

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



**Problemática de la Participación Ciudadana en el Presupuesto
Participativo del Distrito de Lurín entre el 2015 y el 2018**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR
Juan Raúl Marticorena Pérez**

**Asesor:
Jorge Aragón Trelles**

**Jurados:
Roció del Pilar Verastegui Ledesma
Sofía Isabel Vizcarra Castillo**

**Lima –Perú
Mayo, 2020**

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación analiza los problemas que han presentado los Presupuestos Participativos en el gobierno local de Lurín, en los años 2015 al 2018, durante el periodo de gestión del alcalde José Enrique Arakaki Nakamine. El estudio fija su mirada en todo el proceso participativo de los Presupuestos Participativos, a fin de identificar cuáles son los factores que alteraron la calidad de la participación ciudadana en el distrito. El trabajo centra su atención en la necesidad de contar con una real y eficiente política pública a nivel sub nacional, que permita fortalecer de mejor manera a los procesos participativos.

La tesis posiciona como hipótesis medular de trabajo que el clientelismo político, la falta de cultura participativa, los problemas normativos, la inexistencia del equipamiento urbano, entre otras, han sido los factores que han permitido evidenciar la problemática participativa. La responsabilidad compartida entre las autoridades y los agentes participantes, han sido determinantes para reconocer que sus actuaciones han sido fundamentales en los problemas que presentaron los Presupuestos Participativos.

El estudio desarrolla al Presupuesto Participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank 2006: 4).

Concluye exponiendo que la razón de la aparición de los problemas de la participación ciudadana en los Presupuestos Participativos en los años 2015 al 2018, tuvo como matriz, el nulo fortalecimiento de dicho mecanismo como una política pública efectiva y eficaz en beneficio de todos los vecinos del distrito de Lurín.

Palabras claves: Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Presupuesto Participativo.

ABSTRACT

The present investigation analyzes the problems that the Participative Budgets have presented in the district of Lurín between the years 2015 to 2018, during the period of government of the mayor José Enrique Arakaki Nakamine. The study sets its sights on the entire participatory process of Participatory Budgets, in order to identify what are the factors that altered the quality of citizen participation in the district. The work focuses on the need to have a true public policy at the local level, which allows for a better strengthening of participatory processes.

The thesis assumes as a working hypothesis that political patronage, the lack of participatory culture, regulatory problems, the absence of urban equipment, among others, have been the factors that have allowed the participatory problem to be evidenced. The shared responsibility between the authorities and the participating agents has been decisive in recognizing that their actions have been fundamental in the problems presented by the Participatory Budgets.

The study develops the Participatory Budget as a process through which citizens, individually or through social organizations, can voluntarily and constantly contribute to public budget decisions, through a series of annual meetings with government authorities.

It concludes by stating that the reason for the appearance of the problems of citizen participation in the Participatory Budgets in the years 2015 to 2018, had as a matrix, the null strengthening of said mechanism as an effective and effective public policy for the benefit of all residents of the Lurín district.

Keywords: Citizen Participation, Public Policies, Participatory Budget.

AGRADECIMIENTOS

A los profesores de la PUCP, por haber contribuido en mi crecimiento profesional.



DEDICATORIAS

A mis compañeros y amigos de promoción, con quienes participé en esta etapa de aprendizaje.



INDICE

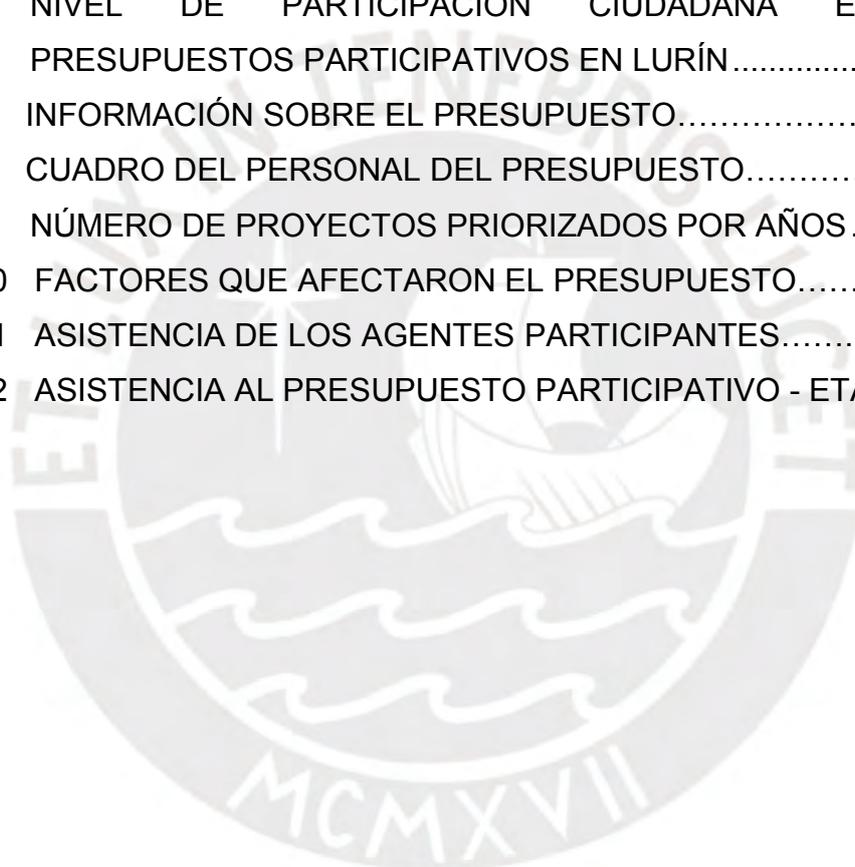
LISTA DE TABLAS	vii
LISTA DE FIGURAS	viii
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	5
2.1 La Participación Ciudadana	6
2.2 Tipos de Participación Ciudadana.....	9
2.3 La Participación Ciudadana Local y el Presupuesto Participativo	10
2.4 Los Problemas de la Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo	13
2.5 Perspectivas Respecto a los Problemas de la Participación Ciudadana.....	14
2.6 Problemática del Presupuesto Participativo	17
2.6.1 El presupuesto participativo.....	17
2.6.2 Los problemas del presupuesto participativo	19
2.7 Las Causas de los Problemas de la Participación Ciudadana y del Presupuesto Participativo.....	21
2.8 Génesis de los Problemas.....	22
2.9 Problemática Participativa y el Estado.....	22
2.10 Causalidad de la Incidencia Ciudadana	25
CAPITULO III: FUNCIONAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	26
3.1 Funcionalidad de los Presupuestos Participativos en el Marco de la Participación Ciudadana.	27
3.2 Fases del Proceso Participativo	32
3.2.1 Fase de preparación.....	34
3.2.2 Fase de concertación	36
3.2.3 Fase de coordinación entre los niveles de gobierno	38
3.2.4 Fase de formalización.....	39
3.3 Presupuesto Participativo en el Distrito de Lurín, Algunos Indicadores.....	40

CAPÍTULO IV: LOS PROBLEMAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL DISTRITO DE LURÍN	48
4.1 Distribución de los Problemas en los Presupuestos Participativos de Lurín entre el 2015 y el 2018	62
4.2 Factorización de los problemas participativos en los presupuestos participativos.....	73
CAPÍTULO V: UNA PROPUESTA A LOS PROBLEMAS DEL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LURÍN	82
5.1 La Política Pública: Respuesta a los problemas del Presupuesto Participativo en Lurín	87
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES.....	96
REFERENCIAS.....	99



LISTA DE TABLAS

TABLA 1	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LURIN	41
TABLA 2	NIVEL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE LURÍN	41
TABLA 3	NÚMERO DE PROYECTOS PRIORIZADOS POR AÑOS.....	42
TABLA 4	NIVELES DE RECURSOS DESTINADOS A LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR AÑOS	43
TABLA 5	ESTÁNDARES DE PRIORIZACIÓN DE OBJETIVOS EN PDC	45
TABLA 6	NIVEL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LURÍN.....	49
TABLA 7	INFORMACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO.....	52
TABLA 8	CUADRO DEL PERSONAL DEL PRESUPUESTO.....	57
TABLA 9	NÚMERO DE PROYECTOS PRIORIZADOS POR AÑOS.....	60
TABLA 10	FACTORES QUE AFECTARON EL PRESUPUESTO.....	74
TABLA 11	ASISTENCIA DE LOS AGENTES PARTICIPANTES.....	78
TABLA 12	ASISTENCIA AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO - ETAPAS...79	



LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 NUEVO PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	362
FIGURA 2 ZONAS TERRITORIALES DE LURÍN.....	62



CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

La participativa ciudadana ha sido uno de los ejercicios democráticos que mayor influencia ha tenido en nuestro país, siendo los gobiernos sub nacionales, los espacios perfectos para su desarrollo; sin embargo, esta práctica ciudadana, no ha sido entendida en su real dimensión, y prueba de ello son las múltiples dificultades que ha presentado sus distintas formas de desarrollo, como es el caso del Presupuesto Participativo, modelo que será materia de estudio.

Poco se ha escrito en relación a los gobiernos sub nacionales y su vinculación con los procesos participativos, y ello tiene que ver en demasía por la mínima importancia que se le ha otorgado al ciudadano en el campo de la toma de decisiones no solamente en el aspecto del proceso participativo presupuestal, sino incluso en temas mucho más cercanos a su quehacer diario, como en circunstancias donde se debe decidir la representación de los pobladores ante las instancias municipales, o en cuestiones tan sencillas como la ubicación de alguna corporación en un lugar altamente complejo sin la debida consulta previa, entre otros escenarios.

Pero lo dicho resulta un problema más profundo, cuando no solo nos enfocamos de forma genérica en el proceso participativo de manera gaseosa, sino que posamos nuestras miradas en el proceso del Presupuesto Participativo como una herramienta ciudadana y un mecanismo de ponderación vecinal, constituyéndose en un doble reto, esto es, que se reconozca su importancia como mecanismo democrático, y por el otro lado, el conseguir que la ciudadanía y la institución municipal la asuman como un elemento valioso para la vida ciudadana del gobierno local.

Hasta aquí debemos preguntarnos en relación al Presupuesto Participativo, cuales son verdaderamente los problemas que ostenta y la razón de los mismos, y es en torno a esa interrogante, que la investigación girará, tomando como sustento la experiencia en el distrito de Lurín durante los años 2015 al 2018.

Si bien el desarrollo investigativo nos dará luces de la verdadera situación de todo el proceso participativo en el distrito de Lurín, no podemos negar algunas

realidades evidentes que servirán de sustento previo, siendo importante señalar que un escollo a superar, es el marco normativo que dio origen al Presupuesto Participativo, toda vez que el marco legal no ha tomado en cuenta el reconocimiento implícito que cada distrito es diferente, y presenta por tanto, complejidades diversas que debieron ser atendidas y evaluadas en su momento, generándose en este punto, una nueva incógnita sobre cuál es el requerimiento verdadero de los Presupuestos Participativos, ya no solo a nivel del distrito de Lurín sino en forma general.

Pero la visión legalista como elemento problemático no resulta ser la única dificultad, ya que conforme vayamos analizando el Presupuesto Participativo como mecanismo ciudadano, identificaremos hechos tan repetitivos como el clientelismo político, constituido como la marca mayor en gran parte del proceso participativo, entendido desde luego en dos enfoques que se retroalimentan de manera constante, siendo su resultado aritmético, la utilización política de las autoridades hacia los ciudadanos para decidir qué proyectos emprender, y el aprovechamiento ciudadano para, a costas de los intereses legítimos de sus representados, conseguir el mayor provecho posible, hipotecándose a cualquier costo.

Pero si pensamos que el clientelismo político ha sido el factor singular que ha venido depredando el Presupuesto Participativo, estaríamos cayendo en un error mayúsculo, ya que la discreta cultura participativa en Lurín y en todo nuestro país, es otro aspecto negativo al momento de evaluar el desenvolvimiento de la participación ciudadana en los Presupuestos Participativos, siendo importante entender que la falta de una sólida cultura participativa, trae como consecuencia una pésima calidad en cuanto a la participación ciudadana no solo en los Presupuestos Participativos, sino en cualquier mecanismo ciudadano, por tanto que la problemática que aborda el presente trabajo no puede ser observado únicamente de una visión unilateral, por el contrario, para entender de mejor manera lo antes reseñado, se exige el mejor rigor posible y la mayor cantidad de variables disponibles para someterlas a un estudio riguroso.

Analizar las dificultades del Presupuesto Participativo en todo su proceso, implica hacer una disertación en su real dimensión, considerando que responsabilidades y obligaciones del Estado como de los Ciudadanos no ha sido tomado en cuenta de manera seria y coherente en todo el proceso.

El Presupuesto Participativo no puede ser concebido como una concatenación de actos y procedimientos dirigidos y llevado adelante desde una sola orilla, y es allí cuando se debe dejar planteada la idea que esas obligaciones son sostenidas tanto por la parte estatal como por los agentes interesados en formar el Presupuesto Participativo, estableciendo que el éxito o fracaso del mismo, es una consecuencia directa del comportamiento positivo o negativo de ambos sectores.

Por ello, será de gran valor no solo identificar las falencias propias del Presupuesto Participativo, sino además señalar casos concretos y las conductas propias de cada actor interviniente, siendo de verdadero interés señalar aquellas situaciones en donde los procesos participativos presentaron grandes fisuras, a fin de puntualizar una propuesta de solución al respecto.

Hasta esta parte, hemos desarrollado algunas líneas de los problemas o dificultades en el marco de la investigación, pero esta debe ir más allá, a fin que nos permita generar un debate importante de la manera más amplia posible, la cual nos posibilite postular, ya no cuales podrían ser los problemas que originaron estas falencias a nivel del Presupuesto Participativo, sino en donde radica su razón de ser, y cuáles son las soluciones a tomar para corregir lo malo que se está haciendo, o lo que falta por mejorar.

Cuando se intenta describir la razón de algún fenómeno o se ensaya la postulación de alguna respuesta de un conjunto de problemas, en la mayoría de oportunidades confundimos el camino y nos reducimos a explicar en distintos términos las dificultades en sí mismas, ignorando la gran oportunidad que se nos presenta el darle viabilidad a los diversos escenarios adversos que tenemos al frente.

Creemos que si bien, será el cuerpo investigativo quien exponga a mayor detalle la raíz de los problemas del Presupuesto Participativo de Lurín en los años 2015 al 2018, se ha evidenciado la carencia real de institucionalización del proceso como tal, en donde a pesar de la existencia de múltiples falencias que trazan las líneas del clientelismo político o la falta de una cultura política, lo cierto es que estamos frente a un mecanismo novísimo, que necesita de fortaleza como cuerpo único en la vida propia de las democracias locales.

Pero, reducir la génesis de los problemas a un carácter institucional, tampoco es mirar de forma completa el panorama, ya que cuando se publicó en agosto del año 2003, la Ley Marco del Presupuesto Participativo, – Ley N° 28056 –, bajo el mandato del presidente Alejandro Toledo, se tuvo la idea primigenia que el Presupuesto Participativo llegaría a constituirse en algo más que una norma que contenga un proceso, situación que en el tiempo pareciera no haber logrado tal cometido, constituyéndose en un indicio en razón de la causa de los problemas del Presupuesto Participativo, y que sin duda tendrá que ser validada a lo largo de la investigación.

A fin de clarificar mejor aún nuestra postura, consideramos que el vacío que presenta la inexistencia de una política pública que recoja todos los parámetros del Presupuesto Participativo, ha sido la génesis, y en gran parte la razón de todo, situación que será explicada en los próximos capítulos.

CAPÍTULO II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Concebir la participación ciudadana como ejercicio vecinal, trae consigo un reconocimiento tácito del mismo como un derecho elevado a la categoría de fundamental para el desenvolvimiento de la personalidad de cada individuo.

La participación ciudadana es un elemento indispensable para el fortalecimiento de la democracia de cualquier Estado (Cano 2008: 147). Además de ser garante de la gobernabilidad, estrecha lazos de entendimiento con la sociedad civil organizada, estableciendo mecanismos de transparencia en la gestión gubernamental, y sobre todo redefiniendo la idea de la administración estatal como un espacio en donde coexisten autoridades y particulares con objetivos y metas comunes.

El presente capítulo abarcará tres temas bien definidos; El primer apartado desarrollará la participación ciudadana como concepto y sus diferentes vertientes que a la fecha han renovado la identidad de la participación social, trasladando su escenario de interacción a los espacios gubernamentales, luego analizaremos los tipos de problemas más recurrentes de la participación ciudadana y sus diversas expresiones en la sociedad civil, sin dejar de observar al Presupuesto Participativo; y por último examinaremos la razón de los problemas de la participación ciudadana - específicamente en los Presupuestos Participativos-, los cuales constituyen una imagen precisa de intervención ciudadana en los procesos públicos, teniendo este último, un marco regulatorio específico, el cual fue promulgado durante el gobierno de Dr. Alejandro Toledo Manrique en el año 2003 – Ley N° 28056 – Ley de Presupuesto Participativo, además de su Reglamento, posterior modificatoria y las distintas ordenanzas municipales.

2.1 La Participación Ciudadana

La participación ciudadana en la actualidad se presenta como uno de los principales ejes para el funcionamiento de los sistemas democráticos, otorgándole de esta manera, legitimidad a las acciones y decisiones de gobierno. Dicha importancia está enfocada en el trasvase de la responsabilidad y poder de decisión del Estado hacia la sociedad civil, otorgándoles un mayor protagonismo en la esfera pública a la ciudadanía (Carmona 2012: 170-171).

El gran interés en los países de América Latina respecto a la participación ciudadana, se compatibiliza dado los grandes cambios en términos económicos; sociales; cultural; tecnológicos; entre otros (Aduriz 2006: 16-17; Ocampos 2000: 165-166), los cuales están íntimamente relacionados a los aspectos de progreso social-económico, mejoramiento de niveles de vida y desarrollo humano, los mismos que tienen un impacto directo en los ciudadanos (Pastor 2011: 10).

Respecto a la participación ciudadana, tenemos que está se relaciona a todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión que es público (Ramírez 2012: 102-103). A fin de afianzar de forma óptima esta aproximación a la participación ciudadana, debemos enfocarnos en aquellas prácticas políticas y sociales que son propias de la democracia participativa, y que a su vez revisten características distintas de la democracia representativa (Montecinos 2011: 65; Parés 2009: 47).

Describir la participación ciudadana como una institución vital para la concretización de los derechos civiles y políticos de las personas, y no analizar a la democracia participativa, sería error. Por ello es menester enfatizar que dicho tipo de democracia tiene sus cimientos en las teorías que postulan una fuerte relación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, con mayor intensidad de lo normal en comparación con la democracia representativa y todo lo que ella comporta (Ocampo 2000: 20). Es así que el esquema participativo, fue originado en clara respuesta a lo que se consideraba ineficiente y negativo respecto a la democracia representativa (Parés 2009: 38).

Diversas fuentes confundan la pista de la verdadera concepción y alcance de la participación ciudadana, reduciéndola en muchas oportunidades a un término utilizado únicamente en el marco de procesos electorales (Sol 2012: 10). No obstante, ya existe evidencia teórica y práctica concluyente que la participación ciudadana va más allá del ejercicio de los derechos electorales, ubicándola como el derecho de toda persona a participar de manera activa y consciente en la supresión de los obstáculos de la igualdad, así como para garantizar la plena protección de los derechos humanos y el quehacer democrático (Hierro 2007: 113; Instituto Interamericano de Derechos Humanos 1997: 34).

Pero comprender la participación ciudadana en el ámbito gubernamental, debe tener como presupuesto su reconocimiento como un derecho de la sociedad en su conjunto, la misma que fortalece a los sistemas de gobierno, donde la democracia este presente (Bracco 2012: 18). Pero para que ello suceda, se necesita la concurrencia de una relación de confianza mutua y cooperación permanente entre las instituciones estatales y las organizaciones civiles (Martínez 2012: 2).

Debemos reconocer la relevancia de la participación ciudadana en su rol para generar lazos de entendimiento entre gobierno - sociedad, a fin de fortalecer el sistema democrático de cada Estado, brindando eficiencia y eficacia, así como democratizando a la colectividad misma con el ingreso de sus actores a la escena pública, abarcando áreas vinculadas a la elaboración, ejecución y control de la gestión gubernamental (Ceballos 2009: 31), sin perder la óptica de generación de soluciones que satisfagan las expectativas ciudadanas ligadas al ámbito del mejoramiento de los niveles de vida (Gómez 2007: 65).

Mirando nuestra realidad, en América Latina los estudios sobre la participación ciudadana y sus procesos participativos, se dan en un contexto de brote de un nuevo y renovado liderazgo, que posiciona lo público y la transparencia gubernamental en la agenda política (Rodríguez 2004: 15).

Es así que la participación ciudadana es concebida como un proceso social y dinámico, del cual los integrantes de cualquier sociedad civil – respetando los

procedimientos predeterminados para su participación –, tienen pleno derecho de ser parte en la elaboración y creación de una solución de un problema en concreto, con el objetivo de alcanzar el bien común (Alguacil 2005: 4-5; Ceballos 2009: 12).

Si bien no existe un consenso respecto a la concepción de la participación ciudadana, si podemos reconocer algunos lineamientos estructurales en relación a ella, que se direccionan a tres ejes principales, a) el primero está emparentado al énfasis que se le otorga a la democracia participativa, esto es, comprender la relevancia de incorporar nuevos actores sociales en el círculo de decisiones públicas, lo que permitirá recibir de manera idónea los anhelos de grupos sociales que con la democracia representativa no podrían alcanzar; b) el segundo eje está fundamentado en el mejoramiento de la gestión estatal, es decir que la mayor presencia ciudadana en los procesos de generación de políticas públicas, ayudará a gestar un mejor nivel de desempeño estatal en las instituciones (Alza 2014: 50), no obstante, lo sobresaliente en relación a este eje está en su origen, ya que esta fue importada hacia América Latina durante la reforma del Estado y la instauración del neoliberalismo por parte de los organismos de crédito, los cuales se inspiraron en la eficiencia y transparencia de la acción estatal; c) finalmente tenemos como último eje, la recuperación del carácter público del aparato estatal, la cual busca ampliar la intervención ciudadana en los mecanismos de elaboración de la agenda gubernamental, generando mayor incidencia en la formulación de políticas (Carmona 2012: 171).

Los conceptos de la participación ciudadana como mecanismo democrático serían una simple acepción vacía, sino tuviesen un contenido subjetivo que dé cuenta de las aspiraciones y anhelos que buscan conseguir. Es así que la participación ciudadana como construcción cívica, reviste diversos principios que le dan lógica a su existencia misma.

Como primer principio tenemos a la transparencia, que propugna que todas las personas comprendidas en los procesos participativos estén debidamente informadas de las acciones emprendidas y por emprender, tanto de sus representantes como de sus autoridades locales.

La comunicación como tal, también es un principio rector de la participación ciudadana, ya que posibilita que todas las partes estén debidamente enteradas de las decisiones de las autoridades y sus representantes. Implica además una retroalimentación de ideas, conceptos y pareceres, en donde las visiones y propuestas de los integrantes de las organizaciones sean escuchadas y tomadas en cuenta.

Entender la participación ciudadana o vecinal como un mecanismo formal de intervención social, necesariamente nos ubica en un escenario en donde la toma de decisiones de algún tema en concreto, deba ser motivada y explicada de forma razonable y coherente. Es así que la responsabilidad como principio debe ser ineludible en esta etapa de la participación ciudadana.

Otro principio necesario es el respeto a la diversidad, asumida como el reconocimiento que dentro de toda experiencia participativa existen diversos sectores representativos, los cuales no pueden ser discriminados por ningún motivo, y, por el contrario, su intervención debe ser alentada a todo nivel.

Finalmente, el respeto al disenso también es una piedra angular en todo el esquema democrático hasta aquí estudiado, enfocado desde la óptica que toda opinión o propuesta por más distante que se encuentre en razón con nuestras posiciones, de igual manera debe ser respetada

2.2 Tipos de Participación Ciudadana

La participación ciudadana vislumbrada como hecho político, está relacionada a múltiples elementos que reconocen su validez como factor de incidencia en los sistemas de gobierno, sin perder de vista su interés renovado por la democratización en la gestión pública (Espinoza 2009: 72; Rodríguez 2004: 14), por ello su reconocimiento como un mecanismo de profundización de la gobernabilidad, hace que ella presente múltiples formas, y adquiera diversos canales de expresión, tomando como centro de análisis al ciudadano. Por tanto,

es importante delimitar tres formas en donde el individuo asume roles heterogéneos en su comunidad.

La participación política es una de las más recurrente en nuestras sociedades, con gran incidencia en las democracias representativas y participativas, su rasgo más característico y constitutivo lo encontramos en el hecho político de las elecciones y los procesos participativos. También se le identifica como un mecanismo social que busca democratizar el poder y la toma de decisiones.

Además, tenemos a la participación social como un tipo de participación ciudadana, que busca la integración entre el individuo y la colectividad por intermedio de mecanismos formales e informales, es decir, está alineado a la idea de una relación entre Estado y ciudadanía de forma horizontal, pero a la vez no necesariamente político. Vale decir que estamos haciendo referencia al tipo organización que persigue fines en donde la agenda política no es la principal.

Finalmente observamos a la participación económica, que es eminentemente, generadora de riqueza o con intervención en los ciclos económicos, en donde los individuos se insertan en procesos que tienen como objetivo un beneficio pecuniario.

2.3 La Participación Ciudadana Local y el Presupuesto Participativo

La participación ciudadana en el ámbito local es una de sus expresiones que por antonomasia reviste mayor legitimidad, en virtud a que el escenario municipal es el espacio perfecto e idóneo para el desenvolvimiento de la denominada democracia participativa (Paz 1999: 143-144), de allí que sean las autoridades locales quienes deban combatir las dificultades en cuanto a la gobernabilidad y legitimidad democrática (Rodríguez 2004: 20). En tal sentido, la democracia municipal tiene que ser comprendida por encima de las simples prácticas electorales, para ser concebida como un espacio medular en la democracia de los países de nuestra región.

En los últimos años se ha discutido en gran medida sobre la calidad de la democracia participativa entre académicos y responsables políticos para poder descifrar cuales son los problemas que está presente, es así que la participación ciudadana a nivel local, simboliza un intento importante para reconfigurar el sistema participativo.

La participación ciudadana puede ser implementada en cualquier espacio de gobierno, pero es menester enfatizar que en los gobiernos locales es donde se ha encontrado un mayor éxito, siendo acogida de mejor manera por múltiples factores, como por ejemplo, su identificación con las características propias del territorio, por su cercanía con la población para atender las demandas sociales, y porque contribuye a que las tomas de decisiones sean más eficientes (Blanco y Goma 2002: 23; Colino 2002: 32; Sánchez 2002: 16; Subirats 2001: 56-57).

Comprender la real dimensión de la participación ciudadana en los gobiernos sub nacionales, es reconocer a la ciudadanía y a la participación misma como factores indeliberables de las acciones gubernamentales, las cuales deben tener como objetivos la eficiencia de la administración municipal con el concierto de la sociedad; la atención de los pedidos ciudadanos; la transparencia en la conducción municipal y local; y finalmente el poder de decidir de manera conjunta el gobierno local con la ciudadanía, desterrando la lógica de la falta de dialogo e interacción con la ciudadanía (Pastor 2011: 386).

A pesar que se ha reseñado las ventajas que tiene la participación ciudadana a nivel local, a su vez existen una serie de desafíos en el momento de implementar el conjunto de dinámicas participativas a tal nivel, vale decir, que tendrá que afrontar problemas cotidianos como, a) los limites estructurales naturales de los gobiernos locales, b) dificultades del funcionamiento mismo del mecanismo participativo, y c) problemas propios con los actores implicados (Colino y Pino 2003: 25).

Si bien se puede conceptualizar la participación ciudadana en el ámbito local, su real importancia radica en sus efectos, ya que esta democratiza la gestión municipal, además de otorgarle un carácter más abierto ante la sociedad,

teniendo como presupuesto que una administración local cerrada no es sinónimo de eficiencia. Por lo cual, se puede concluir que una gestión edil que garantice el acceso a los ciudadanos a la administración municipal, obtendrá, 1) una corresponsabilidad Estado-ciudadanía; 2) legitimación del poder municipal y local; y 3) mayor capacidad de respuesta ante los pedidos ciudadanos (Paz 1999: 133).

Para entender de mejor forma las virtudes de la participación ciudadana llevada a cabo en los gobiernos locales, resulta necesario identificar cuáles son sus rasgos característicos, para así poder graficar fehacientemente las ventajas de este modelo sub nacional, en contrapartida con las demás.

Las principales características son: a) alto nivel de cercanía del gobierno local con sus representados, b) atención real de las demandas sociales de la ciudadanía, c) posibilidad de hacer partícipe a todos los ciudadanos en las distintas formas de participación que se emprendan a nivel local, d) creación de capital social y generación de conciencia ciudadana (Gonzales 2008: 17-19).

La participación ciudadana municipal no puede ser evaluada de manera aislada, para ello se requiere de mecanismos que garanticen su efectividad, y es allí donde toma relieve el Presupuesto Participativo, el cual está definido no como un fin en sí mismo, sino un medio para llevar a cabo un proceso de democracia participativa voluntaria y universal, que sirva tanto para el debate, control y seguimiento del presupuesto anual, como para la decisión ciudadana en los ámbitos que cada contexto le corresponda, independientemente del signo político de los gobiernos municipales (De Souza 2000: 1; Ramírez 2019: 1).

Dada la influencia que tiene el Presupuesto Participativo como un componente ciudadano, este también es conocido como un proceso de intervención comunitario, basado en principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno local (Llamas 2004: 379; Ramírez 2019: 1).

Finalmente, la experiencia del Presupuesto Participativo y la participación ciudadana a nivel municipal, tiene un doble efecto democratizador. Por un lado, busca ampliar de la mayor forma posible la soberanía popular, creando escenarios directos de concurrencia ante los temas públicos (Presupuesto Participativo – control político), y por otro, insta a conseguir que dicha participación se materialice en beneficio de los actores y sus representados, pudiendo identificar dos aspectos, uno abstracto y otro concreto (Vítale 2005: 15-16).

Por lo tanto, resultará importante asumir dicho concepto en el siguiente capítulo, cuando se analice el desarrollo de los procesos participativos y el Presupuestos Participativos, a nivel local.

2.4 Los Problemas de la Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo

La participación ciudadana como derecho y como mecanismo garante de control y fiscalización de la gestión pública, cumple un rol fundamental en nuestras sociedades. Luego de ser testigos de las políticas de descentralización que ha experimentado nuestro país en los últimos años, se entendería que dicha iniciativa emprendida cuenta con los elementos necesarios para lograr sus objetivos, tales como la eficiencia gubernamental; transparencia en el gestión de las cuentas públicas; incorporación de la ciudadanía en la gestión pública; ponderación de intereses colectivos sobre los particulares; fortalecimiento de la institucionalidad estatal, entre otros, sin embargo la realidad no es tal (Aranzaes 2017: 24).

A pesar de reconocer a la participación ciudadana como uno de los preceptos ciudadanos de mayor valor para la colectividad por su incidencia en la vida democrática de los países en nuestra región, esta no se encuentra exenta a presentar diversos problemas estructurales como, el clientelismo; las conductas corruptas; deficiencia en el manejo de los procesos participativo; la creciente desconfianza de la ciudadanía en la política, generando un abismo entre los

particulares y la esfera gubernamental (Gonzales 2010:8; Mora 2009:332; Velásquez y Gonzales 2003: 18-19).

La literatura respecto a tales problemas enunciados, nos refieren que su génesis se encuentra en los sistemas políticos y formas de gobierno que cada estado asume como propio (Finot 2003: 7-8), dicho en otros términos, en una Estado altamente burocrático; con altos índices de corrupción; con ausencia de políticas que fortalezcan a los partidos políticos y a las organizaciones sociales, es probable que la participación ciudadana presente dentro de sus mecanismos, el clientelismo político y a las conductas corruptas como razones del alejamiento de la ciudadanía en los procesos participativos, sin dejar de lado los intereses particulares de algunos actores sociales.

Por el contrario, si encontramos a un estado altamente descentralizado; con autoridades elegidas de manera transparente y con políticas de fortalecimiento a la sociedad civil, la participación de la colectividad será de mayor calidad y cantidad, ya que la ciudadanía encontrará no sólo mecanismos para ser parte de la toma de decisiones en los estamentos locales, sino además reconocerá a tales procesos como legítimos y verdaderamente suyos, por lo cual la idoneidad de su funcionamiento no estaría en tela de juicio.

2.5 Perspectivas Respecto a los Problemas de la Participación Ciudadana

Uno de los grandes desafíos que en la actualidad debe superar la participación ciudadana en relación con el Estado y los mecanismos que este reconoce como válidos para la participación de la sociedad, es el establecimiento de parámetros injustos, inequitativos y contradictorios que perjudican la calidad y el nivel de este por parte de las organizaciones sociales, civiles y demás (López Jesús; López Javier 2009: 37); Es imperioso que el Estado y los gobiernos sub nacionales (gobiernos locales y regionales), asuman un papel proactivo en los escenarios de debate público, permitiendo una mayor incidencia en los temas estatales, a la ciudadanía.

La crítica y el análisis a los problemas que presenta la participación ciudadana en cualquiera de sus mecanismos, reviste una serie de escenarios altamente necesarios de analizar.

Un primer escollo que debe afrontar la participación ciudadana, está relacionada a su implementación, esto es la necesidad burocrática de obtener los objetivos en un periodo determinado que muchas veces no es suficiente en razón de la verdadera necesidad de los grupos sociales participantes. Vale decir, en muchas ocasiones lo que para los gobiernos sub nacionales es la gestación de escenarios de participación, para los actores civiles termina siendo el simple cumplimiento de un mandato por parte del Estado.

Otro problema recurrente en la participación, es la cooptación y el clientelismo, el cual se da en razón estricta de las autoridades, esto es, que se trata de legitimar aquellos participantes que son proclives a seguir la hoja de ruta trazada por ellos, sin intenciones que modificar el statu quo de algún escenario en particular. Situación adversa ocurre con los agentes que están alejados de aceptar lo dictado por la autoridad, y que actúan con criterio propio, llegando a ser demonizados por tener un discurso particular y en ocasiones fuera de la mirada institucional del gobierno sub nacional.

Un aspecto relacionado a la cooptación, es el clientelismo, comprendido como el interés encubierto de algunos actores en los procesos participativos que se rigen por una agenda particular, alejada de la necesidad y los requerimientos generales de la colectividad a la cual representan, los cuales muchas veces se ven graficadas en la tensión programática entre proyectos a largo plazo que pueden beneficiar eficientemente a un grupo determinado de personas, versus quienes rechazan la experiencia por considerarla no conveniente a sus intereses particulares.

Un problema diferente al clientelismo se origina cuando surgen grupos de presión que intentan accionar por fuera de cualquier parámetro establecido de negociación, buscando colocar su agenda por delante de todos los demás

actores que, si han optado por un canal de participación regular, con todas las implicancias que ello reviste.

Otro factor negativo de la dinámica participativa es la denominada eficacia del régimen autoritario, entendida cuando la autoridad rectora de algún espacio sub nacional utiliza alguna herramienta de la participación ciudadana para su provecho, usando prácticas verticales, aprovechándose para ello, de su respaldo popular. Un claro ejemplo de lo mencionado, lo encontramos en el ex presidente Ing. Alberto Fujimori Fujimori, cuando llevo adelante proyectos de inversión en diversas partes de nuestro país, presentándose dos situaciones al respecto, por un lado se legitimaba como figura política al mostrarse como un verdadero ejecutor de obras, pero a su vez se le restaba espacio y poder de desarrollo a los gobiernos sub nacionales al tener como ejecutor inmediato al ex presidente, limitando las capacidades de las autoridades locales, ocasionando con esto que los espacios participativos a nivel local fueran improductivos y de poco interés para los ciudadanos.

Un problema poco observado se circunscribe a la desigualdad entre los grupos que interactúan en los procesos participativos, entendiendo que existen segmentos de la población con condiciones especiales que hacen que su intervención en los mecanismos participativos sean más complejos, este es el caso de las personas de escasos recursos, como los campesinos y algún otro componente social que necesariamente evalúan su participación en razón del costo beneficio dada las exigencias propias de la participación ciudadana.

A modo de conclusión anticipada y sin ser este el espacio para hacerlo, podemos dar como primera conclusión respecto a la participación ciudadana, que existen múltiples elementos que la pueden ubicar de forma positiva o negativa respecto a su desenvolvimiento, pero lo verdaderamente importante es identificar cuáles son esos factores que generan turbulencia en el buen llevar de este tipo de prácticas ciudadanas, a fin de perfilarlas y enfocarlas de la mejor manera, para que cumplan con su verdadero espíritu.

2.6 Problemática del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, pueden de forma voluntaria y constante, contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank 2006: 2)

Entendiendo que el Presupuesto Participativo se encuentra regulado por nuestro marco legal, y tomando en consideración que el ente rector máximo de tal mecanismo es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), resulta importante señalar que para tal entidad estatal, el Presupuesto Participativo reviste dos ópticas, como un mecanismo político, así como de gestión, mediante el cual las autoridades locales en conjunto con las instituciones públicas, toman en cuenta el Plan de Desarrollo Estratégico como un insumo medular, alineándolo con los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

2.6.1 El presupuesto participativo

En 1996, la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales desarrollada en Estambul (llevado a cabo en el marco del Encuentro Internacional de Habitat II, ONU), decidió incluir en su declaración final la recomendación para la implementación de los Presupuestos Participativos en todos los países (Blanco 2002: 1), otorgándole la calificación de “Buena Práctica de Gestión Urbana”, siendo este hecho, razón suficiente para reconocerle un peso internacional mucho más relevante del que ya tenía.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe del año 2002 incluyó al Presupuesto Participativo como una experiencia ciudadana destacada (Blanco 2002: 1-5), resaltando el valor de esta en razón de la necesidad de democratizar las relaciones entre gobernantes y gobernados (Carnovale y Beretta 2019: 152).

De esta forma, queda evidenciado que desde hace algún tiempo, distintas instituciones como la OCDE, Banco Mundial (BM), la ONU y la Unión Europea (UE), han reconocido de forma indistinta al Presupuesto Participativo como algo más que un mecanismo de participativo, llegando incluso estas instituciones a establecer programas e investigaciones, con el objetivo de profundizar las prácticas democracias y buscar mejores formas de participación dentro de las instituciones públicas (Goldfrank 2011: 77-78).

Quizás un concepto más armónico respecto al Presupuesto Participativo, lo ubique como un proceso democrático y horizontal, que hará posible implementar y plasmar lo aspirado en el Plan de Desarrollo Concertado al identificar los proyectos priorizados, los mismos que busquen alcanzar los objetivos estratégicos y la visión de desarrollo territorial.

Históricamente el Presupuesto Participativo como práctica ciudadana, se originó en Porto Alegre, Brasil, en los años 1989 bajo la dirección del Partido de los Trabajadores, siendo recién en el año 1990 que asume tal nombre de manera oficial, preexistiendo tal iniciativa y emulando por otras ciudades petistas después de 1992, extendiéndose luego a varios gobiernos locales en América Latina (Goldfrank 2006: 5).

En la actualidad, dado los grandes problemas que ha presenta la participación ciudadana, la idea de concebir al Presupuesto Participativo bajo una modalidad deliberativa como en un inicio fue asumido por el modelo de Porto Alegre, se ha profundizado, tomando mayor fuerza en los distintos países de la región (Montecinos 2011: 64). La literatura, considera que se debe a un mejor diseño de los mecanismos de participación presupuestaria, los cuales van acompañados de elementos como la descentralización; mejores partidos políticos; institucionalización de las organizaciones participantes; mejores políticas de participación; y demás, que en suma facilita una mejor calidad en todo el proceso de los Presupuestos Participativos.

Es oportuno mencionar que dada las recientes modificaciones y la forma de concebir al Presupuesto Participativo por parte del Ministerio de Economía y

Finanzas (MEF), y a fin de generar un verdadero impacto en los niveles de vida de los ciudadanos, es que ahora se le conoce nominalmente como “Presupuesto Participativo basado por Resultados”, el cual en un carácter exploratorio, ha perseguido que los criterios del Presupuesto Participativo, tengan íntima coherencia con los objetivos de los Planes de Desarrollo Concertado, y a su vez se guarde estrecha relación con los resultados de cada proyecto ejecutado, las acciones, así como los medios.

2.6.2 Los problemas del presupuesto participativo

Desde un inicio el Presupuesto Participativo se ha presentado como la estrella en el esquema del empoderamiento de la ciudadanía y de las democracias sub nacionales, sin embargo, darle tal reconocimiento no la exenta de ser pasible de fisuras, originadas en principio por su diseño mismo o por factores externos, atribuibles a los actores intervinientes en dicho mecanismo, por ello la ponderación de identificar en este apartado cuáles son esos problemas, resultan medulares (Grompone, 2011: 16).

Siendo así, podemos resumir los problemas del Presupuesto Participativo, en base a tres visiones:

- Inexistente articulación intergubernamental en la formulación de desarrollo y presupuestos: Es un signo distintivo la falta de preparación en cuestión de planificación, aunado a ello la falta de liderazgo, que pueda precisamente unificar criterios, para dar respuestas solventes a tal falta de planeamiento del Presupuesto Participativo. Es así que, tenemos en nuestro marco legal un sin número de normas que regulan los procesos presupuestarios, que lejos de ayudar a la ejecución y generar un impacto positivo en la población, lo que ha originado es debilitar al mismo Presupuesto Participativo.
- Visión negativa de las autoridades sobre el Presupuesto Participativo: Para que los espacios ciudadanos tengan éxito, es necesario que quienes sean los encargados de llevarlos adelante, tengan la convicción y confíen

en ellos, y es así que en la dinámica de los Presupuestos Participativos, aún existe una mirada negativa de los alcaldes para con esta, al descalificarla por creerla ineficiente y sin valor alguno, toda vez que los ciudadanos participantes no cuentan con las capacidades y aptitudes mínimas para hacer frente a tal proceso participativo, situación que es nutrida cuando las autoridades tienen una ciudadanía pasiva y sin ningún tipo de cultura política. Pero la situación se agrava cuando además de las autoridades políticas, los funcionarios conciben la misma mirada restrictiva, asumiendo que la participación ciudadana resulta ser una traba para su trabajo, reduciendo la administración pública, a un campo propio de los técnicos, visión contraria a lo que hoy postula la nueva administración estatal.

- Presupuesto Participativos por cumplimiento de la ley: Resulta ser un enunciado repetitivo a lo largo del presente trabajo, toda vez que se ha instalado una sensación real que siendo los gobiernos locales los llamados a impulsar y llevar adelante los Presupuestos Participativos, en muchas ocasiones se inician los procesos por única y exclusiva motivación normativa, convirtiendo este último, a talleres de discusión de poca importancia, encontramos con la desnaturalización del Presupuesto Participativo

Todo proceso o mecanismo regulado, con etapas; con niveles; con requisitos; y exigencias pre-establecidas, son pasibles de presentar dificultades ya sea en su diseño como procedimiento en sí (Velásquez 2009: 337); o por factores externos que no faciliten su efectividad y eficacia, no estando exento de ello, el Presupuesto Participativo como tal.

Si realizáramos una analogía respecto a los problemas de la participación ciudadana, y quisiéramos traerlo al esquema de los Presupuestos Participativos, diríamos que las principales dificultades que afronta tal proceso son, a) bajo nivel de participación ciudadana en los procedimientos participativos; b) falta de rigurosidad en los niveles de los Presupuestos Participativos (inexistencia de fiscalización y seguimiento a los actores); c) carencia de regulación a nivel local

que ayude a la profundización del proceso mismo; d) debilidad organizacional por parte de los actores sociales que participan en los Presupuestos Participativos (Rodríguez 2004: 34).

Ahora, dichos problemas podemos clasificarlos en dos ámbitos; El primero está referido a la responsabilidad misma de quienes son los encargados de llevar adelante el Presupuesto Participativo, como los funcionarios del gobierno local y las autoridades políticas; y en el segundo ámbito encontramos a los propios ciudadanos, con un nivel deficiente de preparación para ser participe en los procesos participativos presupuestales.

2.7 Las Causas de los Problemas de la Participación Ciudadana y del Presupuesto Participativo

La maduración que en América Latina ha experimentado la democracia y en específico la participación ciudadana durante los últimos años, tiene como fundamento y razón, el triunfo del pensamiento liberal; el cambio de la ideología del occidente al esquema global; entre otras (Mirón y Urbina 2011: 41-42).

Sin embargo, lo que hoy en día ha quedado establecido, es que la idea y concepción de la democracia en nuestros países, ha tenido una evolución favorable, y por ende a influenciado positivamente en los mecanismos de este último, es decir, la idea de una relación coordinada y cordial entre gobernantes y gobernados ya ha dejado de ser una idea lejana y utópica, para convertirse en una regla necesaria para el desarrollo de las democracias en nuestra región.

Hoy en día las decisiones públicas han dejado de ser una iniciativa únicamente de índole público o de competencia exclusiva de los funcionarios estatales (Martínez 2012: 2-3); Las agendas de gobierno; los actores sociales; los espacios de discusión; los mecanismos de participación; la construcción de políticas públicas; los proyectos gubernamentales, todos en su conjunto, han ingresado a un espacio de control dual, en donde tanto el ciudadano como el Estado tienen poder de decidir y proponer sobre temas de interés común, y es allí en donde los Presupuestos Participativos cobran una real importancia, dado

su connotación de origen, que estima su organización como una consideración política en donde no es el gobierno local el único encargado de decidir en los presupuestos locales, sino que estos se gestan a partir de la discusión entre técnicos, ciudadanos y el propio gobierno municipal (Rodríguez 2004: 26).

2.8 Génesis de los Problemas

La maduración que en América Latina ha experimentado la democracia y en específico la participación ciudadana durante los últimos años, tiene como fundamento y razón, el triunfo del pensamiento liberal; el cambio de la ideología del occidente al esquema global; entre otras (Mirón y Urbina 2011: 43).

Hoy en día ha quedado establecido que la concepción de la democracia en nuestros países ha tenido una evolución favorable, y por ende a influenciado positivamente en los mecanismos de este último, es decir, la idea de una relación coordinada y cordial entre gobernantes y gobernados ya ha dejado de ser una idea lejana y utópica, para convertirse en una regla necesaria para el desarrollo de las democracias en nuestra región.

2.9 Problemática Participativa y el Estado

En los últimos años se han construido muchas preguntas alrededor de la participación ciudadana en el ámbito sub nacional, y no obstante de haberse convertido en una de las mayores obligaciones del Estado y las organizaciones política para con la sociedad en su conjunto, aun se puede percibir con mucha facilidad las deficiencias y trabas por parte de los gobiernos sub-nacionales para emprender los procesos de participación ciudadana (Álvarez 2013: 11-12). Por ello, es ineludible que se le reconozca una mayor responsabilidad al Estado como garante, para que dichos procedimientos se lleven a cabo de manera óptima para el fortalecimiento de la democracia en los niveles locales.

Para un sector de la literatura ligada a los procesos participativos, la razón de los problemas de la participación ciudadana se dan no por la inexistencia de un marco regulatorio para la participación ciudadana (Velázquez y Gonzales 2003:

20-21), por el contrario, su fundamento se encuentra revestido en que dichos procedimientos no son regulados de manera idónea por los funcionarios públicos, quienes son los legitimados de llevar a cabo dichos procesos, dando paso de esta manera a la carencia de herramientas complementarias que faciliten la interacción con la colectividad.

La razón de los problemas que afectan a la participación ciudadana como mecanismo de intervención vecinal en el ámbito público, - observado desde el espacio estatal -, es sin duda alguna de las posiciones que mayores adhesiones a recibido, sustentado en el hecho tangible y evidente de la falta de condiciones necesarias para el desarrollo de procedimientos participativos dentro de los gobiernos sub nacionales.

La falta de decisión gubernamental para dictar y regular una verdadera política pública de fortalecimiento de la participación vecinal ha generado e impactado de forma negativa en la calidad y cantidad de participación por parte de los ciudadanos, quienes no perciben como legítimos ni eficientes a los procesos participativos, lo cual ha ocasionado que las personas se sientan marginadas o pobremente representadas, encontrando escasas razones para ser parte de algún proceso participativo de toma de decisión (Barragán; Romero; Sanz 2010: 39).

Frente a la necesidad de una política pública local, debemos determinar que ella se resume como: “Un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultantes de las interacciones estructurales y repetidas entre los diferentes actores públicos, privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público” (Subirats 2008: 49).

Conceptualización más multidisciplinaria sobre las políticas públicas, la considera como un conjunto de variables independientes de la vida social, política y económica de un país, siendo considerada como un factor explicativo de los distintos problemas que comporta una sociedad determinada (Fontine 2015: 15; Zavala 2015: 13-14)

Entendiendo lo referido, nos debería llevar a conceptualizar la importancia que reviste el contar con una política pública local que armonice y conciba a los distintos mecanismos de participación local, al grado de dotarle de elementos sólidos, y que a su vez sirvan de cimiento para los ciudadanos que opten por ser parte de los diferentes procesos de toma de decisiones en los gobiernos locales.

Profundizar los procesos participativos significa comprender al ciudadano como un agente capaz, más allá de sus derechos electorales, asumiendo de esta forma, roles importantes en los partidos políticos; en las organizaciones sociales; en el seno de las discusiones públicas; y en el involucramiento de las cuestiones locales (Morlino y Diamond 2004: 23).

La conceptualización de las políticas públicas entendidas como un hacer por parte del Estado, con el objetivo de dar respuesta a una demanda ciudadana ante un problema en concreto, nos señala que es el Estado representado por los funcionarios encargados y responsables en los procesos participativos, quienes tienen el deber de diseñar las políticas públicas locales que faciliten y fortalezcan aún más dichos procesos, y para ello se requiere de una mayor incidencia en los procesos democráticos por parte de las autoridades locales y funcionarios en general, los mismos que deben observar a la gestión pública como un elemento intrínseco de la participación colectiva, otorgándole de esta forma, un rol principal a las acciones e iniciativas que inicien los particulares en los procesos de toma de decisiones en su ámbito sub nacional (Montecinos 2006: 199-200).

Por tanto, resolver los problemas de participación ciudadana, e identificar sus causas, implica detenernos a observar el desempeño estatal en relación a los procesos participativos, y a la vez no perder de vista sus efectos en los niveles de participación ciudadana, los cuales serán los principales indicadores frente a posibles falencias en la calidad de los procesos participativos.

2.10 Causalidad de la Incidencia Ciudadana

La corriente actual en nuestra región respecto a la participación ciudadana ha estado encuadrada en buscar la apertura de los procesos participativos más allá de las instituciones propias de la democracia directa (García 2009: 78-79), comúnmente conocidos como el referéndum y las iniciativas ciudadanas, para introducirnos a una dinámica de interrelación entre el Estado y los individuos, para que juntos de manera mancomunada, puedan gestionar políticas públicas, y así cumplir un rol protagónico en los asuntos estatales.

Y es precisamente que unos de los grandes logros de dicha apertura participativa, es la gestación del presupuesto local o comunitario, entendido como una disímil forma de toma de decisiones políticas, más allá de los aspectos técnicos de los aparatos de gestión (Rodríguez 2004: 14).

Pero de nada serviría que el Estado postule una política pública dotada de estrategias para incluir a la ciudadanía, si no existe una organización a la cual se pueda invitar a ser parte en los procesos participativos (Casas 2009: 65-66), siendo que la falta de interés en los asuntos públicos, una de las causas que, desde la esfera ciudadana, genera mayores problemas de participación.

La cultura participativa significa el interés de los ciudadanos en relación a los temas de índole público, esto es que exista una vinculación que permita a la sociedad organizada, inmiscuirse en asuntos de carácter general (Almond y Verba 1963: 72).

Si se presenta una falta de interés por la política - desconfianza interpersonal -; y una incompetencia subjetiva – todos ellos elementos negativos de la cultura política –, es evidente que los niveles de participación y la calidad propia de la misma, no será la óptima (Hernández 2009: 68).

CAPITULO III: FUNCIONAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Un punto de partida en la dinámica participativa de nuestro país, tiene como inicio los años 90s, donde a nivel local – y en contra con la corriente autoritaria en la que estábamos sumergidos como gobierno –, comenzó a germinar de forma extendida, la estrategia de promover el dialogo, la concertación, la participación entre organizaciones sociales representativas y las distintas instancias de gobierno, dando inicio a lo que se llamaría luego la puesta en marcha de la participación ciudadana en el Perú.

Este discurso difundido de la participación de los ciudadanos, no fue un producto artificial, por el contrario, tuvo su correlato en casi toda América Latina, produciéndose una corriente de opinión tan importante que el mismo gobierno fujimorista tuvo que mostrar su aceptación de manera parcial a fin de responder a la presión de los diferentes organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el mismo Banco Mundial (BM).

Analizar el Presupuesto Participativo hace ineludible posar nuestras miradas previamente en la democracia participativa como un canal capaz de solucionar los problemas sociales en los distintos niveles de la esfera pública, articulando tanto el poder institucional representativo con la participación ciudadana.

Enmarcada la participación ciudadana como un procedimiento por el cual los individuos de manera singular o colectivamente pueden ser parte de las decisiones públicas de su comunidad; es oportuno realizar un análisis respecto a un tipo específico de proceso participativo como es el Presupuesto Participativo a nivel sub nacional, incidiendo en su real funcionamiento y puesta en marcha dentro de los gobiernos locales, tomando en consideración su legislación específica – Ley N° 28056 Ley del Presupuesto Participativo, modificatorias y Reglamento –, así como su regulación a nivel local, vale decir ordenanzas; decretos; resoluciones; sin desconocer los instructivos dictados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los cuales anualmente fueron publicados hasta el año 2010.

Para el Ministerio de Economía y Finanzas, el Presupuesto Participativo es:

Es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los Objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional, según corresponda, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado (Ministerio de Economía y Finanzas: 25/5/2019).

3.1 Funcionalidad de los Presupuestos Participativos en el Marco de la Participación Ciudadana.

Aceptar nuestra historia como una secuencia de tiempo marcada por el autoritarismo y elitismo durante la dictadura de los 90s, nos ayudará a reconocer al Presupuesto Participativo como un escenario genuino de expresión ciudadana, en donde la sociedad tiene la posibilidad de tomar el control público sobre el estado y sus decisiones, a fin de exigir transparencia, y de la misma forma, ser parte activa en la toma de las decisiones públicas.

Pero para que ello se materialice, se requieren estándares mínimos de responsabilidad compartida, tanto de la ciudadanía como de las autoridades, los cuales tienen sus cimientos en tres (3) grandes ejes, a) que la sociedad civil tenga la capacidad de compartir el poder con el gobierno local en forma abierta, b) que el estado se encuentre abierto a todos los procesos y formas de participación ciudadana, y c) el estado acepte compartir el poder legítimamente conferidos a estos, mediante voto popular con la sociedad civil.

Analizando al Presupuesto Participativo, debemos reconocerlo como un mecanismo de participación que tiene múltiples visiones y conceptos, sin embargo, dada la perspectiva de funcionalidad que en los últimos años se le ha otorgado, es preciso definirlo como un instrumento que intensifica las relaciones entre el poder político y la ciudadanía en base a la determinación de prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a iniciarse en los espacios regionales

o locales, teniendo como supuesto la intervención de la sociedad organizada, la cual originará compromisos de los agentes participantes con el objetivo de alcanzar lo trazado en todo el proceso (Decreto Supremo N° 142-2009-EF – Reglamento de la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056).

Resultaría poco generoso para la investigación, no mencionar la experiencia de Villa El Salvador como la expresión más genuina de cómo se dio inicio al Presupuesto Participativo (Rojas 2006: 122), concebida como la herramienta ciudadana que mayor penetración ha tenido en nuestro país.

La experiencia de “Villa El Salvador” represento un antes y un después de toda la cultura participativa del Perú en lo que respecta al Presupuesto Participativo, ya que sirvió como modelo para que se replicase en las demás instancias sub nacionales lo que hoy conocemos por Presupuesto Participativo (Favreau Louis; Fréchette Lucie; Boulianne Manon; Kemenade Solange Van 2002: 3), como aquella expresión que, liderada por un gobierno sub nacional cualquiera, somete a consulta de los ciudadanos debidamente organizados, que proyectos se deben ejecutar en su circunscripción, siguiendo ciertas pautas establecidas en la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo – sus demás disposiciones complementarias y modificatorias, además de la normativa local.

Entendiendo al Presupuesto Participativo como una institución reconocida jurídicamente, este se inició en el año 2003, por lo que analizar su conceptualización en comparación a otros enfoques en relación a países con mayor antigüedad, – como es el caso del enfoque de Porto Alegre –, que concibe al Presupuesto Participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en las decisiones acerca del presupuesto público (Goldfrank 2006: 4), han validado la idea que a la fecha se tiene en el Perú sobre este mecanismo, el cual no deja de tener enormes diferencias con el enfoque brasilero, que en específico cuenta con modelos deliberativos más profundos y con una organización más flexible y adaptable a cada realidad regional, haciendo al Presupuesto Participativo mucho más maleable a las necesidades locales.

Cuando analizamos el Presupuesto Participativo en su marco regulatorio, se puede identificar la presencia de parámetros, los cuales deben ser subsumidos en todo el proceso participativo, vale decir que los principios recogidos por la Ley N° 28056, como son la participación; transparencia; igualdad; tolerancia; eficiencia y eficacia; equidad; competitividad y respecto a los acuerdos, son imperativos de estricto cumplimiento en todo el ciclo participativo, con el fin de alcanzar una real y verdadera dinámica ciudadana en el marco del proceso decisonal.

El cumplimiento de estos principios rectores contribuye a obtener espacios abiertos para la ciudadanía y la sociedad organizada en cuanto a la toma de decisiones, además ayuda a que los procesos sean más fluidos (Schneider y Welt 2015: 20), por tanto, su auto aplicación por parte de las autoridades locales en los esquemas participativos, se han convertido en un factor trascendental para el buen funcionamiento de los Presupuestos Participativos.

Si bien el Presupuesto Participativo concibe dentro de su estructura, principios a cumplirse en todas sus fases, no es menos cierto que ellos entran en contradicción en algunos aspectos que al menos merecen ciertas preguntas en formas de reflexión:

- ¿No existe un trato discriminatorio respecto a los agentes participantes, en razón que mientras la Ley Marco del Presupuesto Participativo garantiza su igualdad, en contradicción a ella, ¿la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Gobiernos Regionales por su parte, exige ciertos requisitos inaccesibles para el ciudadano promedio?
¿Contradicción o falta de precisión?
- En razón a los principios de eficiencia y eficacia, y tomando en consideración que los Presupuestos Participativos deben tomar en cuenta los objetivos y metas de los planes concertados, y ante la ausencia de una definición clara en la Ley. ¿Quiénes serán los encargados de medir los indicadores de logros que servirán como basamento para el proceso?,

¿Existe una verdadera correspondencia entre los planes de desarrollo con los Presupuestos Participativos?

- Finalmente ¿Cómo se puede entender que, si se reconoce al Presupuesto Participativo como un mecanismo valioso para la democracia local, sean los mismos gobiernos sub nacionales los que no generen los incentivos necesarios para fortalecer tal mecanismo ciudadano?

Pero dejando de lado las interrogantes naturales, cuando se revisa la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo –, se observa la gran relevancia que se otorga a la participación organizada del proceso en sí, y que a la letra suscribe en su artículo 2° “La Ley tiene por objetivo establecer disposiciones que aseguran la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión” (Ley N° 28056: 2003).

Interpretar la participación organizada como pilar fundamental del Presupuesto Participativo nos sitúa frente a la necesaria obligación de entender, que sea cual fuese el mecanismo de intervención ciudadana, un factor medular y del cual dependerá la obtención de sus objetivos, será el contar con organizaciones e individuos debidamente estructurados en grupos de poder que les faciliten una plataforma de acción ciudadana como herramienta para ser parte en las decisiones públicas.

Pensar la participación ciudadana y evaluarla únicamente por la presencia de altos valores cuantitativos en su concurrencia, a priori no garantiza una visión real que explique la dinámica del Presupuesto Participativo, por tanto es necesario que, cuando se realice un cotejo de los objetivos alcanzados en razón de postular si determinada experiencia participativa cumplió o no sus metas, no se focalice solo en el número de agentes participantes, sino también en otros elementos que puedan explicar de forma más amplia la verdadera dinámica que presentaron estas experiencias ciudadanas. Es decir, si bien los índices de participación

explican un segmento importante, hay aún otras cuestiones que deben ser desarrolladas con factores más subjetivos.

Existe evidencia que ha demostrado que luego de un año del puesto en marcha del Presupuesto Participativo, es decir en el año 2004, los niveles de intervención alcanzaron un promedio de 150 000 agentes participantes en todo el país (Carrión 2004: 8), con altos índices de crecimiento en ese momento, especialmente en los niveles de gobierno provincial y distrital (Prodes 2004: 21).

De igual forma se pudo constatar una interesante participación en los comités de vigilancia ciudadana, alcanzando a cifras como, 78.2 % en los niveles distritales.; 70,4 % en los niveles provinciales; y 90,5% en los niveles regionales, con lo cual se puede afirmar que, en los primeros años de puesta en práctica del mecanismo participativo, su aplicación y convocatoria fue más que importante.

A pesar de presentar cifras como las reseñados con anterioridad, debemos ser enfáticos en mencionar que más allá de las estadísticas ofrecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en cuanto a los niveles de participación ciudadana en los Presupuestos Participativos, no existen estudios profundos que puedan mostrar los índices de intervención ciudadana de manera más acotada y específica en los primeros años del proceso presupuestario, tanto en los niveles regionales como locales (Ballón 2005: 6-7), cifras como el número real de agentes participantes; la lista definitiva de los integrantes del comité de vigilancia, además de un seguimiento constante respecto a cada uno de los ciudadanos que hayan intervenido en los procesos anteriores.

Si bien la participación propiamente dicha es relevante, no es menos importante los escenarios y espacios donde esta participación se hace efectiva, por ello cuando analizamos la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo – y la contrastamos con su reciente modificatoria, la Ley N° 29298, podemos observar que las instancias participativas no han tenido variación alguna, continuando de la misma manera.

- Consejo de Coordinación Regional.
- Consejo de Coordinación Local Provincial.
- Consejo de Coordinación Local Distrital.

Debemos hacer algunas atenciones al respecto, que si bien los consejos de coordinación aún mantienen la autonomía para dictar su normativa para su regulación como ente independiente, no ocurre lo mismo en los Presupuestos Participativos, ya que estos deben seguir y tomar en consideración algunos criterios para su diseño y priorización, es decir, los consejos de coordinación tendrán la obligación de observar la cobertura de la población; el criterio de alcance del proyecto; así como los montos de ejecución o la envergadura del mismo.

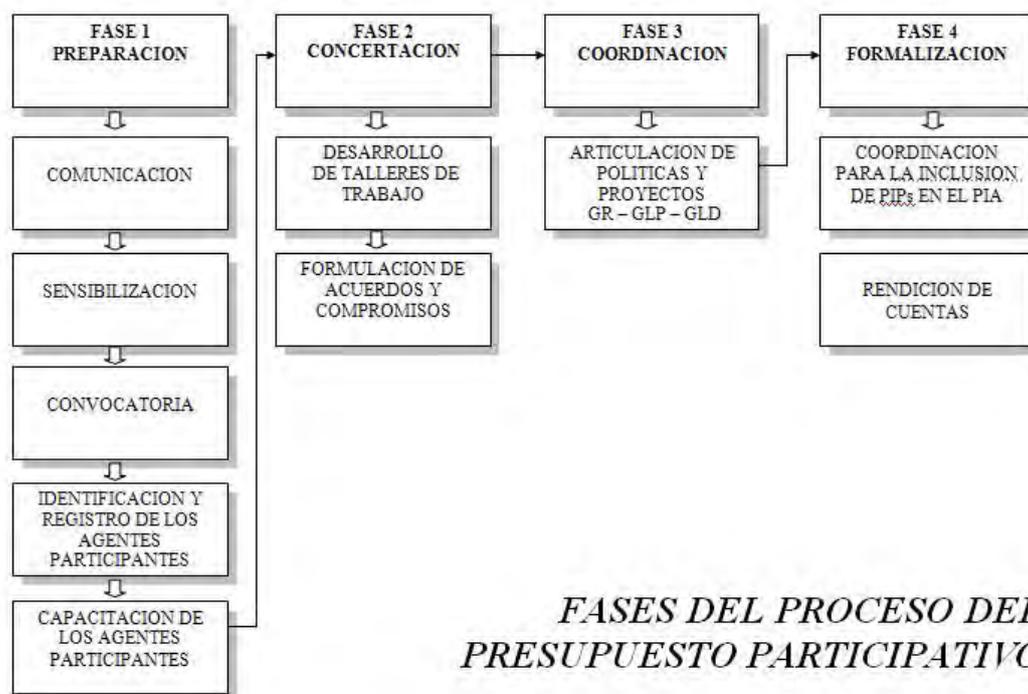
La importancia de una buena estructura de los consejos de coordinación tanto regional como local, son de preponderancia por dos razones fundamentales; la primera está referida a su valiosa contribución dentro de la conformación de los gobiernos sub nacionales (provinciales y distritales), convirtiéndolos en verdaderos escenarios de interrelación Estado - Ciudadano, además de fortalecer los sistemas políticos; y finalmente, un aspecto que los vuelve igualmente importante, está vinculado a ser gestores de la participación ciudadana de manera periódica y constante (Ochochoque 2018: 16)), lo cual no sólo garantiza un dinamismo en cuanto a las acciones de los gobiernos sub nacionales, sino además crea una cultura política a nivel sub nacional.

3.2 Fases del Proceso Participativo

La fase del proceso participativo ha experimentado una variación luego de la promulgación de la Ley N° 29298, que modificó en parte la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo –, la cual ha reducido sus etapas participativas de siete (7) a cuatro (4). Si bien dicha modificación hubiera hecho pensar que se estaría debilitando el Presupuesto Participativo, por el contrario, lo que se ha pretendido obtener, es corregir al menos en la norma, el carácter pedagógico que todo proceso participativo debe tener como instancia previa, ya

que se ha introducido como primer escalón, un nivel de preparación para todos los agentes participantes involucrados.

Figura 1. Nuevo Proceso del Presupuesto Participativo



Fuente: Instructivo para el Presupuesto Participativo basado por resultados
Elaboración: Propia

Es preciso rescatar la importancia de concebir una cultura de gestión pública en los agentes participantes, en temas como el conocimiento de las estructuras de decisiones municipales; lineamientos básicos de gestión; principios de administración municipal; hasta llegar a los niveles más complejos como los procedimientos de la ejecución misma de los proyectos a emprender en sus localidades (Grompome 2005: 29-30).

En síntesis, una buena preparación asegura la eficiencia de la participación y su eficacia respecto a sus acuerdos, para tener agentes participantes formados de manera uniforme y hacer frente a un proceso que, si bien en un inicio no presenta complicaciones mayores, si exige conocimientos previos para una mayor agilidad en el devenir mismo del presupuesto participativo.

Además del nivel de preparación, se reconoce a la etapa de concertación; la coordinación con los niveles de gobierno sub nacional; y la formalización, los cuales han complementado la lógica de tener una menor cantidad de espacios, pero con temas bien definidos, y en donde se determinen responsabilidades individuales.

3.2.1 Fase de preparación

Dentro de la etapa de preparación existen cinco (5) momentos importantes de los cuales dependen en gran medida los niveles de participación respecto de todas las organizaciones y su legitimidad como proceso, ya que se debe entender que la validez del Presupuesto Participativo no se sitúa solo en la observación y cumplimiento de su regulación, sino también se debe aspirar a la real interpretación de los principios que inspiran los procesos participativos en general.

El primer momento importante lo encontramos en la comunicación, la cual debe entenderse como la difusión – exteriorización hacia la sociedad y a los distintos representantes civiles del proceso participativo en sí –. La comunicación implica un liderazgo por parte de las autoridades políticas de todos los gobiernos sub nacionales, quienes tienen como responsabilidad el velar por mantener informada a su población de los mecanismos de participación ciudadana, – Presupuesto Participativo –, a fin de minimizar los riesgos de la existencia de minorías activas, pero sin posibilidad de participar por falta de información idónea y/o adecuada (Grompome 2005: 35).

Como segundo momento tenemos a la sensibilización, cuya misión fundamental se encuentra enfocada en propiciar un nivel de conciencia y compromiso de los ciudadanos para con las necesidades y proyectos que su localidad requiera. Si bien, aquí es donde la mayoría de las personas declinan en cuanto a su participación por factores externos a su voluntad – dinero, tiempo, desinterés voluntario, apatía estatal, etc. – (Aguilar 2019: 50), no debemos dejar de considerar que en esta etapa del proceso de preparación es donde se pueden

corregir errores en los que se hayan podido incurrido anteriormente, esto es, que, si la comunicación pudiera haber tenido fallas, es aquí que puede solucionarse.

El tercer momento dentro de la etapa de preparación es la convocatoria, que por su propia naturaleza resulta ser importante por encima de todos los momentos hasta aquí descritos. La convocatoria reviste un doble grado de relevancia, primero porque si se obtiene como resultante de esta, un elevado nivel de participación, se convalidaría todo lo hecho hasta aquí, tanto en el aspecto de comunicación y sensibilización.

Es oportuno mencionar que, son los gobiernos sub nacionales en íntima relación con los consejos de coordinación, quienes tienen la responsabilidad de convocar a la ciudadanía en general para que participen en los Presupuestos Participativos, lo cual garantizará que ningún agente participante puede sentirse excluido o marginado del proceso participativo presupuestario (Decreto Supremo N° 142-2009-EF).

Hasta aquí hemos descrito las principales tareas de la primera fase del Presupuesto Participativo sin tener una visión precisa de quienes son los ciudadanos u organizaciones que participan en el proceso presupuestario, siendo en la etapa de identificación de los agentes participantes en donde recién los gobiernos sub nacionales, mediante regulación expresa e interna, reglamentan la manera de identificación, acreditación e individualización de los potenciales agentes participantes.

La última acción de la etapa preparatoria, se circunscribe a la capacitación de los agentes ciudadanos. Al respecto son muchos los esquemas de instrucción emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) durante los recientes años sobre el procedimiento del Presupuesto Participativo, sin embargo debemos rescatar que los instructivos han sido los que mayor valor e impacto han traído en los niveles sub nacionales, llámese gobiernos regionales y locales, y ello se puede corroborar con los altos índices de participación que se presentaron en los primeros años de la implementación del Presupuesto

Participativo, en donde de forma paralela también se remitieron algunos instructivos.

En esta primera etapa del Presupuesto Participativo, podemos afirmar que su buena conducción y seguimiento de las partes, es vital para obtener los resultados esperados (Goldfrank 2006: 8), los cuales deben guardar relación con los altos índices de participación, y que, a la vez, dicha participación tenga la representatividad deseada para que el proceso mismo pueda legitimarse por sí solo. Por lo tanto, se puede concluir que un buen emprendimiento del mecanismo participativo, asegurará la eficacia del proceso y por ende una cultura política.

3.2.2 Fase de concertación

La fase de concertación resulta ser de las más emblemáticas e importantes, ya que en ella se puntualizan los problemas a solucionar, además de las alternativas técnicas a utilizar, para finalmente priorizar el o los proyectos a desarrollar, y dar respuesta al mencionado hecho problemático.

Resulta importante remarcar que en esta fase del Presupuesto Participativo se puede constatar de manera directa la verdadera participación ciudadana comprendida desde todas sus acepciones, la cual le otorga la oportunidad a la sociedad civil, la potestad para identificar cuáles son sus necesidades y posibles soluciones (Ballón 2011: 8-9). Es pertinente resaltar que dichas propuestas de solución se desarrollan en el marco de grupos de trabajo (convocados por las autoridades regionales y locales), los cuales cuentan con el respaldo de un equipo técnico de cada gobierno sub nacional, tomando en consideración los lineamientos de cada institución, así como las directivas generales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La fase de concertación ha generado un alto grado de discusión por su reciente modificación por la Ley N° 29298, que reformulo en parte la Ley Marco del Presupuesto Participativo – Ley N° 28056 –, y que para algunos resulto ser lesivo para el verdadero espíritu de la participación ciudadana, en razón de una evidente dependencia que a partir de la promulgación de la citada ley, los

agentes participantes tendrían para con los gobiernos locales en cuestiones técnicas y de consulta de información (Remy 2011: 19). Sin embargo y a pesar de ello, detallaremos las instancias que conforman la fase de concertación.

Como primera instancia de la fase de concertación encontramos al taller de identificación y priorización de problemas, utilizado por los agentes participantes del Presupuesto Participativo con la finalidad de focalizar los problemas más neurálgicos que afectan a la población, y para que pueden ser priorizados en el marco del Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto por Resultados. Aquí, es el equipo técnico que selecciona de un grupo de proyectos viables, todos los que tengan vinculación con los problemas priorizados.

En la segunda instancia encontramos a la evaluación técnica de proyectos, la cual identifica a los que son viables y tienen relación directa con los problemas priorizados con antelación (Remy 2011: 20-21), para luego dar prioridad a los que verdaderamente son importantes para la comunidad, los cuales son elegidos por los agentes participantes, siendo aquí vital el debate y cabildeo que los participantes puedan tener para que sus respectivos proyectos sean elegidos, respetando las exigencias de Ley.

Si bien pareciera que esta metodología para seleccionar los proyectos es óptima, en la realidad no lo es, incluso resulta lesiva para el verdadero sentido de la participación ciudadana, en virtud que discrimina y deja al margen, de toda posibilidad siquiera de consideración, a muchas buenas ideas de proyectos, ya que en múltiples oportunidades, aquellas iniciativas que no cuentan con un mínimo nivel de consolidación documentaria no son tomadas en consideración, situación que a todas luces resulta desventajosa para algunos agentes participantes que no refieren con los recursos necesarios para tal fin, o por desconocimiento no logran desarrollar de forma adecuada sus ideas.

Situación parecida sucede con lo dictado por el Decreto Supremo N° 097-2009-EF, que establece una guía de los diversos proyectos, determinado que estos deban ceñirse a criterios de impacto regional; provincial; y distrital, además de

tomar en consideración el equilibrio entre los montos disponibles con los niveles de inversión.

Finalmente tenemos la formalización de acuerdos y compromisos del presupuesto participativo, espacio en donde el equipo profesional de la institución, consolida y da lectura de todos los Acuerdos y Compromisos asumidos, siendo el alcalde quien somete a votación de la asamblea, la aprobación final de los citados documentos, los cuales son firmados por la totalidad de los representantes en la reunión con la debida acreditación.

Si bien este último estadio resulta ser un periodo protocolar, a fin de garantizar que los términos del acuerdo y los compromisos sean cumplidos, es que en este acto se elige al Comité de Vigilancia del universo de los concurrentes a la asamblea, para de esta forma velar por el respeto y orden de todo el proceso, hasta la concretización de los proyectos.

En síntesis, realizando un análisis de esta segunda fase del Presupuesto Participativo, podemos identificar como debilidades funcionales a) alejamiento de la visión de la participación ciudadana como mecanismo para relacionarse con la sociedad por parte del Estado (Ballón 2011: 7); b) restricción de la sociedad civil en etapas importantes del presupuesto participativo; c) elevado nivel discrecional de las autoridades sub nacionales sobre los proyectos a emprender; entre otros (Remy 2011: 32-34).

3.2.3 Fase de coordinación entre los niveles de gobierno

La Ley N° 29298 – que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056 –, describe a la fase en cuestión como el conjunto de acciones que buscan la articulación y consistencia de proyectos, que es entendida en razón que las autoridades sub nacionales, son las encargadas de realizar una coordinación, de manera articulada, con los diferentes niveles de gobierno, a fin de generar una visión con un enfoque conjunto sobre los problemas a resolver en las distintas jurisdicciones. Existe bibliografía que rescata sobre el particular una gran debilidad de articulación entre los distintos niveles sub nacionales, los

que lejos de consolidar esfuerzos para mantener una homogeneidad en relación a los proyectos a emprender, en repetidas ocasiones, desaprovechan las opciones de generar y concebir proyectos de mayor impacto e influencia sobre sus comunidades (Ballón 2011:3).

Si bien no existe un desarrollo profundo sobre esta fase del Presupuesto Participativo, lo que se ha podido investigar en base a las modificaciones ya planteadas líneas arriba, son cuestiones como a) falta de coordinación propia de los diferentes niveles de gobierno por cuestiones de cronograma, que han imposibilitado durante mucho tiempo llevar talleres descentralizados de manera conjunta; y b) falta de voluntad política de las autoridades para generar niveles de coordinación adecuados que posibiliten la articulación gubernamental; c) desconocimiento del origen de los lineamientos a homogenizar; entre otros.

3.2.4 Fase de formalización

Una de las razones fundamentales por las que se concibió el Presupuesto Participativo y se utilizó como herramienta de participación ciudadana en nuestro país desde inicios del año 2003, se circunscribe a la intención de trasladar en parte, el poder de decisión que hasta antes de la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo –, ostentaban los gobiernos sub nacionales en materia presupuestal de manera indiscriminada, hacia la ciudadanía (Sintomer 2005: 4).

Entender la fase de formalización de todo el esquema investigado, amerita vislumbrar a dicha etapa, como el momento en el cual los proyectos priorizados, son incluidos en el presupuesto institucional de apertura (PIA) del año siguiente, con lo cual se garantiza su real aprobación, y lo acordado en la etapa de concertación.

Durante algún tiempo se ha discutido sobre los pocos recursos destinados a los Presupuestos Participativos en todos los niveles de gobierno, siendo uno de los fundamentos que ha generado un incremento de los índices de deserción ciudadana en los procesos participativos. Dicha tendencia ha ido cambiando sobre todo en los gobiernos regionales, en donde un estudio demostró que, en

algunas regiones como La Libertad en el año 2009, se destinaron alrededor del 67% de su presupuesto para dicho mecanismo participativo (Ballón 2011: 9), siendo un índice que ha ido incrementando año tras año en diversos gobiernos sub nacionales, en donde a la fecha hay cifras superiores a los mostrado en La Libertad.

Retomando la fase de formalización, es necesario tomar con atención no solo la inclusión de los proyectos priorizados en el presupuesto institucional de apertura (PIA), sino además que las iniciativas tengan un sustento técnico y económico, el cual será fundamental para que las autoridades políticas puedan concretar en el plazo más breve posible, lo determinado y priorizado en el proceso participativo, y así respetar lo que se ha concebido como una decisión ciudadana.

Finalmente, un extremo de gran valía dentro de la fase de formalización, es el procedimiento de rendición de cuentas, entendido como un proceso realmente útil y que permite una mayor y mejor interacción entre los gobiernos regionales y locales (Grompome 2011: 15), y cuyo objetivo central está focalizado en la exposición de las autoridades sub nacionales de todas los proyectos priorizados y ejecutados conforme al Presupuesto Participativo del año anterior, siendo un derecho de los agentes participantes y de todos los ciudadanos, que las autoridades rindan cuentas de sus actuaciones en el marco del Presupuesto Participativo, siendo la oportunidad para ello, en el siguiente proceso participativo.

3.3 Presupuesto Participativo en el Distrito de Lurín, Algunos Indicadores.

Según cifras oficiales, el distrito de Lurín, ubicado al extremo sur de la capital Lima, cuenta con una población estimada en 62, 490 pobladores al 2007 (INEI), sin embargo, existen estimaciones propias de la entidad municipal, que aseguran contar al año 2014 con cerca 100 000 habitantes y 250 centro poblados urbanos y rurales.

Tabla 1

Distribución de la Población de Lurín

Población	Habitantes	%
Urbana	61,052	97
Rural	1,888	3
Total	62,940	100

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007

Elaboración: Propia

No obstante a ello, y a todas las cifras mostradas respecto a la distribución social que presenta en distrito de Lurín en cuanto a su población, se ha observado que en relación a los niveles de participación ciudadana en los diferentes presupuestos participativos llevados a cabo en los años 2015, 2016 y 2017 y 2018, los estándares de asistencia han sido muy variados, y en ocasiones han presentado cambios de forma decreciente, lo cual hace percibir problemas en cuanto al mecanismo participativo de dicho distrito.

Tabla 2

Nivel de Participación Ciudadana en los Presupuestos Participativos de Lurín

Año	Participantes	Observaciones
2015	259	-
2016	162	Menos 54
2017	91	Menos 203
2018	159	Más 68

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal del Presupuesto Participativo

Elaboración: Propia

Tomando las cifras oficiales mostradas, lo que nos parece importante reseñar es la dinámica que presentan los Presupuestos Participativos en cuanto a su funcionalidad; Por lo tanto, de manera general se observan indicadores como número de proyectos priorizados; niveles de inversión destinados para los proyectos del Presupuesto Participativo; así como los objetivos priorizados para la elección de los proyectos a seleccionarse en la etapa de concertación.

Como primer elemento a mostrar tenemos el número de proyectos priorizados, el cual resulta ser importante, ya que un elevado número de proyectos a ejecutarse genera dificultades al momento que estos se tengan que concretar por factores, como el tiempo; económicos; de decisión política; y hasta incluso dificultades administrativas (Remy 2011: 21).

Tabla 3

Número de Proyectos Priorizados por Años

Año	Proyectos Priorizados	Observaciones
2015	8	-
2016	9	Más 1
2017	7	Menos 2
2018	17	Más 10

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal del Presupuesto Participativo
Elaboración: Propia*

Observando el cuadro en cuestión, podemos percatarnos de una irregularidad en la tendencia sobre el número de proyectos priorizados, lo cual de manera preliminar, – con cargo a ser desarrollado en el capítulo posterior –, permite concluir que no hubo concertación suficiente entre el 2015 al 2018 para reducir la atomización de proyectos, lo cual indica falta de capacidad de representación en los agentes participantes de dichos Presupuesto Participativos, quienes lejos de armonizar ideas comunes, buscaron imponer ideas en el distrito de Lurín.

Otro elemento a ser considerado en la funcionalidad de los Presupuestos Participativos se da en consonancia a los recursos destinados por la Municipalidad del distrito de Lurín para ser distribuidos en los proyectos a priorizar.

Tabla 4

Niveles de Recursos Destinados a los Presupuestos Participativos por Años

Año	Recursos	Observaciones
2015	S/ 4,900 000.00	-
2016	S/ 5,200 000.00	Mas S/ 300 000.00
2017	S/ 3,400 000.00	Menos S/ 1,800 000.00
2018	S/ 2,900 000.00	Menos S/ 500 000.00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal del Presupuesto Participativo

Elaboración: Propia

Podemos constatar en el cuadro precedente el nivel decadente en cuanto a los recursos destinados para los Presupuestos Participativos de los años 2015 al 2018, en donde se puede observar a priori, un nivel decreciente muy pronunciado en casi todos los años.

Situación distinta sucede, y como excepción el año 2016, en donde se llegó a destinar para efectos del Presupuesto Participativo al monto de s/ 5,200 000.00 millones de soles – la más alta de los cuatro años –, circunstancia que se presentó como una cifra a todas luces significativa cuando se realiza la comparación con los demás periodos fiscales.

Pueden existir múltiples explicaciones que nos grafiquen la razón del incremento o decrecimiento de los montos destinados para los procesos participativos presupuestales, pero lo que resulta innegable, es el criterio discrecional que las autoridades sub nacionales tienen, al momento de determinar esos mismos montos, los cuales siempre son decisión política de los distintos gobiernos locales y regionales, quienes mediante dispositivos legales internos, en forma colegiada – con antelación al proceso participativo –, disponen que cifras van a servir de sustento en el Presupuesto Participativo venidero.

Entender la funcionalidad del Presupuesto Participativo en un distrito en específico, no implica hacer un desarrollo estricto de lo dictado por la normativa sobre la materia, ocurriendo lo mismo en el caso de Lurín, donde evidencia

empírica nos dice que, la curva negativa de los montos destinados para los procesos participativos solo han generado una deserción ciudadana, y ello es contrastable cuando se realiza una comparación al menos en el aspecto numérico, con los índices de participación ciudadana en el mismo periodo de tiempo.

El Presupuesto Participativo como procedimiento en donde se determinan que solución a los problemas son más importantes que otros, y por ende que proyectos se van ejecutar, ha presentado fluctuaciones en sus montos disponibles para inversión, siendo evidente el poco interés por el fortalecimiento de este mecanismo ciudadano, situación presente en este periodo de tiempo analizado, y que tiene su sustento en otros indicadores de igual valía como el caso de que proyectos son necesarios y urgentes de ejecutar en correspondencia con el Plan de Desarrollo Concertado local.

Como último factor encontramos a los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y su priorización dentro de él, quienes para algunos resulta ser sumamente relevante dado que formaliza porque canales de conducción deberán estar enfocados los proyectos en el marco del Presupuesto Participativo.

Tabla 5

Estándares de Priorización de Objetivos en PDC

Objetivos	2015	2016	2017	2018
Institucional	1	1		
Desarrollo Local	2	2		
Seguridad Ciud.	10	10	4	3 y 5
Salud Pública	6	6		
Infraestructura			1	1
Medio Ambiente	3,4 y 7	3,4 y 7	3	4
Inclusión Social			2	2
Desarrollo Eco.	5,8 y 11	5,8 y 11	5	6
Educación	9	9		

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal del Presupuesto Participativo

Elaboración: Propia

A modo de precisión metodológica debemos mencionar que los años 2015 y 2016, se presentaron 11 objetivos priorizados, mientras que el año 2017 ubicaron solo 5 objetivos, y finalmente el año 2018 únicamente 6 temas fueron priorizados, por ello el presente cuadro expone los objetivos mencionados, incluidos 09 grandes temas que resumen de forma global, la preocupación ciudadana del distrito de Lurín en los citados años.

Podemos inferir que durante los 04 años de los Presupuestos Participativos analizados en razón de sus objetivos, ha prevalecido una preocupación ciudadana muy difusa y difícil de interpretar, teniendo en líneas generales al carácter institucional y la infraestructura como temas de verdadera preocupación vecinal, lo cual si bien no son temas análogos en su conjunto, si revisten un carácter congruente con las necesidades del distrito, en donde el saneamiento físico legal; el equipamiento urbano y las obras viales no son proyectos de inversión identificados de manera rápida.

Carácter similar se tiene con la preocupación institucional, que tiene su consonancia en razón que un municipio percibido como deficiente, inoperante e incapaz de dar respuesta a los requerimientos ciudadanos, difícilmente pueda

emprender los grandes cambios que el distrito requiere a la escala que exige el mejoramiento de la institucional municipal en su conjunto.

En un menor orden de prioridad ciudadana encontramos al Desarrollo Local y las medidas de Inclusión Social, dos temas íntimamente relacionados entre sí, y que tuvieron una vinculación anterior si analizásemos los Presupuestos Participativos de los años 2011 al 2014, en donde se encuentran presentes en los primeros lugares de priorización ciudadana.

Ahora bien, estas dos preocupaciones ciudadanas se deben entender desde la dinámica y el contexto mismo del distrito de Lurín, cuya composición poblacional ha venido desarrollándose en medio de una corriente creciente que ha significado de muchas personas del interior de nuestro país se asienten en Lurín, generando de forma natural una demanda natural de servicios por suministrar, por parte de las autoridades locales.

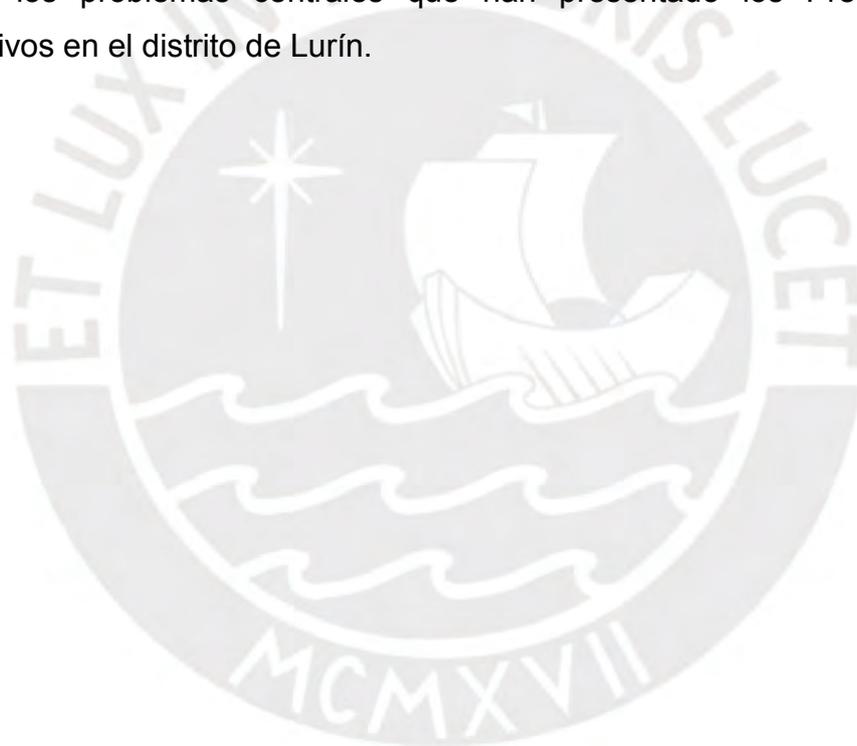
Otro objetivo priorizado en los distintos Planes de Desarrollo Concertado desde el 2015 al 2018 fue la Seguridad Ciudadana, de la cual ninguna circunscripción es ajena, y en el caso de Lurín se ha posicionado en el tercer nivel de atención ciudadana.

En cuarto lugar, se ubica el Medio Ambiente como tema central, y si bien la dinámica que gira en torno a la protección de nuestro entorno es reciente, observamos que, en la ponderación de temas por abordar, este resulta ser aun rezagado frente a los grandes problemas por resolver el distrito de Lurín.

Finalmente, en la última parte de la lista de los 09 grandes temas priorizados, encontramos a la Educación, Desarrollo Económico y la Salud como cuestiones importantes pero no tan prioritarias, por lo menos para las organizaciones participantes del proceso participativo, hecho llamativo cuando menos en el tema de la salud pública, ya que es de notar que el citado distrito no cuenta con un hospital público para cerca de 100 000 habitantes, quienes diariamente se tienen que trasladar varias horas para ser atendidos.

El desempeño que ha experimentado el Presupuesto Participativo dentro del distrito de Lurín, ha sido variado, producto a dos factores de incidencia que han sido explicados en el primer capítulo, es decir, el gobierno local y la sociedad civil, los cuales aún no han llegado a construir una relación tal, que posibilite mayores niveles de participación para que den soluciones a problemas como, a) deserción ciudadana en los procesos participativo; b) elevado nivel de atomización de proyectos; c) falta de preparación técnica de los agentes participantes; d) existencia de grupos minoritarios excluidos; e) poca cultura ciudadana; entre otros.

Por ende, será materia de análisis del siguiente apartado, observar de manera detallada los problemas centrales que han presentado los Presupuestos Participativos en el distrito de Lurín.



CAPÍTULO IV: LOS PROBLEMAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL DISTRITO DE LURÍN

Los problemas que presenta la participación ciudadana en Lurín dentro del marco de los Presupuestos Participativos entre los años 2015 al 2018, no han tenido un espacio amplio de análisis y comprensión que pueda determinar las verdaderas razones de dicha problemática, que a su vez facilite la identificación de los tipos de inconvenientes que dicho ejercicio ciudadano ha comporta; por tanto, esbozaremos una serie de cuestiones que se han podido observar dentro del marco del Presupuesto Participativo, y que va en detrimento de dicho procedimiento ciudadano.

Cuando se analiza el Presupuesto Participativo como fenómeno reciente en nuestro país, y como práctica ciudadana de forma periódica y continua, debemos comprender que existe el riesgo de ser pasible de encontrarnos con elementos y circunstancias que van en contra de la naturaleza misma del proceso en sí, esto es, la desvinculación de los principios rectores del Presupuesto Participativo determinados en su ley de origen, en contraste con la realidad, o lo que es peor, el reconocimiento implícito que el Presupuesto Participativo dejó de ser útil para un sector de la ciudadanía, generándose una suerte de desvinculación entre Estado y el ciudadano (Velázquez y Gonzales, 2003: 19).

Mucho se ha discutido en razón si los índices de concurrencia en los procesos participativos son una verdadera medida para validar el éxito o no del Presupuesto Participativo. Lo cierto es que, si bien los números nos pueden dar una visión general del dinamismo participativo, esto no es suficiente para obtener una mirada panorámica y real, que nos pueda explicar los problemas de la participación ciudadana como tal, y de forma más precisa de los Presupuestos Participativos.

Si bien tomamos como punto de partida que los niveles de concurrencia en los Presupuestos Participativos en Lurín no pueden explicar por sí solo los problemas de la participación ciudadana, por el contrario, podría constituirse en

una prueba indiciaria que nos oriente y señale de manera parcial cuál puede ser el camino a seguir.

Dicho todo esto, presentamos este cuadro de la concurrencia vecinal en los Presupuestos Participativos de Lurín en los años reseñados, que en principio nos evidencia una fluctuación irregular en la asistencia ciudadana de los representantes de distrito, generado por múltiples factores.

Tabla 6

Nivel de Participación Ciudadana en los Presupuestos Participativos en Lurín

Año	Participantes	Observaciones
2015	259	-
2016	162	<i>Menos 54</i>
2017	91	<i>Menos 203</i>
2018	159	<i>Más 68</i>

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal del Presupuesto Participativo
Elaboración: Propia*

Para el presente capítulo, hemos estructurado el desarrollo del mismo, tomando en cuenta la distribución zonal de Lurín, dividiendo los problemas de la participación ciudadana de forma geográfica, en donde se podrá explicar conforme a las características típicas de cada segmento poblacional, las diversas dificultades e inconvenientes que se han presentado cotidianamente durante todo el proceso ciudadano.

Si bien hemos planteado el desarrollo por separado de los problemas de la participación ciudadana, existe un elemento horizontal en razón de la problemática a analizar, que se evidencia cuando revisamos el nuevo esquema del proceso participativo, propuesto por la Ley N^a 29298, que modifica en parte la Ley del Presupuesto Participativo – Ley N^a 28056 –, y por la Resolución Directoral N^o 007 – 2010 – EF.76.01, que aprueba el Instructivo 01 para el Presupuesto Participativo por resultados, que redujo el número de fases a solo 04, las cuales consideran sub-fases, en donde encontramos los primeros

problemas en este proceso ciudadano, ya que el acortamiento de etapas en el proceso participativo a priori lo que ha generado es unificar procesos y esquemas participativos que debieron estar por naturaleza diferenciados, llegando a la conclusión que uno de los factores comunes de la concurrencia de los problemas de participación ciudadana se encuentran localizados en el debilitamiento normativo del proceso, el cual tuvo como resultante, la falta de opciones que permitan un efectivo acceso a los marcos participativos.

Consultada para el presente trabajo a la actual Gerente de Participación Vecinal de la Municipalidad Distrital de Lurín, Sra. Cristina Nonalaya Venturo, en razón si el acotamiento de etapas del Presupuesto Participativo va en detrimento del proceso en sí mismo, su respuesta fue contundente en referirse que.

“Los espacios participativos deben ser los más abiertos posibles y a su vez fáciles de acceder dada las condiciones y limitaciones propias que muchas veces los agentes participantes traen consigo, y en ese sentido, las normas y las disposiciones legales deben ser las más claras posibles, y explicadas de la manera más fácil. Reducir etapas y entrelazar otras, lo único que puede originar es confusión entre los vecinos y un entendimiento difuso de todo el proceso” (Nonalaya, 2018).

Con relación a la modificatoria discutida, y asumiendo las 04 etapas del Presupuesto Participativo, observamos a la preparación como la primera de ellas, que contiene 5 sub fases, que son a) la comunicación; b) sensibilización; c) convocatoria; d) identificación, e) registro de participantes y por último, f) la capacitación de los agentes, siendo cada una más compleja que la anterior, ya que implica un alto grado de coordinación y preparación a los agentes con capacidad de participar en los Presupuestos Participativos. Pero es justamente esa complejidad de las mencionadas sub fases, la que genera una alta probabilidad de concurrencia de problemas o de la existencia de algunas fallas en esta primera etapa del proceso.

De los problemas más recurrentes que se pudieron observar y que no se le dio la importancia debida, fue la imposibilidad de medir de manera meridiana, la

eficacia de la comunicación y sensibilización a los agentes participantes, y ello se corrobora en la medida en que los que han llegado a participar de algún Presupuesto Participativo en Lurín en los años 2015 al 2018, si bien lo han concretado, dentro de las fechas establecidas por el municipio, sus intervenciones se deben más a una costumbre propia de la participación recurrente de los agentes, que a una invitación municipal con meses de antelación y con la debida información.

Esto es, la falta de verificación y constatación propia de las autoridades locales y en específico del área de Participación Ciudadana, para controlar y fiscalizar la adecuada explicación de la importancia del proceso participativo a los futuros agentes participantes, se constituye en un problema de índole organizacional del proceso.

La importancia de estas dos sub fases de la etapa preparatoria, toman relieve por constituirse en el primer canal de información para toda la ciudadanía de la concurrencia del próximo proceso participativo, y en el caso de Lurín, conforme a la opinión una vez más de la actual Gerente del área de Participación Vecinal de la Municipalidad Distrital de Lurín, Sra. Cristina Nonalaya Venturo, quien para ella: “Un deficitario nivel de difusión y comunicación de cuáles son las bondades del presupuesto participativo y cual sería en impacto en la comunidad, devendría en detrimento indefectiblemente del proceso participativo” (Nonalaya, 2018).

Los Presupuestos Participativos de Lurín en los años 2015 al 2018 han tenido una serie de dificultades, de manera más recurrente en la sensibilización misma del proceso participativo, convirtiéndose el factor numérico en un valor importante de la participación vecinal, que nos muestran una realidad año tras año distinta, producto de un irregular trabajo de convencimiento ciudadano sobre la importancia de los Presupuestos Participativos, obteniendo fluctuaciones muy pronunciadas de intervención ciudadana, las cuales se explican por una completa falta de interés ciudadana.

Cifras reveladoras sobre la forma de toma de conocimiento del Presupuesto Participativo en Lurín, nos da una radiografía aún más clara que durante los años

de estudio, ha prevalecido la comunicación informal entre los vecinos del distrito para que se tome conocimiento del inicio del proceso participativo, conforme se muestra

Tabla 7

Cuadro de Información sobre el Presupuesto Participativo

Toma de conocimiento del Presupuesto Participativo	2015	2016	2017	2018
	%	%	%	%
Información proporcionada por la Municipalidad de Lurín	23	20	24	25
Información proporcionada por terceros	58	61	60	57
Por conocimientos previos	19	19	16	18

Fuente: Municipalidad Distrital de Lurín

Elaboración: Propia

Un hecho también revelador y que nos servirá de insumo más adelante, es que menos del 20% de los participantes en los presupuestos en los 4 años en análisis, tenían conocimiento de la periodicidad y obligatoriedad de llevar adelante el Presupuesto Participativo, con lo cual resulta más que evidente la

carencia de la cultura participativa en el distrito, situación que, a todas luces, observando las cifras, explica los bajos niveles de participación ciudadana.

Otra preocupación presentada dentro de los Presupuestos Participativos en Lurín, se relaciona al propio carácter organizacional de los agentes participantes, el cual tiene consonancia en las sub fases de convocatoria, registro y capacitación de los agentes participantes e inscripción de los agentes participantes.

En primer término, el ex regidor de la Municipalidad Distrital de Lurín periodo 2015 - 2018, Sr. Pedro Alarco Carrasco, expresa que: “Uno de las grandes dificultades que todo dirigente territorial enfrenta en estos procesos participativos es en el momento que decide ser parte del mismo, ya que no cuentan con la información necesaria, y por ende de la capacitación adecuada para desenvolverse en todo el proceso en sí”. (Alarco, 2018).

Las cifras muestran los verdaderos niveles de participación en los distintos Presupuestos Participativos experimentados en Lurín, evidenciando un decrecimiento sostenido fundamentalmente entre los años 2015 al 2017, exponiendo un profundo problema de convocatoria y de registro de los participantes, que tiene como base el desinterés ciudadano en el proceso, además de una debilidad en la organización misma.

Si bien se ha expuesto una debilidad en cuanto a la fase de preparación, el registro e inscripción de los agentes participantes reviste un problema mucho más profundo, ya que se ha podido verificar que uno de los inconvenientes para dar inicio al Presupuesto Participativo es la acreditación e inscripción de los vecinos de manera organizada, debiéndose entender que son los vecinos, los responsables e interesados primarios en prepararse y ser agentes activos dentro de todo el proceso participativo, sin embargo casi siempre las intenciones de ser sujetos dinámicos en los mecanismos ciudadanos, se ven entorpecidos por cuestiones eminentemente preparatorias, de índole administrativo y documentario, propio de cada grupo ciudadano.

Similar posición asume el Sr. Pedro Alarco Carrasco, actual Gerente Municipal, quien afirma que.

Cada año los trámites para ser agentes participantes en los Presupuestos Participativos se vuelven más engorrosos sin motivo alguno. Debemos entender que periódicamente cambian las normas de los presupuestos ciudadanos y demás, pero lo que realmente sucede es que se va minando día tras día las intenciones de nuevos dirigentes territoriales de las cinco (5) zonas de Lurín (Alarco, 2018).

La regulación municipal vigente para los Presupuestos Participativos, exige que todas las organizaciones participantes cumplan una serie de requerimientos mínimos para ser actores en el citado mecanismo ciudadano, el cual tiene un carácter de identificación y fiscalización de quienes son las personas intervinientes y las organizaciones participantes, por ello que uno de los requisitos es que las organizaciones con intenciones de participar de los Presupuesto Participativo, estén inscritos en el “Registro Único de Organizaciones Civiles y Sociales”, el cual es un inventario interno de la propia Municipalidad Distrital de Lurín, que le brinda un reconocimiento de la misma institución, adscrita a la Gerencia de Participación Ciudadana, quien es la área que le brinda el reconocimiento jurídico para dichos fines, en conjunto con la Gerencia de Asesoría Legal.

La Gerencia de Participación Ciudadana durante los años 2015 al 2018 fue la que se encargó de llevar adelante la admisión, verificación de cumplimiento de requisitos, e inscripción de las organizaciones civiles, recibiendo asistencia técnica de la Gerencia de Presupuesto y Finanzas en el caso explico que se tratasen de trámites para el Presupuesto Participativo, así como del área legal; sin embargo, también se les exigió el acta en donde conste la designación de dos personas debidamente identificadas que serían los que representarían a las organizaciones en el Presupuesto Participativo, además de sus copias del documento de identidad y una solicitud dirigida al alcalde del distrito de Lurín.

Conforme lo expuesto, estamos entre dos posiciones bien definidas, por un lado a la Municipalidad de Lurín como la única responsable de los problemas dentro del Presupuesto Participativo, en contraste a otra mirada que, nos grafica un responsabilidad compartida con los mismos agentes participantes, y que se cimienta en el hecho que en toda relación binaria, las obligaciones revisten siempre una corresponsabilidad, siendo evidente que quien ostenta el mayor grado de responsabilidad funcional, por analogía será quien revista mayores obligaciones.

Siendo así, concluimos que al menos hasta este estadio, un factor generador de los problemas de la participación ciudadana ha sido la misma institución, inclinándonos por la perspectiva institucional de las dificultades de la participación ciudadana, que nos expone la existencia de mecanismos y procedimientos establecidos por la normatividad nacional que no se cumplen, propiciando espacios de participación para pocos, ocasionando una forma de participación colateral con beneficios indebidos, germinando un desaliento a la participación, y desincentivando a las organizaciones sociales (Escobar 2004: 105), por lo cual este sería el origen de una parte de los problemas de la participación ciudadana dentro de los Presupuesto Participativos de Lurín.

Hemos hablado de una responsabilidad primaria en razón de los distintos problemas que presento el Presupuesto Participativo en los periodos 2015 al 2018, pero una de las principales circunstancias que se desprenden de esta afirmación está relacionada a que se debe prestar mayor atención a la dinámica propia de las organizaciones participantes en los Presupuestos Participativos, quienes en su mayoría son representativas de sus propios centros poblados, asentamientos humanos o asociaciones civiles – cultural y demás, esto es, que son las directivas internas quienes tienen la responsabilidad en conjunto con sus integrantes, de constituirse y formalizarse ante los distintos gobiernos sub nacionales, para de esta forma, asumir el protagonismo dentro de los Presupuestos Participativos de Lurín.

Se ha podido corroborar además, que en los años 2015 al 2018, existió un alto grado de desidia por parte de los dirigentes, por formalizarse como

organizaciones serias y conforme a la normativa de la Municipalidad de Lurín, para ser partícipes de los Presupuestos Participativos, siendo el grado medio de complejidad administrativa y documentaria que se exigió, una barrera incomoda, frente a las aspiraciones de participación de los distintos ciudadanos, y es allí donde el rol del ente municipal lejos de ser un factor positivo, se convirtió en un elemento rígido, al no facilitar el acceso ciudadano a este mecanismo, y optar por no flexibilizar los requisitos establecidos en la normativa vigente, cuando menos respecto a cuestiones registrales y de inscripción.

Existen suficientes elementos para fundamentar una crítica en contra de la Municipalidad Distrital de Lurín durante los periodos estudiados, en virtud que no se realizó una orientación debida, organización por organización, para mitigar los problemas que pudieron presentarse, a fin de garantizar una solución de los mismos en el marco de los Presupuestos Participativos.

Por el contrario, no se tomaron ningún recaudos, siendo que durante todo el periodo de gestión del Sr. José Arakaki Nakamine no se contó con personal capacitado y competente para tales fines, constituyendo un hecho singular, la reducción del personal de la Gerencia de Participación Vecinal durante la gestión 2015 al 2018, quienes venían brindando asistencia a las organizaciones sociales, llegando a disminuirse en un porcentaje de alrededor del 40% en comparación al periodo 2011 al 2014, del alcalde anterior.

Pero la situación se agravo aún más, cuando se sustituyó al personal de la Gerencia de Participación Vecinal con personas sin ningún conocimiento previo de los procesos participativos, muchas de las cuales no contaban con la capacitación adecuada para orientar a los vecinos.

Sobre el particular recogemos la opinión del actual Gerente de Desarrollo Urbano, Ing, Julio Carrascal Zegarra, quien en la actualidad es uno de los encargados de verificar todo el proceso de acreditación de los agentes participantes para los Presupuestos Participativos 2019-2022.

He podido verificar de los archivos, que aun habiéndose flexibilizados en parte los requisitos para el registro de los participantes en los presupuestos participativos 2015 al 2018, hubo grandes problemas materiales y de índole conceptual de las herramientas mismas que la Municipalidad Distrital de Lurín dispuso para tal fin. Lo cual desde mi óptica solo cabe tener como hipótesis, que intentaron cumplir con lo dictado por la norma, pero no pudieron poner en marcha el presupuesto participativo para el fin que fue concebido primigeniamente (Carrascal, 2018).

Tabla 8

Cuadro de Personal que trabajo en el Presupuesto Participativo

Personal	2014	2015	2016	2017	2018
asignado a					
la gerencia					
de					
Participación					
Ciudadana					
N°	158	152	100	82	145

Fuente: Municipalidad Distrital de Lurín

Elaboración: Propia

Pero no solo el grado de complejidad administrativa en la formalización de las organizaciones civiles se constituyó como un problema para las agrupaciones sociales, además se identificó la falta de cultura cívica de los ciudadanos como un factor determinante para la participación ciudadana en los Presupuestos Participativos, esto es, la falta de interés propio de cada grupo de ciudadanos, que por múltiples factores, decidieron mantenerse ajenos a los mecanismos de interacción y participación social, como es el Presupuesto Participativo entre los años 2015 al 2017, periodos de tiempo en donde estadísticamente la participación ciudadana disminuyó dramáticamente.

Otro tema importante al momento de validar el Presupuesto Participativo es la legitimidad y representatividad que cada individuo debe comportar dentro de los procesos internos de sus organizaciones donde son elegidos, para ser parte en nombre de ellas, del Presupuesto Participativo, resultando sustancial que no

existan objeciones respecto a la autoridad que cada agente comporte en los diferentes procesos para los cuales han sido elegidos.

Ahora, dicha afirmación no resulta ser un esquema regular, ya que la informalidad de algún asentamiento humano y/o asociación poblacional en el distrito de Lurín, origina una duplicidad en cuanto a sus representantes, y por tanto en la calidad de representación ante el Presupuesto Participativo durante los años 2015 al 2018, en especial en las organizaciones de la zona “C” y zona “E”, segmentos poblacionales caracterizados por no tener una cultura de formalidad arraigada en comparación a sus pares en el mismo distrito de Lurín, lo cual si bien puede atribuírsele a la dinámica propia de cada grupo vecinal, esta deja de ser de competencia exclusiva de cada organización, más aun cuando su personería jurídica resulta ser un elemento útil para un mecanismo participativo llevado a cabo por una institución pública como es un gobierno sub nacional.

Lurín es un distrito con más de 250 agrupaciones vecinales, las cuales dada su heterogeneidad en cuanto a la realidad en la que viven, presentan un elevado número de características disimiles en cuanto a sus necesidades particulares, como falta de saneamiento físico legal, servicios básicos, equipamiento urbanístico y otros, generando por ello escenarios sensibles para el manejo político o cualquier otra imposición y/o manipulación en la elección de sus representantes, cobrando relevancia, la legitimidad con la que cuentan los agentes participantes, realidad que tiene consonancia por lo expuesto por (LOPEZ José y LOPEZ Javier, 2009: 40), quienes postulan que los problemas que presenta la participación ciudadana han recibido una atención preferente en la actualidad, y ello es debido a los cambios que han experimentado nuestras sociedades contemporáneas, como el aumento de la población, la diversidad cultural, el reclamo constante por la insatisfacción de las necesidades básicas, entre otras.

En lo que se refiere a la legitimidad propia de los representantes, es evidente que los procesos mediante los cuales se eligen a los actores de cada organización, tiene un sin número de vicios que al momento de la elección misma no reflejan el verdadero problema, sin embargo, una vez electos los actores para

una tarea en un espacio determinado, la legitimidad en cuanto a la forma de elección, es un tema de discusión dentro del seno de cada organización, generando una fisura organizacional y por ende una falta de interés por participar en los distintos procesos, apelando al hecho mismo de la falta de legitimidad de los dirigentes y/o actores, bloqueando así su participación.

Otro inconveniente que se ha expresado en las organizaciones intervinientes en los Presupuestos Participativos entre los años 2015 al 2018, está articulado a la falta de interés recurrente de diversas personas que, concibieron al Presupuesto Participativo como una herramienta ineficiente y de bajo impacto para la mejora de sus niveles de vida, esto es, la creencia arraigada que estima el – **“PARA QUE ASISTO SI TODO ESTÁ ARREGLADO”** –, el cual tiene una íntima relación con el carácter de legitimidad y representatividad reseñado líneas arriba, que en conjunto, con la falta de cultura participativa, generaron un decrecimiento en los niveles de asistencia de los procesos participativos.

Si bien hasta este punto, hemos podido identificar el grado de legitimidad de los representantes de la sociedad civil organizada, así como su grado de cultura participativa, esta dinámica, puede resultar subjetivo pudiendo caer en un espacio especulativo, no siendo menos cierto que preexiste un elemento concreto como la asistencia irregular, en especial en los años 2015, 2016, y 2017 en los Presupuestos Participativos de Lurín, circunstancia para nada gratuita, y que respondió a diversos factores.

La falta de cultura participativa en el distrito de Lurín ha sido generada por una precaria continuidad en los modelos participativos que cada administración edil le ha dado en sus respectivas gestiones municipales.

La nula continuidad de las autoridades ediles en el tiempo, se ha constituido en un elemento medular para la no consolidación de una identidad participativa, y si tomamos como punto de partida el año 2003 – primera experiencia del Presupuesto Participativo en Lurín, de forma obligatoria –, nos daremos cuenta que las cifras en cuanto a la participación ciudadana, no fue tan auspiciosa como se hubiese querido – José Luis Ayllon Mini, alcalde de Lurín 2002 - 2006 /Unidad

Nacional –, siendo que los periodos de mayor concurrencia en el Presupuesto Participativo, fueron los años 2005 y 2006, con 76 agentes participantes, mostrando a todas luces la carente capacidad de organización y planificación en el Presupuesto Participativo, la cual fue aludida en virtud a ser la primera experiencia con este novísimo mecanismo ciudadano.

Consultada sobre la experiencia participativa en Lurín, la actual Gerente de Participación Ciudadana, Sra. Cristina Nonalaya Venturo, quien además en el año 2003 fue agente participante del presupuesto participativo, nos refirió que: “La experiencia como tal fue enriquecedora para todos por lo novedoso del proceso, pero solo hasta allí, dado que hubieron muchas personas que no llegaron a comprender el verdadero sentido del presupuesto participativo y mucho menos su utilidad” (Nonalaya, 2018).

Es relevante observar en los Presupuestos Participativos de Lurín, que si bien ha existido un decrecimiento en la participación de las personas entre los años 2015 al 2018, por el contrario se ha constatado una regular calidad en cuanto al tipo de gasto público para inversión en obras como de infraestructura y servicios, así como proyectos de gran envergadura, producto de la responsabilidad de los pocos agentes participantes, en cuanto a la priorización y discriminación positiva de cuales debieron ser los proyectos a ejecutar en esos años, circunstancia que orientó el gasto conforme a los intereses generales, tomando como premisa el impacto distrital en la ejecución de los proyectos.

Tabla 9

Número de Proyectos Priorizados por Años

Año	Proyectos priorizados	Observaciones
2015	8	-
2016	9	Más 1
2017	7	Menos 2
2018	17	Más 10

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal del Presupuesto Participativo
Elaboración: Propia*

No hay objeción en cuanto a que uno de los problemas claves de la participación ciudadana fue la inexistencia de interés colectivo de ciertos sectores de la población de Lurín, quienes vieron con cierta reserva la eficacia y efectividad de dicho mecanismo, posición arraigada de las experiencias pasadas, pero ello no implica que se deba dejar de observar la relevancia que tienen otros factores ajenos y a la vez cercanos a la desidia de la participación ciudadana, como a) la falta de tiempo para ser partícipe de los procesos participativos, b) la escasez de recursos económicos que implica la articulación como organización misma, c) la discriminación de género, d) el desconocimiento mismo del proceso del Presupuesto Participativo, e) la creencia particular de cada zona del distrito, f) las dificultades y problemas naturales de las organización, g) entre otros.

Se reconoce que existen diversos aspectos ajenos a la voluntad personal que hicieron inviable la intervención ciudadana en los procesos de toma de decisiones de forma plena, pero ello tampoco nos debe alejar de la matriz problemática, que explica la relación entre falta de cultura ciudadana con niveles de participación vecinal, las cuales al alinearse traen como resultados los discretos niveles de participación, que se han expresado en un decrecimiento constante de la concurrencia vecinal.

Observar la disminución de la participación en los Presupuestos Participativos de los años 2015, 2016, 2017 y su recuperación en el año 2018, trajo consigo no solo preocupación, sino además brindo un espacio para el análisis, y preguntarnos si cada estamento en dicho mecanismo cumplió con sus respectivos roles encomendados. Y es allí en donde la Municipalidad Distrital de Lurín como ente rector y responsable principal, tiene una cuenta pendiente por resolver.

Los problemas de la participación ciudadana, observados desde la esfera de la responsabilidad estatal, no se reducen únicamente al aspecto administrativo de información o de la amplia e irrestricta observancia de asumir al Presupuesto Participativo como una pieza fundamental en la democracia local del distrito de Lurín, por el contrario es valioso asumir a la problemática de la participación ciudadana como un conglomerado de errores y desaciertos de ambas partes,

tanto del Estado como de los ciudadanos, en donde por naturaleza, es la Municipalidad Distrital de Lurín quien debió subsumir todas las debilidades posibles en el presente mecanismo participativo para enmendar errores a futuro, circunstancia que nunca se presentó durante los años 2015 al 2018, y que será desarrollado a extenso cuando expliquemos el desenvolvimiento del Presupuesto Participativo de manera segmentada.

4.1 Distribución de los Problemas en los Presupuestos Participativos de Lurín entre el 2015 y el 2018

El distrito de Lurín está conformado por cinco zonas territoriales determinadas administrativamente, quienes en su conjunto forman los 200 km² de extensión geográfica que representa en la actualidad el distrito de Lurín.

En consonancia a ello, las zonas en mención han sido denominadas como zona A; zona B; zona C; zona D y zona E; quienes agrupan una serie de asentamiento humanos, centros poblados, asociaciones vecinales, urbanizaciones y las denominadas informalmente como capitales zonales, quienes en su mayoría presentan una configuración mixta en cuanto a su consolidación urbano – rural.

Figura 2

Zonas Territoriales de Lurín



Fuente: Municipalidad Distrital de Lurín

Elaboración: Municipalidad Distrital de Lurín

A fin de explicar de manera detallada las características de cada una de ellas, así como la concurrencia de algunos problemas recurrentes de participación ciudadana en los Presupuestos Participativos, hemos visto por conveniente organizar el presente trabajo de esta forma, a fin de aprovechar de forma positiva, las distintas dinámicas presentes en los espacios geográfico.

Zona A:

La zona territorial en cuestión comporta una serie de particulares que la hacen definitivamente singular en diversos aspectos. La conformación poblacional reviste un sector mayoritariamente urbano, con pequeños espacios rurales, los cuales se han venido disminuyendo dado la política de saneamiento físico legal y dotación de equipamiento urbano que emprendieron las autoridades ediles desde hace algunos años.

En cuanto al aspecto de participación ciudadana, debemos mencionar que la zona "A" siempre ha tenido como rasgo constitutivo un moderado de interés en asuntos públicos, lo cual nos indica la inexistencia de grupos de presión con capacidad para organizarse y presentar una plataforma atractiva para los vecinos.

Fue durante el gobierno municipal del alcalde Oswaldo Weberjofer Vildoso (1998-2002), que se constituye la primera y hasta hoy única mesa de concertación, en donde todas las organizaciones civiles y políticas tenían representatividad, y cuya finalidad consistía en el debate de los problemas de la zona, para luego ser expuestos y elevados a las autoridades de turno, y de esta forma, buscar soluciones mancomunadas, empoderando a la organización.

Hasta aquí podríamos concluir que el desarrollo de la Mesa de Concertación fue positiva, cuando menos en nuestro periodo de estudio del 2015 al 2018, sin embargo el desempeño de esta última frente a algunos mecanismos de participación ciudadana no fue tal, concurriendo hechos significativos como que en muchas oportunidades, los temas que la organización quiso llevar adelante no se aparejaron de forma global a las expectativas mayoritarias de la zona "A", tomando igual conducta en los Presupuestos Participativos.

Sobre el particular, el ex regidor de la Municipalidad Distrital de Lurín, Sr. Pedro Alarco Carrasco, nos menciona que.

Yo participe activamente en muchas sesiones de la Mesa de Concertación del Km40, aporte como era lógico con ideas y distintas iniciativas, pero el problema en concreto siempre fue su acceso, siendo que lejos de aperturar las puertas para que ingresen más personas u organizaciones, nunca se logró hacer que las convocatorias fuesen verdaderamente masivas, situación que imposibilito acrecentar su representatividad en Lurín (Alarco, 2018).

El Presupuesto Participativo no fue ajeno a las pretensiones de la Mesa de Concertación, ya que a fin de influenciar y generar una corriente de opinión favorable a los temas que se debían discutir, al menos en las instancias de concertación del Presupuesto Participativo de la zona, dos fueron los ítems sobre los cuales la organización tuvo un interés especial, en primer lugar el aspecto de la salud y posteriormente el medio ambiente, relegando propuestas que si bien estaban aparejadas a las líneas priorizadas por la Municipalidad de Lurín, no tuvieron suerte y no fueron tomadas en cuenta durante los 04 años de manera simultánea, generando desidia y poco interés en los demás participantes al no ver sus proyectos materializarse, o al menos puesto a consideración de la asamblea distrital en los Presupuestos Participativos

Un hecho singular se constituye en el desenvolvimiento de los miembros de la Mesa de Concertación, quienes en su mayoría han participado periódicamente en los distintos Presupuestos Participativos, siendo que el ingreso de una nueva organización al Presupuesto Participativo de la zona "A", se supedito al arbitrio de la mayoría, y salvo excepciones, siempre fueron previa coordinación con la citada instancia ciudadana, generando con ello, un desincentivo para otros sectores de la zona "A", quienes miraron con descredito su participación al entender que sus temas prioritarios no iban a ser tomados en cuenta por representar estos últimos minorías sin acceso al debate.

Si bien la Mesa de Concertación en sus inicios no resulto controvertida para el Presupuesto Participativo, lo que si constatamos fue un relativo nivel de relación

con las organizaciones participantes en los Presupuestos Participativos, quienes sostuvieron una subordinación respecto a los miembros de la Mesa de Concertación.

Una de las grandes objeciones que han tenido las personas consultadas sobre el particular, es el alto nivel de concentración de poder interno que ha revestido la Mesa de Concertación, con directivos que no tuvieron alternancia alguna en la organización, monopolizando la agenda de los problemas reales, adhiriendo visiones particulares, sobre las expectativas generales.

Si bien la investigación no tiene como objetivo, el determinar el comportamiento de la Mesa de Concertación, lo que si debemos exponer es el nivel de filtro natural que asumió dicha organización para ser parte del Presupuesto Participativo, circunstancia que para algunos no resulto ser del todo positivo dado el nivel burocrático de la misma, lo cual gesto un desaliento en los niveles de participación vecinal.

Cabe indicar que, en los 04 periodos del Presupuesto Participativo examinados, la zona "A" tanto en el año 2015 y 2016 se ubicó en el tercer lugar con mayor cantidad de agentes participantes, por delante únicamente de la de la zona "E" y "C", cayendo a la cuarta posición en el año 2017, y mejorando de forma relativa el año 2018, colocándose en segundo lugar. Cifras que cuando menos nos grafican una gran irregularidad en la concurrencia de los vecinos.

No existe una intención ubicar a la Mesa de Concertación como la responsable de los niveles de participación ciudadana, por cuanto la obligación de participar en los procesos públicos depende en gran medida de la población. Pero es oportuno mencionar que son los gobiernos sub nacionales, quienes deben brindar las condiciones y herramientas para facilitar dicho acceso a la actividad participativa, con lo cual, a pesar de haberse analizado a la Mesa de Concertación como un elemento central para explicar la participación ciudadana en Lurín, no es menos cierto que la presencia de la institución edil fue nula, llegando a tener una gran responsabilidad, al no llevar a cabo las medidas

correctivas que incrementase los niveles de concurrencia vecinal en los Presupuestos Participativos.

Zona B:

Considerado el sector de mayor tradición participativa dentro del distrito por el origen de su población – en su mayoría, vecinos oriundos del distrito –, ostenta el mayor rendimiento en cuanto al nivel de participación en los Presupuestos Participativos. En el año 2015, ocupó el primer lugar de asistencia y participación en dicho proceso en comparación a los demás sectores, incrementando su desempeño ostensiblemente en el año 2016, teniendo una caída en el 2017, y recuperándose posteriormente en el 2018, cifras que sin lugar a dudas posicionan la cultura participativa de los vecinos de la zona “B” como una de las más sólidas y contundentes en relación a las demás, al menos de manera preliminar si únicamente nos guiásemos por lo que nos dictan las cifras oficiales.

Lurín Cercado y sus centros poblados, presentan en su mayoría, niveles medios de urbanización, a pesar que las zonas rurales aun no cuentan con el respectivo equipamiento urbano, circunstancia que, a la fecha, viene siendo mitigada por intermedio de una política local de saneamiento físico legal, a fin de viabilizar la ejecución de las obras de servicios básicos y demás.

Es importante diferenciar en la zona “B”, las visiones distintas que existen, teniendo por un lado la óptica de “Lurín Cercado”, con una perspectiva completamente urbana, con todos los servicios básicos y con casi la totalidad de los proyectos urbanos ejecutados, en contraste con el llamado “Lurín Rural”, compuesto por todos los asentamientos humanos y centros poblados, que a diferencia de “Lurín Cercado”, no cuentan con los servicios básicos.

Pero cuando nos referimos a las dificultades de la participación ciudadana, debemos centrarnos en cuales fueron las limitaciones que imposibilitaron una mayor concurrencia de los agentes participantes en los Presupuestos Participativos en los años 2015 al 2018, y sobre ello debemos apuntar como indicio razonable, que fueron los vecinos de las zonas rurales los que menos participaron en los Presupuestos Participativos, situación contradictoria en razón

que dicho segmento poblacional fue y sigue siendo el de mayor requerimiento de obras y servicios.

La razón se explica en que fueron los que mayor desincentivos presentaron, al no contar su zona, por ejemplo con, a) el saneamiento físico legal – llámese títulos de propiedad –, b) habilitaciones urbanas, c) equipamiento urbano, y demás, con lo cual difícilmente la Municipalidad Distrital de Lurín hubiese ejecutado los proyectos en dicho sector, limitaciones de orden técnico y requerimientos previos que coadyuvaron a un desaliento de la participación ciudadana, mostrando al Presupuesto Participativo como un proceso infértil para las necesidades de ciertos sectores de la población de Lurín.

Si bien partimos de la premisa que la zona “B” fue uno de los sectores con mayor cultura participativa por sus niveles de participación en los Presupuestos Participativos, de igual forma debemos citar el concepto primario del presente trabajo, que postulaba que la variable numérica no iba ser suficiente para explicar el problema participativo en sí.

Debemos graficar que las cifras participativas en la zona “B” podrían ser utilizadas de manera tendenciosas sino se logra conocer la realidad misma de Lurín Cercado y sus zonas rurales, ya que el alto nivel de concurrencia de los agentes participantes, responden en gran número a instituciones públicas y privadas, así como las diversas sectas religiosas, quienes en su mayoría se ubican en Lurín Cercado.

A pesar de las dificultades, los pocos representantes de las zonas rurales participaron apoyando proyectos de impacto distrital, alejados de sus intereses inmediatos, que en principio fueron el motor de su participación, escenario que evidencio una cultura participativa a pesar de las dificultades.

Pero existe evidencia aún más concluyente que nos expone que, en el ejercicio del Presupuesto Participativo de los años 2015 al 2018, la priorización de los proyectos de inversión, a favor del segmento “Lurín Rural”, en los dos primeros años, fue nulo, solo considerándose un proyecto de inversión en el año 2017,

mostrando así, la poca oportunidad que tuvieron dichos agentes participantes, con lo cual, el hecho que la zona “B” haya tenido un mayor número de vecinos participando en los Presupuestos Participativos, no la exenta de presentar problemas en cuanto a la dinámica participativa, reconociendo aquí, una deficiencia en la visión del Presupuesto Participativo, al no haber dado respuesta a niveles mínimos de equidad para sectores de la población que debieron tener un beneficio prelatorio en la oportunidad de la priorización de sus ideas de proyectos, circunstancia que evidencia un gran problema que hasta el día de hoy se repite.

Finalmente, debemos indicar que si bien gran parte de los problemas que se han descrito, responden a una responsabilidad funcional por no corregir a tiempo las fallas en el diseño del Presupuesto Participativo, existe una obligación ciudadana de ser parte de este mecanismo, sea cual fuese las condiciones en las que cada representante poblacional y su representada se encontrase, por ello, arribamos a la conclusión de una responsabilidad recíproca entre quienes llevaron a cabo el proceso y los que fueron parte del mismo,

Zona C:

Cuando revisamos las posiciones en razón de la participación ciudadana de los Presupuestos Participativos de los años 2015 al 2018, se pudo evidenciar el carácter irregular de la zona “C” en cuanto a su asistencia, y si bien a priori se podría atribuir tal falta de uniformidad en los números, a un tema de carácter causal, esto no resulto ser del todo valido.

Entender la escaza participación de los pueblos de la zona “C”, implica incidir de manera progresiva en los desalientos y aspectos negativos que los vecinos observaron en el presupuesto participativo, y desde ya, en las desventajas que tuvieron los pobladores para ser parte de este, en comparación con las demás zonas colindantes.

La irregularidad en la participación del presupuesto participativo de la zona “C”, exige observar como en el año 2015, ocupó el penúltimo lugar de asistencia en comparación a todas las zonas de Lurín, en el año 2016 cayó al último lugar,

únicamente con 18 agentes participantes, recuperándose en parte en los años 2017 y 2018, situándose en un promedio regular de participación, en el antepenúltimo lugar. Pero, aun así, la interrogante de cuál fue la verdadera razón de este discreto desenvolvimiento ciudadano, es una constante.

Consultada sobre cuál sería el fundamento de la falta de motivación de los vecinos de la zona “C” para no ser parte en los Presupuestos Participativos, en particular en los años 2015 al 2018, la dirigente de Buena Vista Alta, Sra. Mirtha Núñez la Torre, nos explicó que.

Muchos vecinos no creen ni en el presupuesto participativo ni en las autoridades de turno, durante años participamos, pero no sacamos nada y el pretexto de siempre es que nuestra zona no está consolidada y por eso no se pueden hacer pistas ni veredas y menos el desagüe, Si la autoridad que tiene que darnos solución nos dice eso, como nos piden a nosotros que participemos. Por eso mucha gente ni cree y ni va, prefieren quedarse en sus casas (Núñez, 2018).

De igual forma realizamos similar consulta al actual regidor y representante de la zona “C”, Sr. Adán Espinoza Martínez, actual Regidor de la Municipalidad Distrital de Lurín, para que nos explique su hipótesis sobre lo que sucedió, y nos describió lo siguiente: “Los pueblos de la zona “C” tienen su particularidad e idiosincrasia, y la verdad que durante los años 2015 – 2018, toda mi zona estuvo abandonada y no se emprendió ningún proyectos atractivo a los vecinos, los cuales ante tal abandono prefirieron no participar en los presupuestos participativos” (Espinoza, 2018).

Un hallazgo importante también, fue la falta de confianza de los vecinos de la zona respecto a sus autoridades, ocasionando un problema mayor, ya que no estábamos ante la ausencia de una cultura participativa como ocurrió en las distintas zonas analizadas, sino, además, se sumó a ella, un descredito ciudadano de todo lo que tuviese vinculación con la Municipalidad Distrital de Lurín, al no ser percibida como una institución que brindase respuestas a los problemas de la zona “C”.

Existió la concurrencia de dos problemas claramente definidos, por un extremo se tuvo el evidente desinterés ciudadano para participar en los procesos participativos, y a su vez, la nula creencia que las autoridades podrían solucionar los problemas ciudadanos, ubicándose en un panorama altamente complejo, con elementos severamente tóxicos para la calidad participativa.

Finalmente, a pesar de la existencia de elementos internos y externos que generaron el precario desarrollo participativo, preexistió un factor que se debe tomar en cuenta al momento de emprender un análisis, si se quiere tener un panorama amplio, y está vinculado a la configuración geográfica de la zona “C” que resulto ser eminentemente rural – marginal, haciendo aún mucho más compleja la tarea no solo de ejecutar proyectos comprometidos en los Presupuestos Participativos, sino en la construir de una conciencia ciudadana de los vecinos con otra visión de comunidad, en donde el trabajo diario y la inmediatez son factores principales.

Zona D:

Julio C. Tello, es considerado el único sector en donde la dinámica de participación ciudadana ostento una regularidad que hace posible observarla en los primeros lugares de asistencia e intervención ciudadana en los Presupuestos Participativos, ubicándose en el segundo lugar de asistencia en los años 2015, 2016 y 2017, únicamente obteniendo una discreta participación en el año 2018, en el penúltimo lugar.

Es evidente que, dado el desempeño de sus agentes participantes en los presupuestos públicos, los niveles de inconvenientes que se presentaron fueron menores, y ello estuvo entrelazado al hecho mismo que Julio C. Tello es una de las zonas que posee los todos los servicios básicos, así como la totalidad del equipamiento urbano, situación que invita a la viabilidad de los proyectos que se deseen priorizar.

Un factor positivo, y que ayudo al dialogo entre las autoridades con los vecinos, fue la unidad en cuanto a la dirigencia vecinal, ya que muy a pesar de ser el sector más poblado del distrito, hasta ahora cuentan con una sola directiva

general, la que se encargó de concertar y dialogar con las autoridades políticas, siendo un hecho significativo, la decisión de sostener desde el año 2012 a la fecha, como única idea priorizada, la consolidación del equipamiento urbano en los veintiocho (28) sectores de Julio C. Tello, continuando conforme se vayan desarrollando los Presupuestos Participativos venideros, señal más que evidente que existió un consenso mínimo respecto a una obra de interés distrital.

Ahora bien, a pesar que la dinámica de la idea única de los proyectos fue atractiva, de igual manera la participación ciudadana en la zona “D” presentó sus bemoles, como la creación de una cultura participativa retroactiva, que no permitió la postulación de otras ideas de proyectos o de mejores soluciones a la problemática del sector, hecho que si bien no ha sido un signo distintivo en los Presupuestos Participativos, si es constatable cuando observamos el escaso número de proyectos prioritarios, situación que deberá ser solucionada a futuro.

Debemos mencionar que, si bien no hemos identificado mayores problemas en cuanto a la participación ciudadana, eso no quiere decir que no existan, por el contrario, responden a una dinámica distinta a las del Presupuesto Participativo.

Zona E:

Villa Alejandro o la denominada zona “E” como generalmente se le conoce, es la que mayor precariedad ha presenta dentro de los Presupuestos Participativos en cuanto a su asistencia y registro de participantes, tanto estadística como en razón de desenvolvimiento mismo de todo el proceso del Presupuesto Participativo.

El desempeño de la participación ciudadana en los Presupuestos Participativos entre los años 2015 al 2018, nos deja como resultado que en el año 2015 solo asistieron 21 personas, en el año 2016 únicamente lo hicieron 20, llegando a su mínimo histórico con 11 organizaciones en el año 2017, y finalmente 16 personas en el año 2018, con lo cual gráficamente se pudo observar, no solo una carencia en cuanto a la construcción de una cultura participativa –atribuible a la Municipalidad Distrital de Lurín –, sino además a un completo desinterés de la población por hacerse parte en la toma de decisiones de su comunidad.

Similar situación presentada en la zona “C”, lo observamos en la zona “E”, donde el escepticismo y descredito hacia las autoridades, realmente se constituyó en una barrera que permaneció los 04 años de análisis, circunstancia que no fue nutrida solo por las cifras discretas de participación de la zona “E”, sino además por lo expresado a través de la actual regidora de la Municipalidad Distrital de Lurín y vecina de la zona “E”, Sra. Patricia Muñoz Huapaya, quien.

Villa Alejandro es una parte de Lurín distinta a las demás zonas, y las pocas obras que se ejecutaron aquí, han sido gracias al empeño de unos pocos dirigentes. Y si me preguntan por la razón que nadie quiso participar en los presupuestos participativos en el periodo anterior, la verdad es que nadie cree en esas reuniones y menos en quienes lo llevaban adelante, y sino pregunte a quien usted quiera sobre los pocos que participan hoy en día, que en su mayoría son las mismas, que más que representar al pueblo lo que hacen es hacer bulto, pero estoy segura que esto va cambiar ahora en esta nueva gestión (Muñoz, 2018).

No debemos caer en el facilismo de encuadrar el pésimo desenvolvimiento en los Presupuestos Participativos de la zona, solo por la percepción que se tuvo de las autoridades de la época, siendo necesario analizar detalladamente la composición social del sector, por ello debemos partir por reconocer que existen dos realidades completamente distintas, por un lado tenemos a la zona urbana constituida por la 1°, 2° y 3° etapa de Villa Alejandro, quienes cuentan con sus servicios básicos – incluyendo el saneamiento físico Legal –, y para quienes las urgencias de los proyectos de inversión, se sitúan en forma equilibrada, en servicios y obras públicas.

Por otro lado, encontramos al sector rural de la zona, constituido por un gran número de asentamientos humanos y organizaciones familiares, quienes sostienen sus servicios básicos en razón a soluciones temporales como pilones de agua y pozos sépticos, añadido a ello la carencia de saneamiento físico legal y por ende de la titularidad de sus predios. Situaciones totalmente distintas y diferentes pero que en el tiempo no han tenido un trato adecuado a fin de

comenzar a cerrar las enormes brechas sociales y especialmente de inversión en la toda la zona “E”.

4.2 Factorización de los problemas participativos en los presupuestos participativos

Tenemos lo que ya parece haberse constituido durante los años 2015 al 2018 en una constante de todos los Presupuestos Participativos. Por un lado, la impericia de las autoridades de turno para suplir con mecanismos dinámicos la falta de cultura participativa de la población, a fin de fortalecer el mecanismo del Presupuesto Participativo, y por otro el reconocido desinterés ciudadano de participar en la vida pública del distrito, el cual, si bien puede ser discutible, creemos que no tiene justificación, más aún cuando estamos frente a un proceso que a todas luces es generador de progreso para todos los ciudadanos.

Si bien hemos explicado una por una las distintas características que presenta la problemática de la participación ciudadana en cada zona de Lurín, es importante hacer hincapié y diferenciar la presencia del problema general de los Presupuestos Participativos, que está enraizado de manera horizontal en ítems como el clientelismo político, las falencias normativas no subsanadas por el Estado, así como la utilización del Presupuesto Participativo para otros fines.

Pero, si únicamente nos quedásemos con la visión general del problema, difícilmente lograríamos entender el fenómeno participativo, por ello es importante reconocer a los problemas específicos que comporta la participación ciudadana, y que han sido abordados de manera puntual, haciendo especial énfasis en las características propias que cada segmento poblacional.

Luego de examinar de forma diferenciada, y evaluada las distintas variables que ostentaron los Presupuestos Participativos, presentamos el siguiente cuadro en donde resumimos los factores más repetitivos, aplicando una mirada horizontal a las falencias recurridas en los años en cuestión, sin perder de vista que, si bien se han ubicado las deficiencias más evidentes, no existe razón para desconocer

que pudieron concurrir otras, y que por cuestiones metodológicas no fueron observadas.



Tabla 10

Factores que Incidieron Negativamente en la Participación de los Presupuestos Participativos en los años 2015 al 2018

Factores que inciden en la calidad participativa en los Presupuestos Participativos	Zona A	Zona B	Zona C	Zona D	Zona E
Clientelismo Político	X	X	X		X
Problemas de equipamiento urbano	X	X	X		X
Falta de cultura participativa	X		X	X	X
Actores informales	X				
Agendas propias		X			
Problemas de organización	X	X			X

Fuente: Municipalidad Distrital de Lurín

Elaboración: Propia

Es así que llegamos a la conclusión, observando lo expresado, que, en los 04 años de Presupuesto Participativo analizado, creemos que el clientelismo político, la falta de cultura participativa y el escaso equipamiento urbano (saneamiento físico legal), han sido los tres (3) cimientos sobre los cuales se construyeron los problemas del Presupuesto Participativo, los dos primeros con una vocación eminentemente abstracta, y el último como un factor sumamente palpable por su naturaleza.

Realizando un análisis de números reales, y a fin de detenernos en un hecho importante, resulta impostergable la información que nos muestran la existencia de un alto nivel de clientelismo político por parte de la Municipalidad Distrital de Lurín en el Presupuesto Participativo, y para ello basta con cotejar los datos de la misma institución, cuando en una reciente encuesta de apertura del proceso del Presupuesto Participativo 2019, se le consultó a los vecinos sobre cuál fue la principal motivación de su participación en el Presupuesto Participativo de la gestión pasada, siendo que el 43% respondió que se vieron motivados por la expectativa que la Municipalidad Distrital de Lurín le proporcionase algún beneficio propio, el 39% para conseguir obras para su zona, el 15% para cumplir con su comunidad, y el 3% NS/NO.

Si bien ningún funcionario de la gestión anterior se sintió próximo a dar su punto de vista sobre la presente investigación, es ineludible que la expectativa ciudadana de realizar algo a cambio de alguna prebenda es una aliciente tan antiguo como el clientelismo mismo, con lo cual si bien dichas cifras no dan mayor incidencia sobre en qué periodo de los años 2015 al 2018, correspondieron, lo que sí es real es que nos encontramos frente a una sensación clientelar propiciada en un periodo edil determinado, en donde el nivel de expectativa fue el principal motor de concurrencia ciudadana en los Presupuestos Participativos, en reemplazo de una cultura participativa que simplemente nunca existió.

Profundizando aún más en el “Clientelismo Político” (Ver Tabla 10), hemos de verificar que dicho factor estuvo presente en cuatro (4) de las cinco (5) zonas del distrito, resultando que tal hecho se apartó del campo especulativo para

convertirse en un reconocimiento tácito de su existencia, siendo sobre el particular, verdaderamente relevante lo que respondió la vecina participante de la zona “C” del Presupuesto Participativo 2018, Sra. Lucía Tevéz Núñez, para quien.

Efectivamente muchas personas fueron a los presupuestos, motivados no tanto por obras para su pueblo. La verdad que casi siempre los proyectos ya están escogidos de antemano, ya se sabe con cuantas personas se debe contar para dar la luz verde a tal o cual obra. La mano de las autoridades siempre se siente, y peor con participantes que no cuentan con la capacitación mínima que se hagan respetar. No se hacen las obras que quiere el pueblo, se hace lo que se puede (Tevéz, 2018).

Otro elemento a tomar en cuenta se observó en virtud a las llamadas promotoras del Presupuesto Participativo, cuerpo funcional que si bien a inicios del 2015 se vieron disminuidas en número, lo verdaderamente significativo se dio en cuanto al cambio por completo del personal, sustituidas por personas que trabajaron en la campaña política del alcalde, que si bien es una práctica cotidiana, lo llamativo fue que su trabajo no se concentró en convocar a todas las organizaciones sociales para que participasen en los distintos Presupuestos Participativos, sino que cumplieron la misión de facilitar el acceso a determinados grupos, con el objetivo de conseguir una mayoría en las asambleas, para así conducir que proyectos eran los más convenientes para la gestión municipal.

Varios vecinos que colaboraron de manera informal para el presente trabajo, nos mencionaron que en los años 2015 y el 2018, concurren de forma sorpresiva muchas organizaciones sociales sin antecedentes en los Presupuestos Participativos, asistiendo exclusivamente en las fases de elección de los proyectos, exonerándose de la etapas informativas, con lo cual se evidenció que se gestó una especie de portátil ciudadana en los Presupuestos Participativos, fundamentalmente en los años donde la concurrencia fue mayor, en comparación a los años 2016 y 2017.

La falta de una cultura participativa ha sido también un problema enraizado al momento de analizar la razón de los problemas de los presupuestos participativos en Lurín, y para ser justo en todo el país, y sobre ello, creemos que el clientelismo político resulto ser la otra cara de la moneda, siendo que donde existe un alto nivel de conciencia ciudadana y por ende de participación, es poco probable que el clientelismo político pueda infiltrarse con facilidad. Sin embargo, ello no ocurrió en Lurín en los años 2015 al 2018, en donde tuvimos un alto nivel de clientelismo político encubierto, que se filtró a merced de las carencias ciudadanas de algunos agentes participantes (Ver Tabla 10).

A modo de resumen, hemos podido constatar que en el sector en donde se presentó el clientelismo político, de forma automática surgieron elementos que nos graficaron la falta de una cultura ciudadana, que si bien es difícil de reconocer y mostrar, lo concreto fue que la Municipalidad Distrital de Lurín, lejos de ayudar a consolidar una conciencia ciudadana, lo primero que hizo, fue que entre los años 2015 y 2018, reducir el personal encargado de promover los Presupuestos Participativos, luego de ello, disminuyo el presupuesto con que contaba la Gerencia de Participación Ciudadana, resultando que en el año 2015 su partida presupuestal decreció en un 15%, en el año 2016 en un 17%, en el año 2017 se mantuvo, y finalmente en el año 2018 cerro su presupuesto en menos de 19%.

De modo que creer que existió un fortalecimiento ciudadano desde la corporación edil en los años estudiados, sería un error mayúsculo, por el contrario, se cree que se apostó por generar las condiciones necesarias para reducir el Presupuesto Participativo a una reunión de unos pocos, sin capacidad deliberativa en la práctica.

Si bien a priori dijimos que los factores numéricos no eran determinantes por si solos, al momento de verificar la calidad de la participación en los Presupuestos Participativos, en este espacio si resultan ser medular.

Por tanto, presentamos un cuadro que nos grafica el nivel de asistencia de los agentes participantes en los presupuestos participativos por cantidad de sesiones concurridas, a fin de observar la uniformidad de su participación.

Tabla 11

Asistencia de los Agentes Participantes

Sesiones	2015	2016	2017	2018
1	74%	69%	71%	70%
2	15%	20%	23%	17%
3 a +	11%	11%	6%	13%

Fuente: Municipalidad Distrital de Lurín

Elaboración: Propia

Visualizando lo expuesto (Ver Tabla 11), podremos notar que incluso las personas asistentes a los Presupuestos Participativos como son los llamados agentes participantes, tuvieron una discreta voluntad participativa, al estar mayoritariamente ausentes en casi todas las etapas del presupuesto, en donde alrededor del 70% de los asistentes participaron solo en una sesión de todo el Presupuesto Participativo en los años 2015 al 2018, con lo cual queda claro no solo la falta de compromiso ciudadano, sino además el poco nivel de control de la entidad municipal para verificar que se cumplan con los objetivos para el cual fue creado el Presupuesto Participativo, inobservando el estricto cumplimiento de la participación efectiva de los vecinos en todas las etapas del presupuesto.

Pero la situación resulto aún más compleja cuando cotejamos y observamos la asistencia de los agentes participantes ya no en razón del número de las veces de su asistencia efectiva, sino en virtud de su concurrencia en las etapas del Presupuesto Participativo (sin contar con la etapa de coordinación), resultando como producto lo siguiente.

Tabla 12

Asistencia al Presupuesto Participativo por Etapas

Etapa	2015	2016	2017	2018
Preparación	10%	12%	9%	10%
Concertación	90%	88%	91%	90%
Coordinación	-	-	-	-
niveles				
gobierno				
Formalización	-	-	-	-

Fuente: Municipalidad Distrital de Lurín

Elaboración: Propia

Hecho más que llamativo fue el constatar que el mayor porcentaje de concurrencia por etapas en el Presupuesto Participativo, se concentró en el momento de la concertación, circunstancia que no es gratuita o fortuita, sino todo lo contrario, en razón que en dicho momento fue en donde se definieron los proyectos a ser considerados como potencialmente priorizados y ejecutables, siendo la Municipalidad Distrital de Lurín quien se preocupó de generar una concurrencia masiva, circunstancia que aseguro la elección de los proyectos de su preferencia, lesionando la cultura participativa al no permitir que los agentes participantes tomaran sus propias decisiones y lo que es peor, que no promoviesen que esa misma decisión, fuese tomada por más personas y no por unos pocos.

Finalmente, otro factor considerado en los Presupuestos Participativos en Lurín, fue el llamado equipamiento urbano o la limitación de contar con las condiciones mínimas para la ejecución de ciertos proyectos. Y es así como el saneamiento físico legal se convirtió en la principal barrera de muchos agentes participantes, y la razón que muchas ideas de proyectos no fueran visto como viables al momento en la etapa de concertación.

Vale decir que las exigencias para la concretización de proyectos de saneamiento urbano como agua y desagüe, resultaron ser los de mayor demanda ciudadana, sin embargo revistieron una enorme complicación en primer término por su alto costo en razón del dinero destinado para los Presupuestos Participativos, y en segundo orden por cuanto muchas organizaciones que solicitaban dichos proyectos, enfrentaban problemas de titularidad en los lugares donde vivían, con lo cual jurídicamente hacían imposible invertir dinero público en medio de sendos litigios privados de propiedad, situación que fue, y es una realidad hasta hoy.



CAPÍTULO V: UNA PROPUESTA A LOS PROBLEMAS DEL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LURÍN

Hasta aquí hemos podido describir la noción propia de la participación ciudadana con todas las connotaciones que esta importa, entendiendo su desarrollo formal y legal en el marco de los procedimientos pre establecido, para finalmente reflexionar acerca de los problemas que esta presenta dentro de los Presupuestos Participativos en Lurín.

Toda problemática de cualquier índole, tiene como génesis una situación particular, un hecho relevante, un presupuesto recurrente, o alguna circunstancia específica, la cual la convierte por su propia naturaleza, en un elemento de ineludible observación y análisis para obtener como resultado, alguna respuesta concluyente sobre el particular.

En el caso específico de la problemática de la participación ciudadana en el distrito de Lurín en los Presupuestos Participativos en los años 2015 al 2018, encontraremos una serie de deficiencias tanto intra proceso con extra proceso, situación que, observada de manera general, nos dará una perspectiva integral que hará posible emitir la razón de la existencia de los problemas de la participación ciudadana.

Para comprender el origen de la problemática participativa, es oportuno considerar algunas premisas de obligatoria observación al momento de realizar algún juicio de valor al procedimiento y desenvolvimiento del Presupuesto Participativo. Resulta impostergable tomar en consideración y validar la experiencia propia de los agentes participantes en los presupuestos ciudadanos, así como los problemas más recurrentes que han sido detectados por los especialistas y funcionarios municipales intervinientes en el proceso.

Cuando se analiza el desempeño de los niveles de participación ciudadana en los Presupuestos Participativos, se comprueba una serie de circunstancias que han hecho posible llegar a la conclusión que las diversas dificultades presentadas el proceso del Presupuesto Participativo, responden a un hecho en

concreto, que ha hecho viable la presencia de elementos negativos en la participación ciudadana, como son a) el clientelismo político, b) la nula cultura participativa, c) la inexistencia de condiciones necesarias para la ejecución de ciertas obras, d) la precaria normativa participativa, e) el desinterés de los gobierno sub nacionales, entre otros desincentivos ciudadanos.

La participación ciudadana a lo largo del presente trabajo ha recorrido una serie de caminos y transitado alrededor de problemas comunes, con factores que señalan la inexistencia de una regulación armónica y horizontal para con los ciudadanos que deseen participar en los presupuestos ciudadanos, circunstancia que será analizada con mayor profundidad más adelante. Cabe rescatar el carácter necesario de contar con lineamientos básicos para dinamizar y generar una cierta empatía con los grupos o sectores con condiciones para participar en dichos mecanismos ciudadanos.

Un elemento a tomar en consideración, lo encontramos en la existencia de una corresponsabilidad de los actores fundamentales para dicho procedimiento, teniendo por un lado al ciudadano o comúnmente llamado agente participante, que puede ser el representante vecinal, organizacional, gremial, político, et.; y por otro lado al sujeto público, es decir el funcionario municipal, encargado de plantear y determinar conforme a la normativa vigente, los lineamientos a seguir en el proceso participativo, siendo importante su rol para el buen llevar del mismo.

Durante el desarrollo de los capítulos precedentes, no ha existido un consenso en razón de señalar una circunstancia en específico, que pudiese ser determinante sobre que agente en concreto reviste mayor responsabilidad frente a los marcos presupuestales, situación que grafica la tendencia a interpretar a la participación ciudadana como una institución bidimensional, en donde las obligaciones de uno, reposan respecto al del otro.

Los distintos procesos participativos que se han podido observar a lo largo del trabajo en Lurín, han demostrado que, si bien los índices de participación vecinal resultaron estar dentro del promedio de Lima Metropolitana en los años 2015 al

2018, no podemos concluir la inexistencia de problemas en cuanto al desenvolvimiento de dicho mecanismo ciudadana.

Si revisamos la lista de los problemas recurrentes, presentados en los Presupuestos Participativos en Lurín, podemos identificamos que estos se expresaron de diversas maneras, encontrando desde falencias en los actos preparatorios, pasando por el desarrollo propio del Presupuesto Participativo, hasta la falta de herramientas para que los interesados puedan hacer el seguimiento correspondiente a las medidas aprobadas y ejecutadas.

Debemos entender que la creación del Presupuesto Participativo en nuestro país se originó mediante la Ley Marco del Presupuesto Participativo, – Ley N° 28056 –, que tuvo su primera experiencia en Lurín en el año 2003, momento desde el cual se comenzaron a evidenciar diversas falencias propias del diseño mismo, las que se volvieron repetitivas entre los años 2015 al 2018.

El no haber concebido al Presupuesto Participativo como una política pública eficiente de alcance local, ha originado que se le asuma solo como una herramienta de obligatorio cumplimiento, en lugar de entenderla como un procedimiento que fortalece la democracia local y generadora de un espacio deliberativo y de consulta vecinal permanente, en donde el común denominador fuera la comunión de criterios con objetivos generales, sin embargo, todo ello no sucedió así.

Revisando los problemas de la participación ciudadana en Lurín, indicamos que dada la diversidad de los actores y la composición geográfica en particular, es importante considerar que no todos los problemas se repitieron de manera uniforme en el distrito conforme lo hemos desarrollado en el capítulo anterior, en donde se realizó un análisis dividido por segmentos poblacionales, y se pudo dar cuenta la concurrencia de elementos específicos según los agentes participantes analizados, situación que coadyuvo a identificar patrones en los problemas de la participación.

En gran medida todos los problemas de la participación ciudadana en el marco del Presupuesto Participativo responden a un hecho en particular, el cual está relacionado a la falta de una planificación adecuada de las autoridades edilicias al no brindar la importancia debida al proceso en sí, responsabilidad que es compartida también con la ciudadanía en general que al no cultivar una cultura de participación ciudadana, situación que contribuyó a empobrecimiento de la calidad del presupuesto participativo en sí, año tras año.

Se ha comprobado una constante contradicción en cuanto a la relevancia nominal que se otorgó al Presupuesto Participativo en comparación a la importancia real del mismo, teniendo por un lado, diversos dispositivos que la Municipalidad Distrital Lurín emitió para impulsar los Presupuestos Participativos, sin embargo en la realidad cuando se analizó detenidamente si se concibió a todo el proceso participativo como algo más que el cumplimiento de la Ley, la respuesta fue negativa, ya que no existió un seguimiento y planeamiento constante, tanto antes como después, que pudiese evidenciar una intencionalidad de contribuir en la formación de una conciencia ciudadana para un proceso posterior, con visión a largo plazo.

El estilo desorientado de la manera como se llevaron a cabo los Presupuestos Participativos durante los años 2015 al 2018, ha propiciado una disminución escalonada, periódica y acelerada de la participación vecinal con la corresponsabilidad de sociedad civil organizada y las autoridades municipales, quienes lejos de asumir tal mecanismo como una oportunidad de aprovechamiento democrático, solo lo han minimizado a un estamento ejecutado por un cumplimiento normativo, en donde las formalidades resultaron ser más importantes que los principios mismos que inspiraron el Presupuesto Participativo, perdiendo por ello una ocasión importante, no solo de fortalecerlo como mecanismo vecinal, sino además, desaprovecharon la oportunidad de generar un verdadero precedente positivo que ponderase al ciudadano por encima de los intereses de algunos.

Siendo así que, encontramos a la política pública, como un factor ausente dentro de toda la discusión, siendo ello un hecho que nos puede graficar el escenario en el cual se ha venido desarrollando la participación de los vecinos en el marco del Presupuesto Participativo.

Cuando hacemos referencia a las políticas públicas como institución, no estamos hablando de su presencia como contenido únicamente teórico o meramente discursivo, por el contrario, esta debe ser comprendida como un accionar por parte del estado para resolver un problema o alguna situación que es requerida por un sector de la población, y específicamente en Lurín con relación con los Presupuestos Participativos. Tal concepción nos lleva a la idea primigenia de la política pública como un conjunto de decisiones y acciones entre los diferentes actores públicos, privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats 2008: 49).

Cabría preguntarnos si la instauración del Presupuesto Participativo en nuestro país, comprendido como institución democrática, respondió en su momento a una necesidad de la población por ser parte en las decisiones estatales locales, o fue producto de un gesto político del gobierno de turno, que buscaba la mantener la armonía democrática en la que vivía nuestro país por esos años.

No obstante, a la interrogante anterior, consideramos al surgimiento del Presupuesto Participativo, a pesar de todos sus problemas, como una respuesta ante la necesidad por parte de los gobiernos sub nacionales, de contar con espacios deliberativos, en donde los ciudadanos puedan intervenir y ser parte en las tomas de decisiones.

El Presupuesto Participativo en el distrito de Lurín, ha evidenciado una serie de falencias que ha hecho posible llegar a la conjetura que ni los actores principales como son las autoridades locales y/o funcionarios, ni los actores vecinales, han tenido la voluntad de contribuir de manera adecuada al fortalecimiento de tal mecanismo participativo, por el contrario, han subestimado aún más los efectos

positivos que este último podría generar en el distrito, en cuanto a cuestiones de democracia local.

Consultado el Sr. Pedro Alarco Carrasco, ex regidor de la Municipalidad Distrital de Lurín durante el periodo 2015 al 2018.

El presupuesto participativo en general necesita tomar institucionalización de la manera más seria posible. No podemos seguir observando cómo año tras año, lejos de asumirsele como una herramienta democrática, se le observa más como una norma que debe cumplirse sea cual fuese el costo, perdiendo el sentido real por el cual fue plasmado en la normativa de los gobiernos locales. Si la formación de política pública por parte del presupuesto participativo es necesario, pues que se efectivice de una vez (Alarco, 2018).

Las deficiencias en cuanto a la integración de los pobladores en los nuevos procesos participativos, las fallas en dicho mecanismo para generar una conciencia ciudadana, la real fiscalización de lo acordado en los Presupuestos Participativos, la poca predictibilidad para que algunos proyectos puedan ser tomados en cuenta, así como la carencia del seguimiento de lo decidido en los presupuestos, son algunas circunstancias que han ocasionado la aparición de la verdadera razón de dicha problemática.

5.1 La Política Pública: Respuesta a los problemas del Presupuesto Participativo en Lurín

Revisando los números de asistencia en cuanto a la participación entre los años 2015 al 2018 (Ver Tabla 2), verificamos que durante el primer año de estudio se logró la participación de 259 personas al Presupuesto Participativo, luego en el año 2016 se experimentó un decrecimiento de 97 personas, llegando el año 2017 a tan solo 91 vecinos, recuperándose parcialmente a 159 agentes participantes en el año 2018.

Por ello se sostiene que la falta de preparación y previsión en cuanto a la participación ciudadana, además de la inexistencia de un área en la

Municipalidad Distrital de Lurín que se dedique de manera exclusiva al Presupuesto Participativo, da con resultado la precariedad en cuanto a los índices de registro de los participantes.

Sobre ello, la actual Gerente de Participación Vecinal de la Municipalidad Distrital de Lurín, y en el año 2017, agente participante, Sra. Cristina Nonalaya Venturo, nos manifiesta que.

Si observamos los números de manera fría es claro que mucha gente no quiso participar esos años en los presupuestos participativos. El eje central está en reconocer que la nula asistencia de muchos dirigentes territoriales se dio por poca seriedad que se le imprimía a todo el procedimiento. Un vecino para asistir a un taller participativo deja actividades personales para dedicarle tiempo y esfuerzo, y si a pesar de eso, cuando concurre no recibe buena información y un mal trato, es lógico que el próximo año nadie quiera tan siquiera inscribirse (Nonalaya, 2018).

Pero la poca asistencia en los Presupuestos Participativos no resultó ser el problema central a señalar como la causa de los inconvenientes de la participación ciudadana, ni mucho menos puede explicar de manera única tal fenómeno, por ello debemos observar la primer etapa del Presupuesto Participativo como es la fase de preparación, amparado en la Resolución Directoral N° 007 – 2010 –EF.76.01, que aprueba el Instructivo 01, encontrando a la comunicación; sensibilización; convocatoria; identificación, registro de participantes y por último la capacitación de los agentes.

Siendo así, identificamos un alto grado de informalidad en relación al personal encargado de realizar la difusión del Presupuesto Participativo, así como el inexistente trabajo previo y posterior al Presupuesto Participativo, que hubiera generado una verdadera conciencia comunitaria y el fortalecimiento de los cimientos dejadas con anterioridad, es decir, se observó una falta de planificación de los actores involucrados.

Pero dicha responsabilidad de carácter eminentemente preparatoria, no llegó a ser concluyente, ya que se observó que el seguimiento y los actos previos del

Presupuesto Participativo, tuvieron como reflejo, la poca importancia que la Municipalidad Distrital de Lurín le brindó al proceso en sí, más aun, se constató que dentro de la etapa inicial encontramos una sub fase denominada “Registro de participantes” – donde se cotejó mediante la respuesta de algunos agentes participantes –, que a pesar de la flexibilidad de los requisitos para tal registro, concurren impedimentos como, a) la rigidez en los plazos para su cumplimiento, b) la poca intercomunicación entre agentes participantes y autoridades encargados del proceso, c) el desconocimiento propio de cada segmento poblacional con interés en participar, entre otros.

Un tema a tomar en cuenta en la misma fase preparatoria, fue la importancia a la capacitación (precaria) que se les brindó a las personas para ser parte en los procesos participativos, esto es, que un agente bien capacitado, con el conocimiento adecuado de las etapas; procesos internos; obligaciones y deberes, generaría la creación de una clase de participantes medianamente instruidos y con capacidad crítica y constructiva para realizar juicios de valor, estimaciones adecuadas en cuanto al interés de su representados, criterio analítico para la elección de proyectos viables para su comunidad, y demás.

Siendo así, en el contexto de lo que sucedió en el distrito de Lurín durante los años reseñados, se ha podido comprobar que lo precitado en el párrafo precedente, disto de la realidad local, ya que si bien existieron actores que participaron de manera continua en los 04 Presupuestos Participativos analizados, también es cierto que la dinámica para la elección de sus representantes fue variante y constante, no llegando alguna organización local a presentar en todo los Presupuesto Participativo a la misma persona, lo cual si bien demostró en términos democráticos una cultura de alternancia, no se podría decir lo mismo en el proceso participativo, ya que el cambio constante de una persona tras otra, implicó la necesaria capacitación de nuevos agentes, lo que significó diferencias niveles de conocimiento respecto al mecanismo ciudadano.

Se debe adicionar la falta de cultura de participación, como un hecho recurrente no solo al comienzo de los Presupuestos Participativos, sino durante todo los procesos, y prueba de ello lo encontramos cuando se revisan las actas de

asistencia ciudadana en los distintos talleres y sesiones de priorización del presupuesto público, en donde el desinterés vecinal se vio incrementado por el número de reuniones a las cuales se debieron asistir, situación que a pesar de haberse tratado de solucionar con la reducción del número de sesiones a solo una por cada fase del proceso, a la fecha aún se han presentado situaciones en donde las personas adujeron su falta de asistencia a una cuestión de tiempo u ocupación de otros temas.

No debemos dejar de observar que mucho de los vecinos consultados sobre esta parte del estudio, si bien asumieron que su participación fue plena responsabilidad personal, mencionaron también, que se pudo llevar de mejor forma el Presupuesto Participativo, considerando que se debieron brindar mayores facilidades por parte de la Municipalidad Distrital de Lurín para con los agentes participantes, utilizando herramientas tecnológicas como video conferencias, en donde la asistencia presencial, hubiera sido prescindible.

También se cuestionó lo poco flexible de los horarios en las sesiones presupuestales, puesto que, si bien pareciera ser un tema meramente procedimental, en la realidad lo que ocurrió fue la imposibilidad de la participación por el incumplimiento en las horas preestablecidas, que sin duda denoto una vez más, la falta de organización a nivel operativo.

Otra circunstancia eminente llamativa en cuanto al aspecto procedimental que tuvo el Presupuesto Participativo en los años 2015 al 2018, se dio en relación a los proyectos impulsados por las distintas organizaciones sociales, que tuvieron una gran variedad en cuanto a su finalidad y los objetivos perseguidos, valorando los temas educativos, de salubridad pública, equipamiento urbano, proyectos sociales, entre otros, situación que genero un amplio espectro de oportunidades en donde las organizaciones pudieron postular conforme a sus distintas realidad, sus aspiraciones.

El problema se presentó cuando por distintos factores, algunos proyectos llegaron a ser priorizados, más por necesidad técnica que por un consenso mayoritario de los actores en las sesiones de priorización de los proyectos.

Esto es, se pudo conocer que existieron iniciativas con mayor nivel de preparación y con las condiciones para ser ejecutados con más rapidez, en virtud que, una idea de proyecto con el respectivo estudio definitivo y código de SNIP, exigido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tiene una suerte totalmente diferente a otros que, únicamente son respaldados por una iniciativa vecinal, pero sin sustento técnico.

Dado estos dos ejemplos, surgió un nuevo inconveniente de carácter equitativo, siendo evidente, que en ambos casos fue inviable poder someter al mismo procedimiento dos iniciativas que contemplaban distintos estados en cuanto a su concretización, sin embargo, este no fue el único problema, ya que cuando se realizaron las consultas a los agentes participantes, en su mayoría expresaron disconformidad al haber competido con iniciativas mucho más consolidadas y con mayor posibilidad de haber sido elegidas en la etapa de la priorización de los proyectos de inversión.

Dichas circunstancias han constituido un evidente desaliento a la participación ciudadana, y más aún, se ha considerado que tal situación se ha convertido en un desincentivo perverso que lo único que ha evidencia es una falta de interés para brindarles igualdad de condiciones a un conjunto de actores representativos que han visto condicionado sus iniciativas por limitaciones técnicas.

Pero no solo las carencias y limitaciones técnicas para la asistencia de algunos proyectos constituyeron un problema para los agentes participantes en los Presupuestos Participativos, ya que debemos reconocer que la conformación geográfica del distrito y su composición administrativa en cuanto a lo territorial, dividida en 05 zonas, resulto ser un factor determinante dada la consolidación o no de cada sector respecto al equipamiento urbano y el saneamiento físico legal.

Un ejemplo de lo describió líneas arriba, lo constatamos en la zona “C” del distrito de Lurín, constituida por un conjunto de centro poblados urbanos y rurales, quienes en su mayoría no han logrado consolidarse como legítimos propietarios, contando sólo con constancias de posesión y contratos privados entre partes,

situación que no ha hecho factible el saneamiento físico legal de sus predios y por ende la imposibilidad de contar con sus títulos de propiedad. Pero ello no es el único problema que aqueja a los pobladores del sector, ya que tampoco se ha podido resolver los problemas de dotación de servicios de agua y desagüe para la población en su conjunto, circunstancia que genero un inconveniente al momento de querer llevar adelante algunos proyectos que eran complementarios a la dotación de los servicios básicos.

Y fue la imposibilidad de encaminar otros proyectos conexos, y condicionados a la existencia de la dotación de agua y desagüe, que en dicha zona, cuando las diferentes organizaciones territoriales se presentaron en los Presupuestos Participativos, la mayoría de sus iniciativas con carácter de equipamiento urbano como pistas; veredas / áreas verdes y alumbrado público, simplemente fueron dejados de lado por un impedimento real y tangible, generándose un verdadero problema para los representantes locales, quienes ante tal dificultad, tuvieron que optar por otros proyectos de menor importancia o sin impacto para su zona, convirtiéndose en intrascendente, tanto la actuación de los agentes participantes, como el mecanismo mismo del Presupuesto Participativo, al no responder adecuadamente a las legítimas expectativas de los ciudadanos.

Concluyendo esta parte, si bien explícitamente no se ha determinado la problemática de la participación vecinal en el distrito de Lurín, consideramos que la abundante regulación local en base a ordenanzas, directivas internas y resoluciones municipales, las cuales son originadas anualmente por la Ley Marco del Presupuesto Participativo, – Ley N° 28056 – y sus modificaciones, hace prever que la fuente primaria de los diversos escollos que ha experimentado el Presupuesto Participativo en Lurín, se debió a una precaria política pública local en cuanto al buen llevar de los Presupuestos Participativos, esto es, que a pesar de la concurrencia de elementos que hacen evidenciar que existe tal política, esta resulta ser precaria, ya que no se ha constatado su efectividad e impacto en las organizaciones sociales, a fin de formar una verdadera cultura participativa que no solo se evidencie en épocas electorales o de decisión presupuestal, sino que se convierta en una verdadera herramienta democrática local.

Hablar de la carencia de una política pública local que enmarque y brinde una real importancia al Presupuesto Participativo, implica orientar la visión que debemos tener de esta, como una acción en favor de las decisiones de las autoridades gubernamentales. Es a partir de allí que debemos comenzar a desarrollar la necesidad que el Presupuesto Participativo en Lurín y en todos los demás gobiernos sub nacionales, sea desarrollada como una política pública real.

Existe literatura que esboza que, dentro de los múltiples enfoques teóricos para comprender a las políticas públicas, se tenía al enfoque social, como aquel que concebía al Estado como un mero facilitador de soluciones, y colocaba al individuo como el centro de toda atención, es decir, postulaba que se debía privilegiar al individuo por sobre todo (Meny y Thoening 1992:16). Siendo así, resulta imperativo en complemento con los problemas del Presupuesto Participativo en Lurín, preguntarnos, ¿qué tanta ponderación se le ha otorgado a los ciudadanos en el marco de los procesos participativos? ¿verdaderamente el ciudadano es el eje central en todo el proceso participativo en el distrito de Lurín? ¿los ciudadanos se han sentido realmente importantes en el presupuesto participativo?, siendo la respuesta, evidentemente “No”, dada las múltiples contingencias por la que han pasado los agentes participantes.

El espacio normativo es otro elemento importante al momento de reconocer la existencia o no de una política pública cualquiera, y en el presente caso, hemos podido identificar que si bien existe una regulación específica como marco general del Presupuesto Participativo, – Ley Marco del Presupuesto Participativo – Ley N° 28056 –, desarrollado previamente, lo que se ha constatado es la inexistencia de una regulación local que pueda señalar y reconocer los distintos problemas recurrentes que se presentan año tras año en los Presupuestos Participativos, esto es, que si bien de forma periódica y para cada proceso participativo, la Municipalidad Distrital de Lurín emite dispositivos legales como ordenanzas municipal y acuerdos de concejo, estos responden a un carácter eminentemente temporal y solo para un momento en específico, con lo cual, la carencia de un cuerpo normativo local que reconozca las distintas complejidades en las cuales está inmerso el distrito y sus vecinos, resulta en impostergable.

Para entender mejor la importancia de contar con un marco legal, consultamos al actual Secretario General de la Municipalidad Distrital de Lurín, el Abg. Elías Torres Llanos.

Básicamente el tener un marco regulatorio específico, te permite en primer término, tener garantía que las acciones y decisiones que se van a tomar tengan sustento en la ley para no inobservar ni trasgredir el ordenamiento jurídico. Ahora, todo esto explicado en el contexto del Presupuesto Participativo, se puede traducir en que dada las complejidades que se presentan cada año en los procesos participativos, sería de gran ayuda para todos, poder establecer respuestas a problemas recurrentes. Cuando uno revisa la documentación que comprende todo el expediente participativo, se da con la sorpresa que hay inconvenientes repetitivos que pueden ser canalizados de manera efectiva. El ordenar toda la normativa que gira en torno al Presupuesto Participativo es de suma urgencia (Torres, 2018).

Es ineludible asumir la postura de contar con un esquema formal que reconozca al Presupuesto Participativo como una herramienta no solo útil para el cumplimiento de las exigencias legales propias, sino por el contrario, que la reconozca como una institución valiosa y que puede contribuir a fortalecer la vida democrática local del distrito, dejando de lado cualquier intención de manipulación o trastrocamiento político de este proceso participativo.

Tal esquema formal no es más que, reconocer en la política pública, el camino para que los procesos participativos puedan desarrollarse y obtener esa emancipación mínima del clientelismo político, y así poder identificar a los Presupuestos Participativos, como verdaderos mecanismos de intervención ciudadana, con un estándar adecuado de independencia y realidad ciudadana, esto es, concebir a la dinámica participativa como un elemento vital para el fortalecimiento de la cultura ciudadana.

El fortalecimiento de la participación ciudadana y del Presupuesto Participativo como política pública en el distrito de Lurín, generará en primer término, a) el fortalecimiento del sistema democrático local por intermedio de la creación de nuevas condiciones de gobernabilidad distrital, b) ayudara a promover la

equidad social al involucrar a nuevos actores sociales que generalmente estaban excluidos de los procesos participativos, c) el empoderamiento de las organizaciones sociales frente a las autoridades municipales, d) un mayor control e impacto en la eficiencia y transparencia de las acciones de gobierno, e) mayor valor a los servicios públicos en razón del fortalecimiento de la relación de los vecinos con las autoridades.

Establecer la valía del Presupuesto Participativo como una política pública de carácter constituyente según la clasificación de Theodore LOWI, implica otorgarle además el carácter de elemento destacado para el buen desenvolvimiento del Estado como un todo, siendo su lógica consecuencia, llegar a la interpretación que los procesos participativos son piedra angular para el sistema democrático.

Si bien puede resultar difícil reconocer y someter a evidencia, los problemas que se han presentado en el devenir de la investigación, no es menos cierto que han existido diversas limitaciones de carácter material que han hecho complejo traducir de manera precisa todo el desarrollo del Presupuesto Participativo en el distrito de Lurín en los años acotados, sin embargo hay pruebas suficientes para afirmar las falencias de este mecanismo ciudadano, así como elementos para acreditar sus soluciones, las que se encuentran en el concepto de asumir a las políticas públicas como el camino adecuado.

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

La dinámica participativa del distrito de Lurín en los Presupuestos Participativos entre los años 2015 al 2018, se vio marcada desde un principio por el seguimiento constante de lo dictado en la Ley del Presupuesto Participativo, – Ley N° 28056 –, sus diversas modificatorias y disposiciones de carácter local. Siendo que, durante todo el proceso del Presupuesto Participativo, la Municipalidad Distrital de Lurín intentó cumplir con lo normado para dicho mecanismo.

El cumplimiento de las normas regulatorias sobre el Presupuesto Participativo, ha generado una pérdida de la perspectiva central sobre el objetivo primigenio que debió seguir el mismo, entendiendo que su marco jurídico se encuentra distanciada de la realidad local de Lurín, ocasionando una serie de restricciones a la participación ciudadana, siendo evidente que lo único que ha generado es un alejamiento inducido de los ciudadanos respecto a este mecanismo participativo.

El cumplimiento irrestricto de la normativa del Presupuesto Participativo en el distrito de Lurín, ha reflejado fisuras e inconvenientes en la calidad participativa de los vecinos, siendo constatable que para garantizar una eficiente y eficaz participación ciudadana en dicho mecanismo, se requiere que las autoridades asuman las particularidades y complejidades del distrito, para que estas puedan ser tomadas en cuenta al momento de la planificación de los trabajos ciudadanos.

Debemos ser concluyentes al afirmar que, si bien los problemas de la participación ciudadana en los Presupuestos Participativos han sido evaluados desde una perspectiva global, su tipología reviste factores identificables como el clientelismo político, la falta de cultura participativa, las condiciones mínimas para ejecutar proyectos, la falta de legitimidad política de las autoridades, el descredito hacia el Presupuesto Participativo, entre otros. Elementos verdaderamente importantes, que nos han ayudado a explicar que la concurrencia de los problemas participativos, responden a una responsabilidad

compartida, esto es, “Ciudadanos y/o Sociedad Civil Organizada y la Institución Municipal y/o Autoridades Políticas”.

La expectativa ciudadana y el interés legítimo de la administración municipal, debieron ser dos factores que ayudasen a mejorar y fortalecer la participación vecinal en los Presupuestos Participativos de Lurín, por el contrario, la ciudadanía organizada no tuvo ninguna esperanza en los Presupuestos Participativos en los años 2015 al 2018, sumado a ello que la institución municipal tampoco tuvo interés alguno de fortalecer tal mecanismo, obteniendo como resultado un elevado nivel de desidia tanto de los agentes participantes como de las autoridades edilicias.

Encontramos una mirada diferente a los problemas de la participación ciudadana en los Presupuestos Participativos, cuando queremos referirnos a la matriz del problema, obteniendo como respuesta – dada las falencias presentadas en el campo normativo, así como en el ámbito de la puesta en marcha misma del citado mecanismo –, que se requiere algo más que normas bien intencionadas y funcionarios bien preparados.

Resulta imperativo, que a la par de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, – Ley N° 28056, que requiere ser ajustado –, esta sea acompañada en sintonía con la realidad local, siendo imperioso la creación de una política pública local, que subsuma todos los elementos normativos existentes, para que de esta forma se reconozca al Presupuesto Participativo como una verdadera institución valiosa para la vida democrática y participativa del distrito de Lurín, reconociéndola no solo como una exigencia legal.

La visión del Presupuesto Participativo, únicamente como un factor aislado de la participación ciudadana y sin la importancia que esta debe revestir, ha ocasionado un daño irreparable a los procesos participativos en los años 2015 al 2018, no solo en el ámbito numérico de asistencia de los agentes participantes, sino desde la orientación de la inexistente cultura participativa, que debió y debe ser impulsada desde la corporación edil.

Resulta urgente entender que la necesidad de contar con una política pública local enfocada en el fortalecimiento del Presupuesto Participativo en Lurín, no solo debe resumirse a un aspecto declarativo o a un ejercicio mecánico de aprobación de normas y esquema repetitivos, todo lo contrario, exige responder a un planteamiento más profundo de la problemática, relacionado directamente a la creación de un escenario en donde se pondere a la cultura participativa, alejando al clientelismo político de cualquier influencia en los procesos participativos, tomando como cimiento, la creencia desde la Municipalidad Distrital de Lurín, que el Presupuesto Participativo si resulta ser un mecanismo verdaderamente eficiente para la democrática local.

Si bien toda la investigación ha girado en torno a la real importancia del Presupuesto Participativo en los gobiernos locales, debemos asumir que a pesar de postular como respuesta a los problemas participativos la formación de una política pública local, esta realidad no puede extrapolarse a otras latitudes sin considerar elementos básicos como los actores sociales, patrones culturales y la conducta de las autoridades frente a los procesos participativos.

Para finalizar, un aspecto que resulta estar pendiente luego de la investigación, se circunscribe a la imposibilidad de haber profundizado aún más en las distintas relaciones de poder entre las autoridades locales y los agentes participantes, esto es, el establecer los patrones conductuales que siguieron determinados sectores, y comprender sus decisiones a detalle. De igual manera, la forma como opero el clientelismo político a nivel del tipo de prebendas otorgadas a ciertos sectores, a fin de comprender aún más las diferentes dinámicas clientelares, ha resultado también un espacio no explorado.

REFERENCIAS

ADURIZ, Isidro y PABLO, Ava

2006 “Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina”. *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales. Ciudad de México*, vol. 42, pp. 15-35.

AGUILAR, Blanca

2019 Participación ciudadana en el proceso del presupuesto participativo en la gestión municipal de la provincia de Puno 2017. Tesis de licenciamiento en Ciencias Contables y Administración. Puno: Universidad Nacional del Altiplano, Facultad de Ciencias Contables y Administración.

AGUILAR, Luis F.

2007 El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

ALBERICH, Thomas

1999 “Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local”. *Política y Sociedad*. Madrid, nº 31, pp. 163 –174.

ALLEGRETTI, Giovanni y HERZBERG, Carsten

2004 “El retorno de las carabelas: presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo”. *Transnational Institute*. Sevilla.

ALGUACIL, Julio

2005 “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”. *POLIS: Revista académica de la Universidad Bolivariana*. nº 12.

ALMOND, Gabriel y VERBA, Sídney

1963 La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones. Madrid. Fundación FOESSA.

ALVAREZ, Melania

2013 Del programa electoral a la realidad local. *¿Están dispuestos los gobiernos locales a asumir procesos reales de participación ciudadana? Más poder local.* (14), 10–12. México. Universidad Autónoma de México.

ALZA, Carlos

2014 “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, vol. 1, N° 2, pp. 39-73.

ARAGORT SOLÓRZANO, Yubirí

2004 “La descentralización y sus perspectivas”. *Provincia*. Venezuela, n° 12, pp. 9–31. Universidad de los Andes.

ARANGUREN, Luis

2005 “La participación ciudadana-Posibilidades y retos”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, n° 22, pp. 1–23.

ARANZARS, Andrés

2017 Estructura de participación ciudadana en la gestión pública chilena. Tesis para obtener el grado de Magister en Gobierno y Gerencia Pública. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Escuela de Postgrado.

ARÉVALO, L.

1988 La participación ciudadana en la Planificación Municipal. Cochabamba. *Taller Nacional Desarrollo Humano Sostenible*.

BALLÓN, Eduardo

2011 “Balance de los mecanismos de participación ciudadana”. Grupo Propuesta Ciudadana, USAID. Lima.

Barragán, Vicente., ROMERO, R. y SANZ, J.

2010 “Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos. Brasil”. *Direitos Fundamentais y Democracia*. Brasil. vol. 8, nº 8, pp. 31–64.

BEOMONT, Sol

2015 Participación ciudadana y su incidencia en la toma de decisiones en el consejo estatal de planificación y coordinación de políticas públicas. Tesis de maestría en Ciencia Política y Administración Pública. Venezuela: Universidad de Carabobo, Dirección de Postgrado.

BLANCO, Ismael

2002 Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileras y españolas. *In VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, pp. 8–11.

BLANCO, Ismael y Goma, Richard

2003 Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, nº 026.

BODEMER, Klaus

2003 Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía. Caracas. Red de Cooperación Euro latinoamericana. Editorial Nueva Sociedad.

BORJA, Jordi

2002 “Ciudadanía y Globalización. Venezuela”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, nº 22.

BORTHELLE, Fernando

2012 “Ciudadanía, política y esfera pública”. *Revista Inferencia Política*. Argentina, nº 3.

BOSSOIS, Irene

1987 “A formulação democrática do orçamento municipal: a experiência de Vila Velha, no período de 1983-1986”, *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, nº 184.

BOTERO, Patricia; TORRES, Juliana y ALVARADO, Sara

2008 “Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana – política juvenil en Colombia”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, niñez y juventud*. Colombia, nº 6, pp. 565–614.

BOYZO, Javier

1998 “Descentralización y modernización en el sector público municipal. Dos temas contemporáneos de la agenda de reforma del Estado”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Ciudad de México, nº 60.

BRACCO, Patricia Judith

2012 “Ciudadanía y participación en la construcción de la democracia participativa”. *Revista Inferencia Política*. Argentina, nº 4.

BRUGÉ, Richard

1998 *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona. Editorial Aries S.A.

CANO, Luisa

2008 La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*- Colombia, nº 33, pp. 147-177.

CARENS, Joseph

1987 “Aliens and Citizens: the case for open border”, *Theorizing Citizenship*, R. Beiner (ed.), Albany, State University of New York Press, n° 49, pp. 251–273.

CARMONA, Rodrigo

2012 “Public policy and citizen participation in the local sphere. Reflection and analysis in light of the recent Argentinean experience”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. Chile, n° 20, pp. 169–178.

CARNOVALE, Natalia y Beretta

2019 “Participación ciudadana a nivel sub nacional. La Construcción de planes urbanos locales en el área Metropolitana de Rosario”. *Temas y Debates*. Argentina, año 23, n° 38, pp. 151-167.

CASAS, Ernesto

2008 “Representación política y participación ciudadana en las democracias”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. Ciudad de México, n° 51, pp. 59–76.

CEBALLOS, Edward

2009 “Citizenship participation in constitution Bolivariana Republic of Venezuela and consejos comunales”. *Revista Venezolana de estudios territoriales*. Venezuela, n° 21.

CHIRINOS, Luis

2003 La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los gobiernos locales. Lima. Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.

CONTI, Lucio

2012 “Presupuesto participativo: desafíos, alcances y perspectivas”. *Revista Inferencia Política*. Argentina, n° 3.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

1994 Ley N^a 26300. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Lima, 2 de mayo.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2002 Ley N^a 27783. Ley de bases de la descentralización. Lima, 17 de julio.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2003 Ley N^a 28056. Ley marco del presupuesto participativo. Lima, 7 de agosto.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2008 Ley N^a 29298. Ley que modifica la Ley marco del presupuesto participativo. Lima, 16 de diciembre.

CORREA, Enrique y NOÉ Marcela

1998 Nociones de una ciudadanía que crece. Santiago de Chile. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Chile.

CORTAZAR, Juan

2003 La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal: El caso del presupuesto participativo en Villa El Salvador, Perú (2000-2002). Washington. INDES.

CUNILL, Nuria

1990 Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas. Centro Latinoamericano para el Desarrollo.

CUNILL, Nuria

1995 La rearticulación de las relaciones Estado - Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, n^o4, pp. 26–58.

CUNILL, Nuria

- 1997 “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. Participación social y cultural”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal Municipal*. Ciudad de México, nº 58.

DAGNINO, Evelina; J. OLIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo

- 2006 La disputa por la construcción democrática en América Latina. vol. 3. México. FCE, CIESAS.

DAHL, Robert

- 1994 “A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation”. *Political Science Quarterly*, vol. 109, pp. 23–34.

DE QUIROGA, Giancarla

- 2000 “Gobernabilidad y participación ciudadana”. *Revista Cidob d' Aferts Internationals*. Bolivia. nº 47.

ESCOBAR L, Alejandro

- 2004 “Participación ciudadana y políticas públicas: Una problematización acerca de la relación entre el estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década”. *Revista Austral de Ciencias Sociales*. Santiago de Chile, nº 8.

ESPINOZA, Mario

- 2009 “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”. *Andamios*. México, vol. 5, N° 10, pp. 71-109.

FERNANDEZ Ernesto y ALVAREZ De Sotomayor

- 2003 Democracia y presupuestos participativos. vol. 25. Barcelona. Icaria editorial.

FINOT, Iván

- 1999 “Elementos para una reorientación de las Políticas Públicas de descentralización y participación en América Latina”. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia. nº 15.

FINOT, Iván

- 2003 “Descentralización en América Latina; como hacer viable el desarrollo local”. *United Nations Publications*. Santiago de Chile, vol. 38.

FONT, Joan y GOMA, Richard

- 2001 La Participación Ciudadana: Diagnostico, Experiencias y Perspectivas. Barcelona: Escuela de Gestión Pública, España.

FONTAINE, Guillaume

- 2015 El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. Barcelona. Anthropos Editorial. FLACSO- Ecuador.

FUNDACION FRIEDRICH EBERT

- 1988 Hacia un nuevo gobierno municipal: la participación popular. Lima. FES.

GANUZA, Ernesto

- 2009 Los presupuestos participativos en España: impacto y futuro en las ciudades. Italia. Firenze University Press.

GANUZA, Ernesto y GOMEZ, Braulio

- 2008 Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Madrid. Fundación Alternativas.

GARAY, Raziel

- 2012 “Reflexiones sobre la gobernabilidad y su importancia para el desarrollo local”. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. México, nº 10.

GARCÍA, Luis

1996 “Defensa de la gestión pública”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Madrid, nº 08, pp. 27–27.

GARCIA, J. G.

2008 “Instituciones de democracia directa y participación ciudadana”. *Cuadernos para el Dialogo - JNE*. Lima, nº 19.

GARCIA, José

2008 “Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina”. *Revista Mexicana de Ciencia Política*. Argentina, vol.51, nº 205, pp.77-96.

GARCI, Sergio

1997 “Participación ciudadana. *Participación social y cultural*”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Ciudad de México, Nº 58.

GENRO, Tarso, y SOUZA, Ubiratan

2000 El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre. Barcelona. Ediciones del Serbal.

GIDDENS, Anthony

1989 La constitución de la sociedad. Sao Paulo. Martin Fontes.

GINER, Salvador

2002 Historia del pensamiento social. Barcelona. Ariel.

GOLDFRANK, Benjamín

2006 “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política*. Chile, vol. 26, nº 2, pp. 3–38.

GOMEZ, Esperanza

2007 “El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo”. *Investigación y Desarrollo*. Colombia, vol. 15, nº 1.

GONZALES, Néstor

2010 “Barzelay y la burocracia: orientación al cliente y participación ciudadana”. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. Ciudad de México, nº 5.

GONZALES, Antonia

2008 “La implicancia ciudadana en el gobierno local: Del debate teórico a la experiencia participativa”. *Cuadernos para el dialogo - Jurado Nacional de Elecciones*. Lima.

GROMPOME, Romeo

2004 “Posibilidades y limitaciones de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú”. *Sociología y Política*, IEP. Lima, nº 38.

GROMPOME, Romeo

2005 “Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional”. *Cuadernos Descentralizados*, Grupo Propuesta Ciudadana y OXFAM. Lima, nº 15.

GROMPONE, Romeo; HERNANDEZ, Raúl y HUBER, Ludwig

2008 “Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: *presupuesto, desarrollo e identidad*”. IEP, Instituto de Estudios Peruanos. Lima, vol. 34.

GROMPOME, Romeo

2011 “La participación en debate”. *Grupo Propuesta Ciudadana*. Lima, nº 3.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2005 “Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional”. *Cuadernos Descentralistas*, OXFAM. Lima.

HERNANDEZ, José

2009 Políticas y políticas públicas: complejidad y decisiones. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

HERNÁNDEZ, Aidé

2009 “Una propuesta para la participación política”. *Estudios Políticos*. Ciudad de México, n° 16.

HERNANDEZ, Edgar A.

2006 “El clientelismo político en México: Los usos políticos de la pobreza”. *Revista Espacio Públicos*. Ciudad de México, vol. 9, n° 17.

HERNANDEZ, Ernesto

2007 “Participación ciudadana y democracia”. Cuadernos para el dialogo, JNE. Lima.

HIERRO, Liborio

2007 “Los derechos humanos en la sociedad democrática”, *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*. Madrid, vol. 15, pp. 109-124.

IIDH

1997 “Participación ciudadana”. *Módulos Educativos*. San José de Costa Rica, n° 2.

ISUNZA, Ernesto; J. OLVERA, Alberto

2006 Descentralización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México DF.

KLIKSBERG, Bernardo

1998 “Seis tesis no convencionales sobre participación”. *Revista instituciones y desarrollo*. n° 2.

LEVIN, Silvia

2004 “Los desafíos de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas. Argentina”. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*. Argentina, vol. 2. n° 1.

LLAMAS, Felipe

2004 “Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales”. *Intervención Psicosocial*. 2014, vol. 13, n° 3, pp. 325–344.

LÓPEZ, Jesús y LÓPEZ, Javier

2009 “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”. *Estudios Políticos*. Ciudad de México, n° 16, pp. 9–45.

LÓPEZ, Mirtha y AÑEZ, Carmen

2005 “Los consejos locales de planificación pública en Venezuela: Una instancia de participación y capacitación ciudadana”. *Revista Venezolana de Economía Social*. Venezuela, vol. 5, n° 10, pp. 114–141.

MARTICORENA, Juan

2019 “Entrevista a Pedro Alarco Carrasco”. 25 de marzo.

MARTICORENA, Juan

2019 “Entrevista a Julio Carrascal Zegarra”. 25 de marzo.

MARTICORENA, Juan

2019 “Entrevista a Adán Espinoza Martínez”. 26 de marzo.

MARTICORENA, Juan

2019 “Entrevista a Patricia Muñoz Huarcaya”. 26 de marzo.

MARTICORENA, Juan

2019 “Entrevista a Cristina Nonalaya Venturo”. 26 de marzo.

MARTICORENA, Juan

2019 “Entrevista a Mirtha Núñez de la Torre”. 26 de marzo.

MARTICORENA, Juan

2019 “Entrevista a Lucia Tévez Vega”. 27 de marzo.

MARTICORENA, Juan

2019 “Entrevista a Elías Torres Llanos”. 27 de marzo.

MARTÍNEZ, Víctor

2012 “Reflexiones sobre la responsabilidad compartida entre ciudadanía y administración pública”. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. México, nº 11.

MASCAREÑO, Carlos y MONTECINOS, Egon

2011 Democracia Participativa vs Representación. Caracas. CENDES.

MEJIA, José

1997 “Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios. *Participación social y cultural*”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Ciudad de México, Nº 58.

MENY Yves y THOENIG, Jean Claude

1992 Las políticas públicas. Barcelona. Editorial Aries S.A.

MERINO, Mauricio

- 2013 “Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos”. *Centro de Investigación y Docencia Económica*. Ciudad de México.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- 2013 Dirección Nacional de Presupuesto Participativo. Disponible en: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php (Última consulta: 20 de abril de 2013).

MIRÓN, Rosa y URBINA CORTOS, Gustavo Adolfo

- 2011 “Ciudadanía, capital político y calidad democrática: escenarios de bancarrota política en México”. *Estudios Políticos*. Ciudad de México, n° 22, pp. 41–63.

MOLVINA Z.

- 2011 “Participación ciudadana y descentralización”. *Agenda Ciudadana, Grupo Propuesta Ciudadana*. Lima.

MONTECINOS, Egon

- 2006 “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”. *Revista de ciencia política*. Chile, vol. 26, n° 2, pp. 191–208.

MONTECINOS, Egos

- 2011 “Democracy participatory and participatory budgeting in Chile: Complement or subordination to the representative local”. *Revista de ciencia política*. Chile, vol. 31, n° 1, pp. 63–89.

MORLINO, L y DIAMOND, L

- 2004 “The quality of democractic: an overview”. *Journal of Democracy*. n° 15, vol. 15, n° 4, pp. 20–31.

NORTH, D. y OLDFIELD

1990 Institucional changes and economics performance. Cambridge and New York. Cambridge University Press.

OCAMPO, J.A., y CEPAL

2000 Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile. Alfaomega.

OCHOCHOQUE, Nazario

2018 El presupuesto participativo y su influencia en la gestión de recursos públicos de la Municipalidad Provincial de Azángaro, periodo 2016. Tesis de licenciamiento para optar el grado de Contador Público: Universidad Nacional del Altiplano, Facultad de Ciencias Contables y Administrativas.

OLIMPO, Rosa

2008 “La participación política de los pueblos indígenas”. *Revista Venezolana de Ciencia Política*. Venezuela, n° 34.

RAMIREZ, Billy

2019 Participación y su efecto en el presupuesto participativo según los ciudadanos de la Municipalidad Distrital de Huayan, 2018. Tesis de posgrado en la Maestría de Gestión Pública. Lima: Universidad Cesar Vallejo, Escuela de Postgrado.

RAMIREZ, José

2012 “La política pública de participación ciudadana en el gobierno local: caso Alcobendas, España”. *CONfines*. España, n° 8.

REMY, María

2005 “Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones”. *Serie Ideología y Política, IEP*, vol. 23.

REMY, María

2011 “Participación ciudadana y gobiernos descentralizados”. *Cuadernos Descentralizados, Grupo Propuesta Ciudadana y OXFAM*. Lima, vol. 28.

RESTREPO, Darío

1997 Eslabones y precipicios entre la participación y la democracia. Colombia. Fundación para la Participación Comunitaria-Parcomun.

REVESZ, Bruno

2013 “Miradas Cruzadas. Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú”. *IEP; CIPCA, (Estudios sobre Desigualdad)*. Lima, n° 5, pp. 33–54.

RODRIGUEZ, Jahir

2004 “El presupuesto participativo en Manizales. Un aprendizaje en la construcción de ciudadanía”. *Ánfora*. Colombia, n° 19.

RUANO DE LA FUENTE, José

2010 “Against participation: Discourse and reality of citizen participation experience”. *Revista Política y Sociedad*. Madrid, vol. 47.

RUBINSTEIN, Juan Carlos

1994 Sociedad civil y participación ciudadana. Madrid. Fundación Pablo Iglesias.

SANCHEZ, José

2011 “The civic dimension of reforms in public administration”. *Estudios Políticos*. México, n° 20.

SANHUEZA, Andrea

2004 Participación ciudadana en América Latina. Santiago de Chile. Participa, Educación y Desarrollo.

SARTORI, Giovanni

1998 Teoría de la democracia. Santiago de Chile. UTHESA.

SCHNEIDER, Cecilia y Welp Yanina

2015 “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, año LX, n° 224, pp. 15-44.

SINTOMER, Yves

2005 “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, n°31, pp. 1-17.

SMITH R.M.

1998 Stories of peoplehood. The politics and morals of Political membership. Cambridge. Cambridge University Press.

SOJO, Eduardo

2006 Políticas públicas en democracia. México DF. En: Colección Administración Pública. FCE.

SOL, Ricardo

2012 El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derechos y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos. Primera edición. San José, C.R.: FLACSO.

SOSA, José

2006 Políticas públicas y participación social: visiones alternativas. México. Cruzados y Asociados.

SUBIRATS, Joan

2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona. Grupo Planeta.

SUBIRATS, Joan

2011 Otra sociedad ¿Otra política?, De no nos representan a la democracia común. Barcelona. Icaria editorial.

PALMA, Diego

1998 “La participación y la construcción de ciudadanía”. *Revista del Centro de investigaciones sociales de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, nº 27.

PARDO, María; DUSSAUGE, Mauricio; CEJUDO, Guillermo

2018 Implementación de políticas públicas. Ciudad de México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

PARÉS, Marc

2009 Participación ciudadana y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Generalitat de Catalunya. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

PASTOR SELLER, Enrique

2011 “Evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión y actores de las políticas públicas de bienestar social local: análisis del caso de la región murciana (España)”. *Revista: G y DR*. Brasil, vol. 7, nº 3.

PINEDA, Carmen

2004 “Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales*. Madrid, nº 78, pp. 64–75.

PAZ, Cuauhtémoc

1999 “La participación ciudadana municipal en México: Factores para el desarrollo y la eficiencia gubernamental”. *Estudios Políticos*. México, nº 20.

PODER EJECUTIVO

- 2009 Decreto Supremo N° 142-2009-EF. Reglamento de la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo. Lima, 24 de junio.

PRODES

2004. Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización: Presupuesto Participativo 2004. Informe de Hallazgos.

VELÁZQUEZ C., Fabio y GONZALES R., Esperanza

- 2003 ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Colombia. Fundación Corona. Editado por Fundación Corona.

PIZZORNO, Alejandro

- 1975 Introducción al estudio de la participación política. *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. Buenos Aires. Siap Plateos.

QUIROGA, Hugo

- 2005 “Ciudadanía y espacio público”. Venezuela. *Revista Venezolano de Ciencia Política*. Venezuela, n° 27.

VALDIVIA, Guísela

- 2005 Guía básica de facilitación para Procesos de Desarrollo Local. Lima. Cooperación, Acción Solidaria para el Desarrollo.

VEGA, José Rodolfo y AGUILLON, Germán

- 1997 “Retos de la participación ciudadana como instancia de eficiencia de la administración pública municipal. Participación social y cultural”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Ciudad de México, n° 58.

VELÁZQUEZ, Salvador

- 2009 “Reflexiones sobre la ciudadanía en el espacio público: una crítica de la representación”. *Revista Convergencia*. México, vol. 16, n° 49.

URRUCHI, Marco y JO YARMA, Aland

2005 Manuales prácticos para la gestión municipal. *El presupuesto participativo municipal*. Lima. INICAM.

VITALE, Denise

2005 “Reforma del estado y democratización de la gestión pública”. *Revista del CLAD de Reforma y Democracia*. Caracas, nº 33, pp. 1–18.

YUBIRÍ, Aragort

2008 “Political decentralization and communal councils: JJ. Osuna Rodríguez Parish Libertador Municipality State of Mérida”. *Revista Venezolano de estudios territoriales*. Venezuela, nº 20.

ZARATE, PATRICIA

2006 Participación ciudadana y Democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales. IEP. Tarea Asociación. Lima.

ZAVALA, Tania

2015 Análisis del cambio de la política pública de educación superior en Ecuador, periodo 2008-2013. Tesis de maestría en Políticas Públicas. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Departamento de Asuntos Públicos.