

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**“IDENTIFICACIÓN DE FACTORES QUE DIFICULTAN EL EFICAZ  
FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL DE  
LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA, DEPARTAMENTO  
DE ANCASH, DURANTE EL PERIODO 2011-2014 PARA PROPONER  
MEDIDAS QUE FAVOREZCAN SU IMPLEMENTACIÓN”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social con mención en  
Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo**

Gamboa Carranza, Nilton Fabricio

**Y**

**el grado de Magíster en Gerencia Social**

Moreno Hermoza, Gustavo Hernán

**ASESORA**

Mg. Villacorta Olazabal, Mirlena Hilda

**JURADOS**

Mg. Zegarra Quitanilla, Rita

Beatriz Mg. Zúñiga Loayza,

César Hernán

**LIMA – PERÚ 2016**

## ÍNDICE

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	03
<b>Agradecimiento</b> .....	05
<b>Dedicatoria</b> .....	06
<b>Introducción</b> .....	07
<b>Capítulo I: El problema de investigación</b> .....	10
1.1 Identificación del problema.....	10
1.2 Formulación del problema.....	10
1.3 Justificación.....	11
1.4 Objetivos.....	12
<b>Capítulo II: Marco teórico</b> .....	14
2.1 Marco contextual.....	14
2.1.1 Contexto de las Políticas de participación ciudadana.....	14
2.1.2 Situación del CCL en el contexto local.....	15
2.1.3 Debilidades y amenazas en el funcionamiento del CCL.....	16
2.1.4 El factor corrupción: El informe Áncash.....	18
2.1.5 Los efectos de la corrupción.....	20
2.1.6 Urgencia de la participación ciudadana.....	21
2.2 Aspectos teóricos conceptuales.....	23
2.2.1 Participación ciudadana.....	23
2.2.2 Sociedad civil.....	25
2.2.3 Desarrollo local.....	26
2.2.4 Desarrollo de capacidades.....	28
2.2.5 Capital social.....	30
2.2.6 Mecanismos de participación ciudadana.....	31
2.2.7 El CCL en la Ley Orgánica de Municipalidades.....	32
2.2.8 Políticas Públicas y desarrollo.....	35
<b>Capítulo III: Metodología</b> .....	39
3.1 Forma y método de investigación.....	39
3.2 Universo y muestra.....	39
3.3 Unidades de análisis.....	41
3.4 Técnicas e instrumentos de investigación.....	41
3.4.1 Entrevistas semiestructurada.....	41
3.4.2 Observación.....	42
3.4.3 Análisis Documental.....	42
3.5 Variables e indicadores.....	42
3.6 Técnica de Análisis de Resultados: la triangulación.....	43
3.7 Análisis de la información.....	44
3.8 Fases de la investigación.....	44
3.8.1 Primera fase: Planeación.....	44
3.8.2 Segunda fase: Ejecución.....	45
3.8.3 Tercera fase: Comunicación de Resultados.....	45
3.9 Limitaciones en el trabajo de campo.....	45
<b>Capítulo IV: Resultados, análisis e interpretación</b> .....	47
4.1 Factores que impiden la implementación del CCL en la MPS.....	47

4.1.1	Manejo no inclusivo de la gestión local por parte de la autoridad provincial.....	48
4.1.2	Insuficientes capacidades para la participación de los representantes de la sociedad civil.....	56
4.1.3	Insuficientes capacidades para la gestión y la participación en los funcionarios de la MPS.....	62
4.1.4	Insuficiente promoción de la participación ciudadana.....	68
4.1.5	Limitaciones en la Ley Orgánica de Municipalidades y los procedimientos para implementar el CCL.....	72
4.1.6	Debilidad institucional y falta de valores democráticos.....	75
4.1.7	Falta de un enfoque de desarrollo.....	78
4.2	Dificultades existentes para promover la participación de la sociedad civil en el CCL.....	79
4.2.1	Falta de asignación de recursos para promover y convocar la participación en el CCL.....	79
4.2.2	No se cuenta con personal idóneo que se encargue de promover la participación ciudadana.....	79
4.2.3	Falta de interés de las autoridades por promover la participación.....	79
4.2.4	Ausencia de una Política clara de participación ciudadana.....	81
4.2.5	Desconfianza de los ciudadanos .....	81
4.3	Respuesta del CCL como mecanismo de participación a las expectativas ciudadanas.....	84
4.3.1	El CCL limita la participación ciudadana por su carácter consultivo no vinculante .....	84
4.3.2	No es implementada a pesar que lo dispone la ley.....	85
4.3.3	El número de representantes de la sociedad civil es limitado....	86
4.3.4	No está claro cómo interviene el CCL en el proceso del presupuesto participativo.....	86
4.3.5	Requiere la participación de la sociedad civil capacitada.....	87
4.4	Capacidad de la sociedad civil en cuanto a su participación en el CCL para la planificación del desarrollo y la toma de decisiones sobre el presupuesto en la MPS.....	90
4.4.1.	Sociedad civil conoce de la problemática de la población.....	91
4.4.2.	Sociedad civil carece de información sobre el Plan de Desarrollo Concertado.....	93
4.4.3.	Sociedad civil no conoce sobre el manejo presupuestal.....	95
4.4.4.	Sociedad civil carece de enfoque y visión de desarrollo amplio	97
4.4.5.	Sociedad civil no está debidamente representada.....	98
4.5	Valoración de las autoridades y funcionarios respecto del CCL y la participación de los ciudadanos.....	102
4.5.1	Priorizaron la inversión en infraestructura física.....	102
4.5.2	No promovieron una auténtica participación ciudadana.....	104
4.5.3	No dieron directivas claras sobre participación ciudadana.....	105
4.5.4	Sesgaron las convocatorias a personas y organizaciones Afines.....	107
	<b>Conclusiones.....</b>	<b>109</b>
	<b>Recomendaciones.....</b>	<b>113</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>114</b>
	<b>Anexos.....</b>	<b>118</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

En el Perú son importantes la normativa y las iniciativas de promoción de la participación ciudadana; sin embargo, esta no llega a manifestarse de manera efectiva en muchos espacios locales y/o regionales, lo cual impide el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo local. Esta es la realidad de muchas zonas del país, entre ellas la de la Municipalidad Provincial del Santa (MPS) en la Región Ancash, cuya experiencia estudiaremos en el siguiente trabajo.

Esta investigación explora los factores que impidieron la implementación del Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Municipalidad Provincial del Santa (MPS) como espacio de participación, debate y concertación entre sociedad civil y autoridades locales para la planificación del desarrollo y óptimo uso de los recursos públicos. Se plantearon los siguientes objetivos: 1) conocer las dificultades que enfrenta la MPS para promover la participación de la sociedad civil en el CCL; 2) explorar si el CCL de la MPS responde o no a las necesidades y expectativas de los ciudadanos; 3) analizar la idoneidad de la intervención del CCL en la planificación del desarrollo y la toma de decisiones sobre el presupuesto en la MPS; y 4) determinar el valor que el alcalde y sus funcionarios atribuyen al CCL de la MPS como mecanismo de participación de la sociedad civil.

Para responder esta pregunta, se diseñó un estudio de caso con una estrategia metodológica cualitativa, obteniéndose una muestra significativa en base a un muestreo no probabilístico por juicio o conveniencia y por cuotas. La muestra estuvo conformada por funcionarios de la MPS vinculados con el funcionamiento del CCL, alcaldes y regidores distritales que participan en el CCL, representantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en el CCL, y documentos que contengan información sobre la naturaleza y funcionamiento del CCL de la MPS. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios y representantes de sociedad civil, un grupo focal con representantes de la sociedad civil, y revisión de información documentaria.

Se identificaron los siguientes como factores que impidieron la implementación del CCL en la MPS: 1) manejo no inclusivo de la gestión local por parte de la autoridad provincial; 2) insuficientes capacidades para la participación de los representantes de la sociedad civil; 3) insuficientes capacidades para la gestión y la participación en los funcionarios de la MPS; 4) insuficiente promoción de la participación ciudadana; 5) limitaciones en la Ley Orgánica de Municipalidades y los procedimientos para implementar el CCL; 6) debilidad institucional y falta de valores democráticos; y 7) falta de un enfoque de desarrollo.

Se concluyó que la principal dificultad desde la Municipalidad Provincial del Santa para promover la participación de la sociedad civil en el CCL, fue el escaso interés de las autoridades por fomentar esta participación. Por otro lado, el CCL no respondió a las expectativas de la ciudadanía, que se vieron limitadas por el carácter consultivo que le otorga la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) a esta instancia. Asimismo la sociedad civil no cuenta con capacidades necesarias para participar de manera eficaz en el CCL, y existe bajo nivel de valoración de las autoridades y funcionarios respecto del CCL y la participación de los ciudadanos. Por ello se recomienda entre otras cosas que: se modifique la LOM para que especifique procedimientos de convocatoria, y/o establezca sanciones a las autoridades que no cumplan con implementar el CCL: se fortalezcan capacidades tanto de funcionarios como de representantes de organizaciones de sociedad civil, y de ciudadanos en general, sobre participación ciudadana y gestión local en general; se asigne una partida presupuestal desde la

MPS que incluya gastos logísticos de los funcionarios y de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil por su participación en el CCL y el Presupuesto Participativo; se difundan estos espacios de participación ciudadana; y se promueva la creación de un ente rector que impulse y regule el cumplimiento de las normas de participación ciudadana; entre otras recomendaciones.



## AGRADECIMIENTO

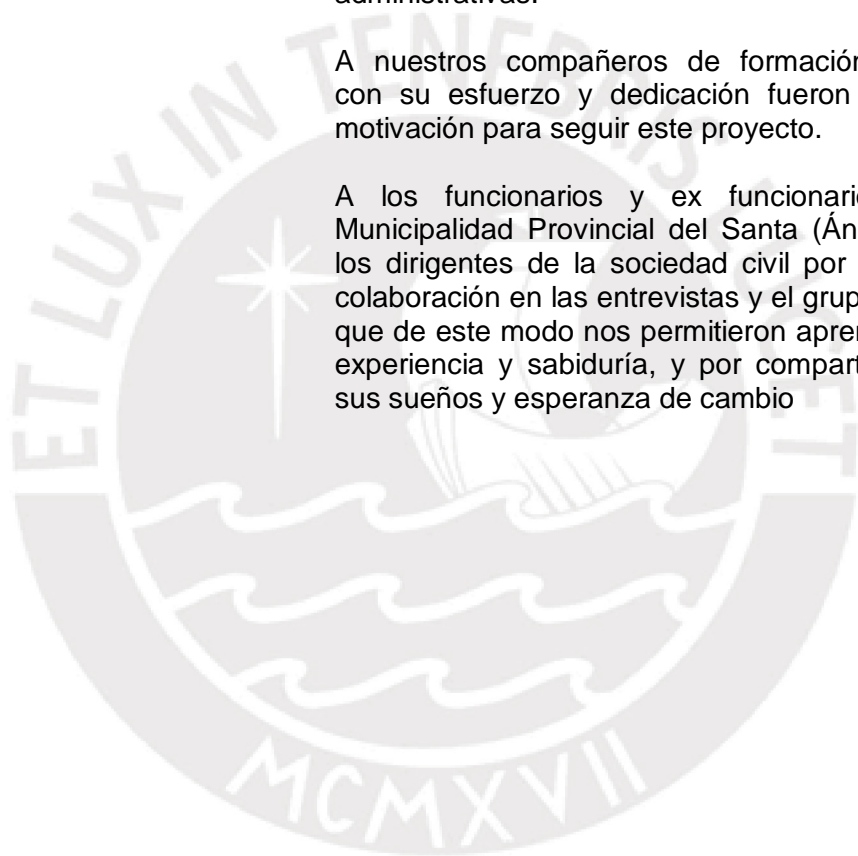
A la Pontificia Universidad Católica del Perú y a nuestros docentes por su aporte en nuestra formación a lo largo de la maestría.

A la profesora Mirlena Villacorta por sus conocimientos y apoyo en estos tres cursos que marcaron la ruta –a veces sinuosa- de esta tesis.

A Elsa Zambrano por su constante ánimo, disposición y apoyo en las necesarias gestiones administrativas.

A nuestros compañeros de formación, quienes con su esfuerzo y dedicación fueron modelo y motivación para seguir este proyecto.

A los funcionarios y ex funcionarios de la Municipalidad Provincial del Santa (Áncash), y a los dirigentes de la sociedad civil por su valiosa colaboración en las entrevistas y el grupo focal, ya que de este modo nos permitieron aprender de su experiencia y sabiduría, y por compartir también sus sueños y esperanza de cambio



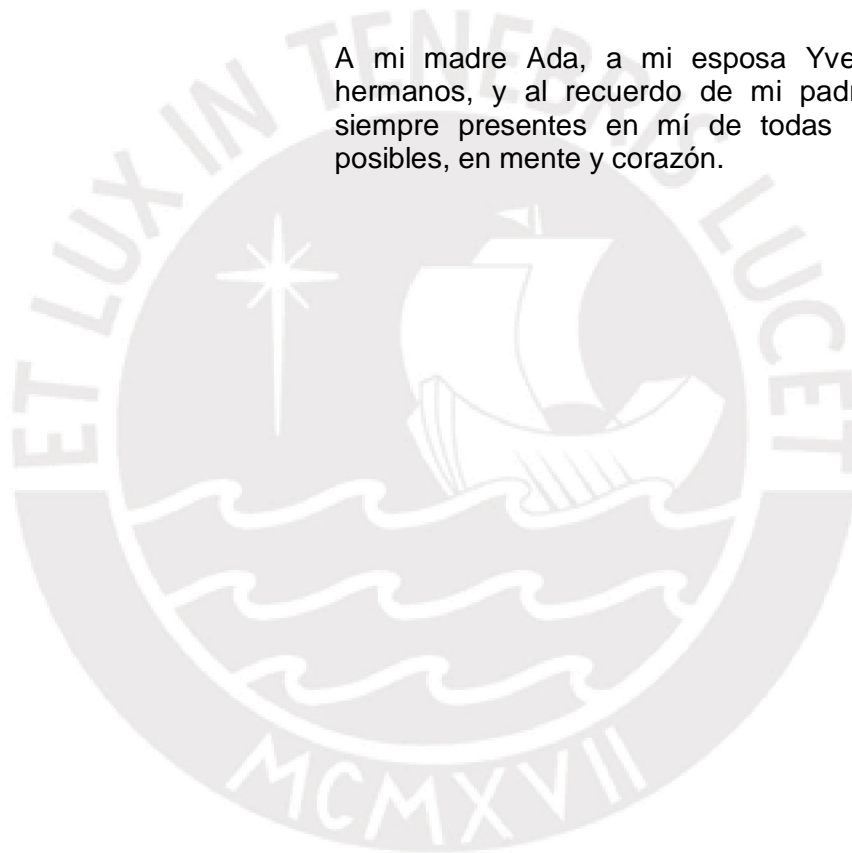


## DEDICATORIA

A los ciudadanos de la provincia que esperan el desarrollo a partir del reconocimiento, la inclusión y la apertura permanente al diálogo entre las autoridades locales y la sociedad civil.

A mi madre Teresa, a mi esposa Senny, y a mis hijos Pablo Salvador y Fabrizio Adrián por ser mi motivación constante y hacer que todos los esfuerzos valgan la pena.

A mi madre Ada, a mi esposa Yvette, a mis hermanos, y al recuerdo de mi padre Hernán, siempre presentes en mí de todas las formas posibles, en mente y corazón.



## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un aspecto fundamental para que las sociedades modernas transiten de la democracia representativa a la democracia participativa, en la que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos, expresando su opinión y voluntad en los temas más cotidianos hasta en los más trascendentes, desde plantear iniciativas hasta decidir sobre el presupuesto que el Estado asigna para inversiones a los gobiernos regionales y locales.

La Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades consagran el derecho a la participación ciudadana que se hace efectivo a través de mecanismos como el Consejo de Coordinación Local (CCL), espacio que integra a la sociedad civil en la gestión del gobierno local, y cuya instalación, reglamentación y convocatoria ha sido encargada a los alcaldes. No obstante, los CCL no han sido aprovechados, y por el contrario, fueron obviados por las autoridades y por la ciudadanía.

Esto ocurrió en la Municipalidad Provincial del Santa (MPS), en la Región Ancash, durante la gestión 2011-2014, periodo en que el alcalde Luis Arroyo Rojas y sus funcionarios no convocaron al CCL, a pesar que la ley obliga su reunión al menos dos veces al año. Un hecho importante que grafica además la estrecha relación que existe entre la ausencia de participación y vigilancia ciudadana, y el avance de la corrupción en los gobiernos municipales, como lo muestra el presente Estudio de caso.

En este sentido, la presente investigación es pertinente en el marco de la Gerencia Social porque busca identificar qué factores impidieron la implementación del Consejo de Coordinación Local (CCL) en la Municipalidad Provincial del Santa para, a partir de allí, plantear los correctivos necesarios a la Política pública de participación ciudadana, tanto a nivel nacional como a nivel del gobierno local. La importancia del CCL radica en posicionar al ciudadano –a través de sus representantes- en un nivel de corresponsabilidad del desarrollo de la ciudad, junto a sus autoridades.

También es importante destacar que la investigación se realiza en la Municipalidad Provincial del Santa (en Chimbote), la más importante de Ancash en administración de servicios y manejo presupuestal, considerando el número de habitantes de la región<sup>1</sup>. Pero además, uno de los gobiernos locales más afectados por la corrupción en los últimos años, según lo señala la Comisión del Congreso de la República encargada de investigar las presuntas irregularidades y actos de corrupción en la Región Ancash, durante el periodo 2007-2014. Es claro que en un gobierno local donde la participación ciudadana tiene un bajo nivel, es más probable que las autoridades incurran en actos de corrupción debido al uso discrecional de los recursos públicos.

El propósito de esta tesis en Gerencia Social es entonces identificar qué factores o problemas impiden que se implemente el Consejo de Coordinación Local (CCL) como mecanismo de auténtica participación ciudadana en la Municipalidad Provincial del Santa. Y además, determinar la responsabilidad de los actores involucrados en este problema, para que a partir de sus propuestas puedan hacerse las recomendaciones más pertinentes y se busque revertir sus efectos negativos.

En este sentido, esta investigación partió del hecho de que la no implementación del CCL estaba relacionada, por un lado, a la escasa valoración por parte del alcalde y

---

<sup>1</sup> El Censo Nacional XI de Población y Vivienda de 2007



sus funcionarios, aunque habría que determinar por qué razones ocurría esto. Se examinó además a la sociedad civil y su responsabilidad o los inconvenientes para no ejercer una eficaz participación en este espacio. Otro factor que se consideró fue la pertinencia del CCL como mecanismo, su funcionalidad y la normativa que lo sustenta, y si en conjunto otorga el marco institucional suficiente para garantizar la participación ciudadana. Y finalmente, una cuarta hipótesis plantea si la Municipalidad Provincial del Santa contaba con la suficiente capacidad en cuanto a recursos logísticos y humanos para promover la activa participación de la ciudadanía. Desde estos cuatro frentes, la investigación ha buscado respuestas válidas que se traduzcan en recomendaciones que mejoren la calidad de esta Política pública.

A partir del planteamiento del problema y su naturaleza se decidió realizar un Estudio de caso en la Municipalidad Provincial del Santa, considerando que se trata de un problema específico, con sus propias características y particularidades, en donde las percepciones y puntos de vista de los diferentes actores tiene una importancia central. La estrategia metodológica utilizada en esta investigación es cualitativa, ya que el tipo de información que necesitábamos obtener son básicamente razones, opiniones, percepciones y dificultades de los actores de los diferentes grupos de interés en la implementación de la Política. Se trata pues de información de naturaleza subjetiva. En este sentido, no es interés de este estudio extraer conclusiones generales, aplicables a otros casos; o extrapolar los hallazgos a otras experiencias.

Para recoger la información de campo se delimitó una muestra significativa, acorde con la estrategia metodológica cualitativa, ya que el propósito es explorar el fenómeno en estudio, rescatando el aspecto subjetivo de los actores implicados (percepciones, puntos de vista, etc.). Para ello, más que muestras representativas (cuantitativas) se requerían personas que tengan ciertas características específicas.

La población elegida estuvo conformada por funcionarios de la MPS vinculados con el funcionamiento del CCL; alcaldes y regidores provinciales que participaron en el CCL; representantes de organizaciones civiles que participaron o podrían participar en el CCL; así como documentos oficiales de la MPS que contengan información sobre la naturaleza y funcionamiento del CCL. Para la selección de las personas específicas se utilizaron dos métodos de muestreo no probabilístico: a). Por juicio o conveniencia, ya que se tomaron en consideración el objetivo y las preguntas de la investigación como criterios para ir incluyendo elementos a la muestra; y b). Por cuotas, para incluir a los diferentes grupos que conforman las unidades de análisis.

Posteriormente se seleccionó la muestra de funcionarios relacionados directamente con el problema tratado, entre ellos: el Gerente Municipal, el Gerente de Planificación y Presupuesto, el coordinador del Presupuesto Participativo, y la Jefa de la Unidad de Participación vecinal. Lo mismo se hizo con los representantes de la sociedad civil que participaron en estos espacios durante el periodo estudiado. Luego se procedió a componer la muestra que, en el caso de los funcionarios de la MPS, quedó de la siguiente manera: Gerente Municipal (2), Gerente de Planificación y Presupuesto (1), Jefa de la Unidad de Participación vecinal (1), regidores provinciales (5), funcionarios de municipalidades distritales (2 alcaldes) y representantes de la sociedad civil (12 dirigentes). El total de la muestra fue de 23 personas.

Para el trabajo de campo, se planificó la aplicación de tres instrumentos de recolección de información. En primer lugar las entrevistas semiestructuradas, para lo cual se diseñó una guía de preguntas aplicadas a funcionarios vinculados con la convocatoria al Consejo de Coordinación Local (CCL) y a representantes de la sociedad civil por su idoneidad para obtener información. En segundo lugar, se desarrolló un grupo focal,

para lo cual se diseñó una guía de temas que se aplicó a siete representantes de la sociedad civil que intervinieron como agentes participantes. Y en tercer lugar, para el análisis documental se diseñó una guía de revisión documental, con la finalidad de registrar y ordenar la información a recabarse de la lectura de actas de reuniones, directivas formales, estatutos, y otros documentos formales elaborados por el CCL de la MPS o vinculados a él. Sin embargo, este instrumento no pudo ser aplicado debido que -ante la solicitud de información-, la municipalidad respondió formalmente que no cuenta con información alguna referida al CCL durante el periodo 2011-2014<sup>2</sup>. Esto significa que este mecanismo nunca fue implementado.

Respecto a la presentación de los resultados, la interpretación y el análisis, estos han sido organizados de manera que guarden correspondencia con los objetivos de la investigación. Para el desarrollo de los hallazgos se ha triangulado la información proveniente de diferentes fuentes de información (funcionarios y sociedad civil), con el uso de los diversos instrumentos (entrevistas y grupo focal), y con los contenidos del marco teórico y contextual, a la luz de las preguntas de investigación.

A la luz del análisis, la investigación concluye en que tanto las autoridades a cargo de la convocatoria del CCL como los demás integrantes, entre ellos los representantes de la sociedad civil, han aportado factores que han dificultado la implementación de este mecanismo de participación ciudadana. En el caso del alcalde y sus funcionarios no tuvieron un enfoque inclusivo, favorable a la participación y, peor aún, no tuvieron voluntad Política para implementar el CCL. Mientras que la falta de capacidades de los ciudadanos en aspectos vinculados a la gestión pública también se convirtió en un factor determinante para una intervención deficiente y limitada.

También se extrae como conclusión que existió desde la Municipalidad Provincial del Santa una serie de dificultades para promover la participación de la sociedad civil en el CCL; figuran entre ellas las carencias presupuestales, la falta de recursos logísticos y, lo más importante, la carencia del personal idóneo para promover la participación ciudadana con un claro enfoque de desarrollo de capacidades. Esta situación hizo que el CCL no respondiera a las expectativas ciudadanas.

En este caso en particular es sintomático que cuando la participación ciudadana se vio retraída o se redujo a su mínima expresión, aumentaron los casos de corrupción debido a la ausencia de vigilancia y a la discrecionalidad con que el alcalde y sus funcionarios tomaron decisiones sobre el presupuesto.

Finalmente, indicamos que en su redacción y ordenamiento de contenidos, la presente tesis consta de cuatro Capítulos referidos a: I. problema de investigación; II. Marco teórico; III. Metodología, y IV. Resultados, análisis e interpretación. Este último capítulo incluye los hallazgos extraídos de la triangulación de resultados orientados hacia los objetivos planteados en el inicio de esta investigación en Gerencia Social.

---

<sup>2</sup> Carta de la Municipalidad Provincial del Santa N° 567-2015-MPS.SG en respuesta a la solicitud de fecha 30-10-2015 (Exp. Adm. N° 033133-2015-MPS) señala que “no existen archivos físicos ni virtuales” referidos al CCL durante el periodo 2011-2014. VER ANEXO Págs. 140 – 142.

## **CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1 Identificación del problema**

La participación ciudadana es un aspecto fundamental para que las sociedades modernas transiten de la llamada democracia representativa a la democracia participativa, en la que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos, expresar su opinión y voluntad en los temas más cotidianos hasta en los más trascendentes, desde plantear iniciativas hasta decidir sobre el presupuesto que el Estado asigna para inversiones a los gobiernos regionales y locales provinciales y distritales.

Con este espíritu que busca empoderar al ciudadano, la actual Constitución Política del Perú consagra este derecho que, en 1994, tomó cuerpo normativo con la promulgación de la Ley 23600, o Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Aunque no fue sino hasta después de la transición democrática de 2000 que se dieron una serie de normas que ampliaron las facultades y espacios para la participación de la ciudadanía en los gobiernos regionales y locales, cuyas leyes orgánicas señalan de manera expresa la obligatoriedad de fomentar la intervención de los ciudadanos.

Uno de estos espacios de intervención en la toma de decisiones son los Consejos de Coordinación Local -conocidos también por su sigla CCL-, cuya instalación, reglamentación y convocatoria les han sido encargados a los alcaldes, en el caso de las municipalidades, y a los presidentes regionales en el caso de los gobiernos regionales; no obstante, estos espacios no han sido aprovechados como se esperaba, y por el contrario, en muchos casos se han retraído al punto que simplemente no son convocados.

Este parece ser el caso de la Municipalidad Provincial del Santa (MPS), cuya capital Chimbote es el distrito con mayor población de la Región Ancash<sup>3</sup>; sin embargo, a pesar de su importancia, el CCL tampoco funciona en la MPS, a pesar de ser una de las más importantes de la región por el tamaño poblacional de su jurisdicción y por su gran manejo de recursos a nivel regional. Solo los primeros años del 2003 y 2004 se reunieron los integrantes del CCL, entre ellos el alcalde provincial, los trece regidores provinciales, los ocho alcaldes de los distritos de la provincia, y ocho representantes de organizaciones de la sociedad civil. Después de esa experiencia, el CCL de la MPS no volvió a ser convocado por las autoridades de turno, pero tampoco reclamado por la sociedad civil. Hay al parecer una gran falta de promoción de este espacio entre los ciudadanos; por otro lado, el CCL no es convocado por los alcaldes de turno, o no es valorado como espacio de intercambio de ideas y consensos sobre la mejor manera de propiciar el desarrollo en la provincia.

### **1.2 Formulación del problema**

Para abordar este problema desde la Gerencia Social planteamos la siguiente pregunta general de investigación:

---

<sup>3</sup> El Censo Nacional XI de Población y Vivienda de 2007

¿Por qué no se implementa el Consejo de Coordinación Local (CCL) como espacio de participación, debate y concertación entre la sociedad civil y las autoridades locales para una mejor planificación del desarrollo y óptimo uso de los recursos públicos en la Municipalidad Provincial del Santa (MPS)?

Esta interrogante nos lleva a plantearnos las siguientes preguntas específicas:

- ¿Qué dificultades enfrentó la Municipalidad Provincial del Santa (MPS) para promover la participación de la sociedad civil en el CCL?
- ¿En qué medida el CCL, como mecanismo de participación, responde a las necesidades y expectativas de los ciudadanos?
- ¿En qué medida la sociedad civil cuenta con la capacidad idónea para participar eficazmente en el proceso de planificación del desarrollo y la toma de decisiones relacionadas al presupuesto en la MPS?
- ¿Cómo valoran el alcalde y sus funcionarios la participación ciudadana y el CCL?

### 1.3 Justificación

La presente investigación se encuentra dentro del campo de la Gerencia Social, y su implementación es relevante en tanto aportará elementos para: fortalecer la institucionalidad de la participación ciudadana como factor clave para el desarrollo social; identificar limitaciones y plantear mejoras a las normas que son la base de las Políticas Públicas de participación ciudadana; y promover pautas para una gestión eficiente y constructiva de las Políticas de participación ciudadana.

En tanto aporte al desarrollo social, el presente estudio brindará información y reflexiones en torno al real impacto del fortalecimiento de una instancia de participación como el CCL sobre las necesidades ciudadanas, y su influencia en el desarrollo local provincial. Participación y desarrollo son conceptos y enfoques que se complementan y se influyen mutuamente; promover participación implica involucrar al ciudadano en las decisiones sobre asuntos de interés colectivo de tal forma que sus necesidades y expectativas se vean satisfechas a través de la gestión pública; y logrando estas metas basadas en necesidades colectivas se promueve desarrollo o se generan bases para un desarrollo local sustentable. Un dato importante es el identificado en un estudio comparativo sobre participación realizado por IMASEN en 2004<sup>4</sup> en siete países latinoamericanos, que señala que la participación de la ciudadanía está motivada, no solo por valores democráticos, sino por los intereses de los diferentes grupos o sectores sociales –el 33% de la población identifica como motivación para la participación el beneficio propio o la conveniencia-.

*“Por tanto los procesos participativos van a funcionar cuando esos procesos respondan no solo a principios, convicciones, sino generen resultados. No solo hay que valorar por tanto el proceso de la participación sino los resultados de la participación, tanto en términos de calidad de vida como de empoderamiento” (Arroyo e Irigoyen 2005: 62 y 63)*

Es decir, la eficacia de los procesos participativos –como el CCL- está vinculada a la generación de resultados concretos relacionados a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y, por tanto, a promover desarrollo.

<sup>4</sup> ARROYO, Juan y Marina IRIGOYÉN (2005). Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización: Una lectura a partir de doce experiencias. Lima: CARE Perú – DFID.



Por otro lado, esta investigación brindará aportes para la mejora de las Políticas Públicas en torno a la participación ciudadana, contribuyendo con ello al desarrollo social. Esto implicará reflexionar sobre la normativa actual que da sustento a mecanismos como el CCL (especialmente la Ley Orgánica de Municipalidades – LOM), su grado de eficacia para promover participación efectiva de los ciudadanos, y el grado de pertinencia y eficacia de los procedimientos para implementar estos mecanismos. En tanto observamos hoy en día dificultades para la implementación efectiva de los mecanismos de participación ciudadana, exploraremos y reflexionaremos sobre los posibles ajustes que la Política de participación requiere para mejorar la contribución de los ciudadanos en los asuntos públicos y fortalecer la institucionalidad de este sistema.

Asimismo, a través de este estudio se promoverá una reflexión acerca de la necesidad de mejorar las estrategias de gestión de la Política de participación ciudadana que permita establecer bases sólidas para el desarrollo local. Es decir, se discutirán y plantearán ideas y acciones para la mejora de la difusión de estos mecanismos, la convocatoria de los ciudadanos, la capacitación de los mismos para participar de manera efectiva y eficiente, y el diseño de herramientas de gestión del sistema de participación. Y para esta reflexión, será un insumo clave la información que se recoja acerca de la manera como se está implementando la Política de participación ciudadana en la municipalidad provincial del Santa, lo que permitirá comprender mejor el proceso así como los potenciales problemas o “cuellos de botella” emergentes. Esta mejor comprensión del proceso puede ser una herramienta para la autoridad provincial y sus funcionarios que les permita mejorar la eficacia de este espacio, y con ello legitimar su autoridad ante la población para ganarse su confianza; y con ello comprometer a la población con el desarrollo local.

El liderazgo de la autoridad sería fortalecido y obtendría reconocimiento de la ciudadanía por su vocación democrática, lo que retroalimentaría positivamente el funcionamiento de este mecanismo institucionalizado de participación. Y sobre todo, las organizaciones sociales de base sentirán que su voz está siendo tomada en cuenta por sus autoridades. En tanto que por el lado de los ciudadanos, les permitirá estar cerca de las autoridades para solucionar los problemas prioritarios en función de sus necesidades, y también los hará corresponsables del rumbo de la ciudad y su desarrollo, ya que tendrán la posibilidad de tomar decisiones –aunque los acuerdos no sean vinculantes- y fiscalizar el buen uso de recursos públicos.

Esperamos contribuir con todo esto a sentar las bases para fortalecer la institucionalidad de la participación ciudadana a nivel local, lo que permitirá promover el desarrollo local provincial.

#### **1.4 Objetivos**

El objetivo general de esta investigación es:

Identificar qué factores impidieron la implementación del Consejo de Coordinación Local en la Municipalidad Provincial del Santa durante el periodo 2011-2014, analizando la intervención de los diversos actores involucrados, para proponer medidas que favorezcan su funcionamiento.

Entre sus objetivos específicos tenemos los siguientes:

1. Conocer las dificultades que enfrenta la municipalidad para promover la participación de la sociedad civil en el CCL de la MPS.
2. Explorar desde los actores involucrados si el CCL de la MPS, como mecanismo de participación responde o no a las necesidades y expectativas de los ciudadanos
3. Analizar la idoneidad de la intervención del CCL en el proceso de planificación del desarrollo y en la toma de decisiones relacionadas al presupuesto en la MPS.
4. Determinar el valor que el alcalde y sus funcionarios atribuyen al CCL de la MPS como mecanismo de participación de la sociedad civil.





## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

### 2.1 Marco contextual

#### 2.1.1 Contexto de las Políticas de participación ciudadana

En el año 2000 los países miembros de las Naciones Unidas, entre ellos el Perú, se comprometieron a impulsar los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, que a partir de este año toman un nuevo impulso como Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trata de grandes propósitos trazados a futuro para buscar resolver los graves problemas de la humanidad. Entre ellos figuran la erradicación de la pobreza y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros<sup>5</sup>, para lo cual ya no basta solo la intervención del Estado, sino que también se necesita de la ciudadanía, cuya participación se convierte en eje transversal para alcanzar los objetivos.

En el Perú estas Políticas mundiales tuvieron su correlato en el Acuerdo Nacional<sup>6</sup>, el más importante foro de concertación Política donde el Gobierno Central y los diversos partidos políticos y sectores sociales acordaron implementar treinta y un Políticas de Estado<sup>7</sup> para marcar el derrotero del desarrollo del país. Entre sus cuatro grandes objetivos se estableció la necesidad de fortalecer la Democracia y el Estado de Derecho como soporte institucional para impulsar las mejoras en los sectores que darán una mejor calidad de vida a los peruanos en el mediano y largo plazo.

En este sentido, esta investigación en Gerencia Social se enmarca en las Políticas de:

- a. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- b. La democratización de la vida Política y fortalecimiento del sistema de partidos.
- c. La institucionalización del diálogo y la concertación, y
- d. La descentralización Política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

El indicador del avance de estas Políticas es el nivel y eficacia de la participación ciudadana en los espacios institucionalizados, tal como el Consejo de Coordinación Local (CCL) provincial.

En este caso, planteamos como pregunta de investigación general: *Por qué no se implementa el Consejo de Coordinación Local (CCL) como espacio de participación, debate y concertación entre la sociedad civil y las autoridades locales para una mejor planificación del desarrollo y óptimo uso de los recursos públicos en la Municipalidad Provincial del Santa, la más importante de Ancash demográficamente hablando*

<sup>5</sup> En: "Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de desarrollo del milenio y más allá del 2015". [en línea]. Organización de las Naciones Unidas. Consulta: 30 de octubre de 2015. <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>>

<sup>6</sup> El 5 de marzo de 2002, durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, se suscribió la primera reunión del Acuerdo Nacional. En: "Compromiso de diálogo para lograr un acuerdo nacional". [en línea]. Acuerdo Nacional. Consulta: 25 de octubre de 2015. <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/antecedentes/compromiso-de-dialogo-para-lograr-un-acuerdo-nacional/>>

<sup>7</sup> Acuerdo Nacional. En: "Políticas de Estado" [en línea]. Acuerdo Nacional. Consulta: 25 de octubre de 2015. <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>>

(388,036 mil habitantes según el INEI)<sup>8</sup>, y con evidentes necesidades y problemas de desigualdad social que requieren ser atendidos por los gobiernos local, regional y nacional, en consenso con la sociedad civil.

El CCL de la provincia del Santa, desde la percepción de sus ciudadanos, tiene un funcionamiento limitado debido al estancamiento en el proceso de descentralización en el país, que ha retraído la participación ciudadana a nivel local, a pesar del marco normativo que la respalda. Es pertinente revisar la Ley de Bases de la Descentralización - Ley 27783, que en este sentido establece un marco general de la actuación del Estado en su Capítulo IV, artículo 17:

*Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.*

Pero además, hacen referencia directa y definen estos espacios y mecanismos la Ley de Participación y Control Ciudadano (Ley 26300, promulgada en 1994) y la Ley Orgánica de Municipalidades de 2003, que especifica la importancia, conformación y funciones de los Consejos de Coordinación Local (CCL) como órganos de coordinación y concertación entre las autoridades municipales y la sociedad civil.

### **2.1.2 Situación del CCL en el contexto local**

A pesar de eso -como se advierte en la hipótesis de la presente investigación-, este mecanismo y espacio de participación no funciona en la Municipalidad Provincial del Santa, y no solo porque las autoridades de turno no la promueven, también porque la misma sociedad civil no reclama este espacio para debatir y concertar en torno a temas de interés vinculados al desarrollo local. No se toma en cuenta que en el marco de una democracia participativa, el CCL tiene importantes roles como coordinar la elaboración del plan de desarrollo concertado y orientar mejor el presupuesto participativo; pero además, es un espacio para proponer proyectos de inversión y de servicios públicos; y una plataforma para promover la constitución de fondos de inversión que estimulen la inversión privada, entre otros.

Respecto a la naturaleza del CCL, si bien es un órgano consultivo y de coordinación, que no ejerce funciones ni actos de gobierno, debe valorarse su relevancia para el fortalecimiento de la democracia local participativa, porque *“institucionaliza la participación ciudadana en la gestión del desarrollo regional y local en el nuevo marco de la reforma descentralista que vive el país.”*<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda. Sistema de Consulta de Datos. INEI.

<sup>9</sup> Juntos en los CCL por el desarrollo y buen gobierno: Guía de los roles de los Consejos Coordinación Local. p 11. Consejo Nacional de Descentralización (CND), 2006.

En el Consejo Nacional de Descentralización (CND) -desactivado en 2007 durante el gobierno de Alan García-, se estableció al CCL como un órgano concertador, “en donde las decisiones se toman mediante procesos de consenso. Es decir, por mutuo acuerdo entre las autoridades municipales y los representantes de la sociedad civil, sobre la base del principio de responsabilidad compartida entre autoridades, ciudadanos y sus organizaciones sociales.”<sup>10</sup> Pero se aclara que en caso de falta de acuerdos en este espacio, el Consejo Municipal está facultado a tomar acuerdos y resolver el tema.

El Consejo de Coordinación Local tiene vocación articuladora y orientación sistémica. Es decir, debe encabezar el sistema de participación ciudadana y articular a los demás mecanismos de participación desde el gobierno municipal, tales como la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. Y aunque la Ley Orgánica de Municipalidades establece que el CCL debe reunirse al menos dos veces al año, esto no es restrictivo, ya que el alcalde provincial lo puede convocar cada vez que sea necesario. Sin embargo, esto no ha venido ocurriendo en la Municipalidad Provincial del Santa en las últimas gestiones hasta la actualidad.

Esta situación impide enriquecer el proceso de planificación con una mirada ciudadana más amplia y con una perspectiva realmente provincial –ya que ahora solo se toma en cuenta los intereses de la capital, Chimbote-, que se refleja en las limitaciones del Plan de Desarrollo Concertado de la provincia del Santa al 2021, elaborado en el año 2012 y actualizado por profesionales técnicos, obviando la contribución de los ciudadanos de diferentes sectores profesionales, empresariales, sociales, políticos y culturales, que podrían enriquecerlo, pero que además pueden comprometerse a implementarlo y a contribuir con el logro de los objetivos.

Esta inactividad del CCL plantea un reto para la institucionalidad municipal, desde la que se ve a este mecanismo con recelo. En algunos casos, según Juan Arroyo y Marina Irigoyen, los CCL “son de alguna manera criticados tanto por la franja participativa, que los mantiene más atrás de lo necesario, como por la franja tradicionalista que los siente innecesarios; dato de primera importancia para resolver el dilema institucional sobre si el régimen municipal va a ser real o formal, o incluso obviarse, como muchas leyes en el Perú” (Arroyo e Irigoyen: 2005: 43-44)

Una interesante referencia la aportan los autores antes citados<sup>11</sup>, quienes tras analizar varias experiencias de participación en el país consideran que los ciudadanos a los que llaman participacionistas perciben al CCL como un mecanismo poco democrático debido a su actual composición y limitadas funciones; mientras que los “institucionalistas y tradicionalistas, los sienten poco útil como un organismo de interlocutores sociales numerosos y representativos con los cuales legitimar sus gestiones” (2005: 44). En la municipalidad en donde centramos nuestra intervención es posible que las autoridades y funcionarios estén dentro de este segundo grupo.

### **2.1.3 Debilidades y amenazas en el funcionamiento del CCL**

Por otro lado, también es posible que se perciba una superposición del CCL con otros mecanismos como el Presupuesto Participativo, o con otros espacios como las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. También se puede percibir descontento por la falta de representatividad por el número de miembros de la sociedad civil en el

---

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> ARROYO Juan, y Marina Irigoyen. Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización: una lectura a partir de doce experiencias. CARE Perú – DFID, Lima 2005.

CCL –presentes en un 40%, frente al 60% conformado por autoridades y funcionarios de la municipalidad provincial y las municipalidades distritales-, o quizás porque las propuestas o decisiones de la sociedad civil en el CCL no tienen carácter vinculante para el alcalde y sus funcionarios (según lo establece la norma).

En este sentido, el CCL a pesar de la elección formal de sus miembros para “*coordinar y concertar los planes de desarrollo municipal de la jurisdicción; y de proponer el presupuesto participativo al consejo municipal que por ley lo aprueba*”<sup>12</sup>, en realidad no toma decisiones sino que solo propone (Remy 2005: 138). Esto puede generar una suerte de frustración entre los miembros de la sociedad civil, si es que la autoridad de turno no demuestra disposición para tomar en cuenta los aportes de los ciudadanos y de los alcaldes distritales convocados al CCL.

Mención aparte merecen otras dificultades detectadas en el funcionamiento del CCL, de acuerdo a la experiencia de algunas municipalidades. En el 2006, por ejemplo, el desactivado Consejo Nacional de Descentralización (CND) ya advertía algunas de las dificultades para el buen funcionamiento de los CCL:

- Los requisitos de acreditación son difíciles de cumplir para la mayoría de las organizaciones sociales y grupos organizados de la población.
- Las modificaciones presupuestales de los Presupuestos Participativos no están siendo informadas a la sociedad civil.
- Representantes de la sociedad civil no cuentan con adecuada capacitación.
- Al ser un espacio solamente conformado por delegados y/o delegadas de organizaciones que puedan acreditar su existencia legal, se pierde la participación de espacios zonales, comunitarios, distritales y provinciales.
- La mayoría de los CCL no pueden elaborar y aprobar su reglamento interno de funcionamiento. En algunos casos transcurren varios meses para elaborarlo y cuando lo hacen, esperan tiempos adicionales para que sea aprobado o ratificado por el Consejo Municipal.

A estas dificultades podemos agregar algunas limitaciones planteadas en algunas investigaciones realizadas con la finalidad de hacer un balance del funcionamiento de los diferentes mecanismos de participación a nivel nacional (Ballón 2011; USAID 2009; Tanaka 2008):

- Se observa superposición de funciones de los Consejos de Coordinación Local y los Consejos Municipales, y con el Presupuesto Participativo.
- Este espacio ha generado más esfuerzos de coordinación y articulación entre las autoridades y funcionarios públicos que lo conforman, que sinergias y efectivos esfuerzos de concertación de estas autoridades y funcionarios con representantes de la sociedad civil.
- Tanto desde las autoridades y funcionarios públicos, como desde las organizaciones de la sociedad civil, existen percepciones distintas y mucha desinformación respecto a los roles y funcionamiento de los concejos de coordinación.
- Ausencia de voluntad Política y liderazgo constructivo y orientador por parte de las autoridades municipales.
- Carencia de presupuesto necesario para las actividades de los CCL.

---

<sup>12</sup> REMY, María Isabel. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. IEP, Lima 2005.



A pesar de los problemas antes mencionados, resulta interesante la existencia de experiencias “modelo” en las que estos mecanismos –no libres de dificultades- han permitido mediante medidas creativas (como decidir autónomamente y por acta el carácter vinculante de sus decisiones, o la ampliación del número de participantes de la sociedad civil, entre otras medidas) fomentar la efectiva participación de la sociedad civil, tomando en consideración el carácter flexible de las reglas de funcionamiento de los CCL (USAID 2009). Sin embargo, son casos muy puntuales, reducidos en número, que no desvían la tendencia marcada por una serie de limitaciones y dificultades en la implementación de este mecanismo y espacio de participación, donde amerita identificar en qué aspectos sus reglas de funcionamiento planteadas por norma no son flexibles, y explorar opciones de adaptación a los diferentes contextos.

Se ha observado además que cuando estos mecanismos institucionales de participación no funcionan adecuadamente o no cubren las necesidades y expectativas ciudadanas, empiezan a surgir *mecanismos paralelos* (Tanaka 2008), tales como dinámicas clientelistas, lobbies, movimientos de protesta, frentes de defensa, entre otros; que en el balance de costos y beneficios resultan siendo más funcionales y útiles para las organizaciones de la sociedad civil y los diferentes intereses que representan, lo que desgasta a los mecanismos institucionalizados como los CCL y otros, y promueve su subutilización, o los convierte en innecesarios desde la percepción ciudadana; lo que genera como consecuencia un debilitamiento en las capacidades de la ciudadanía para ejercer el control y la vigilancia ciudadana.

#### **2.1.4 El factor corrupción: El informe Áncash**

Otra evidente consecuencia de la ausencia de participación ciudadana es la corrupción -que también podría verse como una causa, considerando el círculo vicioso que genera-, un fenómeno que en el caso de Áncash, y de la provincia del Santa en particular, aparece como telón de fondo, estrechamente relacionado al retroceso de la participación ciudadana y la desarticulación de la Sociedad Civil en los últimos años. “La corrupción se entiende como el mal uso del poder político-burocrático por parte de camarillas de funcionarios, coludidos con mezquinos intereses privados, con el fin de obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos, junto con la distorsión de Políticas e instituciones.” (Quiroz 2013: 30)

*La corrupción plantea graves problemas y amenazas para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia; y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la Ley. Ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías. Se requiere de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatirla eficazmente. Su prevención y erradicación son responsabilidad de todos los Estados y estos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de las personas y grupos de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces.<sup>13</sup> (Naciones Unidas)*

---

<sup>13</sup> Adaptado del preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Tomado de la presentación de Construyendo Ciudadanía. Forjamos un país sin corrupción. Fórum Solidaridad Perú. Lima. 2006.

En el contexto de la Región Ancash, hoy se conoce que durante el periodo 2007-2014, la corrupción permeó sus instituciones. Muestra de ello son los procesos por delitos de corrupción que enfrentan sus principales autoridades regionales, municipales, e incluso de las entidades operadoras de justicia. El “Informe Final de la Comisión del Congreso encargada de investigar las irregularidades y presuntos actos de corrupción cometidos en la Región Áncash y su relación con la existencia de mafias y crimen organizado infiltrados en los órganos de gobierno e instancias del Estado”<sup>14</sup> señala claramente las nefastas consecuencias de ese periodo. Se sostiene en sus conclusiones referidas al Manejo económico, financiero y económico en el Gobierno Regional de Ancash.

*Durante los años 2007 al 2013 el GRA gastó S/. 8,012 millones, estimando que los montos más susceptibles de corrupción o “materia en mayor riesgo de uso irregular” (corrupción) ascendieron alrededor de S/. 5,702 millones (71%). Los principales rubros de riesgo habrían sido S/. 1,402 millones de contrataciones de nuevo personal a partir del 2007; S/. 1,054 millones en bienes y servicios y gastos corrientes, y, S/. 3,215 millones en inversiones (Donaciones, Otros de capital y Activos No Financieros) (...) Bajo los supuestos metodológicos explicados, sobre la existencia de varios grupos de corrupción y una Organización Criminal (Corrupción Central), se estima que ésta última podría haber manipulado alrededor de S/. 1,414 Millones, y, haber cobrado sobornos por S/. 748 millones (Margen Bruto de la Corrupción), en los cuales la “Corrupción Central” habría podido percibir un promedio de S/. 329 millones (Beneficio Neto de la Corrupción Central). Siguiendo la misma lógica se concluye que, para lograr agenciarse de un 4.1% del gasto (S/. 329 millones), la Corrupción Central podría haber ocasionado un perjuicio del orden del 44.5% del gasto total devengado del periodo, esto es S/. 3,568 millones de Nuevos Soles. Dichos perjuicios comprenderían: 1) proyectos con recurrencia temática, de revisable viabilidad, utilidad y dimensionamiento; 2) gastos corrientes y de capital que no apuntalaron los objetivos de desarrollo regional y; 3) actividades con fines divergentes de los objetivos institucionales. (Congreso de la República del Perú 2015: 1166)*

Pero la corrupción no solo afectó al gobierno regional, sino también a la Municipalidad Provincial del Santa, cuyo alcalde Luis Arroyo Rojas era socio político del entonces presidente regional César Álvarez Aguilar, ambos líderes del Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo. Así lo advierte la Comisión Investigadora encargada de investigar las presuntas irregularidades y actos de corrupción en la Región Áncash y su relación con la existencia de mafias y crimen organizado infiltrados en los órganos de gobierno e instancias del Estado -también la llamada Comisión Ancash- en el acápite 1.6 de sus conclusiones: Municipalidades comprendidas en actos de corrupción, en donde se incluye en una lista de seis entidades ediles, a la Municipalidad Provincial del Santa, que señala lo siguiente:

*A pesar que las municipalidades y el Gobierno Regional de Ancash fueron beneficiados con más de S/. 16 mil millones cuyo fin era el*

<sup>14</sup> Informe elaborado por la Comisión investigadora presidida por el parlamentario Mesías Guevara, encargada de investigar las irregularidades y presuntos actos de corrupción cometidos en la Región Ancash y su relación con la existencia de mafias y crimen organizado infiltrados en los órganos de gobierno e instancias del Estado, durante el periodo del expresidente regional César Álvarez. Aguilar. Fue constituida el 27 de marzo de 2014 y su informe final aprobado el 27 de agosto de 2015.



*desarrollo departamental, ocupando, durante el periodo de análisis, los primeros lugares en cuanto al presupuesto recibido entre todas las municipalidades y gobiernos regionales del país: sin embargo, INEXPLICABLEMENTE, los índices de pobreza, seguridad y desarrollo no han mejorado, en relación a otros departamentos. La posible explicación de este precedente, se puede inferir del hecho que, en las municipalidades ancashinas analizadas se han encontrado numerosas denuncias de pobladores, medios periodísticos, investigaciones fiscales y ante el Poder Judicial, motivadas por una serie de hechos irregulares, PRESUNTAMENTE DELICTIVOS, en la administración de CUANTIOSOS recursos públicos, cuyos principales actores han sido los alcaldes, servidores municipales y empresas contratistas; siendo las más notorias las siguientes 45 modalidades. (2015: 1178)*

Seguidamente, en sus conclusiones 2 y 6, el Informe Ancash revela la existencia de elementos claros que indican cómo la corrupción penetró en las municipalidades y, de modo particular, a la Municipalidad Provincial del Santa, ubicada en segundo lugar en el ranking de municipalidad en Áncash que más ingresos recibieron por concepto de canon minero<sup>15</sup>, después de la Municipalidad de Huari.

*Se encontraron indicios para presumir que, mayoritaria y recurrentemente, los alcaldes y servidores de los municipios, habrían incurrido en graves irregularidades funcionales y hasta delitos, como manifestación de un manejo insuficientemente controlado de los recursos públicos a su cargo, en perjuicio de: la administración pública, de las poblaciones de los municipios y del patrimonio nacional. Existiendo razones para deducir que la situación descrita sería compartida por diversas municipalidades de todo el territorio peruano; especialmente si éstas han tenido ingentes recursos, como el caso de Ancash.*

*No se aprecia suficiente orientación ni lineamientos de Política ni control recurrente por parte del Gobierno Central, respecto de las acciones prioritarias, planificación del desarrollo, planeamiento territorial, inversiones y adquisiciones relacionadas, hacia los Gobiernos Municipales, habiendo quedado los alcaldes, al parecer, a su libre y completa discrecionalidad y con recursos que superan ampliamente su capacidad administrativa histórica del gasto. (2015: 1178)*

### **2.1.5 Los efectos de la corrupción**

A partir de estas conclusiones del llamado Informe Ancash<sup>16</sup>, podría inferirse también que en la región se vieron afectados en lo económico, pero también en lo institucional. Y es que a partir de la década de los 90, “ha surgido un creciente consenso acerca del impacto intrínsecamente negativo que ella [la corrupción] tiene sobre la inversión y, en consecuencia, sobre el crecimiento económico. Dicho de modo sucinto, unos niveles

---

<sup>15</sup> Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas consignadas en el Informe Ancash, pág. 79.

<sup>16</sup> Informe elaborado por la Comisión investigadora presidida por el parlamentario Mesías Guevara, encargada de investigar las irregularidades y presuntos actos de corrupción cometidos en la Región Ancash y su relación con la existencia de mafias y crimen organizado infiltrados en los órganos de gobierno e instancias del Estado, durante el periodo 2007-2014, durante el periodo del presidente regional César Álvarez Aguilar.

más altos de corrupción corresponden a menor inversión y crecimiento. Sin embargo, la corrupción también tiene efecto sobre diversos otros aspectos, entre los cuales se puede mencionar, por ejemplo, la estabilidad institucional y la asignación de recursos públicos para la educación. En lugar de “aceitar” la burocracia, la corrupción actúa, en realidad, como “grava” en la maquinaria de las instituciones del sector público”. (Quiroz 2013: 430)

El investigador Alfonso W. Quiroz apunta que al mirar el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva histórica, notó “que en el Perú, la corrupción no era algo esporádico sino, más bien, un elemento sistémico, enraizado en estructuras centrales de la sociedad.” (2013: 25) y refiriéndose a sus efectos sostiene que hoy existen enfoques que permiten decir con rigor analítico que existe un “negativo impacto de los altos índices de corrupción en el crecimiento económico y el capital humano, particularmente en los países menos desarrollados.” (2013: 25)

En Ancash y en la provincia del Santa actualmente son investigados los efectos de la corrupción en los periodos 2007-2010 y 2011-2014 que se evidenciaron de diferentes formas, incluso con aparentes fines reeleccionistas. “Un análisis exhaustivo de cada uno de los rasgos anteriores pone en evidencia la operación de múltiples prácticas corruptas. La existencia del voto inducido, comprado o coaccionado; el clientelismo político, el financiamiento ilegal de los partidos, así como la manipulación de la opinión pública son ejemplos de la clara falta de limpieza en los procesos electorales, lo que hace que el juego democrático sea sucio.” (Bautista: 2014:101)

El autor señala que entre las consecuencias en cuanto a institucionalidad, “existe un amplio círculo perverso en torno al acceso al poder que da origen a una creatividad ilimitada de ideas para influir, seducir y captar el voto de la ciudadanía. Esta situación provoca que el sistema de la corrupción se mantenga viva, dinámica, actualizada, en expansión. Esta forma de acceso al poder repercute en todo el sistema político y de la administración pública y, en consecuencia, afecta a todos los ámbitos de la vida de un Estado: político, social, económico, cultural y familiar”. (Bautista: 2014: 105)

*Cuando en las democracias contemporáneas quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses, se gobierna para unos pocos o para un sector económico y social concreto. Dicha situación conduce al deterioro del Estado. Al respecto, el filósofo Platón (2008b) escribió: Cuando los pordioseros y necesitados de bienes privados marchan sobre los asuntos públicos, convencidos de que allí han de apoderarse del bien; cuando el gobierno se convierte en objeto de disputas, semejante guerra doméstica e intestina acaba con ellos y con el resto del Estado. (521a). (Bautista 2014:106)*

### **2.1.6 Urgencia de la participación ciudadana**

En este contexto de corrupción en el Gobierno local, la intervención de la sociedad civil mediante los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana como el CCL, resulta fundamental para reducir sus alcances y transparentar la gestión pública, lo que resalta su importancia para la democracia. La transparencia comprende, además del acceso a la información, otros elementos como: a). El derecho a acceder a las fuentes de información de los órganos del Estado en aquellas materias que son de interés público; b). El conjunto de mecanismos que permiten ejercer la participación democrática; y c). La facilidad en el acceso al ejercicio de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones. (Lima Torrado 2014).

*Se puede definir, por tanto, a la transparencia como el principio ético social principal, derivado de los valores sociales fundamentales (dignidad, seguridad, justicia, bien común, pluralismo...), cuyo cumplimiento exige abrir la información gubernamental a los ciudadanos, al escrutinio de la sociedad, a su participación efectiva en los asuntos públicos y, en su caso, a la exigencia de responsabilidades. Consiste, por tanto, en el acto de colocar la información de las instituciones públicas en la vitrina, para que la gente pueda revisarla, analizarla y, llegado el caso, usarla como mecanismo de sanción (Rodríguez 2004). El contenido de la transparencia en el ámbito de los asuntos públicos no sólo significa proporcionar a los ciudadanos más información y de forma mucho más accesible, sino sobre todo implica que éstos puedan conocer lo que hacen los poderes públicos y acceder al conocimiento de la información que de ellos posee el Estado. (Lima Torrado 2014: 129)*

Como se ha mencionado líneas arriba, el fenómeno de la corrupción tiene implicancias en la vida social, Política, jurídica y económica del país. En lo social afecta a la participación ciudadana se considera que “la corrupción como un acto contra la ética constituye un vicio, un abuso y una mala costumbre en el manejo de un bien común. Estos actos minan los espacios de participación social y vigilancia ciudadana frente al Estado, imposibilitando el desarrollo sostenible de la sociedad. Consolida las desigualdades sociales, reproduciendo el poder social de las clases dominantes” y en lo político “es concebida como una amenaza para la estabilidad y la seguridad, pues socava las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia.” (Fórum Solidaridad Perú 2006: 7)

La participación y el control ciudadanos están orientados a restar discrecionalidad a las autoridades sobre el manejo administrativo y de los recursos públicos, ya que “existe mayor grado de corrupción o peligro de que se cometan actos de corrupción donde exista más discrecionalidad por parte de los funcionarios o servidores para la toma de decisiones; cuando exista menos transparencia de los actos, decisiones y ejecución presupuestal; si el Estado no tiene estrategias globales para la prevención con un enfoque de valores éticos; si no hay leyes que castiguen severamente estos actos delictivos, así como un Poder Judicial que resulte eficaz para sancionar a los responsables.” (Fórum Solidaridad Perú 2006: 13)

## **2.2 Aspectos teóricos conceptuales**

Considerando el planteamiento de nuestro problema de investigación, identificamos seis conceptos clave para el desarrollo teórico del presente estudio: participación ciudadana, sociedad civil, desarrollo local, desarrollo de capacidades, capital social y mecanismos de participación.

### **2.2.1 Participación ciudadana**

Podemos decir que actualmente hay consenso en que la **participación ciudadana** es la intervención de la población que, en el ejercicio pleno de sus deberes y derechos cívicos y políticos, interviene en los asuntos de interés público de manera individual o asociada, buscando incidir en el desarrollo de su comunidad. Esta intervención puede ser a través de los mecanismos y espacios institucionalizados en la ley, o en aquellos creados para el debate y la libre expresión de ideas.

Aunque años atrás también se asociaba la participación ciudadana con lo comunitario vinculado a la acción del Estado, esto ha cambiado. Sinesio López recuerda que esta concepción tiene como ejemplo la propuesta corporativa del gobierno de Velasco Alvarado, para quien “la participación ciudadana era prevista en conjunción con el Estado y se realizaba al interior de diversas organizaciones que representaban los distintos sectores de la sociedad” (Díaz-Albertini 2006).

También se alude a la vertiente liberal de participación ciudadana que plantea López. Ella está referida a que “la principal preocupación normativa, metodológica y empírica está constituida por los individuos que, al perseguir sus intereses económicos y políticos, forman la sociedad” (López 1998:71 citado por Díaz-Albertini). Y anota que, la diferencia entre la primera y la segunda vertiente “es el interés y no el bien común, que se logra libremente en la asociación entre individuos, una visión bajo la cual el Estado se limita a garantizar las condiciones para el libre funcionamiento del mercado y de las libertades individuales” (Díaz-Albertini 2006: 36)

También resulta útil la idea sobre Participación ciudadana que plantea Martín Tanaka, que la considera como “el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos”<sup>17</sup>.

Si bien líneas arriba hemos definido lo que, en consenso general, se entiende hoy como Participación ciudadana, es interesante señalar el particular énfasis que diferentes ONG le dan a este concepto hoy en día, sistematizados en un estudio<sup>18</sup> realizado por la Escuela para el Desarrollo - Evangelischer Entwicklungsdienst (EED). EED consultó a sus 24 contrapartes en el Perú sobre sus conceptos de Participación ciudadana, y estas destacaron a la Participación ciudadana como: a) capacidad de incidir, b) derecho: pertenecer y acceder a la vida Política, tener voz e intervenir, y c) espacio de interacción – tejido social.

Es importante señalar que en la práctica cívica, el concepto de participación ciudadana debe verse reflejado en espacios como el Consejo de Coordinación Local (CCL). Es por ello que lo planteamos en todas las preguntas específicas de investigación referidas al por qué no se promueve la Participación ciudadana en el CCL.

La trabajadora social Sherry Arnstein (1969) desarrolló un modelo para graficar los niveles o grados de participación efectiva que podían tener los ciudadanos en una sociedad o localidad en concreto. Para Arnstein la participación ciudadana está vinculada con el empoderamiento de los ciudadanos, especialmente aquellos que cuentan con menos recursos, y por tanto, tienen mayor margen de exclusión. En el siguiente gráfico, presentamos los niveles de participación que identifica Arnstein, ordenados en lo que ella denomina **Escalera de la participación**:

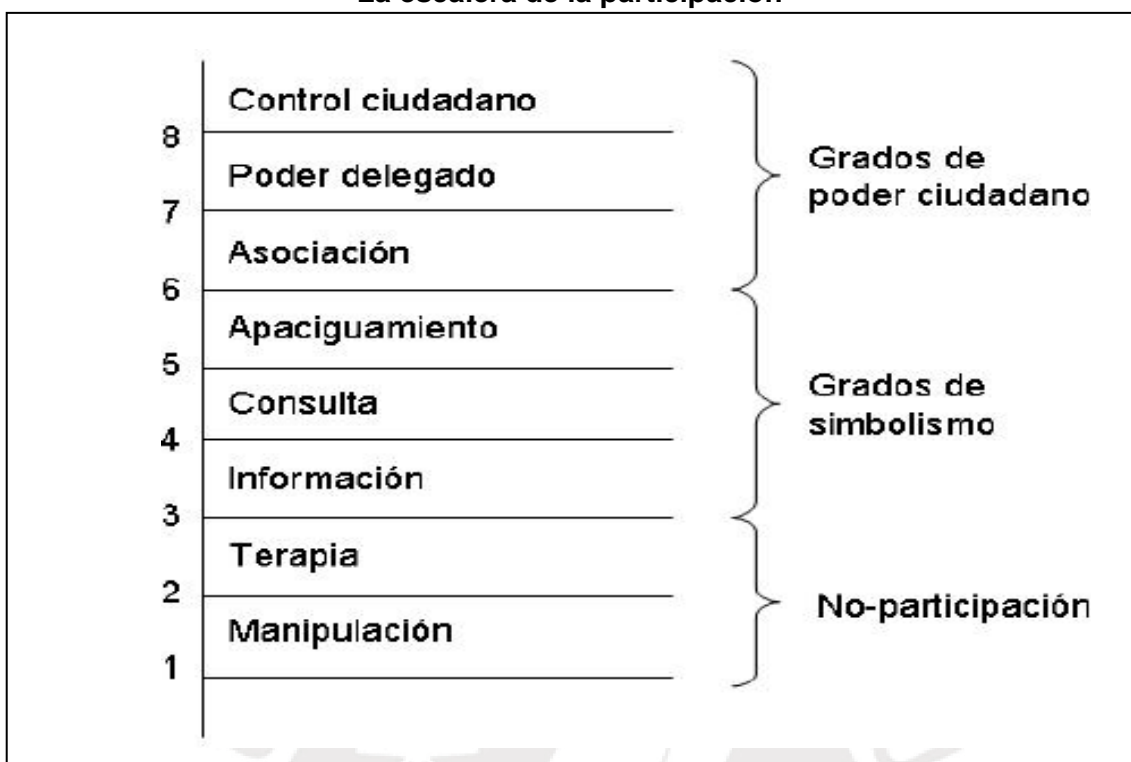
---

<sup>17</sup> TANAKA, Martín. Participación Política en Políticas sociales: cuándo puede ser democrático y eficiente y cuándo todo lo contrario, Lima. Consorcio de Investigación Económica e Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2001.

<sup>18</sup> DÍAZ-ALBERTINI, Javier. Espacios Ciudadanos: experiencias de participación en la gestión concertada para el desarrollo local y regional. EED, Lima 2006.



**Gráfico N° 1:  
La escalera de la participación**



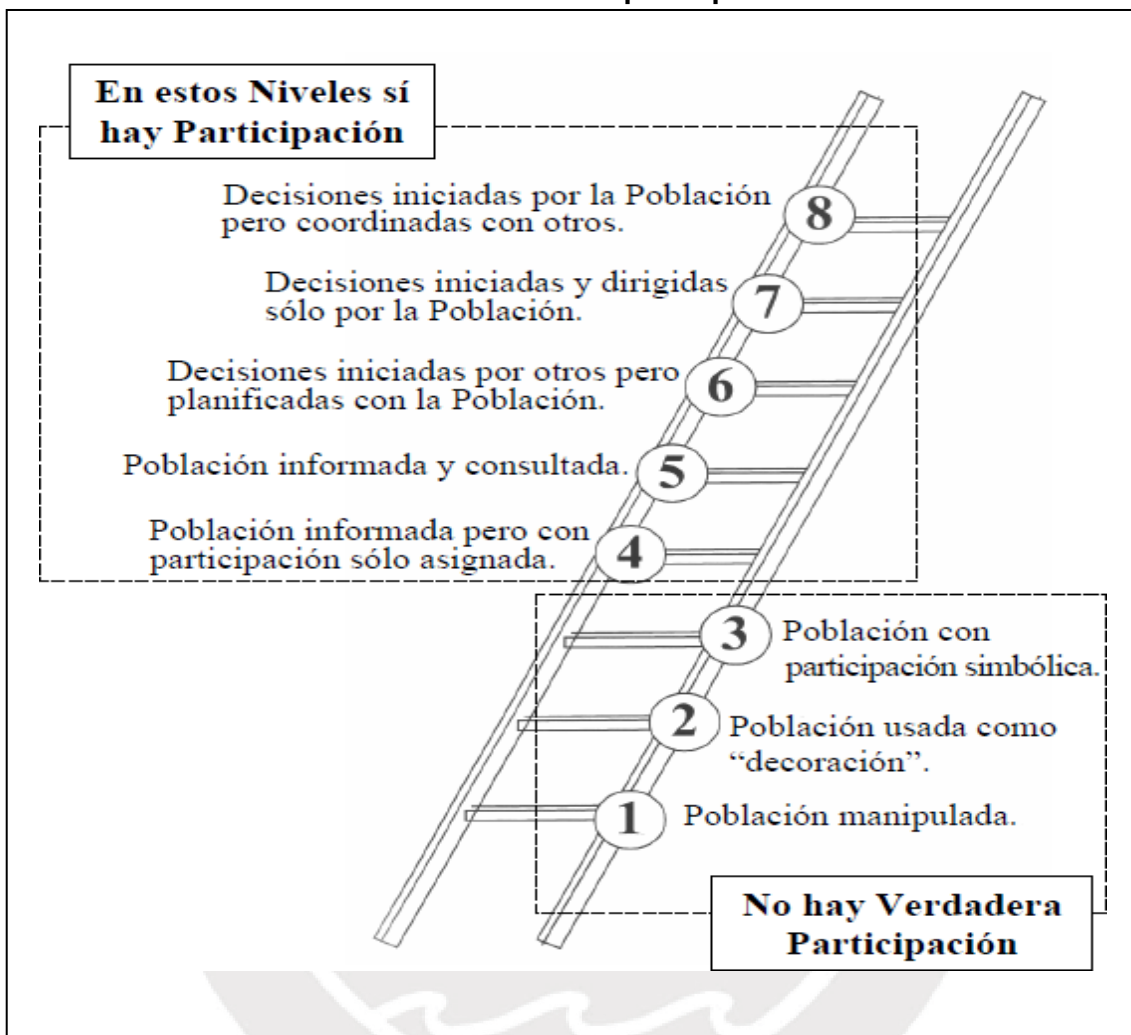
Fuente: Arnstein (1969)

Como podemos observar, Arnstein distingue ocho niveles de participación, consecutivos, partiendo desde el primer nivel de la no participación hasta el último nivel de ejercicio del poder ciudadano. Describiremos brevemente esos estadios a continuación:

1. Manipulación.- En este “peldaño” el Estado brinda asesoría ante una acción grupal concreta, pero sin darle poder de decisión.
2. Terapia.- Consiste en brindar espacios de apoyo grupal a una localidad, pero sin que esto implique darles poder para resolver directamente las problemáticas tratadas.
3. Información.- Se informa sobre derechos, temas de interés colectivo específicos, y otros asuntos, de manera directiva, unidireccional. Es un primer peldaño para una participación efectiva.
4. Consulta.- Aquí se explora la opinión o parecer de los ciudadanos respecto a un asunto o conjunto de asuntos específicos.
5. Apaciguamiento.- Hay más capacidad de influir por parte de los ciudadanos.
6. Asociación.- Hay una redistribución de poder, al conformarse grupos o comisiones que pueden tomar decisiones.
7. Poder delegado.- Hay el suficiente poder en los ciudadanos como para impulsar un proyecto o programa para el bien público.
8. Control ciudadano.- En este peldaño, se adiciona al anterior un grado de poder que permite hacer uso de herramientas de gestión. Siempre en coordinación con las autoridades.

En el siguiente gráfico se muestra la división que realiza Arnstein de estos niveles de participación en dos grandes tipos: donde no hay verdadera participación (los tres primeros niveles) y donde sí hay participación (del cuarto al octavo nivel).

**Gráfico N° 2:  
Sobre los niveles de participación**



Fuente: [www.plandirectorarp.com/.../La\\_Escalera\\_de\\_la\\_Participacion.pdf](http://www.plandirectorarp.com/.../La_Escalera_de_la_Participacion.pdf)

Esto nos permite reflexionar en qué nivel de participación efectiva coloca a los ciudadanos la implementación de iniciativas como las de los CCL, y en particular para este estudio, qué nivel de participación real existe a partir del CCL de la MPS. Esta reflexión será parte del análisis en esta investigación.

### 2.2.2 Sociedad civil

Por otro lado, cuando hablamos de **Sociedad civil** nos referimos a los ciudadanos organizados en colectivos de acuerdo a sus actividades, intereses o afinidades, que intervienen en relación o en respuesta a la actuación del Estado. De acuerdo a Sinesio López, esta es la característica de la sociedad civil: su diferenciación y autonomía frente al poder establecido. En el siglo XIV lo fue la Iglesia –poder establecido para salvar a las almas (López 2003)-, pero ahora es el Estado.



*“Con Locke el concepto de Sociedad civil tiene un sentido más liberal, trata de limitar el poder del Estado para abrirle un espacio al individuo, dándole una serie de capacidades, ello implica vaciar al Estado de poder para que el individuo lo ejerza” (López 2003: 19).*

Con los años el concepto varió y adquirió un sentido más económico con Carl Marx, y en el Siglo XX una dimensión Política y cultural, pero lo fundamental es que siempre frente a un poder establecido<sup>19</sup>.

Para referirnos a la Sociedad civil también es importante el concepto de libertad “que es una aspiración renovada de autonomía, de reconocimiento de los derechos individuales, que son derechos de la sociedad civil” (Romero 2003: 25)<sup>20</sup>. Se trata pues de una autonomía que permite a los ciudadanos ejercer una legítima actitud de control y fiscalización a quienes dirigen el Estado, evitando los excesos de poder y la mala utilización de los recursos públicos.

Quizá por eso, el sociólogo Alberto Adrianzén considera que *“estamos en un contexto en el que hay grandes resistencias en diversos sectores políticos a incluir como una Política del Estado el fortalecimiento y desarrollo de la sociedad civil”*<sup>21</sup>. Y apunta que varios *“partidos ven a la sociedad civil como una amenaza, como un competidor. Entonces cuestionan iniciativas como “Adopte un parlamentario”, la formación de una veeduría del Congreso (...) Es decir, la idea de la fiscalización solo a través de las instituciones estatales es una respuesta muy primaria de gran parte de los políticos a la sociedad civil”* (Adrianzén 2003: 33).

En el contexto de nuestras preguntas específicas referidas a nuestra investigación, el concepto de Sociedad civil es muy importante porque es la denominación con la que se presentan los ciudadanos en espacios de la democracia municipal como el Consejo de Coordinación Local (CCL).

### **2.2.3 Desarrollo local**

El **Enfoque de Desarrollo local** es también central para esta investigación. Con este concepto nos referimos a la posibilidad de que los gobiernos locales como las municipalidades intervengan desde su ámbito y funciones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, con una perspectiva global, auto sostenible y en la que la sociedad civil tiene un papel activo muy importante. Este enfoque es alentado normativamente desde la Ley Orgánica de Municipalidades que en su primer artículo sostiene que *“las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”* (Congreso de la República del Perú 2003).

El desarrollo local se basa en el *“fortalecimiento de las formas de organización social de base o la creación de nuevas formas asociativas que promuevan la sostenibilidad*

<sup>19</sup> ALFARO, Rosa María y Marisol Castañeda. Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: ¿concertación o vigilancia? ACS Calandria. Lima, 2003.

<sup>20</sup> ROMERO, Catalina. Socióloga. Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Arqueología de la Sociedad civil. En Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: ¿concertación o vigilancia? ACS Calandria. Lima, 2003.

<sup>21</sup> ADRIANZÉN, Alberto. Sociólogo. Ex asesor de la Presidencia de la República durante el Gobierno de Transición. La Relación entre la sociedad civil y Estado en el Perú. En Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: ¿concertación o vigilancia? ACS Calandria. Lima, 2003.

*de los proyectos una vez que se agote la financiación de la agencia de desarrollo (...), y para ello la generación de capacidades locales es clave” (Uribe 2008).*

Cuando hablamos de Desarrollo Local nos referimos a aquel que *“se basa en la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas de una comunidad, barrio o ciudad”* (Pizzio 2010), entendidas estas capacidades como los recursos económicos y no económicos que posee un determinado territorio, tales como los recursos sociales, culturales, históricos, institucionales, paisajísticos y otros sobre los cuales se realiza la planificación de un proyecto regional y nacional.

Desarrollo Local es concebir el desarrollo desde lo territorial aprovechando los recursos con los que se cuenta, pero también es participativo porque se necesita articular a todos los actores e instituciones para construir un objetivo común de desarrollo. En este sentido:

*“El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego.” (Gallicchio 2004)*

El Desarrollo Local es planteado por Gallicchio como *“una nueva manera de comprender y construir cada país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos y generadores de democracia y desarrollo. Este vínculo es muy importante porque es condición para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa, en la que espacios como el Consejo de Coordinación Local (CCL) son gravitantes para dialogar y consensuar sobre la mejor manera de aprovechar los recursos en busca del bienestar común, del desarrollo de capacidades.*

Es en el modelo del Desarrollo local que funcionan mecanismos de participación ciudadana como los Consejos de Coordinación Local (CCL) y el Presupuesto participativo (PP), en los que el rol de la sociedad civil cobra vital importancia, tal como experimentaron ciudades como Porto Alegre, en Brasil, y Villa El Salvador en el Perú. Esta característica hace que este concepto sea pertinente para nuestra investigación porque promover la Participación ciudadana en espacios como el CCL contribuirá al Desarrollo local.

En esta línea, el Gobierno Local como expresión más cercana del Estado está llamado a cumplir un rol facilitador *“que articula instituciones en vista a un proyecto común: visión estratégica del territorio (a futuro), definido previamente por consenso, un Estado articulador de los esfuerzos públicos, privados y sociales.”* (Pizzio 2010).

También se plantea como requisitos para el Desarrollo Local:

- Liderazgo y decisión Política
- Participación y transparencia
- Capacidad técnica.
- Información permanente de los procesos.
- Encadenamiento de Políticas y proyectos.
- Tener en cuenta la desigualdad de poder entre actores.

- La articulación significa coordinar y mediar para resolver las tensiones y conflictos (intereses, sentido político).

Como puede verse, desde este enfoque el rol central del desarrollo “recae en la articulación de actores –personas, grupos e instituciones- en ámbitos geográficos, en torno a metas diagnosticadas y priorizadas en conjunto, que reconozcan la diversidad y pluralidad en los sujetos, e incentiven el aporte de recursos propios junto a recursos externos adicionales”. (Ossandon 1997)

Y como bien resume Marisol Castañeda:

*“el desarrollo es una meta común que supone el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vidas de las personas. Esta meta no tiene que ver solo con el crecimiento económico sino fundamentalmente con el crecimiento del ser humano, ampliando sus capacidades y oportunidades para tener más (propiedad) sino para ser más (crecer como persona)”* (Castañeda 2005).

Es por todo esto muy importante desde la perspectiva del CCL analizar y generar debate acerca de los liderazgos –tanto desde la municipalidad como desde la sociedad civil- que están impulsando y participando en este proceso, y si los estilos reflejan compromiso y voluntad por promover participación. En el CCL de la MPS pareciera que esta dimensión requiere todavía mucho reforzamiento, en tanto no se reporta activo funcionamiento del CCL en los últimos, y ni la municipalidad ni los principales liderazgos de las organizaciones de la sociedad civil parecen hacer realizar esfuerzos para impulsar este espacio de participación.

Por tanto, es posible que tampoco se estén impulsando las capacidades técnicas necesarias para participar adecuadamente en el Consejo de Coordinación, ni se brinde la información necesaria sobre este espacio a la población. Por tanto, el enfoque de desarrollo local –presente claramente en el discurso de las normas que promueven estos mecanismos- se encuentra en la práctica ausente en las acciones y en la perspectiva, tanto de autoridades como de ciudadanos, lo que podría promover el uso de otro tipo de mecanismos para satisfacer las necesidades locales (clientelismo, presión a través de la protesta, entre otros).

#### **2.2.4 Desarrollo de capacidades**

Otro enfoque importante para nuestra investigación es el **desarrollo de capacidades**. Desde este enfoque, el desarrollo es considerado como un proceso de incremento de las libertades de las personas, donde la libertad es entendida como la principal finalidad del desarrollo, pero también como un medio para el desarrollo (Sen 2000). Y para gozar de mayor libertad, los individuos requieren incrementar capacidades que les permita lograr los objetivos que deseen para sí mismos. De esta forma, y a diferencia del enfoque de la economía del bienestar tradicional (basado en el incremento de la renta), el enfoque de capacidades concibe al crecimiento económico como un medio para el desarrollo, pero insuficiente en sí mismo pues lo central son los fines para los cuales los individuos buscan el desarrollo, así como las capacidades que se requieren potenciar para alcanzarlos.

Para esclarecer la idea de capacidad que Amartya Sen propone con este enfoque, descrita anteriormente, se propone distinguir la noción de *capacidad para funcionar*, que alude a la posibilidad real de escoger o no funcionar o actuar de determinada manera (Cejudo 2007). Es decir, no basta con contar con las potencialidades

desarrolladas internamente para ponerlas en acción sino que es fundamental considerar los recursos necesarios y un entorno que viabilice la acción. En esta línea, Sen plantea algunas capacidades para funcionar de una persona (Cejudo 2007): estar sana, ver, evitar el hambre, ayunar, tener una vivienda, tener seguridad física, evitar ser agredida físicamente, trasladarse sin peligro, tener ropa, evitar la vergüenza por la ropa que lleva, estar junto a sus seres queridos, vivir sin estar estigmatizada, llevar una vida normal, actuar con sensatez, estar equilibrada, sentirse feliz, estar satisfecha; entre otras.

Para este enfoque, se necesita promover la igualdad entre las personas pero no en el sentido tradicional orientado a los bienes materiales, sino una igualdad de “capacidad básica”; es decir, que las personas y organizaciones cuenten con las mismas capacidades para transformar sus bienes en lo que hayan decidido que es lo mejor para ellos. Y en este proceso de fortalecimiento, debe considerarse que el individuo y las organizaciones tienen un rol activo en la construcción de su propio desarrollo y no son solo entes pasivos que reciben bienes y recursos para “mejorar”. Por ello, este enfoque resalta la importancia del debate para priorizar las capacidades a desarrollar en función a las necesidades públicas más urgentes; y esta valoración sólo puede lograrse en base al intercambio de ideas y logro de consensos entre las personas y organizaciones, y los agentes responsables de la formulación e implementación de las Políticas (Sen 2000).

En el caso del CCL de la MPS, desde este enfoque es importante analizar el grado en el cual este espacio de participación es un motor de desarrollo de capacidades tanto a un primer nivel (de los representantes de la sociedad civil que participan efectivamente en este espacio) como a un segundo nivel (el fortalecimiento de las organizaciones participantes, tanto a un plano de estructuras o sistemas internos como de desarrollo de las potencialidades de los integrantes de sus bases). Y por otro lado, se hace necesario analizar el grado en el cual el debate es promovido en el CCL en el sentido que este enfoque lo plantea (es decir, como la generación de intercambios para identificar capacidades a ser desarrolladas, y otros aspectos que requieren ser precisados a través del consenso).

Es importante analizar desde este enfoque el grado en el cual el CCL promueve el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos e incentiva su participación; en la medida que no se oriente a este objetivo, este espacio de participación estará actuando alejado del enfoque de desarrollo de capacidades, lo que parece estar ocurriendo de acuerdo a la experiencia del CCL de la MPS desde su creación e inicial conformación en la década pasada. Es pues central reflexionar acerca de la forma cómo el debate es percibido por las autoridades locales, y cuáles son los factores que llevan a no promoverle en la dimensión que un adecuado funcionamiento del CCL requiere.

Ya indicamos que en otras experiencias el debate no se efectiviza en tanto el intercambio se da principalmente entre las mismas autoridades con la finalidad de coordinar acciones, participando muy poco los representantes de la sociedad civil con propuestas concretas. Este es un hecho riesgoso y nocivo para las Políticas de participación y para la democracia pues fortalece entre los ciudadanos la idea de que la participación es “letra muerta” en los espacios formalmente creados para tal fin, y que el debate –esencia de la democracia- no es un mecanismo del interés de las autoridades, las cuales finalmente toman sus propias decisiones en base a criterios de diversa índole, sin contemplar necesariamente las necesidades y demandas centrales de la población local (al menos de aquellos que tienen más necesidades).



Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adopta este enfoque de capacidades, y para sus programas de acción entienden el desarrollo de capacidades como un proceso por el cual *“las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”* (PNUD 2009; pp. 3), y esto en base a la premisa de que los individuos alcanzarán el pleno desarrollo de sus potencialidades cuando los medios para lograrlo son sostenibles (a su alcance, auto gestionados, y de largo plazo) (PNUD 2009).

De esta manera, en tanto el desarrollo de capacidades promueve el fortalecimiento de las capacidades internas de personas y organizaciones y con ello su empoderamiento, las Políticas y programas orientados a este fortalecimiento –como las Políticas de participación ciudadana que dan respaldo normativo al CCL- deben buscar los siguientes resultados (PNUD 2009):

- Máximo aprovechamiento de los recursos locales (personas, aptitudes, tecnologías, instituciones).
- Orientación hacia cambios sustentables.
- Uso de un enfoque inclusivo en el abordaje de las desigualdades de poder entre las personas, grupos y organizaciones.
- Búsqueda de cambios estructurales mediante reformas de Políticas e instituciones.
- Valoración de las situaciones y medidas más acordes al contexto de intervención.

Es por tanto crucial analizar desde este enfoque si la labor del CCL de la MPS permite utilizar las capacidades locales para el logro de sus objetivos, si sus actividades son sostenibles, así como la forma en que se busca incluir a los ciudadanos y para ello se busquen cambios estructurales. Si tiene una mirada de desarrollo -como se puede desprender de las normas que crean estos espacios de participación- el CCL debería estar orientado hacia estos propósitos.

La experiencia observada nos indica que la participación es limitada y que no siempre los planteamientos de la sociedad civil son incorporados en las decisiones de las autoridades, con lo cual hay un pendiente en la implementación del CCL respecto a orientarse genuinamente hacia una visión de desarrollo de capacidades.

### 2.2.5 Capital social

En nuestra investigación también analizaremos el problema desde el **enfoque de capital social**, basados en el concepto de Bernardo Kliksberg<sup>22</sup> (2007: 264-266), quien considera cuatro criterios para establecer el nivel de capital social en las sociedades:

- Confianza entre individuos y a nivel de instituciones.
- Capacidad de las personas para asociarse y defender sus intereses mediante las vías democráticas.
- Conciencia del buen uso de los bienes colectivos
- Valores y prácticas éticas compartidas.

---

<sup>22</sup> El argentino Bernardo Kliksberg es considerado padre de la ética para el desarrollo. Sus aportes están referidos al factor cultural en el proceso de desarrollo, evitando su reducción a un enfoque exclusivamente economicista.

En cuanto mayor nivel de capital social se genere en una sociedad, mejoran también las condiciones para generar desarrollo, entendiéndolo como el desarrollo de capacidades humanas para tener la posibilidad de elegir.

Veamos cada uno de los criterios a la luz de nuestra pregunta central de investigación que busca conocer qué factores impiden la implementación del Consejo de Coordinación Local (CCL) como un espacio de participación, debate y concertación entre la sociedad civil y las autoridades para una mejor planificación del desarrollo y óptimo uso de los recursos públicos en la Municipalidad Provincial del Santa (Chimbote).

No hay forma de generar desarrollo local, de aprovechar el uso de nuestros recursos tanto materiales como inmateriales, si es que primero no hay un clima de confianza entre los individuos de una comunidad (distrito, provincia) y no se articulan las instituciones en función de esas potencialidades en busca del bien común (Kliksberg 2007: 265). Dialogar, escuchar y comprender al otro, e incluso ceder en nombre del bien común es en esencia la naturaleza de espacios como el Consejo de Coordinación Local (CCL), pero en un clima de desconfianza es muy difícil convocar y llegar a consensos. Algo muy presente en la Municipalidad Provincial del Santa debido a las graves y constantes denuncias por corrupción.

También resulta fundamental la capacidad de las personas para asociarse y defender sus intereses mediante las vías democráticas (Kliksberg 2007: 265). Un espacio como el CCL es también un escenario para la negociación y la asociación entre autoridades y sociedad civil, bajo el entendido de que solo articulando, coordinando y aportando desde diversos niveles y sectores se puede construir un desarrollo con una visión de futuro.

Los acuerdos que se adoptan en el CCL respecto a la orientación del desarrollo para la provincia a través de los planes o la forma cómo se prioriza el dinero, requiere también de un elevado nivel de conciencia sobre el buen uso de los bienes colectivos. Ser consciente que estos en muchos casos no son renovables y necesitan de una adecuada planificación y uso en bien de las mayorías y los grupos excluidos.

Y finalmente, el desarrollo no sería viable sin un mínimo de valores y prácticas éticas compartidas como sociedad. Tener una escala elemental de valores compartidos que aseguren la convivencia pacífica que garantice la equidad de derechos para acceder al desarrollo (Kliksberg 2007: 266).

### **2.2.6 Mecanismos de participación ciudadana**

En este marco de enfoques, es difícil hablar de participación efectiva para el desarrollo local sin la existencia y funcionamiento efectivos de los **mecanismos de participación ciudadana**. Estos mecanismos son modalidades formales, establecidas en las leyes de descentralización y participación ciudadana, que permiten que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho a intervenir en los asuntos públicos, ya sea para expresar su opinión, tomar decisiones o fiscalizar el uso del poder o los recursos públicos mediante la solicitud de información a las entidades del Estado, en todos sus niveles.

Desde una perspectiva de derechos, la Asociación SER<sup>23</sup> clasifica a los mecanismos de participación ciudadana en los siguientes:

<sup>23</sup> Asociación Servicios de Educación Rural (SER). En su folleto Participemos. Lima, 2003.



- **Derecho a participar en la toma de decisiones:**

Consigna los derechos a participar en los espacios de propuesta, debate, concertación y toma de decisiones sobre los asuntos de interés públicos, como los planes de desarrollo y el presupuesto. Algunos de estos mecanismos son:

- Consejo de Coordinación Local
- Plan de desarrollo Concertado
- Presupuesto participativo
- Mesas de concertación de lucha contra la pobreza.

- **Derecho a participar en la fiscalización y el control:**

Permite que el ciudadano ejerza su derecho a evaluar y vigilar el buen desarrollo de la gestión municipal, así como a fiscalizar el uso de los recursos públicos. Algunos de los mecanismos son:

- Demanda de rendición de cuentas.
- Remoción de funcionarios.
- Revocatoria de autoridades.

- **Derecho a participar mediante consulta:**

Mediante este derecho, se abre el espacio para que los ciudadanos puedan ser consultados sobre los asuntos importantes relacionados a la gestión o al futuro de la ciudad. Aunque se permite escuchar el parecer de los ciudadanos, esto no quiere decir que sus opiniones necesariamente se vayan a implementar. Los mecanismos que aquí corresponden son:

- Cabildo abierto
- Referéndum nacional
- Referéndum municipal: para consultar sobre la aprobación de ordenanzas.

- **Derecho a participar de la información:**

Permite que los ciudadanos participen mediante la petición y el acceso a la información sobre los diversos aspectos referidos al funcionamiento del Estado, con lo cual se garantiza la transparencia de la gestión.

- Solicitud de información a entidades públicas.
- Audiencia pública de los gobiernos regionales y locales.

- **Derecho a participar mediante petición:**

Este derecho permite que los ciudadanos soliciten gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan sus demandas

- Solicitud de ciudadanos.

Como vemos, espacios como el CCL están conceptualizados, diseñados e implementados con la finalidad de convertirse en plataformas de encuentro, debate y toma de decisiones conjuntas entre las autoridades locales y los ciudadanos. En la medida que estos espacios no se conformen, o no logran los objetivos para los que fueron creados, no se estaría contribuyendo de manera concreta con promover la participación ciudadana, restando importancia a un tema que al menos en el discurso es prioritario para el Estado y para nuestra democracia.

Desentrañar las razones de este tipo de contradicciones es un propósito central en la presente investigación, centrándonos en el Consejo de Coordinación Local de la Municipalidad Provincial del Santa (Ancash), mecanismo instituido en la Ley Orgánica de Municipalidades.

## 2.2.7 El CCL en la Ley Orgánica de Municipalidades

La actual Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972 fue promulgada el 6 de mayo de 2003 durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo. Esta ley, que especifica las funciones, atribuciones y alcances de las municipalidades de todo el país, incorpora como novedad algunos mecanismos de participación ciudadana como el Presupuesto participativo y los Consejos de Coordinación Local (CCL) para las municipalidades provinciales y distritales.

Como marco normativo precedente se puede referir que, en abril de 1994 se promulgó la Ley de los Derechos de participación y control ciudadanos – Ley 26300, que otorgaba a los ciudadanos la posibilidad de ejercer cierto control de sus autoridades mediante el pedido de rendición de cuentas, el referéndum y la revocatoria de autoridades; sin embargo, esta ley no permitía a la sociedad civil dar un paso más para comprometerse en la gestión del Gobierno local.

Sin embargo, las posibilidades se amplían para la ciudadanía con la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) que introduce mecanismos para que la sociedad civil intervenga en el control y la vigilancia, pero además en la toma de decisiones sobre la orientación del desarrollo y la priorización del presupuesto de inversiones. En su Título VII, la ley trata sobre los Planes de desarrollo municipal concertados y los órganos de coordinación, cuyos capítulo I y II especifican el carácter y las funciones del Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP).

En el artículo 97 dice sobre el **Plan de Desarrollo Municipal Concertado**:

*Basándose en los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados y sus Presupuestos Participativos, el Consejo de Coordinación Local Provincial procede a coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y su Presupuesto Participativo, el cual luego de aprobado es elevado al Consejo de Coordinación Regional para su integración a todos los planes de desarrollo municipal provincial concertados de la región y la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado.*

*Estos planes deben responder fundamentalmente a los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiaridad, consistencia de las Políticas locales, especialización de las funciones, competitividad e integración.*

*Los planes de desarrollo municipal concertados y sus presupuestos participativos tienen un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. Son aprobados por los respectivos concejos municipales.*

*Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, conforme al artículo 197 de la Constitución. (Congreso de la República del Perú 2003)*

Y respecto del Consejo de Coordinación Local Provincial, en el artículo 98 señala sobre su **definición y composición**:

*El Consejo de Coordinación Local Provincial es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Provinciales. Está integrado por el Alcalde Provincial que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores provinciales; por los Alcaldes Distritales de la respectiva jurisdicción provincial y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.*

*La proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40% (cuarenta por ciento) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial y la totalidad de los Alcaldes Distritales de la jurisdicción provincial que corresponda.*

*Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de 2 (dos) años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel provincial, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto la Municipalidad Provincial, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de 3 (tres) años de actividad institucional comprobada. La elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente.*

*Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital. (Congreso de la República del Perú 2003)*

En el artículo 99 establece sobre su **instalación y sesiones**:

*Para la instalación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Local Provincial se requiere de la asistencia de la mitad más uno de sus miembros. La ausencia de acuerdos por consenso no impide al Concejo Municipal Provincial decidir lo pertinente.*

*La asistencia de los alcaldes es obligatoria e indelegable. El Consejo de Coordinación Local Provincial se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Alcalde Provincial. En sesión ordinaria, una vez al año, se reúne para integrar los planes distritales y coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial. (Congreso de la República del Perú 2003)*

El artículo 100 señala sobre sus funciones:

*Corresponde al Consejo de Coordinación Local Provincial:*

- 1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.*

2. *Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional.*
3. *Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales.*
4. *Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.*
5. *Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial.*

*El Consejo de Coordinación local Provincial no ejerce funciones ni actos de gobierno. (Congreso de la República del Perú 2003)*

Y, por último, el artículo 101 sobre el Reglamento del CCLP señala que “el Consejo de Coordinación Local Provincial se rige por Reglamento aprobado por Ordenanza Provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del Consejo de Coordinación Local Provincial.

### **2.2.8 Políticas Públicas y desarrollo**

Nuestro propósito al incluir el concepto de Políticas Públicas en el marco teórico es evaluar si la Política de participación ciudadana que estamos investigando –en este caso el Consejo de Coordinación Local (CCL) en la Municipalidad Provincial del Santa-, cuenta con todos los elementos para ser una Política eficaz, que responda a los objetivos sociales para los que fue diseñada.

De acuerdo a Héctor Béjar, las Políticas Públicas son el “conjunto de criterios que dan lugar a una línea de conducta estatal dirigida a objetivos de interés público, y que es resultado de un proceso interactivo con la sociedad civil” (Béjar 2009: 14)

Las Políticas Públicas, en el sentido clásico, tienen como elementos al Estado –ya que no pueden haber Políticas Públicas sin una estructura administrativa que las lleve adelante-; considerarse como un proceso dinámico, que puede cambiar con el tiempo; y tiene a la Sociedad civil, que es la sociedad organizada en función del interés público, que además debe participar en su diseño, ejecución, seguimiento y evaluación (Béjar 2009).

Para crear e implementar una Política social –sostiene el autor de referencia-, se pueden considerar como **condiciones** que 1) responda a una **preocupación social**, 2) que ese problema tenga **soluciones técnicas**, y 3) que cuente con **apoyo político-social**, es decir debe contar con legitimidad.

No se debe confundir Política con Políticas Públicas: “Mientras la Política (politic) es el escenario descubierto o encubierto donde negocian los agentes sociales y económicos, individuales o colectivos, las Políticas (policies) constituyen los criterios mismos que gobernarán las soluciones específicas sobre cómo manejar los diferentes asuntos públicos” (Béjar 2009: 15)

Visto como un proceso que tiene un resultado (la búsqueda del bien común), la Política pública debe seguir la siguiente secuencia para su puesta en marcha: identificación del problema, agenda de trabajo, adopción de la Política, la



implementación y finalmente su constante evaluación, ya que las Políticas no son estáticas sino dinámicas y pueden requerir una modificación, reestructuración o su extinción (Béjar 2009). En este caso, se hace necesario evaluar si el CCL como Política de participación está logrando sus objetivos, y las razones en caso no sea así, ya que eso permitirá hacer las correcciones a la Política para que se garantice la plena participación de la ciudadanía.

Para la implementación de las Políticas estas necesitan un soporte legal. Es decir, se expresan en una dimensión normativa y legal, aunque no deben ser confundidas con ellos. Los Consejos de Coordinación Local (CCL) están amparados la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

Vemos pues que la **Política social** es aquella Política pública cuyo objetivo es hacer que los seres humanos y las condiciones en que estos viven mejoren material y espiritualmente; persiguen el bienestar objetivo y subjetivo.

Resumimos que para su adecuada y eficaz implementación, una Política social requiere de a). Soporte legal (marco normativo), b). Apoyo político-social, y c) de ciudadanos, ya que sin ciudadanía puede haber asistencia, asistencialismo, (clientelismo) y dependencia del Estado, pero las Políticas Públicas se dirigen a individuos con igualdad de derechos y deberes.

Eugenio Lahera<sup>24</sup> propone una estructura para una Política pública de calidad, y resume que esta “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una Política pública de calidad incluirá orientaciones y contenidos, pero también instrumentos y o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados.”

**Cuadro N° 1:  
Concepto de Políticas Públicas (PP)**

<b>PP =</b>	Cursos de acción.	En relación a un objetivo público.	Desarrollado por: Sector público	Puede incluir: Orientaciones o contenidos.
	Flujo de información.	Definido en forma democrático.	Sector privado	Instrumentos o mecanismos. Aspectos institucionales. Previsión de resultados.

Fuente: Lahera, Eugenio (2008)<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Eugenio Lahera es el primer especialista en Políticas Públicas de la CEPAL. En Introducción a las Políticas Públicas. Chile: Fondo de Cultura Económica, pp 28-43 (2008). Tomado del material del curso Políticas Sociales y Desarrollo de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

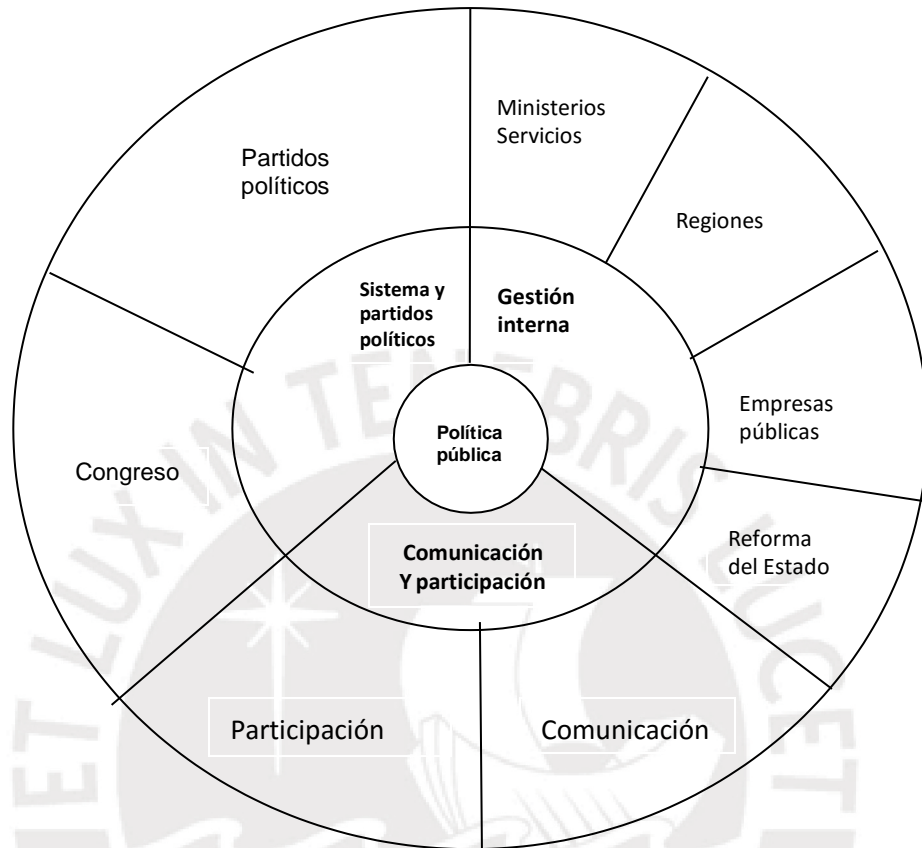
<sup>25</sup> Ibid.

Para implementar una Política de calidad, Lahera enfatiza el rol que cumple el Estado a través de la administración pública y las Políticas Públicas. Sostiene que “mientras la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, la de Políticas Públicas enuncia un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock, y el segundo de flujo. La administración es un concepto de equilibrio y las Políticas corresponden a un concepto de dinámica”. También resalta la importancia de orientar las Políticas adecuadamente para “lograr un objetivo o solucionar un problema público (...) las Políticas que promueven intereses o solucionan problemas exclusivamente privados tienen un halo de ilegitimidad” (Lahera 2008: 30).

Otra condición importante para el funcionamiento de la Política pública es que esta sea definida de manera democrática. En tanto más actores relevantes intervengan ésta tendrá mayores posibilidades de éxito. “Se puede postular que las Políticas Públicas basadas en discusiones con todos los actores relevantes se acercarán más a los objetivos del bien público, al mismo tiempo que podrán tener el necesario apoyo de la ciudadanía. Podrán ser a la vez más comprehensivas y más viables” (2008: 31). Eso supone una multiplicidad de actores, ciudadanos que representen a organizaciones diversas que intervengan con información y desde una perspectiva crítica. Otros elementos no menos importantes están relacionados con la claridad y especificidad con que debe ser planteada la Política. “Conviene que las orientaciones sean precisas (...) Las orientaciones de una Política de alcance específico formuladas de manera general dificultan la comprensión y evaluación, tanto de la Política específica como del área más extensa en la que ella se inserta” (2008: 33). Cumplidos estos requisitos, el diseño de la Política debe prever los resultados de su aplicación para ser evaluados y, eventualmente, corregidos. En la Política pública se manejan simultáneamente las variables Políticas y legislativas, técnicas, financieras y fiscales, y comunicacionales.



**Gráfico N° 3:  
El Mandala de las Políticas Públicas**



**Fuente:** Lahera, Eugenio (2008)<sup>26</sup>

<sup>26</sup> En: Introducción a las Políticas Públicas. Chile: Fondo de Cultura Económica, pp 28-43 (2008). Tomado del material del curso Políticas Sociales y Desarrollo de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

## CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

### 3.1. Forma y método de investigación

Por la naturaleza del problema planteado, esta investigación se ajusta más a la forma de **estudio de caso**, ya que vamos a investigar un problema específico con sus propias características y particularidades, y en un proceso en una línea de tiempo. En este caso, la investigación busca profundizar en las razones que impiden que se implemente la Política de participación a través del Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Municipalidad Provincial del Santa; intenta identificar los problemas existentes en los diferentes componentes del Círculo de la Política, para proponer medidas correctivas que permitan que este espacio se reactive y cumpla su función dictada en la ley. Así, optamos por el estudio de caso, debido a que en esta forma de investigación los actores (sus percepciones y puntos de vista) ocupan un lugar central en el estudio.

Por otro lado, la estrategia metodológica utilizada es **cualitativa**, en tanto el tipo de información que necesitamos obtener de los actores que intervienen en este proceso dialógico, son básicamente las razones, opiniones, percepciones y dificultades de actores de diferentes grupos de interés en la implementación de la Política; datos de naturaleza subjetiva. Por otro lado, no hay aspiración de generalizar las conclusiones a otros espacios o fenómenos similares, sino explorar y profundizar en la comprensión del fenómeno estudiado que brinde una base de conocimiento que pueda ser utilizado en el futuro con fines explicativos.

La estrategia cualitativa además encuentra plena coherencia con el estudio de caso como forma de investigación, ya que este se centra en muy pocos objetos o en un objeto de estudio específico, pero que requiere ser investigado con profundidad en sus cualidades. El factor de cantidad no tiene relevancia en esta investigación.

### 3.2. Universo y muestra

Para esta investigación el universo o **población** estuvo conformado por:

- Funcionarios de la MPS responsables del funcionamiento del CCL.
- Alcaldes distritales y regidores provinciales que participan en el CCL.
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil que participan o podrían participar del CCL de la MPS.
- Documentos que contengan información sobre la naturaleza y funcionamiento del CCL de la MPS.

El presente estudio contó con una **muestra significativa**, dado que la estrategia metodológica predominante es cualitativa, en tanto se tiene como propósito explorar el fenómeno en estudio rescatando el aspecto subjetivo de los actores implicados (percepciones, puntos de vista, etc.), y para ello más que muestras representativas requerimos personas que tengan ciertas características específicas como experiencia de haber integrado el CCL, conocimiento acerca de este mecanismo de participación y/o experiencia en su implementación.



El **método de muestreo no probabilístico** utilizado fue el **muestreo por juicio o conveniencia**. Es decir, los individuos que participaron en las entrevistas fueron seleccionados de acuerdo a su función o relación respecto del Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Municipalidad Provincial del Santa durante el periodo 2011-2014, prioritariamente. Además se consideró su conocimiento del tema y su disponibilidad para participar y aportar en la presente investigación. Es decir, no se requirió que los integrantes de la muestra sean elegidos aleatoriamente pues lo prioritario fue que cubrieran los criterios descritos.

De acuerdo a estos criterios se consideraron tres grupos vinculados al CCL: las autoridades elegidas por voto popular (dos de los ocho alcaldes distritales y cinco de los trece regidores provinciales), representantes de la sociedad civil (doce dirigentes), y los principales funcionarios (cuatro) de la municipalidad que intervinieron como responsables técnicos, encargados de implementar este mecanismo de participación ciudadana. Entre estos funcionarios fueron considerados: Gerente Municipal, Gerente de Planificación y Presupuesto, coordinador del Presupuesto Participativo, Jefa de la Unidad de Participación vecinal.

En este sentido, se tomó en cuenta que el muestreo por juicio *“consiste en una aproximación conceptual al universo de estudio mediante una definición clara de las características más importantes que delimitan sus niveles estructurales. Los parámetros que definen la composición estructural de la muestra se basan en criterios teóricos. Posteriormente, sobre lo anterior se eligen sistemáticamente a los invitados”*<sup>27</sup>.

En tanto es un estudio cualitativo que utiliza un muestreo no probabilístico, el tamaño de la muestra se define en función a los siguientes criterios:

- Accesibilidad del investigador a la muestra.- Identificado el perfil de las personas a ser incluidas en la muestra, el tamaño de la misma estuvo influenciada por la accesibilidad de los investigadores a la muestra (condicionada a su vez por la disposición de las personas a participar). En tanto algunas ex autoridades y ex funcionarios de la gestión de la MPS del periodo 2011-2014 se encontraban sometidos a investigaciones y procesos judiciales (algunos ya encarcelados) por presuntos delitos de corrupción, el tamaño de nuestra muestra fue reduciéndose.
- Tipo de técnica utilizada para el levantamiento de información.- En tanto la técnica empleada fue de tipo no probabilístico por juicio, y se buscó que la muestra sea significativa más que representativa, el tamaño de la misma no requería ser grande (por tanto, no excedería de treinta personas).
- Punto de saturación.- *“El punto de saturación del conocimiento es el examen sucesivo de casos que van cubriendo las relaciones del objeto social, de tal forma que, a partir de una cantidad determinada, los nuevos casos tienden a repetir -saturar- el contenido del conocimiento anterior. La saturación del conocimiento, supone que se han establecido las pautas estructurales que subyacen a un determinado conjunto de procesos sociales, y los nuevos casos no introducen correcciones ni complementos al conocimiento de la realidad estudiada, solo repiten el contenido de la pauta social definida”*<sup>28</sup>. En este sentido, se siguió este criterio en los grupos de autoridades elegidas como

---

<sup>27</sup> Definición de Julio Mejía Navarrete en El Muestreo en la investigación cualitativa.

<sup>28</sup> Referencia textual a Bertaux y Wiame. Tomado de El muestreo en la investigación cualitativa de Julio Mejía Navarrete. Pp. 169 – 172.

alcaldes distritales y regidores provinciales, funcionarios de la municipalidad y para los representantes de la sociedad civil, considerando las pautas establecidas en las variables e indicadores.

Considerando estos tres criterios, el **tamaño de la muestra** es de veintitrés (23) personas, y su composición final es la siguiente:

- Autoridades electas de las municipalidades:
  - Alcaldes distritales (2)
  - Regidores provinciales (5)
- Funcionarios de la MPS:
  - Gerente Municipal (2)
  - Gerente de Planificación y Presupuesto (1)
  - Jefa de la Unidad de Participación vecinal (1)
- Representantes de la sociedad civil:
  - Dirigentes vecinales y líderes ciudadanos (12)

### 3.3. Unidades de análisis

La población o universo está conformada por las siguientes unidades de análisis:

- Personas (autoridades y funcionarios municipales, representantes de organizaciones de la sociedad civil).
- Documentos (actas, directivas, estatutos, documentos formales del CCL).

### 3.4. Técnicas e instrumentos de investigación

Orientados por nuestras preguntas de investigación, que aluden a cuatro aspectos o dimensiones diferentes para abordar el problema general de investigación, recurrimos en general a las siguientes fuentes: funcionarios de la Municipalidad Provincial del Santa vinculados al problema, representantes de la sociedad civil calificados para integrar el Consejo de Coordinación Local (CCL), otros actores vinculados al CCL como los regidores y alcaldes distritales, así como estudios e investigaciones.

Para el recojo de información de las fuentes indicadas, utilizaremos tres técnicas de recolección de información: entrevistas semiestructuradas, grupos focales y revisión documental.

#### 3.4.1 Entrevistas semiestructuradas

Como herramientas utilizaremos las **Guías de entrevistas semiestructuradas**, las cuales serán aplicadas a funcionarios vinculados con la convocatoria al Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Municipalidad Provincial del Santa y a representantes de la sociedad civil. En este caso, se trata del instrumento más adecuado, debido a que permite profundizar en las respuestas de las fuentes, obteniendo detalles, e incluso captando las actitudes de los entrevistados respecto del tema a tratar. Permite captar la subjetividad del entrevistado frente a los temas planteados, lo cual es un insumo valioso para este tipo de investigación, y para el particular objetivo de nuestro estudio.

### 3.4.2 Grupo focal

La herramienta a utilizar será la **Guía de temas de grupo focal**. Dada la profundidad de esta técnica para un grupo tan heterogéneo e importante para este estudio, el grupo focal fue aplicado a los representantes de la sociedad civil que participan del CCL y que formarán parte de nuestra muestra. A través de esta metodología plantearemos algunas preguntas orientadoras que nos permitan identificar las ideas y pareceres de los participantes, y promover un intercambio y debate entre ellos, el cual generará información relevante para el estudio.

### 3.4.3 Análisis Documental

Utilizaremos como herramienta la **Guía de revisión documental** que servirá para registrar y ordenar la información a recabarse de la lectura de actas de reuniones y asambleas, directivas formales, estatutos, y otros documentos formales elaborados por el CCL de la MPS o vinculados a él. En base a su aplicación, podremos identificar qué preguntas de nuestro estudio ya cuentan con algunas aproximaciones de respuesta a partir de la información recogida de estas fuentes secundarias.

### 3.5. Variables e indicadores

Las variables a describir en el presente estudio son las siguientes:

1. **Dificultades existentes para promover la participación en el CCL.-** Se refiere a qué barreras identifican que impiden promover el CCL.
2. **El CCL, como mecanismo de participación, responde o no a las expectativas ciudadanas.-** Se refiere a la satisfacción de las expectativas de participación y a la utilidad de ésta en su vida cotidiana.
3. **Existencia o no de capacidad de la sociedad civil en cuanto a su participación en el CCL para el proceso de planificación del desarrollo y la toma de decisiones relacionadas al presupuesto en la MPS.-** Se refiere a la capacidad de los actores integrantes del CCL para realizar una adecuada intervención en el proceso de planificación del desarrollo y del PP.
4. **Valoración de las autoridades y funcionarios al CCL y a la participación ciudadana (actores a cargo de convocarlo).-** Se refiere a qué importancia le dan las autoridades y los funcionarios municipales a la participación ciudadana y al CCL en particular.

Debido a que nuestra investigación es un Estudio de caso que sigue una estrategia metodológica cualitativa, hemos optado por no cuantificar el proceso ni los resultados. Es decir que para nuestras variables no tendremos indicadores sino que analizaremos a profundidad los discursos de los actores involucrados mediante la definición de aspectos específicos (especificaciones) o dimensiones que nos permitan obtener información relevante de las fuentes de información que consultaremos.

A continuación, para cada una de las cuatro variables a estudiarse identificaremos los indicadores o especificaciones correspondientes:

1. **Dificultades existentes para promover la participación en el CCL:**
  - a. Tipo de dificultades existentes para promover la participación en el CCL
2. **El CCL, como mecanismo de participación, responde o no a las expectativas ciudadanas:**
  - a. Grado de valoración sobre la utilidad del CCL como mecanismo de participación.
3. **Existencia o no de capacidad de la sociedad civil en cuanto a su participación en el CCL para el proceso de planificación del desarrollo y la toma de decisiones relacionadas al presupuesto en la MPS:**
  - a. Nivel de capacidades para la planificación del desarrollo de los actores involucrados.
  - b. Nivel de acceso a la información de los actores involucrados en la planificación del desarrollo.
  - c. Grado de valoración de la legitimidad de los actores involucrados en la planificación del desarrollo.
4. **Valoración de las autoridades y funcionarios al CCL y a la participación ciudadana (actores a cargo de convocarlo):**
  - a. Grado de valoración de las autoridades y funcionarios respecto del CCL y la participación ciudadana.

### **3.6 Técnica de Análisis de Resultados: La triangulación**

A partir de las fuentes de información ya indicadas (fuentes primarias fundamentalmente, y fuentes secundarias), analizaremos y contrastaremos los datos respecto a percepciones y opiniones con datos objetivos de informes, reportes o ensayos con la finalidad de extraer conclusiones muy concretas, identificar congruencias e incongruencias, y a partir de allí tener insumos para el posterior análisis.

Por otro lado, realizaremos también la triangulación de la información recogida a través de entrevistas con funcionarios de la MPS, con la información identificada mediante entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil; todo esto también será contrastado con la información que se obtiene del grupo focal con representantes de la sociedad civil.

Finalmente, vincularemos la información obtenida para dar cuenta del objetivo general, con la información que se ha recogido para dar contenido a cada uno de los cuatro objetivos específicos, identificando los aspectos en donde hay complementariedades y confirmaciones de las hipótesis de trabajos, o donde hay variables que permiten dar respuesta y contenido a más de uno de los objetivos.



### **3.7 Análisis de la información**

Con la información recogida para cada una de las variables y especificaciones de nuestro estudio, realizaremos el análisis de la misma contrastando nuestras hipótesis con la información que vayamos recogiendo para cada indicador/especificación y a partir de allí extraeremos conclusiones para cada variable, siempre contrastándolo con las preguntas de investigación y la pregunta general de la misma.

Se tomará en cuenta para el cruce de información la recurrencia de determinados contenidos, la fuente de los mismos, y el rol que dichos informantes tienen en el proceso estudiado (funcionamiento del CCL de la MPS), ya que cualitativamente eso brindará elementos que enriquecerán el análisis y el alcance de las conclusiones.

Para ello se identificarán categorías de respuesta para cada ítem de cada una de las herramientas de recojo de información, especificando aquellas que son las más recurrentes en cada una de las herramientas, y de los grupos entrevistados, en base a lo cual se identificarán hallazgos que serán analizados e interpretados en función a los contenidos del marco conceptual, al contexto en el cual se realiza el estudio, las hipótesis de trabajo, los objetivos –general y específicos- de la investigación y las respuestas de los participantes, buscando coincidencias y confirmaciones, así como diferencias y datos discordantes que nos permitan verificar los hallazgos, identificar tendencias, y extraer conclusiones más específicas a través del contraste de respuestas entre los diferentes grupos entrevistados.

### **3.8 Fases de la investigación**

Como todo proceso de investigación, el presente estudio atravesó los cinco momentos planteados por Francke y Piazza (2007):

1. La formulación de las preguntas y objetivos de investigación o momento “teórico-inquisitivo”.
2. El diseño de la investigación o momento “metodológico”.
3. La recopilación y ordenamiento de los datos o momento “empírico”.
4. El análisis e interpretación de los datos y la prueba de las hipótesis o momento “técnico”.
5. El momento de aporte al debate teórico y levantamiento de nuevas preguntas o momento “teórico-propositivo”.

Podemos agrupar estos cinco momentos en tres fases de la investigación, que a continuación describiremos en base a la forma cómo se dio todo este proceso para la presente estudio.

#### **3.8.1 Primera fase: Planeación**

En un primer momento se procedió a la revisión de información secundaria en base al tema de interés y a una pregunta general aun intuitiva que orientaba inicialmente todo el estudio. Cuando esta pregunta fue delimitándose a medida que se obtenía más información, se pasó a la identificación de preguntas específicas, a partir de las cuales pasaron a esbozarse los objetivos de la investigación. Es así que de un interés general en la participación ciudadana en la Provincia del Santa, se delimitó el interés en la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Municipalidad Provincial del Santa (MPS).

Afinada la pregunta, con la especificación de objetivos, se procedió a elaborar el diseño de la investigación, que implicó definir la forma de la investigación, el tipo, las variables a ser observadas, los indicadores de cada variables, las técnicas y herramientas para el recojo de información, la identificación de la población y la muestra, así como la especificación de los procedimientos y cronogramas de actividades de recolección de información.

### **3.8.2 Segunda fase: Ejecución**

En un segundo momento, se ejecuta el plan de recolección de información, con la finalidad de recoger las evidencias que permitan dar respuesta a las preguntas de investigación, verificar las hipótesis de trabajo, y alcanzar los objetivos del estudio. Es importante seguir las acciones de acuerdo a un plan previamente diseñado, con la flexibilidad suficiente para adaptarse antes las diferentes contingencias. Es así que en este estudio, se procedió a invitar a los participantes identificados, a través de llamadas telefónicas o visitas personales, donde se les explicó detallada y claramente el fin del estudio, sus objetivos, y lo que esperábamos de su participación en cada una de las actividades realizadas. Es así que en la ciudad de Chimbote se sostuvo entrevistas con funcionarios de la MPS y representantes de organizaciones de la sociedad civil, en lugares con la suficiente tranquilidad y comodidad para desarrollar las entrevistas. Lo mismo con el grupo focal, para el cual se buscó un espacio apropiado.

### **3.8.3 Tercera fase: Comunicación de Resultados**

En este momento la información es ordenada y procesada con la finalidad de identificar contenidos novedosos, o confirmaciones, que se constituyan en hallazgos de la investigación, a partir de los cuales se puedan realizar vinculaciones con otros datos, con información del marco teórico y generar nuevo conocimiento. Para esta labor se utilizaron algunas herramientas de soporte para identificar categorías, y luego establecer conexiones, realizar interpretaciones de las categorías o hallazgos encontrados. En esta parte, las preguntas y los objetivos de investigación fueron un gran orientador del trabajo. Fue importante también el contraste de los hallazgos y tendencias encontradas con los puntos de vista de otros autores y teorías planteadas en el marco conceptual.

## **3.9 Limitaciones en el trabajo de campo**

Como todo trabajo de campo, el presente estudio tuvo algunas limitaciones que ponen en dificultad el desarrollo de actividades y el acceso de información requerida para el logro de los objetivos planteados:

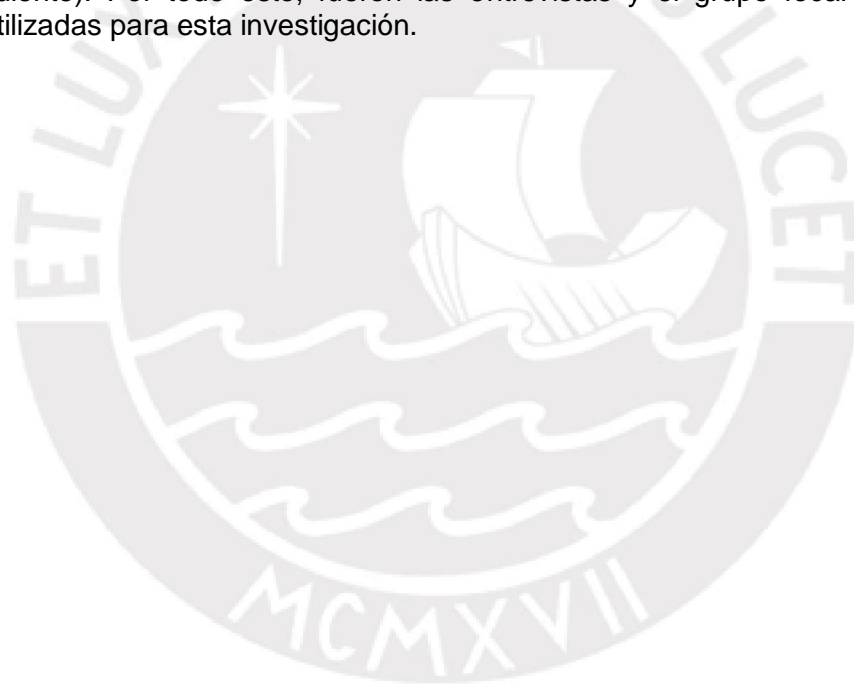
El acceso a toda la muestra previamente identificada no fue tan sencillo como se esperaba. Hubo dificultades particulares en función al grupo entrevistado:

- En cuanto a los funcionarios de la MPS, la dificultad radicó en que no todas las personas identificadas se sentían cómodas accediendo a participar en las entrevistas, por el clima de tensión que se vive en la provincia (debido a los actos de corrupción de la anterior gestión, y a la posibilidad de sufrir amedrentamiento por parte de alguna autoridad o funcionario que vea como amenazante la información que se nos pueda proporcionar en la entrevista). Otra dificultad fue el horario disponible debido a la carga de trabajo de los funcionarios, lo que llevó a que muchas veces suspendieran las citas para las

entrevistas y tuvieron que reprogramarse, o simplemente ya no accedieron a colaborar en el estudio.

- Respecto a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, es importante señalar que si bien fue más fácil contactarlos a ellos que a los funcionarios de la MPS, sí hubo como dificultad el tema del tiempo, pues varios de ellos se dedican a varias actividades por lo que si bien mostraron mucha disposición, no siempre contaban con la disponibilidad requerida. Aun así, se pudo cubrir la cuota inicialmente prevista, y a los representantes que cuentan con mayor experiencia en participar de este tipo de espacios (como el CCL y el Presupuesto Participativo).

Por otro lado, producto de la labor de campo – después del diseño y planificación de la investigación- obtuvimos la información posteriormente constatada de que el CCL de la MPS del periodo estudiado para esta investigación (la gestión del periodo 2011-2014) no llegó a convocarse, por lo cual la orientación de nuestro estudio tuvo que virar hacia la identificación de los factores que impidieron la conformación de este espacio de participación en dicho periodo, y además de pronto ya no existían documentos –previamente identificados- que pudieran buscarse y revisarse como parte de la indagación documental (para lo cual se había elaborado la herramienta correspondiente). Por todo esto, fueron las entrevistas y el grupo focal las únicas técnicas utilizadas para esta investigación.



## **CAPÍTULO IV: RESULTADO, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN**

Se alcanzó el número de muestra previsto, pero dado el contexto de la Municipalidad Provincial del Santa durante el periodo 2011-2014 (donde el CCL no fue convocado de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, el alcalde provincial se halla en prisión por actos de corrupción y algunos gerentes sometidos a procesos judiciales), algunos exfuncionarios no aceptaron formar parte de la muestra. Como alternativa se incluyó en la misma a funcionarios de la actual gestión (2015-2018) y de gestiones anteriores al 2011, que tienen un conocimiento formal de los mecanismos de participación y del estado de implementación de los mismos en la provincia del Santa.

La revisión documentaria inicialmente prevista no pudo concretarse, debido a que en la Municipalidad Provincial del Santa no existe registro de información y/o documentación alguna respecto al Consejo de Coordinación Local Provincial del periodo en mención. El CCL no fue convocado ni implementado formalmente en dicha gestión de acuerdo a las pautas y procedimientos que la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece.

Es así que revisaremos los principales hallazgos encontrados en las entrevistas a funcionarios de la MPS, en las entrevistas a representantes de las organizaciones de la sociedad civil y en el grupo focal con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, organizando la información en base a cinco puntos basados en cada uno de los objetivos de esta investigación:

- Factores que impiden la implementación del CCL en la MPS
- Dificultades existentes para promover la participación de la sociedad civil en el CCL
- Respuesta del CCL como mecanismo de participación a las expectativas ciudadanas
- Capacidad de la sociedad civil en cuanto a su participación en el CCL para la planificación del desarrollo y la toma de decisiones sobre el presupuesto en la MPS
- Valoración de las autoridades y funcionarios respecto del CCL y la participación de los ciudadanos

A continuación desarrollaremos cada uno de estos puntos.

### **4.1 Factores que impiden la implementación del CCL en la MPS**

Organizaremos esta presentación en base a las principales razones identificadas por las cuales el CCL de la MPS no fue implementado tal cual lo establece la LOM, cada una de las cuales constituirá un subtítulo del presente capítulo que –de este modo– estará organizado en base a los siguientes siete puntos:

- 4.1.1 Manejo no inclusivo de la gestión local por parte de la autoridad provincial
- 4.1.2 Insuficientes capacidades para la participación de los representantes de la sociedad civil
- 4.1.3. Insuficientes capacidades para la gestión y la participación en los funcionarios de la MPS
- 4.1.4. Insuficiente promoción de la participación ciudadana



- 4.1.5. Limitaciones en la Ley Orgánica de Municipalidades y los procedimientos para implementar el CCL
- 4.1.6. Debilidad institucional y falta de valores democráticos
- 4.1.7. Falta de un enfoque de desarrollo

Los hallazgos serán analizados en base a las preguntas de investigación, el contexto o escenario de investigación, y el marco conceptual y contextual.

#### 4.1.1 Manejo no inclusivo de la gestión local por parte de la autoridad provincial

A manera de breve introducción de lo encontrado en este punto, podemos decir que la no implementación del CCL tiene como un factor causal importante el manejo no inclusivo de la gestión local por parte de las autoridades de turno, y que esta a su vez es impulsada por una falta de voluntad Política para promover la participación ciudadana, la desconfianza en las autoridades por parte de la ciudadanía, y los actos de corrupción de la gestión local de turno. A continuación presentamos un gráfico que vincula linealmente estos elementos:

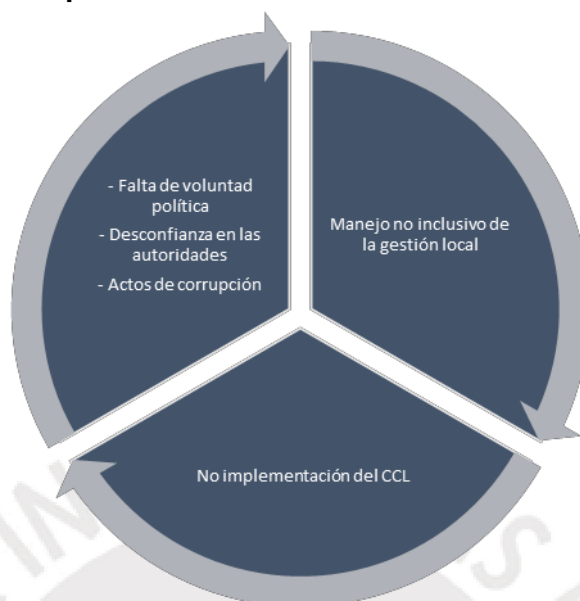
**Gráfico N° 4:**  
**El manejo no inclusivo de la gestión local como variable que influye en la no implementación del CCL de la MPS**



Fuente: Elaboración propia (2016)

Sin embargo en la realidad, y especialmente en los fenómenos observados en la investigación en Gerencia Social, los procesos tienden a no ser lineales, y se convierten en procesos circulares donde una variable o factor impacta en el otro y lo refuerza. Este fenómeno de mutua influencia e interacción trata de ser reflejado en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 5**  
**El manejo no inclusivo de la gestión local como variable que influye en la no implementación del CCL de la MPS**



Fuente: Elaboración propia (2016)

La gestión de la Municipalidad Provincial del Santa, durante el periodo 2011-2014, se desarrolló con un claro sesgo en su Política de gestión, que no incluía a todos los ciudadanos o sectores de la sociedad, sino solo a integrantes de organizaciones afines o personas con las que existían coincidencias en el manejo administrativo basado en intereses económicos personales. Es decir, las autoridades y funcionarios tomaron decisiones a partir de consignas partidarias, buscando beneficios personales o para su grupo político, sin incluir en ellos la opinión de los demás dirigentes, prevaleciendo la implementación de determinados proyectos.

Existe la percepción generalizada que tanto el alcalde Luis Arroyo Rojas como sus funcionarios de confianza carecieron de voluntad Política para promover la participación ciudadana, siendo un indicador de esto su frecuente inasistencia a los espacios de participación existentes, y la ausencia de directivas institucionales para impulsar y difundir estos espacios de participación:

*“[Un obstáculo es] El manejo excluyente de la gestión pública -no democrática, no participativa- por parte de las autoridades, lo que es un negocio para ellas.” (Sociedad civil: Entrevista N° 2)<sup>29</sup>*

*“Otra dificultad es el sesgo, porque ha sido corporativizado dentro de los seguidores del partido político que está apoyando a la gestión local. Y ha sido más un mecanismo político-partidario de control que de representación de la sociedad civil.” (Sociedad civil. Entrevista N° 1)*

<sup>29</sup>Las viñetas que se citarán de aquí en adelante, hacen referencia a las entrevistas semiestructuradas y al grupo focal aplicados como parte del recojo de información. En el Anexo A1 (a partir de la pág. 118), se listan los nombres tanto de funcionarios como representantes de sociedad civil que en las viñetas aparecen sólo numerados (Entrevista N° 1, Entrevista N° 7, Participante N° 3, etc.)

*“El primer impedimento que yo veo es estrictamente de corte ideológico o de gestión. Es decir, [las autoridades] buscan cuanto menos la participación de la sociedad civil para tener autonomía en el manejo y no ser fiscalizados. Por eso es que no motivan mucho la participación del CCL o de cualquier otra actividad orientada a este tipo de participación.”* (Funcionarios: Entrevista N° 1)

Otro factor que también generó el manejo no inclusivo de la gestión municipal está relacionado con la desconfianza que las autoridades generaron en la ciudadanía, que al no sentirse auténticamente convocada e incluida, provocó que esta ya no intervenga en los espacios de participación ciudadana, siendo copados estos por grupos afines al alcalde y a sus funcionarios. Esta baja credibilidad en las iniciativas de participación ciudadana se retroalimentó con el sesgo político de la gestión. La manipulación Política a la que fueron sometidos los dirigentes fue un factor que direccionó la participación ciudadana de acuerdo a los intereses de la autoridad de turno, que alejó a quienes no comulgaron Políticamente con ella, incluso fueron objeto de represalias en un contexto marcado por la corrupción y el sicariato:

*“Eso es lo que hemos encontrado en la municipalidad, y con lo que estamos luchando duro y tratando de cambiar ese aspecto dentro de la administración pública... Hay mucha desconfianza de la gente”* (Funcionarios: Entrevista N° 2)

*“Pero siempre hay personas o grupos [dentro del municipio] que obstaculizan, que no apoyan la idea del proyecto a desarrollar, sea en la parte social o en infraestructura, pero todos sabemos que estamos bajo los marcos legales, y que debemos cumplir.”* (Funcionarios: Entrevista N° 10)

*“La ciudadanía en general no es convocada. Y cuando se convoca solo se hace a la gente que es afín al partido político de gobierno. No hay una convocatoria masiva, ni tampoco se ven las necesidades más urgentes. O sea, yo como ciudadano tengo las dificultades, primero que no me invitan y segundo que dirigen las convocatorias (...)”* (Funcionarios: Entrevista N° 7)

*“Los coaccionan, les dicen que si no vienen a la reunión, o traen un grupo de gente, o no firman la lista de asistencia, no les darán nada. Los llevan hacia sus temas políticos. [...] Yo he visto que los hacen como “portátiles”, los obligan...”* (Funcionarios: Entrevista N° 9)

*“Otro obstáculo para la sociedad y para los dirigentes es el terror, el temor, si alguien da su punto de vista y choca con el partido político del gobierno en este caso con Arroyo, con Cesar Álvarez automáticamente es amenazado, entonces qué le queda al dirigente o alguien que quiera expresar su punto de vista (se queda callado), porque viene directamente a tocar la puerta de tu casa, te mandan notas, te llaman por teléfono y ese es uno de los temores...”* (Grupo focal: Participante N° 3)

*“[Los dirigentes] Pueden ser aguerridos, pero a veces tienen miedo ante los incidentes que se están suscitando en Ancash....”* (Sociedad civil: Entrevista N° 2)

*“Y lo otro es que en estos 4 años de gobierno, Arroyo y Cesar Álvarez han comprado a los dirigentes, es decir han hecho que el frente de defensa trabaje a favor de ellos encabezado por construcción civil [...] Cuando alguien salía a denunciar por acto de corrupción lo primero que hacían ellos era salir a atacarte. Entonces ahí nace el temor y el dirigente se hace a un costado...”* (Grupo focal: Participante N° 4)

De estos primeros hallazgos podemos decir que el desinterés y la falta de voluntad Política de los funcionarios de la MPS para promover la participación ciudadana, puede ser manifestación de la ausencia del enfoque de participación ciudadana en los alcaldes y funcionarios como parte de su Política de gestión. Las autoridades no parten de la premisa de una participación ciudadana efectiva. Esta es tomada tan solo en un nivel declarativo, formal, pero no hay una genuina identificación con el espíritu inclusivo de la participación democrática, prevaleciendo un enfoque de corto plazo que privilegia los beneficios inmediatos (generalmente económicos y políticos, ya sea para el grupo de las autoridades o para la autoridad misma), lo que a su vez provoca una intensiva exclusión de la ciudadanía de los asuntos públicos (a excepción de aquellos dirigentes o ciudadanos que comparten posiciones Políticas con la autoridad local). Esta tendencia no encuentra contrapeso en el resto de la ciudadanía, que a su vez se encuentra debilitada, fragmentada, precisamente para evitar que ejerza su importante rol fiscalizador (Adrianzén 2003); por ello no se incentiva su participación desde las autoridades (no provisión de recursos o partidas para cubrir los gastos de los directivos; y una LOM asumida declarativamente, apelando al máximo a su condición de no vinculante).

Estos componentes de manipulación y direccionamiento político y partidario, son vinculados con la corrupción que es percibida como otro de los más importantes obstáculos para la participación de la ciudadanía en los espacios públicos, pues se considera que las autoridades impiden la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos para evitar ser fiscalizados y usar los recursos de acuerdo a sus intereses; esto también conlleva la manipulación de los dirigentes mediante acciones populistas y clientelistas:

*“Ahora ya ni da ganas de trabajar con estas autoridades que hemos tenido y es por el tiempo que te toma porque la persona que quiera lograr su objetivo se encuentra con una cantidad de trabas que nunca se acaba, para sacar un proyecto te toma dos años en trámites y para la ejecución mucho más y ahí vienen los amarres, las sobrevaloraciones, es una situación que traba bastante.”* (Grupo focal: Participante N° 4)

*“El segundo obstáculo sería la corrupción...”* (Grupo focal: Participante N° 7)

*“...también está el temor porque está ligado a la corrupción. Ese es uno de los obstáculos para mucha gente que tiene gran anhelo, deseo de buscar el bienestar y se siente truncado.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 3)

*“...Es el caldo de cultivo para la corrupción, para la sobrevaloración de los proyectos, de las obras. Actuar de espaldas o escondidos de la población es el caldo de cultivo para la corrupción y para una gestión mediocre, sin resultados favorables para la población.... Los alcaldes en el Perú, mayoritariamente han hecho de la gestión excluyente el*



*mecanismo principal de la corrupción y de su enriquecimiento. Y han sacrificado la democracia vecinal, local, desconociendo o no implementando lo que la propia ley establece.” (Sociedad civil: Entrevista N° 2)*

Vemos pues que la corrupción, al ser un fenómeno multicausal, se convierte en un factor que genera determinados impactos en la sociedad. Su presencia en la percepción de los ciudadanos y funcionarios es significativa. La corrupción tiende a incentivar el manejo no inclusivo de la gestión local, y remece las premisas de una perspectiva de gestión orientada al desarrollo, pues esta implica compartir decisiones y transparentar procesos con una sociedad civil empoderada, fortalecida e informada (Pizzio 2010); lo cual se opone y dificulta las acciones de corto plazo y de beneficio direccionado e inmediato promovidas por la autoridad local. Al mismo tiempo, la corrupción desincentiva el interés del ciudadano por participar, al generar un clima de inseguridad y vulnerabilidad y fortalecer el manejo político y la gestión local no inclusivos.

Es también patente que la ciudadanía se vea desalentada en su participación cuando la Municipalidad no satisface sus expectativas, al limitar su intervención en la toma de decisiones y en la priorización de los proyectos; esto a su vez va generando desconfianza en las autoridades.

*“Los ciudadanos poco a poco se van olvidando y perdiendo interés. Se vuelven escépticos, ya no creen, se vuelven reacios. Como no se cumplen las expectativas que ellos tienen, se desalientan. Otra cosa, es que a veces no hay sinceridad: si lo convocan por un fin (hacer cierta obra o proyecto en tu organización o localidad), los llevan a otros temas.” (Funcionarios: Entrevista N° 9)*

Todos estos pueden ser factores vinculados con el hecho de que la promoción de la participación ciudadana y en particular el CCL no estuvo en la agenda municipal; el desinterés o falta de voluntad Política del alcalde y los demás integrantes influyó en esto, por lo cual no se convocó a este espacio –al menos no hay evidencia de ello en los archivos de la MPS- durante el periodo 2011-2014. En este contexto la fiscalización y vigilancia de la autoridad local era dificultosa. Podemos agregar a esto la falta de información y consciencia de los funcionarios ediles sobre la importancia de la intervención de la ciudadanía, que perciben como incómoda, prevaleciendo un estilo controlador y autoritario:

*“El CCL es un estorbo para los alcaldes. Es una injerencia “abusiva” de la población en el manejo particular de su negocio, no les permite el manejo delincinencial y arbitrario de los recursos públicos....” (Sociedad civil: Entrevista N° 2).*

*“A nosotros nos llegó la información que teníamos que instalar el CCL en los meses de abril o mayo. Entonces ahora ya está en aprobación, lo tenemos para el dictamen de los regidores para poder implementarlo. Todavía no le podría decir qué resultados hemos tenido porque estamos en proceso de implementación. [De la gestión anterior] no hemos encontrado absolutamente nada (...) yo creo que por ignorancia y por falta de planificación. No tenemos una cultura de planificación. Y muchas veces pensamos que esto nos puede malograr o interrumpir lo que uno quiere realizar como gestión.” (Funcionarios: Entrevista N° 2)*

*“No ha tenido interés el alcalde en activar el CCL. Porque ninguna autoridad quiere que le hagan bulla, ellos quieren que los aplaudan, que los respalden. El desinterés, el desconocimiento ha marcado la razón del fracaso.”* (Funcionarios: Entrevista N° 3)

*“[...] Ellos ven que con el CCL los ciudadanos entran a husmear, a ver sus agendas reales. No querían que la ciudadanía se opusiera a las propuestas de proyectos y obras que ellos [las autoridades] traían...”* (Funcionarios: Entrevista N° 9)

Respecto a los temas que se priorizaron en la agenda local sobre la participación ciudadana, observamos que la ejecución de obras de infraestructura física (servicios básicos y espacios deportivos) fue la prioridad del alcalde Luis Arroyo Rojas durante sus tres años cuatro meses de gestión al frente de la Municipalidad Provincial del Santa. Esto se explica por la gran cantidad de recursos que durante el periodo 2011-2014 ingresaron a la municipalidad por concepto de canon minero, y por la posibilidad de beneficiarse con dinero producto de coimas para orientar las licitaciones de las obras a favor de ciertos grupos afines. Es así que se ejecutaron obras de infraestructura, generalmente asociadas a transporte o construcción, de las que se obtuvieron beneficios económicos y políticos más inmediatos por ser sobrevaluados:

*“La ejecución del gasto (...) Ese ha sido el tema prioritario para la municipalidad en la medida que no se preocupaba por obtener ingresos, sino solamente en gastar. Y eso estaba respaldado por los buenos ingresos que tuvo el Gobierno Regional de Ancash. O la Región Ancash en general, tanto a nivel regional como municipal, y por lo tanto eso ha permitido que se encarguen en el tema municipal exclusivamente a ejecutar. Esa fue la agenda principal, dentro de ello obviamente se hacía la priorización de obras y todo lo que ya conocemos. Pero el punto central no era la organización de la municipalidad o del sistema municipal, o del sistema administrativo. El punto central era gastar, gastar y gastar.”* (Funcionarios: Entrevista N° 1)

*“(...) Los alcaldes creen que todos son obras del canon y con eso ya solucioné todo (...) Esos son los temas de preocupación, más la inversión física, que es importante, pero la inversión física –hay que decirlo- deja recursos a los alcaldes...”* (Funcionarios: Entrevista N° 6)

*“No es prioridad porque sus intereses están en otro lado, están en las obras, en los proyectos, las licitaciones, porque ahí hay dinero de por medio. Por eso están como están las ex autoridades. Ellos no tenían intención de servir a la gente sino de ver sus intereses.”* (Funcionarios: Entrevista N° 7)

*“Creo que formalmente [el CCL] existe, ha estado presente en la agenda municipal, pero no se le ha dado la mayor importancia. Porque para la gestión local –al menos para los alcaldes que tenemos acá- tienen una visión de muy corto plazo, y muy vinculada a la ejecución de obras de alta rentabilidad Política. O sea, se visibilizan las obras de infraestructura, pero no se prioriza la participación como un mecanismo de toma de decisiones, menos de regulación, menos de rendición de cuentas.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 1)

*“Se ha dado prioridad al ornato, pero de cemento. Acá, donde hay obras hay el diezmo. Es el 10% del valor de una obra que supuestamente el contratista da a la municipalidad por la adjudicación de la obra.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 4)

*“Ellos están interesados en hacer obras, dirigidos por intereses políticos partidarios.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 3)

*“La prioridad es la inversión pública, la ejecución de proyectos sobrevaluados. Porque a partir de allí tienen sus diezmos, y tienen su participación, poniéndose al margen incluso de la ley. Mientras menos participación, mientras la autoridad comparte menos información a la población a una instancia como en este caso el CCL, es más intenso el uso patrimonial y excluyente de los recursos públicos”* (Sociedad civil: Entrevista N° 2)

Como vemos en los testimonios, los entrevistados revelan que la gestión municipal provincial priorizó la inversión de millones de soles en infraestructura física, pero destinó muy poco al desarrollo de capacidades de la población. Varios coinciden en que esto se debió no solo a la ausencia de un enfoque de desarrollo sino fundamentalmente por mantener intereses políticos reeleccionistas y la corrupción rampante en la municipalidad, lo que parece confirmarse en los diversos procesos judiciales por delitos de corrupción y sentencias consentidas que hoy enfrenta el alcalde de este periodo, actualmente interno en el penal Ancón I. Esto explica que el CCL no haya sido convocado, y que a la población se le haya limitado a algunos espacios formales como los talleres del presupuesto participativo y a marchas de protesta, motivadas por el clientelismo y el populismo que han buscado limitar la participación de un nivel simbólico e incluso de No participación (Arnstein 1969). Con ello se redujeron sus libertades, capacidades y el desarrollo pleno de su ciudadanía, y el de las organizaciones sociales (Sen 2000). Se observa además que la corrupción es el marco que permite viabilizar las agendas Políticas partidarias y de beneficio inmediato de las autoridades, siendo las obras de infraestructura las que generan mayores dividendos. Por otro lado, la corrupción es el factor que hace que la participación ciudadana sea un asunto no prioritario para la gestión local porque no se buscó el bien común ni empoderar al ciudadano (Díaz Albertini 2006); esto se manifiesta en acciones de las autoridades orientadas a un beneficio personal o partidario. La opinión unánime de que la promoción del Consejo de Coordinación Local (CCL) no está presente en la agenda municipal debido a manipulación Política y actos de corrupción, refleja la ausencia de un enfoque de participación ciudadana y de desarrollo local, que ceden terreno a prioridades de corto plazo para beneficio personal o del grupo político del alcalde.

Por otro lado, muy pocos entrevistados (entre funcionarios de la MPS y representantes de organizaciones de la sociedad civil) manifestaron que el CCL estaba en la agenda municipal, y señalaron como principal razón el cumplimiento de las formalidades normativas establecidas, y no necesariamente una apuesta Política por este mecanismo:

*[El CCL] Está en la agenda municipal, pero muy formalmente, para cumplir con la ley y evitar que puedan ser denunciados por no respetar las instancias que la ley establece, sin reconocer realmente su potencialidad y dar la posibilidad de establecer un diálogo horizontal intenso, fructífero entre autoridad y CCL, que sería lo ideal.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 2).



*“Lo único que se hizo es cumplir con la ley” (Sociedad civil: Entrevista N° 5)*

*“Yo pienso que no está presente, solamente es para cumplir las normas, que se nombra para cumplir lo que manda la ley, pero en el fondo no hay, la población no participa, no opina nada...” (Grupo focal: Participante N° 3)*

Estos testimonios nos llevan a concluir que el CCL no fue considerado como una prioridad para las autoridades porque estas no tuvieron un enfoque de desarrollo local genuino, y la participación se convirtió en un mero proceso formal, nominal, que no representó un auténtico deseo de incorporar a la sociedad civil en la gestión e involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos (Tanaka 2001). Pero en tanto hay normas que así lo exigen, y esfuerzos no articulados pero presentes de la sociedad civil que exigen este derecho, el gobierno local opta por generar acciones que restringen la participación a un plano meramente simbólico (Arnstein 1969). Está ausente en la perspectiva del gobierno local el enfoque de capital social (Kliksberg 2007), pues para el logro de sus objetivos de corto plazo no les es funcional el fortalecimiento de la sociedad civil, la asociatividad entre individuos o la promoción de un uso concertado de los bienes colectivos; siendo la sociedad civil más bien un obstáculo para sus agendas políticas. De manera que al necesitar formalmente de representantes de organizaciones de sociedad civil, optan por aquellos que comparten sus posturas partidarias o por quienes sucumben a las dádivas.

De todos estos hallazgos podemos inferir que existe consenso en que la participación ciudadana ha retrocedido debido a una débil institucionalidad que se reforzó con la corrupción en la MPS, ya que hubo una intención de evitar la participación y la vigilancia ciudadana sobre la gestión y el manejo de los recursos públicos. De esta manera, el alcalde y sus funcionarios decidían de acuerdo a sus intereses particulares, aprovechando que la Sociedad civil estaba desarticulada, poco empoderada, que buscó ser manipulada (Arnstein 1969). Esta desarticulación y desconfianza entre actores de la sociedad civil refleja el bajo capital social que impide el desarrollo local (Kliksberg 2007). El desinterés por intervenir en los espacios de participación ciudadana también provenía de la sociedad civil que tampoco reclamó su derecho al establecimiento de este espacio de participación para la planificación del desarrollo y la orientación del presupuesto.

Los hallazgos también nos indican que a pesar de que la Ley Orgánica de Municipalidades establece la creación del CCL como un órgano de carácter consultivo que permite discutir, articular y consensuar una visión compartida del desarrollo local, la debilidad institucional no ha permitido su implementación, ya que las autoridades solo hacen aquello que la ley obliga y sanciona; esto ha provocado que se prescindiera de este espacio de participación durante el periodo 2011 -2014, lo cual responde no solo al desinterés o falta de enfoque de desarrollo del alcalde provincial, sino también de los alcaldes distritales –que a su vez tampoco convocaron al CCLD en la mayoría de los casos-, de los regidores provinciales y de la sociedad civil, que también cedió a la manipulación Política a cambio de dádivas, y en varios casos por temor a las agresiones por ejercer oposición. En suma, no se tomó en cuenta que el Desarrollo local necesariamente debe ser participativo, porque requiere del fortalecimiento de las organizaciones sociales para darle sostenibilidad a los proyectos de desarrollo (Uribe 2008); y la corrupción -que permeó la gestión municipal- hizo retroceder a la auténtica participación ciudadana.



#### 4.1.2 Insuficientes capacidades para la participación de los representantes de la sociedad civil

Nuevamente a manera de breve introducción, señalamos que la no implementación del CCL de la MPS en la gestión 2011-2014 tiene como importantes factores causales las insuficientes capacidades para la participación de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en el CCL, las que a su vez tiene como variables generadoras la ausencia de enfoque de desarrollo y de participación ciudadana tanto en autoridades, funcionarios como ciudadanía, el desinterés por desarrollar capacidades (también presente en autoridades y sociedad civil), y la insuficiente información en autoridades y dirigentes.

En el siguiente gráfico planteamos esta misma relación de variables en un sentido circular y de mutua influencia e interacción, más que sólo lineal:

**Gráfico N° 6:**  
**Las insuficientes capacidades para la participación de los representantes de la sociedad civil como variable que influye en la no implementación del CCL de la MPS**



Fuente: Elaboración propia (2016)

Hay factores limitantes desde la ciudadanía que dificultan la promoción de la participación ciudadana, vinculados a su falta de información sobre la gestión pública y participación en general:

*“Porque si esto de la participación ciudadana ya tiene varios años, ¿por qué no se ha instruido a la población de qué es lo deben pedir y qué es lo que no? No hay una estructura ni un reglamento para decirle: “oye, hay que pedir de esta forma”, o “se prioriza de esta forma”. Hay total desconocimiento sobre eso” (Funcionarios: Entrevista N° 7)*

Se observa una serie de factores limitantes adicionales desde la sociedad civil, como las insuficientes capacidades de sus representantes, lo que se refleja en la ausencia de una visión de desarrollo con perspectiva de mediano a largo plazo, poca preparación y ausencia de capacidades para la gestión, y desinterés de desplegar esfuerzos para desarrollar estas habilidades, y falta de recursos para ejercer su labor en los espacios de participación (como falta de presupuesto para asuntos logísticos -movilidad, entre otros- o falta de tiempo que deben dedicar también a actividades particulares -trabajo, familia):

*“Falta una visión de conjunto (en la gente) definitivamente, es un tema cultural... Es un tema de transición intergeneracional, pero que se ha agudizado porque nadie le ha dado importancia.”* (Funcionarios: Entrevista N° 6)

*“También algunos integrantes de la sociedad civil no estaban preparados.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 3)

*“Por otro lado, existe mucha debilidad en las organizaciones representativas de la población, y por eso no pueden tener una demanda y una respuesta organizada y coherente que les permita hacer respetar el derecho que la población tiene a participar de la gestión pública.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 2)

*“Otro obstáculo es que hay dirigentes que no tienen la economía necesaria; se trabaja ad honorem [en el CCL], entonces sienten que van a perder el tiempo, porque participar en esto se da en dos o tres días, o un día entero, al faltar ya no reciben toda la charla en participación ciudadana que debería recibir.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 4)

*“[...] es el tema de que la misma población no le pone interés, no valora eso. Entonces, por lo tanto, cuando estos representantes recurren a sus asentamientos humanos, [...] llaman a asamblea, la asistencia es mínima, bien reducida. Entonces, ellos mismos como que sufren un desánimo, y actúan por cumplir, por rutina, y como consecuencia el trabajo no va a ser efectivo, y tampoco hay una motivación para prepararse más porque no hay quien los motive, quien les exija desde abajo.”* (Funcionarios: Entrevista N° 8).

*“Tú haces una reunión con tres o cuatro personas porque todo el mundo se va a trabajar a las fábricas, tanto las mujeres como los varones; entonces eso es lo primero que tenemos que evaluar, evaluar por qué los vecinos no participan dentro de su comunidad, en una organización vecinal, un comité vecinal, una asociación de vecinos. Se ha perdido eso...”* (Funcionarios: Entrevista N° 4)

Otro importante obstáculo que encuentra la ciudadanía es la insuficiente información con la que cuentan la sociedad civil sobre sus derechos, presupuestos y las posibilidades que ofrecen los mecanismos de participación ciudadana para intervenir en la gestión municipal. También es importante el desinterés y la falta de motivación que muestra la sociedad civil para intervenir en los espacios de participación ciudadana, lo que provoca que después de un tiempo dejen de asistir a las reuniones; ya que no encuentran incentivos personales ni colectivos suficientes que los anime a dedicar tiempo y esfuerzo en estos espacios:

*“Esto está pasando porque no nos organizamos. El Frente de Defensa invitó a una reunión, a todos los secretarios generales, algunos quisieron participar, otros no... Hay mucha desmotivación de la comunidad, de la ciudadanía en general....”* (Grupo focal: Participante N° 4)

Consideran también los entrevistados que la sociedad civil carece de una visión de desarrollo provincial que articule sus visiones fragmentadas, lo que desmotiva a los propios representantes de la ciudadanía al no obtener sus proyectos particulares, dirigidos a sus gremios o comunidades. Las carencias económicas también limitan la participación de los dirigentes que no cuentan con facilidades logísticas para movilizarse para sus gestiones; o porque priorizan ese tiempo para trabajar dejando de lado la participación.

De esto podemos señalar que existe desde los funcionarios la percepción de la existencia de desinterés de la sociedad civil en hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana porque no ha desarrollado sus capacidades plenas de ciudadanía, en gran medida porque la municipalidad no hace esfuerzos por incentivarla con un enfoque de desarrollo local participativo con visión provincial, y a través del personal idóneo. Esta falta de resultados provoca frustración en la sociedad civil que se desalienta y deja de participar porque además percibe que el gobernante de turno no asigna los recursos adecuados y busca manipular a los dirigentes para orientar a su conveniencia o la de ciertos grupos la ejecución de proyectos y el presupuesto.

La opinión que marca la tendencia es que la información con la que cuentan los representantes de la sociedad civil es insuficiente porque el gobierno local no la difunde –e incluso la “esconde”-. En menor medida, existe la apreciación de que la información para los representantes de la sociedad civil si es suficiente, y que si hay acceso a ella. Por otro lado se entiende que la información con la que cuentan (que es básicamente la de sus necesidades locales) es muy parcial (no integral, responde básicamente a sus organizaciones y comunidades). Asimismo, se cuestiona que los representantes de la sociedad civil no tengan interés por acceder a la información relacionada con la gestión municipal:

*“Escasa. No hay un sistema de acceso a la información a través de las distintas dependencias que tiene el gobierno local. No se tenía información de los planes a mediano y largo plazo que existían.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 1)

*“No tienen la suficiente información para poder cumplir con su función de participación ciudadana a través del CCL o del Comité de Vigilancia. Hoy por hoy, las autoridades tienen temor de facilitar presupuestos, proyectos a la ciudadanía para que puedan ejercer su derecho. No les facilitan un cronograma de ejecución de obras.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 3)

*“...pero definitivamente no hay información... al contrario, le esconden la información.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 5)

*“Últimamente la información es muy baja, es muy poca. Porque en las municipalidades han aprendido que a cuánto menos información les des, tú vas a tener más facilidades de manejar. Y por lo tanto buscan*

*que sea menos la información que puedan tener.”* (Funcionarios: Entrevista N° 1)

*“Es nula. Si hablamos de la anterior gestión, ni nosotros que éramos regidores teníamos acceso a la información para fiscalizar, o tener información para saber cómo iba tal o cual área. Los dirigentes vecinales peor aún, si algunos tenía problemas de limpieza en su barrio, querían saber qué ocurría, pero no tenían respuesta.”* (Funcionarios: Entrevista N° 5)

*“Es mínima, mínima. Hay mucha gente que llega al CCL sin saber de qué se trata.”* (Funcionarios: Entrevista N° 8)

Por otro lado existe la certeza de que los representantes de la sociedad civil en general no conocen o conocen muy poco del contenido del Plan de Desarrollo Concertado, lo cual es atribuido a la falta de difusión por parte de la municipalidad. Si la sociedad civil no conoce el contenido del plan de desarrollo concertado es también por su propia falta de interés en informarse sobre este instrumento de gestión municipal, mostrando poco compromiso e indiferencia. También se atribuye que la sociedad civil no conoce el plan de desarrollo concertado porque se trata de un documento de carácter técnico:

*“No creo que lo conozcan en la mayoría de casos porque es un documento técnico, y muchas veces no tienen acceso a esa información. Pueden tener conocimiento pero solo superficial.”* (Funcionarios: Entrevista N° 3)

*“Nula. No lo conocen. Este Plan de Desarrollo Concertado se elaboró en el 2012, incluso se contrató a un equipo para su elaboración, y lo ideal hubiera sido que sea difundido entre los dirigentes y las instituciones, pero esto no ocurrió. Algunos pueden saber que existe, pero desconocen su contenido.”* (Funcionarios: Entrevista N° 5)

*“Creo que algunos dirigentes se dan el gusto de leerlo, lo critican y me da gusto que sea así, pero de diez lo leerán dos. Nosotros se los damos, pero no lo leen, lo tienen como si fuera un compendio.”* (Funcionarios: Entrevista N° 11)

*“...hay un poco más de información, las ONG han jugado un buen papel, pero a veces nos encontramos con gente que tiene cargos en participación vecinal, conoce menos que lo que conoce el resto de dirigentes que estamos menos informados, entonces, menos nos van a poder orientar mejor, y lo otro, es que tal vez no tienen voluntad de informarnos, no les conviene, porque no quieren que participemos.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 1)

Podemos entender a partir de estos hallazgos que no se ha implementado un sistema o canales eficaces para informar a las bases de la Sociedad civil, para que mejoren su nivel de Participación ciudadana (Arnstein 1969). Esto se explica debido a la ausencia de una Política clara de promoción de la participación ciudadana, orientada a contribuir al Desarrollo local. Se carece de un enfoque de participación ciudadana y de desarrollo local, y hubo intereses focalizados en beneficios económicos y políticos de corto plazo, donde la inclusión era un obstáculo más que un beneficio, generándose un ambiente propicio para los actos de corrupción (muy presentes en la gestión del



periodo 2011-2014 de la MPS). Bajo estas circunstancias el capital social de la provincia no sólo ha sido afectado, lo cual conllevará más retos hacia el futuro si se trata de reencauzar la gestión local hacia una realmente democrática e inclusiva. Esta situación pone en cuestión la eficacia de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), ya que es genérica respecto a la implementación del CCL, un espacio que solo tiene carácter consultivo. Por otro lado, los dirigentes o ciudadanos interesados en el tema debían desarrollar sus propias acciones- y a veces con impedimentos desde el gobierno local- por acceder a la información requerida. Esto nuevamente se explica a partir de la ausencia de un enfoque de desarrollo local que ha debilitado aún más el capital social de la provincia, pues los niveles de desconfianza y de inseguridad se han incrementado tremendamente, siendo un gran desincentivo para la participación.

Finalmente, los dirigentes representantes de organizaciones de la sociedad civil locales muestran un nivel de conocimiento de promedio a superior sobre la LOM, resaltando de ella la participación como derecho y como deber, y el rol de vigilancia ciudadana. Manifestaron a su vez que en líneas generales, los ciudadanos y los dirigentes en promedio suelen desconocer el detalle de esta norma. Por otro lado, el conocimiento que tienen sobre el CCL es parcial, aunque ellos manifiestan entender los asuntos centrales de este mecanismo (número de participantes, roles, etc.). También reconocen que en líneas generales, los ciudadanos y otros dirigentes suelen desconocer esta información, o tener un conocimiento muy limitado. Nuevamente podemos decir que la ausencia de un enfoque de participación y de desarrollo local en las autoridades de turno, pero también en la ciudadanía en general, lleva a que este tipo de información no sea difundida y a la vez no solicitada. Por eso es importante reconocer que las capacidades no están fortalecidas en la sociedad civil, lo que será una limitante para el capital social y, por tanto, para promover el desarrollo local.

Es importante señalar también el grado en el cual los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de participación realmente encarnan los intereses y perspectivas del resto de los ciudadanos de su localidad y organización. En ese sentido, se observa que los agentes participantes no representan necesariamente los intereses de la sociedad civil en su conjunto sino la de un sector, generalmente una determinada jurisdicción vecinal, lo que impide compartir una visión integral del desarrollo. También se percibe que en varios casos los representantes de la sociedad civil respondieron a los intereses de la autoridad de turno para obtener beneficios personales o para los pueblos a los que representaron. En menor medida, hay la percepción de que los representantes de la sociedad civil sí representaron los intereses y expectativas de la sociedad civil en su conjunto:

*“Representan intereses particulares. Mejor dicho, de cierto sector de la sociedad. No de la totalidad. Porque básicamente para este tipo de elección van diversas personas en representación de diversos sectores, y tratan de impulsar una elección en favor de una persona que les pueda motivar o suponer que pueda lograr que esos objetivos se cristalicen. Entonces, es eso lo que se da: una representación fragmentada de la sociedad, y es una pena porque yo creo que deberían participar personas para que busquen precisamente el trabajo de la ejecución del plan de desarrollo.” (Sociedad civil: Entrevista N° 1)*

Además, casi existe un consenso en que la sociedad civil no contribuyó o lo hizo mínimamente, a la planificación del desarrollo local porque nunca fue convocada para participar en esta tarea:

*“Han contribuido poco porque no se abrió este espacio, pero podrían hacerlo mejor si son capacitados.” (Sociedad civil: Entrevista N° 3)*

*“No contribuyeron en nada, porque el CCL no se activó. Pueden haber contribuido en la medida que dan a conocer sus necesidades, pero solo se limitaron a eso por falta de formación.” (Entrevista N° 5)*

Los hallazgos nos muestran que hay una opinión generalizada que sin un enfoque de desarrollo local y sin interés por fomentar la participación ciudadana desde la municipalidad, los representantes de la sociedad civil se limitaron a participar en espacios como el presupuesto participativo con la idea de obtener obras para su pueblo o barrio, sin tener una visión de desarrollo integral de la provincia, que represente el interés del conjunto de la ciudadanía. Esta visión fragmentada del desarrollo, limitada a la gestión de obras de infraestructura, limitó el desarrollo local e impidió el desarrollo del capital social porque amplió las brechas de desconfianza entre ciudadanos y de estos con sus autoridades, y es un importante indicador de la necesidad de fortalecer sus capacidades para la participación. También se entiende – en congruencia con lo anterior- que la sociedad civil no contribuyó significativamente en la planificación del desarrollo porque no fueron desplegadas sus capacidades para que aporte en este sentido. Por el contrario, se desalentó su intervención para evitar la vigilancia ciudadana, y la LOM resultó insuficiente para impulsar la participación ciudadana.

Inferimos por tanto que existe pues una clara ausencia de capital social, que se refleja en la desconfianza entre los pobladores que no se sienten representados por sus dirigentes, y a su vez, por los dirigentes de la sociedad civil que no se sienten representados por las autoridades. Esto, como consecuencia, debilita la capacidad de la sociedad para asociarse y emprender acciones conjuntas. Pero además, se reconoce que los dirigentes solo tienen una visión parcial y limitada del Desarrollo local. Por tanto, hace falta una visión más amplia, de conjunto y de largo plazo.

Asimismo, los dirigentes de la sociedad civil que intervienen en los espacios de participación suelen ser elegidos por sus representados, pero en muchos casos son las autoridades locales quienes definen su designación o incorporación como integrantes de estos espacios, por lo cual en líneas generales –con excepciones- no siempre estos representantes realmente reflejan los intereses del conjunto de la ciudadanía (muchas veces ni siquiera de su propia organización o comunidad). Esta injerencia “direccionada” en los espacios de participación refleja una ausencia del enfoque de participación, y de una visión de desarrollo local concertado, y tiene como origen un enfoque de gestión local basada en la autocracia y el clientelismo.

Se infiere que la ausencia de un enfoque de desarrollo local se ve reflejada en la falta de estrategias para fortalecer capacidades y condiciones para la participación, tanto de integrantes del gobierno local como de dirigentes de organizaciones de la sociedad civil. Subyace a esto un enfoque de corto plazo donde no se vislumbra el desarrollo de potencialidades humanas como un factor clave para el desarrollo local, privilegiándose a cambio los beneficios inmediatos, de tipo económico y político.

Es interesante notar que así como hay insuficientes capacidades de la sociedad civil para la participación ciudadana, los funcionarios y ciudadanos identifican también el perfil o conjunto de capacidades que los representantes o dirigentes de sociedad civil deben incorporar para formar parte de los espacios de participación. Para ellos, los representantes de la sociedad civil deben ser personas informadas, con nociones del funcionamiento de la administración municipal y la inversión pública, que deben poseer

valores relacionados con la vocación de servicio y búsqueda del bien común. Deberían tener un cabal conocimiento del marco normativo sobre participación ciudadana (especialmente lo vinculado a la Ley Orgánica de Municipalidades), donde se enmarcan sus derechos y deberes, y las características del CCL. Consideran también importante que estos representantes tengan capacidad para el diálogo y la incidencia, lo que va de la mano con una formación Política y la capacidad de plantear iniciativas y propuestas. Esta capacidad se vincula con otras muy importantes para los entrevistados, que son la capacidad de liderazgo y la representatividad, lo que les permite estar en comunicación fluida y tener claros mecanismos de vínculos con sus representados:

*“En primer lugar deberían establecer puentes, capacidad de diálogo, capacidad de propuesta, capacidad de incidencia Política, conocimiento del marco normativo institucional, y generar mecanismos de vínculo con sus representantes; porque es una instancia de representación y de consulta, y también de rendición de cuentas ante la sociedad civil...”* (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)

*“Creo que deben tener conocimiento de toda la normatividad de la participación ciudadana, deben estar muy enterados de todas la normas, para ello se requiere ampliar sus capacidades técnicas, sociales y mucho liderazgo.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 5)

*“Que deben ser personas informadas, con disponibilidad de tiempo, con voluntad de trabajar.”* (Funcionarios: Entrevista N° 3)

*“Creo que la sociedad (civil) debe ser capacitada en gestión pública. No solamente para gobernar, sino para entender a los gobernantes.”* (Funcionarios: Entrevista N° 1)

*“(...) Lo otro es que deben tener mínimamente conocimiento al menos de lo básico de la administración pública, y además, tener conocimiento de todas las necesidades que tiene su pueblo o el grupo que ellos lideran; entonces, creo que también que deben tener objetivos claros, a dónde quieren llegar.”* (Funcionarios: Entrevista N° 5)

*“Yo creo que más que todo deben tener apertura, que sean formalmente representativos del lugar o de la institución a la cual representan. Deben tener espíritu de colaboración, que es lo que nos va a permitir sacar adelante a la provincia.”* (Funcionarios: Entrevista N° 2)

De estos hallazgos, se puede afirmar que para participar eficazmente en el CCL, los representantes de la ciudadanía deben reunir cualidades personales, pero también de liderazgo y gestión; sin embargo, no existen espacios de formación en el que los ciudadanos accedan a información sobre la gestión pública. Por el contrario, desde la municipalidad muchas veces se busca manipular a las organizaciones sociales. Podríamos señalar que sin partidos políticos con vida orgánica que asuman esta tarea, se hace necesario que el Gobierno local asuma el rol del desarrollo de capacidades, orientadas al desarrollo local.

#### **4.1.3 Insuficientes capacidades para la gestión y la participación en los funcionarios de la MPS**

En los siguientes gráficos presentamos los factores que influyen en las ineficientes capacidades para la gestión y la participación de los funcionarios y autoridades de la MPS como el mutuo efecto interactivo o circular entre ellos.





**Gráfico N° 7:**  
**Las insuficientes capacidades para la gestión y la participación en los funcionarios como variable que influye en la no implementación del CCL de la MPS**



Fuente: Elaboración propia (2016)

La poca capacidad de gestión de los funcionarios es otra limitante para la promoción de la participación ciudadana porque desconocen sobre los mecanismos de participación y no brindan un trato cálido y cordial en la atención a los ciudadanos. Por otro lado, se considera que las autoridades pueden contar con la información en tanto tienen acceso a ella, y hay asesores que pueden facilitarles dicho acceso y entendimiento. La información con la que las autoridades cuentan es la referida a las experiencias de participación en otras localidades, sobre los planes de desarrollo y datos financieros de la anterior gestión. Otros entrevistados manifestaron que las autoridades carecen de información pues su principal interés es obtener beneficios económicos a través de las licitaciones y adjudicaciones. Un entrevistado manifestó que las autoridades sí cuentan con la información requerida (“están informados”).

*“Lamentablemente yo tengo que decir la mayoría de autoridades que conozco está más interesada en el día a día, en la ejecución presupuestal del año, que en proyectar su gestión al logro de objetivos de desarrollo, de metas. Están más interesados en las licitaciones y adjudicaciones que pensar en la integralidad de la gestión local (sea provincial o distrital).” (Sociedad civil: Entrevista N° 2)*

*“Tal vez algunos de ellos carecen de conocimiento. Pero ellos tienen [acceso] a toda la información... en las áreas correspondientes del municipio está la información. Sólo deben tener personas técnicas calificadas que puedan hacer una evaluación de lo que están recibiendo, para que esté bien informado.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 3)

*“Yo creo que el alcalde de hecho debe informarse bien, porque hay asesores.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 4)

*“También, y soy consciente de eso, hay profesionales que desconocen estos mecanismos de participación. A veces la norma y las leyes permiten los puestos de confianza, y las autoridades convocan a personas que no conocen los mecanismos de participación ciudadana”* (Funcionarios: Entrevista N° 11)

*“Hay funcionarios que no tienen buen trato, se establece el cliché de que el funcionario es ocioso y que no atiende bien al ciudadano, y hubo muchos conflictos por eso, que hemos tenido que ir manejando...inculcando un mejor trato en los funcionarios, haciendo charlas.”* (Funcionarios: Entrevista N° 2)

De estos hallazgos podemos señalar que la falta de información en las autoridades y funcionarios de la MPS, puede ser un indicador de la inexistencia de un enfoque orientado al desarrollo local, en tanto no despliegan sus capacidades para ejercer un liderazgo efectivo y la eficacia técnica que su rol exige (Pizzio 2010), siendo estas dos condiciones centrales para el desarrollo local. Esto les impide desarrollar acciones claras y transparentes, y articular esfuerzos e iniciativas de desarrollo con otros actores, que son otras dos condiciones centrales del enfoque del desarrollo local, vinculados con la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. Asimismo, en tanto existen deficiencias en la sociedad civil respecto a capacidades para la participación, la ausencia de iniciativas articuladas de las autoridades no es siempre reclamada o denunciada por los ciudadanos, quienes además carecen de condiciones para tender puentes con el gobierno local; todo esto, refuerza un círculo de no participación y ausencia de iniciativas para el fortalecimiento de capacidades.

Por otro lado, no existe una Política transversal de participación ciudadana, lo que se manifiesta en una ausencia de instrumentos para la participación, la carencia de procedimientos, y la falta de herramientas de gestión o su desuso. Por su parte, desde la municipalidad, no contar con los profesionales idóneos en materia de participación ciudadana impide poner en práctica un enfoque de promoción de la participación que resulte eficaz. Esto refleja nuevamente que hay ausencia de enfoque de participación ciudadana, donde ésta es entendida más en un plano simbólico (donde se entiende la participación en un sentido restringido de brindar información o recoger opiniones o sugerencias) y no en su sentido genuino (donde la ciudadanía decide y se hace responsable de la ejecución de las acciones establecidas, orientadas al desarrollo) (Arstein 1969). Por otro lado, el estilo autocrático de la gestión local orientada a la búsqueda de beneficios de corto plazo, hace innecesario considerar una intensiva y auténtica implementación de los mecanismos y herramientas de participación.

Por su parte, el alcalde provincial, los alcaldes distritales y los regidores tampoco cuentan con suficiente información para participar adecuadamente en la planificación del desarrollo provincial y en la priorización del presupuesto, a pesar que tienen acceso a información por sus labores en la administración pública. Aunque las

autoridades y funcionarios cuentan con suficiente información disponible, no tienen interés en profundizarla, o utilizarla a favor de la planificación del desarrollo y en la priorización del presupuesto:

*“Tienen la información disponible y tienen asesores, pero a pesar de eso creo que la información con la que cuentan es genérica porque en la mayoría de casos les falta interés por aprender, por manejar los instrumentos de gestión, y si una autoridad o un funcionario no tienen interés, poco se puede hacer.”* (Funcionarios: Entrevista N° 6)

*“Creo que ha mejorado bastante. Ahora hay bastante información, pero es virtual. En mi caso siempre había que recibir. Pero no es suficiente, cada día aprendemos más. Yo veo un punto y los candidatos deben prepararse e ir a cursos para aprender.”* (Funcionarios: Entrevista N° 4)

*“Por la exigencia del cargo nos vemos obligados a conocer. O sea, el conocimiento existe. Ahora, lo que hay que ver es si hay la voluntad para ejecutarlo, porque la información se conoce, las fechas, la formalidad. La información que nos alcanzan sí es suficiente, y todo está escrito. Lo que tiene que hacer es ganas de ejecutar.”* (Funcionarios: Entrevista N° 8)

Asimismo, las autoridades y funcionarios que intervienen en el CCL tienen, en general, conocimiento mínimo del contenido del Plan de Desarrollo Concertado, sobre todo por su desinterés en el tema. Existe la percepción de que las autoridades pueden conocer la existencia del plan de desarrollo o nociones generales de su contenido, pero que no es tomado en cuenta en la gestión municipal.

*“Conocen en un 30 o 40 %, creo que cuando uno llega a ser alcalde y regidor debe prepararse. Creen que el alcalde es un ciudadano más y lo invitan a las actividades. Muchos alcaldes y regidores no se preparan, solo van a escuchar o a alzar la mano.”* (Funcionarios: Entrevista N° 4)

*“Bueno, lo tienen disponible para poder encaminar su gestión de acuerdo a este plan, pero dudo mucho que los alcaldes lo conozcan, que manejen sus contenidos y rijan su gestión de acuerdo a esos lineamientos. Debido a la falta de espacios como el CCL, este plan provincial no se coordina para que sea debidamente implementado con una visión provincial.”* (Funcionarios: Entrevista N° 6)

Esta poca priorización por conocer e implementar el Plan de Desarrollo Concertado, es generada por una total ausencia de una perspectiva estratégica de mediano a largo plazo orientada al desarrollo local, siendo nuevamente los beneficios de corto plazo los que impulsan el actuar de las autoridades. Esta percepción de “aprovechamiento del cargo público” se vincula con una perspectiva de bienestar personal o partidario. Las debilidades de la sociedad civil impiden que surjan contrapesos políticos que equilibren las tendencias, y se posibilite así una oportunidad de diálogo y concertación genuinos, con actores más empoderados.

A partir de los hallazgos, se observa que la sociedad civil percibe que las autoridades de la MPS tienen acceso a la información necesaria para los espacios de participación, pero que eso no asegura que la tuvieran presente en sus reuniones de trabajo, y en sus decisiones, pues su orientación siempre fue la de corto plazo para la obtención de beneficios económicos a través de la licitación de obras. Esta percepción de

incapacidad o “poca formación” que los ciudadanos tienen de sus autoridades, tiene un efecto negativo en los niveles de confianza, pero puede también significar un incentivo para una percepción del gobierno local como un medio para el beneficio personal o partidario; debilitando aún más la institucionalidad de la participación efectiva y de la democracia.

El desconocimiento que la mayoría de autoridades tiene del PDC es una evidencia más de que en la gestión no prevalece una visión de desarrollo y un genuino deseo por promover la participación ciudadana en la gestión local. Esto nos da cuenta de un nivel de preparación y de gestión muy pobres que sólo refuerzan la desconfianza en el sistema de participación, y pueden impedir el surgimiento de una percepción favorable sobre la gobernabilidad democrática.

Más allá de las insuficientes capacidades, también se han identificado las principales características que autoridades y funcionarios de la MPS deben tener para participar efectivamente en los espacios de participación local.

Al alcalde provincial se le demanda liderazgo para convocar a los demás alcaldes, a los regidores y a la sociedad civil para concertar una visión común del desarrollo e impulsar el Consejo de Coordinación Local (CCL) e implementar sus acuerdos. Debe tener el perfil de líder convocante, concertador y democrático, con capacidad de escucha y diálogo que logre acuerdos sólidos, y también se espera que posea valores relacionados con la honestidad y la búsqueda del bien común. Es importante también que tenga preparación en gestión pública, y cuente con cualidades personales y éticas (tales como humildad, honradez, nobleza, ser inclusivo y convocante, tener vocación de servicio, orientado a la búsqueda de soluciones, creatividad, capacidad de escucha, “actitud moral firme”, entre otras), y contar con un adecuado conocimiento y respeto de las normas (especialmente la Ley Orgánica de Municipalidades):

*“Ser un gran demócrata, tener mucha conciencia ciudadana, respetar las leyes, hacer cumplir las leyes, ser un gran promotor de la participación ciudadana, aun cuando no haya leyes que lo obliguen. Ser un promotor, el líder que llama, que mueve a su pueblo para participar, el que facilita, debe ser un gran facilitador social.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 5)

*“Un alcalde debe tener conocimientos de gerencia. No solo debe ser profesional en una determinada carrera, sino que debe estar formado en gerencia administrativa pública...”* (Sociedad civil: Entrevista N° 3)

*“Debe tener apertura. La capacidad de poder tener convocatoria, poder y saber escuchar. Y lograr que cada uno de los representantes de la sociedad civil en el CCL se sientan escuchados.”* (Funcionarios: Entrevista N° 2)

*“Debería tener vocación de servicio, el deseo de hacer un gobierno democrático, participativo e inclusivo, y tomar en cuenta todos los acuerdos que se hacen para el bien de la comunidad. Y eso debe ser primordial: promover participación. También el alcalde debería tener respaldo de la población. Y lo más importante: debe tener honestidad, que no entre en actos de corrupción, de eso ya estamos cansados...”* (Funcionarios: Entrevista N° 9)



Al igual que sus pares provinciales, los alcaldes distritales deben tener liderazgo para hacerse escuchar en espacios como el CCL y obtener resultados. Para ello deben contar con información precisa sobre sus funciones y competencias, y sobre la realidad y problemas que afectan a su distrito. También se considera que las autoridades distritales deben tener una amplia visión de desarrollo compartido con otros alcaldes, y puedan insertar su plan distrital basado en sus potencialidades; además, deben poseer valores relacionados a la búsqueda del bien común.

*“Tan igual como el alcalde provincial. Tener capacidad de convocatoria. Y poder traer proyectos o aspectos de mejora que realmente beneficien a la población.”* (Funcionarios: Entrevista N° 2)

*“Deben asumir y ejercer su rol de líderes. Ser rigurosos en el cumplimiento de sus funciones. Deben tener el interés por el desarrollo de su pueblo.”* (Funcionarios: Entrevista N° 3)

Para los entrevistados, los regidores provinciales deben tener preparación en gestión pública, conocer sus funciones y una visión de desarrollo de la provincia. También es importante que gocen de la representatividad de la sociedad civil, para lo cual se les exige tener un contacto directo con las organizaciones sociales. Deben ejercer su función fiscalizadora en el Consejo de Coordinación Local para vigilar que los acuerdos sean valorados al momento de tomar las decisiones respecto a la planificación del desarrollo y la orientación de las inversiones. Y a ellos también se demanda que posean valores relacionados al bien común.

*“Yo creo que los regidores deberían aportar con su trabajo de fiscalización y de propuesta legislativa, de ordenanza, pero también debe haber responsabilidad cuando se hace una oposición.”* (Funcionarios: Entrevista N° 5)

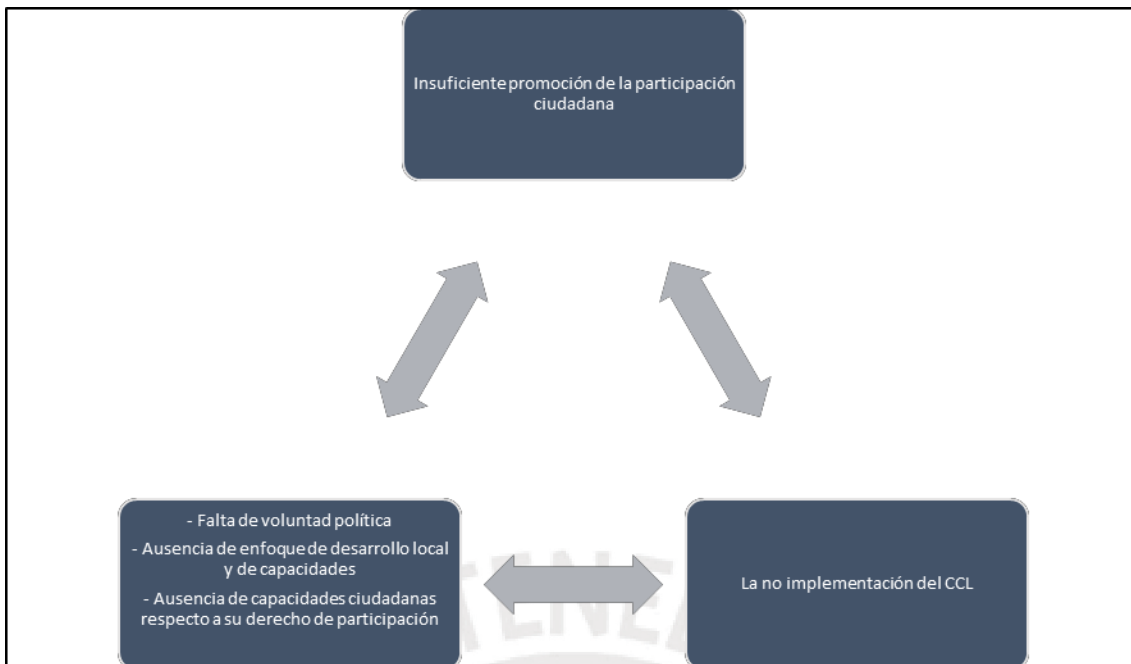
*“Básicamente deben conocer gestión pública. Es fundamental. Y luego, deben tener valores.”* (Funcionarios: Entrevista N° 1)

Esto nos lleva a inferir que existe entre los funcionarios y la sociedad civil una idea bastante clara de las características ideales que las autoridades y otros actores del gobierno local deben tener para ejercer su rol eficazmente, pero a la vez un nivel de frustración importante por la distancia existente entre el perfil deseado y el rendimiento percibido; lo cual puede tener dos efectos antagónicos sobre la participación: o puede incentivarla al convertirse en un reto el fortalecimiento de capacidades que permitan contar con mejores autoridades y funcionarios; o puede desincentivarla, en tanto genere demasiadas trabas a la participación efectiva, y la convierta en un esfuerzo costoso y poco efectivo.

#### **4.1.4. Insuficiente promoción de la participación ciudadana**

##### **Gráfico N° 8:**

**La insuficiente promoción de la participación ciudadana como variable que influye en la no implementación del CCL de la MPS**



Fuente: Elaboración propia (2016)

La falta de promoción de los mecanismos de participación ciudadana se explica por lo que tanto funcionarios como líderes de la sociedad civil llaman falta de voluntad política, un hecho que responde al escaso interés de las autoridades por promover los mecanismos y espacios de participación ciudadana, tales como el Consejo de Coordinación Local (CCL). Explican, casi de manera recurrente, que las prioridades del alcalde del periodo pasado y de sus funcionarios, se centraron en la ejecución de obras físicas debido a la necesidad de inversión por la importante asignación de partidas presupuestales del canon minero, pero sobre todo porque este tipo de inversiones permitían la captación de recursos ilícitos a través de la negociación de licitaciones y adjudicaciones de proyectos.

*“El primer impedimento que yo veo es estrictamente de corte ideológico o de gestión. Es decir, [las autoridades] buscan cuanto menos la participación de la sociedad civil para tener autonomía en el manejo y no ser fiscalizados. Por eso es que no motivan mucho la participación del CCL o de cualquier otra actividad orientada a este tipo de participación.”* (Funcionarios: Entrevista N° 1)

*“Ellos ven que con el CCL los ciudadanos entran a husmear, a ver sus agendas reales. No querían que la ciudadanía se opusiera a las propuestas de proyectos y obras que ellos [las autoridades] traían...”* (Funcionarios: Entrevista N° 9)

*“(...) Los alcaldes creen que todo son obras del canon y con eso ya solucioné todo (...) Esos son los temas de preocupación, más la inversión física, que es importante, pero la inversión física –hay que decirlo-, deja recursos a los alcaldes...”* (Funcionarios: Entrevista N° 6)

*“La ejecución del gasto, ese ha sido el tema prioritario para la municipalidad en la medida que no se preocupaba por obtener ingresos, sino solamente en gastar. Y eso estaba respaldado por los buenos ingresos que tuvo el Gobierno Regional de Ancash. O la Región Ancash*

*en general, tanto a nivel regional como municipal, y por lo tanto eso ha permitido que se encarguen en el tema municipal exclusivamente a ejecutar. Esa fue la agenda principal. Dentro de ello obviamente se hacía la priorización de obras y todo lo que ya conocemos. Pero el punto central no era la organización de la municipalidad o del sistema municipal, o del sistema administrativo. El punto central era gastar, gastar y gastar.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“No les interesa... confunden al pueblo para que no participe, para controlarlo.” (Grupo focal: Participante N° 2)*

Esta falta de información, como consecuencia de la ausencia de promoción, pone a los ciudadanos en desventaja porque los hace vulnerables a la manipulación (Arnstein 1969) por parte de quienes ejercen los cargos públicos, ya que en general los ciudadanos desconocen sus derechos a intervenir en los asuntos públicos y, como consecuencia, no los reclaman como consagra la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta falta de desarrollo de capacidades sobre sus derechos de participación impide que los ciudadanos gocen de sus libertades plenas, como sostiene Amartya Sen.

*“Lo otro es la falta de difusión, no se invierte en este tipo de actividades, no se invierte mucho en difundir a través de los medios de comunicación, de repente no interesa difundir desde arriba” (Funcionarios: Entrevista N° 5)*

*“La ciudadanía en general no es convocada. Y cuando se convoca solo se hace a la gente que es afín al partido político de gobierno. No hay una convocatoria masiva, ni tampoco se ven las necesidades más urgentes. O sea, yo como ciudadano tengo las dificultades, primero que no me invitan y segundo que “dirigen” las convocatorias” (Funcionarios: Entrevista N° 7)*

*“Por otro lado, existe mucha debilidad en las organizaciones representativas de la población, y por eso no pueden tener una demanda y una respuesta organizada y coherente que les permita hacer respetar el derecho que la población tiene a participar de la gestión pública.” (Sociedad civil: Entrevista N° 2)*

Sin embargo, que exista insuficiente información para que los ciudadanos ejerzan sus derechos de participación revela, además, la ausencia de una política de promoción de participación desde el Gobierno Local. En el caso de la Municipalidad Provincial del Santa no se implementó ninguna política pública vinculada a promover la intervención de los vecinos en los asuntos públicos; funcionarios y líderes de la sociedad civil concuerdan en que solo se buscó cumplir con las formalidades de la ley, pero no hubo un auténtico interés de trabajar junto a los ciudadanos en la resolución de sus problemas. No se buscó consensuar con los dirigentes, y una muestra clara de ello es la falta de convocatoria al CCL.

*“Últimamente la información es muy baja, es muy poca. Porque en las municipalidades han aprendido que a cuánto menos información les des, tú vas a tener más facilidades de manejar. Y por lo tanto buscan que sea menos la información que puedan tener.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“Es nula. Si hablamos de anterior gestión, ni nosotros que éramos regidores teníamos acceso a la información para fiscalizar, o tener información para saber cómo iba tal o cual área. Los dirigentes vecinales peor aún, si algunos tenía problemas de limpieza en su barrio, querían saber qué ocurría, pero no tenían respuesta.”* (Funcionarios: Entrevista N° 5)

*“Es mínima, mínima. Hay mucha gente que llega al CCL sin saber de qué se trata.”* (Funcionarios: Entrevista N° 8)

*“Escasa. No hay un sistema de acceso a la información a través de las distintas dependencias que tiene el gobierno local. No se tenía información de los planes a mediano y largo plazo que existían.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 1)

*“Nosotros como Municipio, lo conveniente es que convoquemos a los secretarios generales para escuchar, plasmar y saber cuál de ellos reúne las condiciones necesarias para poder ser elegidos y puedan trabajar por ellos. No se trata de elegir a dedo y asegurarnos que el secretario reúna las condiciones y esté preparado.”* (Funcionarios: Entrevista N° 3)

No obstante, esta falta de información y capacitación al ciudadano revela además una falta de enfoque teórico orientado al desarrollo de capacidades y al Desarrollo local como modelo de gestión que tome en cuenta las potencialidades de los recursos locales, en especial de la gente como motor del progreso. En contraposición, la gestión municipal durante el periodo 2011-2014 se enfocó fundamentalmente en la infraestructura física -ejecutada pese a innumerables cuestionamientos-, y a fortalecer la imagen de las autoridades locales.

*“En el gobierno [provincial] pasado su prioridad era convocar a la gente, pero para que defienda su propia gestión.”* (Funcionarios: Entrevista N° 8)

*“Hay que hacer un cambio de mentalidad en la gente, y hay que decirle que eso ya no va a ser así, y no trabajar en base a un tema caudillista, sino en base a un tema más de proyecto para la ciudad, a un plan. Se necesita capacitación, identidad...”* (Funcionarios: Entrevista N° 6)

*“Pero cuando había convocatorias para hacer los planes y proyectos de participación, no asistían las autoridades a esas reuniones. Porque no había motivación, no había información, no se daba a conocer la importancia de este mecanismo y de cómo iba a beneficiar a los ciudadanos [...] Aun falta eso, falta motivar e informar. [...]”* (Funcionarios: Entrevista N° 9)

Para promover la participación también es importante que la municipalidad asigne los recursos necesarios para las actividades de capacitación, garantizar la movilidad y la logística que este trabajo demanda. Algo que no se hizo, como lo reconocen regidores y funcionarios municipales. Por ejemplo, la Oficina de Participación Vecinal, encargada de convocar a la sociedad civil, cuenta con un exiguo presupuesto anual y se halla adscrita directamente a la Alcaldía, lo que facilitó el manejo discrecional del alcalde del poder de movilización de esta unidad, que en muchos casos promovía acciones no en función de la población, sino del alcalde.



*“Si hablamos del tema logístico, la municipalidad no está implementada para promover la participación de la población de manera más constante, es de repente la falta de acceso, el tema de movilidad, son aspectos básicos que necesita un funcionario para desplazarse y hacer la convocatoria.” (Funcionarios: Entrevista N° 5)*

Es necesario realizar una amplia y auténtica convocatoria para que todos los sectores de la sociedad civil se vean representados en los espacios de participación como el Consejo de Coordinación Local (CCL).

*“Primero con todo lo que es concertar, invitar a todos, ya sea a las juntas vecinales, grupos de vecinos, asociaciones, a toda la sociedad civil, y a través de una difusión masiva a través de reuniones en las cuales de alguna manera se puedan conformar estos consejos locales para tener una representación de la ciudadanía, y de alguna manera nos ayude a gobernar, a fiscalizar, o que sean capaces de llevar las demandas de la población.” (Entrevista N° 5)*

*“Si hablamos del tema logístico, la municipalidad no está implementada para promover la participación de la población de manera más constante, es de repente la falta de acceso, el tema de movilidad, son aspectos básicos que necesita un funcionario para desplazarse y hacer la convocatoria.” (Entrevista N° 5)*

De estos hallazgos podemos decir que el desinterés y la falta de voluntad política de los funcionarios de la MPS para promover y difundir la participación ciudadana, puede ser manifestación de la ausencia del enfoque de participación ciudadana en los alcaldes y funcionarios como parte de su política de gestión, lo que se refuerza con la falta de formación de los funcionarios y autoridades en estos temas. Como consecuencia, hay una carencia o insuficiente asignación de recursos para la promoción de la efectiva participación de la sociedad civil, que se retroalimenta con el desconocimiento y/o falta de formación de los ciudadanos respecto de sus derechos de participación, así como la falta de plena valoración de la participación por parte de los mismos ciudadanos. Todos estos elementos revelan que la política de participación ciudadana, tal como está contemplada en la Ley Orgánica de Municipalidades, no es lo suficientemente específica y taxativa, y quizás demasiado genérica, como para impulsar desde el Gobierno local una genuina voluntad y compromiso por la promoción de la participación.

Las autoridades no parten de la premisa de una participación ciudadana efectiva. Esta es tomada tan solo en un nivel declarativo, formal, pero no hay una genuina identificación con el espíritu inclusivo de la participación democrática, prevaleciendo un enfoque de corto plazo que privilegia los beneficios inmediatos (generalmente económicos y políticos, ya sea para el grupo de las autoridades o para la autoridad misma), lo que a su vez incentiva –para maximizar estos beneficios- una intensiva exclusión de la ciudadanía de los asuntos públicos (a excepción de aquellos dirigentes o ciudadanos que comparten posiciones políticas con el alcalde). Esta tendencia no encuentra contrapeso en el resto de la ciudadanía, que se encuentra debilitada, fragmentada, precisamente para evitar que ejerza su importante rol fiscalizador (Adrianzén 2003); por ello no se incentiva su participación desde las autoridades (no provisión de recursos o partidas para cubrir los gastos de los directivos; y una Ley Orgánica de Municipalidades asumida declarativamente).

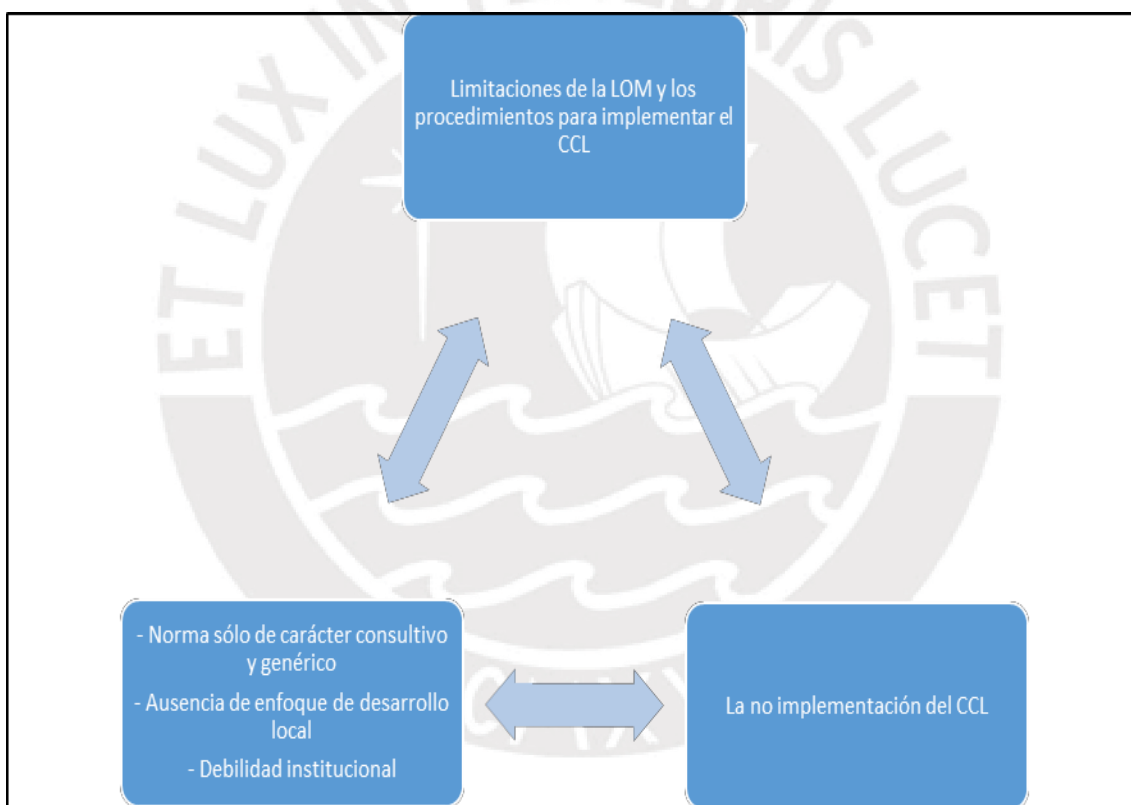
Se propone que una forma de promover la participación es fortaleciendo las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, en términos de formación general, conocimiento sobre los mecanismos de participación, fortalecimiento interno en términos de identidad y objetivos.

También se puede promover la participación estableciendo alianzas internas y externas; es decir, creando espacios de debates internos sobre el desarrollo local donde participen gremios y organizaciones (como juntas vecinales, frentes de defensa, federaciones, etc.), y articulando con otras instituciones –públicas o privadas- para realizar actividades que fortalezcan a la sociedad civil.

#### 4.1.5. Limitaciones de la Ley Orgánica de Municipalidades y los procedimientos para implementar el CCL

Gráfico N° 9:

Las limitaciones de la Ley Orgánica de Municipales y sus procedimientos como variable que influye en la no implementación del CCL de la MPS



Fuente: Elaboración propia (2016)

Otro factor que impidió la implementación del Consejo de Coordinación Local (CCL) tiene que ver con las limitaciones de la propia Ley Orgánica de Municipalidades que establece la conformación del CCL en las municipalidades provinciales y distritales; y aunque señala una cuota de representación de la Sociedad civil, y especifica como sus funciones la coordinación del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y la priorización del presupuesto municipal, para los representantes de la sociedad civil consultados es muy genérica para ser implementada.

*”Mejorar la ley, porque lamentablemente todo el sistema funciona con las leyes. La ley de participación ciudadana es muy limitada, muy genérica, y necesitamos que sea más específica, funcional y operativa. No podemos dejar vacíos en la ley para que quien está en el poder la incumpla o haga caso omiso de aquello que no está escrito, conforme requieren las necesidades (...) Tenemos que cambiar o mejorar la Ley de Participación Ciudadana, como la ley de participación ciudadana en el tema del medio ambiente, o la ley de participación ciudadana del CCL, o la ley del presupuesto participativo. Por ejemplo, quien califica [los proyectos propuestos por la sociedad civil] son los técnicos de la municipalidad, sin la participación directa de por lo menos una comisión, o lo por lo menos el Comité de Vigilancia.” (Sociedad civil: Entrevista N° 5)*

Otra limitación de la ley es que le da a esta instancia de participación, debate y concertación solo un carácter consultivo que impide que los acuerdos adoptados entre las autoridades y la sociedad civil sean vinculantes. “El Consejo de Coordinación local Provincial no ejerce funciones ni actos de gobierno” (Congreso de la República del Perú 2003). Es decir, queda a decisión del Concejo municipal o del alcalde tomarlas en cuenta o no, algo que desalienta la participación de la ciudadanía, sobre todo cuando no existe una Política local de participación ciudadana orientada al Desarrollo local y a la creación de capital social que fortalezca la confianza entre individuos, la colaboración y propicie valores compartidos (Kliksberg 2007). En este sentido, los entrevistados consideran que el CCL es visto solo como un mecanismo formal con el que hay que cumplir, pero sin aprovechar su potencial para crear un gobierno participativo.

*“Una cosa es lo que dice la norma y otra es la realidad. Lo que aquí me preocupa, y aun no tengo respuesta, es saber ¿qué mecanismos se pueden implementar para que los compromisos asumidos en el CCL mediante participación ciudadana sean vinculantes para las decisiones que se toman? Ahí está el quid del asunto. Puede haber mucha participación instrumentalizada, pero no decides nada a final de cuentas, pues son otros quienes toman las decisiones, son otro tipo de intereses los que permean estas decisiones.” (Sociedad civil: Entrevista N° 1)*

*“El CCL debería participar en el debate del Concejo Municipal, como miembros activos del Concejo, aunque no voten, pero participar teniendo el uso de la palabra –como ocurre con los regidores.” (Sociedad civil: Entrevista N° 2)*

*“La ley establece que los ciudadanos pueden participar a través de sus juntas directivas, que pueden acudir al presupuesto participativo, solo que muchas veces no se cumple lo que contiene la ley.” (Sociedad civil: Entrevista N° 3)*

*“Deben haber otros mecanismos para que el CCL no sea solo consultivo. [...] Debería tener atribuciones en la gestión misma. ¿Por qué no crear un representante de la sociedad civil en el Consejo Municipal? ¿Por qué no pueden tener voz y voto? [...] Habría que crear mecanismos para la fiscalización, pero también para que sean vinculantes las sesiones [del CCL].” (Sociedad civil: Entrevista N° 1)*

Aunque la Ley Orgánica de Municipalidades contempla la obligatoriedad de crear e implementar los Consejos de Coordinación Local (CCL), estos en muchos casos no son tomados en cuenta, como pasó en la Municipalidad Provincial del Santa, en donde los mecanismos de participación como el CCL no solo no fue promovido, sino que además fue obviado. Simplemente no fue implementado.

*“(...) Debería haber penalidades para las autoridades que no convocan o no hacen funcionar al CCL.” (Sociedad civil: Entrevista N° 2)*

*“¿Cómo hacer que la participación ciudadana sea un mecanismo real de ciudadanía, y no sólo un mecanismo de consulta o de vigilancia? Porque al final yo [la autoridad] hago lo que me da la gana. Por ejemplo, ¿cómo hacer que el alcalde que no siga o no cumpla con lo acordado, se vaya a la cárcel?, porque está poniendo en riesgo los intereses de una ciudad.” (Sociedad civil: Entrevista N° 1)*

*“Mucha gente de la sociedad civil participó con mucho entusiasmo en esta nueva propuesta de gestión pública. Pero creo que eso se ha ido enfriando. Hubo entusiasmo cuando se incrementaron los recursos, y la tendencia sigue siendo al incremento de los recursos públicos, porque el país sigue creciendo. Yo creo que se tiene que rescatar esta iniciativa de gestionar el desarrollo con la participación de la sociedad civil; no hay otra estrategia válida.” (Sociedad civil: Entrevista N° 2)*

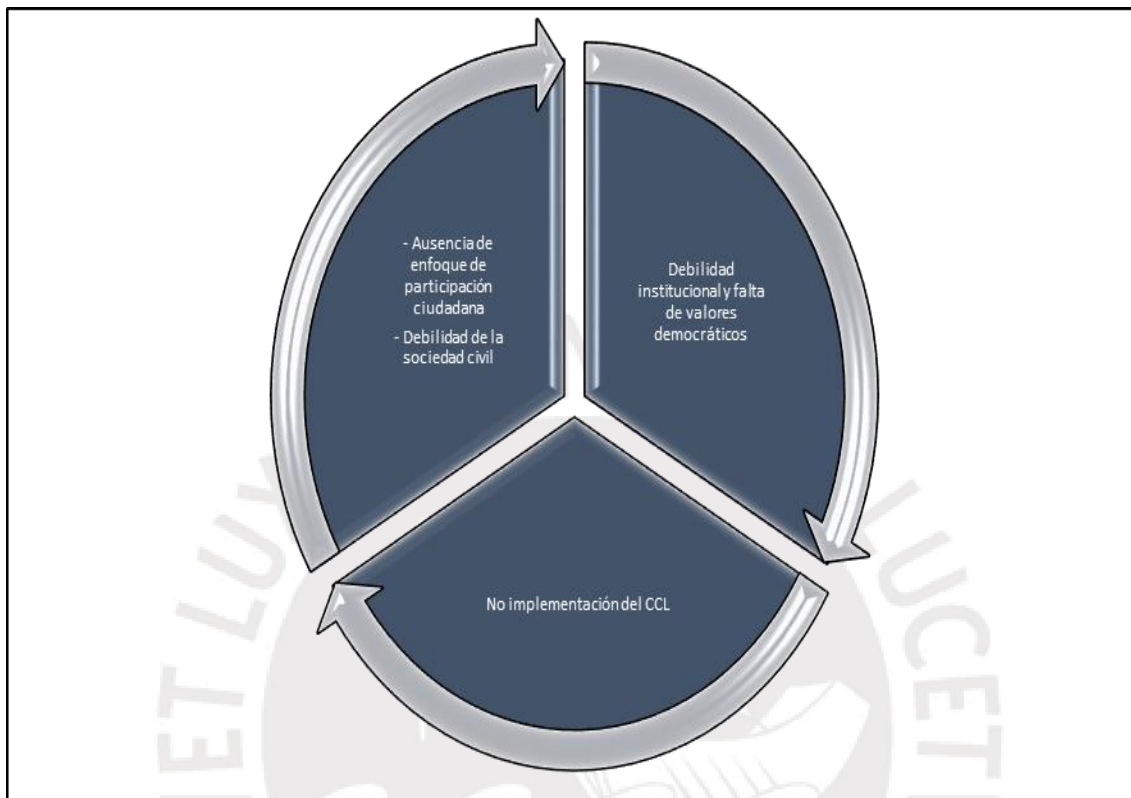
Los hallazgos nos indican que a pesar de que la Ley Orgánica de Municipalidades establece la creación del CCL como un órgano de carácter consultivo que permite discutir, articular y consensuar una visión compartida del desarrollo local, la debilidad institucional no ha permitido su implementación, ya que las autoridades solo hacen aquello que la ley obliga y sanciona; esto ha provocado que se prescindiera de este espacio de participación durante el periodo 2011 -2014, lo que responde no solo al desinterés o falta de enfoque de desarrollo del alcalde provincial, sino también de los alcaldes distritales –que a su vez tampoco convocaron al CCLD en la mayoría de casos-, de los regidores provinciales y la sociedad civil que también cedió a la manipulación Política a cambio de dádivas, en varios casos por temor a las agresiones por ejercer oposición. La corrupción que permeó la gestión municipal hizo retroceder a la auténtica participación ciudadana.

Además de las observaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades, no existe claridad en los procedimientos de participación. Por ejemplo, cómo el Consejo de Coordinación Local se articula en el proceso del Presupuesto Participativo en la realidad o con el Concejo provincial, es algo que ni los funcionarios tienen muy claro por el carácter general de la norma.



#### 4.1.6. Debilidad institucional y falta de valores democráticos

**Gráfico N° 10:**  
**La debilidad institucional y la falta de valores democráticos como variable que influye en la no implementación del CCL de la MPS**



Fuente: Elaboración propia (2016)

Que una Política pública de participación ciudadana no se implemente, a pesar de que su obligatoriedad está prevista en la ley –en este caso la Ley 27972-, también encuentra respuesta en la debilidad institucional y la falta de arraigo de valores democráticos tanto en las autoridades como en la sociedad civil.

Por un lado, son las autoridades las llamadas a liderar y promover la participación ciudadana; sin embargo, estas no solo incumplen este mandato de la ley, sino que además crean mecanismos de pseudo participación orientados a manipular a la población (Arnstein 1969) que, a su vez, tampoco está preparada para reclamar sus derechos. Incluso, en algunos casos, se somete a prácticas clientelistas usadas por los gobernantes de turno para debilitar a la sociedad civil, cuya característica central debería ser su independencia respecto del Estado (López 2003).

*“(...) En estos cuatro años de gobierno, (Luis) Arroyo y César Álvarez han comprado a los dirigentes; es decir han hecho que el Frente de Defensa trabaje a favor de ellos, encabezado por construcción civil [...] Cuando alguien salía a denunciar actos de corrupción, lo primero que hacían ellos era salir a atacarte. Entonces ahí nace el temor y el dirigente se hace a un costado...” (Grupo focal: Participante N° 4)*

Para los entrevistados, la Municipalidad Provincial del Santa (MPS) debe promover la participación ejerciendo un liderazgo democrático, participativo, que promueva el consenso y la escucha de las necesidades de la población, y una participación efectiva de la misma, con transparencia. Para ello consideran importante que desde la MPS se promueva el fortalecimiento de la sociedad civil, organizando y capacitando a los dirigentes, y promoviendo un enfoque de desarrollo.

*“A mí me parece útil porque legitima las decisiones. No es un proceso de elegir representantes para que tomen decisiones en mi nombre, sino abrir el proceso de representación con la sociedad civil. Ese para mí es el espíritu.”* (Funcionarios: Entrevista N<sup>a</sup> 1)

*“Me parece que lo primero es ir fortaleciendo las capacidades de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil sobre lo que son los mecanismos de participación ciudadana.”* (Funcionarios: Entrevista N<sup>o</sup> 1)

*“Yo creo que se tienen que fortalecer las organizaciones propias de la sociedad civil, y convertirlas en escuelas de democracia, en espacios de debate de estrategias de desarrollo.”* (Funcionarios: Entrevista N<sup>o</sup> 2)

Esto debe complementarse con una adecuada capacitación a los funcionarios de la MPS para promover e implementar los mecanismos de participación ciudadana. De manera que no solo se realicen convocatorias formales, sino que se promueva una auténtica intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

*“[...] se necesita personal capacitado, que forme parte del gobierno local”* (Funcionarios: Entrevista N<sup>o</sup> 4)

Para los funcionarios entrevistados, el Consejo de Coordinación Local (CCL) es un mecanismo que ayuda a mejorar la gobernabilidad, porque permite que el alcalde provincial, los distritales, los regidores y la sociedad civil expongan sus propuestas, discutan en torno a ellas, concierten y establezcan una visión compartida del desarrollo de la provincia; sin embargo, llama la atención que más allá de lo declarativo, esta no es una práctica usual desde la municipalidad. Es decir, los propios funcionarios no le dan la importancia necesaria a la promoción de la participación ciudadana ni al CCL.

Desde la realidad, parecen no entender que la utilidad del CCL radica, a diferencia a otros espacios, en que incorpora a la sociedad civil para dialogar de manera horizontal con las autoridades para hacer llegar sus necesidades, propuestas y observaciones en función de los intereses de los sectores a los que representan. Además es útil para fomentar la transparencia en la gestión municipal y erradicar la corrupción, debido a que la gestión estará orientada por los intereses compartidos de las autoridades y los ciudadanos.

*“Creo que es un camino democrático para la intervención de los ciudadanos a la gestión, no les abre todas puertas, pero abre un espacio donde los ciudadanos pueden expresar sus necesidades. Si esto fuera manejado de forma adecuada, sirve como canal para lograr objetivos comunes de desarrollo para la ciudad...”* (Funcionarios: Entrevista N<sup>o</sup> 7)

*“Entonces para mí es muy útil esto. Democratiza la participación del pueblo, le hace partícipe del tema de las decisiones porque presentan*

*proyectos, dan opiniones, y deciden también al momento de priorizar obras.” (Funcionarios: Entrevista N° 8)*

*“Yo creo que es uno de los mejores mecanismos de transparencia, y de orientar el gasto de la mejor manera.” (Funcionarios: Entrevista N° 11)*

Existe, como vemos, un reconocimiento casi unánime respecto de que la gestión municipal mejoraría si se implementa una política clara de participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control del uso de los recursos públicos. Se valora que la sociedad civil intervenga para hacer conocer la problemática, pero también para que haga propuestas de solución, para que concierte con las autoridades que tienen el manejo presupuestal. Una política de participación permitirá pasar de un nivel simbólico a uno en el que el ciudadano empoderado tenga mayor protagonismo, de manera que la gestión municipal gire en torno al bienestar común.

El CCL es percibido como muy útil para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, por ser una instancia participativa que promueve el consenso entre las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil. Es también importante porque el CCL se orienta a la planificación del desarrollo, estableciendo metas en base a las necesidades de la población y las prioridades consensuadas, y porque fortalece a la sociedad civil al promover su participación activa.

*“El CCL es una instancia participativa, democrática. La democracia vecinal si no es radical, si no respeta instancias como el CCL, no es democracia. La gestión municipal democrática, si actúa al margen del CCL, no es ni “gestión” ni “democrática”. Es cualquier cosa menos gestión municipal, gestión del desarrollo local, y muy lejos de una gestión democrática.” (Funcionarios: Entrevista N° 2)*

*“Es un beneficio para lo que quiera lograr la población. Es importante porque va a tratar de ver prioridades y planes de la ciudad, de la provincia, y si se cumplen, se va a tener un mejor desarrollo. Pues si identifican las prioridades y se satisfacen, vamos a tener una mejor calidad de vida.” (Funcionarios: Entrevista N° 4)*

*“[...] el CCL debe ser un espacio para generar consensos.” (Funcionarios: Entrevista N° 3)*

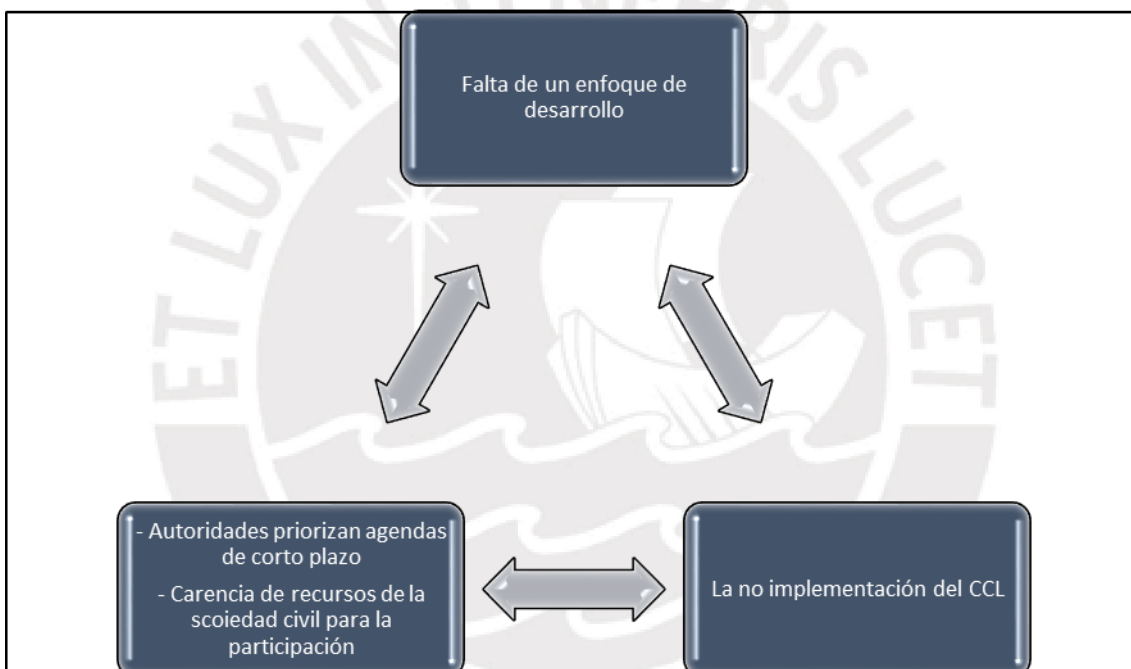
Sin embargo, para algunos entrevistados el CCL no ha sido útil en los hechos, debido a que la autoridad priorizó la realización de obras más que la participación, en base a un estilo autoritario no inclusivo que soslayó el CCL y debilitó a las organizaciones de la sociedad civil.

Los testimonios compartidos indican que existe el entendimiento de que las iniciativas de participación son las vías por las cuáles los ciudadanos pueden canalizar la satisfacción de sus necesidades prioritarias, y su derecho democrático de estar informados sobre la marcha de la gestión pública y el uso de los fondos que pertenecen a todos los ciudadanos. Son también los procesos que les permiten fortalecerse internamente, al tener que desarrollar sus capacidades –organizativas y personales- para participar de manera efectiva. Por todo ello, siendo declarativamente un mecanismo básico para el desarrollo local, genera sin embargo dificultades a un gobierno local que no prioriza ese tipo de resultados, observándose así medidas poco inclusivas o de participación “direccionada”. En este caso, todo esto sustenta la no convocatoria ni implementación efectiva del CCL de la MPS en el periodo 2011-2014.

El fortalecimiento de la sociedad civil –como inferimos de estos hallazgos- es un elemento central de toda democracia participativa. A partir de ella se incrementa la posibilidad de satisfacer las necesidades locales, y es parte de la natural dinámica de la sociedad civil el requerir de este fortalecimiento, pues sin él no habrían condiciones para sostener las iniciativas y proyectos de desarrollo local (Uribe 2008). Es así que la articulación de esfuerzos entre diferentes organizaciones e instituciones –estatales, privadas, gremiales, académicas, sociales, etc.- es vital para este fortalecimiento, pues incrementaría el capital social requerido (en cuanto a capacidades para asociarse y defender sus intereses) (Kliksberg 2007). Sin embargo, requiere una mirada de largo plazo, que no prevalece hoy en día, lo que limita aún más que las autoridades vean en este proceso de fortalecimiento como un propósito prioritario en su gestión.

#### 4.1.7. Falta de un enfoque de desarrollo

**Gráfico N° 11:**  
**La falta de enfoque de desarrollo como variable que influye en la no implementación del CCL de la MPS**



Fuente: Elaboración propia (2016)

Consideran también los entrevistados que la sociedad civil carece de una visión de desarrollo provincial que articule sus visiones fragmentadas, lo que desmotiva a los propios representantes de la ciudadanía al no obtener sus proyectos particulares, dirigidos a sus gremios o comunidades. Las carencias económicas también limitan la participación de los dirigentes que no cuentan con facilidades logísticas para movilizarse para sus gestiones; o porque priorizan ese tiempo para trabajar dejando de lado la participación.

De estos hallazgos podemos decir que para promover la participación ciudadana, la MPS requiere priorizarla en su política de gestión, y partir de un enfoque democrático que entienda a la sociedad civil como un aliado en el proceso de lograr el desarrollo. De allí que el liderazgo participativo que genera consensos sea un medio fundamental. Sin embargo, este enfoque de desarrollo colisiona con las prioridades de las



autoridades, razón por la cual no ha sido implementado, pero es planteado aquí por los dirigentes de la sociedad civil como el factor central, hoy ausente.

## **4.2 Dificultades existentes para promover la participación de la sociedad civil en el CCL**

Desde el rol que juega la Municipalidad Provincial del Santa, se percibe que hay una serie de dificultades que impiden que esta pueda promover de manera eficaz y eficiente la participación de la sociedad civil en los diferentes espacios existentes (tales como el CCL o el Presupuesto Participativo). Y estas dificultades son percibidas tanto por los funcionarios entrevistados como por representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

### **4.2.1 Falta de asignación de recursos para promover y convocar la participación en el CCL**

Una de estas dificultades percibidas es la falta de asignación de recursos de la municipalidad provincial para promover y convocar la participación en el CCL, es decir, la ausencia de partidas presupuestales que permitan cubrir los recursos logísticos necesarios para la promoción de la participación, tales como movilidad para los funcionarios, material para las piezas de difusión de estos mecanismos, entre otros recursos:

*“Bueno, si hablamos del tema logístico, la municipalidad no está implementada para promover la participación de la población de manera más constante, es de repente la falta de acceso, el tema de movilidad, son aspectos básicos que necesita un funcionario para desplazarse y hacer la convocatoria”* (Funcionarios: Entrevista N° 5)

*“Quizás otros obstáculos son la logística, el presupuesto...”* (Funcionarios: Entrevista N° 9)

### **4.2.2 No se cuenta con personal idóneo que se encargue de promover la participación ciudadana**

Por otro lado, el personal de la municipalidad encargado de promover la participación parece no ser el idóneo para realizar esta función, ya que no cuentan con información, habilidades y especialmente actitudes y orientaciones personales mínimas necesarias para desempeñar esta labor:

*“...se establece el cliché de que el funcionario es ocioso y que no atiende bien al ciudadano, y hubo muchos conflictos por eso, que hemos tenido que ir manejando...inculcando un mejor trato en los funcionarios, haciendo charlas...”* (Funcionarios: Entrevista N° 2)

*“...no todos los políticos llegan con la emoción social y convencidos de qué se necesita para ser político; se asume que político es aquel que participa simplemente en una elección, pero desde mi óptica debe tener emoción social.”* (Funcionarios: Entrevista N° 8)

### **4.2.3 Falta de interés de las autoridades por promover la participación**

Otra dificultad identificada fue la falta de interés de las autoridades provinciales –y funcionarios- por promover la participación ciudadana, lo que se reflejó en la ausencia de una política de participación, poca difusión de los mecanismos de participación, grandes dificultades de coordinación al interior de la MPS y con representantes de la sociedad civil, ausencia a las reuniones de trabajo; y todo esto quizás motivado por una orientación no inclusiva que busca evitar la vigilancia y fiscalización de la sociedad civil:

*“No ha tenido interés el alcalde en activar el CCL. Porque ninguna autoridad quiere que le hagan bulla, ellos quieren que los aplaudan, que los respalden. El desinterés, el desconocimiento ha marcado la razón del fracaso [...] No ha habido la facilidad e interés de parte de los funcionarios, tanto de la cabeza (alcalde) para organizar este trabajo de convocar. Desidia, desinterés. No hubo interés, prácticamente olvidado.”* (Funcionarios: Entrevista N° 3)

*“Básicamente las autoridades que salen elegidas, en su mayoría no motivan [la participación ciudadana] por varias razones. Primero, porque ellos tienen un plan y este puede ser cambiado por esta coordinación [el CCL]. Segundo, porque de repente tienen que pagar favores políticos y temen ser fiscalizados. Al entregar mucha información se puede quizás por ahí obtener esos datos de que están direccionando algún tipo de manejo administrativo.”* (Funcionarios: Entrevista N° 1)

*“Los funcionarios no tienen acceso o no tienen esa decisión firme de los titulares de poder realizar o transparentar esa convocatoria para que se lleve a cabo [el CCL] porque de alguna manera no quieren la injerencia de la comunidad en la administración.”* (Funcionarios: Entrevista N° 5)

*“A los alcaldes les importa poco, hay una falta de voluntad de los alcaldes...”* (Funcionarios: Entrevista N° 6)

*“Siempre existen entrampamientos. La autoridad mediante sus funcionarios siempre promueve reuniones, coordinaciones. Pero siempre hay personas o grupos [dentro del municipio] que obstaculizan, que no apoyan la idea del proyecto a desarrollar, sea en la parte social, o en infraestructura...”* (Funcionarios: Entrevista N° 10)

*“Hubo falta de una fluida coordinación entre todos. Alcalde, alcaldes distritales, regidores.....se convocaban reuniones y muy pocos acudían. Creo que había desinterés. Nosotros veíamos que se circulaban las cartas de convocatoria, se invitaba a las reuniones.....de repente como era algo nuevo, los funcionarios, autoridades y representantes de sociedad civil no asistían....”* (Sociedad civil: Entrevista N° 3)

*“Los obstáculos son los de siempre, las restricciones y limitaciones que te ponen los gobiernos, por medio de sus representantes, el alcalde, funcionarios, para que haya una verdadera participación ciudadana. O sea, lo que ellos solo hacen es cumplir con la ley o hacer caso omiso de la ley, de manera que la participación es más simbólica que representativa, de tal modo que cuando se toman las decisiones las toman los funcionarios y el alcalde en este caso, entonces hay una limitación para que la sociedad civil por medio de sus dirigentes puedan tener una verdadera participación”* (Sociedad civil: Entrevista N° 5)

#### 4.2.4 Ausencia de una política clara de participación ciudadana

La ausencia de una política clara de participación ciudadana es otra dificultad encontrada para promover la participación de la sociedad civil, en tanto ella impide desarrollar estrategias y acciones específicas, coordinadas y complementarias desde la MPS, con lo cual se desorienta, desinforma, y desmotiva a los ciudadanos para participar de estos mecanismos:

*“Yo diría que parte de la cabeza, del alcalde; lamentablemente el organigrama de las municipalidades sean provinciales o distritales puede tener un organigrama público estructurado, pero las decisiones las toma el alcalde y hacía donde quiere ir en este mes o en esta semana. No se respeta los procedimientos no respeta sobre todo el trabajo planificado y organizado. O sea que el funcionario tiene la dificultad de seguir las directivas porque no hay una Política de continuidad para poder desarrollarlas (...)”* (Funcionarios: Entrevista N° 7)

*“Las autoridades no siempre aprueban las herramientas de gestión y esto demora los procesos.”* (Funcionarios: Entrevista N° 12)

#### 4.2.5 Desconfianza de los ciudadanos

Finalmente, otra dificultad muy importante para promover la participación es la creciente y enorme desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades y funcionarios de la MPS, lo cual deriva de la imagen negativa de dichas autoridades debido a los actos de corrupción en los que han incurrido durante la anterior gestión, incrementando la desconfianza, y la poca credibilidad en la labor de la MPS:

*“Hay mucha gente que no ha querido participar en diferentes organizaciones, tenían a la municipalidad asociada con un alto grado de corrupción. Y que no se podía hacer nada en la municipalidad si no era por medio del dinero. Eso es lo que hemos encontrado en la municipalidad, y con lo que estamos luchando duro y tratando de cambiar ese aspecto dentro de la administración pública....Hay mucha desconfianza de la gente.”* (Funcionarios: Entrevista N° 2)

*“Creo que en escenarios de participación, y sobre todo acá en Ancash, es la credibilidad de las autoridades. Por ejemplo, un escenario de participación es el Presupuesto Participativo. Los dirigentes ya no asisten porque dicen: “para qué voy a ir, si lo que se va acordar no se va a cumplir”. Ese es un obstáculo, y hay que trabajar desde abajo para voltear la falta de credibilidad.”* (Funcionarios: Entrevista N° 11)

*“Uno puede tener voluntad de trabajo, de servicio, pero si sabes que no vas a recibir nada ya prácticamente es algo mermado, entonces ahí uno dice ya pasará, se irá este alcalde y llegara otro diferente, pero en ese lapso el tiempo se va perdiendo. Ahora ya ni da ganas de trabajar con estas autoridades que hemos tenido y es por el tiempo que te toma por que la persona que quiera lograr su objetivo se encuentra con una cantidad de trabas que nunca se acaba, para sacar un proyecto te toma dos años en trámites y para la ejecución mucho más y ahí vienen los*

*amarres, las sobrevaloraciones, es una situación que traba bastante.*"  
(Grupo focal: Participante N° 5)

### **Análisis e interpretación**

De todos estos hallazgos podemos afirmar que la falta de recursos de la municipalidad provincial para promover y convocar la participación en el CCL es una dificultad que tiene su origen en el escaso compromiso de la gestión local provincial con la promoción de este tipo de mecanismos, y en la ausencia de un enfoque de desarrollo, que impide priorizar la articulación con la sociedad civil como una estrategia de gestión central y aprovechar así las capacidades y recursos locales (Pizzio 2010). Así, la falta de recursos es un indicador de que la gestión local tiene un orientación hacia logros de corto plazo donde la participación ciudadana no haya lugar por su naturaleza de mediano a largo plazo, con un nivel de complejidad que se contrapone con las acciones inmediatas que se requieren para obtener beneficios de corto plazo.

Por otro lado, la falta de idoneidad en el personal de la Municipalidad encargado de promover la participación ciudadana es una dificultad que parte de las insuficientes capacidades para la gestión y la participación con las que cuentan en líneas generales los funcionarios de la MPS. Y esto nuevamente tiene como factor importante la ausencia de un enfoque de desarrollo local y de desarrollo de capacidades, pues de estar presentes se contaría con una visión estratégica para la cual el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios de la MPS sería una condición fundamental para ejercer el rol de promotor del desarrollo local, y de involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos a través de los espacios de participación (Tanaka 2001).

Por su parte, la falta de interés de las autoridades provinciales –y funcionarios- por promover la participación ciudadana es otra dificultad en la cual tanto el manejo político y no inclusivo de la gestión local como la ausencia de un enfoque de desarrollo son factores determinantes. Al predominar un manejo autocrático y direccionado hacia prioridades partidarias o personales, la promoción de la participación ciudadana se vuelve en una estrategia de bajo incentivo pues la presencia y vigilancia ciudadanas conllevarían un esfuerzo de consenso que colisionaría con los intereses inmediatos y de corto plazo de las autoridades de la MPS, que están en la raíz de los actos de corrupción de la gestión local del periodo 2011-2014. A su vez, de existir un enfoque de desarrollo local, nuevamente los esfuerzos de involucramiento y articulación con la sociedad civil fijarían nuevas prioridades en la agenda local, más públicas y orientadas al bien común, muy distantes de las agendas partidarias o personales de dicha gestión, las que además serían permanentemente escrutadas por la sociedad civil restando discrecionalidad a las autoridades y funcionarios para la gestión pública local (Fórum Solidaridad Perú, 2006).

Finalmente, la ausencia de una política clara de participación ciudadana y la desconfianza predominante de los ciudadanos hacia las autoridades y funcionarios de la MPS, son dos importantes dificultades provocadas principalmente por el manejo político y no inclusivo de la gestión local, la insuficiente promoción de la participación ciudadana y la ausencia de un enfoque de desarrollo en la gestión de la MPS. La falta de acciones claras hacia la promoción de la participación es básicamente un indicador de factores subyacentes, como la ausencia de enfoque de desarrollo y la gestión no inclusiva de la MPS; promover la participación será una estrategia de difícil implementación en un entorno que ve a la presencia de la sociedad civil no como un recurso sino como una carga y una fuente de fiscalización que debe ser maniatada. Todo esto contribuye a su vez con el incremento de niveles de desconfianza de la sociedad civil con las autoridades y funcionarios de la MPS, la cual es alentada por



acciones muy específicas como la no consideración de sus prioridades para la implementación de proyectos de desarrollo local, la escasa convocatoria a espacios de participación, la inclusión direccionada de líderes locales en los espacios que sí llegan a conformarse (generalmente se incluye a líderes que comparten posturas políticas o intereses económicos con la autoridad local), y la recurrente comprobación de la realización de actos de corrupción por autoridades y funcionarios; constatación que tiene como efecto un mayor desincentivo para la participación.

En el siguiente cuadro identificamos las dificultades percibidas por los entrevistados para la promoción de la participación ciudadana en el CCL de la MPS, desarrollados a lo largo de este acápite:

**Cuadro N° 2**

<b>Dificultades existentes para promover la participación de la sociedad civil en el Consejo de Coordinación Local (CCL)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de recursos para promover y convocar la participación en el CCL</li> <li>• No se cuenta con personal idóneo que se encargue de promover la participación ciudadana</li> <li>• Falta de interés de las autoridades por promover la participación</li> <li>• Ausencia de una Política clara de participación ciudadana</li> <li>• Desconfianza de los ciudadanos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia (2016)

### **4.3 Respuesta del CCL como mecanismo de participación a las expectativas ciudadanas**

Se identificaron también algunas percepciones en torno a la forma como el CCL responde o no a las expectativas y necesidades de participación de los ciudadanos de la MPS.

#### **4.3.1 El CCL limita la participación ciudadana por su carácter consultivo no vinculante**

Se percibe que el CCL limita la participación ciudadana debido a su carácter consultivo no vinculante, que impide exigir a las autoridades y funcionarios el cumplimiento de lo establecido en la LOM respecto al impulso que la MPS debe dar a los mecanismos y espacios de participación ciudadana provinciales (tales como el CCL y el Presupuesto Participativo). Este carácter no vinculante impide exigir y sancionar a aquellas autoridades que incumplan con promover estos mecanismos de participación, y por otro lado, al ser consultivo, el CCL es un espacio para informar y recoger opiniones y sugerencias, mas no para alcanzar acuerdos de consenso respecto al uso de los recursos públicos y así exigir a las autoridades un determinado compromiso:

*“Deben haber otros mecanismos para que el CCL no sea solo consultivo. [...] Debería tener atribuciones en la gestión misma. ¿Por qué no crear un representante de la sociedad civil en el Consejo Municipal? ¿Por qué no pueden tener voz y voto? [...] Habría que crear mecanismos para la fiscalización, pero también para que sean vinculantes las sesiones [del CCL].” (Sociedad civil: Entrevista N° 1)*

*“...la ley de participación ciudadana está muy limitada... O sea, no abarca todos los aspectos para que la sociedad o los líderes o los representantes puedan hacer mejor uso de esta ley...[Hay que] mejorar*

*la ley, porque lamentablemente todo el sistema funciona con las leyes. La ley de participación ciudadana es muy limitada, muy genérica, y necesitamos que sea más específica, funcional y operativa...no podemos dejar vacíos en la ley para que quien está en el poder la incumpla o haga caso omiso de aquello que no está escrito, conforme requieren las necesidades... ..tenemos que cambiar o mejorar la Ley de Participación Ciudadana, como la ley de participación ciudadana en el tema del medio ambiente, o la ley de participación ciudadana del CCL, o la ley del presupuesto participativo...” (Sociedad civil: Entrevista N° 5)*

#### **4.3.2 No es implementada a pesar que lo dispone la ley**

Por otro lado, es generalizada la percepción de que el CCL no es implementado a pesar que lo dispone la Ley Orgánica de Municipalidades. Esto genera una sensación de frustración, desmotivación y desesperanza respecto a una gestión que sea realmente inclusiva y promueva la participación para satisfacer las necesidades y demandas legítimas de la población, y la atribución de que esta omisión se debe a que autoridades y funcionarios priorizan otros temas vinculados a beneficios de corto plazo:

*“[...] Ellos ven que con el CCL los ciudadanos entran a husmear, a ver sus agendas reales. No querían que la ciudadanía se opusiera a las propuestas de proyectos y obras que ellos [las autoridades] traían...” (Funcionarios: Entrevista N° 9)*

*“La ejecución del gasto...Ese ha sido el tema prioritario para la municipalidad en la medida que no se preocupaba por obtener ingresos, sino solamente en gastar. Y eso estaba respaldado por los buenos ingresos que tuvo el Gobierno Regional (GORE) de Ancash. O la Región Ancash en general, tanto a nivel regional como municipal, y por lo tanto eso ha permitido que se encarguen en el tema municipal exclusivamente a ejecutar. Esa fue la agenda principal, Dentro de ello obviamente se hacía la priorización de obras y todo lo que ya conocemos. Pero el punto central no era la organización de la municipalidad o del sistema municipal, o del sistema administrativo. El punto central era gastar, gastar y gastar.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“(...) Los alcaldes creen que todos son obras del canon y con eso ya solucioné todo (...) Esos son los temas de preocupación, más la inversión física, que es importante, pero la inversión física –hay que decirlo-, deja recursos a los alcaldes...” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“No es prioridad porque sus intereses están en otro lado, están en las obras, en los proyectos, las licitaciones porque ahí hay dinero de por medio. Por eso están como están las ex autoridades. Ellos no tenían intención de servir a la gente sino de ver sus intereses.” (Funcionarios: Entrevista N° 7)*

*“Creo que formalmente [el CCL] existe, ha estado presente en la agenda municipal, pero no se le ha dado la mayor importancia. Porque para la gestión local –al menos para los alcaldes que tenemos acá– tienen una visión de muy corto plazo, y muy vinculada a la ejecución de*

*obras de alta rentabilidad Política. O sea, se visibilizan las obras de infraestructura, pero no se prioriza la participación como un mecanismo de toma de decisiones, menos de regulación, menos de rendición de cuentas.” (Sociedad civil: Entrevista N° 1)*

*“El CCL es un estorbo para los alcaldes. Es una injerencia “abusiva” de la población en el manejo particular de su negocio...no les permite el manejo delincinencial y arbitrario de los recursos públicos... [El CCL] Está en la agenda municipal, pero muy formalmente, para cumplir con la ley y evitar que puedan ser denunciados por no respetar las instancias que la ley establece, sin reconocer realmente su potencialidad y dar la posibilidad de establecer un diálogo horizontal intenso, fructífero entre autoridad y CCL, que sería lo ideal.” (Sociedad civil: Entrevista N° 2).*

*“Se ha dado prioridad al ornato, pero de cemento. Acá, donde hay obras hay el diezmo. Es el 10% del valor de una obra que supuestamente el contratista da a la municipalidad por la adjudicación de la obra.” (Entrevista N° 4)*

*“Ellos están interesados en hacer obras, dirigidos por intereses políticos partidarios.” (Entrevista N° 3)*

*“La prioridad es la inversión pública, la ejecución de proyectos sobrevaluados. Porque a partir de allí tienen sus diezmos, y tienen su participación, poniéndose al margen incluso de la ley. Mientras menos participación, mientras la autoridad comparta menos información a la población a una instancia como –en este caso- el CCL, es más intenso el uso patrimonial y excluyente de los recursos públicos” (Entrevista N° 2)*

*“No se ha implementado. El presupuesto participativo es una burla para nosotros...simplemente te dicen “no hay presupuesto y anda quéjate a la subregión”. La autoridad no tiene voluntad de asociarse con nosotros.” (Grupo focal: Participante N° 6)*

*“Yo pienso que no está presente, solamente es para cumplir las normas, que se nombra para cumplir lo que manda la ley, pero en el fondo no hay, la población no participa, no opina nada...” (Grupo focal: Entrevista N° 3)*

#### **4.3.3 El número de representantes de la sociedad civil es limitado.**

Funcionarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil manifiestan que en relación al aspecto normativo, el número de representantes de la sociedad civil establecidos para el CCL es muy limitado, lo que impide una más adecuada y justa representación de los distintos gremios, organizaciones y localidades de la provincia.

#### **4.3.4 No está claro cómo interviene el CCL en el proceso del presupuesto participativo**

También vinculado al aspecto normativo, se observa que para algunos funcionarios de la MPS y representantes de organizaciones de la sociedad civil, no queda del todo claro el nivel de conexión operativa o procedimental entre el CCL y el presupuesto participativo, lo que impide entender de manera cabal sus respectivos fines, y sus

complementariedades, y su vinculación con herramientas de gestión como el Plan de Desarrollo Concertado Provincial.

#### **4.3.5 Requiere la participación de la sociedad civil capacitada**

Finalmente, funcionarios y representantes de sociedad civil consideran que se requiere una adecuada capacitación de las personas que representan a las diversas organizaciones de la sociedad civil en el CCL, pues es esa una condición importante para asegurar una participación efectiva y eficaz, y que realmente encarnen los genuinos intereses y necesidades de la población. Los representantes de la sociedad civil deben ser personas informadas, con claras nociones del funcionamiento de la administración municipal, gestión pública, e inversión pública; con un cabal conocimiento del marco normativo sobre participación ciudadana (especialmente lo vinculado a la Ley Orgánica de Municipalidades), donde se enmarcan sus derechos y deberes, y las características del CCL. Deben poseer valores relacionados con la vocación de servicio y búsqueda del bien común; tener capacidad para el diálogo y la incidencia, lo que va de la mano con una formación política y la capacidad de plantear iniciativas y propuestas. La representatividad de la sociedad civil se logra a partir de su elección democrática y el conocimiento de la realidad que afecta a su sector, ya que estas características le otorgan un liderazgo en la comunidad, lo que les permite estar en comunicación fluida y tener claros mecanismos de vínculos con sus representados:

*“Que deben ser personas informadas, con disponibilidad de tiempo, con voluntad de trabajar.”* (Funcionarios: Entrevista N° 3)

*“Creo que la sociedad (civil) debe ser capacitada en gestión pública. No solamente para gobernar, sino para entender a los gobernantes.”* (Funcionarios: Entrevista N° 1)

*“(…) Lo otro es que deben tener mínimamente conocimiento al menos de lo básico de la administración pública, y además, tener conocimiento de todas las necesidades que tiene su pueblo o el grupo que ellos lideran; entonces, creo que también que tener objetivos claros, a dónde quieren llegar.”* (Funcionarios: Entrevista N° 5)

*“Yo creo que más que todo deben tener apertura, que sean formalmente representativos del lugar o de la institución a la cual vienen a representar. Deben tener espíritu de colaboración, que es lo que nos va a permitir sacar adelante la provincia.”* (Funcionarios: Entrevista N° 2)

*“En primer lugar deberían establecer puentes, capacidad de diálogo, capacidad de propuesta, capacidad de incidencia Política, conocimiento del marco normativo institucional, y generar mecanismos de vínculo con sus representantes; porque es una instancia de representación y de consulta, y también de rendición de cuentas ante la sociedad civil……”* (Sociedad civil: Entrevista N° 1)

*“Creo que deben tener conocimiento de toda la normatividad de la participación ciudadana, deben estar muy enterados de todas la normas, para ello se requiere ampliar sus capacidades técnicas, sociales y mucho liderazgo.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 5)

#### **Análisis e interpretación**



Todos estos hallazgos nos indican que a pesar de que la Ley Orgánica de Municipalidades establece la creación del CCL como un órgano de carácter consultivo que permite discutir, articular y consensuar una visión compartida del desarrollo local, la debilidad institucional no ha permitido su implementación, ya que las autoridades solo hacen aquello que la ley obliga y sanciona, pues hay una percepción de la sociedad civil como “amenaza”, especialmente al ejercer su rol fiscalizador (Adrianzén 2003); esto ha provocado que se prescindiera del CCL como espacio de participación durante el periodo 2011 -2014, lo cual responde no solo al desinterés o falta de enfoque de desarrollo del alcalde provincial, sino también de los alcaldes distritales – que a su vez tampoco convocaron al CCL distrital en la mayoría de casos-, de los regidores provinciales y de la misma sociedad civil, que también cedió a la manipulación política a cambio de dádivas, y en varios casos por temor a las agresiones por ejercer oposición. La corrupción que permeó la gestión municipal hizo retroceder a la auténtica participación ciudadana, y debilitó el capital social (Quiroz 2013).

Por otro lado, son también las propias limitaciones en la Ley Orgánica de Municipalidades -y la falta de clarificación de los procedimientos para la implementación del CCL- las que dificultan que esta pueda ser ejercida de manera efectiva y promoviendo la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas a ser puestas en marcha por el gobierno local. Su carácter no vinculante le otorga un valor simbólico y no efectivo a la participación de la sociedad civil (Arnstein 1969), desincentivando la participación y generando –y fortaleciendo- la imagen de que el CCL no permite satisfacer las necesidades de participación de la ciudadanía.

Además, estos hallazgos nos llevan a concluir que el CCL no fue considerado como una prioridad para las autoridades pues estas no llegan a asimilar un enfoque de desarrollo local genuino –donde la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos es el gran objetivo (Castañeda 2005) que debe lograrse a partir de la articulación de actores (Ossandon 1997)-, y la participación es así un mero proceso formal, nominal, que no representa una auténtica voluntad de incluir a la sociedad civil en la gestión ni de satisfacer sus necesidades. Pero en tanto hay normas que así lo exigen, y esfuerzos no articulados pero presentes de la sociedad civil que reclaman este derecho, el gobierno local opta por generar acciones que restringen la participación a un plano meramente simbólico (Arnstein 1969). Está ausente en la perspectiva del gobierno local el enfoque de capital social (Kliksberg 2007), pues para el logro de sus objetivos de corto plazo no les es funcional el fortalecimiento de la sociedad civil, ni el promover un uso concertado y de los bienes colectivos; siendo más bien un obstáculo la sociedad civil para sus agendas políticas. Es así que al necesitar formalmente de representantes de organizaciones de la sociedad civil, optan por aquellos que comparten posturas partidarias, o por quienes sucumben a ofrecimientos de beneficios directos.

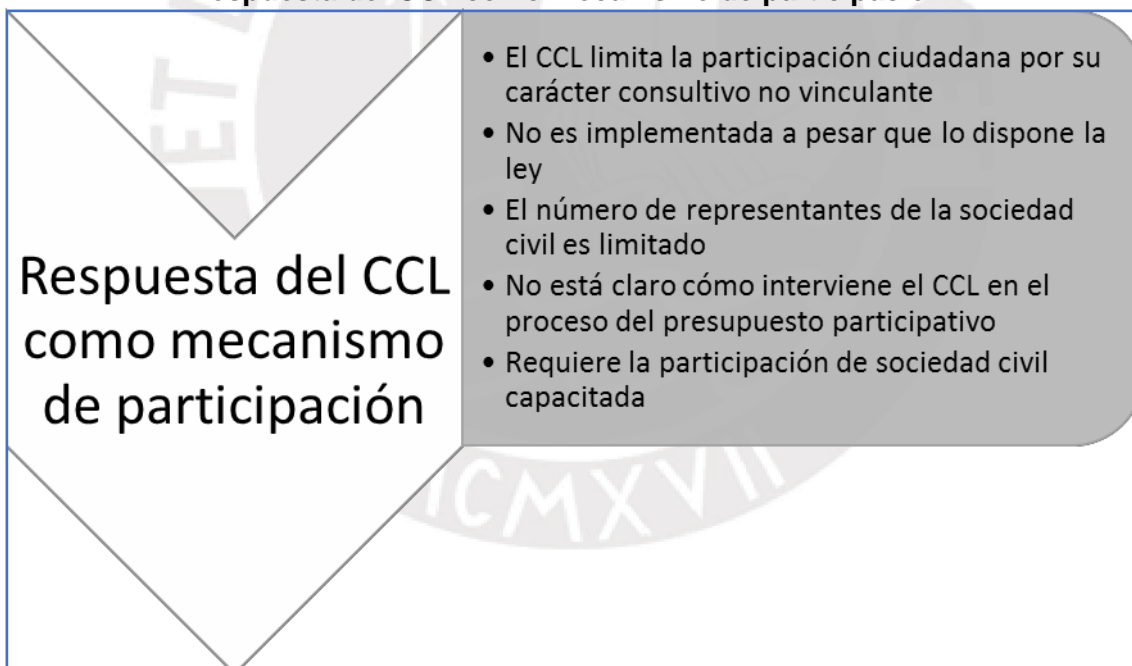
Asimismo, vemos que la gestión municipal provincial priorizó la inversión de millones de soles en infraestructura física, pero no invirtió en el desarrollo de capacidades de la población en función del desarrollo local, no solo por una ausencia de enfoque de desarrollo sino, fundamentalmente, por sus intereses políticos reeleccionistas y por la corrupción en la municipalidad. Esto explica que el CCL nunca haya sido convocado, y que a la población se le haya limitado a algunos espacios formales como los talleres del presupuesto participativo, y a marchas de protesta, motivadas por el clientelismo y el populismo que buscó limitar la participación de un nivel simbólico a uno de No participación (Arnstein 1969). Con ello se redujeron sus libertades, capacidades y el desarrollo pleno de su ciudadanía, y el de las organizaciones sociales. Por otro lado, el diseño mismo del CCL no promueve un debate en el sentido que el enfoque de

desarrollo de capacidades lo plantea, en tanto en este espacio –y en otros mecanismos de participación- no se generan intercambios y consensos para identificar necesidades prioritarias y las capacidades que deban ser desarrolladas en los ciudadanos y sus organizaciones (Sen 2000).

Y para concluir, respecto a las capacidades para una participación eficaz en el CCL podemos decir que los representantes de la ciudadanía deben reunir cualidades personales, pero también de liderazgo y gestión; sin embargo, no existen espacios de formación en el que los ciudadanos accedan a información sobre la gestión pública y adquieran capacidades. Por el contrario, desde la municipalidad muchas veces se busca manipular a las organizaciones sociales, desinformarlas, no fortalecerlas. Por tanto, podríamos afirmar que sin partidos políticos con vida orgánica que asuman esta tarea formativa y de empoderamiento ciudadano, se hace necesario que el Gobierno local asuma el rol del desarrollo de capacidades, orientadas al desarrollo local. Desarrollar estas capacidades representaría además un incremento del capital social necesario para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (Kliksberg 2007), y un importante empoderamiento ciudadano.

En el siguiente gráfico presentamos –a manera de resumen- los cinco aspectos identificados como respuesta del CCL como mecanismo de participación, en la percepción de los funcionarios y los representantes de la sociedad civil:

**Gráfico N° 12:**  
**Respuesta del CCL como mecanismo de participación**



Fuente: Elaboración propia (2016)

Antes de concluir este punto, nos parece importante señalar que, a pesar de que en líneas generales el CCL es percibido como un espacio que no está atendiendo las necesidades de la ciudadanía respecto a la planificación para el desarrollo, sin embargo para los funcionarios y representantes de sociedad civil entrevistados es un mecanismo fundamental para fortalecer la gobernabilidad democrática por ser una instancia participativa que promueve el consenso, siendo también importante porque en él se pueden identificar las necesidades y proyectos prioritarios para los

ciudadanos, fomentando además la transparencia en la gestión municipal y –con ello- la erradicación de la corrupción:

*“Creo que es un camino democrático para la intervención de los ciudadanos a la gestión, no les abre todas puertas, pero abre un espacio donde los ciudadanos pueden expresar sus necesidades. Si esto fuera manejado de forma adecuada, sirve como canal para lograr objetivos comunes de desarrollo para la ciudad...”* (Funcionarios: Entrevista N° 7)

*“Entonces para mí es muy útil esto. Democratiza la participación del pueblo, le hace partícipe del tema de las decisiones porque presentan proyectos, dan opiniones, y deciden también al momento de priorizar obras.”* (Funcionarios: Entrevista N° 8)

*“Yo creo que es uno de los mejores mecanismos de transparencia, y de orientar el gasto de la mejor manera.”* (Funcionarios: Entrevista N° 11)

*“El CCL es una instancia participativa, democrática. La democracia vecinal si no es radical, si no respeta instancias como el CCL, no es democracia. La gestión municipal democrática, si actúa al margen del CCL, no es ni “gestión” ni “democrática”. Es cualquier cosa menos gestión municipal, gestión del desarrollo local, y muy lejos de una gestión democrática.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 2)

*“ [...] es un beneficio para lo que quiera lograr la población. Es importante porque va a tratar de ver prioridades y planes de la ciudad, de la provincia, y si se cumplen, se va a tener un mejor desarrollo. Pues si identifican las prioridades y se satisfacen, vamos a tener una mejor calidad de vida.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 4)

*“[...] el CCL debe ser un espacio para generar consensos.”* (Sociedad civil: Entrevista N° 3)

Esta incompatibilidad entre la valoración otorgada al CCL en un plano declarativo, y la percepción de su ineficacia en la promoción de la participación ciudadana efectiva, genera frustración y desaliento a muchos ciudadanos, desincentivando la participación y creando así un círculo de retroalimentación negativa que debilita aún más la institucionalidad de la participación ciudadana en la provincia. Sin embargo es también un incentivo en algunos líderes para promover cambios a nivel normativo y hacer incidencia en el gobierno nacional, de tal manera que el mecanismo pueda aplicarse con más rigor y ser exigido formalmente a las autoridades, con eventuales sanciones de incumplirse con este mandato. Finalmente, esta incompatibilidad refleja también la necesidad de que el Estado asuma una postura más clara y firme respecto a la participación ciudadana como Política, de tal manera que quede muy poco margen para “evadir” estos mecanismos participativos en los hechos y al mismo tiempo -en un plano sólo nominal y declarativo- sostener y manifestar la importancia de la participación para la gestión local y la democracia en su conjunto. Estas inconsistencias deben desterrarse pues debilitan la institucionalidad de los mecanismos de participación y –por ende- su credibilidad desde la ciudadanía.

#### **4.4 Capacidad de la sociedad civil en cuanto a su participación en el CCL para la planificación del desarrollo y la toma de decisiones sobre el presupuesto en la MPS**

Este objetivo específico busca determinar si los representantes de la sociedad civil cuentan con las capacidades necesarias para intervenir de forma eficaz en el Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Municipalidad Provincial del Santa, cuáles son estas capacidades y en qué medida las deficiencias también impidieron su implementación. De la información obtenida de las diversas fuentes consultadas, encontramos cinco características en los ciudadanos que representan a la población en los espacios de participación, debate y decisión de la MPS.

##### **4.4.1 Sociedad civil conoce de la problemática de la población**

Las diversas fuentes consultadas, tanto en las entrevistas como en el grupo focal, coinciden en señalar que la principal fortaleza de la sociedad civil es su conocimiento de la realidad palpada en su cotidianidad, que la convierte en una importante fuente de información para la toma de decisiones políticas para la planificación y distribución del presupuesto público.

*“Ellos saben –porque viven allí en el día a día- qué problema específico tienen sus jurisdicciones, que quizás muchas veces la municipalidad no se ha percatado, o no lo hace a tiempo. Ellos nos pueden alimentar con esa información, y es muy valioso en la medida que sirve para que la municipalidad pueda actuar inmediatamente.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“Ellos son los que viven el día a día. Ellos son los que nos pueden traer la problemática para analizarla de la mejor manera, porque son los que la sufren, las que la viven en el día a día. Para poder planificar ahora, eso es importante.” (Funcionarios: Entrevista N° 2)*

*“Han aportado en reclamar, en explicar sus necesidades.” (Funcionarios: Entrevista N° 4)*

*“Aportan mucho la sociedad civil al CCL porque podrán hacer escuchar las necesidades de la población.” (Funcionarios: Entrevista N° 5)*

*“Conocen las realidades de su lugar, están muy involucrados -la mayoría-, están bien identificados e informados de su población, conocen sus estadísticas y saben priorizar sus necesidades.” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“Hacen un buen aporte que hacen es cuando llevan la verdadera necesidad.” (Funcionarios: Entrevista N° 8)*

*“Cuando asume una responsabilidad lo toma con buen interés, ya que se preocupa por lo que le falta al pueblo, si le falta agua, desagüe, pistas, veredas, se enfoca en eso, pero va transcurriendo el tiempo y no consigue las obras (Grupo Focal: Participante N° 4)*

Sin embargo, tanto los funcionarios como los representantes de la ciudadanía reconocen que esta capacidad para conocer la problemática de cerca no es suficiente



para intervenir adecuada y eficazmente en espacios de participación ciudadana como el CCL, como demanda el espíritu de la Ley de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de Municipalidades que tutela este derecho en los gobiernos locales. Es decir, en estricta aplicación de las leyes, no basta que la sociedad civil aporte solo información referida a sus necesidades de servicios básicos; sino que debe abandonar este enfoque instrumentalista para ir hacia la construcción de un gobierno local basado en una democracia participativa, y para eso se necesitan aportes que exigen mayor preparación de la sociedad civil, además de su independencia respecto de quienes tienen el poder en el Estado (López 2003).

A estas capacidades adicionales que se demanda a los ciudadanos, habría que reiterar que las autoridades de turno no las convocaron para implementar el CCL. En ese sentido, la ciudadanía solo se quedó con la exposición de sus necesidades, pero no tuvo la oportunidad de aportar en otros aspectos como la orientación del desarrollo, la priorización de las inversiones y la planificación. Excluida de participar en este espacio de consenso, fue muy poco lo que aportó la ciudadanía.

*“En el anterior periodo (los representantes de la sociedad civil) no aportaron porque no han hecho nada.” (Funcionarios: Entrevista N° 2)*

*“Es mínimo el aporte o casi nulo, ya que no le dan el espacio que deberían tener no ha habido.” (Funcionarios: Entrevistas N° 3)*

*“Aportan el conocimiento de su realidad, aportan en la identificación de las prioridades, pero en el CCL de la última gestión no aportaron nada porque no fueron convocados.” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“La participación ciudadana es lo máximo, porque de allí vas dando a conocer las, necesidades, las problemáticas de cada pueblo, urbanización, asentamiento humano. Sus necesidades básicas, elementales, los problemas de orden social problemas con fábricas, entre personas, etc.- que deben conocerse para buscarse una solución. Es realmente importante, pero esto no se da.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 4)*

*“Yo creo que ellos han traído opiniones, puntos de vista, propuestas, y que han llegado con entusiasmo al CCL. Pero que ahí pudieron darse cuenta de las limitaciones en las que se desenvuelven los CCL, cercenados y recortados en sus posibilidades, hay una falta de voluntad democrática de la autoridad local.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)*

Para impulsar un auténtico desarrollo local, es necesario que tanto autoridades como vecinos articulen esfuerzos, comenzando por un adecuado diagnóstico de la realidad hasta el diseño de los planes que permiten orientar el progreso con visión de futuro. En todo este proceso serán importantes los aportes de la sociedad civil con una mejor preparación, ya será cuando haga propio este paradigma de desarrollo local.

*“Es importante trabajar en conjunto, porque son ellos los que conocen su realidad y así buscan beneficiarse. Es una ayuda enorme porque la provincia es amplia y no se puede conocer todo.” (Grupo Focal: Participante N° 3)*

*“Es importante porque así como la municipalidad tienen sus ideas a proponer, la ciudadanía también, desde sus propias necesidades porque cada pueblo tiene diferentes necesidades. Por eso los ciudadanos deben estar bien preparados, hacer sus alianzas, y llevar sus propuestas. Cuando sean invitados por el CCL, esté en condiciones de proponer sus ideas, y así que tengan que ser aprobadas cuando sean presentadas (Sociedad Civil: Entrevista N° 3)*

*“Hay saberes de las comunidades sobre su problemática. Si se pudieran hacer diagnósticos participativos de manera descentralizada dentro del territorio, que vayan articulando con la población [...] y a partir de allí que salgan los planes. Se podría articular un plan de desarrollo por ejes: eje social, económico, ambiental, turístico, cultural, etc. Todo esto con participación de la sociedad civil.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

En este sentido, cobran mayor importancia los procesos de elección de representantes de la sociedad civil, quienes deben pasar del diagnóstico a las propuestas de solución, de la identificación de problemas a plantear salidas en el marco de un plan articulado y consensuado con las autoridades.

*“A mí me parece útil porque legitima las decisiones. No es un proceso de elegir representantes para que tomen decisiones en mi nombre. Sino abrir el proceso de representación con la sociedad civil. Ese para mí es el espíritu.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

*“En principio el proceso de elegir a los miembros del CCL es un proceso democrático, es un proceso válido, que permite a los representantes de la sociedad civil identificar dirigentes de base, dirigentes sociales que puedan canalizar sus demandas y propuestas. Pero además que puedan expresarlas bien. Es un reconocimiento de liderazgos alternativos. Yo creo que la forma como el CCL se constituye y se dirigen podrían tener algunos ajustes para mejorarlos.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)*

#### **4.4.2 Sociedad civil carece de información sobre el Plan de Desarrollo Concertado**

Una de las debilidades de la sociedad civil es la insuficiente información con la que cuenta para analizar la realidad y plantear sus propuestas en los espacios de participación ciudadana. Se carece de información referida a los instrumentos de gestión como el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) que, aunque existe como documento, es de difícil acceso para el ciudadano común, y su contenido poco conocido por los representantes de la sociedad civil. En eso coinciden los líderes la ciudadanía que responsabilizan a los funcionarios municipales de no difundir adecuadamente los planes que deben orientar el desarrollo local; los acusan incluso de no hacerlo divulgado de manera ex profesa para evitar el control ciudadano, y así anteponer sus intereses particulares vinculados con actos de corrupción.

*“Yo pienso que muy poco, porque no se le ha dado la difusión respectiva. Y en eso nosotros estamos trabajando para poder a principios del próximo año presupuestar para trabajar en base al PDC que existe, tratar de mejorar e informar a la sociedad civil.” (Funcionarios: Entrevista N° 2)*

*“No lo conocen. Este Plan de Desarrollo Concertado se elaboró en el 2012, incluso se contrató a un equipo para su elaboración, y lo ideal hubiera sido que sea difundido entre los dirigentes y las instituciones, pero no ocurrió.” (Funcionarios: Entrevista N° 4)*

*“Acá no es un tema de ser profesional o no, aquí es un tema de que no hay mucha difusión, y también del poblador que no le toma interés.” (Funcionarios: Entrevista N° 8)*

*“Escasa. No hay un sistema de acceso a la información a través de las distintas dependencias que tiene el gobierno local. No se tenía información de los planes a mediano y largo plazo que existían.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

*“El aporte ciudadano es mínimo. Tienen mucho desconocimiento de una exigencia necesaria con respecto a su planificación para el desarrollo, respecto a una exigencia puntual de un presupuesto participativo abierto, a su participación en la vigilancia de obras.” (Sociedad Civil: Entrevista N°3)*

*“El nivel de conocimiento del PDC} es bajo. No es como el que uno quisiera, con mayor preparación para desarrollarse a todo nivel en la parte pública defendiendo sus derechos. Y también cumplir.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 3)*

*“Nula, mi respuesta va a ser bien rápida, no existe información.” (Grupo Focal: Participante N° 6)*

A partir del reconocimiento de esta carencia elemental para una adecuada promoción de la participación ciudadana en el CCL, se requiere que desde la municipalidad se implemente un Plan de desarrollo de capacidades que permita no solo entregar los instrumentos de gestión como el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), sino que empodere a los ciudadanos con el acceso a información relevante de la gestión pública. Adicionalmente, resulta tan elemental un enfoque que oriente el desarrollo de las capacidades de los individuos para mejorar su calidad de vida (Sen 2000) y la designación del personal idóneo que lleve a cabo esta labor de información y difusión de manera profesional y sostenida.

*“El ciudadano y el dirigente en general no conocen de estos temas porque no se le capacita, entonces no conoce la ley, sus derechos, ni estos espacios de participación. Se requiere de un plan de capacitación para que inicialmente conozcan lo elemental de la administración pública y sus derechos.” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“Con respecto a años anteriores, hay un poco más de información, las ONG han jugado un buen papel, pero a veces nos encontramos con gente que tiene cargos en participación vecinal, pero conoce menos que lo que conoce el resto de dirigentes que estamos poco informados, entonces, menos nos van a poder orientar, y lo otro, es que tal vez no tienen voluntad de informarnos, no les conviene, porque no quieren que participemos.” (Grupo Focal: Participante N° 1)*

*“Ese material tenía que haberse difundido. Así como se reconoce y se le ha puesto legalmente al dirigente con resolución de alcaldía, en ese*

*momento que se les reconoce también se le debería entregar las herramientas de gestión para que ustedes lean, estas son las leyes de participación.” (Sociedad Civil: Entrevistado N° 5)*

Otra dificultad que debe tomarse en cuenta para difundir el Plan de Desarrollo Concertado es que su contenido debe despertar el interés de la ciudadanía. Hay que considerar que al ser un instrumento de gestión es un documento técnico que puede no ser muy asequible para el ciudadano común que no está familiarizado con la metodología y jerga que contiene. Para ello se requiere hacer un trabajo de comunicación que acerque el contenido del PDC a los ciudadanos en general, sobre todo a los líderes.

*“La mayoría no lo conocen porque la municipalidad no lo ha difundido mucho. En segundo lugar, porque no hay interés de ellos (los ciudadanos)” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“No creo que lo conozcan en la mayoría de casos porque es un documento técnico, y muchas veces no tienen acceso a esa información.” (Funcionarios: Entrevista N° 3)*

*“Quizá algunos dirigentes con cierta experiencia conocen que existe el Plan de Desarrollo Concertado, y de esos muy pocos conocen su contenido, pero en la mayoría de casos, la gente de sociedad civil no lo conoce, además porque hay que entender que se trata de un instrumento técnico que no todas las personas manejan.” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“Hacer que los planes sean comunicados de manera amigable al poblador que participa.” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“Estimo que no mucho, porque no tenemos en la mente la estructura del PDC general de la ciudad, entonces se puede hacer las propuestas que benefician a tu comunidad, pero las obras no son para un solo pueblo, la obra es para todos.” (Funcionarios: Entrevistas N° 7)*

*“Solamente a los que estamos vinculados en algunos procesos, nos llaman.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

Para muchos líderes de la sociedad civil, no difundir o no facilitar la información es síntoma de una gestión poco transparente, carente de enfoque de desarrollo local claro, que anteponga el desarrollo de capital social como fundamento del desarrollo de la sociedad (Kliksberg 2007).

#### **4.4.3 Sociedad civil no conoce sobre el manejo presupuestal.**

Otra dificultad para intervenir eficazmente en el debate y concertación de los asuntos públicos es el limitado conocimiento que tiene la sociedad civil sobre el manejo del presupuesto público, sus fuentes y la normatividad que orienta su uso en las municipalidades. Conocer acerca del manejo presupuestal es clave porque la cantidad de recursos económicos disponibles dará alcance a los planes que se necesitan ejecutar en pro del desarrollo local. Que el ciudadano de a pie, y más aún los representantes de la ciudadanía, no tengan información sobre la cantidad de presupuesto y el manejo que le dan sus autoridades, pone en riesgo su adecuado manejo.



*“La información es muy baja, es muy poca. Porque en las municipalidades han aprendido que a cuánto menos información les des, tú vas a tener más facilidades de manejar.” (Funcionarios: Entrevista N°1)*

*“No hay prioridad de que el ciudadano sea parte activa del gobierno, si lo tienes más lejos, es mejor.” (Funcionarios: Entrevista N° 7)*

*“No contaron con ninguna información porque no hubo {reuniones del CCL}.” (Funcionarios: Entrevista N° 11)*

*“Yo participe el año pasado, fui integrante del consejo de vigilancia, le pedimos información al alcalde anterior y no nos entregaron ningún tipo de información (Grupo Focal: Participante N° 4)*

*“La ejecución del gasto. Ese ha sido el tema prioritario para la municipalidad en la medida que no se preocupaba por obtener ingresos, sino solamente en gastar.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“El dirigente puede tener mucha voluntad de servicio, muy capaz, pero se choca con organizaciones que realmente lo marginan y punto, se acabó todo, adiós dirigente, piden un espacio y no le dan.” (Grupo Focal: Participante N° 2)*

*“Las autoridades tienen temor de facilitar presupuestos, proyectos a la ciudadanía para que puedan ejercer su derecho. No les facilitan un cronograma de ejecución de obras. (Sociedad Civil: Entrevista N° 3)*

Hay consenso al señalar que la sociedad civil no ha tenido información referida al presupuesto de la Municipalidad Provincial del Santa y a su manejo, lo que la dejó en desventaja respecto a las autoridades que ejercieron la administración pública durante el periodo 2011-2014, cuando abundaron las denuncias por malos manejos y actos de corrupción. A partir de esta experiencia, dirigentes y líderes de la sociedad civil demandan ser capacitados para intervenir en el gobierno municipal, desde la vigilancia pero también desde la propuesta.

*“Es fácil darles un instructivo y decirles vas a actuar de esta manera. Pero haberles entregado los antecedentes de cuáles son los presupuestos que existen, qué obras pueden tener en carpeta la propia municipalidad y priorizar las obras de mayor necesidad.” (Funcionarios: Entrevista N° 7)*

*“Creo que la sociedad debe ser capacitada en gestión pública. No solamente para gobernar, sino para entender a los gobernantes. Y ese es el problema que hoy se tiene, porque muchísima gente no entiende a los gobernantes y es porque no entiende cómo funciona la gestión pública.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“Para mí, fundamentalmente deben conocer la función, debe estar informado. Debe ser preparado, y tener emoción social, porque puede saber mucho, pero si no le gusta no lo va a hacer. Por eso, de los barrios, quienes generalmente vienen no son los que más conocen, sino los que tienen más voluntad.” (Funcionarios: Entrevista N° 8)*

*“El ciudadano bien asesorado se defiende. Los colegios profesionales pueden apoyar, darles asesoría.” (Funcionarios: Entrevista N° 9)*

En tanto, los funcionarios municipales exigen que la sociedad civil no solo exija la ejecución de obras en sus pueblos, sino que también contribuya con una adecuada priorización del presupuesto, con una visión más amplia, teniendo en cuenta el Desarrollo local. De esta forma se hará una utilización más eficaz de espacios como el Presupuesto participativo y el CCL. Algo en lo que coinciden también los ciudadanos.

*“Pero lo que pasa es que la sociedad entró, no necesariamente por ser parte, a ayudar a hacer gestión, sino para gastar. Se quedó en esa parte. Entonces yo entro como aliado pero para que puedas gastar en mis proyectos.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“Me parece que lo primero es fortaleciendo las capacidades de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil sobre lo que son los mecanismos de participación ciudadana.” (Sociedad Civil: Entrevistado N° 1)*

*“También debe tener conocimientos sobre presupuesto, cómo determinar que un presupuesto está calificado.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 3)*

#### **4.4.4 Sociedad civil carece de enfoque y visión de desarrollo amplio**

Se reconoce también como una debilidad que la sociedad civil de la provincia del Santa carece de enfoque y de una visión amplia del desarrollo, aspectos que revelan que las autoridades no compartieron o no tuvieron una visión de gobierno para promover el desarrollo local. Hubo ausencia de un enfoque claro que orientara el diseño e implementación de las políticas de desarrollo local; y una visión que invitara a la sociedad civil a sumar esfuerzos junto a sus autoridades. Como consecuencia de esta ausencia, la Municipalidad Provincial del Santa si tuvo un enfoque, este estuvo centrado casi exclusivamente a la ejecución de obras de infraestructura física.

Líderes de la sociedad civil y funcionarios municipales coinciden en señalar que quienes ejercieron la representación de la sociedad civil -si bien eran personas bien intencionadas-, no necesariamente contaban con las capacidades ideales; en la mayoría de casos se trataban de dirigentes vecinales con una visión de corto plazo, cuyo principal interés era lograr la ejecución de pequeñas obras barriales que, lejos de contribuir al desarrollo local, atomizaba el presupuesto en una serie de proyectos sin mayor impacto.

*“Cada quién viene con su plan, y cada quién quiere imponer su plan en su gestión.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“Allá no hay una visión, solo van para que le entreguen sus papeles y van a pedir su obra, entonces cuál es la visión del poblador chimbotano: que me den mi obra, mi vereda, mi pista, mi parque... no se ve cómo un tema macro...” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“Pueden ser muy buenas personas, pueden tener muy buenas iniciativas individuales, pero ¿tienen capacidad técnica para estar en el*

*CCL? Y el análisis de lo que va hacer previamente lo tienen ya planificado.” (Funcionarios: Entrevista N° 7)*

*“Nos hemos reducido al trabajo desarticulado; nuestra principal debilidad [sociedad civil] es la desarticulación, y la poca visión de planificación del desarrollo. En llo por ejemplo se articulaba y se trabajaba con presupuesto por sectores, y se buscaban otras fuentes de ser necesario. Se armonizaban los programas y proyectos con un sentido de desarrollo.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

Durante la anterior gestión municipal provincial se prescindió de un enfoque de desarrollo orientado a las personas, que priorizara su bienestar y promoviera sus derechos de participación ciudadana; hubo ausencia de un gobierno local inclusivo con amplia visión, que aprovechara espacios como el CCL, cuyas funciones son coordinar la elaboración del plan de desarrollo concertado y orientar mejor el presupuesto participativo; pero además, es un espacio para proponer proyectos de inversión y de servicios públicos; y una plataforma para promover la constitución de fondos de inversión que estimulen la inversión privada, entre otros (Ley Orgánica de Municipalidades). Todo bajo un principio de responsabilidad compartida con la sociedad civil.

Por eso es importante que los ciudadanos organizados compartan una misma visión estratégica con el alcalde y sus funcionarios, de manera que esta visión y enfoque oriente el desarrollo de la ciudad. Se requiere que ambos –sociedad civil y autoridades- creen una sinergia capaz de concertar e implementar los planes y las políticas públicas. No consensuar en una misma mirada podría llevar a que tanto desde las autoridades y funcionarios públicos, como desde las organizaciones de la sociedad civil, existan percepciones distintas y mucha desinformación respecto a los roles y funcionamiento de los Concejos de Coordinación Local, como concluyeron algunas investigaciones al respecto. (Ballón, 2011; USAID, 2009; Tanaka 2008):

*“Debe tener criterios amplios de planificación de largo plazo, visión. Nosotros les hemos dado la herramienta del PDC que fija al horizonte al 2021. Entonces deberían tener una mirada de desarrollo.” (Funcionarios: Entrevista N° 11)*

*“A la mayoría de representantes, nos falta tener una visión global de las cosas, y eso pasa por la falta de comunicación, que ahora la estamos teniendo, a la sociedad civil también nos falta una visión estratégica de las cosas, como a las autoridades...” (Grupo Focal: Participante N° 1)*

Para algunos dirigentes, si no se compartió con la sociedad civil en general un enfoque y una visión compartida, responde a su poco interés por el tema. Sí hubo alguna coordinación, esta solo se realizó con los grupos de interés del alcalde y sus funcionarios.

*“Si el dirigente es del ambiente del alcalde entonces ese pueblo simplemente (mueve la cabeza) ya, va a hacer sus cosas direccionadas, favorcitos por acá, favorcitos por allá y listo.” (Grupo Focal: Participante N° 6)*

A modo de propuesta, funcionarios municipales y líderes sociales sostienen que hay que capacitar a los dirigentes de la sociedad civil y promover que estos conozcan

experiencias exitosas donde la participación ciudadana, y el CCL en particular, funcionan eficazmente.

*“Deberían estar más capacitados, informados, que tengan la oportunidad de salir y conocer experiencias exitosas de otras regiones.” (Funcionarios: Entrevista N° 3)*

*“Lo que ustedes están viendo funciona bien en Ilo, y ha creado todo un esquema de desarrollo distinto. Falta una visión de conjunto (en la gente) definitivamente, es un tema cultural.” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“Yo creo que se tienen que fortalecer las organizaciones propias de la sociedad civil, y convertirlas en escuelas de democracia, en espacios de debate de estrategias de desarrollo, de propuestas de desarrollo, de metodologías de gestión pública.” (Sociedad Civil: Entrevistas N° 2)*

*“Creo que el tema de capacitación es muy importante, el liderazgo también es muy importante. Son dos cosas que creo que las personas que integran el Consejo de Coordinación Local (CCL) deben tener en su perfil. No podemos poner a una persona que no conoce de gestión pública y no tiene liderazgo para representar a todo un pueblo.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 5)*

#### **4.4.5 Sociedad civil no está debidamente representada**

Otra explicación para que no se implementara el Consejo de Coordinación Local (CCL) en la MPS, sin que la sociedad civil siquiera reclamara el espacio, es que sus representantes no encarnaban ni representaban legítimamente los intereses y expectativas de la ciudadanía en general. Así lo reconocen líderes de la ciudadanía, pero también funcionarios que coinciden en que, en muchos casos, los dirigentes vecinales solo se representaron a sí mismos o a intereses de pequeños grupos vecinales o partidarios.

*“Representan intereses particulares. Mejor dicho, de cierto sector de la sociedad. No de la totalidad. Porque básicamente para este tipo de elección van diversas personas en representación de diversos sectores, y tratan de impulsar una elección en favor de una persona que les pueda motivar o suponer que pueda lograr que esos objetivos se cristalicen. Entonces, es eso lo que se da: una representación fragmentada de la sociedad.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“Yo veo más intereses (particulares), por ejemplo, si un vecino viene, quiere que su municipalidad, sino no es trabajo, es que haga obras para su sector, pero no viene a aportar, aportar en decir yo quiero que se haga esto en la provincia, que se mejore el transporte, la seguridad ciudadana, etc. Pero más viene a buscar lo personal.” (Funcionarios: Entrevistas N° 4)*

*“No representan al conjunto de la ciudadanía porque cada uno viene para tratar de obtener algo solo para su pueblo, porque eso les exigen en sus pueblos. Esto se vio en la anterior gestión, en donde los dirigentes se “amarraban” con las autoridades de turno para conseguir obras a cambio.” (Funcionarios: Entrevista N° 5)*



*“No [fue representativa], porque el movimiento político del alcalde copó los cargos dirigenciales en los pueblos. Entonces, más que representar al conjunto de la ciudadanía, representaban los intereses de algunos pueblos alineados con la autoridad de turno.” (Funcionarios: Entrevista N° 6)*

*“Tengo mis dudas porque hay diferentes intereses en los que participan. Algunos lo asumen como trampolín político, otros que tienen el mismo modus operandi para ganar las obras, y han dejado de lado el afán de servicio.” (Funcionarios: Entrevista N° 7)*

*“Otra cosa que nos falta es lugar de unirnos más, alguien quiere figurar, y se rompe y eso yo digo que está mal.” (Grupo Focal: Participante N° 4)*

En el mejor de los casos –de acuerdo a las fuentes–, quienes representaron a la sociedad civil fueron personas preocupadas por mejorar las condiciones de sus pueblos, con actitud de servicio y disponibilidad de tiempo, pero sin las calificaciones mínimas para intervenir adecuadamente en los espacios de propuesta, sin tener la suficiente información para ejercer adecuadamente la participación ciudadana.

*“Para ser sinceros no, por la naturaleza de su elección. Es decir son los más voluntariosos, pero son elegidos porque nadie más quiere ser, pero de todas maneras para la formalidad sí representan.” (Funcionarios: Entrevista N° 8)*

*“Es difícil de decirlo porque en las elecciones uno convoca la sociedad civil, uno llama a las cámara de comercio, la iglesia, dirigentes vecinales, trata de hacerlo lo más amplio posible, pero quienes vienen son las personas de edad, jubiladas que son las que más tiempo tienen, que ya dejaron de trabajar y tienen tiempo de venir y asistir una hora, dos horas a una convocatoria, pero alguien que trabaja, que tiene su empresa, es más difícil, por eso es que quedan las personas de edad, que no necesariamente representan a la sociedad civil.” (Funcionarios: Entrevista N° 11)*

*“Creo que puede haber personas de muy buena intención que quieren hacer algo por el desarrollo de la ciudad, pero tal como han sido electos, los mecanismos utilizados para elegir a estos participantes, han sido operacionalizados desde el gobierno local. Son más esbirros y defensores de los intereses del alcalde y de su partido que del desarrollo de la ciudad.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

Para revertir esta falta de representatividad se sugieren cambios en el modo de elección de los representantes de la sociedad civil en el CCL, de manera que cada uno de ellos aporte desde sus experiencias particulares pero con visión de conjunto, de manera que respondan a los intereses de los diversos sectores poblacionales, empresariales, gremiales y a los diferentes grupos étnicos y socio-económicos. Todo armonizado con una visión de desarrollo conjunto en la que todos –o la gran mayoría– se sientan representados.

No implementar los mecanismos de participación ciudadana previstos en la LOM puede ocasionar que la ciudadanía siga canales no institucionalizados que podrían

hacer pensar que los mecanismos formales no son funcionales. Se ha observado que cuando estos mecanismos institucionales de participación no funcionan adecuadamente o no cubren las necesidades y expectativas ciudadanas, empiezan a surgir *mecanismos paralelos* (Tanaka 2008), tales como dinámicas clientelistas, lobbies, movimientos de protesta, frentes de defensa, entre otros.

*“De los ocho (representes ante el CCL), uno que sea presidente frente de defensa, el otro que sea el presidente del frente de las organizaciones agrarias del Santa, de los agricultores, el otro que sea el representante de los pequeños empresarios, el otro que sea representante de los colegios profesionales; ya sea el presidente o bien uno que, digamos en una democracia que funcionen en otras ciudades, están delegados para ser en el CCL representante de sus bases, entonces ellos tendrían un soporte social....eso ha funcionado en sus tiempos de auge de Ilo.” (Grupo Focal: Participante N° 7)*

*“Necesitamos la participación de todos para involucrarnos y crear conciencia y tener fuerza y fortaleza para poder exigir en el municipio.” (Grupo Focal: Participante N° 3)*

*“Que sean representativos. Que sean orgánicos a los sectores de los que provienen. Si no hay representatividad en los miembros del CCL, van a tener muchas debilidades, muchas incapacidades. La incapacidad en la gestión pública viene por el hecho de que los que participan en ella, sea al nivel del CCL o del Consejo Municipal, no son representativos de sectores, de gremios. Y por otro lado si lo son, no son orgánicos a ellos, no responden o no dan cuenta de lo que están haciendo. Yo creo que además deben tener una visión de desarrollo.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)*

*“La única forma de que respeten las leyes en una situación democrática es por medio de las organizaciones, y fortalecer institucionalmente las organizaciones. Es por eso que el CCL falló, porque no tuvo la fuerza, tres o cuatro personas no pueden luchar contra un alcalde que te cierra las puertas” (Sociedad Civil: Entrevista N° 5)*

*“Ser dirigentes representativos, ser luchadores sociales de por sí, tener mucho liderazgo y tener la capacitación técnica que se requiere. Si eres luchador social es porque estás identificado con tu realidad.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 5)*

*“Los dirigentes no estamos cumpliendo este rol, no la mayoría. Principalmente por desconocimiento del tema... no conocen cómo son los planes ni la ley misma. Por eso digo que acá debe haber orientación e instrucción.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 4)*

## **Análisis e interpretación**

De los hallazgos puede concluirse que los representantes de la sociedad civil no contaron con la capacidad suficiente para intervenir en la planificación del desarrollo y en la priorización del presupuesto público en un espacio como el Consejo de Coordinación Local. A partir de la experiencia municipal del periodo 2011-2014, sus protagonistas consideran que para promover la participación ciudadana, y pasar de un nivel de manipulación, a uno de simbolismo y gradualmente al empoderamiento

ciudadano (Arnstein 1969), se necesita que la ciudadanía organizada, y más aún sus líderes y representantes, desarrollen capacidades que requieren primero de acceso a información y a la motivación para informarse sobre aspectos relacionados al Plan de Desarrollo Concertado y al presupuesto público.

En el caso de la MPS, los representantes de la sociedad civil si bien conocían los problemas de cerca –una información necesaria como insumo para el diagnóstico-, y la hacían llegar a las instancias de decisión política para buscar una solución, esta condición no era suficiente para una eficaz participación ciudadana, entendida esta como la intervención de la población que, en el ejercicio pleno de sus deberes y derechos cívicos y políticos, participa en los asuntos de interés público de manera individual o asociada, buscando incidir en el desarrollo de su comunidad, o como el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. (Tanaka 2001)

*“Primero, el reconocimiento de sus derechos, pero también de sus deberes. Porque para mí eso es ejercicio de ciudadanía... La participación ciudadana es el fundamento real de una democracia. Pero hay que tener mecanismos claros de participación con propuesta. Y eso significa fortalecer, elevar el nivel de conocimiento de los ciudadanos en el ejercicio de sus propios derechos, pero también de sus deberes.”*  
(Sociedad Civil: Entrevista N° 1)

Para ello se demanda a las autoridades municipales un plan de desarrollo de capacidades orientado a la sociedad civil, pero también a los funcionarios, de manera que se consensue un mismo enfoque de desarrollo humano que tenga como centro no a la economía –en este caso los ingresos del canon minero dirigidos a las obras físicas-, sino al bienestar de la gente (PNUD 1990) y la posibilidad de que tenga una vida plena en el ejercicio de sus libertades. “Una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otras variables relacionadas con la renta. (...) El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos”. (Sen 1999: 31, citado por Uribe 2008: 206)

*“La municipalidad tiene que hacer esto, o a través del presupuesto participativo debe haber una partida presupuestal para impulsar talleres para el ciudadano, de tal manera que éste cuando asista no tenga desconocimiento.”* (Sociedad Civil: Entrevista N° 3)

*“Debería haber una institución civil de apoyo a la sociedad civil organizada porque no hay un soporte legal y técnico para hacer prevalecer nuestros derechos. Sabemos que está la Defensoría del Pueblo, pero aun así las autoridades hacen caso omiso, como no tiene un aspecto vinculante, solamente queda en papeles...”* (Sociedad Civil: Entrevista N° 5)

En este sentido, es elemental que la sociedad civil utilice las herramientas que da la democracia local, y acceda y maneje información relacionada con el Plan de desarrollo Concertado (PDC) y el presupuesto público, y que además coincida con sus autoridades en el mismo enfoque y visión de desarrollo. Pero además es imprescindible que quienes integran el CCL en nombre de la sociedad civil representen auténticamente al conjunto de la ciudadanía y sus aspiraciones como comunidad que habita un territorio, y no solo a un sector aunque provenga de uno de ellos.

Además de estas condiciones, es necesario observar el marco normativo. Para los líderes de la sociedad civil y para los funcionarios ediles, la Ley Orgánica de Municipalidades (Congreso de la República del Perú 2003), en su capítulo referido al CCL, requiere ser mejorada con una mayor precisión en cuanto a su elección y funciones, y concediéndole mayores atribuciones a los ciudadanos que intervienen en representación de la sociedad civil.

*“De repente ampliar el CCL en su número de integrantes [de sociedad civil]. Y buscar que el CCL tenga la asistencia presupuestal de la propia municipalidad, para que el CCL pueda convocar a una audiencia pública de rendición de cuentas, con recursos públicos. Porque pensar que el CCL [va a tener este tipo de actividades] con recursos de sus propios representantes, es imposible. Probablemente hay que modificar la ley en ese sentido, y que el CCL pueda demandar del gobierno local recursos para hacer una audiencia pública de rendición de cuentas.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)*

#### **4.5 Valoración de las autoridades y funcionarios respecto del CCL y la participación de los ciudadanos**

##### **4.5.1 Priorizaron la inversión en infraestructura física**

La valoración de las autoridades respecto del Consejo de Coordinación Local (CCL) como mecanismo para incluir a la ciudadanía en el cogobierno edil, y de la participación ciudadana como Política de gestión, encuentra respuesta en las prioridades que motivaron el accionar del alcalde provincial, sus funcionarios y colaboradores más cercanos.

En este sentido, son recurrentes las referencias explícitas e implícitas de que tanto el alcalde Luis Arroyo Rojas y sus funcionarios de confianza priorizaron la inversión en infraestructura física (pistas, veredas y lozas deportivas) durante el periodo 2011-2014. Una predilección que, para la mayoría de entrevistados, se explica porque a través de ellas podían beneficiarse económicamente a través de los actos de corrupción.

De hecho, así lo indica también el llamado Informe Ancash, elaborado por la Comisión del Congreso encargada de investigar las irregularidades y actos de corrupción ocurridos en esta región entre los años 2007 y 2014. Actualmente la referida exautoridad municipal cumple una sentencia firme de 15 años por un caso de defraudación al Estado. (Congreso de la República del Perú 2015)

*“La ejecución del gasto. Ese ha sido el tema prioritario para la municipalidad en la medida que no se preocupaba por obtener ingresos, sino solamente en gastar. Y eso estaba respaldado por los buenos ingresos que tuvo el Gobierno Regional (GORE) de Ancash.” (Funcionarios: Entrevista N° 1)*

*“La gestión anterior se ha caracterizado por tener buena cantidad de dinero para hacer obras y para hacer proyectos.” (Funcionarios: Entrevista N° 2)*

*“Arroyo no se preocupó por estas cosas, se preocupó más en las obras porque genera más ingresos para las autoridades (sonríe).” (Funcionarios: Entrevista N° 4)*



*“Los alcaldes creen que todos son obras del canon y con eso ya solucioné todo (...) Esos son los temas de preocupación, más la inversión física, que es importante, pero la inversión física –hay que decirlo-, deja recursos a los alcaldes... Eso es más, el tema de corrupción.” (Funcionarios: Entrevista N° 5)*

*“La prioridad estaba centrada en las obras de inversión, en las obras de impacto social: la construcción de carreteras, de coliseos, habilitación de las avenidas. Porque esto da rentabilidad económica [al alcalde], está ligado a actos de corrupción como el diezmo, el 20%, los favores políticos a las empresas consultoras... Esa era su prioridad, y no la participación. Menos el CCL.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

*“Se ha dado prioridad al ornato, pero de cemento. Aquí, donde hay obras hay el diezmo. Es el 10% del valor de una obra que supuestamente el contratista da a la municipalidad por la adjudicación de la obra.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 4)*

*“Lo que él hizo fue construir obras como campos deportivos, parques... obras que eran gasto más que una inversión porque eran monumentos de cemento, entonces el plan no se ejecutó, hay cosas importantes como la recuperación de la bahía y no se hizo nada...” (Sociedad Civil: Entrevista N° 5)*

A decir de los entrevistados, no hubo intención de las autoridades de asociarse con los ciudadanos para el eficaz y transparente manejo de los recursos públicos. Es más, las autoridades evitaron toda regulación de la sociedad civil mediante mecanismos de manipulación a las organizaciones sociales, a través de prácticas clientelistas y populistas, revestidas de una aparente participación de la ciudadanía (Arnstein 1969).

*“Simplemente te dicen “no hay presupuesto y anda quéjate a la subregión”. La autoridad no tiene voluntad de asociarse con nosotros.” (Grupo Focal: Participante N° 6)*

*“La gestión local –al menos para los alcaldes que tenemos acá- tienen una visión de muy corto plazo, y muy vinculada a la ejecución de obras de alta rentabilidad Política. O sea, se visibilizan las obras de infraestructura, pero no se prioriza la participación como un mecanismo de toma de decisiones, menos de regulación, menos de rendición de cuentas. Entonces hay una prioridad económica vinculada a actos de corrupción [...] que está institucionalizada.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

*“La prioridad es la inversión pública, la ejecución de proyectos sobreevaluados. Porque a partir de allí tienen sus diezmos, y tienen su participación, poniéndose al margen incluso de la ley. Mientras menos participación, mientras la autoridad comparta menos información a la población a una instancia como –en este caso el CCL-, es más intenso el uso patrimonial y excluyente de los recursos públicos.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)*

En este sentido, ya sea por falta de un enfoque de desarrollo o por intereses particulares vinculados a la corrupción, desde la Municipalidad Provincial del Santa hubo predilección por la ejecución de obras de infraestructura, y una nula iniciativa

para promover una auténtica participación de los ciudadanos para que ejerzan sus derechos de información, toma de decisiones y fiscalización y control del gobierno local. Se observó, como lo reconocen tanto sociedad civil y funcionarios, que no se buscó el desarrollo de capacidades de las personas; es decir, el pleno desarrollo de sus potencialidades (PNUD 2009) para ponerlos al servicio del desarrollo local.

#### **4.5.2 No promovieron una auténtica participación ciudadana**

A pesar de que la participación ciudadana y sus mecanismos están consagrados en la Constitución Política del Perú, y en normas como la Ley de los Derechos de participación y control ciudadanos (Ley N° 26300) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) -que incorpora la figura de los Consejos de Coordinación Local (CCL)-, en la realidad estos mecanismos y espacios no fueron promovidos en los gobiernos locales, aun cuando el espíritu de las leyes así lo señalan; las autoridades de la anterior gestión solo generaron formas que remedaron burdamente la participación ciudadana, sin darle la oportunidad a la sociedad civil de ejercer auténticamente sus derechos de intervención en los asuntos de interés público. Los actuales funcionarios informan que la anterior gestión nunca convocó al CCL provincial, de manera que no existe ningún tipo de documentación al respecto en los archivos de la Secretaría General de la Municipalidad Provincial del Santa.

Líderes de la ciudadanía explican que existió un marcado sesgo partidario, que hizo que las autoridades solo tomen en cuenta a los dirigentes que pertenecían a su grupo político regional. Aunque, aún en estos casos, solo los convocaban para prácticas populistas. Los espacios de participación ciudadana no fueron democratizados, y no fueron auténticamente participativos para evitar los reclamos y cuestionamientos.

*“Parece que no había interés de gobernar para todos los colores políticos sino solo para un solo sector, con una marcada politización en todo, en los programas sociales, en los programas de las obras.”*  
(Funcionarios: Entrevista N° 1)

*“No ha tenido interés el alcalde en activar el CCL. Porque ninguna autoridad quiere que le hagan bulla, ellos quieren que los aplaudan, que los respalden.”* (Funcionarios: Entrevista N° 3)

*“El mayor interés de las autoridades salvo honrosas excepciones, es ser lo más excluyentes que sea posible, lo más antidemocráticos, y tener el manejo más patrimonial que sea posible de la gestión, del presupuesto de los recursos públicos. No tienen interés en promover espacios de diálogo, de concertación. Ni de gestión participativa.”* (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)

*“Lo que pasa es que se da, pero para un beneficio, cuando querían alabar, llamaban a todos, los reunían a todos, los paraban al frente, ahí con sus cartelitos, entonces ahí funcionaba participación vecinal, para reunirlos a todos, solo para esas cosas.”* (Grupo Focal: Participante N° 5)

*“Uno puede tener voluntad de trabajo, de servicio, pero si sabes que no vas a recibir nada ya prácticamente es algo mermado, entonces ahí uno dice ya pasará, se irá este alcalde y llegara otro diferente, pero en ese lapso el tiempo se va perdiendo. Ahora ya ni da ganas de trabajar con estas autoridades que hemos tenido y es por el tiempo que te toma por*

*que la persona que quiera lograr su objetivo se encuentra con una cantidad de trabas que nunca se acaba, para sacar un proyecto te toma dos años en trámites y para la ejecución mucho más y ahí vienen los amarres, las sobrevaloraciones, es una situación que traba bastante.” (Grupo Focal: Participante N° 5)*

Para hacer efectiva su intervención en los espacios de participación ciudadana, los representantes de la sociedad civil reclaman mejores condiciones, incluso la entrega de recursos que garanticen su capacidad de accionar. Una propuesta que requiere ser parte de un debate para mejorar algunos aspectos de la Ley Orgánica de Municipalidades que promueve, en teoría, el involucramiento ciudadano en los asuntos municipales, aunque en la práctica se prescinde de este mecanismo sin que sea echado de menos.

*“La ley de participación ciudadana es muy importante, pero del otro lado está el asunto de que esto no tiene un presupuesto destinado a la población, entonces ¿cómo la población justifica este gasto? Y teniendo en cuenta de que no es la población que ya tiene todas sus necesidades satisfechas la que normalmente ejercen participación ciudadana, sino por el contrario es la gente que tiene todas sus necesidades básicas insatisfechas...” (Grupo Focal: Participante N° 1)*

A juzgar por la nula importancia que se le dio a la participación ciudadana en el CCL, resulta claro que la ausencia de un enfoque de desarrollo impidió que se tome en cuenta las posibilidades del aporte de los ciudadanos en este espacio de debate, concertación y decisión, y no se valore al CCL y su potencialidad de contribución a una gestión orientada al desarrollo.

*“Yo creo que es un mecanismo que, bien implementado, lleva a fortalecer la democracia y la gobernanza en la gestión del desarrollo. Yo sí creo que es un mecanismo que puede activarse, pero teniendo como contrapartida algunos parámetros que hagan efectiva una real participación, y no una participación instrumentalizada.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

*“El CCL] Está en la agenda municipal, pero muy formalmente, para cumplir con la ley y evitar que puedan ser denunciados por no respetar las instancias que la ley establece, sin reconocer realmente su potencialidad y dar la posibilidad de establecer un diálogo horizontal intenso, fructífero entre autoridad y CCL, que sería lo ideal.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)*

*“El CCL es una instancia participativa, democrática. La democracia vecinal si no es radical, si no respeta instancias como el CCL, no es democracia. La gestión municipal democrática, si actúa al margen del CCL, no es ni “gestión” ni “democrática””. (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)*

#### **4.5.3 No dieron directivas claras sobre participación ciudadana**

Otro indicador que lleva a concluir que la participación ciudadana y el CCL no fueron prioridad en la anterior gestión municipal es la ausencia de directivas para su implementación, tampoco se diseñaron políticas locales orientadas a dar impulso a la intervención de la población en la planificación del desarrollo o la priorización del

presupuesto público. La Secretaría General de la MPS no registra convocatorias, actas de reuniones ni reglamento interno que haya regulado el funcionamiento del CCL.<sup>30</sup>

*“Yo pienso que no está presente, solamente es para cumplir las normas, que se nombra para cumplir lo que manda la ley, pero en el fondo no hay, la población no participa, no opina nada, entonces solo queda en el escrito, yo creo que los dirigentes y periodistas que estamos conversando lo saben, porque debemos nosotros guiarnos de eso y empujar el carro y llevar la provincia adelante, ese es el objetivo, el desarrollo, pero no se da.” (Grupo Focal: Participación N° 3)*

*“Lo único que se hizo es cumplir con la ley. O sea, el Plan de Acondicionamiento el PDC....pero no los implementó.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 5)*

*“El CCL sí es útil, si se aplicara realmente. Y si el alcalde, que es quien preside el CCL consensuara; se sensibilizará a él mismo como autoridad para sensibilizar a las autoridades y funcionarios de su entorno ya las autoridades distritales.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 3)*

*“Estamos totalmente decepcionados de lo que fue la participación de la sociedad civil en el funcionamiento del CCL... se dieron sólo para cumplir con las leyes....no hubo ningún espacio de encuentro ni de balance ni de replanteamiento que permita retroalimentar Políticas Públicas.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 2)*

Tampoco se encargó la promoción de la participación al personal idóneo, ni se abrieron los canales necesarios para que la ciudadanía acceda a la información referida al plan de desarrollo y al presupuesto público. Aun cuando los mecanismos como el Presupuesto Participativo y el Consejo de Coordinación Local coexisten en la ley, en la práctica solo se puso en práctica el primero, sin darle cabida al segundo. No se dinamizaron estos procesos en función del interés público, ni se convocó a la ciudadanía para ser parte del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de participación, tal como demanda la implementación de Políticas de calidad. (Béjar 2009)

*“Hay un poco más de información, las ONG han jugado un buen papel, pero a veces nos encontramos con gente que tiene cargos en participación vecinal, conoce menos que lo que conoce el resto de dirigentes que estamos menos informados, entonces, menos nos van a poder orientar mejor, y lo otro, es que tal vez no tienen voluntad de informarnos, no les conviene, porque no quieren que participemos.” (Grupo Focal: Participante N° 1)*

*“La participación ciudadana es el fundamento real de una democracia... Pero hay que tener mecanismos claros de participación con propuesta. Y eso significa fortalecer, elevar el nivel de conocimiento de los ciudadanos en el ejercicio de sus propios derechos, pero también de sus deberes. Un deber nuestro es controlar la gestión, controlar los recursos que nos dan para las inversiones públicas (...) Ese es el*

---

<sup>30</sup> Carta de la Municipalidad Provincial del Santa N° 567-2015-MPS.SG en respuesta a la solicitud de fecha 30-10-2015 (Exp. Adm. N° 033133-2015-MPS) señala que “no existen archivos físicos ni virtuales” referidos al CCL durante el periodo 2011-2014. VER ANEXO Págs. 140 – 142.



*problema que nos ha llevado a que la corrupción se llegue a institucionalizar: la falta de participación real. La participación ha sido perversamente instrumentalizada...” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

#### **4.5.4 Sesgaron las convocatorias a personas y organizaciones afines**

El sesgo de las convocatorias ha sido señalado por los representantes de la sociedad civil tanto en el grupo focal como en las entrevistas. Aseguran que las autoridades de la anterior gestión convocaron a los espacios de participación solo a quienes formaban parte de su entorno o eran afines a sus prácticas clientelistas, a quienes se manipulaba mediante la ejecución de obra físicas en sus jurisdicciones barriales.

Este modo de relacionarse con la población les permitía tener a un sector de la ciudadanía bajo control, mientras las autoridades concentraban sus intereses en la licitación y ejecución de infraestructura, que constituyó el caldo de cultivo para los actos de corrupción. Esto provocó desaliento en muchos líderes que prefirieron no intervenir en estos espacios para evitar legitimar las prácticas de manipulación ocultas bajo ropajes de una pseudoparticipación ciudadana, con la complicidad de un sector de la población.

*“La ciudadanía en general no es convocada. Y cuando se convoca solo se hace a la gente que es afín al partido político de gobierno. No hay una convocatoria masiva, ni tampoco se ven las necesidades más urgentes.” (Funcionarios: Entrevista N° 7)*

*“Como no se cumplen las expectativas que ellos tienen, se desalientan. Otra cosa, es que a veces no hay sinceridad: si lo convocan por un fin (hacer cierta obra o proyecto en tu organización o localidad), los llevan a otros temas. Los coaccionan, les dicen que si no vienen a la reunión, o traen un grupo de gente, o no firman la lista de asistencia, no les darán nada.” (Funcionarios: Entrevista N° 9)*

*“[La autoridad local] ha querido poner sus dirigentes en los pueblos pero no ha podido, en mi caso allá en Miramar yo he culminado mi gestión el año pasado y en verdad no quiero ser secretario general, hay tantos problemas en el barrio que me molesta que por una campaña Política pretenda desconocer los problemas del pueblo y asociarte con un político porque simplemente estás sometido al “plato de lentejas.” (Grupo Focal: Participante N° 6)*

*“Ellos necesitan la firma del CCL para el presupuesto, ellos buscan controlarlo, tienen que cumplir cada 02 años, tratan de controlar las directivas, entonces cuando van a elegir, ellos ya separan a su gente para que esos 4 o 5 reunidos, sea su gente de ellos, entonces no hay ni una reunión, trabajan individualmente y llevan el documento firmado y el acta dice reunido el CCL se aprobó el presupuesto, así es la ley, cuando hacen su reunión casi nadie se entera, con su gente lo copan y quienes salen ahí son sus incondicionales.” (Grupo Focal: Participante N° 7)*

En el caso del CCL de la Municipalidad Provincial del Santa no fue convocado ni para la formalidad, como aseguran las actuales autoridades ediles. Sin una sociedad civil que reclamara su derecho de participar, queda en evidencia la debilidad de la ciudadanía, su fragilidad ante gobiernos locales tendientes a la corrupción, los que

incluso contaron con el respaldo de ciertos sectores de la población alineados con sus intereses.

*“El tercer obstáculo sería el Estado: a través del gobierno regional de Álvarez y la provincia han comprado a los dirigentes sociales, dirigentes agrarios, dirigentes pescadores, dirigentes sindicales del mismo frente de defensa, todos estos han apoyado a Álvarez, ya que les han dado un sueldo, una remuneración y algún proyecto, entonces en cierto modo la dirigencia social que era el frente de defensa también ha entrado en el caso de corrupción y se callaron, se puede decir que ahí hay una responsabilidad de la sociedad civil.” (Grupo Focal: Participante N° 7)*

*“La convocatoria no fue abierta. Nosotros mismos los ciudadanos somos responsables de lo que las autoridades puedan hacer... se ha observado en algunos casos que los dirigentes barriales son direccionados por intereses políticos. Si tengo una línea Política, voy a buscar a los dirigentes que tienen mi misma línea Política.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 3)*

### **Análisis e interpretación**

De la información obtenida de las diferentes fuentes consultadas y los pocos avances en materia de política de participación a nivel local, se deduce que fue mínima la valoración de las autoridades y funcionarios respecto del CCL y la participación de los ciudadanos. En contraparte, hubo un particular interés en las obras de infraestructura, en cuyos procesos de licitación y adjudicación se generaron prácticas que vincularon a la gestión con actos de corrupción, en complicidad con el sector privado.

Por la razón arriba expuesta, a la que se suma la ausencia de un enfoque de desarrollo, el alcalde provincial y sus funcionarios no promovieron una auténtica participación ciudadana ni pusieron en marcha política alguna para promoverla. A ello se suma una sociedad civil poco empoderada y una legislación débil que no generó el marco institucional adecuado para garantizar estos mecanismos de participación.

*“Creo que es un tema de modificación del marco normativo, ver cómo generamos estos vínculos reales con la sociedad civil que permita que sus decisiones sean vinculantes [...] que se registre en procesos de participación de avance directo y en armonía con un plan de desarrollo con alcaldes que vinculen la participación en la gestión del desarrollo local, que se garanticen mecanismo de gobernanza real en una ciudad.” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

*“Deben haber otros mecanismos para que el CCL no sea solo consultivo. [...] Debería tener atribuciones en la gestión misma. ¿Por qué no crear un representante de la sociedad civil en el Consejo Municipal? ¿Por qué no pueden tener voz y voto? [...] Habría que crear mecanismos para la fiscalización, pero también para que sean vinculantes las sesiones [del CCL].” (Sociedad Civil: Entrevista N° 1)*

## CONCLUSIONES

Tomamos en cuenta en las conclusiones el hecho de que el Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Municipalidad Provincial del Santa (MPS) no fue convocado ni implementado formalmente durante la gestión del periodo 2011-2014.

En base a este dato de contexto, a los objetivos de investigación, la pregunta central de investigación y las sub preguntas de investigación, planteamos las siguientes conclusiones:

### **1. Se identificaron varios factores que impidieron la implementación del Consejo de Coordinación Local (CCL) en la Municipalidad Provincial del Santa durante el periodo 2011-2014.**

Estos factores están relacionados principalmente con los actores llamados a implementar las Políticas de participación ciudadana; es decir, el alcalde y sus funcionarios; pero también con la sociedad civil que no ejerció la participación ciudadana como un derecho y un deber. Adicionalmente a los actores involucrados, se observan debilidades en el aspecto normativo-legal, considerado insuficiente y poco efectivo; pero además está presente el factor institucional-cultural que no propició las condiciones necesarias para implementar el CCL.

El alcalde provincial Luis Arroyo Rojas y sus funcionarios de confianza no desarrollaron una gestión local inclusiva; una actitud ex profesa que buscó mantener alejada de los asuntos públicos a la sociedad civil que quería ejercer su derecho de participar mediante la propuesta y la vigilancia. Esta renuencia a promover la participación de los ciudadanos en espacios como el CCL se debió a que los intereses de la ciudadanía no eran compatibles con los intereses particulares de los funcionarios, orientados casi exclusivamente a la ejecución de proyectos de infraestructura física para obtener beneficios personales y de grupo mediante diferentes actos de corrupción.

Por su parte, durante este periodo la sociedad civil no tuvo capacidad de ejercer una auténtica participación ciudadana, y no significó ningún contrapeso al poder ejercido por las autoridades municipales. Su representación se vio reducida, relegada de los espacios de debate, decisión y fiscalización. En muchos casos cedió a la manipulación mediante el uso populista y clientelista de los recursos públicos en espacios como el presupuesto participativo y otros no formales. También contribuyó a este retroceso la falta de preparación de los representantes de la sociedad civil, poco informados y sin capacidades para la planificación y la priorización del presupuesto.

La promoción de una auténtica participación ciudadana no estuvo en la agenda durante este periodo municipal, lo cual se debió también a la incapacidad de los funcionarios de la MPS que carecían de enfoques de desarrollo de capacidades. Esto se agravó porque las áreas relacionadas con la promoción de la participación ciudadana no estuvieron a cargo del personal profesional idóneo. Sin recursos necesarios para esta labor, los funcionarios encargados solo se limitaron a convocar a la población a los actos públicos de pseudo participación.

Se percibió además debilidad en la Ley Orgánica de Municipalidades que solo otorga carácter consultivo y no vinculante a los acuerdos adoptados en el CCL. Además, tomando en cuenta el contexto de corrupción que se vivió en Ancash, y la provincia del Santa en particular, esto propició una fragilidad institucional que se agravó más con la ausencia de valores democráticos y la falta de un enfoque de desarrollo compartido.

## **2. Existieron desde la Municipalidad Provincial del Santa dificultades para promover la participación de la sociedad civil en el CCL.**

La principal dificultad fue el escaso interés de las autoridades municipales por fomentar la participación ciudadana, lo que tanto funcionarios como líderes de la sociedad civil califican como “falta de voluntad política”. Una falta de voluntad que tenía además el objetivo de mantener a la ciudadanía bajo control para evitar que intervenga en los asuntos públicos con actitud crítica, y entorpezca los planes particulares de las autoridades.

Esta falta de voluntad política para convocar a la población e incluirla en la gestión del gobierno local se tradujo, asimismo, en la ausencia de una política pública de participación ciudadana y en la escasa asignación de recursos para promover y convocar al CCL. A consecuencia de esta práctica excluyente, se fue ahondando la desconfianza de la ciudadanía hacia las autoridades, lo que dio como resultado un sesgo en las convocatorias para favorecer solo a grupos afines a las autoridades de turno.

Este escaso interés por la participación ciudadana de quienes toman las decisiones en el gobierno local también se refleja en la elección de personal poco idóneo para encargarse de la promoción de la participación. Es decir, personal sin enfoque ni formación en este tema que además carecía de los recursos logísticos para hacer su trabajo.

Además, existe un importante problema estructural en el contexto político, social y económico de la provincia de la Santa, marcada por los casos de corrupción, políticas asistencialistas, clientelismo, entre otras dinámicas que desarticulan a la sociedad civil y no fortalecen un relacionamiento articulado y concertado entre autoridades locales y los ciudadanos. Esto se refuerza con la ausencia de contrapesos ciudadanos y políticos (es decir, una ciudadanía que no reclama ante esta situación –al menos no de manera orgánica, sistémica y conjunta- y operadores de justicia que cedieron a la corrupción).

## **3. El CCL, como mecanismo de participación, no respondió a las expectativas de la ciudadanía.**

Las expectativas de la sociedad civil respecto del CCL se vieron limitadas por el carácter consultivo que le otorga la Ley Orgánica de Municipalidades a esta instancia de propuesta, debate y consenso del gobierno local. Sus acuerdos no son vinculantes y eso desalienta la participación de los ciudadanos, sobre todo porque no vieron reflejadas sus aspiraciones en las decisiones tomadas por el alcalde y sus funcionarios. Y aún con estas limitaciones, el CCL no fue implementado en el periodo 2011-2014, a pesar que lo dispone la ley.



El CCL tampoco satisface las expectativas ciudadanas debido el limitado número de representantes de la sociedad civil que convoca; solo el 40% del total de autoridades que lo integran como miembros natos –en el caso de la MPS son ocho miembros de la ciudadanía frente a 14 autoridades-. Para los líderes de la sociedad civil se trata de un número reducido, cuyas limitaciones se hacen más evidentes considerando que la mayoría de ciudadanos carecen de la preparación adecuada para intervenir en las discusiones relacionadas a la planificación del desarrollo y la priorización del presupuesto.

Otro aspecto del CCL que no convence a la sociedad civil es la falta de claridad de este mecanismo en su relación con el proceso de presupuesto participativo. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones y de estar ausente en la agenda municipal, se le atribuye utilidad al CCL porque fortalece la gobernabilidad democrática, constituye un espacio para la concertación, la planificación del desarrollo y el fortalecimiento de la sociedad civil.

#### **4. La sociedad civil no cuenta con capacidades necesarias para participar de manera eficaz en el CCL, en lo que respecta a la planificación del desarrollo y la toma de decisiones sobre el presupuesto en la MPS.**

A la sociedad civil se le atribuye conocimiento de la realidad, información que sirve de insumo para el diagnóstico a la hora de planificar y priorizar el presupuesto. Sin embargo, tener información de los problemas no es suficiente para garantizar la eficaz intervención de la sociedad civil en espacios como el CCL. La valoración del aporte ciudadano solo en función de sus necesidades limitó la participación de los dirigentes a la petición de obras al alcalde, sin considerar sus potencialidades para hacer propuestas, debatir y concertar aspectos vinculados a la planificación del desarrollo y el manejo del presupuesto público. La sociedad civil fue subestimada, aunque se debe reconocer también que hay un déficit de capacidades.

Tanto funcionarios como representantes de la sociedad civil reconocen que no cuentan con suficiente preparación para intervenir eficazmente en los espacios de deliberación y consenso sobre los asuntos públicos. Los representantes de la sociedad civil, en general, no conocen el contenido del Plan de Desarrollo Concertado; tampoco están informados sobre el manejo presupuestal en la municipalidad provincial.

Durante el periodo 2011-2014, hubo una actitud poco transparente en la MPS que no facilitó el acceso a la información a los ciudadanos; pero también es verdad que desde la sociedad civil tampoco se reclamó acceder a este espacio de participación. Esto obedeció a que los líderes y dirigentes también carecían de enfoque y una amplia visión de desarrollo. Como consecuencia, la sociedad civil tampoco estuvo debidamente representada.

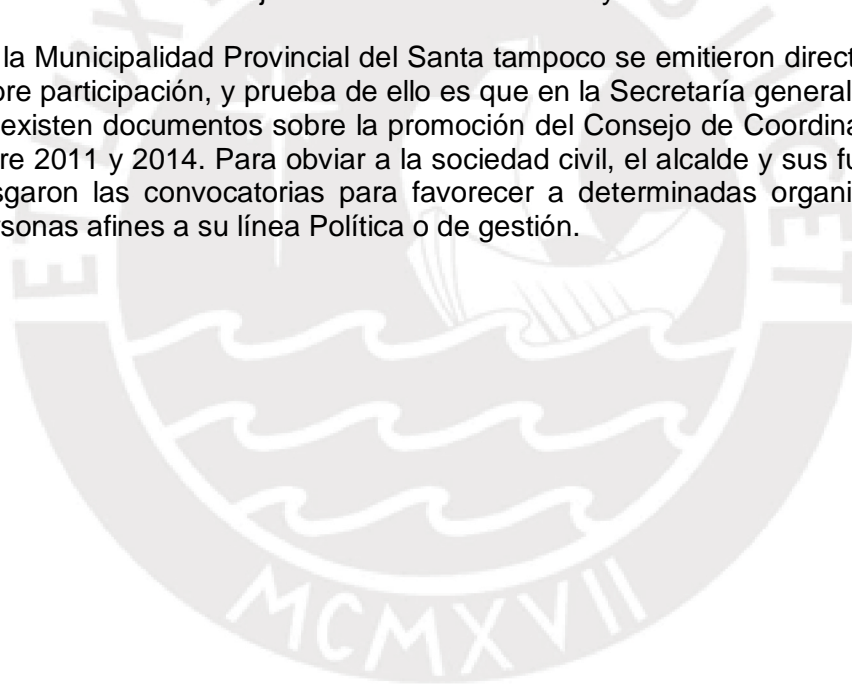
Son resaltantes las referencias a la ausencia de formación y experiencia en gestión pública, liderazgo constructivo o transformador, enfoques de desarrollo, y conocimiento de las diferentes normas relacionadas a la participación ciudadana, entre ellas la Ley Orgánica de Municipalidades.

**5. Existe bajo nivel de valoración de las autoridades y funcionarios respecto del CCL y la participación de los ciudadanos.**

Tanto el alcalde provincial Luis Arroyo como sus funcionarios de confianza no valoraron adecuadamente la participación ciudadana en la gestión municipal. Solo convocaron a la gente con una visión instrumental, para que validen formalmente procesos como el presupuesto participativo ante el Ministerio de Economía y Finanzas, pero sin desarrollar las capacidades de los ciudadanos para que colaboren activamente en el cogobierno municipal con su propuesta y vigilancia.

El interés y preocupación de las autoridades estuvo centrado en los proyectos de infraestructura física y no en la participación ciudadana. Esta predilección se debió –a decir de los funcionarios y sociedad civil-, a los beneficios económicos que podrían obtener a través de actos de corrupción vinculados al “arreglo” de procesos de licitación para beneficiar a terceros y a la sobrevaluación de obras públicas. En este conflicto de intereses, se decidió no promover la participación ciudadana, lo que permite concluir que a menor participación ciudadana mayor posibilidad de corrupción en la gestión municipal. Y viceversa, cuanto mayor es la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, existe menos posibilidad de un manejo discrecional del alcalde y sus funcionarios.

En la Municipalidad Provincial del Santa tampoco se emitieron directivas claras sobre participación, y prueba de ello es que en la Secretaría general de la MPS no existen documentos sobre la promoción del Consejo de Coordinación Local entre 2011 y 2014. Para obviar a la sociedad civil, el alcalde y sus funcionarios sesgaron las convocatorias para favorecer a determinadas organizaciones y personas afines a su línea Política o de gestión.



## RECOMENDACIONES

1. Modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades para que especifique modos alternativos para la convocatoria, naturaleza de los acuerdos, procedimientos para seguimiento y monitoreo, y/o se establezcan sanciones a las autoridades municipales que no cumplan con implementar el Consejo de Coordinación Local (CCL), de manera que su convocatoria esté garantizada.
2. Diseño e implementación desde el Gobierno Local de un Plan de Desarrollo de Capacidades dirigido a la sociedad civil, que incluya la entrega de información sobre gestión pública, política, desarrollo local y participación ciudadana; y campañas de sensibilización para motivar a quienes emprendan tareas dirigenciales en sus pueblos y organizaciones sociales.
3. Asignación de una partida presupuestal desde la Municipalidad Provincial que incluya gastos logísticos de los funcionarios y de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil producto de las actividades propias de los diferentes mecanismos y espacios de participación (Consejo de Coordinación Local, Presupuesto Participativo).
4. Formación para los alcaldes y funcionarios en enfoques de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, que les permita tener elementos conceptuales y herramientas (pautas, protocolos) que orienten su gestión.
5. Diseño de un protocolo interno que facilite a los funcionarios y ciudadanos la identificación interna de las diferentes instancias para la participación en el Consejo de Coordinación Local.
6. Campañas de difusión de estos espacios de participación ciudadana, haciendo públicas las reuniones del Consejo de Coordinación Local (CCL) mediante la convocatoria de los medios de comunicación, y haciendo llegar los acuerdos a los líderes de la sociedad civil.
7. Creación de un ente rector –de carácter nacional- que promueva, asesore y regule el cumplimiento de las normas y procesos de participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales (respaldando iniciativas ciudadanas; motivando, difundiendo y sensibilizando a los ciudadanos, y a las autoridades). La labor de este ente rector será transversal.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADRIANZÉN, Alberto  
2003 "La relación entre Sociedad Civil y Estado en el Perú". En ASOCIACIÓN DE COMUNICADORES SOCIALES CALANDRIA. *Relaciones entre Estado y Sociedad Civil. ¿Concertación o vigilancia?* Lima: Centro de Producción Calandria, p. 33.
- ALFARO, Rosa María y Marisol CASTAÑEDA  
2003 *Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: ¿concertación o vigilancia?* Lima: ACS Calandria.
- ARNSTEIN, Sherry  
1969 A ladder of citizen participation. En: *Journal of The American Institute of Planners*. Vol 35 N° 4. July 1969, pp. 216-224.
- ARROYO Juan, y Marina IRIGOYEN  
2005 *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización: una lectura a partir de doce experiencias*. Lima: CARE Perú – DFID.
- BALLON, Eduardo  
2011 *Balance de los mecanismos de participación ciudadana*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana – USAID Perú.
- BAUTISTA, Óscar Diego.  
2014 "El perfil ético de los políticos". *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*. México: Instituto Electoral del Estado de México, pp. 101-106.
- BÉJAR, Héctor  
2009 Políticas sociales y Desarrollo. Material del curso a distancia de la Maestría en Gerencia Social de la PUCP. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CASTAÑEDA, Marisol  
2005 *Comunicación y Desarrollo Local. Cuaderno de consulta*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.
- CEJUDO, Rafael  
2006 Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación. En: *Revista Española de Pedagogía*. Año LXIV, N° 234, mayo-agosto 2006, pp. 365-380
- CEJUDO, Rafael  
2007 Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen. En *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. VOL. LXV, N° 47, MAYO-AGOSTO, 9-22, 2007. ISSN: 0034-9712.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
1994 *Ley 26300. Ley de Participación y Control Ciudadano*. 2 de mayo.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
2002 *Ley 27680. Ley de bases de la descentralización*. 6 de marzo.



- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
2003 *Ley 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.* 26 de mayo.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
2015 *Informe Final de la Comisión Investigadora sobre presuntas irregularidades y actos de corrupción en la Región Áncash.* Comisión Investigadora encargada de investigar las presuntas irregularidades y actos de corrupción en la Región Áncash y su relación con la existencia de mafias y crimen organizado infiltrados en los órganos de gobierno e instancias del Estado. Lima.
- CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN (CND)  
2006 *Juntos en los CCL por el desarrollo y buen gobierno: Guía de los roles de los Consejos Coordinación Local.* Lima: Programa APODER-COSUDE.
- DÍAZ-ALBERTINI, Javier  
2006 *Espacios ciudadanos: experiencias de participación en la gestión concertada para el desarrollo local y regional.* Lima: EED.
- DÍAZ PALACIOS, Julio  
2004 “Los Consejos de Coordinación Local”. En *La participación ciudadana en la construcción de la democracia en América Latina. Experiencias de participación en el Perú. Seminario internacional.* Lima.
- FÓRUM SOLIDARIDAD PERÚ  
2006 Adaptación del preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Tomado de la presentación de Construyendo Ciudadanía. Forjamos un país sin corrupción. Lima.
- FRANCKE, Marfil y María del Carmen PIAZZA  
2007 Investigación en Gerencia Social II. Material del curso a distancia de la Maestría en Gerencia Social de la PUCP. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <<http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/polisoc.html>> [Último ingreso: 12 de octubre de 2007].
- GALLICCHIO, Enrique  
2004 *El desarrollo local en América Latina. Estrategia Política basada en la construcción de capital social.* Programa de Desarrollo Local Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) Uruguay
- GONZALES DE OLARTE, Efraín  
2004 *La difícil descentralización fiscal en el Perú.* Lima: IEP.
- KLIKSBERG, Bernardo  
2007 “¿Por qué la cultura es clave para el desarrollo?”. *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado.* Barcelona: Ediciones Deusto, pp. 263-286.
- MEJÍA NAVARRETE, Julio  
2000 “El Muestreo en la investigación cualitativa.” En *Investigaciones sociales. Revista de investigación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.* Año IV, número 5,200. Consulta: 09 de abril de 2016.

- LAHERA, Eugenio  
2008      Introducción a las Políticas Públicas. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica.
- LIMA TORRADO, Jesús  
“Ética, Política y transparencia. La transparencia como principio fundamentador de la ética Política y su concreción en el sistema jurídico español”. *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*. Instituto Electoral del Estado de México, p. 129.2014
- LÓPEZ, Sinesio  
2003      “Aproximaciones a la sociedad civil en el Perú”. En ASOCIACIÓN DE COMUNICADORES SOCIALES CALANDRIA. *Relaciones entre Estado y Sociedad Civil. ¿Concertación o vigilancia?* Lima: Centro de Producción Calandria, p. 19.
- OSSANDON, Fernando  
1997      Ciudadano ¿Participas del desarrollo? En *Escenografías para el diálogo. Comunicación, Política y cultura*. Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. pp. 307.
- PIZZIO, Marcos  
2010      *Presentación Desarrollo Local: Definiciones*. Organización de Estados Iberoamericanos.
- PROGRAMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
2009      *Desarrollo de capacidades: texto básico del PNUD*. Nueva York: PNUD. pp. 3
- QUIROZ, Alfonso W.  
2013      Historia de la corrupción en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
- REMY, María Isabel  
2005      *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- RICO LLAQUE, Martha  
2006      *Estudio de caso: Experiencias de mujeres de organizaciones de base del distrito de San Juan de Lurigancho en el Consejo de Coordinación Local y Presupuesto Participativo*. Lima: PUCP.
- ROMERO, Catalina  
2003      “Arqueología de la Sociedad Civil”. En ASOCIACIÓN DE COMUNICADORES SOCIALES CALANDRIA. *Relaciones entre Estado y Sociedad Civil. ¿Concertación o vigilancia?* Lima: Centro de Producción Calandria, p. 25.
- SEN, Amartya  
2000.      *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

TANAKA, Martin.  
2008 La participación ciudadana y el sistema representativo. En: *Gestión Pública*. Lima: Enero de 2008.

URIBE, Consuelo.  
2008 *Un modelo para armar: teorías y conceptos de desarrollo*. Lima: PUCP.

USAID Perú  
2009 *Participación y descentralización: percepciones y expectativas ciudadanas*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.



## ANEXOS

### A. Lista de entrevistados y participantes de focus group

**Entrevistas:** Funcionarios y autoridades integrantes natos del CCL.

Lista de Funcionarios de la Municipalidad Provincial del Santa - MPS	
Cod.	Cargos
Entrevista N° 1	Gerente Municipal y Gerente de Planificación y Presupuesto
Entrevista N° 2	Gerente Municipal MPS
Entrevista N° 3	Jefa de la Unidad de Participación Ciudadana MPS
Entrevista N° 4	Alcalde distrital de Coishco
Entrevista N° 5	Regidora provincial MPS
Entrevista N° 6	Regidor provincial MPS
Entrevista N° 7	Regidor provincial MPS
Entrevista N° 8	Regidor provincial MPS
Entrevista N° 9	Regidora provincial MPS
Entrevista N° 10	Alcalde distrital de Moro
Entrevista N° 11	Gerente de Planificación y Presupuesto MPS



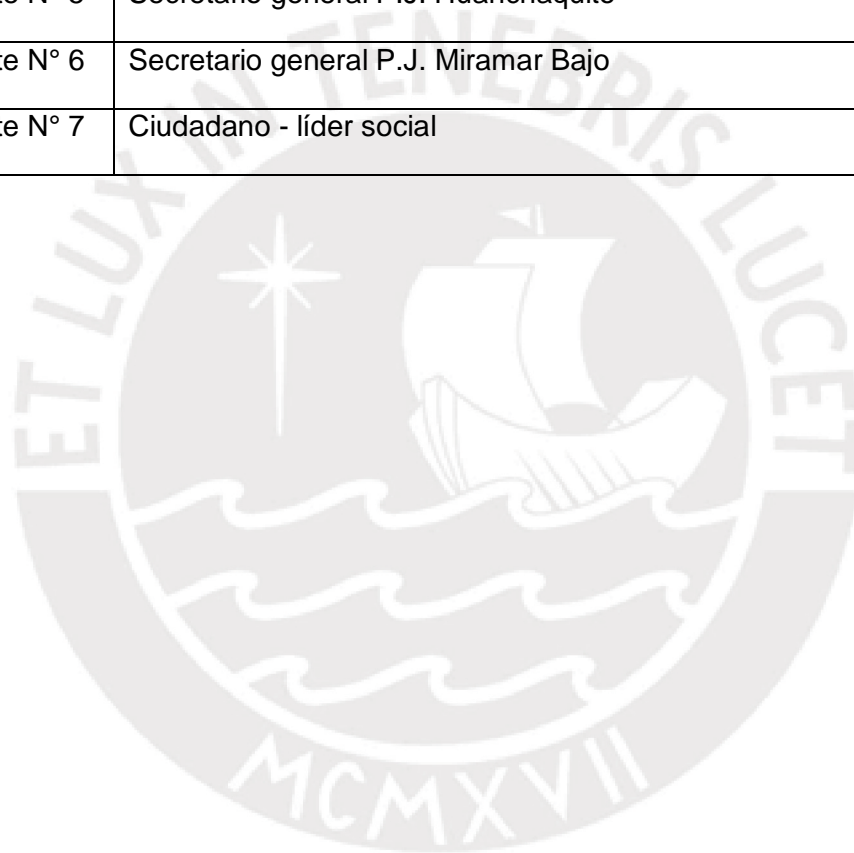
**Entrevistas:** Representantes de la Sociedad civil.

Lista de Representantes de la Sociedad civil	
Cod.	Cargos
Entrevista N° 1	Directora ONG Natura. Agente participante PP
Entrevista N° 2	Ex director ONG Atusparia
Entrevista N° 3	Integrante del Comité de Vigilancia para el Presupuesto Participativo
Entrevista N° 4	Secretario general Urb. Florida Alta. Agente participante PP
Entrevista N° 5	Secretario general Urb. 21 de Abril. Agente participante PP



**Focus group:** Representantes de Sociedad civil.

Lista de Representantes de Sociedad civil	
Cod.	Cargos
Participante N° 1	Secretario general P.J. Bolívar Alto
Participante N° 2	Secretario general P.J. San Isidro
Participante N° 3	Secretario general P.J. La Victoria
Participante N° 4	Secretario general P.J. La Unión
Participante N° 5	Secretario general P.J. Huanchaquito
Participante N° 6	Secretario general P.J. Miramar Bajo
Participante N° 7	Ciudadano - líder social



**B.- Instrumentos de recolección de información:**

<b>Instrumento de Recolección</b>
Guía de entrevista 1 semi estructurada con autoridades y funcionarios
Guía de entrevista 2 semi estructurada con representantes de la sociedad civil
Guía de temas de grupo focal con representantes de la sociedad civil
Guía de revisión documental



## GUÍA DE ENTREVISTA 1

<b>Población a la que se aplicará:</b>	Funcionarios de la Municipalidad Provincial del Santa (MPS).
--	--

<b>Nombres y apellidos:</b>	
<b>Cargo:</b>	
<b>Edad:</b>	
<b>Sexo:</b>	
<b>Fecha:</b>	

Como representante de la municipalidad provincial, es importante conocer su opinión sobre distintos aspectos del funcionamiento del Consejo de Coordinación Local (CCL). Agradecemos su participación y por la información valiosa que nos proporcionará.

<b>Indicador:</b>	Tipo de dificultades que enfrenta la Municipalidad para promover la participación en el CCL
-------------------	---

1. ¿Qué obstáculos enfrenta un funcionario o autoridad para promover que la ciudadanía intervenga en los espacios de participación (PP, PDC, CCL)?

---

---

2. Desde su punto de vista, ¿cuáles son los obstáculos más significativos que limitan la intervención de la ciudadanía en los espacios de participación (PP, PDC, CCL)?

---

---

3. ¿Desde la Municipalidad, cómo enfrentaría usted estos obstáculos para promover la participación de la ciudadanía en el CCL?

---

<b>Indicador:</b>	Grado de valoración de las autoridades y funcionarios respecto a la participación ciudadana en el CCL
-------------------	---



1. Desde su punto de vista ¿qué tan presente está la promoción del CCL en la agenda municipal?, ¿por qué?

2. ¿Por qué el CCL no es prioridad en la agenda municipal? ¿Qué otros temas de la gestión municipal son considerados más importantes?

3. ¿Qué utilidad le atribuye usted al CCL?

4. ¿Qué utilidad le atribuye usted a la participación ciudadana en el CCL?

5. ¿Qué aspectos deberían mejorarse o fortalecerse en la participación ciudadana en el CCL?

**Indicador:**

Nivel de capacidades para la planificación del desarrollo de los actores involucrados

1. En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener los representantes de la sociedad civil para participar en el CCL?

2. En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener el alcalde provincial para participar en el CCL?

3. En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener los alcaldes distritales para participar en el CCL?

4. En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener los regidores provinciales para participar en el CCL?

-----

5. ¿Con qué capacidades para la planificación del desarrollo deberían contar los representantes de la sociedad civil en el CCL de la MPS?

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

6. ¿Con qué capacidades para la planificación del desarrollo debería contar el alcalde provincial para participar en el CCL de la MPS?

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

7. ¿Con qué capacidades para la planificación del desarrollo deberían contar los alcaldes distritales para participar en el CCL de la MPS?

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

8. ¿Con qué capacidades para la planificación del desarrollo deberían contar los regidores para participar en el CCL de la MPS?

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

9. En su opinión, ¿qué aportan los representantes de las organizaciones de la sociedad civil al CCL?

\_\_\_\_\_

10. En su opinión, ¿qué aporta el alcalde provincial al CCL?

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

11. En su opinión, ¿qué aportan los alcaldes distritales al CCL?

\_\_\_\_\_

12. En su opinión, ¿qué aportan los regidores al CCL?

---

---

**Indicador:**

Nivel de acceso a la información de los actores involucrados en la planificación del desarrollo.

1. En su opinión, ¿qué tan suficiente es la información con la que cuentan los representantes de la sociedad civil (agentes participantes) para participar adecuadamente en la planificación del desarrollo provincial y en la priorización del presupuesto?

---

2. En su opinión, ¿qué tan suficiente es la información con la que cuentan las autoridades (alcalde provincial, regidores provinciales y alcaldes distritales) para participar adecuadamente en la planificación del desarrollo provincial y en la priorización del presupuesto?

---

3. ¿Qué nivel de conocimientos tienen los representantes de la sociedad civil sobre el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la provincia?

---

4. ¿Qué nivel de conocimientos tienen las autoridades (alcalde provincial, regidores provinciales y alcaldes distritales) sobre el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la provincia?

---

5. ¿Qué conoce usted de los derechos de participación ciudadana que la Ley Orgánica de Municipalidades otorga a los ciudadanos?

---

6. ¿Qué conoce del Consejo de Coordinación Local (CCL)? (conformación, funcionamiento, atribuciones, etc.)

---

7. En su opinión, ¿la municipalidad comparte este tipo de información con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil?, ¿por qué?

---

**Indicador:**

Grado de valoración de la legitimidad de la sociedad civil en espacios de participación ciudadana como el PP y el CCL.

1. ¿Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que intervienen como agentes participantes realmente encarnan/simbolizan los intereses y expectativas del conjunto de la ciudadanía?, ¿por qué?

---

2. ¿Qué tanto contribuyen al desarrollo local planificado las propuestas planteadas por los representantes de la sociedad civil en el CCL?

---





## GUÍA DE ENTREVISTA 2

<b>Población a la que se aplicará:</b>	Representantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en el CCL de la MPS.
--	---

<b>Nombres y apellidos:</b>	
<b>Organización:</b>	
<b>Cargo:</b>	
<b>Edad:</b>	
<b>Sexo:</b>	
<b>Fecha:</b>	

Como representante de la sociedad civil, es importante conocer su opinión sobre distintos aspectos del funcionamiento del Consejo de Coordinación Local. Agradecemos su participación y por la información valiosa que nos proporcionará.

<b>Indicador:</b>	Tipo de dificultades que enfrenta la Municipalidad para promover la participación en el CCL
-------------------	---

1. ¿Qué obstáculos enfrenta usted como representante de la sociedad civil para intervenir en los espacios de participación ciudadana (PP, PDC, CCL)?

---

2. Desde su punto de vista, ¿cuáles son los obstáculos más significativos que limitan la intervención de la ciudadanía en los espacios de participación (PP, PDC, CCL)?

---

3. ¿Desde la Sociedad civil, cómo debe enfrentarse estos obstáculos para promover la participación de la ciudadanía en espacios como el PP, PDC, CCL?

---

4. ¿Y la Municipalidad, cómo debe enfrentar estos obstáculos para promover la participación de la ciudadanía?

---

**Indicador:**

Grado de valoración de las autoridades y funcionarios respecto de la participación ciudadana en el CCL

1. Desde su punto de vista ¿qué tan presente está la promoción del CCL en la agenda municipal?, ¿por qué?

2. ¿Por qué el CCL no es prioridad en la agenda municipal? ¿Qué otros temas de la gestión municipal son considerados más importantes?

3. ¿Qué utilidad le atribuye usted al CCL?

4. ¿Qué utilidad le atribuye usted a la participación ciudadana en el CCL?

5. ¿Qué aspectos deberían mejorarse o fortalecerse en la participación ciudadana?

**Indicador:**

Nivel de capacidades para la planificación del desarrollo de los actores involucrados

1. En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener los representantes de la sociedad civil para participar en el CCL?

2. En su opinión, ¿qué capacidades debería tener el alcalde provincial para participar en el CCL?

3. En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener los alcaldes distritales para participar en el CCL?

---

---

4. En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener los regidores provinciales para participar en el CCL?

---

---

5. ¿Con qué capacidades para la planificación del desarrollo deberían contar los representantes de la sociedad civil en el CCL de la MPS?

---

---

6. ¿Con qué capacidades para la planificación del desarrollo debería contar el alcalde provincial para participar en el CCL de la MPS?

---

---

7. ¿Con qué capacidades para la planificación del desarrollo deberían contar los alcaldes distritales para participar en el CCL de la MPS?

---

---

8. ¿Con qué capacidades para la planificación del desarrollo deberían contar los regidores provinciales para participar en el CCL de la MPS?

---

---

9. En su opinión, ¿qué aportan los representantes de las organizaciones de la sociedad civil al CCL?

---

---

10. En su opinión, ¿qué aporta el alcalde provincial al CCL?

---

---

11. En su opinión, ¿qué aportan los alcaldes distritales al CCL?

---

12. En su opinión, ¿qué aportan los regidores provinciales al CCL?

---

**Indicador:**

Nivel de acceso a la información de los actores involucrados en la planificación del desarrollo

1. En su opinión, ¿qué tan suficiente es la información con la que cuentan los representantes de la sociedad civil (agentes participantes) para participar adecuadamente en la planificación del desarrollo provincial y en la priorización del presupuesto?

---

2. En su opinión, ¿qué tan suficiente es la información con la que cuentan las autoridades (alcalde provincial, regidores provinciales y alcaldes distritales) para participar adecuadamente en la planificación del desarrollo provincial y en la priorización del presupuesto?

---

3. ¿Qué nivel de conocimientos tienen los representantes de la sociedad civil sobre el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la provincia?

---

4. ¿Qué nivel de conocimientos tienen las autoridades (alcalde provincial, regidores provinciales y alcaldes distritales) sobre el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la provincia?

---

5. ¿Qué conoce usted de los derechos de participación ciudadana que la Ley Orgánica de Municipalidades otorga a los ciudadanos?

---

6. ¿Qué conoce del Consejo de Coordinación Local (CCL)? (conformación, funcionamiento, atribuciones, etc.)

---

7. En su opinión, ¿la municipalidad comparte este tipo de información con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil?, ¿por qué?

---



**Indicador:**

Grado de valoración de la legitimidad de los actores involucrados en la planificación del desarrollo

1. ¿Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que intervienen como agentes participantes realmente encarnan/simbolizan los intereses y expectativas del conjunto de la ciudadanía?, ¿por qué?

---

1. ¿Qué tanto contribuyen al desarrollo local planificado las propuestas planteadas por los representantes de la sociedad civil en el CCL?

---

---



## **GUIA DE GRUPO FOCAL**

<b>Participantes</b>	Representantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en el CCL de la MPS.
----------------------	---

### **Bienvenida y explicación introductoria de la reunión de grupo:**

En este tiempo se presentará el objetivo de la reunión y se explicará la dinámica de trabajo, teniendo como consignas que todos deben de participar, hablar uno a la vez, no cuestionar, no hay respuestas buenas o malas, etc.

#### **1.- Indicador: Tipo de dificultades que enfrenta la Municipalidad para promover la participación en el CCL.**

- ¿Qué obstáculos enfrenta la sociedad civil para intervenir en los espacios de participación ciudadana (PP, PDC, CCL)?

#### **2.- Indicador: Grado de valoración de las autoridades y funcionarios respecto de la participación ciudadana en el CCL**

- ¿Qué tan presente está la promoción del CCL en la agenda municipal?, ¿por qué?

#### **3.- Indicador: Nivel de capacidades para la planificación del desarrollo de los actores involucrados**

- En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener los representantes de la sociedad civil para participar en el CCL?
- En su opinión, ¿qué capacidades deberían tener las autoridades (alcalde provincial, regidores provinciales y alcaldes distritales) para participar en el CCL?

---

#### **4.- Indicador: Nivel de acceso a la información de los actores involucrados en la planificación del desarrollo.**

¿Qué tan suficiente es la información con la que cuentan los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en el CCL para la planificación del desarrollo?

**5.- Indicador: Grado de valoración de la legitimidad de los actores involucrados en la planificación del desarrollo.**

¿Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que intervienen como agentes participantes realmente encarnan/simbolizan los intereses y expectativas del conjunto de la ciudadanía?, ¿por qué?

**6.- Indicador: Grado de valoración de las autoridades y funcionarios respecto del CCL y a la participación ciudadana.**

¿Qué tan prioritario es el CCL en la Agenda de la Municipalidad Provincial del Santa? ¿Por qué creen?

**7.- Cierre y agradecimiento.**



## Técnica: REVISIÓN DOCUMENTAL

### Instrumento: Guía

#### Fuentes (documentos) a aplicar:

- Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la Municipalidad Provincial del Santa (MPS) vigente
- Acta de elección de representantes de la sociedad civil al Consejo de Coordinación Local (CCL) de la MPS del periodo 2011-2014.
- Documento de convocatoria al CCL de la MPS del periodo 2011-2014.
- Acta de la primera reunión del CCL de la MPS del periodo 2011-2014.
- Reglamento del CCL de la MPS del periodo 2011-2014.
- Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos) del periodo 2011-2014.
- Informes de la gerencia de la MPS responsable de impulsar el CCL en el periodo 2011-2014.
- Documento de respuesta de la Secretaría General de la MPS que nos informa que no hay ninguna documentación respecto del CCL del periodo 2011-2014.

**Variable: Dificultades existentes para promover la participación de la sociedad civil en el CCL.**

**Indicador: Tipo de dificultades existentes para promover la participación de la sociedad civil en el CCL.**

ITEM O PREGUNTA	DOCUMENTO	RESPUESTA, HALLAZGOS
¿Cómo fue el procedimiento de elección de los representantes de la sociedad civil para el CCL del periodo 2011-2014?	Acta de elección de representantes de la sociedad civil al Consejo de Coordinación Local (CCL) de la MPS del periodo 2011-2014	En respuesta a una solicitud enviada a la Secretaría General de la MPS, se nos informa que no hay ninguna documentación respecto del CCL del periodo 2011-2014. Es decir, formalmente el CCL no fue convocado ni implementado durante dicha gestión.
¿Cuándo se hizo la convocatoria al CCL de la gestión del periodo 2011-2014?	Documento de convocatoria al CCL de la MPS	
¿Cómo fue el procedimiento de convocatoria? Describirlo.	Documento de convocatoria al CCL de la MPS	
¿Quiénes son los integrantes del CCL de la	Acta de la primera reunión	



MPS de dicho periodo y a qué organizaciones representan?	del CCL de la MPS	
¿Cuál es la distribución de edad y género entre los participantes del CCL?	Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)	
¿Cuándo se elaboró el Reglamento del CCL?	Acta de la primera reunión del CCL de la MPS  Reglamento del CCL de la MPS	
¿Cuántas veces se reunió el CCL en el periodo 2011-2014?	Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)  Informes de la gerencia de la MPS responsable de impulsar el CCL	

**Variable: El CCL como mecanismo de participación responde o no a las expectativas ciudadanas.**

**Indicador: Grado de valoración sobre la utilidad del CCL como mecanismo de participación.**

ITEM O PREGUNTA	DOCUMENTO	RESPUESTA, HALLAZGOS
¿Cuáles fueron los principales temas de agenda en las reuniones durante ese periodo?	Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)	En respuesta a una solicitud enviada a la Secretaría General de la MPS, se nos informa que no hay ninguna documentación respecto del CCL del periodo 2011-2014. Es decir, formalmente el CCL no fue
¿Cuáles son las necesidades prioritarias identificadas? Organizaciones,	Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y	

localidades beneficiadas	acuerdos)	convocado ni implementado durante dicha gestión.
¿Qué relación existe entre las prioridades establecidas en el PDC de la MPS con las prioridades identificadas en el CCL del periodo 2011-2014?	Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la Municipalidad Provincial del Santa (MPS)  Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)	

**Variable: Existencia o no de capacidad de la sociedad civil en cuanto a su participación en el CCL para el proceso de planificación del desarrollo y la toma de decisiones relacionadas al presupuesto de la MPS.**

**Indicador: Nivel de capacidades para la planificación del desarrollo de los actores involucrados.**

ITEM O PREGUNTA	DOCUMENTO	RESPUESTA, HALLAZGOS
¿Cuál es el grado de instrucción de los integrantes del CCL?	Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)	En respuesta a una solicitud enviada a la Secretaría General de la MPS, se nos informa que no hay ninguna documentación respecto del CCL del periodo 2011-2014. Es decir, formalmente el CCL no fue convocado ni implementado durante dicha gestión.
¿Cuál es el número de asistencia de los integrantes del CCL a las reuniones? (por actor: autoridades, funcionarios, sociedad civil)	Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)	
¿Cuántas propuestas ha planteado cada integrante del CCL en las diferentes reuniones?	Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)	
¿Cuántas propuestas ha apoyado cada integrante	Actas de todas las reuniones del CCL de la	

del CCL?	MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)	
¿Cuántas propuestas ha rechazado cada integrante del CCL?	Actas de todas las reuniones del CCL de la MPS (que incluya lista de asistencia, agenda y acuerdos)	



"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

Chimbote, 26 de octubre de 2015

Señor  
Julio Cortez Rojas  
Alcalde de la Municipalidad Provincial del Santa.

ASUNTO: Solicitud de información sobre CCL 2011-2014

De nuestra mayor consideración:

Por medio de la presente queremos hacerle llegar nuestros más afectuosos saludos, y a su vez sirva esta ocasión para presentarnos. Somos Nilton Gamboa Carranza, con DNI N° 32542751, y Gustavo Moreno Hermoza, con DNI N° 06768437; estudiantes del último ciclo de la Maestría en Gerencia Social de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

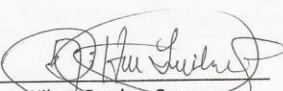
Como parte de nuestra tesis de maestría estamos realizando una investigación sobre el funcionamiento del Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Provincia del Santa en el periodo comprendido entre el 2011 y 2014, como mecanismo de participación ciudadana en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades. Es por ello que necesitamos revisar algunos documentos que serán insumos importantes para nuestro estudio, tales como:

1. Lista de integrantes del CCLP (nombres y apellidos, documentos de identidad, dirección)
2. Acta de conformación del CCLP
3. Reglamento del CCLP
4. Actas de cada una de las reuniones sostenidas por el CCLP en el periodo 2011-2014
5. Documento que dé cuenta del avance o cumplimiento de los acuerdos adoptados en el CCLP en el periodo 2011-2014

En ese sentido, solicitamos a su despacho que nos proporcione los documentos indicados, pedido que se sustenta en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Agradeciendo por anticipado su atención a la presente, y a la espera de su respuesta, nos despedimos.

Cordialmente,

  
Nilton Gamboa Carranza  
N° 32542751

  
Gustavo Moreno Hermoza  
N° 06768437





## MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA CHIMBOTE

**"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA  
EDUCACION"**

Chimbote, Noviembre 13 de 2015.

**CARTA N° 567-2015-MPS-SG**

**Señor**

**NILTON FABRICIO GAMBOA CARRANZA**

Av. Anchoveta Mz. Q - Lt. 21 - Urb. Buenos Aires

**NUEVO CHIMBOTE**

**Ref.: Solicitud de fecha 30-10-2015  
(Exp. Adm. N° 033133-2015-MPS)**

Es grato dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo y en relación a su solicitud indicada en la referencia, y de conformidad a lo informado por la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto de esta Comuna Provincial, hago de su conocimiento que no existen archivos físicos ni virtuales.

Igualmente en esta Secretaría General se ha realizado la búsqueda sin ubicar documento alguno al respecto.

Se adjunta copia certificada del Proveído N° 167-2015-GPyP-MPS de fecha 09-11-2015.

Sin otro particular quedo de usted;

Atentamente,

  
ALDA NORMA CRISTINA CHING JARA  
SECRETARIA GENERAL

NCHJ/frr.  
C.c.  
Arch.

14 NOV 2015  
Municipalidad Provincial del Santa  
Chimote  
Gerencia de Planeamiento y Presupuesto

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA  
CHIMOTE  
GERENCIA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

REG. N° 3015-15<sup>5</sup>  
Municipalidad Provincial del Santa  
SECRETARÍA GENERAL  
10 NOV 2015  
RECIBIDO  
HORA: 12:00  
FIRMA

**PROVEÍDO N° 167 -2015-GPyP-MPS**

**REF. :** Exp. N° 033133-2015 Gamboa Carranza Nilton Fabricio  
Acceso a la información

**Oficina de Secretaría General :**

VISTO, se refiere que en esta Gerencia no existen archivos físicos ni virtuales sobre la información solicitada, sugiriendo se derive al Consejo de Coordinación Local Provincial para su posible atención.

Chimbote, Noviembre 09 de 2015

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA  
Gerencia de Planeamiento y Presupuesto  
LIC. ELMER MARTIN LLONTOP VILHUEZ  
GERENTE