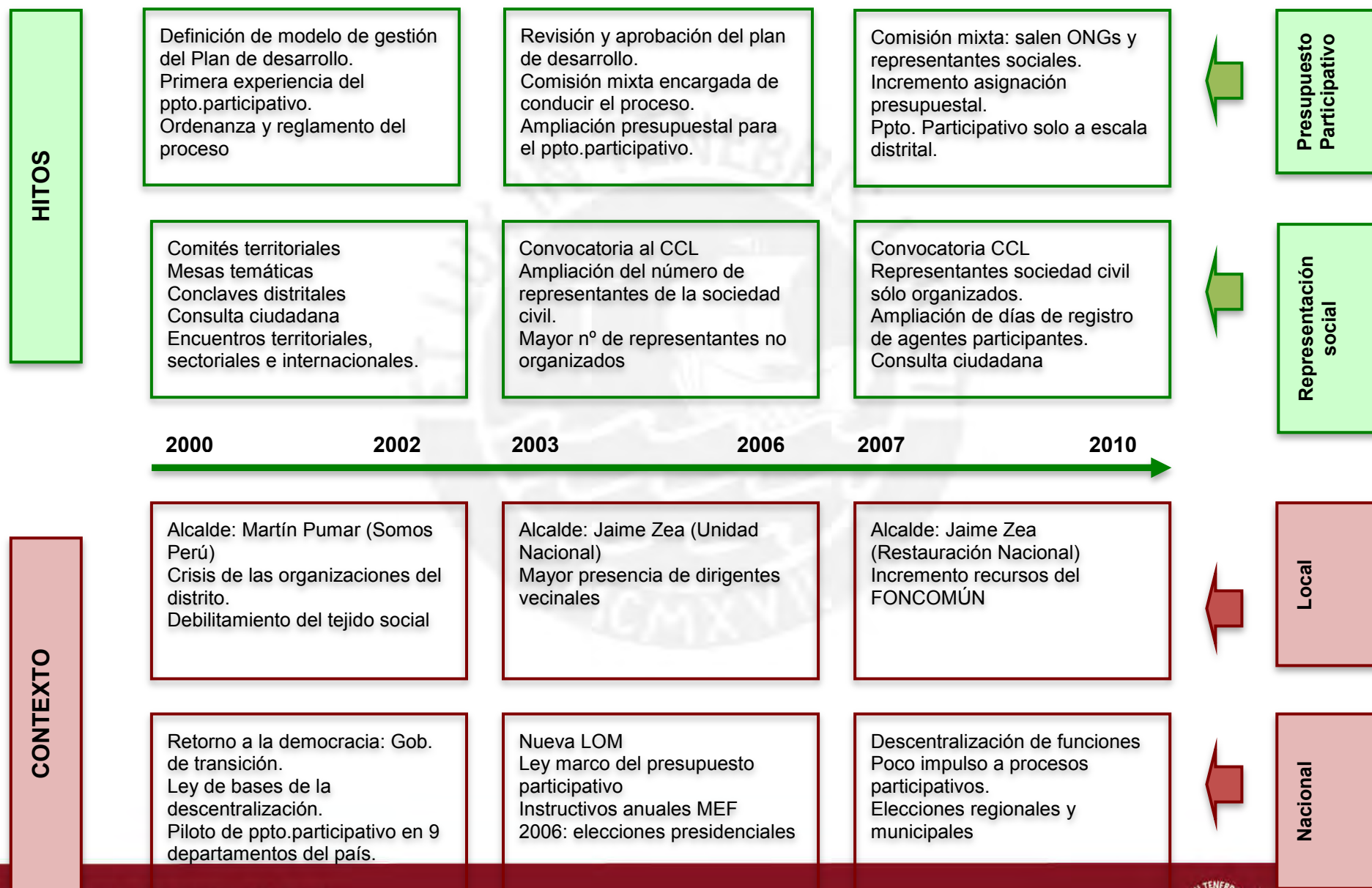
La tercera etapa (2007 – 2010) vinculada a los eventos posteriores, es la de consolidación del proceso del presupuesto participativo. Se introducen cambios en la manera como se asignan los recursos dándole mayor relevancia a los proyectos a escala

distrital, lo que romperá con la dinámica territorial previa. Asimismo en esta etapa se institucionalizan las instancias de participación que fueron diseñadas en los orígenes del presupuesto participativo como los comités territoriales, los espacios de concertación temáticos y la consulta ciudadana. En esta etapa se incrementa el número de representantes de las organizaciones sociales versus los no organizados en los espacios de participación. Sin embargo si consideramos el total de agentes participantes (organizados y no organizados), el número de participantes en el proceso descende.

Para poder entender de manera esquemática la secuencia de eventos que se desarrollaron a lo largo de esta década, se ha elaborado una línea del tiempo. En ella se presenta la trayectoria de la experiencia identificando los hitos del proceso tanto respecto al mecanismo mismo de participación como aquellos hitos referidos a la representación de la sociedad civil. Por otro lado se presentan los elementos del contexto político y social tanto a nivel local como nacional que fueron externos a la experiencia pero que influyeron en ella.



Gráfico 5: Línea del tiempo del estudio de caso: El presupuesto participativo en Villa El Salvador



4.2.1. Etapa I: El presupuesto participativo como modelo de gestión para el Plan de Desarrollo Concertado

A fines de año 1999 se inicia la fase de gestión del plan de desarrollo concertado que había sido elaborado de manera participativa. *“Para ello el proceso se inicia con la realización de un encuentro distrital de gobernabilidad, gestión del plan integral y presupuesto participativo. Es en este espacio en que se decide poner en marcha el primer proceso de presupuesto participativo del distrito”*¹⁴¹.

Como antecedente inmediato se tenía todo el proceso de planificación participativa que se había desplegado para la elaboración del tercer plan de desarrollo distrital al 2010. Los espacios de deliberación como los “conclaves distritales” y la consulta ciudadana donde se aprobó la visión de desarrollo y los objetivos estratégicos constituyeron el punto de partida para el desarrollo de la dinámica posterior que supuso el presupuesto participativo. Como instancias de toma de decisiones se mantuvieron las dos que guiaron el plan de desarrollo: las mesas de concertación temáticas y los comités de desarrollo territorial.

Las mesas de concertación temáticas eran espacios a nivel distrital que tenían como función discutir y aprobar los grandes lineamientos a nivel de los temas que debieran discutirse, así como los lineamientos para orientar las fases de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto Participativo. Estaban constituidas por un representante del Concejo Municipal, representantes de la Comunidad, representantes de organizaciones sociales y gremiales, así como instituciones públicas y privadas.

Los comités de desarrollo territorial eran reconocidos por resolución de Alcaldía y tenían un período de vigencia de un año, con revocatoria y sin reelección. Sus funciones principales eran: *“a) Proponer, seleccionar y decidir las inversiones prioritarias para sus sectores, en función de los objetivos de desarrollo y estrategias del Plan Integral de Desarrollo y del monto asignado al territorio.; b) acceder a los expedientes técnicos y a la información referida a las obras priorizadas en el Presupuesto Participativo; c) justificar la viabilidad y sostenibilidad de las obras propuestas; d) asumir conjuntamente con la comunidad beneficiada el mantenimiento de las obras ejecutadas*

¹⁴¹ Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

para garantizar su sostenibilidad; e) elegir y apoyar a los comités de desarrollo territorial en el proceso de gestión y ejecución del presupuesto participativo; f) participar en el seguimiento, control y rendición de cuentas de la gestión del presupuesto participativo, accediendo al acto de licitación y de propuestas de proveedores”¹⁴². Los comités pasan de ser grupos meramente reivindicativos a interesarse por los problemas vinculados al desarrollo de su zona.

A esta dos instancias se le sumó –en el diseño- el comité distrital de gestión del desarrollo, espacio centralizado que tenía como funciones velar por el desarrollo de los objetivos estratégicos del plan, garantizar una efectiva articulación entre las mesas temáticas y los territorios y hacer seguimiento al presupuesto participativo. Pero esta instancia nunca se llegó a constituir, y luego fue remplazada posteriormente por el Comité de Coordinación Local que parece en la normativa vigente.

En esta primera etapa aún no se había establecido ninguna regulación nacional referida a los planes de desarrollo concertados y el presupuesto participativo. Por lo tanto no se establecía ninguna obligatoriedad para la puesta en marcha de estos procesos y ellos sólo dependían de la voluntad política del gobierno local. Ya se habían desarrollado varias experiencias de participación ciudadana a nivel local en el país en años anteriores, y en algunos casos constituían precedentes de toma de decisión conjunta con la población en materia presupuestal. Pero se desconocía el presupuesto participativo como mecanismo formal. En ese sentido la experiencia de Villa El Salvador fue pionera. Es claro que el proceso se basó en buenas prácticas participativas internacionales como la de Porto Alegre en Brasil. Sin embargo fue necesario adaptar la experiencia a la realidad local. Por lo tanto, en Villa El Salvador, el proceso no surge de dispositivos legales rígidos, sino de acuerdos entre el Alcalde y determinados grupos con cierta influencia política en la comunidad¹⁴³.

El presupuesto participativo en el caso de la experiencia de Villa El Salvador fue entendido en sus orígenes como una forma de elaborar el presupuesto para el desarrollo, incorporando a la comunidad (organizada y no organizada) en la toma de decisiones

¹⁴² Reglamento de la Ordenanza Municipal N° 030-2001-MVES

¹⁴³ Grompone Romeo (2005) Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional. Lima. GPC.

sobre el modo de gastar el presupuesto del distrito. En la Ordenanza municipal aprobada a mediados del 2001 se define el presupuesto participativo como: “...*el conjunto de acciones tendientes a la planificación, formulación, aprobación, gestión, ejecución, y evaluación del Presupuesto de la Municipalidad de Villa El Salvador asignado a la ejecución de la presente norma, con la intervención de los vecinos y vecinas mayores de 16 años, las organizaciones de la comunidad, públicas y privadas, las cuales deberán difundir el Presupuesto Participativo conforme a ley y la reglamentación ad hoc que apruebe la Municipalidad de Villa El Salvador.*”¹⁴⁴

Uno de los aspectos interesantes del diseño de la propuesta fue considerar el presupuesto más allá de los recursos del gobierno local. Se buscaba que paulatinamente se fueran incorporando en el presupuesto participativo los recursos de todas las entidades del Estado que realizaban algún tipo de inversión en Villa El Salvador, aunque ello nunca llegó a cristalizarse. El aporte de la comunidad también era importante en este esquema, por lo que mano de obra comunal u otro tipo de inversión era valorizada como parte del presupuesto participativo¹⁴⁵.

Para la población este espacio resultaba importante en la medida que se podía decidir de manera conjunta el presupuesto municipal:

“Es importante porque la población decide lo que más de conviene para la ciudad, tanto en el aspecto de obras como de algunos temas de la ciudad. Un presupuesto participativo bien llevado trae muchos beneficios: la participación de la sociedad civil en las decisiones. Los recursos se distribuyen sectorialmente, cada sector tiene su cantidad de recursos y cada sector distribuye en cada grupo “ (Entrevista a Pablo Morocho Secretario de Actas del Comité del Presupuesto Participativo)

Para la puesta en marcha del proceso se constituye una comisión técnica conformada por los funcionarios municipales y representantes de ONG. No participaban en esta comisión los regidores, quienes durante toda la primera etapa se mostraban renuentes a un proceso que les restaba poder y discrecionalidad con sus bases para garantizar sus votos. La ausencia de este actor político generará posteriormente problemas y pondrá en cuestión la legitimidad del proceso.

¹⁴⁴ Ordenanza Municipal N° 030-2001-MVES

¹⁴⁵ En la metodología del presupuesto participativo se establecía que el 80% del costo de los proyectos sería cubierto con el presupuesto municipal, mientras que el 20% restante con los aportes de la comunidad.

*“En todo presupuesto participativo existe una tensión inevitable entre, por un lado, la tendencia de las autoridades a reservarse una instancia de discrecionalidad en las decisiones - resultado a veces del peso de intereses particulares o de grupos de poder, pero en otros casos también de compromisos previos democráticamente establecidos con sus electores . y, por otro lado, las prioridades y presiones de la comunidad que se involucra en el proceso. El equilibrio a lograrse depende de marcos no del todo definidos, en este caso en términos institucionales y de acción colectiva, si bien finalmente tiene que ver con la legitimidad de los alcaldes y la fortaleza de la sociedad civil.”*¹⁴⁶

El primer presupuesto participativo se inicia con una serie de encuentros sectoriales y talleres territoriales donde se convocaban a los representantes de las organizaciones sociales de base de las instancias temáticas como sectoriales para la deliberación sobre un porcentaje del gasto municipal. En cada uno de estos espacios los actores sociales diferían: mientras que en los encuentros sectoriales, las mesas temáticas tuvieron protagonismo, en los talleres territoriales fueron los comités de desarrollo territorial los que estuvieron presentes. La dinámica fue la de convocar talleres en cada una de las ocho zonas en las que se había dividido el distrito para priorizar los proyectos que luego serían llevados a un encuentro distrital en el que se aprobaban los proyectos a ser financiados con el presupuesto participativo.

La mayor parte de los representantes de la sociedad civil en los espacios territoriales eran varones que en promedio tenían de 35 a 45 años de edad. La presencia de jóvenes y mujeres era muy reducida, debido a que se mantenía la estructura representativa original: los representantes eran dirigentes vecinales, es decir propietarios de lote. La participación de las mujeres en esta primera etapa no superó el 10% del total.

Esta primera experiencia fue evaluada y se llegó al consenso que era necesario institucionalizar el mecanismo del presupuesto participativo como una forma de garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Asimismo en la evaluación se ponía en evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades de los actores locales para el

¹⁴⁶ Grompone Romeo (2005: 19). *Ibíd*

desarrollo de este tipo de procesos, así como adecuar la estructura interna municipal a fin de la gestión pública incorpore el mecanismo participativo sin tropiezos.

Sobre el primer aspecto se discutió y elaboró de manera conjunta con los dirigentes una Ordenanza y Reglamento Municipal del plan y el presupuesto participativo. En ella se reguló de manera ordenada cada uno de los aspectos desarrollados en la primera etapa a fin de facilitar la puesta en marcha del proceso. Se tenía claro que era necesario afinar los instrumentos de gestión del proceso, y definir mejor los mecanismos para la elección de representantes ante el presupuesto participativo. Como se trataba de un espacio abierto (es decir podían participar tanto representantes de organizaciones como miembros de la comunidad), quienes llevaban a más personas eran elegidos en las asambleas lo que no garantizaba niveles óptimos de representación ciudadana. Por lo tanto con la institucionalización del proceso se buscaba establecer un sistema de representación que estuviera asentado desde la base, e instancias que permitieran que lo discutido tuviera un carácter vinculante. Sin embargo en esta primera etapa no se llegó a avanzar mucho en términos de la estructura representativa, sino más bien en la generación de instancias de concertación.

Respecto a las instancias encargadas de llevar a cabo el presupuesto participativo, la Ordenanza retomó la idea de la comisión técnica que había venido funcionando y planteó la creación de una comisión permanente mixta, integrada por los regidores y representantes de cada comité de desarrollo territorial o sectorial.

También la normativa estableció siete fases para el desarrollo del presupuesto participativo: “a) asignación presupuestal, b) convocatoria a la población, c) concertación temática y territorial, d) definición de prioridades, e) elaboración de proyectos, f) elaboración y ejecución de proyectos, g) y rendición de cuentas”¹⁴⁷. Para el desarrollo de talleres y la asignación presupuestal se dividió el territorio en ocho zonas.

Desde el inicio del proceso los recursos asignados al presupuesto participativo eran asignados del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), el que originalmente

¹⁴⁷ Ordenanza Municipal N° 030-2001-MVES

sólo podía ser utilizado para obras de infraestructura. El porcentaje del FONCOMÚN que se sometía a discusión participativa en Villa El Salvador en esta primera etapa equivalía al 35% del gasto de inversión en función, el que era distribuido en función a tres indicadores: Necesidades básicas insatisfechas (20%), número de población (30%) y niveles de tributación (50%) ¹⁴⁸. El monto total de recursos que se puso a discusión durante los primeros dos años de la experiencia fue de 2 millones de soles, que representaba el 7% del gasto total anual de la Municipalidad.

Cuadro 7. Villa El Salvador: Distribución de los recursos del presupuesto participativo por territorio (años 2000 y 2001)

Sector	Morosidad (50)	Población (30)	NBI (20)	Total puntaje	Índices de distribución (%)	Importe (soles)
Sector I	18.50	16.83	27.87	63.20	11.87%	237,384.27
Sector II	18.34	16.98	29.51	64.83	12.18%	243,506.68
Sector III	17.57	14.31	31.15	63.03	11.84%	236,745.73
Sector III	16.80	30.00	31.15	77.95	14.64%	292,786.45
Pachacamac y AAHH	15.15	3.42	30.00	68.57	12.88%	257,554.42
Sector IV	18.04	10.26	40.98	69.28	13.01%	260,221.23
Sector VII y Oasis	16.56	5.36	42.62	64.54	12.12%	242,417.41
Zona Agropecuaria y Playas	20.00	5.82	35.25	61.07	11.47%	229,383.82
TOTAL					100%	2'000.000

Fuente: Llona, Soria, Zolezzi. *Gestión democrática para el desarrollo local*. 2002.

Una vez ejecutadas las obras producto del primer proceso de presupuesto participativo se procedió a la rendición de cuentas del mismo. Esto incrementó temporalmente la legitimidad del mecanismo en la medida que los dirigentes se hacían más visibles ante la comunidad y sentían que iban recuperando su liderazgo en tanto mediadores entre el Estado y las demandas de la comunidad.

No era sencillo transformar una práctica cotidiana en un espacio de concertación donde las decisiones se tomaran de manera conjunta. Por ello fue necesario incrementar las capacidades de los dirigentes tanto en términos de la participación como del funcionamiento de la administración pública. Esto profundizó la experiencia de los dirigentes de las organizaciones sociales en la negociación con el gobierno local. en ser

¹⁴⁸ Ordenanza Municipal N° 030-2001-MVES

elegidos como dirigentes locales o miembros de los Comités Territoriales. Había un mayor interés por ser dirigente, y en muchos casos, antiguos dirigentes barriales recuperaron protagonismo.

Los talleres del presupuesto participativo el 2001 se iniciaron con cierto retraso debido a problemas al interior de la municipalidad. Finalmente, en el año 2002 no se convoca a talleres del presupuesto participativo, dado el embalse de obras pendientes de los dos procesos anteriores. Los funcionarios municipales comenzaron a concentrar sus esfuerzos en otras áreas de gestión municipal y en particular en la construcción de grandes obras de carácter distrital que habían formado parte de la campaña del Alcalde de turno.

La paralización del presupuesto participativo tuvo como consecuencia la deslegitimización del proceso, el mismo que era aún bastante débil y que estaba siendo cuestionado por las autoridades políticas (los regidores) y los dirigentes más antiguos de la comunidad que veían el mecanismo como una suerte de paralelismo a la función de representación que ellos desempeñaban.

Para el 2002, ya con las elecciones municipales a puertas, el descontento con la gestión del Alcalde Martín Pumar se había incrementado de manera importante.

Al término de este período, en el contexto nacional se desarrollaban dos eventos de importancia para el curso futuro de la participación ciudadana: se aprueba la Ley de Bases de la Descentralización (julio 2002), la que se norma de manera genérica el tema de la participación ciudadana y los presupuestos participativos (artículos 17 y 18 respectivamente). Esta será la base para la incorporación de los mecanismos de participación en la gestión regional y local, como se puede observar en normas posteriores.

El gobierno de transición encabezado por Valentín Paniagua crea las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, las que tendrán a su cargo la puesta en marcha de la operación piloto del planeamiento y programación participativa del presupuesto 2003 en nueve departamentos del país. Esta experiencia coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas significó un paso importante para la

institucionalización del proceso, en la medida que permitió la incorporación de los mecanismos de participación en las normas de descentralización y regionalización del país.

Algunos de los resultados más saltantes de esta etapa están referidos al rescate de la participación ciudadana como mecanismo de democracia directa para la toma de decisiones sobre el desarrollo de la comunidad. La planificación y el presupuesto participativo fueron vistos no sólo como instrumentos de gestión, sino también como un proceso que debía permitir el fortalecimiento del tejido social movilizándolo a la comunidad en base a objetivos comunes. Sin embargo en la medida que se avanzaba de la construcción de una visión de desarrollo y sus objetivos estratégicos (el plan), hacia la “traducción” de los sueños en al gestión de proyectos y obras concretas, el proceso se fue tornando más técnico que político. Como se verá a lo largo de las siguientes etapas, la participación convertida en una metodología resultó funcional al sistema. Las organizaciones volvían a tener un protagonismo en el espacio público, pero esta vez convocadas por el gobierno, sin mediaciones de partidos políticos, como instrumentos de política social para el procesamiento de las demandas sociales¹⁴⁹.

Pero por otro lado, el proceso permitió un acercamiento mayor entre el gobierno local y los ciudadanos, obligando a éstos últimos a pasar de un discurso reivindicativo a uno de carácter más propositivo, a la vez que se profundizaba el conocimiento tanto de la función de la gestión pública municipal como de los derechos y deberes ciudadanos.

Como todo proceso en construcción existieron varias limitaciones que afectaron el curso de los eventos a lo largo del proceso. Varias de ellas estuvieron asociadas a las dificultades para la construcción de una capacidad institucional eficiente por parte del gobierno local, que tuvo que modificar procesos internos de gestión que permitieran incorporar la participación ciudadana.

En términos de la representación las limitaciones fueron de dos tipos: por un lado la ausencia de ciertos actores políticos, económicos y sociales, a quienes este proceso no los convocaba (gremios empresariales, partidos políticos, universidades), y por otro la

¹⁴⁹ Remy, María Isabel (2005) *Ibid.*

debilidad de la representación social existente que no se resolvió con la simple creación de un mecanismo centralizado. Esto último se explicaba por varios factores:

- La desconfianza de la población hacia las autoridades que limitó inicialmente la participación de los representantes de las organizaciones sociales – sobretodo las más antiguas - en espacios que eran promovidos por los gobiernos locales.
- Los problemas de falta de renovación dirigenal al interior de las organizaciones (siempre son los mismos dirigentes los que participan en los distintos espacios, no existe una pluralidad de actores).
- Los conflictos por los espacios de poder era muy recurrente a nivel de las dirigencias. Existía el riesgo permanente que los espacios de participación se convirtieran en nuevos espacios de poder para algunos líderes locales que más allá de representar a sus bases, buscaban un espacio de figuración propia.



4.2.2. Etapa II: La institucionalización del proceso y el marco normativo

El año 2003 marca un hito en la experiencia del presupuesto participativo. Con la instalación de los gobiernos regionales y las nuevas gestiones municipales a nivel nacional se aprueba toda una nueva legislación que brinda un marco para la participación ciudadana a nivel regional y local. Adicionalmente a lo que significó la puesta en marcha de instancias descentralizadas en la organización del Estado (los gobiernos regionales) y la adecuación de las municipalidades a una nueva ley orgánica, los espacios locales tuvieron que ir adecuando sus propios espacios de participación a las nuevas modalidades que se establecieron en las leyes y reglamentos. En las zonas donde ya existía una tradición participativa previa, significó modificar ciertas prácticas haciendo en algunos casos más rígidos los procesos. Donde no existía una experiencia previa se implementaron los procesos participativos como un requisito impuesto, pero no necesariamente se cumplió con el proceso.

“La Ley de Bases de Descentralización es la que define los principios básicos que rigen el proceso, entre los que se destacan: a) la distribución de servicios y competencias de los tres niveles de gobierno, y b) los mecanismos de transferencias e ingresos fiscales, y el Consejo Nacional de Descentralización - actualmente desactivado – que tenía como función conducir el proceso y fortalecer para ello las capacidades locales”¹⁵⁰.

Se aprueba en ese marco también la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y se modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, donde se incorporan los mecanismos de participación ciudadana y los espacios de concertación que los debieran poner en marcha: los Consejos de Coordinación Local (a nivel provincial y distrital). Sus miembros están compuestos por un 40% de representantes de la sociedad civil y un 60% de representantes de los gobiernos locales y regionales. Sus integrantes deben ser elegidos en procesos electorales locales entre la variedad de organizaciones sociales de base que se presentan. Sin embargo no todos los CCL han estado presentes en los procesos de participación, ya sea por no haber convocado su elección o por tener problemas de representatividad en su interior.

¹⁵⁰ Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

“El CCL representa a todo el distrito, pero sus acciones nos son vinculantes. Somos un espacio de concertación, de promoción, podemos dar sugerencias. Pero al final es el Consejo Municipal el que define”. (Entrevista a Gloria del Piélagos – Representante del CCL de Villa El Salvador)

Por otro lado la normatividad vigente prevé la articulación de los instrumentos participativos. Se afirma que los presupuestos participativos por ejemplo, deben ser entendidos como instrumentos de administración y gestión municipal, donde el papel de los ciudadanos es el de establecer las prioridades que deben estar en sintonía con la visión de desarrollo y ejes estratégicos de los planes de desarrollo concertados.

Adicionalmente también se aprueba la Ley marco del Presupuesto Participativo, que establece como principios rectores: “a) *la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto público en concordancia con los planes de desarrollo, b) la transparencia y vigilancia ciudadana en la gestión pública, c) la eficiencia en el gasto, d) la formulación de políticas públicas de manera concertada, e) el procesamiento de las demandas de los diferentes sectores de la sociedad y f) la combinación de democracia representativa con democracia directa*”¹⁵¹.

El Reglamento de la Ley marco avanza un poco más en la definición y señala que la participación de la población se dará mediante la representación de los dirigentes de las organizaciones sociales de la localidad. “*Se define como agentes participantes a los que participan, con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del presupuesto participativo. Están integrados por los miembros del Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local, los miembros de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, los representantes de la sociedad civil, entidades privadas y del gobierno central*”¹⁵². Forman parte de los agentes participantes los equipos técnicos que brindan apoyo al proceso con voz pero sin voto.

Finalmente, el último documento que ordena el proceso es el “Instructivo para la programación participativa del presupuesto en los gobiernos regionales y locales” que cada año fiscal publica el Ministerio de Economía y Finanzas y que termina siendo el documento clave de referencia para las instancias de gobierno en la implementación de

¹⁵¹ Lloná Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

¹⁵² Lloná Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

estos procesos en el territorio. *“Tiene por objetivo ordenar el proceso de programación participativa del presupuesto público, planteando la articulación de las diversas instancias de gobierno: regional, provincial y local”*. A esta metodología se ha incorporado el análisis del presupuesto por resultados, a partir de la definición de indicadores de producto e impacto de la ejecución presupuestaria. Es decir, a medida que se avanza con la formulación del marco normativo del proceso de participación ciudadana y de sus instrumentos, el perfil técnico va ganando espacio dejando de lado el carácter político del mismo¹⁵³.

El instructivo que guía la aplicación del presupuesto participativo además de regular a detalle el proceso encuadrando la realidad en una serie de pasos, cambia cada año, lo cual no abona en la institucionalización de la práctica participativa. Los gobiernos regionales y locales deben emitir ordenanzas que regulan los procesos en cada una de sus jurisdicciones y con ello existe la flexibilidad de poder incorporar mejoras o adaptar los procesos a las prácticas locales.

Entre los cambios centrales en la metodología del presupuesto participativo están la variación del número de fases para la implementación del presupuesto participativo, lo que no necesariamente implica una simplificación del proceso, sino más bien la agrupación bajo lógicas distintas de los pasos a seguir. El listado sugerido de agentes participantes también va variando, incorporando a actores ligados a los diferentes sectores que no estaban contemplados inicialmente¹⁵⁴.

A nivel del contexto local en Villa El Salvador también se dan cambios importantes. En primer lugar hay renovación en la gestión municipal: la baja en la aceptación de Martín Pumar no permitió que volviera a ser elegido, y en su lugar salió electo Jaime Zea, regidor en la gestión anterior y opositor de la misma. Una de las primeras acciones de la gestión fue retomar la construcción del plan integral de desarrollo del distrito. El documento del plan dejado por la gestión anterior fue cuestionado por las nuevas autoridades bajo el argumento que no era producto de un trabajo concertado con la población, sino más bien el resultado de un trabajo de gabinete del comité técnico integrado por ONGs y funcionarios municipales.

¹⁵³ Llona y Soria (2004) *Ibíd.*

¹⁵⁴ Ver cuadro comparativos del marco legal en el Anexo N° 1

La poca legitimidad que acompañó el último año de la etapa anterior estuvo vinculada por un lado a la paralización del proceso del presupuesto participativo por un lado, lo que afectó la relación con los actores sociales, y la ausencia de los regidores en el impulso del proceso a nivel municipal. El nuevo documento del plan de desarrollo respetó la visión y objetivos estratégicos aprobados en la consulta ciudadana del año 1999. Con el plan aprobado se institucionalizó una comisión mixta encargada de conducir el proceso del presupuesto participativo. Esta comisión estaba integrada en esta etapa por representantes de la municipalidad y ONGs que trabajaban en el distrito.

Dos acciones importantes marcan un cambio en esta etapa respecto al período anterior: i) la ampliación presupuestal de monto asignado al presupuesto participativo, lo que le da un impulso importante al proceso además de recobrar la credibilidad de la Municipalidad en tanto líder impulsor del presupuesto participativo y; ii) la incorporación de las reglas de juego establecidas en la nueva normativa nacional para la elección de los representantes de la sociedad civil en el proceso. Así se convocó al Consejo de Coordinación Local (CCL), instancia central encargada de conducir el proceso y que en la práctica reemplazaba al Comité distrital de gestión del desarrollo diseñado en la etapa inicial pero que nunca se plasmó. Si bien la norma determina que el CCL está compuesto por un 40% de representantes de la población, este porcentaje fue ampliado en el caso de Vila El Salvador llegando a invertir la proporción: 60% de representantes de la sociedad civil y 40% de la municipalidad. Esta ampliación formal de los representantes de la sociedad civil en la norma no se reflejó en la realidad, en la medida que la norma permite incorporar tanto a agentes organizados como no organizados.

El reglamento de la ley marco del presupuesto participativo introduce el concepto de “sociedad civil no organizada”, con lo que introduce una ambigüedad respecto a la representatividad de quienes participan en el proceso: sociedad civil puede considerarse a cualquier “civil” que vive en la “sociedad” aunque no represente intereses comunes, ni asociación alguna¹⁵⁵. Este concepto equívoco es recogido en la ordenanza municipal del presupuesto participativo de Villa El Salvador. Respecto al libro de registro de agentes

¹⁵⁵ María Isabel Remy (2005) *Ibíd.*

participantes dice: “Dicho libro deberá contener rubros especiales que faciliten el registro de los grupos representativos de la sociedad civil no organizada”¹⁵⁶. Durante esta segunda etapa de implementación del presupuesto participativo el número de agentes no organizados superó ampliamente a los organizados, lo que no permitió fortalecer las organizaciones sociales ni la representación de las mismas.

“Inicialmente participaba como representante de mi asentamiento. Luego con lo de los agentes participantes se sorteaba quien podía ir, como era más abierto ya podía ir más gente. Pero también hay un manejo de los participantes y es el siguiente: La Municipalidad de decía “vamos a pensar tu obra”, quedaba bien contigo como asentamiento, pero metes la cantidad de gente que puedas como agente participante para que en el momento de la votación, como todos los que están inscritos tienen derecho a voto, ganan. El Municipio sabe que obra va a ganar porque sabe cuantos participantes hay. En la junta vecinal, la directiva convocamos una asamblea y decimos necesitamos tres representantes. Casualmente ahora hay que ser menor de 30 años, mujer, varón. Siempre hemos hecho una reunión, se hace un acta y se eligen a dos o tres personas” (Entrevista a Roxana Espada – Agente Participante del presupuesto participativo).

De manera general - en el caso de la experiencia de Villa El Salvador - el ciclo de ejecución del presupuesto participativo tanto en términos de la participación de la comunidad como lo que implica para la gestión interna local, se ha organizado de la siguiente manera:

¹⁵⁶ Decreto de Alcaldía N° 019-2005-ALC/MVES

Cuadro 8. Villa El Salvador: Ciclo de ejecución y vigilancia del presupuesto participativo

FASE	CONTENIDO	ACTORES
Priorización de Proyectos	<p>Priorización de proyectos en función a lo establecido en la directiva del Ministerio de Economía y Finanzas (es posible adecuar la metodología en función a los procesos locales):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Determinación de agentes participantes (apertura libro de registro) - Convocatoria - Talleres Informativos / capacitación - Talleres deliberativos - Firmas de actas de los acuerdos tomados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad (agencias municipales si está desconcentrada) - Comités de desarrollo territorial
Elaboración del Proyecto o Expediente Técnico	<p>Elaboración de proyectos o expedientes técnicos de acuerdo a lo establecido por el instructivo. Puede ser elaborado por el órgano de proyectos de la Municipalidad, o por terceros.</p> <p>La participación ciudadana se centra en la priorización de proyectos que se supone responde a las necesidades y las expectativas de la comunidad. Los técnicos evalúan la viabilidad de dichos proyectos y elaboran los expedientes técnicos de la obra.</p> <p>En una lógica de deberes, también se incorpora la contribución o aporte de la sociedad civil. Por ejemplo, apoyo en guardianía, almacén, agua, etc.</p> <p>Los proyectos están en el marco de los fondos comprometidos y su relación con la Visión, los objetivos estratégicos y los programas y proyectos establecidos en el Plan de desarrollo concertado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Desarrollo Urbano u órgano encargado de la elaboración de proyectos/ servicios de terceros. - Asambleas de Vecinos. - Comité de Obras.
Aprobación del Proyecto o Expediente Técnico	<p>Implica la verificación del presupuesto mismo y la autorización expresa del titular del pliego (Alcalde), para llevar a cabo la obra.</p> <p>Supone montos, presupuesto, partidas, plazos, modalidad de ejecución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Planificación y Presupuesto o la que haga de sus veces. - Asesoría Jurídica. - Oficina de Administración. - Alcaldía.
Implementación Logística	<p>Etapas de ejecución de los proyectos por administración directa, es decir por la misma municipalidad cuando los montos así lo permiten.</p> <p>Programación y compra de insumos, el contrato de personal, formalizar el libro de planillas, organizar la participación de la población, etc.</p> <p>Cuando la obra sea ejecutada bajo la modalidad de contrata, es decir por terceros, se somete a adjudicación directa o licitación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órgano de Abastecimientos para la compra de insumos. - Comité de Adjudicación de Obras Públicas cuando es por contrata. - La comunidad organizada para proponer determinada mano de obra y generar empleo. - Oficina de Desarrollo Urbano.

	pública el expediente técnico para la ejecución de la obra.	
La ejecución de las obras	<p>Como los recursos del FONCOMÚN son transferidos mensualmente es necesario entonces definir con la comunidad el cronograma de ejecución de las obras, en razón a determinados criterios o prioridades. Este cronograma es publicado para que la población esté enterada de las obras aprobadas, los montos a invertir y las fechas de ejecución de obras en su barrio.</p> <p>Las ocurrencias en obra constan en los cuadernos de obras, en el que se da el visto bueno de los avances (bajo cualquier contingencia el cuaderno de obras puede ser consultado por el comité de vigilancia)</p> <p>El ingeniero residente es responsable de todos los procedimientos operativos de la obra, del manejo de personal, de los materiales, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidad y equipo técnico definen cronograma de ejecución de obras. - Ingeniero residente. - Inspector de obra, cuando se tiene personal de planta y supervisor cuando se contrata un ingeniero externo. - Comité de vigilancia y equipo técnico monitorean avance de la obra.
Liquidación y rendición de cuentas	<p>La liquidación de la obra es parte de un ciclo formal-legal; sin embargo, para darle un componente participativo y de control, se le ha agregado la rendición de cuentas.</p> <p>Consta de dos partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liquidación técnica, que consiste en la evaluación de las metas físicas logradas respecto a lo especificado en el expediente técnico. • Liquidación financiera, que corresponde al costo total de la obra en términos generales y también en términos de cada uno de sus componentes. <p>Al asociarlo a la rendición de cuentas, se comunica en forma didáctica y accesible a la población. Asimismo se incorpora el grado de contribución y participación de la comunidad, así como la evaluación de la participación de la Municipalidad y de la comunidad en el proceso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Planificación y Presupuesto o la que haga de sus veces. - Regidores. - Oficina de Desarrollo Urbano. - Comité de Obras. - Comité de Vigilancia - Alcalde.

Fuente: Decreto de Alcaldía N° 019-2005-ALC/MVES
Elaboración propia

En la transición de la construcción del plan a la formulación anual del presupuesto participativo las mesas temáticas que aglutinaban a las nuevas organizaciones sociales van perdiendo protagonismo, el que es ganado por los comités de desarrollo territorial. La propuesta inicial de articular las esferas temáticas y territoriales queda en diseño. En la práctica son los representantes por territorio los que pasan a ser los principales

agentes del presupuesto participativo en Villa El Salvador. Muchos de ellos provienen de las organizaciones vecinales tradicionales del distrito que encuentran en el proceso un espacio para legitimarse no tanto ante las bases pero si ante las autoridades quienes ven a estos agentes como los interlocutores ante las demandas sociales.

“Todas las instancias son importantes. El CCL debería ser el mecanismo de control, de sugerencias, de verificación de todo el proceso. Pero la misma norma le da un carácter menor, burocrático. No trascienden, se diluyen y terminan desapareciendo. Las mesas temáticas tienen un carácter importante donde se encuentra la sociedad civil representada. El Comité de Vigilancia es importante, pero no le dan el valor que debería tener. No hay una cultura de vigilancia, a las actuales gestiones les incomoda. Cuando el comité denuncia, observa, es prácticamente obviado”. (Entrevista a Pablo Morocho Secretario de Actas del Comité del Presupuesto Participativo)

En el año 2006, el Ministerio de Economía y Finanzas identificó ocho debilidades en el proceso: *“autoridades adversas al proceso, limitada representatividad de los agentes participantes, limitada participación de la sociedad civil en el seguimiento del proceso, ilusión fiscal y fragmentación del gasto, poca importancia del análisis técnico y del SNIP, falta de articulación entre los planes y el presupuesto participativo, falta de integración entre los niveles de gobierno, y carencia de mecanismos efectivos de vigilancia y control”*¹⁵⁷. A estos problemas se le suma que en la mayoría de los casos el carácter de las decisiones tomadas en dichos espacios no es vinculante. Si bien en términos de asignación del presupuesto y articulación entre niveles de gobierno se ha avanzado un poco, la representación de la sociedad civil es un tema no considerado en el diseño del presupuesto participativo.

La mayoría de los ciudadanos no participa en este tipo de procesos, y si lo hace es de manera intermitente¹⁵⁸.

“El presupuesto participativo está perdiendo su esencia. La idea del presupuesto participativo existe como algo burocrático. Antes se respetaban las instancias sectoriales, ahora existe lo contrario, el dirigente va directo a la Municipalidad, sin pasar por sus organizaciones. Ha habido un manejo político para decidir obras, cuando no habían sido acordadas en las reuniones sectoriales. En los últimos presupuesto participativos ha habido muchas deficiencias, mucha corrupción. Se aprueba una cantidad de dinero y se invierte otra” (Entrevista a Pablo Morocho Secretario de Actas del Comité del Presupuesto Participativo).

¹⁵⁷ MEF: DGPP (2006) Dirección de Gobiernos locales: Avances del proceso participativo en el Perú. Lima.

¹⁵⁸ Grompone, Romeo (2005) *Ibíd.*

4.2.3. Etapa III: La consolidación del presupuesto participativo

Esta etapa se inicia en el año 2007 que coincide con el inicio de un nuevo período de gestión municipal. En esta oportunidad sale reelecto Jaime Zea, con lo cual existe continuidad en términos de las políticas municipales. A nivel nacional se inauguraba el segundo mandato de Alan García, gestión gubernamental que significó un retroceso en términos de la reforma descentralista y la participación ciudadana.

La descentralización fiscal –que constituye un aspecto clave para una efectiva descentralización– está estancada. Sigue primando la dependencia de los gobiernos subnacionales de las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas en materia de la asignación de recursos y en los mecanismos de autorización del gasto. No existe equidad y transparencia en la determinación del presupuesto anual de las transferencias. El modelo de financiamiento de la descentralización es volátil y poco predecible (contrario a los principios de la Ley de Bases que guían la descentralización). Habiendo incrementado las funciones y competencias a nivel de los gobiernos regionales y locales para atender los servicios públicos de la población, esto no se ve reflejado en el incremento del gasto corriente, en contraste con los mayores montos recibidos para gastos de capital, limitando su la capacidad de gestión y eficiencia en la dotación de servicios.

En lo referente a la conducción del proceso de descentralización, el actual gobierno terminó por desactivar el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y volver a centralizar las decisiones a nivel de una Secretaría dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, eliminando de esta manera un espacio de concertación intergubernamental. Actualmente la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo incorpora en su norma la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) con el objetivo de consolidar el proceso de descentralización, sin embargo hasta la fecha no ha sido constituido.

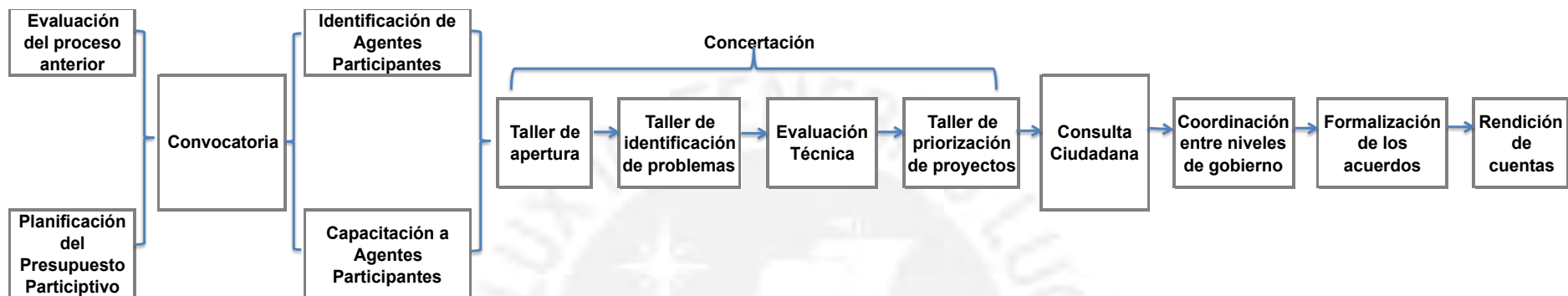
Sin embargo el presupuesto participativo venía implementándose desde hacía aproximadamente siete años, y había logrado posicionarse como una práctica cotidiana en los espacios locales. El hecho que fuera el Ministerio de Economía y Finanzas el que regulara el proceso, permitió aislar el presupuesto participativo de posibles injerencias o

usos políticos más allá de lo que acontece en los espacios locales. En Villa El Salvador ya se había consolidado el proceso, aunque paulatinamente se iba desprestigiando el mecanismo por problemas de manipulación por parte de la Municipalidad.

Para el año 2009 ya existía una nueva Ordenanza municipal que regulaba el proceso en Villa El Salvador y que contemplaba el siguiente flujo para la implementación del presupuesto participativo. Las fases del proceso del presupuesto participativo son las siguientes:



Gráfico 6: Fases del proceso del Presupuesto Participativo



*Fuente: Ordenanza Municipal N° 191 - MVES (2009)
Elaboración Propia*

El flujo se basa en el Instructivo para la programación participativa del presupuesto emitida en el 2008, al que se incorporaron varias innovaciones adaptando la norma nacional a las particularidades locales: i) se institucionalizan dos nuevas instancias con las que se crea la experiencia en el distrito (los comités de gestión territorial y los espacios temáticos); ii) se añade a la fase de concertación la consulta ciudadana como mecanismo de democracia directa donde los ciudadanos participan mediante voto voluntario y secreto en la priorización de los proyectos del presupuesto participativo que previamente han sido identificados por el CCL, y iii) los proyectos priorizados son de impacto distrital, es decir, no se consideran los proyectos de carácter barrial¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Ordenanza Municipal N° 191 - MVES (2009)

En esta tercera etapa se modifica la forma como son asignados los recursos, priorizando una lógica distrital que por barrios o zonas en las que hacía varios años se habían distribuido los recursos. Esto si bien puede responder a la preocupación en torno a la disgregación del presupuesto en pequeñas obras que no tienen impacto a mayor escala, rompe la dinámica territorial que con esfuerzo se había ido construyendo a lo largo del proceso, y que iba de la mano con el fortalecimiento de representaciones barriales, tal como tradicionalmente se organiza el territorio del distrito.

“ Ahora desde arriba imponen ciertos requisitos y ya no se entiende. Por ejemplo si uno quiere una pista, tiene que beneficiar a cinco mil ciudadanos y aquí no tenemos tanto. Hay un último taller que se hace de priorización de proyectos. Trabajamos con el apoyo de la Municipalidad, en cada territorio, con sus gerencias y ONGs que nos capacitan. Proponemos nuestros proyectos, tenemos que sustentarlos. Mayormente salimos un poco descorazonados porque no cumplen con las expectativas de los dirigentes. Tenemos tantas necesidades, pero las autoridades las toman como pequeños proyectos...se busca el impacto distrital del proyecto. Así muchos dirigentes ya no participan. Ya no hay interés de ir al presupuesto participativo”. (Entrevista a Justina Zevallos – Agente Participante).

Se mantiene la división del distrito en lo que se denominan “territorios” para efectos de la aplicación del presupuesto participativo: se divide el distrito en nueve “territorios” que tienen afinidad en términos de creación y estructura urbana. Sin embargo en esta etapa no llega a quedar clara la articulación entre esta división territorial y la asignación de recursos para los proyectos del presupuesto participativo en la medida que las nuevas disposiciones determinan que la priorización se hace únicamente para proyectos a escala distrital.

Otro de los cambios relevantes fue el incremento de los recursos del FONCOMÚN, lo que permitió a su vez incrementar el monto del presupuesto participativo. En el siguiente cuadro se puede observar la evolución de los recursos asignados al presupuesto participativo y la proporción de los mismos respecto al FONCOMÚN y el presupuesto municipal a lo largo de la década:

Cuadro 9. Villa El Salvador: Monto del Presupuesto Participativo anual (respecto al total y respecto al FONCOMÚN)

Año	Monto asignado al PP (en nuevos soles)	% respecto al FONCOMÚN	% respecto al total del presupuesto municipal
2000	2'000,000	22%	7%
2001	2'000,000	23%	7%
2002	--	0%	0%
2003	2'033,903	25%	9%
2004	2'606,820	28%	7%
2005	3'158,037	29%	11%
2006	3'350,000	27%	10%
2007	6'000,000	49%	16%
2008	7'550,436	45%	20%
2009	8'323,655	38%	23%
2010	6'800,000	39%	22%

*Nota: En el año 2002 no se realizó el proceso de presupuesto participativo.
Fuente: Página web Municipio Villa El Salvador - Ejecución presupuestal Municipalidad de Villa El Salvador 2000 – 2010
Elaboración propia*

En el 2007 se da un salto significativo respecto a la asignación de recursos del presupuesto participativo, pasando éstos a representar el 49% del FONCOMÚN. Adicionalmente se flexibiliza el uso de los mismos, pudiendo incorporar proyectos de carácter social y no sólo obras de infraestructura.

Gráfico 7. Villa El Salvador: Evolución del monto asignado al presupuesto participativo (2000 – 2010)

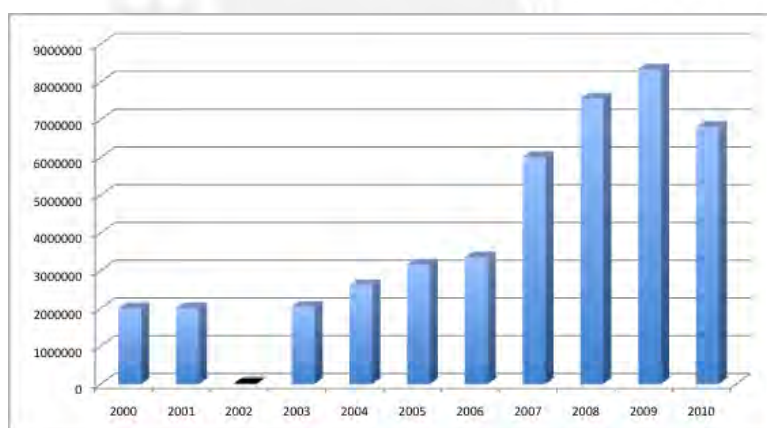
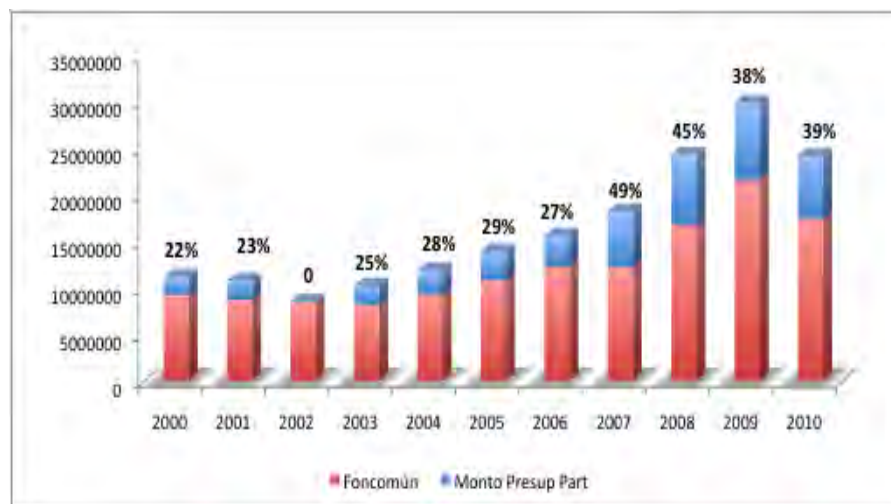


Gráfico 8. Villa El Salvador: Porcentaje del Presupuesto Participativo respecto al FONCOMÚN (2000 – 2010)



Nota: En el año 2002 no se realizó el proceso de presupuesto participativo.

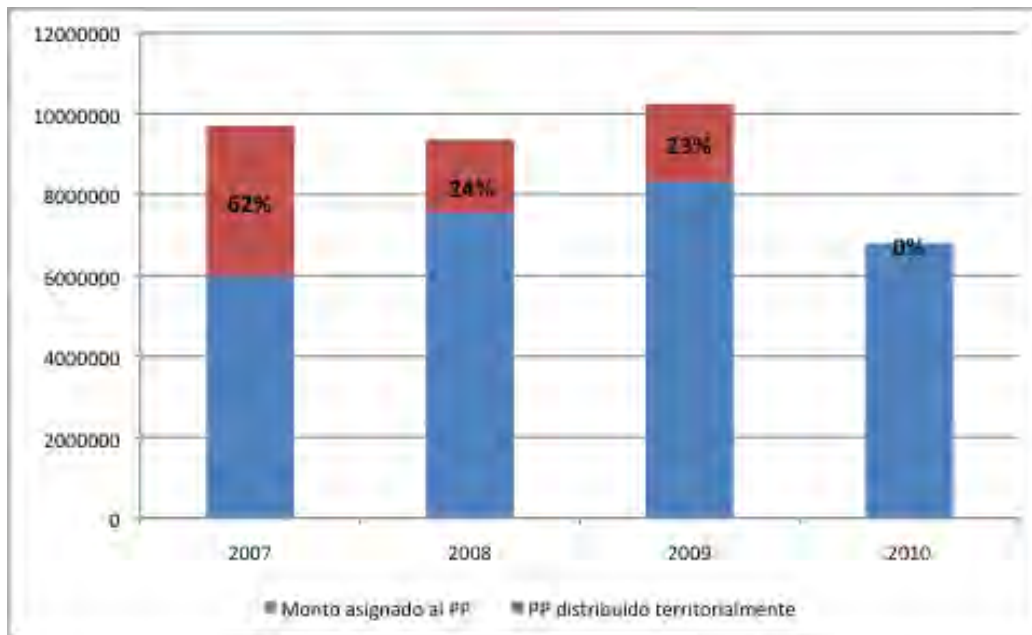
*Fuente: Página web Municipio Villa El Salvador - Ejecución presupuestal Municipalidad de Villa El Salvador 2000 – 2010
Elaboración propia*

A partir del 2007 se empezó a reservar parte del monto asignado al presupuesto participativo para la priorización y financiamiento de proyectos a escala distrital ligados a las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo. La fracción del presupuesto participativo que era distribuido territorialmente fue descendiendo año a año hasta desaparecer en el año 2010.

Muchos pobladores tienen la percepción que las reglas de juego no son muy claras, y que la priorización de proyectos ya está previamente acordada con la Municipalidad¹⁶⁰.

¹⁶⁰ La Ordenanza emitida en el año 2009 para la regulación del presupuesto participativo del 2010 ya no indica el porcentaje de presupuesto municipal que estará siendo asignado para la priorización de proyectos de manera participativa. Aparentemente esto queda a discrecionalidad del gobierno local en función de las obras que se quieran aprobar.

Grafico 9. Villa El Salvador: Monto total asignado al Presupuesto participativo y la proporción distribuida territorialmente (2007 – 2010)

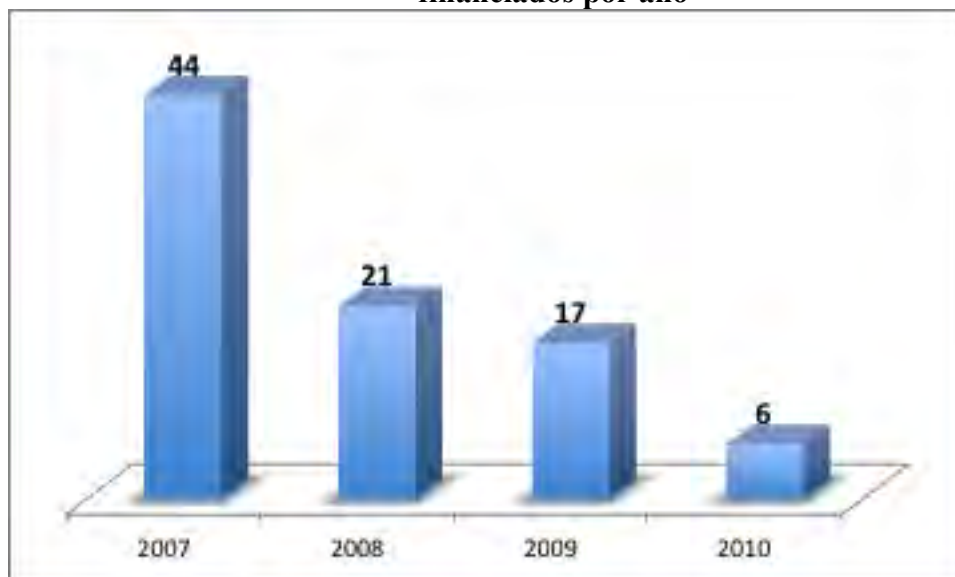


Fuente: DESCO - Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación (SISE) 2006 - 2010
Elaboración propia

Las ordenanzas municipales en esta etapa regularon no sólo la ejecución del presupuesto participativo sino también el registro de agentes participantes y la consulta ciudadana, la que como hemos visto es incorporada en el proceso del presupuesto participativo como innovación de Villa El Salvador en el año 2010. Se incrementa el número de agentes organizados en los espacios de participación versus la disminución de aquellos que no están organizados. Pero en términos absolutos disminuye el total de personas que participan en el proceso como veremos más adelante.

Finalmente otro aspecto importante a considerar en el análisis es el tema del tipo de proyectos que se priorizan en el presupuesto participativo. Ya se explicó anteriormente que como el FONCOMÚN sólo permitía financiar obras de infraestructura, y esta era la única fuente del presupuesto participativo, los proyectos priorizados eran básicamente obras de carácter barrial. Por otro lado la comunidad identifica con mayor facilidad, y como prioritarias este tipo de proyectos, dado el déficit existente en la zona.

Grafico 10. Villa El Salvador: Número de proyectos del presupuesto participativo financiados por año



Nota: En el año 2010 se realizaron sólo proyectos a escala distrital

Fuente: MEF: Presupuesto Participativo: Aplicativo web de consultas para los ciudadanos

Como puede observarse en el gráfico anterior el número de proyectos que se aprobaban año a año fueron descendiendo drásticamente: de 44 proyectos en el 2007 a sólo 6 proyectos en el 2010. Sin embargo el monto invertido se incrementó hasta el 2009, para descender un poco en el 2010. Esto se explica por la envergadura de los proyectos: mientras que al inicio los proyectos eran de carácter barrial principalmente, pequeñas obras de infraestructura no muy costosas, luego se empezaron a priorizar proyectos de impacto distrital que implicaban un presupuesto mayor.

En el 2010 la Municipalidad distribuye los recursos del presupuesto participativo exclusivamente entre los proyectos de alcance distrital. “*Los proyectos aprobados debían estar vinculados a cuatro componentes priorizados de los programas de las líneas estratégicas del Plan Integral de desarrollo, seleccionados por el Consejo de Coordinación Distrital. Los componentes priorizados fueron los siguientes:*

- *Gestión ambiental de residuos sólidos*
- *Gestión ambiental de áreas verdes*
- *Calidad de la educación básica y logro de niveles de eficiencia a nivel de Lima Sur*
- *Interconexión distrital y metropolitana”*.¹⁶¹

¹⁶¹ Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

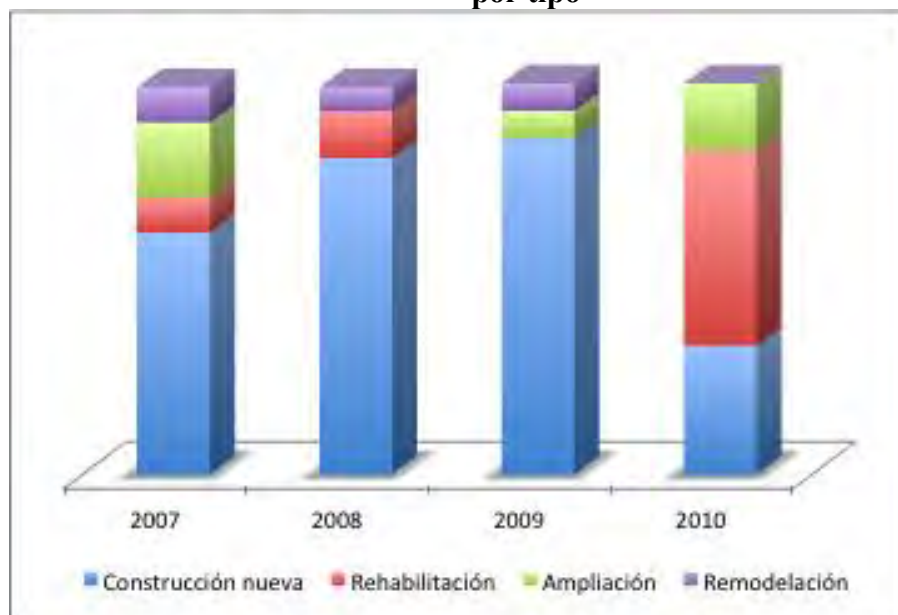
Los proyectos aprobados ese años fueron: la rehabilitación de tres vías distritales, la construcción de dos alamedas con jardines y equipamiento urbano y la adquisición de tres compactadoras de limpieza pública.

Si bien esto podría verse como una evolución positiva en términos de infraestructura, no lo fue para la dinámica organizativa que se tejía alrededor de dicho mecanismo. La gente empezó a perder el interés en participar, cuando entendían que era poco lo que tenían que decir respecto a grandes obras que ya estaban previstas en el plan de inversiones municipales.

“Al inicio del proceso con Martín Pumar el que tenía interés y entusiasmo participaba. A raíz de eso veíamos que los grupos participan y transábamos, consensuábamos. Esa experiencia del presupuesto participativo fue rica. Luego viene la experiencia con Jaime Zea, que ya ve de la mano con la Ley, antes no era obligatorio. En la última gestión ya no fue así. Ahora te piden que tenga impacto distrital, y uno trata de sacarle la vuelta, pero no se podía. Los agentes participantes iban con sus ideas, pero ya era de impacto distrital. Se llama a una asamblea y asisten los que tienen interés. Se priorizan los proyectos a partir de un banco de proyectos que presenta la Municipalidad. Después se pasa a la consulta ciudadana para elegir.” (Entrevista a Gloria del Piélago – Representante del CCL de Villa El Salvador)

Si bien la mayoría de los proyectos son de infraestructura, éstos se diferencian en función al tipo de obra que se realiza. Estas pueden ser construcciones totalmente nuevas en zonas donde no existía la infraestructura, rehabilitaciones, ampliaciones o remodelaciones de lo existente.

Gráfico 11. Villa El Salvador: Proyectos del presupuesto participativo financiados por tipo

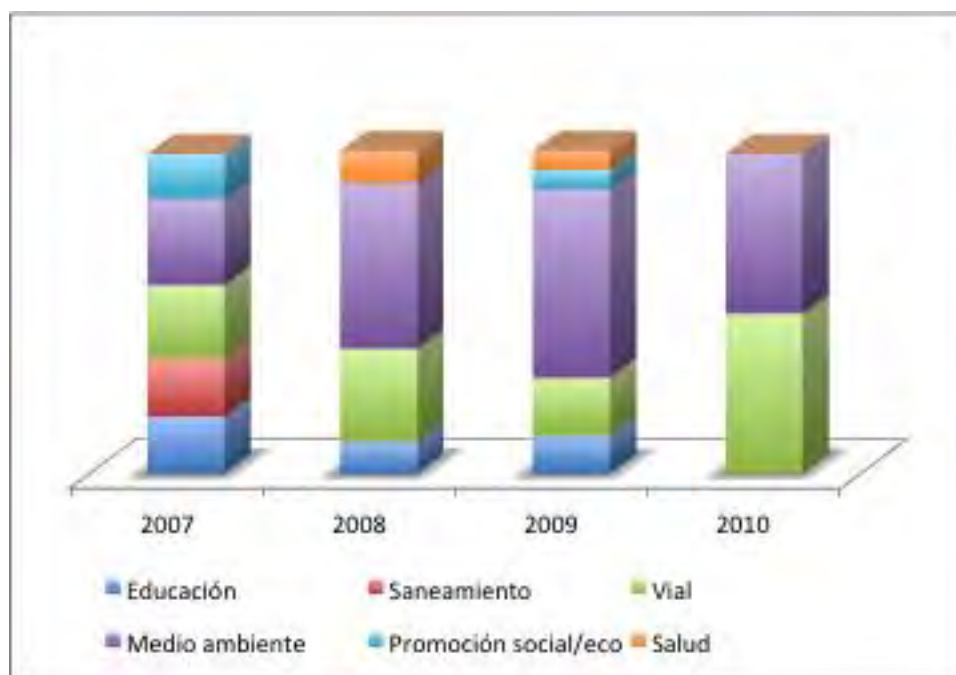


Fuente: MEF: Presupuesto Participativo: Aplicativo web de consultas para los ciudadanos

Es interesante ver que si bien al inicio predominaban los proyectos de construcciones nuevas. En el 2009 llegaron a representar el 86% de los proyectos. Sin embargo el 2010 la mayor parte de las obras realizadas eran de rehabilitación de lo existente, las obras nuevas pasan a representar el 33% del total de obras financiadas.

Respecto a las líneas de acción, la mayor parte de los proyectos financiados han estado relacionados al tema de medio ambiente (el 50% de los proyectos aprobados desde el 2008), y en segundo lugar a infraestructura vial. También se desarrollaron proyectos para la mejora de la calidad educativa, apoyo a los municipios escolares o atención a la primera infancia. Es decir no todos han estado relacionados a la infraestructura a lo largo de estos años.

Gráfico 12. Villa El Salvador: Proyectos del presupuesto participativo financiados por línea de acción



Fuente: MEF: Presupuesto Participativo: Aplicativo web de consultas para los ciudadanos

“Son pocos los casos donde la priorización de obras del presupuesto participativo ha guardado una relación con el plan concertado. Hasta el 2009 la priorización casi siempre terminó siendo un “listado de obras pequeñas” de carácter barrial, que expresaban más bien la búsqueda por la justicia en la distribución de los recursos que una visión estratégica de desarrollo”¹⁶².

4.3. Características de los actores del presupuesto participativo.

El proceso presupuestario involucra a una multiplicidad de actores con diferentes cualidades e incentivos que interactúan en el proceso de toma de decisiones de acuerdo con ciertas reglas de juego. Se ha hecho es esfuerzo de construir una matriz de actores que de manera directa o indirecta están relacionados con el presupuesto participativo, que se presentan en detalle en el anexo 2.

En el presupuesto participativo están presentes tanto los agentes de la sociedad civil como las instituciones públicas y privadas así como a los órganos del Estado a nivel

¹⁶² Llona Mariana, Soria Laura y Zolezzi Mario (2002) *Ibíd.*

local encargados de llevar adelante el proceso. Para el análisis se han identificado los “tipos” de actores, y se han identificado los intereses de cada tipo de actor, los posibles conflictos y los recursos que cada grupo posee para movilizarse en torno al proceso participativo.

Para abordar de mejor manera el tema de los actores del presupuesto participativo se ha dividido el análisis en tres partes: i) las características centrales de los actores clave, ii) las instancias de concertación creadas por las autoridades para la conducción del proceso, y iii) los agentes participantes, tanto aquellos que representan a alguna organización, como aquellos no organizados.

Características de los actores clave:

Los actores centrales del presupuesto participativo pueden dividirse en cinco tipos: los del sector público, las instancias de concertación, las organizaciones sociales de base, los actores económicos, y los partidos políticos. No necesariamente todos ellos participan en las distintas fases del proceso, pero intervienen ya sea de manera directa o indirecta. La ciudadanía participa en la mayoría de los casos en representación de un grupo u organización.

Desde el **sector público** existen dos actores clave en el proceso: el Ministerio de Economía y Finanzas, que desde la Dirección General de Presupuesto Público establece las reglas de juego par el desarrollo del presupuesto participativo a nivel nacional. Tiene como interés principal la eficiencia en el funcionamiento del presupuesto, y desde el 2010 bajo una nueva metodología orientada a resultados. Por otro lado están los gobiernos locales y sus autoridades, que tienen como finalidad promover el desarrollo de su localidad y para ello deberán buscar invertir los recursos de la manera más eficiente posible. El presupuesto participativo constituye para ellos un instrumento que debería permitirles mejorar la gobernabilidad a nivel local en la medida que involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las prioridades institucionales. Sin embargo les genera conflictos en términos de la gestión, dado los tiempos que implican incorporar la participación en el proceso; y les resta discrecionalidad para la definición de prioridades de inversión. En este caso el mecanismo del presupuesto participativo claramente genera tensiones por cuotas de poder.

Existen también en este proceso **instancias de concertación** público – privadas. En el caso de Villa El Salvador se han identificado hasta cuatro instancias: la Comisión técnica mixta, donde participan las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales y miembros de la sociedad civil, aunque débilmente representados. Esta instancia es la encargada en la práctica de la conducción del proceso del presupuesto participativo, y tiene muchas veces conflictos con el CCL por la delimitación de funciones. El Consejo de Coordinación Local creado por Ley, como el órgano de coordinación y consulta entre las autoridades locales y al sociedad civil. Las Mesas de concertación temáticas, espacios con mayor representación de la sociedad civil, tiene escala distrital y se encargan de poner en agenda temas específicos (género, juventud, medio ambiente, etc). Finalmente los Comités de desarrollo territorial, que fueron creados en Villa El Salvador a imagen y semejanza de las Juntas directivas vecinales. Tienen el rol de conducir el proceso del presupuesto participativo en cada uno de los nueve territorios en que ha sido dividido el distrito de Villa El Salvador para efectos del presupuesto participativo.

Las **organizaciones sociales de base**, la mayoría de ellas con una larga trayectoria organizativa en Villa El Salvador, envían a uno o varios representantes a los talleres de deliberación y toma de decisiones del presupuesto participativo. Los representantes de las organizaciones deben inscribirse en el libro de agentes participantes que cada año abre la Municipalidad como primer paso para iniciar el proceso del presupuesto participativo. Estas organizaciones son de dos tipos: las de carácter territorial, como las juntas de vecinos que tienen la función de representar a los vecinos de un territorio determinado; y las de carácter temático o sectorial, que representan a la comunidad pero en función a temas específicos. En el caso de Villa El Salvador las organizaciones sectoriales más dinámicas son la de mujeres – FEPOMUVES, la de comerciantes – FUCOMIVES y la de pequeños y micro empresarios – APEMIVES. Son estos espacios los que debieran canalizar las demandas de la población a ser incorporadas en el presupuesto participativo.

Los **actores económicos**, que en el caso de Villa El Salvador se concentran en la pequeña y micro empresa. Representan intereses específicos relacionados con el desarrollo económico de la localidad. Tienen mayor capacidad de presión en la medida

que mueven una parte de la economía local, sin embargo en el caso de Villa El Salvador no son tomados en cuenta en el proceso.

Finalmente los **actores políticos** representados en los partidos. Ellos también tienen el rol de representación de intereses, sin embargo su presencia es muy más coyuntural en procesos de este tipo. Esto dificulta luego la priorización de la participación ciudadana en la agenda política, en la medida que los espacios de toma de decisiones resultan no siendo relevantes para la representación ciudadana, y se generan canales paralelos que pueden resultar más rápidos y eficaces.

LAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN

Las instancias de concertación normadas en el instructivo del presupuesto participativo son:

- *“Los consejos de coordinación local (CCL) que tienen como función promover el proceso del presupuesto participativo, coordinar la incorporación de los proyectos de inversión en el presupuesto municipal y apoyar a los comités de vigilancia ciudadana en el cumplimiento de las acciones acordadas en el proceso.*
- *El comité de vigilancia encargado de vigilar el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo e informar al CCL en caso de incumplimiento de los acuerdos”¹⁶³.*

Adicionalmente a estas dos instancias están el Consejo Municipal encargado de aprobar las normas complementarias para el desarrollo del presupuesto participativo, vigilar el desarrollo del proceso y el cumplimiento de los acuerdos; y el equipo técnico que brinda apoyo en la organización y desarrollo del proceso facilitando por un lado el acceso a la información de manera oportuna y por otro lado realizando una evaluación técnica de los proyectos que han sido priorizados¹⁶⁴. El equipo técnico es el encargado de presentar la lista de proyectos finales, por lo tanto tiene una responsabilidad bastante alta en términos de neutralidad y transparencia ante la comunidad.

¹⁶³ Instructivo del presupuesto participativo N°001-2010- EF/76.01. Una vez normado el CCL, éste pasa a remplazar al Comité distrital de gestión del desarrollo creado durante la primera etapa del proceso y que nunca llegó a establecerse en la práctica.

¹⁶⁴ Instructivo del presupuesto participativo N°001-2010- EF/76.01

La Municipalidad de Villa El Salvador incorpora en su ordenanza municipal dos instancias adicionales que no se contemplan en el instructivo¹⁶⁵:

- El comité de gestión territorial del presupuesto participativo, que tiene como función representar a las organizaciones vecinales y sociales del distrito ante el proceso del presupuesto participativo. En los talleres de trabajo territoriales identifica los principales problemas del distrito y prioriza dos proyectos de impacto distrital de un “banco de proyectos” propuesto por la Municipalidad¹⁶⁶. El comité tiene también entre sus funciones la de participar en el seguimiento, control y rendición de cuentas del presupuesto participativo.
- Los espacios de concertación temática, donde se formulan y proponen las ideas de proyectos en el marco de los programas y componentes del plan integral de desarrollo concertado. Las propuestas son elevadas al equipo técnico, quien una vez evaluada la viabilidad de los proyectos puede incorporarlos en el “banco de proyectos”.

Para ninguna de las instancias la Ordenanza especifica el tiempo de vigencia de los representantes de las organizaciones, ni el modo como deben ser electos, salvo para el caso del CCL cuya normativa se estipula en la Ley orgánica de Municipalidades y la Ley marco del presupuesto participativo y que la ordenanza local no modifica¹⁶⁷.

Finalmente, respecto a las instancias de concertación en el distrito existe desde el origen del proceso una comisión técnica mixta, instancia encargada de conducir el proceso del presupuesto participativo en el distrito. Sin embargo no aparece normada en la

¹⁶⁵ Ordenanza municipal N° 191 - MVES

¹⁶⁶ Anteriormente los comités de gestión territorial podían proponer y priorizar proyectos que consideraban necesarios por cada zona, luego se evaluaba la viabilidad técnica y finalmente – de los proyectos que quedaban como “aptos” para ser ejecutados - se debía negociar la priorización final en función a los recursos disponibles. Así si en un año el proyecto de una zona había sido aprobado, el siguiente año le tocaba a la zona cuyo proyecto no había sido incorporado en la ejecución. La Ordenanza municipal emitida en el año 2009 modifica esta dinámica al circunscribir la priorización de proyectos únicamente a aquellos de alcance distrital. De esta manera no queda clara la articulación entre la división del distrito en 9 zonas para efectos del presupuesto participativo y la priorización de proyectos.

¹⁶⁷ Recordemos que las ordenanzas municipales de los procesos anteriores (II etapa) avanzaron en la ampliación del número de representantes en el CCL, más allá del 40% de propone la Ley. En la última ordenanza esto ya no aparece.

ordenanza. La comisión mixta está integrada por las diferentes instancias de concertación (CCL y Comité de vigilancia), las diferentes gerencias y agencias municipales¹⁶⁸ y representantes de las ONG.

El número de integrantes en la comisión técnica mixta, encargada de conducir el proceso se mantiene a través de los años. Sin embargo a medida que avanza el proceso, las diferentes instancias municipales van cobrando protagonismo en este espacio, quedando fuera la sociedad civil, tanto los representantes de la población como las organizaciones no gubernamentales quienes brindaban asistencia técnica y apoyo logístico al proceso.

El siguiente cuadro resume a los integrantes de la comisión técnica mixta desde el año 2007 en que se tiene información de seguimiento registrada.

Cuadro 10. Villa El Salvador: Número de instancias en la comisión técnica mixta (2006 – 2010)

Año	Instancias	Nº de participantes
2007	CCL (2 representantes de la Soc. Civil) Comité de Vigilancia Gerencias: Gerencia de Desarrollo Económico, Gerencia de Desarrollo Humano, Oficina de Planeamiento y Presupuesto ONGs (3)	12
2008	CCL (3 representantes de la Soc. Civil) Comités de Vigilancia Consejo Municipal Gerencias: Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, Gerencia de Promoción y Bienestar Social, Gerencia de Educación, Cultura y Deporte, Gerencia de Desarrollo Económico, Gerencia de Servicios Ambientales, Gerencia de Desarrollo Urbano Agencias: Agencia municipal de Desarrollo nº 1, Agencia municipal de Desarrollo nº 2, Agencia municipal de Desarrollo nº 3. ONGs (4)	15
2009	CCL (3 representantes de la Soc. Civil) Consejo Municipal Gerencias: Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, Gerencia de Promoción y Bienestar Social, Gerencia de Educación, Cultura y Deporte, Gerencia de Desarrollo Económico, Gerencia de Servicios Ambientales, Gerencia de Desarrollo Urbano	12

¹⁶⁸ Dada la extensión de su territorio, la Municipalidad de Villa El Salvador está desconcentrada en cuatro agencias municipales de desarrollo. Estas agencias son oficinas desconcentradas del gobierno local que tienen bajo su jurisdicción parte del territorio distrital y tienen como función la puesta en marcha de los planes operativos, la recaudación de impuestos y arbitrios municipales, la coordinación con las organizaciones de la zona y son el rostro de la Municipalidad en la implementación del presupuesto participativo.

	ONGs (4)	
2010	Gerencias: Gerencia de Desarrollo Social, Gerencia de Desarrollo Urbano, Gerencia de Servicios Municipales, Gerencia de Desarrollo Económico. Programa de Promoción de la mujer e igualdad de oportunidades Oficina de Planeamiento y Presupuesto Oficina de Participación Ciudadana Unidad de Desarrollo Institucional, Tecnología de la información y Estadística. Agencias: Agencia municipal de Desarrollo n° 1, Agencia municipal de Desarrollo n° 2, Agencia municipal de Desarrollo n° 3, Agencia municipal de Desarrollo n° 4.	12

Fuente: DESCO - Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación (SISE) 2006 - 2010
Elaboración propia

En términos de las funciones de las instancias de concertación existen algunos vacíos. Uno de ellos es el tema de la información y comunicación que permita a cada agencia municipal y a cada comité de desarrollo territorial contar con la información pertinente y oportuna (y que coincida con la que maneja la oficina central de la Municipalidad) para una mejor toma de decisiones y mayor eficiencia en la gestión de su territorio. Otro aspecto que es de suma importancia y está poco desarrollado es el de la vigilancia ciudadana. Se evalúa, se rinden cuentas de lo gastado, pero el proceso de monitoreo y vigilancia que ejerce la población ante el gobierno local no está registrado, ni existen los mecanismos y espacios adecuados.

“El comité de vigilancia es el más importante porque es el que tiene que entrar a tallar en todo para que se cumplan los acuerdos y se concluyan los proyectos ganadores. Muchas obras se han hecho por contrata, se hacen obras de mala calidad. Lo malo es que el comité de vigilancia no tiene sueldo y no pueden llevar bien a cabo su función. Van cuando tienen tiempo. Por otro lado no hay conocimiento técnico, y por eso la obra se hace mal. La Municipalidad piensa que con hacer una obra debemos contentarnos, debemos callarnos, pero allí se está invirtiendo dinero, hay que hacerlo bien”
(Entrevista a Justina Zevallos – Agente Participante)

Otra instancia institucionalizada recientemente es la consulta ciudadana. Constituye un mecanismo de democracia directa donde los ciudadanos participan vía voto universal y secreto en la priorización de los proyectos de alcance distrital que serán financiados por el presupuesto participativo¹⁶⁹. Para el desarrollo de la consulta ciudadana la Municipalidad solicita apoyo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de elecciones (JNE), la ONG Transparencia y demás organizaciones que garanticen la transparencia del proceso. Para la puesta en marcha de la consulta ciudadana el reglamento de la misma crea una nueva instancia de concertación: el

¹⁶⁹ Ordenanza municipal N° 191 - MVES

Comité distrital de la consulta ciudadana, integrado por el Alcalde (quien lo preside), tres miembros del equipo técnico municipal y tres consejeros representantes de la sociedad civil ante el CCL. Este comité se crea sólo para efectos de la consulta ciudadana y se disuelve inmediatamente después de comunicar oficialmente los resultados del proceso de priorización¹⁷⁰. Este comité tiene como función conducir el proceso de consulta ciudadana. Los proyectos priorizados en este nivel son incorporados en el presupuesto institucional de apertura de la municipalidad.

Las apreciaciones de la comunidad sobre la incorporación de la consulta ciudadana como mecanismo de priorización de las obras a ser financiadas está dividida: hay quienes consideran que el mecanismo es bueno y que la experiencia del 2010 fue exitosa. Sin embargo algunos consideran que se le quita peso al proceso de priorización territorial y así es más fácil manipular el proceso.

“El problema es que la consulta ciudadana pierde importancia porque los mecanismos de participación últimamente han sido manipulados. Si se tratara de una democracia participativa, donde se decide sin coactar a la población, tiene asidero. Pero cuando es manejada, orientada, muchas veces la población no tiene conocimiento, porque muchas veces es sólo a nivel de dirigentes. Se cumple con un requisito pero las obras son dirigidas. La participación es para validar, se hace una consulta, una encuesta.” (Entrevista a Pablo Morocho Secretario de Actas del Comité del Presupuesto Participativo).

Otra diferencia que introduce la ordenanza municipal y el reglamento que regula el proceso de consulta ciudadana es la participación de niños y adolescentes de 12 a 17 años en el proceso de presupuesto participativo en dos momentos: en la rendición de cuentas y en la consulta ciudadana votando en las instituciones educativas y casas de la juventud donde se colocan centros de votación en coordinación con la red de municipios escolares.¹⁷¹

Como podemos ver, la diversidad de instancias que existen en el caso de Villa El Salvador es mayor a la que estipulan las normas generales para la implementación del presupuesto participativo y no es claro si abonan a mejorar los mecanismos de representación de la ciudadanía en estos procesos o a complejizarlos aún más, dejando procedimientos difusos en la marcha del proceso. Por ejemplo, no queda claro en

¹⁷⁰ Decreto de Alcaldía N° 028-2009-ALC/MVES

¹⁷¹ Para la votación los niños y adolescentes deben acreditarse con la presentación de su DNI.

ninguna de las ordenanzas, decretos, etc., como se articulan a los agentes participantes que son elegidos bajo otro tipo de procedimiento, con estas instancias, en cuales participan y en cuales no. En la práctica existe la percepción por parte de los propios agentes de que existe una alta discrecionalidad por parte del gobierno local para adaptar los procesos a los resultados que les conviene o ya tienen previsto a priori.

LOS AGENTES PARTICIPANTES

A partir del 2003 con la promulgación de la Ley marco del presupuesto participativo y su reglamento se empieza a incorporar la figura del agente participante. Los agentes participantes son definidos como *“aquellos que participan con voz y voto en la discusión y toma de decisiones en el proceso. Están integrados por los miembros del CCL, miembros del Consejo Municipal, los representantes de la sociedad civil identificados para éste propósito y los representantes del gobierno nacional que desarrollan acciones en el ámbito distrital. Los miembros del equipo técnico participan también con voz pero sin voto”*¹⁷². En la misma norma se define a sociedad civil como las organizaciones sociales de base territorial o temática, así como las organizaciones e instituciones privadas dentro del ámbito distrital. Sin embargo más adelante, cuando se establecen los procesos de identificación de los agentes participantes se introduce el concepto de “sociedad civil no organizada” para hacer alusión a que pueden participar en calidad de agentes participantes tanto aquellos que representan a una organización como aquellos que sólo se representan a sí mismos.

“Los agentes participantes tienen las siguientes funciones:

- *Participar activamente en la discusión, definición, priorización y toma de decisiones*
- *Respecto de los resultados a ser priorizados en el proceso, así como de los proyectos a ser considerados para contribuir al logro de dichos resultados.*
- *Suscribir las actas y demás instrumentos que garanticen la formalidad del proceso.*
- *Otros que demande el proceso”*.¹⁷³

¹⁷² Decreto Supremo 171-2003-EF – Reglamento de la Ley N° 28056

¹⁷³ Instructivo N° 001-2010-EF/76.01

Las dirigencias vecinales siguen teniendo protagonismo a nivel del distrito y como hemos visto han cobrado mayor vitalidad como resultado del proceso del presupuesto participativo. Son los antiguos dirigentes, más “profesionalizados” que ha ido copando los espacios de participación vía estos nuevos mecanismos. Por tanto no es extraño encontrarlos inscritos como agentes participantes, participando principalmente en los comité de desarrollo territorial.

Sólo pueden inscribirse aquellos que tengan domicilio en el distrito y que cumplan con los una serie de requisitos que deben ser presentados en el momento de la inscripción:

- Acta de constitución
- Estatutos vigentes de su organización y acta de aprobación de los mismos
- Padrón actualizado de sus miembros.
- Nómina de los miembros del órgano directivo
- Acta de elección del órgano directivo
- Plano de ubicación
- Fotocopia de los documentos de identidad de los miembros de la directiva.

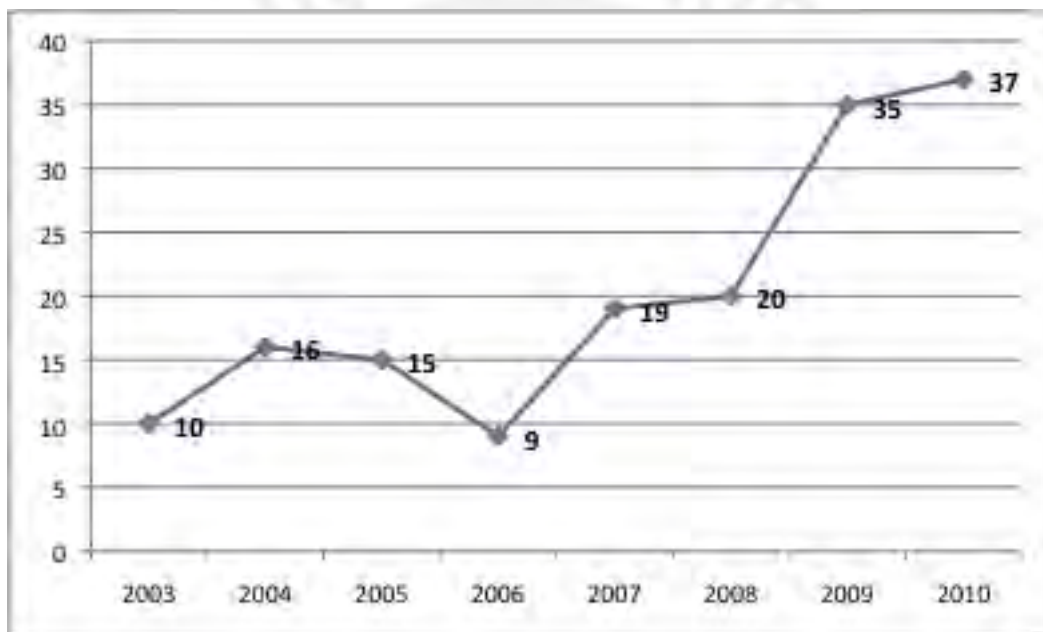
La inscripción se realiza por una sola vez y luego simplemente se renueva sin necesidad de tener que volver a presentar todos los requisitos. Aquellas organizaciones que no renuevan su inscripción por un lapso de cuatro años, se les anula la inscripción teniendo que reiniciar sus trámites nuevamente. Finalmente respecto al procedimiento estipulado, para la calificación y entrega de la resolución que acredite que la organización está registrada transcurren por lo menos 15 días hábiles, en los cuales la Municipalidad debe revisar todos los requisitos solicitados.

La norma estipula que cada Municipalidad debe disponer de formas de registro de los agentes participantes. Para ello en la mayor parte de los casos se abre un libro de registro de los agentes participantes a fin de inscribir a los representantes que participarán en el proceso cada año. En Villa El Salvador se emitió una Ordenanza municipal que regula el “Registro único de organizaciones sociales” (RUOS) del

distrito¹⁷⁴. Allí se establece que el RUOS estará a cargo de la Sub gerencia de participación ciudadana de la municipalidad.

Este libro permanece abierto (es decir recibe inscripciones) por unos días, luego de los cuales ya no proceden las inscripciones. La forma como se procede al registro y el número de días que permanece abierto el libro indicará el nivel de promoción hacia la mayor participación y representatividad de la sociedad. En el caso de Villa El Salvador no se establece en la Ordenanza el número de días que el libro debe permanecer abierto, por lo cual esto ha ido variando año a año como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Grafico 13. Villa El Salvador: Días de apertura del libro de registro de Agentes Participantes (2003 – 2010)



*Fuente: DESCO - Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación (SISE) 2006 - 2010
Elaboración propia*

El número de días de apertura del libro de registro se ha incrementado de manera sustancial: de 10 a 37 días. La estrategia para la inscripción también varió: de contar con un solo libro centralizado, se desconcentró el registro a nivel de los territorios a fin de que más organizaciones pudiesen inscribirse. Esto tendrá un impacto en el número de agentes participantes que formaron parte de cada proceso como veremos más adelante.

¹⁷⁴ Ordenanza municipal N°172-MVES

La Ordenanza que regula el registro también establece una tipología de organizaciones sociales que pueden participar. Las distingue según su naturaleza y nivel.

Según su naturaleza las organizaciones pueden ser: i) organizaciones de vecinos (territoriales), ii) organizaciones sociales de base (apoyo alimentario), iii) organizaciones de economía local, iv) organizaciones temáticas (juveniles, deportivas, gremiales, etc.), y v) organizaciones de niños y adolescentes.

Según el nivel, las organizaciones pueden ser de tres tipos: i) de primer nivel (constituidas por personas naturales), ii) de nivel territorial (constituidas por organizaciones de primer nivel), y iii) de nivel distrital (constituidas por organizaciones de primer nivel o territoriales)

Del año 2007 al 2010 el número de agentes participantes por tipo de organización se ha incrementado. Sin embargo esto no siempre fue así. El proceso tuvo una caída en términos de participación bastante fuerte (en el año 2008 el número de agentes participantes organizados decayó a la mitad) que luego, gracias a la modificación de ciertas estrategias para facilitar el tema de la inscripción de agentes participantes logró incrementarse.

La mayor parte de organizaciones que participan siguen siendo las organizaciones vecinales, territoriales y sectoriales, es decir aquellos representantes por lote. A éstos le sigue las organizaciones de mujeres vinculadas al apoyo alimentario. Esto no es de extrañar en la medida que son estos dos tipos de organizaciones las que tradicionalmente han tenido mayor presencia en el distrito y que se fueron especializando como gestores ante sus bases y mediadores ante el gobierno local. Llama la atención el incremento de las organizaciones de carácter ambiental, que constituyen nuevos espacios que fueron tomando fuerza en la última década.

Cuadro 11. Villa El Salvador: Número de Agentes Participantes por tipo de organización (2007 – 2010)

Tipo de organización	2007	2008	2009	2010
Delegados del CCL	66			
Vecinales, Territoriales y sectoriales	157	115	117	232
Mujeres, vaso de leche, comedores	93	56	71	125

Religiosas	1	2	2	7
Juveniles, deportivas y culturales	10	12	30	54
Ambientales	26	25	42	109
Seguridad ciudadana	6	12	20	36
Economía local	25	13	23	30
Adulto mayor y jubilados	5	8	11	25
Educativas	28	21	27	67
Discapacitados		1	1	4
ONGs	1	1		
Transportistas		6	14	4
Otras	12	7	10	15
Total	430	279	368	708

Fuente: Página Web de la Municipalidad de Villa El Salvador

Nota: Aquí se registran solo los agentes participantes que representan a una organización. También participan agentes no organizados.

El cuadro anterior muestra únicamente el número de agentes participantes organizados y a quienes representan. Pero como hemos visto, también participan agentes no organizados, ya no en calidad de representantes de organización alguna, sino en su calidad de ciudadanos. Como todos podían participar, representen o no a una organización, inicialmente en el presupuesto participativo el número de agentes participantes no organizados superaba ampliamente a aquellos organizados: si vemos los datos de los años en que se puede encontrar registro de seguimiento al proceso, en el 2007 los agentes participantes no organizados casi duplicaba a aquellos organizados. Esto fue decayendo hasta invertirse la proporción y terminar registrando sólo a aquellos que representan a alguna organización. Esto se explica porque a partir de 2008 (que se emite la Ordenanza del RUOS) se empieza a priorizar la inscripción de organizaciones de la sociedad civil como agentes participantes.

Grafico 14. Villa El Salvador: Evolución del número de Agentes Participantes organizados y no organizados (2007 – 2010)



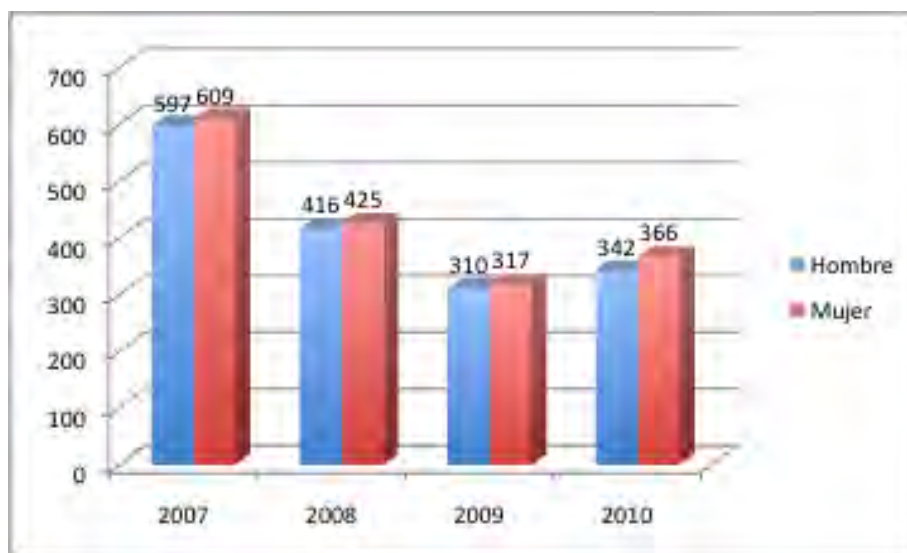
*Fuente: Página Web Municipalidad de Villa El Salvador
Elaboración propia*

Si consideramos a ambos tipos de actores (organizados y no organizados), podemos observar que la participación ha disminuido en el proceso del presupuesto participativo en Villa El Salvador.

“Los agentes participantes se eligen con las organizaciones sociales de base. Estas tienen sus dirigentes. Se manda un documento que debe elegirse una mujer y un hombre. Te dicen hasta tal fecha tiene plazo para hacer una asamblea y elegir quienes quieren ir. Nadie quiere ir. Se hace una asamblea y se pregunta quien quiere ir. Hay que buscar un joven, una mujer y un hombre. No sé como será en otros barrios, si se pelearán por ir, pero acá tengo que buscar. Hasta tengo que sacarle su DNI al joven par incentivarlo a ir.” (Entrevista a Gloria del Piélagos – Representante del CCL de Villa El Salvador)

Esto lo podemos ver más nítidamente en el siguiente gráfico que presenta al número de agentes participantes por sexo: en el año 2007 el número total era de 1206 agentes participantes ente los organizados y no organizados, y en el 2010 llegaban a ser 708. A lo largo de los años registrados el número de mujeres ha sido levemente mayor al número de varones que participan en el proceso. Pero esto no siempre fue así. Durante la primera etapa del proceso el número de mujeres era minoritario, por lo que incluye en la ordenanza el requisito de que los representantes designados deben ser un varón y una mujer por organización, buscando garantizar de esta manera equidad de género.

Grafico 15. Villa El Salvador: Número de Agentes Participantes organizados y no organizados según sexo (2007 – 2010)



*Fuente: Página Web Municipalidad de Villa El Salvador
Elaboración propia*

Uno de los factores que ha contribuido a la disminución de la participación de la ciudadanía en este proceso es el hecho que no existe una comunicación fluida entre los dirigentes y sus bases. Es por ello que muchas personas consideran que debería mantenerse la figura del agente participante no organizado, para que se permita así llegar a más personas. La consulta ciudadana es vista también como una forma de poder llegar a aquellos que la organización ya no llega.

“Los agentes participantes no se comunican con sus bases. En algunos sitios la organización es fuerte, pero aquí en Pachacamac no. Es bien difícil. Pero si cuestionan, hablan. Los que se preocupan si preguntan, pero otros no van ni a la asamblea. La comunidad se entera que proyectos salieron cuando sale la publicación de la Municipalidad que tiene los recursos pues. más no nos pueden pedir a los dirigentes, nosotros no somos rentados”. (Entrevista a Gloria del Piélagos – Representante del CCL de Villa El Salvador)

De la misma manera, se ha buscado incidir en la representación de los jóvenes en estos espacios de participación, incluso de los niños y adolescentes, estableciendo mecanismos específicos para que puedan participar. Sin embargo, si bien se ha logrado incluirlos en el proceso del presupuesto participativo, aún su nivel de representación es reducido. La mayor parte de los agentes participantes en el proceso del presupuesto participativo están en el rango de edad entre 40 y 49 años, tendencia que se ha mantenido a través de los años.

El tema de la representación no es abordado en los mecanismos de participación ciudadana a pesar de la relevancia del tema. En los objetivos del presupuesto participativo se plantea que el instrumento debería permitir fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el Estado además de contribuir a la inclusión social y política de aquellos sectores que normalmente no tienen acceso a los canales de toma de decisiones. Sin embargo también es cierto que ello no es posible sin un tejido asociativo fuerte, el que dada la crisis de las organizaciones, debería ser un tema presente en los mecanismos de participación.

“ La representación interna en cada barrio en los últimos años está totalmente descuidada. Antes estuvimos unidos por el tema de la provisión de agua y desagüe. El Municipio exige que se elijan las directivas, pero no se dan el trabajo de saber si esa directiva ya cumplió con su período o no, si realizaron sus elecciones. Desde hace un año en nuestra directiva no tenemos ni una asamblea. Se debe dar mayor importancia, mayor interés, mayor apoyo en consolidar las directivas que sean frentes que defiendan los intereses de la comunidad. Pero eso no le conviene a la Municipalidad. Mientras no los fastidies ellos tampoco te fastidian y listo.” (Entrevista a Roxana Espada – Agente Participante)

Finalmente, en términos de las características de los agentes participantes en Villa El Salvador es interesante analizar el tema del fortalecimiento de capacidades. Las normas plantean que los agentes participantes deben ser capacitados para poder formar parte del proceso. La Ordenanza municipal referida al registro de los agentes participantes también contempla el desarrollo periódico de jornadas de capacitación dirigidas a los representantes de las organizaciones a cargo de la Sub – gerencia de participación ciudadana.

Desde el año 2003 en que se tiene registro de seguimiento al tema de la capacitación de los agentes participantes en Villa El Salvador para el presupuesto participativo, se ha evolucionado en un primer momento hacia una ampliación considerable de temas referidos a varios aspectos que inclusive incorporan temas como la gestión local y las políticas públicas. Sin embargo a partir del año 2007 se retrocede a desarrollar sólo unos pocos temas, más bien circunscritos a la metodología misma. Las personas entrevistadas afirman que los que participan en las capacitaciones siempre son los mismos y que la gente ha perdido interés en ellas. En el cuadro siguiente podemos ver los temas que fueron considerados.

**Cuadro 12. Villa El Salvador: Temas de capacitación a los Agentes Participantes
(2003 – 2010)**

Temas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Proceso del Presupuesto Participativo	X	X	X	X	X	X	X	X
Gestión local y políticas públicas				X	X			
Finanzas públicas y equilibrio económico								
Planeamiento y desarrollo regional y local								
Gestión presupuestaria regional y local				X	X			
Sistema nacional de inversión pública			X	X	X	X		X
Plan de desarrollo concertado		X	X	X	X			
Ordenanza Municipal		X	X	X	X			
Rendición de cuentas		X	X	X	X			
Vigilancia ciudadana	X	X	X	X	X			
Elaboración de proyectos	X	X	X	X	X		X	
Perspectiva de Género			X	X	X	X	X	
Servicios Públicos								X

Fuente: DESCO: Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación (SISE) 2006 – 2010 Elaboración propia

La capacitación organizada por la municipalidad a la que son convocados los agentes participantes es de suma importancia para poder entender el proceso. Sin embargo también existe el aprendizaje que se da en la práctica. Por ello es prudente afirmar que la adquisición de capacidades por parte de los dirigentes en el presupuesto participativo es una tarea de largo plazo y es fundamental mantener el fortalecimiento de capacidades en el tiempo, más aún si – como sabemos - la rotación de los participantes en este tipo de procesos es bastante alta.

CONCLUSIONES

1. CONCLUSIONES DE LA EXPERIENCIA DE VILLA EL SALVADOR

La experiencia nos muestra que a pesar de que existe una mayor asignación presupuestal y una mayor flexibilidad para la incorporación de la ciudadanía al proceso participativo, el número de agentes participantes decae casi a la mitad desde el 2007. Uno de los factores que explica el menor interés por este proceso es que las decisiones que se toman no son vinculantes, convirtiéndose en espacios consultivos donde la discrecionalidad que conservan las autoridades municipales es muy alta. Esto genera mucha desconfianza por parte de los agentes participantes y le resta legitimidad y sostenibilidad al mecanismo.

Una de las primeras constataciones es que la consolidación de la participación ciudadana a través de mecanismos de este tipo constituyen un proceso de largo plazo en contextos cambiantes: en el caso de Villa El Salvador, la experiencia inicialmente buscó fortalecer el tejido social y movilizar a la población en base a objetivos comunes. Lamentablemente este objetivo se va diluyendo en el camino producto de varios factores:

- En primer lugar, la puesta en marcha de un **instrumento de participación ciudadana** –el presupuesto participativo– regulado desde el Estado, ha tendido a encasillar las formas de relación con la sociedad civil más que generar espacios abiertos de deliberación.
- En segundo lugar, la **trama asociativa del distrito**, bastante debilitada al momento de iniciar la experiencia participativa, no ha permitido que la sociedad civil local se apropie del instrumento de participación y lo utilice como mecanismo para fortalecer la organización y a la vez su interlocución con el Estado.
- En tercer lugar, **la gestión local** que ve en el presupuesto participativo un instrumento funcional a sus objetivos, lo utiliza para poder canalizar y controlar las

demandas de la ciudadanía, lo que en muchos casos ha sido visto desde la comunidad como una suerte de manipulación por parte de la Municipalidad.

Una segunda constatación es que, a pesar de los límites de los instrumentos de participación ciudadana, existen logros importantes que se desprenden de las experiencias locales. En el caso de Villa El Salvador, la experiencia tenía como objetivo que las organizaciones sociales y la comunidad en general pasaran de tener una mirada barrial a una visión de distrito, tomando en cuenta lo complejo del Distrito. Para ello era necesario crear los espacios adecuados de deliberación a este nivel y redefinir el rol de los actores locales en dichos espacios. Así se crean dos espacios que posteriormente son incorporados a la normativa vigente: los comités de desarrollo territorial y las mesas de concertación temáticas, cuya relevancia radica en que son concebidos a partir de la estructura organizativa original del distrito. A pesar de ello esta visión de conjunto no se logró establecer y la lógica fragmentada terminó predominando.

Asimismo, la experiencia buscaba establecer relaciones propositivas entre los diversos actores que formaban parte del proceso. Para ello se hacía necesario recrear el discurso centrado en demandas para incluir propuestas conjuntas como parte de la construcción de un futuro a alcanzar para el desarrollo de la localidad. El acercamiento entre las autoridades municipales y los dirigentes comunales de Villa El Salvador permitió hasta cierto nivel mejorar la percepción que tenían los ciudadanos de la municipalidad.

Otro de los avances gira en torno al acceso a la información. Aunque la información no es compartida por todos, sí se puede afirmar que la experiencia del presupuesto participativo ha permitido ampliar el conocimiento que la ciudadanía tenía respecto al funcionamiento de la Municipalidad: funciones y competencias municipales, el presupuesto de la localidad y su composición, los mecanismos internos para la gestión, entre otros.

Sin embargo, existieron varios vacíos que dificultaron el avance del proceso. Entre ellos está el tema de la institucionalidad local y las dificultades existentes en el distrito para lograr contar con capacidades al interior de la Municipalidad que permitiera al gobierno local mejorar la relación con la ciudadanía. El aparato burocrático municipal no estaba preparado para incluir la participación en su gestión mayor inversión de tiempo y

canales de comunicación no previstos en la gestión pública. Los ciudadanos que participaban se encontraban más preocupados por su obra que por el desarrollo de la localidad en su conjunto. La vinculación necesaria entre el plan y el presupuesto no se logró.

Por otro lado el presupuesto participativo en Villa El Salvador ha generado un nuevo nicho de especialización para los dirigentes. Este aspecto no debería ser motivo de preocupación, salvo por el hecho de que a medida que el proceso se vuelve más técnico que político, se consolida la cuota de poder de los dirigentes, pero se los distancia de sus bases. La representatividad de los líderes empieza a ser cuestionada, el proceso pierde legitimidad y la ciudadanía deja de interesarse en quiénes los representarán en los talleres del presupuesto participativo. Se genera un círculo vicioso, donde el tema de la representación para a un segundo plano y a su vez debilita la credibilidad en el proceso.

Una tercera constatación es la importancia de la configuración de los espacios de participación y, sobre todo, en los efectos que pueden desencadenarse de su puesta en marcha. Entre los elementos del contexto hay tres que han contribuido a configurar límites en el mecanismo del presupuesto participativo:

- El **poco interés de algunos actores clave** como los agentes económicos y los partidos políticos en el presupuesto participativo y en los procesos de participación ciudadana en general. A pesar de la importancia que los mecanismos participativos han llegado a tener en algunos espacios locales, sobre todo aquellos más marginados, estos no constituyen canales reconocidos por algunos actores que influyen de manera importante en la agenda local. Esto debilita los espacios participativos en la medida que no son reconocidos como canales legítimos para la toma de decisiones de manera consensuada, sino que abre otros espacios más efectivos de relación directa de quienes tienen mayor poder para negociar sus intereses particulares. Al perder relevancia, la ciudadanía pierde interés en verse representada adecuadamente en dichos espacios.
- La aún **incipiente incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública**, que se deriva, entre otras cosas, de las dificultades para poder articular los procesos técnicos con los procesos políticos. Es necesario introducir en las rutinas de la gestión los tiempos y acciones que demanda la participación ciudadana a fin de

que no se convierta en una sobre exigencia para los funcionarios. Poco interés se le ha prestado a este tema, y constituye un aspecto clave para la institucionalización de los procesos de participación siempre que ellos sean entendidos como nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, y no como un simple instrumento metodológico que hay que cumplir como requisito para la aprobación presupuestal.

- El **poco conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana** de la sociedad civil en general. Estos mecanismos de participación aprobados por Ley son poco conocidos a nivel de la ciudadanía y dependen aún de liderazgos precarios. Las grandes decisiones se tratan directamente con los distintos niveles de gobierno, sin pasar por los espacios participativos, lo que les resta legitimidad. Aquello que es materia de decisión conjunta con la ciudadanía debe canalizarse en los espacios participativos a fin de consolidarlos y evitar prácticas clientelistas que terminen mermando la confianza de los actores sociales en estos procesos.

Los conflictos por los espacios de poder constituyen un elemento recurrente en la implementación de mecanismos como el presupuesto participativo. Los partidos políticos no participan de estos procesos. No existe interés por parte de los regidores por ejemplo, dado que les reduce los espacios de discrecionalidad. Por otro lado, también existen conflictos de poder a nivel de las dirigencias de las organizaciones sociales de base, que ven en el presupuesto participativo un nuevo nicho de poder para legitimarse nuevamente ante sus bases, corriendo el riesgo de que dichos espacios sean copados por élites locales excluyendo la representación de todos los sectores y, por tanto, los intereses de todos afectando la confianza de la ciudadanía en los mecanismos de participación.

2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ¿FORTALECE UNA REPRESENTACIÓN POLÍTICA O UNA BUROCRÁTICA?

La desarticulación entre niveles de participación. En los espacios locales existe un cambio en la configuración de quienes participan en los procesos de toma de decisiones: se ha pasado de movimientos territoriales ligados a reivindicaciones vinculadas a los servicios básicos y a un lugar donde vivir, a un esquema de “agente participante” cuyo perfil, funciones y reglas de juego son definidas por ley. Por otro lado, la tipología de

agentes participantes combina a quienes actúan como representantes de organizaciones con personas que participan a título individual (en este caso ya no se habla de representación sino de participación directa). En la medida que ambos tipos de participación se pueden dar en cualquiera de las instancias y momentos, no queda claro el mecanismo para la toma de decisiones: mientras más gente se lleve al taller de priorización de proyectos, es más factible que la obra salga aprobada.

En las asambleas barriales se discuten normalmente las prioridades locales, delegando a sus dirigentes la potestad de representar a las bases y hablar en nombre de ellas ante distintas autoridades y en distintos espacios. La metodología del presupuesto participativo sin embargo no establece un vínculo explícito entre la dinámica que se genera a nivel de las bases con el proceso de toma de decisiones de este mecanismo. De este modo debilita el rol del representante, creando la figura del “agente participante” que se convierte en el interlocutor ante la Municipalidad. La norma permite que dicho agente sea tanto un representante de la base (dirigente barrial) como un representado (un poblador, esté o no organizado). En otras palabras, la norma ignora lo que ocurre a nivel de las bases y no establece ningún mecanismo para garantizar la articulación entre el proceso de primer nivel con el proceso formal del presupuesto participativo.

Es necesario que en un primer momento todos los ciudadanos participen en igualdad de condiciones. Por ello se requiere de una instancia previa a la de los talleres establecidos en el proceso (las asambleas) para discutir sobre las obras y los servicios que se consideran más importantes para cada zona. De lo contrario los ciudadanos se encuentran sujetos únicamente a parámetros estandarizados fijados por la autoridad. Se entiende también que la tarea de interpretar mandatos y ordenar una agenda requiere especialización y disponibilidad de tiempo, y para ello es necesario elegir representantes¹⁷⁵. Por tanto en las siguientes etapas de participación importa que se establezca una estructura de delegados para la discusión y aprobación de los proyectos.

El tipo de representación que el mecanismo participativo refuerza. Una vez garantizado el nexo entre ambos niveles (asamblea y talleres del presupuesto participativo), el siguiente paso es precisar el tipo de representación que se busca

¹⁷⁵Grompone, Romeo (2005) *Ibid.*

fortalecer. Como afirma Giovanni Sartori, “no puede haber representación mientras que el representante no sienta la expectativa de aquellos a los que representa, y no la sienta como una expectativa vinculante”¹⁷⁶. Esto significa que se requiere que el representante tenga autorización por parte de los representados para hablar en nombre de los mismos, y por tanto pueda someterse al control de quienes le han delegado dicha función. En esa perspectiva, espacios formales de toma de decisiones como el presupuesto participativo requieren representación social y política. Esto significa que la representatividad del dirigente es necesaria, pero también su obligación de representar de acuerdo al mandato que ha recibido de sus bases, lo cual sólo es posible gracias a la delegación que ha recibido.

Una de las tensiones fundamentales que se expresan en los espacios locales es el juego de poder entre dos lógicas contrapuestas: una mirada más de corte distrital desde la Municipalidad y los dirigentes barriales que apuntan a una lógica territorial más fragmentada.

La escala localizada de los mecanismos de participación. El presupuesto participativo en el Perú constituye una política pública normada y de carácter obligatorio. Sin embargo el “donde” de la participación ciudadana aún se restringe a lo local en la mayor parte de los casos¹⁷⁷, traduciéndose en pequeñas inversiones que poco o nada se articulan entre sí. A pesar que la norma establece la articulación entre niveles de gobierno, al menos entre lo local y lo regional (a través de los Consejos de Coordinación), esto no sucede en la práctica. El tema de fondo aquí es cómo construir una relación entre la sociedad civil y el Estado únicamente desde lo local. El mecanismo existente mantiene la disputa por el manejo presupuestal anclado a lo local sin posibilidad de trascender a la deliberación pública de los determinantes que están detrás de su propio funcionamiento.

Como recogen algunos de las citas testimoniales presentadas, las expectativas generadas en torno al presupuesto participativo fueron mayores a las posibilidades reales que los mismos tenían para lograr reducir las inequidades de representación ciudadana, construir espacios públicos más democráticos e inclusivos y fortalecer la base asociativa

¹⁷⁶ Sartori, Giovanni (2007: 265) *Ibíd*

¹⁷⁷ Cunill, Nuria (2006) *Ibíd*.

de la ciudadanía. La debilidad organizativa y el efecto de una implementación por decreto de dicho mecanismo ha sido la burocratización de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, en función a demandas específicas y poco vinculadas a objetivos de desarrollo mayores. Lejos de contribuir a democratizar las prácticas políticas, la participación ciudadana termina siendo moldeada para reproducir las relaciones existentes entre poblaciones compuestas por grupos fragmentados y agencias gubernamentales que desarrollan políticas sociales específicas.

La participación ciudadana como un asunto de gobernabilidad. Existe una tendencia hacia la “especialización” de la participación y fragmentación del liderazgo. Los líderes se van especializando y van perdiendo la visión de conjunto. Producto de la fragmentación, la participación se queda muchas veces en lo pequeño, en lo micro, en la solución de un problema muy localizado, y se pierden de vista las soluciones a escala distrital. La atomización de los proyectos que se derivan del presupuesto participativo terminan dando lugar a una competencia por lograr ser favorecidos por los recursos públicos, volviendo totalmente improductivo el gasto público.

Esto va de la mano con el alcance que se le da realmente a la participación: se la ve como medio para resolver problemas. Sin embargo, no todos piensan que esta especialización es negativa. Algunos consideran que la especialización es útil por varias razones:

- *“Los líderes al concentrarse en un determinado sector lo conocen y adquieren experiencia en el tema que les facilita el ejercicio de sus funciones en cada una de las instancias de participación.*
- *La especialización crea interlocutores con el Estado, y así las autoridades saben con quien entenderse para el tratamiento de temas sectoriales y pueden encontrar en esas personas apoyo importante para la generación de iniciativas o construcción de acuerdos, y,*
- *Los líderes en la medida que se especializan ganan conocimiento de su base social”¹⁷⁸.*

¹⁷⁸ Velásquez Fabio y Gonzáles, Esperanza: ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? 2003

Al Estado le resulta funcional el tema de la especialización, en la medida que cuenta con poblaciones específicas que le sirven de interlocutores a las políticas sociales. Por ello más que hablar de representación, deberíamos hablar de mediaciones para la conquista de beneficios concretos.

El presupuesto participativo, como muchos de los mecanismos participativos creados por ley, no constituyen una forma de recrear la política, sino una estrategia que permite canalizar las demandas en la lógica de mejorar la gobernabilidad a escala local. Existe una brecha entre el concepto de participación ciudadana que subyace al mecanismo del presupuesto participativo en la teoría y lo que resulta de la práctica. Esta brecha refleja la visión que se tiene de la participación ciudadana, dependiendo si ésta es vista como un asunto de democracia o de gobernabilidad.

Por tanto, los arreglos institucionales que dan forma al presupuesto participativo también difieren en función a la visión de participación ciudadana que está a la base. Siguiendo a los tipos de participación ciudadana que propone a María Isabel Remy¹⁷⁹ según el origen de los mecanismos, podemos decir que el presupuesto participativo constituye un mecanismo por invitación, donde las reglas de juego se establecen desde arriba. Predominan los arreglos orgánicos y normativos, dejando de lado los temas de representación equitativa de intereses y las asimetrías de poder.

Esta visión se asemeja al modo de entender la institucionalización de la participación desde el Estado, donde la delimitación de los sujetos que participan se da “desde arriba”. El Estado no se relaciona con una sociedad civil homogénea, basada en la igualdad de derechos, sino más bien con lo que Partha Chatterjee concibe como “sociedad política”, es decir con grupos fragmentados, con demandas específicas y que son interpelados también de manera fragmentada¹⁸⁰. La figura del “agente participante” desvinculado de las organizaciones de base es una muestra de esto.

¿Esto quiere decir que la representación es inevitablemente burocrática en los mecanismos de participación ciudadana? No necesariamente, pues habría que considerar otras condiciones macro en las que dichos mecanismos se desenvuelven. En

¹⁷⁹ Remy, María Isabel (2005) *Ibid.*

¹⁸⁰ Chatterjee, Partha (2007). *Ibid.*

las condiciones actuales, de debilidad o inexistencia de partidos políticos, de organizaciones sociales débiles y una institucionalidad pública poco consolidada, es probable que tomen este cariz. Para fortalecer un tipo de representación que mejore las practicas políticas y fortalezca la democracia, será es necesario por tanto trabajar no solamente en torno a los aspectos metodológicos del mecanismo participativo, sino también en torno a las organizaciones y las instituciones que le dan forma: el sistema de partidos, la capacidad asociativa de la sociedad civil, la profesionalización de la gestión pública local, y una descentralización que transfiera poder al espacio local a la vez que garantiza su articulación con los niveles regional y nacional.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAL MEDINA, JUAN**
2004 *Muerte y resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BALLÓN, EDUARDO.**
2009 “Participación y poder. Una reflexión general. En: *Perú Hoy. Luces y sombras del poder*. Lima, Desco.
- BARZELAY, M Y CORTÁZAR, J.**
2004 “Una Guía práctica la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social”. Washington D.C: INDES – BID
- CARRIÓN JULIO, ZÁRATE PATRICIA:**
2010 *Cultura Política de la Democracia en el Perú, 2010*: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. Lima. IEP, 2010
- COHEN, JEAN Y ARATO, ADREW.**
1992 *Sociedad Civil y Teoría Política*. Tercera parte: La reconstrucción de la sociedad civil. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- CORNWALL, ANDREA**
2000 *Beneficiary, Consumer, Citizen*: Changing Perspectives on Participation for Poverty Reduction. Stockholm. Sida Studies 2.
- CORTÁZAR, JUAN CARLOS.**
2006 *Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales*. Washington D.C: INDES – BID. Serie de Documentos de Trabajo I-55.
- CORTAZAR, JUAN CARLOS Y LECAROS, CARLA.**
2003 *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del Presupuesto Participativo de Villa el Salvador*. Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington D.C
- CUNILL, NURIA**
1997 “Representación y participación social: la participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos”. En: **CUNILL, Nuria**: *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas. CLAD. Nueva Sociedad.
2006 “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. En: ISUNZA, Ernesto (coord.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- CHATTERJEE, PARTHA**
2007 *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: IEP: CLACSO: SEPHIS.

- DAGNINO, EVANGELINA, OLVERA, ALBERTO Y PANFICHI, ALDO**
2006 *La disputa por la construcción democrática en América Latina*.
México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana
- DE SEBASTIÁN, LUIS.**
1999 *"Análisis de los involucrados"*. Serie de Documentos de Trabajo I-14
UE. Washington, D.C.: BID – INDES.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (CORD.).**
2004. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. "Introducción: Para ampliar el canon democrático". FCE.
México.
- DESCO – CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO**
2005 *Normas Legales para la participación ciudadana*. Lima. Desco
- DESCO – CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO**
2006 - 2010 *Sistema de información, seguimiento y evaluación (SISE) Programa Urbano*.
Lima. Desco
- GAVENTA, JOHN**
2006 *Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación*. En: Temas Sociales N° 58. Chile.
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- GROMPONE, ROMEO**
2005 "Discutiendo la participación ciudadana en el presupuesto participativo regional". En: *Cuadernos Descentralistas N°15* Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
2005 "Argumentos a favor de la participación y en contra de sus defensores".
En: ZARATE, Patricia (editora). *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos
- INSUNZA, ERNESTO Y GURZA, ADRIÁN**
2010 "Los agentes colectivos del control social. La doble faz de la *accountability* societal: ciudad de México y Sao Paulo". En: *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México. CIESAS - Universidad Veracruzana.
- KYMLICKA, WILL Y NORMAN, WAYNE**
2002 *El retorno del ciudadano. Una revisión la producción reciente en teoría de a ciudadanía*. Lima, IEP.
- LÓPEZ, SINESIO**
1997 *Ciudadanos Reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Lima, IDS.
- LLONA, MARIANA, SORIA, LAURA**
2004 *Presupuesto participativo: Alcances y límites de una política pública*.
Lima. I Conferencia RELAC.
- LLONA MARIANA, SORIA LAURA Y ZOLEZZI MARIO**
2002 *Gestión democrática para el desarrollo local. Sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El Salvador*. Lima. ALOP.

- MAINWARING; SCOTT Y SCULLY, TIMOTHY**
1996 *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina.* Santiago. CIEPLAN.
- MANIN, BERNARD**
1998 *Los principios del gobierno representativo.* Madrid. Alianza Editorial.
- MARSHALL, THOMAS HUMPHREY**
1997 *Ciudadanía y clase social.* En: Revista española de Investigaciones sociológicas N° 79. Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**
2006 *Avances del proceso participativo en el Perú.* Lima. DGPP: Dirección de Gobiernos locales.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**
2005 “Instructivo del proceso del presupuesto participativo año fiscal 2006 Instructivo N° 001-2005-EF/76.01 Resolución Directoral N° 006-2005-EF/76.01”
- O’DONNELL, GUILLERMO.**
2004 “Acerca del Estado en América latina contemporánea: Diez tesis para discusión”. En *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires. PNUD.
- OLVERA, ALBERTO J. Coord.**
2000 *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico.* México. Colegio Mexiquense. Programa Interdisciplinario de estudios del Tercer sector.
- NORMAS DE LA MUNICIPALIDAD DE VILLA EL SALVADOR**
2001 *Ordenanza Municipal N° 03 - 2001-MVES:* Ordenanza que institucionaliza el presupuesto participativo como instrumento de gestión del distrito.
2005 *Decreto de Alcaldía N° 019-2005-ALC/MVES:* Reglamento de la Ordenanza marco del presupuesto participativo.
2008 *Ordenanza Municipal N° 172- MVES:* Ordenanza que regula el registro único de organizaciones sociales (RUOS) del distrito de Villa El Salvador.
2009 *Ordenanza Municipal N° 191 – MVES:* Ordenanza que regula el presupuesto participativo del distrito de Villa El Salvador.
2009 *Decreto de Alcaldía N° 028-2009-ALC/MVES:* Reglamento que regula el proceso de la consulta ciudadana para la priorización de proyectos de inversión para los años 2010 y 2011.
- PANFICHI, ALDO**
2007 “Democracia y participación: el fujimorismo y los gobiernos de transición” En: PANFICHI, Aldo (editor). *Participación ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones.* Lima: Fondo Editorial PUCP.
- PERUZZOTTI, ENRIQUE**

- 2008 **La Democracia Representativa como Política Mediada: repensando los vínculos ente representación y participación.** Buenos Aires: Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.
- REILLY, CHARLES A.**
1998 “Redistribución de derechos y responsabilidades: ciudadanía y capital social”. En BRESSER, Luiz Carlos y CUNILL, Nuria (editores). **Lo público no estatal en la reforma del Estado.** Buenos Aires, Paidós, pp. 403 – 445.
- REMY, MARÍA ISABEL.**
2005 **Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones.** Lima: IEP.
- SARTORI, GIOVANNI**
2007 **Elementos de Teoría Política.** Cap. 2: Democracia y Cap. 11: Representación. Madrid. Alianza Editorial
1988 **Teoría de la democracia: El debate contemporáneo.** Tomo I. Cap. V: “Democracia gobernada y democracia gobernante”. Madrid. Alianza Editorial.
- SHAPIRO, ISAAC (EDITOR).**
2002 **Guía ciudadana para el trabajo presupuestario.** México, IBP.
- STEIN, ERNESTO COORD.**
2006 **La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006.** Washington, D.C.: BID.
- SAVATER, Fernando**
2007 **Diccionario del Ciudadano sin miedo a saber.** Barcelona. Editorial Ariel
- TANAKA, MARTÍN**
1999 **El agotamiento de la democracia participativa, la complejidad, y elementos para una refundamentación.** Lima. IEP.
2001 **Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario.** Lima IEP
- VELÁSQUEZ, FABIO Y GONZÁLES, ESPERANZA**
2003 **¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?** Bogotá. Fundación Corona.
- ZAMPANI, ROBERTO**
2003 **La sociedad civil organizada: revisando conceptos para su comprensión.** San José, Costa Rica: IV Conferencia regional ISTR- LA.



APÉNDICES

ANEXO 1
PRINCIPALES MODIFICACIONES EN EL INSTRUCTIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REFERIDAS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
2005 - 2010

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO /
 PROYECTOS DE INVERSIÓN**
 Instructivo para el año 2005

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO / PROYECTOS
 DE INVERSIÓN**
 Instructivo para el año 2008

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
 BASADO EN RESULTADOS**
 Instructivo para el año 2010

8 Fases	6 Fases	4 Fases
1. Preparación 2. Convocatoria 3. Identificación de agentes participantes 4. Capacitación de agentes participantes 5. Talleres de trabajo 6. Evaluación técnica 7. Formalización de acuerdos 8. Rendición de cuentas	1. Preparación 2. Convocatoria 3. Identificación y registro de agentes participantes 4. Capacitación 5. Desarrollo de talleres de trabajo 6. Formalización de acuerdos y compromisos	1. Preparación 2. Concertación 3. Coordinación 4. Formalización
Espacios para la deliberación	Espacios para la deliberación	Espacios para la deliberación
Dos tipos de Talleres: - Talleres temáticos y territoriales - Taller para la definición de criterios y priorización de acciones	Tres tipos de Talleres: - Taller de rendición de cuentas y Plan de Desarrollo Concertado. - Taller de diagnóstico, identificación y priorización de problemas, definición de criterios de priorización e identificación de proyectos. - Taller de priorización de proyectos y acciones	2 tipos de Talleres: - Taller de identificación y priorización de resultados. - Taller de priorización de proyectos de inversión

<p>Previamente los agentes participantes se reúnen con los ciudadanos a los que representan a fin de determinar los problemas y potencialidades.</p> <p>Se levanta un acta de los acuerdos suscrita por todos los participantes</p>	<p>En cada uno de los talleres el equipo técnico tiene el rol de presentar y sistematizar los acuerdos. El equipo técnico evalúa la viabilidad de los proyectos y presenta una lista de los mismos a los agentes participantes para su priorización.</p> <p>Se levanta un acta de los acuerdos suscrita por todos los participantes</p>	<p>Se priorizan resultados (ya no proyectos) dando como primera opción el listado de 15 resultados ya priorizados en el PPR del MEF a los que se les puede agregar otros priorizados por la localidad.</p> <p>La priorización de resultados orienta la evaluación de proyectos a ser propuestos a los agentes participantes.</p> <p>Se levanta un acta de los acuerdos suscrita por todos los participantes</p>
Actores del presupuesto participativo	Actores del presupuesto participativo	Actores del presupuesto participativo
No los define el instructivo	<p>Alcalde CCL Consejo Municipal Agentes Participantes Equipo Técnico Oficina de planeamiento y presupuesto Comités de Vigilancia</p>	<p>Alcalde CCL Consejo Municipal Agentes Participantes Equipo Técnico Oficina de planeamiento y presupuesto Comités de Vigilancia</p>
Agentes Participantes	Agentes Participantes	Agentes Participantes
<p>Quienes participan con voz y voto en la toma de decisiones en el proceso del Presupuesto Participativo.</p> <p>Integrantes: CCL</p> <p>Consejo Municipal</p> <p>Representantes de la Soc. Civil (debidamente registrados como agentes participantes)</p>	<p>Quienes participan con voz y voto en la toma de decisiones en el proceso del Presupuesto Participativo.</p> <p>Integrantes: CCL</p> <p>Alcalde</p> <p>Consejo Municipal</p>	<p>Quienes participan con voz y voto en la toma de decisiones en el proceso del Presupuesto Participativo.</p> <p>Integrantes: Representantes de organismos del Gob Nacional presentes en el distrito Municipalidades de centros poblados / agencias municipales CCL</p>

Entidades del Gob. Nacional que realizan acciones en el Distrito Equipo Técnico (con voz pero sin voto)	Representante de la sociedad civil del ámbito distrital Alcaldes de las municipalidades de los centros poblados Representantes de los organismos del Estado con incidencia distrital Equipo Técnico (con voz pero sin voto)	MCLCP Organizaciones sociales de base Gremios / agentes económicos Representantes de empresas de servicios públicos Centros educativos y de salud Institutos superiores tecnológicos
Comités de Vigilancia	Comités de Vigilancia	Comités de Vigilancia
Número mínimo de miembros: 4 Renovación: cada 2 años Quienes son los miembros: Representantes elegidos de la Sociedad Civil inscritos en el proceso e integrantes de los Agentes Participantes	Número mínimo de miembros: 4 Renovación: cada 2 años Elegido por los agentes participantes como parte de la asamblea de priorización y formalización de acuerdos Quienes son miembros: agentes participantes que representan ala sociedad civil. Debe ser reconocido formalmente por el Concejo Distrital. Requisitos: i) ser agente participante, ii) radicar en la jurisdicción donde se desarrolla el PP, y iii) no haber sido condenado por delitos o faltas.	Número mínimo de miembros: 4 Renovación: cada 2 años Elegido por los agentes participantes como parte de la asamblea de priorización y formalización de acuerdos Quienes son miembros: agentes participantes que representan ala sociedad civil. Debe ser reconocido formalmente por el Concejo Distrital. Requisitos: i) ser agente participante, ii) radicar en la jurisdicción donde se desarrolla el PP, y iii) no haber sido condenado por delitos o faltas.

<p>Funciones: i) Vigilar el desarrollo de las distintas etapas del proceso, ii) informar trimestralmente al CCL sobre los resultados de la vigilancia.</p>	<p>Funciones: i) Vigilan el cumplimiento de los acuerdos del PP, ii) Vigilar que el Gob. Local cuente con un cronograma de ejecución de obras correspondiente a los proyectos priorizados, iii) Vigilar que el presupuesto destinado al PP sean invertidos de conformidad a los acuerdos asumidos, iv) Vigilar que la sociedad civil cumpla con los compromisos asumidos en el cofinanciamiento de los proyectos, v) Solicitar a la Municipalidad la información necesaria para realizar la labor de vigilancia, i) informar semestralmente al Gob. local sobre los resultados de la vigilancia, y vii) Presentar reclamo o denuncia al órgano competente en caso se tengan pruebas de irregularidades en el proceso del PP.</p> <p>Otros actores de la vigilancia: i) Contraloría, ii) Dirección Nacional de Presupuesto MEF, iii) Concejo Municipal</p>	<p>Funciones: i) vigilan el cumplimiento de los acuerdos del PP, ii) vigilar que el Gob. Local cuente con un cronograma de ejecución de obras correspondiente a los proyectos priorizados, iii) vigilar que el presupuesto destinado al PP sean invertidos de conformidad a los acuerdos asumidos, iv) Vigilar que la sociedad civil cumpla con los compromisos asumidos en el cofinanciamiento de los proyectos, v) solicitar a la Municipalidad la información necesaria para realizar la labor de vigilancia, vi) informar semestralmente al Gob. local sobre los resultados de la vigilancia, y vii) Presentar reclamo o denuncia al órgano competente en caso se tengan pruebas de irregularidades en el proceso del PP.</p> <p>Otros actores de la vigilancia: i) Contraloría, ii) Dirección Nacional de Presupuesto MEF, iii) Concejo Municipal</p>
Cronograma	Cronograma	Cronograma
<p>Enero - Diciembre Julio: formalización de acuerdos</p>	<p>Enero a Junio Junio: Formalización de acuerdos</p>	<p>No presentan cronograma mensualizado Junio: Formalización de acuerdos</p>

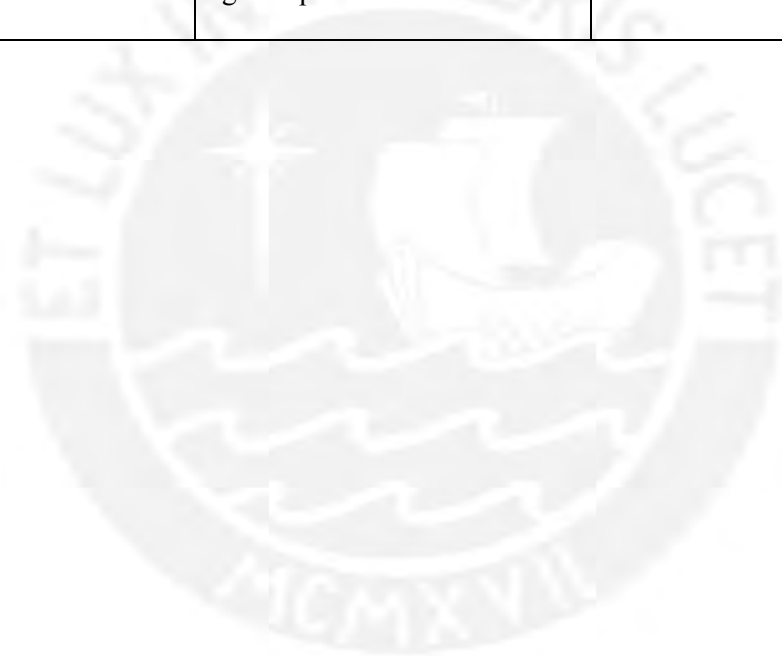
ANEXO 2
MATRIZ DE ACTORES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN VILLA EL SALVADOR¹⁸¹

GRUPOS DE ACTORES	SUB - GRUPO	INTERESES	PROBLEMAS	RECURSOS Y MANDATOS	CONFLICTOS Y ALIANZAS POTENCIALES
SECTOR PÚBLICO	Dirección General de Presupuesto Público - MEF	Eficiencia en el funcionamiento del Sistema Nacional de presupuesto Público orientado a resultados.	Autoridades locales adversas al proceso. Fragmentación del gasto. Limitada representatividad de la sociedad civil. Débil articulación entre plan y presupuesto y entre niveles de gobierno.	Órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto, encargado de programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario del Sector Público.	Conflictos: Org. de la Sociedad civil, por excesiva reglamentación Alianzas: Con gobiernos locales por mejora en la programación y ejecución presupuestal.
	Autoridades Locales (Alcalde, Regidores)	Gobernabilidad local	Costos en términos de tiempo y recursos de la participación. Pérdida de discrecionalidad para la definición de prioridades de inversión.	Promover el desarrollo concertado. Cuenta con recursos financieros y humanos. Máxima instancia de gobierno a nivel local	Conflictos: por cuotas de poder y discrecionalidad en la inversión pública Alianzas: con los actores económicos y las instancias de concertación a nivel local.
INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN	Comisión técnica mixta	Puesta en marcha de proceso de programación participativa del presupuesto	Poca representatividad de la sociedad civil.	Conducción del proceso del presupuesto participativo	Conflictos: Con el CCL por delimitación de funciones. Alianzas: Con los demás espacios de concertación y con las autoridades locales.
	Consejo de Coordinación Local	Puesta en marcha de procesos de concertación para el Plan de desarrollo y el presupuesto participativo.	Poco poder dado a estos espacios por parte de las autoridades locales. Sub-representación de la sociedad civil	Órganos de coordinación y consulta entre autoridades locales y la sociedad civil. No cuentan con recursos financieros. Instancias débiles con poca	Conflictos: Por superposición de funciones con los demás instancias de concertación. Alianzas: con las autoridades locales y con las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁸¹ Se ha tomado la metodología de: De Sebastian, Luis (1999) Análisis de los involucrados.

				capacidad de negociación	
	Mesas de concertación Temáticas	Incorporar en la agenda del Estado planes de acción temáticos	Competencia y poca claridad en la delimitación de funciones con los CCL	Órganos de concertación sobre temas específicos. Algunos cuentan con recursos de la cooperación. Recursos humanos especializados. Tienen capacidad de negociación.	Conflictos: Con los CCL por delimitación de funciones. Alianzas: Con las autoridades locales y regionales. Con los agentes económicos en las mesas temáticas.
	Comités de desarrollo territorial	Desarrollo de su territorio.	Pocos recursos para todos los territorios. Débil coordinación con los espacios temáticos. Influencia de antiguos líderes vinculados a las dirigencias vecinales.	Conducir el proceso del presupuesto participativo en su territorio.	Conflictos: Con dirigentes de la CUAVES, con las mesas temáticas. Alianzas: Con las nuevas organizaciones sociales. Con el gobierno local.
ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE	Organizaciones de carácter territorial	Promover y gestionar el desarrollo de la localidad. Instancia de mediación con las autoridades.	Poca representatividad de la sociedad civil en las instancias de concertación. Débil vinculación de lo priorizado en los espacios participativos con las decisiones finales adoptadas.	Representación de la ciudadanía a nivel del territorio. Poca capacidad de negociación	Conflictos: Con las instancias del gobierno local por canalización de demandas. Alianzas: con las instancias de concertación, partidos políticos.
	Organizaciones de carácter temático o sectorial	Incorporar en la agenda local sus propuestas.	Poca representatividad de las organizaciones sectoriales las instancias de concertación Débil presencia de las mujeres y jóvenes en dichas instancias	Representación de actores en función a temas o grupos poblacionales Poca capacidad de negociación	Conflictos: Con las instancias del gobierno local por canalización de demandas. Alianzas: con los partidos políticos, universidades.
ACTORES ECONÓMICOS	Pequeña y micro empresa	Rentabilidad, competitividad y representación de intereses de los microempresarios	Intereses de las microempresas sub – representados en el presupuesto participativo.	Maximización de beneficios y contribución al desarrollo económico de la localidad. Mayor capacidad de negociación	Conflicto: con las autoridades locales por la agenda prioritaria. Alianzas: con la gran empresa y espacios de concertación.

				con las autoridades, frecuentemente también por canales paralelos a los formales.	
PARTIDOS POLÍTICOS	Representantes de partidos a nivel regional y local	Articulación de intereses y ocupación de cargos públicos mediante elecciones.	No participan en los espacios de priorización de inversión por no ser relevantes para la agenda política	Representación de intereses	Posibles alianzas: con la sociedad civil incorporando el tema en la agenda política como propuesta política.



ANEXO 3
GUIA DE ENTREVISTA A LOS AGENTES PARTICIPANTES

Información General
Nombre:
En qué sector de VES vive:
Organización a la que pertenece:

I. Conocimiento general sobre el presupuesto participativo:

1. ¿Qué es el presupuesto participativo?
2. ¿Porqué considera que es importante realizar el presupuesto participativo en su comunidad? ¿qué beneficios trae?
3. ¿Sabe Ud. cómo se distribuyen los recursos del presupuesto participativo?

II. Funcionamiento del mecanismo de participación:

4. ¿Quiénes participan en el presupuesto participativo?
5. ¿La convocatoria se realiza adecuadamente? ¿con la suficiente anticipación?
6. ¿Qué requisitos tienen para inscribirse como agentes participantes? ¿considera Ud. que son los adecuados?
7. En el último año en que Ud. participó: ¿En cuantos talleres participó Ud.? ¿podría decirnos en cuales?
8. ¿En qué taller se toman los acuerdos para la priorización de los proyectos?
9. ¿Cómo se priorizan los proyectos? (describir el proceso)
10. ¿Los acuerdos son respetados por la Municipalidad?
11. ¿Participó Ud en la consulta vecinal para la priorización de proyectos? ¿Considera importante la implementación de la consulta vecinal? Porqué.

III. La elección de los representantes:

12. ¿Hace cuanto tiempo Ud. participa en los talleres del presupuesto participativo?
13. ¿En que año(s) fue agente participante?
14. ¿A que organización representaba cuando fue agente participante en el Presupuesto Participativo?
15. ¿Cómo se eligen a los representantes de su organización para ser delegados como agentes participantes en el Presupuesto Participativo? ¿cómo fue elegido Ud?
16. ¿Durante los talleres del Presupuesto Participativo, Ud. compartía la información a la que tenía acceso con los miembros de su organización? ¿Qué tipo de información? ¿cómo?
17. ¿Existió algún nivel de discusión con las bases para identificar las prioridades de su organización ante el Presupuesto Participativo? ¿dónde se discutía?
18. En el taller de priorización de proyectos: ¿Cómo se ponen de acuerdo los representantes de las organizaciones en la priorización de los proyectos?
19. ¿Cómo se entera su organización sobre los resultados del proceso del Presupuesto Participativo?

IV. La institucionalidad del proceso:

20. La Ordenanza Municipal define 5 instancias del Presupuesto Participativo: Concejo Municipal, CCL, Comité de Gestión Territorial, Espacios de concertación temáticos y Comités de Vigilancia. ¿Cuál es la que considera es la más importante para garantizar la participación ciudadana? Porqué
21. ¿Ha participado en alguna de las instancias mencionadas? ¿En cual y como fue designado?.
22. ¿Qué mejoraría en el proceso del Presupuesto Participativo? (recomendaciones)

ANEXO 4
AGENTES PARTICIPANTES ENTREVISTADOS

NOMBRE	CARGO	ORGANIZACIÓN	NÚMERO DE AÑOS QUE PARTICIPÓ
GLORIA DEL PIELAGO	Consejo de Coordinación Local	Dirigente urbanización Pachacamac	2 años
JUSTINA ZEVALLOS HUANCA	Agente Participante	Comité ambiental “Los Geranios”	7 años
ROSANA ESPADA CHUJUTALLI	Agente Participante	Comité ambiental “Luchando contra la contaminación”	4 años
PABLO ALBERTO MOROCHO CULQUICONDOR	Comité presupuesto participativo – Secretario de actas	Institución educativa N°6099	10 años
CECILIA VIVANCO GUTIERREZ	Agente Participante	Parroquia San Martín de la Caridad	--
EMERITA LINA CASTRO CORDOVA	Agente Participante	Secretaría General Sector VI	3 años
JANET SALDAÑA	Agente Participante	No organizado	--
ENRIQUE PASTOR PAREDES	Agente Participante	Mesa de Educación	--

