

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Espacio Urbano y Participación Ciudadana: Incidencia del Presupuesto Participativo en la provisión de Servicios Urbanos en el distrito de Villa el Salvador

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Poggi Solano, Cesar Alejandro

Asesor(es):

Gil Piedra, Rodrigo Rafael


Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Gil Piedra, Rodrigo Rafael, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Investigación de Bachillerato titulado Espacio Urbano y Participación Ciudadana: Incidencia del Presupuesto Participativo en la provisión de Servicios Urbanos en el distrito de Villa el Salvador del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Poggi Solano, Cesar Alejandro de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 8 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 29/02/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación de Bachillerato, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 04 de marzo del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Gil Piedra, Rodrigo Rafael</u>	
DNI: 46490094	Firma 
ORCID: 0009-0003-8390-6878	

Resumen

El presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana ha sido ampliamente estudiado y teorizado en los últimos años. Sin embargo, el enfoque tradicional ha recaído en qué tanto este arreglo participativo afecta a la participación ciudadana - y, por lo tanto, su relación con la democracia participativa – y no en su fin principal, que es la provisión de servicios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, esta investigación está justificada por la necesidad de atender al fin primo del mecanismo, en especial, en su incidencia en la provisión de servicios urbanos básicos. En esta línea, concepciones teóricas sobre democracia, espacio público, desigualdades en el espacio público, entre otros, nos llevan a considerar que el Presupuesto Participativo sí tiene una incidencia positiva en la provisión de servicios públicos. El presente trabajo analizará los resultados de este mecanismo sobre la provisión de servicios en el distrito de Villa el Salvador, en Lima, Perú. Para esto, se realizarán una serie de entrevistas a líderes y miembros de organizaciones sociales, así como funcionarios competentes de la municipalidad, además de una revisión y análisis de data disponible.

Palabras clave: presupuesto participativo, servicios públicos, desigualdades espaciales, desarrollo.

Índice de Contenidos

Introducción.....	1
1. Estado de la cuestión	3
1.1. Descentralización.....	3
1.2. Presupuesto Participativo.....	7
1.3. Servicios Urbanos.....	11
2. Conclusiones.....	17
Bibliografía.....	19



Introducción

En la presente investigación, propongo abordar el análisis de uno de los instrumentos o mecanismos de política centrales en lo que respecta a la participación ciudadana: el Presupuesto Participativo. Este instrumento lleva siendo implementado cada año por la Municipalidad de Lima y las municipalidades distritales y consta, en principio, de una convocatoria abierta de proyectos propuestos por la ciudadanía organizada (asociaciones, organizaciones vecinales, etc.). Evidentemente no todos los proyectos son elegidos, sino que unos son priorizados sobre otros e incluyen propuestas de saneamiento, edificaciones, remodelaciones, etc.

En este sentido, es interesante observar que, al menos para los casos latinoamericanos, el Presupuesto Participativo tiende a proponer proyectos que buscan reformar el espacio urbano, sea a través de la provisión de servicios urbanos básicos o la habilitación de espacios públicos. A tal efecto, el potencial que tiene el Presupuesto Participativo para modificar el espacio urbano mediante la canalización de las necesidades de los ciudadanos y, por lo tanto, cerrar también brechas de desigualdad de la ciudadanía, es evidente. Sin embargo, la mayoría de literatura existente se centra en los efectos de este arreglo participativo en la construcción de una ciudadanía políticamente activa, ignorando así el propósito principal por el cual emergieron estos procesos.

La elección de este arreglo participativo se dio por dos razones: por un lado, debido a que dentro del propósito formal/normativo del Presupuesto Participativo está el hecho de que los ciudadanos puedan resolver los principales problemas de su comunidad tras concertar con las autoridades (mecanismo democrático); por otro lado, ya que para algunos autores la construcción del espacio público requiere recurrir a posiciones de debate, deliberación, consenso y confrontación, en suma a una mayor y más profusa participación ciudadana, lo que provocaría abrir posteriormente procesos de diseño e implementación. Como es de apreciar, tanto el objetivo de la herramienta en mención (ser una plataforma democrática donde establecer horizontalmente las demandas ciudadanas) como la teoría sobre espacios públicos coinciden en una cosa: la participación ciudadana.

En ese sentido, esta investigación se construirá sobre la base de la revisión de la literatura relacionada con la gestión pública y mecanismos de participación

ciudadana, la gestión de servicios urbanos y el proceso de descentralización peruano como desencadenante de todo lo anterior.



1. Estado del Arte

1.1. Descentralización

Precedida por el proceso de democratización que ocurrió a finales del siglo XX, la descentralización ha sido considerada como el proceso que ha permitido el establecimiento de los diferentes arreglos participativos que existen hoy, especialmente en Latinoamérica.

Este proceso ha sido influenciado y promovido por organizaciones internacionales y, en otros casos, por presiones locales (Rodríguez-Acosta y Rosenbaum, 2005), demostrando así que el proceso de descentralización no solo fue visto por las administraciones nacionales como una forma de reformar la administración pública - transparencia, provisión de servicios etc. (Albert, 2010) - sino que también fue considerado, por parte de las organizaciones internacionales y los mismos sectores locales, como un paso esencial hacia una mayor democratización del gobierno. Sin embargo, los resultados de este proceso son cuestionados, especialmente por el hecho de que la descentralización administrativa y política tienden, en varios casos, a conducir a un gobierno multinivel que genera mayores costos de coordinación y negociación por el *overlapping* de jurisdicciones entre los diferentes niveles de gobierno (Patsias et. al, 2013; Rodríguez-Acosta y Rosenbaum, 2005). Esto ha sucedido en varias ciudades Latinoamericanas, tales como Lima (Ley N°27783; Ley N°27867) y Caracas (Goldfrank, 2006). En la primera, las jurisdicciones regionales y provinciales conviven en una sola municipalidad que, a su vez, es encargada de la provincia de Lima - que además tiene numerosas municipalidades distritales autónomas en varios aspectos, entre ellas, el distrito de Lima. En la segunda, Caracas, no se devolvió responsabilidades significativas al gobierno local como parte del proceso de descentralización, sino que se compartieron entre éste y el gobierno central. Esto hace que la gobernanza metropolitana sea aún más compleja.

Estas diferencias en el proceso de descentralización se pueden deber al enfoque que los diferentes gobiernos tuvieron al momento de implementar estas políticas. Según ciertas perspectivas (Wright, 2008), los procesos de descentralización no contemplan los mismos fines y, por lo tanto, adquieren diferentes formas. La menos revolucionaria sería la “desconcentrada” donde la responsabilidad, mas no la

autoridad, pasa desde el gobierno central a los representantes en los centros de los gobiernos regionales. En términos de mayor incidencia, otra forma de este proceso es la descentralización “delegada”, donde sí hay transferencia tanto de responsabilidades como de autoridad, aunque el gobierno central sigue manteniendo el poder vinculante a las decisiones y políticas que se busquen implementar a nivel regional. Por último, la forma de “devolución” que consiste en entregar autoridad a las unidades regionales y locales, y poder fuera de la estructura del gobierno central.

Respecto al caso peruano, el proceso de descentralización llevado a cabo por el expresidente Toledo en 2002 habría seguido el último tipo mencionado (Wright, 2008). Esto debido a que dentro del discurso oficial respecto al proceso, se manifestó que este tenía la intención de devolver poder a las regiones y empezar lo antes posible con una elección de presidentes regionales. Sin embargo, el problema del proceso de descentralización en el Perú partió desde su diseño y planeamiento, ya que se inició un agresivo y acelerado diseño de la nueva estructura estatal, se convocan elecciones regionales incluso antes de tener un reglamento estricto sobre las jurisdicciones de los gobiernos regionales y se utilizaron las mismas bases que sustentaron el anterior proyecto de descentralización que fue abortado por Alberto Fujimori (IEP, 2022).

Es en relación a esto que la sociedad civil y las ONGs tuvieron un papel esencial en el proceso de descentralización - que ya mostraba serias deficiencias desde su inicio -, en lo que respecta la capacitación y ayuda técnica en una diversa serie de sectores (Wright, 2008). Una de estas organizaciones no gubernamentales fue SID-Perú que ayudó a seis distritos municipales de Puno (Capachica, Coata, Huata, Pusi, Amantani y Caroto) para aprovechar la nueva legislación y poder así acceder a recursos, haciendo uso de economías de escala. Sin embargo, en los primeros años el gobierno central fue incapaz de alocar recursos necesarios a estos distritos para que cumplieran su deber de debatir el presupuesto local tal como lo demanda la legislación. En este sentido, fue la ONG en cuestión que utilizó sus propios recursos para poder elaborar ciertos proyectos priorizados por los ciudadanos. Respecto a los desafíos en el espacio urbano, ALTERNATIVA (Centro de Investigación Social y Educación Popular), ha venido apoyando a Lima Norte desde 1982 y, con el nombramiento del Presidente Paniagua en 2002, pudo reactivar sus actividades, las cuales incluían: una iniciativa de entrenamiento en descentralización de responsabilidades que reunió a los nueve distritos de Lima Norte, la apertura de una oficina que incentivara el involucramiento de los locales en asuntos relativos a los

planes de desarrollo y presupuesto participativo en general, programas piloto de entrenamiento y asistencia técnica en algunos distritos, entre otros. Por el lado de los asuntos relativos al canon minero, la Asociación para el Desarrollo Local (ASODEL) asistió a tres distritos de Puno (Baños del Inca, Encanada y Cajamarca) adjuntos a la mina de Yanacocha para el uso efectivo de sus primeros ingresos productos del canon. La asociación llevó a cabo reuniones con 84 comunidades de los distritos mencionados y elaborar planes contemplando el estado actual de sus tierras, ganados y servicios básicos. Sin embargo, el gobierno central desde sus inicios retuvo gran parte de los ingresos del canon por preocupaciones relacionadas a la incapacidad de los gobiernos locales de manejar esos recursos, aparentemente. Por último, respecto a los temas relacionados a la cultura y patrimonio, la ONG COOPERACIÓN tuvo que intervenir en las provincias de Barranca y Huaura para dar soporte a los gobiernos locales con las nuevas responsabilidades que se le han delegado, como el cuidado y restauración de patrimonio cultural y restos arqueológicos. Tras una excavación y limpieza de terrenos para la construcción de plantas pesqueras se encontraron *huacas*, cuyo mantenimiento tuvo que ser gestionado tanto por la ONG como por el gobierno local de las dos provincias. (Wright, 2008).

Gran parte del error del proceso de descentralización llevado a cabo en el 2002-2003 fue, al parecer, que no se tuvo en cuenta las capacidades de la burocracia local, tanto administrativas como técnicas. Esto produjo, en la gran mayoría de los casos, que los gobiernos locales no tuviesen idea de cómo emplear los nuevos recursos disponibles, que no estuvieran conscientes de las nuevas responsabilidades que les era de su competencia con la nueva legislación, ni de cómo abordarlas, ni de qué implicancias tenía el proceso de descentralización para la gobernanza. Es por esto que los prospectos para este proyecto de alcance nacional no fueron buenos desde su inicio y explican, en gran medida, los conflictos, casos de corrupción e ineficiencia de los gobiernos locales hoy en día.

Sin embargo, hay otras vistas más positivas al respecto. Otras investigaciones concluyen, desde un punto de vista normativo e institucionalista, que la reforma descentralizadora - por lo menos en el caso peruano - permitió ampliar y establecer nuevos mecanismos de participación ciudadana y creó instrumentos de autoridad, organización, tesoro e información respecto a los procesos participativos (Sotelo, 2017). Más que todo, la descentralización peruana tuvo la particularidad de ofrecer un

marco normativo tanto al proceso de descentralización en sí mismo, como a los subprocesos que emanan de éste, tal y como el presupuesto participativo.

Si bien los procesos de descentralización permiten un mayor campo de maniobra a los gobiernos locales para atacar problemas comunes, la superposición de jurisdicciones entre diferentes niveles de gobierno hace que la gobernanza metropolitana sea aún más difícil (Rodríguez-Acosta y Rosenbaum, 2005) al reducir el nivel de *accountability* de los oficiales elegidos (Dahl, 1994 en Patsias et. al, 2013) y subir los costos de coordinación (Rodríguez-Acosta y Rosenbaum, 2005; Patsias et. al, 2013). En este sentido, y en relación con la presente investigación, la descentralización se advierte como relevante al tener la capacidad de devolver poder, capacidades y recursos al nivel en el que los ciudadanos pueden influir y hacer lobby, alejando a la toma de decisiones de las esferas del gobierno nacional en donde la falta de expertise técnico es evidente (Albert, 2010; Patsias et. al, 2013), y genera así nuevas formas de consenso y espacios que “cubren” *gaps* en la gobernanza local (Patsias et. al, 2013). De esta manera nacen los “arreglos participativos” - tales como presupuesto participativo (PP) - como nuevas formas de gobernanza local.

1.2. Presupuesto Participativo

Conocido con este nombre por la famosa y exitosa experiencia brasileña en Porto Alegre iniciada en 1989, este mecanismo se empezó a desplegar en múltiples localidades de Latinoamérica desde las últimas décadas del siglo XX y comienzos del siglo XXI (Albert, 2010; Goldfrank, 2006; Cabannes, 2004) como parte de una ola de institucionalización de la participación y del control ciudadano (Galindo, 2016 en Ordoñez, 2019). No obstante, ha recibido diferentes denominaciones y tiene características diversas según el lugar. En esta línea, hay un actual debate sobre qué se considera como presupuesto participativo y qué no. En primera instancia, hay definiciones abarcadoras que definen al PP como un proceso participativo-burocrático en el cual la ciudadanía puede contribuir en la toma de decisiones del gasto de una parte del presupuesto público. En este tipo de miradas, no se suele contemplar requisitos específicos, sino que las variaciones se explican como características del propio proceso del PP (Cabannes, 2004). Por otro lado, hay otras miradas específicas que requieren que el proceso sea abierto a cualquier individuo, sea deliberativo, busque la redistribución, y que las reglas sean determinadas por los participantes para considerarse como PP (Goldfrank, 2006). Nuevamente, estamos frente a un término que no tiene una definición consensuada dentro de las ciencias sociales y que, sin embargo, generalmente se encuentra en el medio de ambas definiciones.

Respecto a la eficacia de estos “arreglos participativos” en la gobernanza local y la participación, algunas investigaciones proponen a ciertas características de diseño institucional (Fung y Wright, 2001; Goldfrank, 2006) como más influyentes en el *outcome* de estos arreglos, mientras otro grupo considera a condiciones previas como las más relevantes (Patsias et. al, 2013).

Como parte del primer grupo de investigaciones, tras analizar cinco exitosos arreglos participativos en América y Asia (Fung y Wright, 2001), se concluye que hay tres características de diseño institucional que tienen el potencial de profundizar la participación efectiva de personas “ordinarias” en la toma de decisiones y permitir que éstas influyan en aspectos que tienen repercusión en sus vidas. Dos de estos principios son especialmente relevantes para nosotros.

El primero consiste en que cada uno de estos arreglos permite el ingreso de personas directamente afectadas por el problema que el mecanismo participativo busca abordar. En este sentido, generalmente son personas “ordinarias” y burócratas

de la calle quienes tienen la capacidad, creatividad y experiencia necesaria para proponer soluciones eficientes. Además, este *influx* de personas dentro de los arreglos ha demostrado contrarrestar el poder de las élites políticas tradicionales y los pagos por clientelismo en los casos de Porto Alegre y Kerala. El segundo principio es la deliberación. En este modelo de toma de decisiones, los participantes toman postura después de haber considerado los argumentos de los otros participantes. En los casos de Karala y del programa estadounidense de *Habitat Conservation Planning* los pasos iniciales del arreglo suelen implicar el análisis de las circunstancias existentes entre los participantes. Lo importante es que éstos encuentren aspectos dentro de la acción colectiva a formular con los cuales estén de acuerdo, no que estén completamente de acuerdo con la acción colectiva o que les parezca más ventajosa (Fung y Wright, 2001).

Otras investigaciones que han abordado procesos de presupuesto participativo en ciudades latinoamericanas apuntan a la función de los partidos de oposición como variable de mayor incidencia en el resultado de los arreglos participativos (Goldfrank, 2006) si bien otros factores pueden también tener un poder explicativo parcial.

En el caso de Porto Alegre y Montevideo, ambos presentaron un alto manejo de recursos y amplia autonomía jurídica (condiciones previas), como parte de sus propios procesos de descentralización. El primero por su legado federal que data de la Constitución de 1988, y el segundo por la tradicional función de recaudar impuestos, crearlos (Cabannes, 2004) y proveer servicios inherentes a las municipalidades uruguayas debido a la división del gobierno en solo dos niveles (Goldfrank, 2006). Además, el éxito del caso portoalegreño no estaría vinculado solo al hecho de que su municipio tuvo un alto manejo de recursos, sino también al hecho de que el 100% del presupuesto municipal era discutido por el *Conselho do Orçamento Participativo* (COP), compuesto por representantes de la ciudadanía, si bien la parte del arreglo discutida en asambleas abiertas a todos los ciudadanos estaba cerca al 10%, dentro del promedio de 2%-10% como en la mayoría de estos experimentos en Latinoamérica (Cabannes, 2004). Así, tanto el manejo de recursos como la amplia autonomía fueron necesarias para poder ampliar el *scope* de servicios públicos puestos a discusión en las reuniones de los presupuestos participativos, lo cual se tradujo en un compromiso participativo. Sin embargo, el caso de Caracas fue diferente. En Venezuela, el proceso de descentralización resultó en varias responsabilidades compartidas y, por lo tanto, a una superposición de jurisdicciones entre el gobierno local y el gobierno nacional.

Además, los recursos “descentralizados” fueron escasos en comparación a los otros dos casos, algo que sucede en la mayoría de implementaciones de PP (Albert, 2010). Esto llevó a que la oferta de servicios públicos mediante el presupuesto participativo sea paupérrima y que la ciudadanía no se sienta comprometida con el proyecto. En los primeros dos casos sí resultó en una transformación de la participación, demostrando un compromiso ciudadano, en el tercero no tuvo la misma magnitud (Goldfrank, 2006).

Sin embargo, la investigación sugiere que estas dos condiciones previas no son suficientes para explicar la variación en el resultado de los tres: en el primero la participación tuvo una tendencia al alza mientras que en el segundo la participación se estancó y el tercero disminuyó. Es así como la investigación propone el papel de los partidos de oposición como factor institucional que afecta los resultados del presupuesto participativo. Tanto en Montevideo como en Caracas, los partidos se encontraban bastante institucionalizados. Sin embargo, los partidos que llegaron al poder se encontraban menos institucionalizados que sus contendores (históricamente enraizados y dominantes, con redes clientelistas y vínculos con concejales y burócratas). En Porto Alegre, por el contrario, todos los partidos se encontraban débilmente institucionalizados pero el partido ganador la alcaldía lo estuvo un poco más. En este sentido, cuando se quisieron implementar los presupuestos participativos en Montevideo y Caracas, los opositores tenían más que perder y más armas a su disposición para defenderse, por lo cual estos arreglos participativos resultaron en un diseño más formal y restrictivo. Por el contrario, en Porto Alegre, la oposición no tuvo mayores recursos que perder con la implementación del PP, por lo tanto, resultó en un arreglo menos formal y deliberativo (Goldfrank, 2006).

Respecto al segundo grupo de investigaciones, se ha considerado que las revisiones meramente institucionales y de diseño no pueden explicar a cabalidad los arreglos participativos, sino que se debe tener en cuenta un punto de vista más agencial que se enfoque en las relaciones de poder y las realidades políticas y sociales que circunscriben al proyecto participativo. En este sentido, se ha determinado que tanto la participación activa de la sociedad civil como el liderazgo político influyen finalmente en el resultado de los presupuestos participativos (Patsias et. al, 2013) - si bien ambos son considerados ampliamente en la literatura como característica variable entre los diferentes arreglos participativos, mas no necesariamente como una variable de mayor incidencia (Goldfrank, 2006; Cabannes, 2004).

Analizando el caso de Montreal (Patsias et. al, 2013), se concluye que la ciudadanía tiene la capacidad de promover habilidades y enseñanzas necesarias para que los cuerpos participativos funcionen, de encargarse de que la participación sea continua y de que las desigualdades no sean reproducidas dentro de las reuniones de los mecanismos participativos. Ejemplo de esto es que, el *Montreal Urban Ecology Centre* (MUEC) junto a otras organizaciones promovieron el PP y elaboraron workshops sobre este, crearon un grupo de monitoreo y organizaron a representantes, ciudadanos, etc. alrededor de temas específicos relevantes. Además, los líderes de la comunidad se involucraron y actuaron como consejeros y “supervisores” del proyecto participativo. Así, la participación evitó, de cierta manera, que los políticos implanten un modelo estandarizado del PP (Cabannes, 2004) que pueda generar *decoupling* (Meyer & Rowan, 1977) en la administración y rechazo en la ciudadanía. En este mismo sentido, como nos comentan las autoras, sin la participación del *Global Justice Movement* la alcaldesa de Montreal no hubiera tenido la iniciativa de viajar a Porto Alegre en el 2005, aprender más del mecanismo y finalmente proponerlo al nivel de su *borough*. Vemos entonces que tanto la participación ciudadana como la iniciativa política son dos condiciones previas fundamentales para el resultado del presupuesto participativo (Patsias et. al, 2013).

1.3. Servicios Urbanos

Como se ha mencionado en otras investigaciones, los primeros experimentos de Presupuesto Participativo nacieron muchas veces a partir de demandas por la mejora de servicios urbanos básicos durante los 80s y 90s, y por deseos de inclusión en la “ciudad legal” (Cabannes, 2004). Esto fue consecuencia del patrón de crecimiento acelerado en Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX y del modelo *mainstream* de prestación de servicios públicos que terminó priorizando el desarrollo de centros urbanos y la marginación de las periferias. En este sentido, las soluciones a problemas de lo “público” requirieron tanto de la participación del gobierno como de la participación ciudadana; la primera para asegurar la eficacia y eficiencia de las políticas y servicios, y la segunda para que los ciudadanos influyan y propongan en la línea de sus necesidades, de manera que las acciones a tomar impacten positivamente en la calidad de sus vidas (Ordoñez, 2019). Es así como el PP - de Porto Alegre - fue considerado una de las mejores prácticas de gobierno urbano por la Conferencia Hábitat II de la ONU en el 1996 (Goldfrank, 2006). Poco se sabía en ese entonces que, sumados al proceso de descentralización forzado y no bien regulado en la mayoría de los países latinoamericanos, el PP caería en una serie de competencias yuxtapuestas que reforzarían los problemas originados por la rápida urbanización (Rodríguez-Acosta y Rosenbaum, 2005; Kristine, 2019).

A pesar de lo mencionado, el PP tiene una gran fortaleza que merece la pena abordar: permite a los ciudadanos modelar su espacio urbano. Así, mecanismos participativos como el PP tienen la capacidad de dar agencia a los ciudadanos para que estos prioricen diferentes servicios básicos en relación con el financiamiento disponible, controlen la eficiencia de su uso y produzcan cambios en el gobierno (Cabannes, 2015). Esto último es de especial relevancia ya que el sector público - en especial - el gobierno local es el que se encarga determinar la dirección de la política espacial y/o urbana (Kamrowska-Zaluska, 2016) por lo cual el interactuar con este se traduce en una forma de intento de cogobierno del espacio público.

Lo comentado líneas arriba nos lleva a otra gran fortaleza del PP respecto al espacio urbano: capacidad de promover servicios urbanos con pertinencia territorial. Al ser un instrumento bastante flexible, el PP es capaz de adecuarse a las necesidades espaciales de la localidad en la cual se implementa al recolectar, por su propia naturaleza, información sobre diferentes necesidades sociales (Szczepańska

et al, 2022; Cabannes, 2015). De esta manera, el aprovechamiento de las experiencias ciudadanas ayuda a implementar servicios más pertinentes y mejorar la calidad de vida de las personas (Ordoñez, 2019). En este sentido, la ejecución y puesta en marcha de los proyectos seleccionados a través de este mecanismo pueden llegar a producir un valor público importante en tanto el proyecto responda a sus necesidades más inmediatas, sin importar la magnitud o costo de este (Cabannes, 2015).

En relación con este último punto, una reciente investigación en Polonia (Szczepańska et al, 2022) revela que cuanto más alta es la participación en los espacios del PP, mayor es el interés de la comunidad en los asuntos locales y, por lo tanto, mayor probabilidad de que los proyectos priorizados reflejen las necesidades de la localidad. Por lo tanto, la idoneidad de los proyectos estaría directamente relacionada al *voter turnout* del PP. Además, tras realizar entrevistas, el estudio arroja que los determinantes de la participación en los procesos de PP son la inmediatez de los proyectos al lugar de residencia, las nuevas oportunidades de recreación que los proyectos puedan traer, la mejora de accesos a espacios públicos, y el potencial para el desarrollo personal y hobbies. Sin embargo, consideramos que estas motivaciones responden al nivel de desarrollo socioeconómico de la localidad en donde se implementa el PP y, por lo tanto, las razones para participar en los procesos de PP en Polonia pueden ser diferentes a aquellas de los procesos en Latinoamérica u otras regiones.

Por otro lado, otra fortaleza adicional que tiene el PP con relación al espacio urbano es que tiende a producir proyectos de mejor mantenimiento y más baratos (Cabannes, 2015). Lo primero estaría relacionado al hecho de que los proyectos provenientes del PP generalmente son bien recibidos por las comunidades (Kamrowska-Zaluska, 2016) y, al aceptar los ciudadanos su porcentaje de responsabilidad e influencia sobre el desarrollo de su espacio urbano (Szczepańska et al, 2022), se apropian de los proyectos, los respetan más y, por ende, los mantienen en mejor estado y reducen costos en su mantenimiento (Cabannes, 2015). Lo segundo se debería a la vigilancia ciudadana que se da en los procesos de planeamiento y ejecución. En muchos casos, se crean comités o grupos especiales formados por representantes de la ciudadanía para poder hacer un seguimiento de las obras correspondientes (Cabannes, 2015).

Vinculado a lo mencionado anteriormente es el hecho de que el PP tiene la capacidad de crear nuevas formas de organización comunitaria o cogobierno del espacio urbano (Cabannes, 2015; Szczepańska et al, 2022; Mattijssen et al, 2018), más allá de los tradicionales Comités de Presupuesto Participativo - o similares - que hay en varias partes del mundo. Como resultado de una investigación en 20 localidades a nivel global (Cabannes, 2015), se encontró que uno de los casos más interesantes de nuevos tipos de gobernanza se da en Ilo, de la provincia de Moquegua en Perú en donde cuerpos organizados de la sociedad civil delegan integrantes y trabajan con cuerpos de gobernanza mixta. En esta localidad se han creado hasta cuatro cuerpos que cogobiernan el gasto, planeamiento e implementación de los proyectos de PP y tienen, incluso, poderes vinculantes. Hay un primer grupo de dos cuerpos cuyos miembros representan a aproximadamente 400 organizaciones y grupos sociales, el Panel de Administración del Presupuesto Participativo y el Comité de Supervisión del Presupuesto Participativo. Ambos con seis personas como representantes elegidos por las organizaciones de los ciudadanos. El segundo grupo consta del Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP) y el Comité Permanente para el Presupuesto Participativo. El primero es un cuerpo de gobernanza mixta donde las decisiones finales del PP son tomadas. El segundo es un cuerpo con trece miembros que incluyen algunos del CCLP, algunos de los miembros de los cuerpos de administración y supervisión, alcaldes de Ilo tanto a nivel provincial y municipal, y siete miembros delegados por la sociedad civil.

Como es de observar a partir del ejemplo abordado, la investigación en cuestión indica que en los últimos 10 años se ha visto una tendencia hacia la inclusión de más esferas de la sociedad a los comités relacionados al PP (caso de Ilo, Dondo y Yaundé). No obstante, las estructuras más “tradicionales” siguen presentes: comités de revisión que buscan hacer respetar los acuerdos del PP (caso de Chengdu o Ilo), estructuras informales involucradas en el proceso como comités de líderes (caso de Cascais y Chicago), cuerpos y comités de PP que se construyen sobre estructuras existentes (Consejos Vecinales en Montevideo y Juntas Parroquiales en Cuenca) (Cabannes, 2004), entre otros. En este último grupo, no necesariamente todos los cuerpos tienen poderes vinculantes o de verdadera participación, sino que terminan siendo un referente lejano para los tomadores de decisiones (Remy, 2005).

Por otro lado, si bien la financiación suficiente es una condición previa importante para explicar la incidencia del PP en la participación ciudadana y su cultura

política (apartado anterior) también tiene implicancias para el espacio urbano en el contexto de los mecanismos participativos. En primer lugar, a mayor presupuesto, más complejas pueden ser las iniciativas y proyectos de servicios y/o infraestructuras (Kamrowska-Zaluska, 2016), ampliando la oferta de servicios públicos disponible (Cabannes, 2004) y creando nuevas líneas de financiamiento para servicios públicos que antes no existían (Cabannes, 2015). En segundo lugar, el manejo de presupuesto es un importante *asset* al momento de buscar negociar con entes privados y les da a las municipalidades involucradas mayores posibilidades de atraer a estos inversionistas (Kamrowska-Zaluska, 2016).

Con relación a este último punto, un reciente descubrimiento (Cabannes, 2015) respecto a la naturaleza del PP es su capacidad para movilizar recursos financieros y no financieros, más allá de los recursos fiscales tradicionales que son destinados al PP. Por un lado, tenemos la ayuda financiera o el financiamiento que proviene de otros entes, parte de una tendencia de abandonar instrumentos fiscales en favor de financiamientos específicos externos (Kamrowska-Zaluska, 2016). Este financiamiento proviene tanto del sector privado, las ONGs, organismos internacionales (Dondo, Yaundé, Cameroon, Rufique Est, Ciudades de Europa del Este) y otros niveles de gobierno que apoyan al gobierno local a ejecutar propuestas que por falta de presupuesto no pudieron ser abordadas (Brasil) (Cabannes, 2015).

Ahora, aterrizando la discusión en los servicios urbanos propiamente, se ha identificado en la literatura la existencia de dos grandes grupos de servicios. Los servicios urbanos básicos, por un lado, que “son aquellas prestaciones que satisfacen necesidades individuales o colectivas necesarias e irremplazables” (Rodríguez, 1989); comprenden a la provisión de agua, electricidad y energía, saneamiento, drenaje, tratamiento de residuos, acondicionamiento de calles y caminos, el transporte (Cabannes, 2015), la administración de terrenos, la recolección de desechos, y lo relativo a parques y áreas públicas verdes (Antunez y Galilea, 2003). Por otro lado, los “secundarios”, o de “desarrollo y fomento”, abarcan más que todo la habilitación de espacios públicos, gestión de construcción de infraestructuras particulares, propuestas de fomento cultural, desarrollo de pymes, entre otros (Szczepańska et al, 2022; Antunez y Galilea, 2003).

Respecto al primer grupo y su relación con el PP se han determinado (Cabannes, 2015) tres grandes hallazgos. El primero es que los PP siempre priorizan y votan a favor de proyectos de servicios básicos, por lo cual es un mecanismo con

potencial para entrega de servicios. El caso de Porto Alegre es un gran ejemplo del potencial del PP en este aspecto ya que para el 2010 el 99% de hogares tenía conexión a internet y un 94% sistemas de saneamiento adecuado, lo cual - según la investigación - fue posible gracias a la priorización de los ciudadanos durante los últimos 20 años que se vino implementando el PP en la ciudad. El segundo hallazgo indica que los gastos en servicios básicos representan más de la mitad del presupuesto - destinado al PP - gastado en las localidades (el resto se destinaría a infraestructura y servicios de desarrollo económico, por lo general). Y, por último, el hallazgo final es que la proporción de proyectos de servicios básicos es muy variable según la ciudad. Estos son más numerosos en los casos de PP recién implementado y en las ciudades más pobres, punto que se ve reforzado al revisar recientes investigaciones sobre PP en Europa, que demuestran, entre otras cosas, que las prioridades de aquellas localidades rara vez incluyen servicios más básicos como provisión de agua, electricidad o saneamiento (Szczepańska et al, 2022; Kamrowska-Zaluska, 2016).

Como mencionamos anteriormente, hay diferencias contextuales y sociales que determinan la forma en la que los ciudadanos participan en los arreglos participativos. En el caso latinoamericano, hay una serie de problemas en el espacio urbano (Antuñez y Galilea, 2003) que determina la dinámica de los procesos de participación y de PP. En primer lugar, hay un déficit acumulado en el acceso a los servicios públicos básicos (Ocampo, 2001). Esto demuestra un gran desequilibrio entre la oferta estatal y la demanda ciudadana, lo cual está relacionado con la precariedad que los servicios públicos suelen tener en la región. Se comenta, además, que, a pesar de identificar las limitaciones de los servicios públicos, muy pocos son los casos en los cuales el gobierno llega a cubrir las demandas ciudadanas. Un ejemplo claro de esto es el caso de la ciudad de Santiago, en Chile, en donde la demanda ciudadana por vivienda fue cubierta por el gobierno desde 1993. En segundo lugar, hay problemas en la integración urbana y lo relativo a diferencias sociales. Para algunos autores, la segregación urbana es un elemento urbano-cultural latinoamericano, para el cual hay pocas excepciones (Fernandez, 2001). En numerosas ciudades en la región existen barrios y/o distritos que tienen menor acceso, cobertura y calidad de servicios públicos en relación a otras áreas de la ciudad generando así “ciudades en ciudades” (Antuñez y Galilea, 2003). En este sentido, la segregación social tiene una vertiente socio-espacial claramente reproducida en el

espacio físico, en especial, en el espacio urbano, generando así diferentes lógicas de convivencia ciudadana y sentidos de pertenencia social. En tercer lugar, hay “difíciles” modalidades de participación y gestión ciudadana en la provisión de servicios públicos que dificultan la intervención ciudadana en estos aspectos. Además de esto, se menciona en la investigación que la institucionalización de estos procesos participativos y nuevos modelos de gobernanza tiene que ser alta para que se pueda asegurar la participación, si bien este aspecto ha sido cuestionado en otras investigaciones revisadas (Zurbriggen 2010; Jaramillo y Alcazár, 2017; Cabannes, 2004; Goldfrank, 2006), sobretodo por la capacidad del ciudadano a pie de participar en estos procesos y por la alta dependencia del juego político con el mecanismo participativo.



2. Conclusiones

A partir de la literatura revisada notamos una serie de vínculos entre los tres temas. En primer lugar, el proceso de descentralización tuvo bastantes complicaciones desde su proceso de diseño e implementación. Sobre todo, se ignoró la capacidad de los gobiernos regionales y locales para cumplir con sus nuevas responsabilidades, entre ellos destacan problemas de capacidades técnicas y administrativas. Es en este sentido que resulta bastante cuestionable, si los resultados de la descentralización llegaron a ser positivos o no. Sin embargo, así se institucionaliza y se da un refuerzo normativo a las prácticas de participación ciudadana a nivel local, naciendo así el Presupuesto Participativo (PP). La literatura revisada ha abordado una serie de características (voluntad política, formalidad del proceso, participación ciudadana, entre otros) que pueden hacer de este arreglo participativo un modelo exitoso para el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de decisión local. Algo que resulta curioso es que la gran mayoría de investigaciones no ha tenido en cuenta las capacidades técnicas ni administrativas de la burocracia para el éxito del PP, lo cual puede ser fácilmente explicado por el hecho de que tales investigaciones se enfocan en el éxito del proceso sobre la cultura participativa de la ciudadanía y en cómo esta finalmente se involucra en los subprocesos de codecisión. Sin embargo, resulta innegable que el fin primero del presupuesto participativo, desde sus inicios, fue el tener una incidencia positiva en la calidad de vida de las personas mediante la canalización de sus necesidades. En relación con esto, y producto del crecimiento rápido de las urbes en Latinoamérica durante los últimos años del siglo XX, el gobierno de las ciudades y la provisión de servicios urbanos fueron elementos clave que se veían desbordados frente a la gran cantidad de demandas tanto de la población citadina como de los nuevos inmigrantes. Así, con el proceso de descentralización, el proceso institucionalizado del Presupuesto Participativo se configuró en una herramienta necesaria para abordar estas necesidades y eliminar las desigualdades reproducidas en el espacio urbano.

La propuesta de esta investigación, entonces, tiene como tema central las herramientas de política para la participación ciudadana y sus efectos en el ámbito urbano. En específico, nos propondremos investigar en qué medida el Presupuesto Participativo incide en las políticas urbanas y, más puntualmente, en la provisión de servicios urbanos. Nos enfocaremos en el distrito de Villa el Salvador, un distrito con

alta tradición de uso de este mecanismo. Nuestro objeto empírico será el proceso de Presupuesto Participativo de tal distrito durante el 2019. y los cinco proyectos que se priorizaron. La elección del año se debió al hecho de que durante la pandemia los procesos de presupuesto participativo fueron cancelados.

Para lograr nuestro propósito es necesario recabar información al respecto y considero que, en una primera instancia, se tendría que llevar a cabo una revisión documentaria sobre los procesos de Presupuesto Participativo que están disponibles en la página del MEF, de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Municipalidad Distrital de Villa el Salvador. Estos documentos brindan información sobre el marco legal de la herramienta en cuestión, las convocatorias de cada año, así como los proyectos seleccionados y el área en donde serían aplicados, lista de involucrados, entre otros. Esto nos permitiría hacer una base de datos en la cual se podría identificar tendencias – como mínimo – en la selección de proyectos y analizar diferentes aspectos en la selección de los proyectos: distrito en el que se incidirá, costo del proyecto, tipo de proyecto (saneamiento, infraestructura, áreas públicas, etc.), entre otros factores.

Por otro lado, considero que un análisis cuantitativo complementario sobre la data disponible en Lima Cómo Vamos (LCV) también sería indispensable. Esta data proviene de la encuesta de percepciones ciudadanas que hace LCV cada año e incluye información que podría ser de nuestro interés para contrastar o complementar la revisión documentaria, tal y como la existencia de áreas públicas y/o áreas verdes cerca del domicilio de los encuestados, la predisposición de los encuestados para participar en proyectos que involucren a su barrio o comunidad para mejorar su entorno, si los encuestados han participado en proyectos en el marco del Presupuesto por Resultados de su distrito, etc.

Así, estas diferentes variables – que se complementan con otras como género, sector socioeconómico, distrito, etc. – nos permitiría hacer análisis estadísticos tales como métricas de correlación o similares que nos ayude a entender un poco de cómo las personas de Lima Metropolitana están vinculadas a la construcción del espacio público y cómo el Presupuesto por Resultados podría ser una alternativa importante para su inclusión y un freno necesario para la desigualdad perpetuada en los espacios públicos en la ciudad.

Bibliografía

Rodriguez-Acosta, C. A., y Rosenbaum, A. (2005). Local government and the governance of metropolitan areas in Latin America. *Public Administration and Development*, 25(4), 295-306. DOI: 10.1002/pad.387

Patsias, C., Latendresse, A., y Bherer, L. (2013). Participatory democracy, decentralisation and local governance: The Montreal participatory budget in the light of 'empowered participatory governance'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 2214-2230. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2012.01171.x

Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46. DOI: 10.1630/095624704323026133

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28. DOI: 10.4067/S0718-090X2006000200001

Fung, A., y Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41. DOI: 10.1177/0032329201029001002

Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, 27(1), 257-284. DOI: 10.1177/0956247815572297

Szczepańska, A., Zagroba, M., y Pietrzyk, K. (2022). Participatory Budgeting as a Method for Improving Public Spaces in Major Polish Cities. *Social Indicators Research*, 162, 231-252. DOI: 10.1007/s11205-021-02831-3

Kamrowska-Zaluska, D. (2016). Participatory Budgeting in Poland – Missing Link in Urban Regeneration Process. *Procedia Engineering*, 161, 1996-2000. DOI: 10.1016/j.proeng.2016.08.792.

Meyer, J. W., y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

Wright, W. (2008). Decentralization Peruvian style: Issues of will and resources. 29, 36-43.

Sotelo, G. (2017). La descentralización como factor explicativo de la ampliación y estabilización de los mecanismos de participación ciudadana: Estudio de caso del presupuesto participativo en el distrito de San Juan de Lurigancho, Perú. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 3(2), 131-139. DOI: 10.5354/0719-6296.2017.47752

Grupo de trabajo de Descentralización, IEP. (2022). Descentralización: El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI.

Albert, V. (2010) Participatory Opportunity and Collective Action: A Critical Reflection on Brazil's Recent Experiments in Democracy, *Journal of Iberian and Latin American Research*, 16(2), 133-149, DOI: 10.1080/13260219.2010.527287

Kristine, S. (2019). Latin American Urbanism after a Right to the City. *Latin American Research Review*, 54, 1072-1081. 10.25222/larr.1019.

Gyger, H. (2019). *Improvised Cities: Architecture, Urbanization, and Innovation in Peru*. University of Pittsburgh Press. DOI: 10.2307/j.ctvdjrpj7

Remy, M. I. (2005). La participación ciudadana en el Gobierno Local: de las múltiples iniciativas a un nuevo marco institucional. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, 116–147. Instituto de Estudios Peruanos.

Mattijssen, T., Buijs, A., Elands, B., y Arts, B. (2018). The 'green' and 'self' in green self-governance – a study of 264 green space initiatives by citizens. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 20(1), 96-113. DOI: 10.1080/1523908X.2017.1322945

Bensa, J. (2017). Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. *El gobierno de las grandes ciudades-Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina*, 241-265. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Universidad Autónoma de Chile

Espinoza, G., y Limay, J (2018) ¿Los de arriba y los de abajo? Análisis comparativo de las políticas urbanas en los distritos de El Agustino y San Isidro en Lima, Perú. *Polítai: Revista de Ciencia Política*, 16, 13-39. DOI: 201801.01001

Antunez, I. y Galilea S., (2003) *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. CEPAL.

Fernández, R. (2000) *Gestión ambiental de ciudades: teoría crítica y aportes metodológicos*, PNUMA. Red de Formación Ambiental.

Ocampo, J.A., Bajraj, R., Martin, J. (2001) *Una década de luces y sombras. América Latina y El Caribe en los años '90*. CEPAL - Alfaomega.

Rodríguez, P. (1989), Factores dinámicos de crecimiento y acceso social a servicios esenciales. *Seminario Interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales*.

Ordoñez, H., Trelles, D. (2019) Control social en la participación ciudadana: Una visión desde los servicios públicos locales. *Revista de Ciencias Sociales*.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64.