

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



**EXAMEN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA JUNTA VECINAL DE LA ZONA 11  
DEL DISTRITO DE MIRAFLORES, LIMA, PERÚ,  
EN LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO  
CONVOCADOS ANUALMENTE, EN EL PERIODO 2011 AL 2019.  
CARACTERÍSTICAS, DIFICULTADES Y RESULTADOS.  
SU SIGNIFICADO PARA LOS VECINOS MIRAFLORINOS**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN  
GERENCIA SOCIAL CON MENCIÓN EN GERENCIA DE LA  
PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

**AUTORA**

Ana María Escudero Valdivieso

**ASESORA**

María Teresa Tovar Samanez

Marzo, 2020

Título: Examen de la participación de la junta vecinal de la zona 11 del distrito de Miraflores, Lima, Perú, en los procesos de presupuesto participativo convocados anualmente, en el periodo 2011 al 2019. Características, dificultades y resultados. Su significado para los vecinos mirafloresinos.

## RESUMEN

Los procesos de presupuesto participativo son una de las formas en que la ciudadanía puede acceder al conocimiento y manejo de los asuntos públicos. Avanzar en ese conocimiento y manejo origina el interés de la autora en esta investigación, planteándose como su objetivo, el determinar las características de la participación ciudadana en dichos procesos, en el distrito de Miraflores.

La gerencia social trata de la participación, siendo los procesos de presupuesto participativo un lugar de encuentro ciudadano que viene produciéndose desde hace diecisiete años en nuestro país. Y pone énfasis en que la administración tiene un fin social, donde no se pierda de vista al vecino, que en este caso es un conjunto de personas agrupadas a través de la junta vecinal de la zona 11 de Miraflores, que procurarán el bien común no solo para los miembros de la zona sino de los vecinos del distrito y de quienes lo visitan, así como modelo para otras realidades.

La investigación surge de las reflexiones sobre la consistencia, cohesión, motivación en la participación del actor en estos procesos, proponiéndose la pregunta de si estos procesos tienen alguna significación para el empoderamiento de los actores y la gobernanza en la ciudad.

Para el estudio se empleó una metodología cualitativa, mediante entrevistas, y cuantitativa, a través de encuestas, utilizándose el estudio de caso para profundizar en la experiencia de un actor social, como es la junta vecinal referida, y se establece muestras tanto de representantes como de representados para analizar las características de la participación. Igualmente se entrevistó a funcionarios de la municipalidad y se efectuó análisis de contenido de algunas normas pertinentes.

En cuanto a los resultados, se muestra los hallazgos obtenidos en el análisis de las características y comportamientos de delegados vecinales de la zona 11 y de otras zonas del distrito de Miraflores, Lima, así como de vecinos de la zona que votaron en las últimas elecciones por representantes vecinales, para conocer su apreciación sobre dichos procesos. Así mismo, de funcionarios municipales, en relación con los procesos de presupuesto participativo.

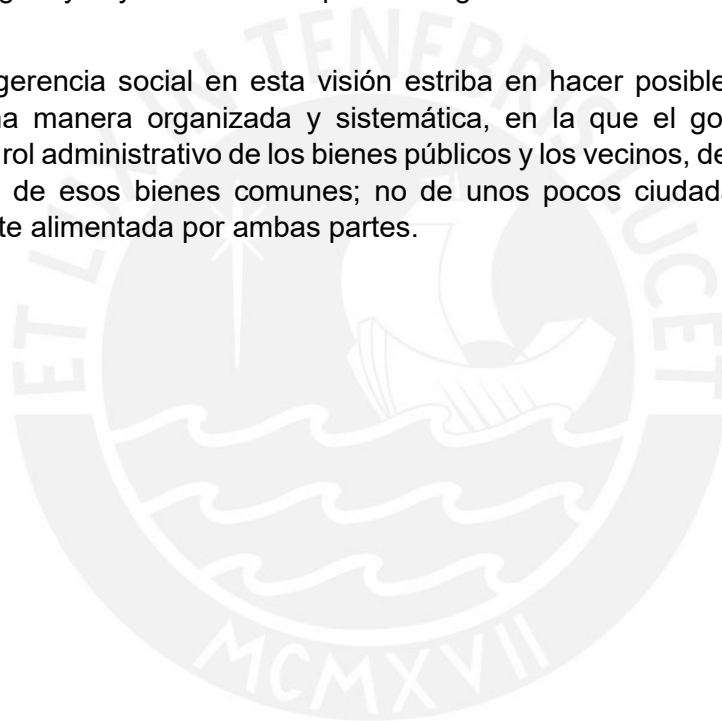
Se determina algunas características de la representación vecinal así como del funcionamiento municipal en estos procesos, para comprender los resultados que se han logrado a la fecha luego de más de quince años de experiencia, a partir de la dación de la ley marco de presupuesto participativo, en el año 2003.

Los hallazgos en esta investigación muestran cómo se están dando dichos procesos luego de tantos años de práctica en el distrito, y se observa la necesidad de darle mayores

contenidos a los mismos, preparar más a los vecinos en su formación democrática participativa, enriquecer los procesos no limitándolos a cortos periodos, darle mayor importancia y autonomía a la participación ciudadana; teniendo en consideración los grandes retos que la ciudadanía debe asumir como parte de un mundo globalizado, donde el desarrollo sostenible sea el paradigma, y los compromisos con el entorno, con el desarrollo local, y con la gobernanza, sean parte del desarrollo de capacidades que fomente el municipio y se supere el paradigma neoliberal del desarrollo.

La investigación, finalmente, muestra que estos procesos aún requieren de trabajo conjunto, principalmente de las autoridades y funcionarios municipales, para que los procesos tengan alguna significación para el empoderamiento de los actores y el mejoramiento de la gobernanza en la ciudad, así como para incorporar conocimiento en base a esta experiencia en el manejo de las políticas sociales que atañen a todos los ciudadanos por igual y cuya eficiencia depende en gran medida de la acción del gobierno local.

El aporte de la gerencia social en esta visión estriba en hacer posible la conjunción de esfuerzos de una manera organizada y sistemática, en la que el gobierno local tome conciencia de su rol administrativo de los bienes públicos y los vecinos, de su rol fiscalizador sobre el manejo de esos bienes comunes; no de unos pocos ciudadanos sino de una corriente creciente alimentada por ambas partes.



## ÍNDICE

	Pág.
<b>Resumen</b>	2
<b>Índice</b>	4
<b>Lista de cuadros</b>	6
<b>Lista de tablas</b>	6
<b>Lista de gráficos</b>	7
<b>Introducción</b>	8
<b>PRIMERA PARTE : MARCO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	10
<b>CAPÍTULO I</b>	11
MARCO CONTEXTUAL: LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO Y SOCIAL	
1.1 <i>La democratización de las sociedades</i>	11
1.2 <i>Marco legal en el Perú</i>	12
1.3 <i>Marco estadístico general</i>	14
1.4 <i>Marco estadístico en Miraflores</i>	15
1.5 <i>Experiencias en procesos de presupuesto participativo</i>	16
1.6 <i>La corrupción como telón de fondo</i>	18
<b>CAPÍTULO II</b>	20
MARCO CONCEPTUAL: CIUDADANÍA E INTERCULTURALIDAD. ¿ENCUENTRO O DESENCUENTRO PARA EL DESARROLLO?	
2.1 <i>Desarrollo humano</i>	20
2.2 <i>Desarrollo de capacidades</i>	21
2.3 <i>Ciudadanía</i>	22
2.4 <i>Participación pública de la sociedad civil – Participación ciudadana</i>	23
2.5 <i>Interculturalidad</i>	25
2.6 <i>Marco teórico propositivo</i>	26
<b>SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS</b>	28
<b>CAPÍTULO III</b>	29

DISEÑO METODOLÓGICO	
3.1 <i>Enfoque metodológico. Tipo y nivel de investigación</i>	29
3.2 <i>Población y muestra</i>	29
3.3 <i>Problema, objetivos y variables</i>	31
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>35</b>
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	
4.1 <i>Primer hallazgo: débiles elementos de cohesión vecinal</i>	36
4.1.1 Enfoques teóricos de marco	36
4.1.2 Normatividad y hechos de participación en el periodo	37
4.1.3 Variables explicativas	40
4.1.3.1 <i>Continuidad en la experiencia del actor e iniciativa municipal para promover la participación ciudadana</i>	40
4.1.3.2 <i>Canales efectivos para recoger y atender las demandas</i>	48
4.1.3.3 <i>Motivaciones personales para participar</i>	50
4.2 <i>Segundo hallazgo: divorcio entre las motivaciones de la junta vecinal, la burocracia y la normatividad</i>	52
4.2.1 La participación ciudadana se rige por la normatividad y por mecanismos o fórmulas burocráticas	54
4.2.2 La delimitación de funciones burocráticas aleja posibilidades de realización Vecinal	59
4.2.3 La normatividad no recoge la experiencia de la participación ciudadana	65
4.3 <i>Tercer hallazgo: los vecinos no consideran la participación ciudadana como un acto político central</i>	67
4.3.1 La presentación de proyectos en el marco del proceso de presupuesto Participativo	70
4.3.2 Resultados en el marco del proceso de presupuesto participativo	74
4.3.3 La participación en la política presupuestal	75
<b>Conclusiones</b>	<b>78</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>80</b>
<b>Propuesta</b>	<b>81</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>88</b>
<b>Anexos</b>	<b>94</b>

## LISTA DE CUADROS

		Pág.
Cuadro N° 3-1	Junta Vecinal de la Zona 11 – Participación en los procesos de presupuesto participativo 2011 - 2018	30
Cuadro N° 4-1:	Número de delegados de juntas vecinales que asisten como agentes participantes en los procesos de presupuesto participativo, por zonas, 2012 – 2019	38
Cuadro N° 4-2:	Asistencia y representación en los procesos de presupuesto participativo por zona, 2012 - 2019	39
Cuadro N° 4-3:	Resultados de la elección de juntas vecinales en el distrito de Miraflores Mayo 2019	54
Cuadro N° 4-4:	Votos en las elecciones vecinales de mayo 2019 y electores del distrito de Miraflores - Porcentaje de votantes	55

## LISTA DE TABLAS

Tabla N° 3-1:	Muestra – metodología cualitativa	31
Tabla N° 3-2:	Variables y su definición operacional	33
Tabla N° 4-1:	Continuidad en la actividad en términos de tiempo dedicado por los delegados	41
Tabla N° 4-2:	Expresiones sobre reuniones convocadas por funcionarios municipales	42
Tabla N° 4-3:	Impresiones sobre la comunicación con el municipio	43
Tabla N° 4-4	Lugares de encuentro de los representantes	44
Tabla N° 4-5:	Participación en reuniones – comentarios	45
Tabla N° 4-6	Apreciaciones de los funcionarios respecto de la continuidad de actividades	48
Tabla N° 4-7	Recojo de necesidades por los representantes	49
Tabla N° 4-8:	Apreciación de los funcionarios sobre la participación en los procesos	50
Tabla N° 4-9:	¿Qué te motiva a participar?	51
Tabla N° 4-10	Motivaciones de los funcionarios	53

Tabla N° 4-11:	Solución a requerimientos vecinales	59
Tabla N° 4-12:	Percepción de los funcionarios sobre soluciones propuestas por vecinos	61
Tabla N° 4-13:	Posición de representantes y funcionarios respecto de los proyectos presentados en los procesos de presupuesto participativo	64
Tabla N° 4-14:	Percepciones sobre la normatividad	65
Tabla N° 4-15:	Ordenanzas que convocan a los procesos de presupuesto participativo 2012 – 2019	68
Tabla N° 4-16:	Percepciones de los delegados respecto de la presentación de propuestas en los procesos de presupuesto participativo	70
Tabla N° 4-17:	Percepciones de los funcionarios respecto de la presentación de propuestas en los procesos de presupuesto participativo	72
Tabla N° 4-18:	Aspectos a trabajar para mejorar resultados	74
Tabla N° 4-19:	Apreciaciones sobre la política presupuestal	76

#### LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1:	Reunión con candidatos, por quienes los conocían, en %	45
Gráfico N° 2:	Reunión con representantes, en %	45
Gráfico N° 3:	Participación en reuniones, en %	46
Gráfico N° 4:	Conocimiento de los procesos de presupuesto participativo y de lo que los representantes hacen, en %	56
Gráfico N° 5:	¿Siente que planifica su propia vida al participar en la votación? en %	57
Gráfico N° 6:	Formas de hacer posible la planificación de la propia vida	58
Gráfico N° 7:	¿Cómo siente que los representantes de las JJVV han aprendido?	73

## INTRODUCCIÓN

La participación de una junta vecinal es la manera más básica de intervenir colectivamente en asuntos de interés público a favor del bien común. Al reflexionar sobre este tipo de acción social se colabora en esclarecer las distintas características que se manifiestan en esta práctica. Para su análisis se ha elegido los procesos de presupuesto participativo, en donde se puede ir desde la convocatoria por el gobierno local, con las implicancias que tiene, hasta el logro de ejecutar un proyecto presentado al proceso por una junta vecinal. Ello supone pasar por la conformación de los comités de vigilancia, del consejo ejecutivo, la presentación de las propuestas en el marco de la normatividad y la elección de las mejores propuestas para que se incluyan en el presupuesto participativo consiguiente.

El capital social que puede generar esta participación podría fomentarse mediante políticas que provengan de los organizadores mediante la red comunicativa que refiere Putnam; es decir, a través de relaciones horizontales de colaboración entre vecinos y de relaciones verticales con autoridades y funcionarios. Este capital social en acción beneficiará tanto a los individuos cuanto a la sociedad (Márquez 2009:4).

El avance en este concepto, para facilitar las políticas públicas, entraña un reto para el desarrollo, pues la necesidad de que haya una mayor participación como producto del interés ciudadano, implica hacer posibles los compromisos de la Agenda al 2030 del PNUD (2015), así como alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Una de las esferas de importancia crítica para la acción en pos de los 17 objetivos de desarrollo sostenible y sus 169 metas, es la de las alianzas, las cuales deben construirse desde abajo y con el conocimiento y la participación de todos. Allí se aprecia una debilidad para el propósito de los ODS, pues poco se difunde a nivel general, el ambicioso compromiso asumido por la mayoría de los países del mundo. Como sugiere Sen (1983:7), cuando se trata de la alimentación, es la capacidad de nutrirse lo que debe revisarse y no cuántos alimentos se consumen. Así también, en la participación vecinal, es la calidad de lo que se obtiene con esa participación lo que debería contar y no el número de participantes o el número de proyectos o el número de votantes. Es decir, no hacer instrumental la participación sino ciudadana.

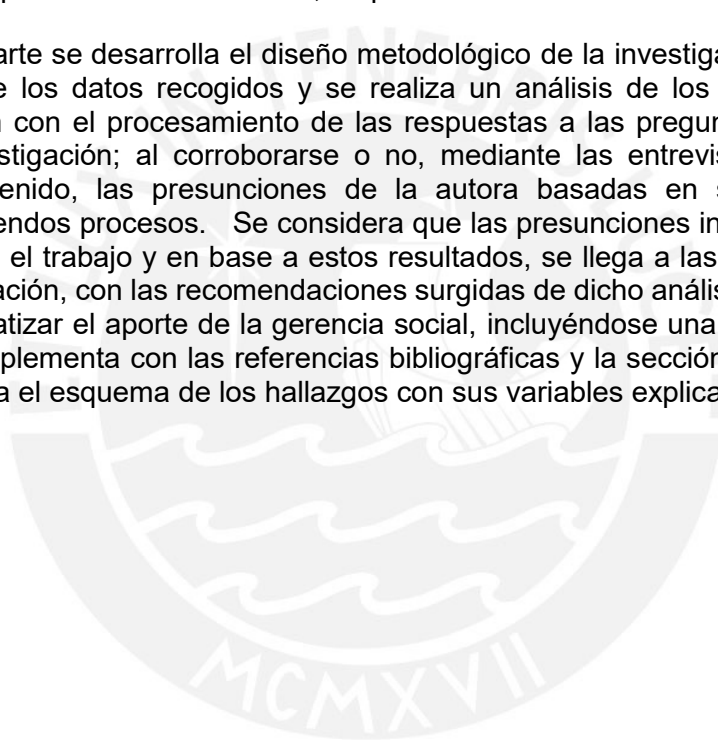
Por otro lado, el concepto de ciudadanía social (PNUD 2010:90-98) es aplicable en un distrito como Miraflores, el cual muestra indicadores de salud, educación y socio-económicos en general, con índices más elevados que la mayoría de distritos del país. La gerencia social pone énfasis en que la administración de bienes públicos tiene un fin social, donde no se pierda de vista al beneficiario, que puede ser un individuo o en este caso, un conjunto de personas agrupadas en una junta vecinal, que procurarán el bien común no solo para los miembros de esa junta sino de los vecinos del distrito y de quienes lo visitan; así también como modelo para otras realidades; propiciando, igualmente, el aprendizaje de la experiencia de otros distritos.



La presente investigación nace con el propósito de conocer las características, las motivaciones, los elementos o factores que están incidiendo para que la participación vecinal en los procesos de presupuesto participativo del distrito de Miraflores, logre un mayor porcentaje de interés y alcance para las juntas vecinales, en particular y para el distrito, en general. Para ello se escogió el periodo comprendido 2012 – 2019. Dentro de dicho periodo, la autora participó en varios procesos, representando a una organización social, y también fue miembro de un Comité de Vigilancia.

En la primera parte de este estudio se presenta el marco contextual y el marco conceptual, donde se hace referencia a diferentes experiencias a partir de la dación de la ley marco de los procesos de presupuesto participativo, por un lado, y también a diferentes opiniones en base a dichas experiencias. En el marco conceptual se recoge los planteamientos de algunas organizaciones y estudiosos que vienen observando lo relacionado con el desarrollo de las personas en comunidad, en particular las comunidades urbanas.

En la segunda parte se desarrolla el diseño metodológico de la investigación, se presenta la descripción de los datos recogidos y se realiza un análisis de los hallazgos. Estos hallazgos surgen con el procesamiento de las respuestas a las preguntas planteadas al inicio de la investigación; al corroborarse o no, mediante las entrevistas, encuestas y análisis de contenido, las presunciones de la autora basadas en su observación y experiencia en sendos procesos. Se considera que las presunciones iniciales planteadas son validadas en el trabajo y en base a estos resultados, se llega a las conclusiones que vienen a continuación, con las recomendaciones surgidas de dicho análisis. Se procura en esta sección enfatizar el aporte de la gerencia social, incluyéndose una propuesta en ese sentido. Se complementa con las referencias bibliográficas y la sección de anexos, en la que se acompaña el esquema de los hallazgos con sus variables explicativas.





PRIMERA PARTE  
MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

## CAPÍTULO I

### MARCO CONTEXTUAL: LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO Y SOCIAL

#### 1.1 LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS SOCIEDADES.

Con la firma de la Carta de las Naciones Unidas en 1945, luego de la segunda gran guerra, los Estados empezaron a tratar sobre temas como el de democracia, que no todos practicaban pero sí reclamaban (NNUU 2015). Como se señala en el citado documento, “Democracia y la gobernanza democrática en particular, significan que los derechos humanos y las libertades fundamentales son respetadas, promovidas y se cumplen, permitiendo que las personas vivan con dignidad”, para añadir luego que “Los individuos participan en las decisiones que afectan a sus vidas y pueden exigir cuentas a quienes las toman, en base a normas inclusivas y justas, instituciones y prácticas que gobiernan las interacciones sociales”. Este ejercicio democrático, instituido como pilar desde este organismo internacional, permite a los países vinculados por sus lineamientos, avanzar en las prácticas democráticas, en general y en la participación, en particular.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General en 1948, proyectó claramente el concepto de democracia declarando «que la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno». La Declaración especifica los derechos que son esenciales para una participación política eficaz.

En este proceso de democratización teórica para la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, Perú fue desarrollando la normatividad respectiva. Así, como señala Valdiviezo del Carpio (2013:9-12), “Los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado se establecen en nuestra legislación a través de la Constitución de 1993 y a través de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300”<sup>1</sup>. Dichos mecanismos están referidos a iniciativas de reforma constitucional, referéndum, iniciativa en la formación de leyes y dispositivos regionales y municipales. Estos últimos, regulados por las leyes orgánicas respectivas.

En julio del 2002 se instala el Acuerdo Nacional, “con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática” (AN 2014), en el marco de un nuevo gobierno democrático, luego de la experiencia dictatorial fujimontesinista. Para el 2004 se habían dictado treinta políticas de estado, entre las cuales la política 8 está dedicada a la descentralización, denominada “Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú”. Esta política busca como objetivo, construir “un sistema de

---

<sup>1</sup> La Ley 26300 fue publicada el 2 de mayo de 1994. Sufrió modificaciones en cuanto a las iniciativas legislativas, por la ley 26592, dada el 26 de setiembre de 2001; y con la ley 26670 se restó posibilidades a la participación con la derogatoria de artículos referidos a las iniciativas para el referéndum y sus procesos. Con la ley 27520, promulgada el 25 de setiembre del 2001, se restituye la ley 26300 en su totalidad. Posteriormente, la ley 29313 modifica algunos artículos de la ley 26300, referidos a la revocatoria y remoción de autoridades así como a la rendición de cuentas, disminuyendo los requisitos.

autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiaridad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías” (AN 2004:5), dictándose bajo el literal b) la política que señala que se “Institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas.” (AN 2004:5).

Y el 27 de mayo del 2003 se publica la Ley Orgánica de Municipalidades (N° 27972), en cuya finalidad (artículo IV) señala que “los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.”

## 1.2 MARCO LEGAL

### Reforma constitucional sobre descentralización

El 7 de marzo del 2002 se publica la Ley 27680 de reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización en la estructura del Estado. Entre los cambios efectuados luego de la experiencia fujimorista, está el artículo 197, que establece: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local”.

### La ley de municipalidades

En cuanto a la Ley Orgánica de Municipalidades (N° 27972), publicada el 27 de mayo del 2003, su artículo 53° establece que “Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación”.

El Título VII de esta ley: Los planes de desarrollo municipal concertados y los órganos de coordinación, muestra el protagonismo del ciudadano. Las disposiciones generales establecidas en el artículo 97 así lo señalan:

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

[...]

Los planes de desarrollo municipal concertados y sus presupuestos participativos tienen un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. Son aprobados por los respectivos concejos municipales. Las municipalidades *promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local*, conforme al artículo 197 de la Constitución.

Dicho consejo de coordinación está integrado en un 40% por la sociedad civil (Art. 102) y está previsto legalmente que sesione ordinariamente por lo menos dos veces al año, compitiéndole “coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Distrital

Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital.” (Art. 103). Con relación a la Junta de Delegados Vecinales Comunales, los artículos 106 a 110 la definen y regulan. Está conformada por los representantes de las agrupaciones urbanas y organizaciones sociales del distrito (delegados vecinales). La norma establece cuatro sesiones ordinarias al año. El Título VIII de dicha ley 27972, trata sobre los derechos de participación y control vecinal, donde al gobierno local corresponde promover dicha participación y garantizar la información a los vecinos; ejerciendo el ciudadano su derecho mediante mecanismos establecidos, entre los cuales se encuentra el de la participación en las juntas vecinales (Art. 112). Esta disposición igualmente merece revisión permanente para determinar cómo se efectúa dicha promoción y si ésta cumpliría el espíritu de la norma.

El Reglamento de Juntas Vecinales del distrito de Miraflores se aprueba mediante Ordenanza. Para la presente investigación estaba vigente la Ordenanza N° 363/MM con fecha 20 de octubre del 2011. El artículo 11, en su numeral 11.8 establece como requisitos, entre otros, que el candidato al cargo de Delegado Vecinal debe presentar un plan de trabajo a desarrollar para la zona que busca representar “contemplando soluciones viables y los medios concretos para lograrlas.” y un padrón de vecinos adherentes con un mínimo de sesenta firmas (11.4). El artículo 9 establece las obligaciones de los delegados vecinales, entre las cuales está la convocatoria a una reunión trimestral por el presidente de la junta a sus representados (numeral 3), participar en actividades de capacitación promovidas por la municipalidad (numeral 2), coordinar permanentemente con delegados de otras zonas (numeral.4), presentar informes semestrales (numeral 5). Entre los derechos de los delegados vecinales establecidos en el artículo 10 está el de intervenir como agente participante en los procesos de presupuesto participativo (numeral 4) y acceder a información pública de acuerdo a normas de transparencia, exonerado del pago de las tasas de ley (numeral 3).

#### Ley marco del presupuesto participativo

Poco tiempo después, la Ley Marco del Presupuesto Participativo (N° 28056), es promulgada el 7 de agosto del 2003, y modificada por la ley 29298, publicada el 17 de diciembre del 2008. Establece en el artículo 4, como instancias del presupuesto participativo, a los consejos de coordinación, que pueden ser regionales, provinciales o distritales, para lo cual “se constituyen, conforman su directiva, elaboran y aprueban sus estatutos y sus planes de trabajo, dentro del marco de sus respectivas leyes y las normas que para regular este proceso se expidan”, teniendo la sociedad civil parte activa en el proceso, en los gastos de inversión, de acuerdo con las directivas y lineamientos del Ministerio de Economía y Finanzas (Art. 5). Las fases del proceso son cuatro: de preparación, en la que se convoca, sensibiliza, identifica y capacita a los agentes participantes<sup>2</sup>; de concertación, en donde se identifica y evalúa los proyectos así como se establecen prioridades y formulan los acuerdos; de coordinación entre niveles de gobierno; y de formalización en el presupuesto institucional y posterior rendición de cuentas. Todo ello en el marco de la ley, directivas sectoriales y normas emanadas de la municipalidad respectiva.

---

<sup>2</sup> Los agentes participantes son definidos en el reglamento de la ley 28056, publicado el 26 de noviembre del 2003 con el DS 171-2003-EF, como aquéllos que discuten y toman decisiones en el proceso de presupuesto participativo

La experiencia, sin embargo, dice que no se da la relación sistemática entre agentes participantes y miembros del consejo de coordinación local o regional en el marco que el municipio o región propicie, salvo el interés directo de algún miembro en estas instancias.

#### Intervención normativa del Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas interviene a través de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (N° 28411 dictando la Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01, aún vigente, por la que se aprueba el Instructivo N° 001-2010-EF/76.01 para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados, al cual deben ceñirse los participantes. La experiencia como agente participante en varios procesos permite afirmar el ausente interés de los representantes municipales por darlo a conocer, lo cual impide que los participantes lo utilicen con pleno conocimiento de sus alcances durante su participación.

#### **Comentarios**

Se aprecia que la participación ciudadana cuenta con normatividad suficiente que debería facilitar la mayor asistencia y participación de los vecinos en los asuntos de sus comunidades. Sin embargo, las cifras que se muestran en el acápite siguiente indican que falta mucho más por hacer y ya no a nivel de normas, si es que los objetivos de desarrollo sostenible son tomados en serio por los países; y en el caso particular de esta investigación, en cuanto a los ODS 11, 16 y 17 mencionados en acápites anteriores, sobre ciudades sostenibles, instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos. Los ciudadanos que conforman las diferentes comunidades deben estar mejor provistos del conocimiento fundamentado de la actual convivencia, sus implicancias y proyecciones. Los procesos de presupuesto participativo son instancias de participación que deberían ser mejor aprovechadas para la formación ciudadana y la práctica en la vigilancia.

### 1.3 MARCO ESTADÍSTICO GENERAL

El INEI (2017:149-151) refiere que a través de las gerencias de Participación Vecinal “en el año 2017, el 97,4% (1 mil 802) de municipalidades del país informaron que la población participa en la gestión municipal incrementándose en 6,8% (115), con respecto al año 2015”. Y que “Del total de municipalidades que informan que la población participa en la gestión municipal, el 88,3% (1 mil 592) informa que la población interviene en el Presupuesto Participativo” (p.149), siendo éste el tipo de participación más importante en la gestión municipal, continuándole con el 64.4%, el de audiencias públicas para rendición de cuentas, y el subsiguiente tipo de participación es las juntas vecinales o comités vecinales, con el 61.8%. En la provincia de Lima, la totalidad de municipalidades de sus cuarenta y tres distritos refiere que la población participa en la gestión municipal a través del presupuesto participativo, en un 100% y la participación en audiencias públicas para rendición de cuentas, baja a 69.8%.(p.150).

El Informe de Lima cómo Vamos para el 2011<sup>3</sup> en cuanto a Participación Ciudadana, refiere que en el Cercado de Lima se llevó a cabo el primer proceso de presupuesto

---

<sup>3</sup> <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2012/09/InformeLimaComoVamos2011-51ParticipacionCiudadana.pdf>

participativo, con 341 participantes del distrito. Y en el proceso de Lima Metropolitana para el 2012 se contó con 105 organizaciones registradas. Se contabilizó el número de agentes participantes en los distritos de Lima, apreciándose que el índice de participación (número de agentes participantes / número de electores) no llega al 1% en la mayoría de distritos; logrando solo seis distritos un índice algo mayor, sin llegar al 2%.

Por su parte, la Municipalidad de Lima publica en su página web de Transparencia, las actividades ejecutadas en el periodo 2011 - 2019<sup>4</sup>; sin embargo, el detalle del periodo 2010-2016 no aparece (ver link <http://www.munlima.gob.pe/presupuesto-participativo-mml#presupuesto-participativo-2010-2016>). En su Informe del Proceso de Presupuesto Participativo del 2014, el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, a cargo del proceso, indica que se registraron 198 agentes participantes, además de los que se registraron para los sub procesos de Lima Innova (24) e Igualdad de Oportunidades (118) (PGRL:3). De los 198, el 36% corresponde a organizaciones sociales y el 19% a organizaciones municipales. Siguen las ONG con 9% y doce tipos de organización se distribuyen porcentualmente la diferencia (PGRL:4). En cuanto avances en este proceso, se refiere el incremento del monto presupuestal a cien millones de soles; el aumento en número de la participación de los agentes, en un 50% respecto del año anterior (incluyendo los sub procesos); participación activa y colaboración de algunos colectivos para la presentación de sus propuestas; mayor involucramiento de las gerencias municipales; apoyo de regidores; realización de talleres descentralizados; mejor selección de las propuestas al disponerse de mayor tiempo, entre otras. En cuanto a las limitaciones, se anota la necesaria mejor difusión para la convocatoria del proceso, promover mayor participación de los sectores y mejorar en todas las partes lo concerniente a la formulación de los estudios y la interrelación de agentes participantes con gerencias municipales, entre otras (PGRL: 10-12). El equipo técnico del proceso efectuó una evaluación, donde se puede destacar que “Para este proceso participativo la cantidad de propuestas de proyectos viales llega a un 35%, lo que muestra una diversificación de los proyectos en otras dimensiones del desarrollo, como los proyectos ambientales y sociales que tienen 35% y 16% respectivamente.” (PGRL: 5). Es decir, la población que ocupa el territorio decide qué tipo de proyectos desarrollar en base a sus observaciones y necesidades. No necesariamente en base a una orientación de la entidad municipal. Asimismo, el equipo técnico destaca los logros alcanzados, entre los que se puede citar “[...] la participación de las Mancomunidades Municipales de Lima Norte, Lima Este y algunos municipios distritales, tanto en el levantamiento de propuestas de impacto interdistrital como en la formulación de proyectos.”, así como la capacitación descentralizada. Se mencionan como limitaciones, entre otras, la formulación de los proyectos de inversión pública, la limitada capacidad técnica de los agentes y el riesgo de no obtener resultados concretos satisfactorios de las propuestas priorizadas, pues ello podría generar desconfianza en los procesos por los participantes. Estos resultados se manifiestan igualmente en procesos distritales, en los cuales es probable no hayan informes evaluativos de parte.

#### 1.4 MARCO ESTADÍSTICO MIRAFLORES

En el caso del distrito de Miraflores no se cuenta con informes de la Gerencia de Participación Vecinal de este tipo sobre los resultados obtenidos en los procesos. En

---

<sup>4</sup> <http://www.transparencia.munlima.gob.pe/>

su página web<sup>5</sup> se aprecian indicadores de gestión referidos a ejecución de ingresos, eficiencia de gastos y autonomía financiera así como gastos en servicios públicos y automatización municipal, entre otros; y con relación a intereses ciudadanos directos, únicamente se refiere al nivel de solicitudes atendidas, que está en un cuestionable 99%. A este respecto se puede decir que por solicitud atendida se entiende “respondida”, al margen de la satisfacción del contribuyente.

Por otro lado, la página de transparencia<sup>6</sup> referida a Participación Ciudadana, no está actualizada y muchos de los links sobre Presupuesto Participativo no tienen contenido o éstos se repiten con información insustancial. En la pestaña de “Servicios” se encuentra información de la Gerencia de Participación Vecinal<sup>7</sup> respecto de los agentes participantes, el cronograma, las actas suscritas, los proyectos aprobados en los procesos de presupuesto participativo, sin análisis.

## 1.5 EXPERIENCIAS EN PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La experiencia en los procesos de presupuesto participativo en el país es diversa. Se ha tomado referencia en diferentes trabajos académicos como los que se muestra a continuación.

Rosa Mariana Llona (2017:73) refiere en su tesis, que en Villa El Salvador se iniciaron estos procesos antes del 2000. El objetivo de su investigación, que cubre el periodo 2000 – 2010, es “analizar el tipo de representación social que se refuerza con la puesta en marcha del presupuesto participativo a nivel local, es decir si responde a una representación de carácter político que apunta a fortalecer la sociedad civil, o por el contrario se trata de una representación funcional que tiende a burocratizar las relaciones entre el Estado y las élites locales.” Concluye, entre otras, que el decaimiento del interés de los participantes en el proceso se debe a que “las decisiones que se toman no son vinculantes, convirtiéndose en espacios consultivos donde la discrecionalidad que conservan las autoridades municipales es muy alta.” (LLONA 2017:141) Un logro importante de la experiencia fue que “pasaran de tener una mirada barrial a una visión de distrito, tomando en cuenta lo complejo del distrito. Para ello era necesario crear los espacios adecuados de deliberación a este nivel y redefinir el rol de los actores locales en dichos espacios.” (LLONA 2017:142) Otro logro señalado fue el mejorar la interrelación municipalidad – sociedad civil, al “incluir [se] propuestas conjuntas como parte de la construcción de un futuro a alcanzar para el desarrollo de la localidad. El acercamiento [...] permitió hasta cierto nivel mejorar la percepción que tenían los ciudadanos de la municipalidad.” (LLONA 2017:142). Por último, puede destacarse entre las conclusiones, “La aún incipiente incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública [que hace] necesario introducir en las rutinas de la gestión los tiempos y acciones que demanda la participación ciudadana” (LLONA 2017:143), y “El poco conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana de la sociedad civil en general.” (LLONA 2017:144). En cuanto a la hipótesis de la burocratización de las relaciones Estado – sociedad civil, la autora concluye en que subsiste la desarticulación entre los niveles de participación, por un lado, ya que, entre

---

<sup>5</sup> <http://www.miraflores.gob.pe/Gestorw3b/files/pdf/9542-23746-PLAN%2010069%202016%20INDICADORES%202015.PDF>

<sup>6</sup> [http://www.miraflores.gob.pe/\\_transparencia.php](http://www.miraflores.gob.pe/_transparencia.php)

<sup>7</sup> [http://www.miraflores.gob.pe/\\_contenTempl2.php?idpadre=4991](http://www.miraflores.gob.pe/_contenTempl2.php?idpadre=4991)



otros, “La metodología del presupuesto participativo [...] no establece un vínculo explícito entre la dinámica que se genera a nivel de las bases con el proceso de toma de decisiones de este mecanismo” (LLONA 2017:145) y luego de dilucidar algunos aspectos, señala finalmente: “Para fortalecer un tipo de representación que mejore las prácticas políticas y fortalezca la democracia, será necesario por tanto trabajar no solamente en torno a los aspectos metodológicos del mecanismo participativo, sino también en torno a las organizaciones y las instituciones que le dan forma: el sistema de partidos, la capacidad asociativa de la sociedad civil, la profesionalización de la gestión pública local, y una descentralización que transfiera poder al espacio local a la vez que garantiza su articulación con los niveles regional y nacional.” (LLONA 2017:149).

Por su parte, la investigadora Cecilia Medina (2012) se propone “conocer la contribución de los programas de formación ciudadana promovidos por las ONGs en el período 2004-2010, en los procesos y prácticas de participación ciudadana de sus egresados, lo que permitirá generar propuestas de intervención y estrategias de promoción de la Participación Ciudadana que atiendan las necesidades y demandas de formación de estos grupos poblacionales rurales.” (MEDINA 2012:4) Respecto de la participación en procesos de presupuesto participativo, su conclusión es la siguiente:

La participación de los egresados en los mecanismos de gestión locales (Presupuesto participativo, Mesas de Concertación, CCR, CCL, audiencias públicas, entre otros) no evidencia marcados cambios luego de la asistencia a los PFC, muchos de los entrevistados manifestaron su reticencia a participar en estos espacios por la poca legitimidad de los mismos en el contexto local; sin embargo se han encontrado algunas experiencias exitosas de los egresados de los PFC en su participación en los presupuestos participativos, como propuestas fundamentadas correctamente, aprobadas y ejecutadas, lo cual “per se” es considerable dado que incide directamente en la obtención de beneficios comunitarios. (MEDINA 2012:197) Siendo un hallazgo importante el que los esfuerzos de capacitación a la ciudadanía, rural o urbana, incide directamente en los resultados de su participación.

La Magister en Gerencia Social Catherine Rojas (2015), dedica su tesis al estudio de los factores que limitan la participación en los procesos de presupuesto participativo, donde concluye que “Tanto funcionarios como agentes participantes consideran el acceso a capacitación e información como factores clave en la participación de la sociedad civil para que ésta sea más eficaz en términos de resultados y acuerdos del presupuesto participativo”; sin embargo, “La Municipalidad de Mariano Melgar no informa ni capacita adecuadamente a los agentes participantes por razones políticas, mostrando temor a que los ciudadanos tengan herramientas para vigilar la gestión municipal e intervenir en las decisiones, poniendo así resistencia a prácticas democráticas” (ROJAS: 127), destacando que

El presupuesto participativo para los actores sociales ha significado una experiencia importante a pesar de las restricciones en cuanto a la entrega de información y capacitación. [...] habiendo encontrado el sentido fundamental de la participación ciudadana, que se traduce en ser parte de la cogestión, y en reconocer el proceso como herramienta fundamental de desarrollo e impacto en la vida de las personas y la comunidad. (p.128)

Sobre el distrito de Miraflores, en Lima, se revisó la tesis de Karina Ramos (2012) para la obtención de su licenciatura. Trata del uso de la comunicación por internet por el municipio

y los vecinos, donde se destaca el uso de redes sociales por los vecinos (google groups y Facebook) con el objetivo de acercar a los vecinos, promover relaciones y debates así como intercambiar opiniones entre los mismos. Y, por su parte, la municipalidad, hacer conocer sus actividades, permitiendo únicamente que los vecinos opinen sobre lo publicado, mas no publicar algo por propia iniciativa.

### **Comentario**

Las tesis mencionadas resumen aspectos que la experiencia obtenida en mi participación en sendos procesos de presupuesto participativo corroboran, entre los que se puede mencionar, concordando con Llona (2017), el hecho de que al no ser vinculantes las decisiones en los procesos, todo queda mucho a merced de la discrecionalidad de las autoridades y funcionarios. Así mismo, el hallazgo de Medina (2012) se grafica en los insuficientes esfuerzos de capacitación para que la ciudadanía obtenga cada vez mejores resultados luego de su participación en los procesos o previo a ellos.

Todo este marco contextual así como la integración comunitaria a que se refiere Márquez (2009), que supone “relaciones de confianza, cooperación y participación locales” para el ejercicio democrático del gobierno, se ve afectado o en convivencia con la corrupción, lo cual daña y tergiversa las reglas del sistema democrático y debilita los mecanismos de participación ciudadana normados, como se ha visto arriba.

### **1.6 LA CORRUPCIÓN COMO TELÓN DE FONDO**

En las últimas dos décadas, la sociedad peruana ha sido testigo de pruebas grabadas de actos corruptos, en los denominados vladivideos y recientemente, durante el actual gobierno de Martín Vizcarra, por actos de congresistas y jueces, enfrentados al Ministerio Público, sin contar aún con la instancia de control de la magistratura, prevista constitucionalmente por la misma razón. Más recientemente, el escándalo de la empresa Odebrecht con la difusión de los denominados “codinomes”, ha dejado traslucir cómo este fenómeno se presenta a nivel del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como a nivel empresarial; saliendo a la palestra igualmente casos municipales en muchas partes del país. Estos hechos, publicados por diferentes medios de comunicación y portales web, hacen que la ciudadanía tome conciencia de la debacle moral en que la sociedad vive. Numerosos periodistas e investigadores dan sus puntos de vista e informes. Juan de la Puente (2018) describe la situación:

“[...] el año pasado los reclusos por corrupción representaban apenas el 1% de la población penal, es decir, 543 personas; que solo el 50% de ellas tenía sentencia; que, por cada 100 procesos en trámite, solo 2 personas estaban privadas de su libertad; y que, de más de mil carpetas de control remitidas por la Contraloría en los últimos años a las fiscalías en todo el país, un bajo porcentaje se convirtieron en procesos.”

Ya el INEI (2018) recoge la percepción ciudadana en gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, en donde la corrupción es el principal problema percibido por los encuestados, con el 53.9%, habiendo aumentado en 4.5 puntos porcentuales respecto del año anterior (INEI: 5), seguido de delincuencia. En cuanto al nivel de confianza en las instituciones, el resultado obtenido para la categoría “municipalidad provincial” muestra una desconfianza del 82.9%, aumentada en 3.9% respecto del año anterior. Y la confiabilidad está ahora en 13.9%, habiendo disminuido tres puntos porcentuales respecto del año anterior (INEI: 2018:9). Los resultados para la institución “municipalidad distrital” son similares a la anterior: desconfianza en el 83.0% y la

confiabilidad en 13.9%, habiendo descendido en ambos casos respecto del año anterior en 3.2% y 3%, respectivamente. En cuanto a la gestión de los gobiernos locales en el área urbana, a nivel nacional, la percepción es que es mala o muy mala en un 68.6%, considerándola buena o muy buena en un 26.5%, no sabiendo o no respondiendo el 4.9% (INEI:2018:13). Ciñéndonos al total de los distritos de Lima Metropolitana (Lima Provincia de Lima), la percepción de que la gestión es mala o muy mala está debajo del promedio, en 59.6% y sube la percepción de que es buena o muy buena a 35.4% (siendo el promedio a nivel nacional de 26.6%), no sabiendo o no respondiendo el 5.1% de los encuestados (INEI:2018:18).

En cuanto a las características más importantes de la democracia por área de residencia y características sociodemográficas, a nivel nacional se considera como la más importante el respeto a los derechos de todas las personas, con 35.8%, seguido de expresar libremente las ideas, con 32.3%, elecciones periódicas limpias y transparentes con 16.7%, y en cuarto lugar, con 7.3%, participación de la gente en el gobierno local (INEI: 2018:26). La percepción sobre el funcionamiento de la democracia en el Perú, a nivel nacional, es que está mal o muy mal en un 58.5%, y el 34.9% percibe que funciona bien o muy bien. El 6.7% no sabe (INEI: 2018:30). Y a nivel nacional, las razones dadas de porqué funciona mal o muy mal, se deben a los políticos en un 86.6%, a las leyes que son malas en un 41%, a los ciudadanos en un 30.6% y otras razones, 0.5% (INEI:2018: 31).

Y es que la corrupción en nuestro país tiene larga data, pero recientemente es que se realizan estudios sobre el fenómeno: "Noté entonces que, en el Perú, la corrupción no era algo esporádico sino, más bien, un elemento sistémico, enraizado en estructuras centrales de la sociedad", escribió el historiador Alfonso Quiroz (2013:31). En el transcurso de sus investigaciones, en 1995, el autor encuentra en nueva literatura, los efectos de la corrupción en los asuntos económicos e institucionales del país, los cuales penetran y minan la capacidad de los funcionarios del Estado y consiguientemente, la participación de la ciudadanía que paralelamente va conformándose en mérito a corrientes que provienen de organismos internacionales como Naciones Unidas, según hemos visto líneas arriba, al apuntar sobre gobernanza y participación ciudadana; y que generan una normatividad procedimental que deja de lado las posibilidades del desarrollo de capacidades, que se verá en el siguiente acápite. Es ilustrativo mencionar a la Directora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (REDACCION GESTIÓN 2014), Cynthia Sanborn, quien en un encuentro sobre debilidades institucionales en el Perú en el año 2014, sostuvo "Crear instituciones no es una cosa de simplemente querer hacerlo, de tener buenas leyes o normas, incluso no es solamente voluntad, **sino** es continuidad en el tiempo, es compromiso a lo largo con todos aquellos pasos que requiere mantener algo en el tiempo".

## CAPÍTULO II

### MARCO CONCEPTUAL: CIUDADANÍA E INTERCULTURALIDAD. ¿ENCUENTRO O DESENCUENTRO PARA EL DESARROLLO?

#### 2.1 DESARROLLO HUMANO

El Informe sobre Desarrollo Humano 2016 (PNUD 2016) define este concepto como un proceso encaminado a ampliar las oportunidades de las personas, y también como un objetivo, constituyendo un resultado; lo que implica que las personas deben influir en los procesos que determinan sus vidas. Siendo así, el crecimiento económico no es un fin. Y el desarrollo de las personas se logra a través de su participación activa en los procesos que determinan sus vidas, mediante la creación de capacidades humanas y mediante la mejora de sus vidas. Sostiene que se trata de un enfoque más amplio que los enfoques de recursos humanos, de necesidades básicas y el de bienestar humano (p.2). Este enfoque sirvió de base e influyó en la elaboración de la Agenda al 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (p.3).

La visión “original” de desarrollo, como resultado del crecimiento económico, la generación de incremento de la renta, de mayores utilidades y por tanto de bienestar material, tenía un enfoque economicista. A partir de los años 1980, con la reelaboración conceptual de “desarrollo” por Amartya Sen, se cuestionó el que el crecimiento llevara indefectiblemente al desarrollo y por otro lado, se introdujo el concepto de “capacidades” como un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo humano. Es decir, el desarrollo se alcanzaría no solo con un relativo mejor nivel material, que no lo aseguraba, sino y sobre todo, con la disposición por parte de las personas, de un bagaje de información, conocimientos, posibilidades de participar en lo que les atañe y, en general, a gozar de la libertad, entendida ésta como el acceso de la persona a los bienes materiales existentes y a decidir sobre su condición y situación en su entorno.

Por su parte, T.W. Schultz investigó y planteó el concepto de “capital humano” en contraposición al capital, a secas; enfatizando en la educación como un factor importante para desarrollarlo. Del mismo modo, se determinó que la inversión en investigación y desarrollo así como mejores servicios a la población (salud, seguridad alimentaria, entre otros) conduciría a la mejora de las capacidades humanas, siendo las personas el objeto de las políticas de desarrollo y no la mayor producción.

El economista chileno Manfred Max Neef generó una lista de necesidades básicas ontológicas universales, que consideró son priorizadas culturalmente, a las que la economía de entonces debió prestar atención: subsistencia, protección, afecto, comprensión, participación, ocio, creación, identidad y libertad, para referirse no solo al crecimiento económico sino también al desarrollo de las personas. Cada una de estas necesidades básicas se categorizó en función de las denominadas categorías existenciales para ese efecto: ser (características), hacer (acciones), tener (herramientas) y estar (espacios).

En este universo es que este trabajo plantea la búsqueda de explicaciones a la ciudadanía. El desarrollo humano, que supone la atención de necesidades básicas, pero también a cuestiones que se ha visto fundamentales, como el ejercicio de la propia libertad y el acceso a servicios o a facilidades naturales. En este sentido, la vida en la

ciudad supone el compartir permanente de un conjunto de servicios y obligaciones, habiéndose dictado normatividad que recoge el devenir, los avances académicos traducidos en derechos, y también en deberes. Así, es derecho de los ciudadanos, el participar en los asuntos que atañen a su libertad, tanto individual como colectiva, y parte de ello es su participación en los presupuestos de la vida en común, que se financia con el aporte de todos, para el desarrollo humano.

## 2.2 DESARROLLO DE CAPACIDADES

Este concepto surge con el citado economista Amartya Sen, siendo una de sus principales seguidoras y gran pensadora, Martha Nussbaum, quien enfatizó que el desarrollo de habilidades y conocimientos no es la finalidad de esta propuesta, sino la realización humana, al margen de su condición (etaria, género, etc.). La gerencia social pone énfasis en que la administración de los bienes públicos y semipúblicos tiene un fin social, donde las actividades que se realicen no pierdan de vista al beneficiario, que puede ser un individuo o un conjunto de personas agrupadas de diversas formas. Nussbaum (2012:60) crea una lista de diez capacidades centrales<sup>8</sup>, las cuales todo gobierno, independientemente de sus creencias, debería implementar para asegurar una vida digna a los ciudadanos; planteando que puede reposar en el sistema del derecho constitucional. Señala que este enfoque es, más bien, “evaluativo y ético desde el principio: se pregunta qué cosas, de entre las muchas para las que los seres humanos pueden desarrollar una capacidad de desempeño, son aquellas que una sociedad con un mínimo aceptable de justicia se esforzará por nutrir y apoyar.” (Nussbaum 2012:48).

Teniendo en cuenta, además, el concepto de “funcionamiento” que desarrolla ese enfoque, por el cual el entorno facilita el desarrollo de capacidades; así como el concepto de “capacidades combinadas”, que tiene presente que en algunos casos, el desarrollo de una capacidad a nivel personal supone la existencia de una capacidad a desarrollar en un entorno. Por ejemplo, la participación que puede elegir una persona realizar, puede verse interferida si la autoridad municipal impide o no lleva a cabo el evento en el cual dicha participación puede ser realizada. O existiendo una normatividad amplia, la organización municipal, gracias a las prerrogativas que tiene, limita las facultades que la ciudadanía tiene reconocidas para el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

El desarrollo de capacidades es, desde la visión del PNUD (2009:3), “el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades, obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo.”, añadiendo que “Se refiere a las transformaciones que empoderan a las personas, los líderes, las organizaciones y las sociedades. Si algo no lleva a un cambio que sea generado, guiado y sostenido por los beneficiarios a quienes está destinado, no puede decirse que haya mejorado las capacidades, aun cuando haya servido para un propósito válido de desarrollo.” (2009:4). Es decir, se trata de transformar la realidad con las capacidades existentes, no desplazarlas, o ignorarlas.

---

<sup>8</sup> Las diez capacidades centrales de Nussbaum, que aseguran una vida digna a las personas y que un orden político mínimo debe asegurar, son: vida; salud física; integridad física; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; otras especies; juego; control sobre el propio entorno, político y material.

Esta organización mundial identifica tres puntos en los que crece y se nutren las capacidades: el entorno favorable, el nivel organizacional y el nivel individual. El entorno favorable se refiere al sistema social en que se desenvuelven las personas y las organizaciones, bajo marcos normativos y relaciones que regulan la interacción cívica. El nivel organizacional se refiere a la efectividad de la organización a través de su estructura, políticas y procedimientos. El nivel individual corresponde a las aptitudes, experiencias y conocimientos de cada persona que permiten su desempeño (PNUD 2009:11).

Esta comprensión se considera necesario compartirla en las actividades de capacitación que se organizan a nivel municipal y regional para los agentes participantes, a fin de difundir el pensamiento de este organismo internacional al cual nuestro país adhiere y suscribe sus documentos, obligándose a su cumplimiento.

Las entrevistas y la encuesta realizadas en el trabajo de campo se basan en las capacidades centrales de razón práctica (formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente acerca de la planificación de la propia vida.

### 2.3 CIUDADANÍA

En una entrevista (CUESTIÓN DE ESTADO 1997:4-5), López señala que es el ciudadano el titular legítimo del poder político y su participación política es lo que legitima a los estados modernos.

“Ya que no se puede eliminar la separación entre los titulares del poder (los ciudadanos) y los que lo ejercen (los funcionarios del gobierno), podemos al menos acatar esa distancia entre ellos mediante la fiscalización de las políticas gubernamentales por parte de los ciudadanos y mediante la lucha por la reorganización del estado sobre las bases legítimas que emanan de la ciudadanía.”

No obstante, encuentra obstáculos para que la ciudadanía tenga plena vigencia, distribuyéndolos en cinco factores: - la pobreza; - la falta de garantías de derechos ciudadanos por parte del Estado y de sus instituciones, porque el Estado no ofrece procedimientos, organización y recursos; - lo que denomina “las cárceles interiores”, para referirse a los temores, complejos y traumas que la cultura política ha construido impidiéndonos vernos como iguales; - el déficit de una comunidad política (sin identidad del “nosotros”); - y los privilegios de unos ciudadanos sobre otros creando brechas que no cierran (LÓPEZ: 7). El investigador desarrolla los índices objetivo, subjetivo e institucional de la ciudadanía con el propósito de ser herramientas de participación para la ciudadanía; establecer metas para avanzar en los niveles de ciudadanía, superar inconsistencias y cerrar brechas; exigir a los gobiernos aplicar determinadas políticas públicas para alcanzar las metas fijadas; fiscalizar las políticas públicas y evaluar dichas políticas públicas. (LÓPEZ: 8).

En su estudio, Stephanie Mc Nulty (2013: 69-92) se pregunta respecto de los actores sociales actuando como agentes participantes:

“[...] it is impossible to know how strong their ties are to their members or to the more general population. In other words, we do not know if they are acting as true ‘representatives’ of a broader number of constituents. The underlying assumption behind the decision to engage civil society and not individual is that these CSOs act as intermediaries between government and the broader population. Yet data are not available about the representative nature of Peruvian CSOs. At this point, with the data that exist, we can study only who attend meetings, what kinds of organizations are represented, and the impact of participants on organizations” (2013:71).

La autora explora los siguientes indicadores de participación: número de agentes participantes que asisten a las reuniones, tipo de organizaciones que representan y antecedentes demográficos de los participantes. y se pregunta si

“[...] participatory institutions participation changes the participants or the social political context around them” (2013:96).

A *priori* la hipótesis es que dicha participación no cambia sustancialmente a los participantes y menos aún a la colectividad. La pregunta sobre qué cambios son los que se buscan con miras a alcanzar, por ejemplo, los objetivos de desarrollo sostenible planteados, si es que éstos pudieran consensuarse a nivel local. Para ello se requiere de un trabajo articulado y no meras fórmulas procedimentales.

Y también, junto con el autor que cita Mc Nulty:

“Archon Fung notes that the success of these efforts ‘depend(s) upon the character of actual participation... Outcomes depend not only upon the presence of citizens in the aggregate, but also on the representativeness of those who choose to participate’” (2013:75),

preguntarse sobre la real representación de los participantes, respecto de sus representados.

Parés y Resende (2009:81) definen los procesos participativos como “todas aquellas acciones participativas encadenadas o secuenciales que son ejecutadas durante un tiempo determinado por actores organizacionales, institucionales y sociales en coordinación con un gobierno municipal o local” y señalan que “Aunque el proceso participativo se caracteriza por acotarse a un periodo de tiempo concreto, durante este periodo el proceso tiene una continuidad, se construye día a día siendo el resultado de la interacción entre los diferentes actores (colectivos e individuales) que participan en el.” (2009:83).

La pregunta planteada para la investigación: ¿Cuál es el grado de consistencia, cohesión, motivación en la participación del actor en los procesos de presupuesto participativo, y qué busca a través de dicha participación?, lleva a conocer el comportamiento del actor, si es condicionado por el entorno tanto social cuanto municipal. De allí el planteamiento de identificarlo y explicarlo. Caracterizar al actor en la práctica de su ciudadanía con los medios de que dispone, sabiéndose que nos encontramos en un estado de derecho, donde no solo la Constitución sino los organismos internacionales destacan el protagonismo del ciudadano en la vida política del país; a fin de determinar si efectivamente se da una práctica democrática suficiente. Hasta qué punto el Estado a través de sus normas y del funcionamiento de los gobiernos locales, es capaz de facilitar o no dicha práctica y cuáles son los resultados que se obtienen.

#### 2.4 PARTICIPACIÓN PÚBLICA DE LA SOCIEDAD CIVIL - PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el año 2000, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) – OEA desarrolla la “Estrategia Interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible” como consecuencia de un conjunto de declaraciones, resoluciones y cumbres en las Américas para el desarrollo sostenible, ocurridos en los años previos. El marco de políticas “contiene los principios básicos, objetivos y recomendaciones de política para una mayor participación de todos los actores de la sociedad en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible” (OEA

2000). Dichos principios y recomendaciones “buscan orientar los esfuerzos hacia la formulación de políticas públicas efectivas que aseguren que la sociedad civil y los gobiernos a todos los niveles, trabajan conjuntamente para alcanzar el desarrollo sostenible” (OEA 2000:9). Dicha Estrategia define la participación política como toda interacción entre gobierno y sociedad civil en proceso de diálogo, alianzas, compartir información e interacción, con el objeto de diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo, Y por sociedad civil comprende individuos, sector privado, sector laboral, partidos políticos, académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales. El Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible 2016 – 2021 (OEA-PIDS 2017) incorpora esta Estrategia y establece acciones estratégicas respecto del objetivo 11: “i. Fomentar el diálogo entre los Estados Miembros para facilitar el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas para el desarrollo de políticas públicas y acciones específicas sobre ciudades y comunidades sostenibles. ii. Promover el desarrollo de redes y estrategias hemisféricas y regionales relativas a las ciudades y comunidades sostenibles”, entre otras.

También existen acciones estratégicas establecidas para el fortalecimiento de capacidades para instituciones eficientes, eficaces, responsables e inclusivas para el desarrollo sostenible, en el marco del ODS 17, entre las cuales se puede destacar el fomentar el diálogo entre los estados miembros; promover el intercambio y acceso a información pertinente; “promover el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre iniciativas de legislación, políticas y programas en la región, relacionadas con el fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible”; y “apoyar la implementación de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible”, entre otras.

Estos esfuerzos internacionales así como los nacionales, el gasto que suponen, tropiezan, sin embargo, con consideraciones como las que señala Mato (2004):

“[...] las formas en las cuales los individuos actúan en sociedad no responden de manera simple y directa, ni predeterminada, a estímulos supuestamente ‘objetivos’ que les presentaría algo a lo cual algunos suelen llamar ‘realidad’, cuando no más enfáticamente ‘realidad objetiva’. Por el contrario, estas formas de acción social responden a sistemas complejos de mediaciones entre lo que estos individuos plantean y piensan, tanto respecto de sí mismos como de sus relaciones con los demás y de lo que observan e interpretan más allá de ellos mismos y de esas relaciones directas.”

Los esfuerzos normativos para alcanzar la participación ciudadana no solo requieren de mayor difusión de dichas normas, pero también de los acuerdos internacionales que el país suscribe, con todas sus implicancias. Teniendo en cuenta lo señalado por Mato, los agentes participantes, en el marco de los procesos de presupuesto participativo, actúan como individuos autónomos, tienen sus propios intereses y motivaciones y se relacionan con los demás en base a su propia visión de la realidad. El esfuerzo, por tanto, debería ser conjunto de los funcionarios y de los ciudadanos en la búsqueda del bien común.

Es interesante el pensamiento de Hannah Arendt (MUÑOZ, 2012:65): “Su concepción de la política se basa sobre todo en su idea de la ciudadanía activa, el valor y la importancia de la participación cívica y la deliberación colectiva sobre todos los asuntos que conciernen a la comunidad política”. Esta práctica de la ciudadanía activa supone



un ejercicio de la ciudadanía que, en nuestro caso, requiere de mucho apoyo del Estado, el cual *a priori* no se está dando. ¿Cuáles son las medidas que deben tomarse para que efectivamente se produzca la ciudadanía activa? Se verá en el capítulo respectivo de este trabajo que existe alguna participación de la ciudadanía, pero está mediatizada por el poco esfuerzo que el Estado pone a través del municipio.

Por su parte, Sinesio López (1996:95) afirma que la participación ciudadana aparece en las contradicciones surgidas del “tránsito del populismo al neoliberalismo”. Las sociedades, presionando al Estado con demandas distributivas y de concesiones democráticas, forman parte de un proceso en el que el Estado (y los partidos) se deslegitima, adquiriendo el mercado el mecanismo eficaz para la distribución de recursos y el desarrollo. Por otro lado, inmersos en procesos de modernización económica, social, cultural y política, “[...] la distancia entre ellos es muchas veces grande. La modernización social no implica la modernización política”. Esta modernización política implica una creciente participación política de la población en los asuntos del poder (LOPEZ 1996:105).

En una investigación realizada en España, sus autores (Marc Grau et al, 2009:55) buscan “identificar las diferentes maneras de entender el concepto de participación ciudadana en el municipio de Palafrugell, al norte-este de Catalunya y analizar si estas concepciones se podían atribuir a colectivos concretos”. De las entrevistas que efectuaron encontraron dos concepciones sobre la democracia, una que denominaron ‘privada’ y otra ‘comunitaria’, lo cual tiene un efecto en “la determinación del tipo de participación de la ciudadanía en la gestión de las cuestiones públicas” (p.57). Luego de una revisión de la literatura, proponen cinco modelos de democracia: el modelo liberal-protector, el pluralista-competitivo, el republicano-elitista, el consensual-deliberativo y el modelo pluralista-radical (p.58), habiendo encontrado que “en cada uno de los modelos, la distribución de las funciones gobernante-gobernado entre los diferentes actores cambia. Por lo tanto cambia también la definición de ciudadano”, y cambia “porque cambia ‘su proporción de gobernante’” en esa relación (p.58).

Es así que participación pública de la sociedad civil y participación ciudadana vienen a ser los dos lados de la misma moneda, y no tiene como único fin el intervenir en proyectos para hacerlos más eficaces, sino representar a los ciudadanos en asuntos de interés público. Por lo que la participación como concepto tiene un contenido, en primer lugar, de afirmación de los sujetos como actores y luego, de desarrollo de la capacidad crítica y emancipatoria frente a las políticas y frente al orden social en general.

## 2.5 INTERCULTURALIDAD

El concepto de interculturalidad surge como respuesta al sobreviniente dominio de algunos países sobre otros por la globalización y los mayores recursos de que dichos países disponen. Catherine Walsh (2010:76) dice que la interculturalidad está en vigencia desde los años 1990 y está presente en la esfera nacional-institucional. Sostiene que la interculturalidad puede ser vista como el reconocimiento de la larga lucha de los movimientos sociales-políticos-ancestrales por su reconocimiento y derechos, pero también como la que liga la interculturalidad “a los diseños globales del poder, el capital y el mercado”. Su texto explora los múltiples usos de la interculturalidad y menciona los trabajos del filósofo peruano Fidel Tubino, quien distingue entre interculturalidad funcional e interculturalidad crítica. Por la primera se da una adecuación de la cultura dominada a la dominante en el proceso del intercambio

cultural en el espacio compartido, donde se pretende hacer prevalecer en la interacción que se produzca, el respeto entre las partes, sin subordinación de las personas, los valores y creencias en esa interrelación cultural, donde se produce el reconocimiento de la diversidad y el dialogo respetuoso que posibilite la complementariedad y la sostenibilidad. Sin embargo, y pasando al enfoque de la interculturalidad crítica, aquí se considera que las estructuras de dominación que prevalecen en muchos ámbitos del desarrollo social y económico, llevan a la necesidad de tomar conciencia y acción en el sentido de que dichas relaciones interculturales estén provistas de una mirada crítica por parte de los que estarían en la zona de sojuzgamiento.

El concepto “interculturalidad” según la propuesta del Dr. Víctor Nomberto (2010) señala que dicho proceso tiene contradicciones que se resuelven con el diálogo, la escucha mutua, el respeto, la concertación y la sinergia. Afirma que

la interculturalidad está sujeta a variables como: diversidad, definición del concepto de cultura, obstáculos comunicativos como la lengua, políticas integradoras de los Estados, jerarquías sociales, sistemas económicos inclusivos o excluyentes.

Y continúa: “La interculturalidad tiene que ver con problemas comunicativos entre personas de diferentes culturas”.

Sostengo que la cultura del ciudadano es diferente a la cultura del funcionario, quienes hablan dos lenguajes distintos; el primero manejándose en términos vecinales, de intereses prácticos, y el segundo, a nivel técnico o profesional buscando, cumplir con diferentes niveles de compromiso y responsabilidad, las funciones asignadas, en un marco normativo que no se difunde ni explica extensamente, que dificulta la comunicación con el ciudadano. Una propuesta sería intentar aplicar en los procesos de presupuesto participativo, un ámbito de estudios interculturales y con ello procurar mejorar los contenidos de la comunicación entre ambas partes.

La interculturalidad no se refiere tan solo a la interacción que ocurre a nivel geográfico sino más bien, en cada una de las situaciones en las que se presentan diferencias.

Haciendo una analogía, se puede considerar a la administración pública como una cultura y, en ese caso, la siguiente descripción podría permitir plantear alguna propuesta para el tema: “La interculturalidad devela y cuestiona cómo hemos internalizado la jerarquía entre las culturas como parte de nuestro marco conceptual para comprender y actuar sobre nuestra realidad.”<sup>9</sup> Pudiendo interpretarse como la cultura del ciudadano contrapuesta a la cultura de la autoridad y del funcionario.

## 2.6 MARCO TEÓRICO PROPOSITIVO

Adelantando reflexiones a los resultados obtenidos, resulta interesante confrontarlas con los aspectos señalados en los acápite previos en este capítulo. Cabe preguntarse si las actividades municipales a través de sus gerencias de desarrollo humano y de participación vecinal, por ejemplo, así como la de cultura y turismo, enfatizan efectivamente en dichos temas conjuntamente con los vecinos; si es que son

---

<sup>9</sup> El Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación alemana GIZ apoya con medidas en procesos de planificación, presupuesto, políticas sociales, modernización administrativa y rendición de cuentas. Ver <https://www.giz.de/en/downloads/giz2018-es-factsheet-buena-gobernanza.pdf>

promocionados o priorizados; o si son planteados o discutidos. El desarrollo humano y de capacidades según acá se expresa, la ciudadanía y la participación ciudadana, así como la interculturalidad, además de conceptos de estudio, son prácticas, cuya maestría se va alcanzando en su ejercicio.

La calidad de la participación de los vecinos estará dada en función de supuestos e indicadores cualitativos que el gobierno local se plantee para cada proceso. Sin embargo, en el marco contextual se ha visto que responde casi taxativamente a normas, dejando poco margen a la innovación o creatividad, a las que se apela de manera teórica últimamente, sin encontrarse aún, en los espacios públicos como éste, mecanismos (más que normas) participativos para llevarlos a cabo, limitando las potencialidades creativas ciudadanas.





SEGUNDA PARTE

DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS

## CAPÍTULO III

### DISEÑO METODOLÓGICO

#### 3.1 ENFOQUE METODOLÓGICO. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

La mención en Participación Comunitaria parte del interés de la autora en los temas municipales, y en particular a los referidos a la participación vecinal. Por lo que planteada la necesidad de escoger un tema de investigación se optó por el de la participación de la gente en los procesos municipales, eligiéndose el del presupuesto participativo, por ser sistemático y anual, según lo establece la norma, y por haber participado la autora en algunos de ellos.

Se trata de un estudio de casos que busca profundizar en la experiencia que ha ganado un actor social, el objeto de estudio, la junta vecinal, a través de los diferentes periodos participativos, constituyendo los delegados vecinales o representantes, los casos en base a los cuales se hace el análisis. Se eligió investigar a la junta vecinal de la zona 11 del distrito de Miraflores, para conocer el comportamiento de un grupo que ha participado en todos los procesos de presupuesto participativo en el periodo en estudio, según se conoció en las entrevistas con funcionarios de la municipalidad, y ha contado con diferentes grupos de representantes, como se corroboró en la página web. Interesa graficar la relación directa con el Estado, a través del municipio y de las normas que dicta; así como la interrelación de los representantes entre sí y con sus representados al interior de la junta, así como con los funcionarios.

Se propone una investigación principalmente cualitativa, para profundizar en el cómo se forman los grupos que acceden a las juntas vecinales, qué les caracteriza, qué los mantiene unidos o no (motivaciones, intereses), qué los identifica como grupo, las dificultades que atraviesan.

#### 3.2 POBLACIÓN Y MUESTRA

La junta vecinal es un órgano de coordinación que trabaja conjuntamente y gratuitamente con la municipalidad en la búsqueda del desarrollo local. Para ello debe contar con un plan de trabajo que proponga soluciones viables y medios precisos y concretos para ello, y está conformada por tres representantes: presidente, secretario y vocal, denominados “delegado vecinal”, según establece la norma vigente en ese lapso.

En Miraflores, durante el periodo en estudio, existen 39 subzonas provenientes de 14 zonas. Cada subzona cuenta con una junta vecinal. Un detalle de esta distribución se verá en el capítulo siguiente.

### Determinación de la muestra

La muestra está conformada por juntas vecinales de la zona 11 que han actuado en los diferentes procesos de presupuesto participativo en el periodo bajo estudio. Se tiene conocimiento de que han sido ocho juntas vecinales en el periodo 2011 – 2018. Estas juntas se han conformado para cada periodo, por distinto número de personas, sumando en total nueve: cinco hombres y cuatro mujeres, de los cuales uno ha fallecido. A continuación se aprecia la conformación de las muestras, por juntas vecinales:

CUADRO N° 3 - 1  
JUNTA VECINAL ZONA 11, MIRAFLORES, LIMA

Participación en procesos de presupuesto participativo 2011 - 2018

	Delegados vecinales - Presidentes	Año de Ejecución de los Procesos presupuesto participativo							
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	A	x							
2	B	x	x	x					
3	C	x							
4	D +		x						
5	E				x				
6	F					x	x	x	x
7	G						x	x	
8	H						x	x	x
9	I							x	
Fuente: Gerencia de Participación Vecinal, Municipalidad de Miraflores, Lima. Elaboración propia									

Siguiendo a Yin, citado por Martínez Carazo ((2006:21), se trata de estudio de casos múltiples con unidad de análisis única, que es la junta vecinal 11, con diferentes representaciones a lo largo del tiempo. Se entrevistó a tres delegados vecinales más representativos (que más han participado), aplicándose la misma guía de entrevista, así como a dos delegados vecinales de otras zonas, para ver de qué manera sus características personales le dan un cariz distinto a los términos de su participación.

Un segundo tipo de muestra está representado por vecinos de la zona 11 que fueron a votar en las últimas elecciones vecinales (en el 2019), para apoyar a alguno de los candidatos, a quienes se les preguntó sobre el fundamento de su apoyo a dichas candidaturas, si están satisfechos o no con lo obtenido de las mismas al momento de su representación y qué comentarios pueden hacer sobre la participación de la zona en los procesos de presupuesto participativo y los resultados alcanzados.

Un tercer tipo de muestra lo constituyen los funcionarios de la municipalidad, a fin de conocer su opinión sobre la pertinencia y oportunidad de los procesos así como sobre la participación propiamente tal de los vecinos. Finalmente, se analiza documentos oficiales que sirven de marco para estos procesos, haciendo el análisis de contenido de alguno de estos documentos para contrastar desde el punto de vista de la investigadora, dichas

opiniones. Asimismo, contrastar las opiniones y maneras de ver los procesos con relación a los mismos factores por parte de la ciudadanía bajo análisis.

A continuación se aprecia la tabla de muestras propuestas con las técnicas aplicadas y los métodos de muestreo empleados (SALAMANCA 2007:2).

TABLA N° 3 – 1  
Muestra - metodología cualitativa

TÉCNICAS	MUESTRAS	MÉTODO DE MUESTREO
Entrevista semi estructurada	Cinco representantes de Juntas vecinales	de avalancha

TÉCNICAS	MUESTRAS	MÉTODO DE MUESTREO
Entrevista semi estructurada	Cuatro Funcionarios	Teórico

TÉCNICAS	MUESTRAS	MÉTODO DE MUESTREO
Encuesta	Vecinos de la zona 11	de conveniencia o avalancha

TÉCNICAS	MUESTRAS	MÉTODO DE MUESTREO
Análisis de contenido	Documentos normativos	Teórico

TÉCNICAS	MUESTRAS	MÉTODO DE MUESTREO
Análisis de contenido	Documentos informativos	de conveniencia

Adicionalmente, se recogió el punto de vista de quienes han participado en los consejos de coordinación local, aunque la zona 11 no ha contado con representantes en dicha instancia, para explicar algunas de las dimensiones tratadas con las diferentes técnicas de recojo de información.

### 3.3 PROBLEMA, OBJETIVOS Y VARIABLES

En cuanto a las formas de participación, interesa resignificar para el actor su comprensión de la actividad: ¿participación vecinal, participación ciudadana, participación política? Determinar qué es lo que interesa al delegado vecinal al margen de la designación que recibe (bienestar común, desarrollo político, otro). Desde el lado municipal, qué es lo que esperan los funcionarios de los procesos de presupuesto

participativo como experiencia en la formación ciudadana, si es que lo hacen. Y por otro lado, qué insuficiencias o ineficiencias encuentran en la experiencia como funcionarios en los resultados obtenidos a la fecha en los procesos de presupuesto participativo, principalmente aplicado a la zona de la junta vecinal objeto de estudio.

Conocer con qué recursos cuenta el actor es indispensable, sobre todo con relación a su entorno inmediato (municipal, representados, otras juntas vecinales), basándonos en las capacidades propuestas por Nussbaum, en particular las capacidades “6. Razón práctica. Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente acerca de la planificación de la propia vida.” y la “10 Control sobre el propio entorno: a) Político. Poder participar de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan nuestra vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación” (2012:54)

La problemática tiene varios frentes y los hallazgos encontrados permiten atender los objetivos de la investigación, así como una práctica política subsecuente. Los grandes conceptos de “democracia” y “ciudadanía” se van construyendo en la práctica y para ello se requiere de la participación enterada, informada, de los vecinos. Al formar parte (paralelamente, secuencialmente) de un organismo mayor (provincia, país, región, mundo), exigencias como por ejemplo las de cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, se hacen de imperativo reconocimiento y atención; y para ello, el conocimiento compartido para la convivencia, para la acción, es fundamental. Avanzar en la toma de conciencia de esa urgencia, sobre todo ahora que el planeta se encuentra en medio de una pandemia, es propósito de esta presentación, de la manera en que un grupo de ciudadanos entiende y maneja sus procesos de participación.

### **Objetivo**

Mediante esta investigación se busca describir cómo se organiza un grupo humano para conformar una junta vecinal y los propósitos que la animan; explicar o exponer las razones por las cuales han perseverado en su presencia en los procesos de presupuesto participativo, procurando comprender las motivaciones o intereses como grupo o como individuos, según los casos que se hallen.

El objetivo general de la investigación es revisar el comportamiento de la junta vecinal de la zona 11 del distrito de Miraflores, Lima, Perú, ante los procesos de presupuesto participativo, como un ejemplo del funcionamiento de las juntas vecinales respecto de la práctica de la participación ciudadana. E identificar y explicar el entorno en que se desarrolla la actividad, para responder a la pregunta general de investigación: cuál es el grado de consistencia, cohesión y motivación en la participación de este actor en dichos procesos y qué busca a través de dicha participación. Para orientar el estudio, se establecieron cuatro objetivos específicos:

1. Caracterizar a la junta vecinal a través de sus representantes.
2. Examinar y explicar las formas de participación vecinal desde la perspectiva vecinal y la municipal.
3. Evaluar las capacidades del actor en sus interrelaciones con su entorno.
4. Revisar los avances alcanzados durante el periodo en estudio, respecto del grado de consistencia, cohesión y motivación que el actor muestra en su acción.

Para lo cual se elaboraron los instrumentos de recolección de información.



### Formulación y definición de variables

El objetivo general de la investigación es revisar el comportamiento de un actor ante el proceso de presupuesto participativo e identificar y explicar el entorno en que se desarrolla la actividad. El actor es la junta vecinal, y el entorno está compuesto por los miembros de la junta, por los vecinos representados por dicha junta, por los funcionarios municipales relacionados y la normatividad que determina el funcionamiento de dichos procesos con los procedimientos que surgen de ella; todo esto en un marco contextual que refleja y condiciona las acciones que se llevan a cabo.

TABLA N° 3-2  
VARIABLES Y SU DEFINICIÓN OPERACIONAL

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL
<b>Dimensión 1: Características de la junta vecinal de la zona 11 del distrito de Miraflores</b>	
Integrantes, amplitud, ubicación	Los integrantes son los vecinos que conforman las juntas vecinales. La amplitud es el número de vecinos que los integrantes han convocado para sus procesos y la ubicación está referida a la zona de influencia en manzanas cercanas a la propia.
Lazos de identidad	Una carencia o necesidad común que interese a todos resolver, como motivo o razón para construir el diálogo
Coordinación, organización	Son las acciones diferenciadas que los integrantes efectúan al interior de la junta, en su relación con funcionarios del municipio y otras instancias del Estado y con sus representados
Sociodemográficas	Son las características básicas de los integrantes de las juntas vecinales. Sexo, edad, lugar de nacimiento, ocupación
<b>Dimensión 2: Tipo de participación</b>	
Actividades según el plan de trabajo	Se refiere al conjunto de propuestas planteadas por los candidatos para ser elegidos y de éstas cuáles y cuántas se realizaron; su significación para los vecinos.
Concertación para la representación	Se refiere al grado de representatividad por los integrantes de la junta en base a los mecanismos de concertación que se hayan establecido, individualmente o sistemáticamente en base a una experiencia.
<b>Dimensión 3: Consistencia y capacidades</b>	

Conocimientos y habilidades	Tiene que ver con la capacidad de los representantes de aprender luego de los diferentes procesos en que han participado y aquellos que lo hicieron una vez, qué obtuvieron de aprendizaje y cómo lo vuelcan a su entorno.
Razón práctica y afiliación	Alude a dos conceptos de Nussbaum, de tener o sentir la libertad de planificar la propia vida y participar en formas diversas de interacción social
Control sobre el entorno político	Otro concepto de Nussbaum que se utiliza para determinar la sensación de los participantes respecto de las decisiones políticas que gobiernan estos procesos
<b>Dimensión 4: Proceso de participación</b>	
Línea de tiempo e hitos centrales	Son los momentos importantes que los integrantes identifican de su participación en los procesos.

Estas variables fueron la base para dar inicio al trabajo de investigación en campo. Sirvieron para desagregar el planteamiento central y luego para elaborar los instrumentos de recolección de información.

El análisis de los resultados se efectuará en el siguiente capítulo. Están reunidos en un conjunto de hallazgos que surgen al presentar variables explicativas de los hechos observados y registrados en las diferentes herramientas.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

La pregunta central que genera esta investigación es ¿Cuál es el grado de consistencia, cohesión, motivación, en la participación de una junta vecinal en los procesos de presupuesto participativo? (para nuestro caso, la de la zona 11 del distrito de Miraflores, en Lima). Y si estos procesos tienen alguna significación para el empoderamiento de los actores y la gobernanza en la ciudad.

Durante el trabajo de campo se tuvo los siguientes hallazgos, que fueron, en realidad, comprobaciones empíricas del conocimiento a nivel general que circula tanto a nivel académico como ciudadano:

1. Débiles elementos de cohesión vecinal frente a la problemática de la zona y el distrito, al encontrar que los avances alcanzados en cuanto a consistencia, cohesión y motivación entre los vecinos, no son significativos;
2. Divorcio entre las motivaciones de la junta vecinal, la burocracia y la normatividad;
3. Insuficiente comprensión de los vecinos respecto de la participación ciudadana como un acto político central. Las capacidades del actor, por un lado, no son desarrolladas de una manera articulada con la conducción municipal y con ello, la participación vecinal no logra salir de un *status quo* desnutrido que se mantiene en el tiempo.

En el Anexo N° 3 se aprecia un esquema de estos hallazgos.

En términos generales, los que se desarrollarán con detalle en las secciones pertinentes, se encontró en la motivación de los representantes, una respuesta y actitud personales frente a la comunidad y sus necesidades en cuanto a capital renovado, para lograr mejoras, principalmente de infraestructura vial, seguridad y de comunicación. Se percibió igualmente consistencia a nivel de capital humano, individual; es decir, los representantes, según su propia motivación, logran determinada consistencia en su accionar para los propósitos formulados para su zona. No se halló una consistencia grupal justamente por las diferencias en las motivaciones que mueven a unos y otros, muy propias de cada cual; no encontrándose un esfuerzo de la parte estatal por ayudar a trabajar colectivamente en los intereses comunitarios, que debería primar cuando se trata del bien común. En cuanto a la cohesión, no se aprecia la conformación de capital social, como lo entiende Bourdieu, para quien “el capital social implica recursos en posesión de grupos. No es meramente una red amplia de vecinos o conocidos [...]” (Ramírez 2005:24) Cabría preguntarse cuáles serían esos recursos en posesión de la zona, para llevar adelante sus propuestas. Se ha visto que la mayoría son recursos propios, limitados. Por ello, el empoderamiento ciudadano para el desarrollo, por un lado, y la vigilancia de sus intereses comunitarios, se encuentra aún muy por debajo de las expectativas puestas en la participación. Por otro lado, siguiendo a Arendt, citada por Solís, se puede corroborar la afirmación de que la sociedad actual sufre “la incapacidad del liberalismo para dar sustento teórico y autoridad moral, cohesión social y legitimidad normativa, a la democracia representativa que cohabita con economías de mercado capitalista y sistemas sociales basados en el individualismo egoísta.” (Solís, 2012:6). Esta cita la coloco como una expresión de la frustración que sienten las personas que suelen participar activamente, pues los logros implican una gran dedicación, mucha exigencia y amor propio, así como paciencia y tolerancia; en el marco de un sistema que la ciudadanía no controla y del cual muchas veces es víctima, pues se toman decisiones a nivel municipal que favorecen a la empresa, desoyendo a quienes

residen en el distrito y tributan. Ejemplo de ello son los edificios que se construyen en un mismo radio de residencia (a veces hasta tres licencias de construcción por cuadra), afectando por meses el normal desenvolvimiento del vecindario, y las consecuencias en servicios a la ciudad que genera, como previsión de agua y desagüe). Como se verá en los resultados del estudio, existe dificultad en las relaciones sociales con un propósito colectivo sostenido, ya que muchas veces las decisiones obedecen a intereses económicos más que sociales.

Se debe procurar que la voz de la ciudadanía tenga mayor difusión, para de ese modo, contribuir con las posibilidades de participación democrática, de respeto por los planteamientos ajenos, de consideración a ideas distintas, a tomar decisiones consensuadamente. Y trabajar conjuntamente para que conclusiones como las de Eduardo Ballón (2009:73-92) no se produzcan:

“Desde el lado del Estado, su afán por `jerarquizar` los temas y las formas de participación para proteger su discrecionalidad en las decisiones (las verdaderamente importantes), excluir la conflictividad social, homogeneizar y reglamentar las prácticas hasta el menor detalle, obviando las limitaciones más estructurales de la participación, expresan claramente su mirada y su valoración fuertemente instrumental de aquella”.

Y los procesos de presupuesto participativo parecen instrumentales a los intereses del gobierno municipal, pues en todo el periodo no se aprecia avances significativos en lo que implica participar efectivamente en las decisiones de gasto en la comuna.

#### **4.1 Primer hallazgo : Débiles elementos de cohesión vecinal frente a la problemática de la zona y el distrito**

##### **4.1.1 Enfoques teóricos de marco**

Entendemos que los elementos de cohesión en los grupos sociales están referidos a la formación de capital social, como lo define Hanifan: “la buena voluntad, compañerismo, simpatía, relaciones sociales entre los individuos y las familias que construyen la unidad social [...]” (Márquez 2009:4). Estas características están presentes en el distrito. Sin embargo, no son suficientes manifestaciones como capital social, ya que se halló que las actitudes de los representantes y de los vecinos encuestados no reflejan la construcción de una unidad social, en el sentido de que logren avanzar conjuntamente en propósitos colectivos identificados, como se verá en el desarrollo de las variables líneas abajo. Este grupo social de entrevistados, por otro lado, ve reducida su influencia en un radio estrecho (pocas cuadras a la redonda dentro de su sector) que, además, no se incrementa con el tiempo, al no haber estímulos para ello, por un lado, ni adquiere nuevos contenidos. Se ha recogido igualmente en las entrevistas con los representantes, que las interrelaciones que se producen entre los delegados de diferentes zonas cuando se encuentran en las reuniones de los procesos de presupuesto participativo, por ejemplo, no crecen en posibilidades.

Siendo la vecindad la organización más básica para el ejercicio de la ciudadanía, a partir de la cual el capital social se conforma, crear una comunidad implica integrarla con base en valores como la confianza, la reciprocidad, el compromiso cívico, la comunicación, enfatizándose en lo colectivo sobre lo individual, fomentándose la cooperación y de ese modo darle un mejor sentido social (Márquez 2009:11). Complementando esta visión, citamos a Julieta Capdevielle (2013:5), quien refiere investigaciones de estudiosos como Putnam, Coleman, entre otros, sobre este concepto de capital social, y lo agrupa en cuatro

dimensiones diferentes: la visión comunitaria, la de redes, la institucional y la sinérgica; considerando que este concepto remite a cierto nivel de organización social. Respecto de la visión comunitaria, resume lo siguiente

La visión comunitarista sostenida por los organismos internacionales asocia el capital social con la capacidad de la sociedad de auto-gestionarse a través de organizaciones locales tales como clubes, asociaciones y grupos cívicos. Los comunitarios, que se interesan por la cantidad y densidad de estos grupos en una determinada “comunidad” sostienen que el capital social es inherentemente bueno; en consecuencia su presencia siempre tiene un efecto positivo en el bienestar de la comunidad.”

Este enfoque responde a uno de integración social, de interacción de personas y grupos. Y éste es el sentido que se le quiere dar en esta interpretación de hallazgos.

Siguiendo a Nussbaum (2012) respecto de las capacidades centrales de la persona, asumo su concepto en la aproximación a la evaluación de la calidad de vida de la persona y a lo que es capaz de hacer y de ser, teniendo en cuenta que su enfoque asigna al Estado y a las políticas públicas, la tarea de mejorar la calidad de vida, definida ésta por las capacidades de las personas. No es una tarea fácil, pero debe empezarse de alguna manera, y una de éstas es mediante la participación ciudadana con contenidos que reconozcan las capacidades de los vecinos.

#### 4.1.2 Normatividad y hechos de participación en el periodo

En el periodo bajo análisis, 2012 – 2019, la Ordenanza vigente N° 363-MM, de fecha 20 de octubre de 2011, divide el distrito en 39 zonas sobre la base de las catorce zonas preexistentes<sup>10</sup>. A estas catorce zonas les añade una letra por cada subzona. Así, refiriéndonos a la zona 11 en particular, ésta estuvo dividida en tres subzonas: A, B y C. En el periodo, fue la subzona “11A” la que registró mayor número de representantes por proceso, con 16 en total, y la subzona “11C” registró a 1 representante; la subzona “11B” no registró participantes. Este detalle de las subzonas no se muestra en el Cuadro N° 4-1 a continuación, del número de delegados asistentes de todas las juntas vecinales, en el periodo, por considerarlo insustancial.

Dicho cuadro registra la distribución del total de juntas vecinales con los 150 agentes participantes en los procesos de presupuesto participativo en el periodo, por las 14 zonas originalmente establecidas. La zona 11, que hemos escogido para el estudio, ha participado en todos los procesos y es la que más agentes ha registrado: 17 en total. Le sigue la zona 7, que ha participado igualmente en todos dichos procesos, con 14 representantes. Pueden asistir hasta tres delegados por junta, que es el número máximo de miembros reglamentado. Si hubieran asistido los representantes de las 39 subzonas, habrían estado presentes 117 personas por proceso anual (39 subzonas x 3 representantes x 1 periodo). En el cuadro se aprecia que para el presupuesto participativo del 2012 se alcanzó la mayor participación, con 36 agentes participantes, quizá debido al inicio del mandato del nuevo alcalde. En esa ocasión, no tuvo representación solamente la zona 9. Y la mínima participación se encuentra en el proceso del año 2016, al que solo asistieron delegados de tres juntas vecinales.

---

<sup>10</sup> La Ordenanza N° 276.MM, de fecha 14 de diciembre de 2007 establece dicha división.

Cuadro N° 4-1

Número de delegados de juntas vecinales que asisten como agentes participantes en los procesos de presupuesto participativo, por zonas (1) 2012 – 2019

Zona	Procesos de presupuesto participativo								Total
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1	1	3	2	0	1	1	1	0	9
2	4	2	3	1	0	1	1	0	12
3	3	2	2	2	0	1	3	2	15
4	3	0	0	2	0	3	2	3	13
5	3	2	2	1	0	2	1	2	13
6	3	1	1	1	0	0	0	0	6
7	2	2	1	1	2	2	2	2	14
8	3	1	1	0	0	0	0	0	5
9	0	1	1	2	0	3	3	3	13
10	3	1	1	2	0	1	0	2	10
11	3	2	1	1	1	3	4	2	17
12	2	0	0	0	0	0	0	0	2
13	3	0	0	2	0	2	2	3	12
14	3	0	0	0	0	2	3	1	9
Total	36	17	15	15	4	21	22	20	150

(1) En este periodo estuvo vigente la Ordenanza N° 363-MM, que subdivide al distrito en treinta y nueve sub zonas en base a las catorce zonas preexistentes.

Fuente: Gerencia de Participación Vecinal, Municipalidad de Miraflores.  
Elaboración propia.

En la línea de tiempo elaborada de los procesos de presupuesto participativo<sup>11</sup>, que se presenta a continuación, se aprecia la disminución de la participación de todas las juntas en los procesos, ya que de 13 juntas vecinales (de un total de 39) que participaron en el proceso para el 2012, al del 2019 asistieron 9 juntas vecinales, habiendo un caso en el que solo asistieron 3 juntas vecinales.

#### LÍNEA DE TIEMPO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS JUNTAS VECINALES EN LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2012 - 2019

##### *Procesos de presupuesto participativo*

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>c</i>	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>c</i>
<b>13</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>9</b>

##### **Número de juntas vecinales participantes en los procesos**

<sup>11</sup> Los procesos de presupuesto participativo para el año a presupuestar, se efectúan el año anterior; es decir, los procesos aquí referidos se desarrollaron del 2011 al 2018.

Un máximo de 13 juntas vecinales para un conjunto de 39 subzonas, y un máximo de 36 agentes participantes en representación de dichas juntas vecinales, para un conjunto de 117 personas posibles de asistir, da valores porcentuales de 33% (13/39) y 31% (36/117) de presencia. Y el mínimo de 3 juntas vecinales, el año 2016, con la participación de 4 delegados ese año, nos muestra mínimos de 0.08% (3/39) y 0.03% (4/117) de participación en un proceso.

Al permitirlo la norma, los mismos agentes participantes suelen repetirse en los procesos. No se da mucha rotación en la representación en las juntas vecinales. Así, en el siguiente cuadro se compara el dato en la columna 2 "Total de asistentes a los procesos 2012-2019", tomado de la columna "Total" del cuadro anterior, con el número de personas que efectivamente representaron a su zona al acudir a los procesos. Allí puede apreciarse la escasa capacidad de representación generada pues, como se ve para la zona 11, solamente nueve personas en total, han representado a su zona en el periodo 2012-2019. De los diecisiete agentes participantes registrados en dichos años, varios de ellos acudieron a diferentes procesos.

Cuadro Nº 4-2

Asistencia y representación en los procesos de presupuesto participativo por zona

Zona	Total de asistentes a los procesos 2012-2019	Número de representantes en los procesos 2012-2019
1	9	6
2	12	9
3	15	10
4	13	10
5	13	7
6	6	5
7	14	7
8	5	4
9	13	8
10	10	6
11	17	9
12	2	2
13	12	8
14	9	8
Total	150	99

Fuente: Gerencia de Participación Vecinal, Municipalidad de Miraflores.  
Elaboración propia.

Al respecto, vecinos representantes tienen clara su posición:

Entrevistada 4 - Una de las causas por las que no seguí participando es porque creo firmemente que las juntas vecinales deben actualizarse. No deben ser los mismos... que yo siempre lo he dicho, no en esta gestión, desde la época de Fernando Andrade, ah. El alcalde que crea que tiene participación vecinal porque tiene los mismos vecinos durante todo el tiempo, se está engañando a sí mismo. Tienen que ser nuevos. Renovar. Porque en la renovación está la participación, la renovación hace la convocatoria, porque tu te engañas creyendo que tienes convocatorias porque tienes los mismos delegados, eso no es participación vecinal. (EntV1)

#### 4.1.3 Variables explicativas

En los términos expuestos, ¿cómo entender o definir estos débiles elementos de cohesión hallados? Hemos identificado las siguientes variables para explicarlos:

- La continuidad en la experiencia del actor e iniciativa municipal para promover la participación ciudadana es aleatoria a circunstancias no controladas, de una y otra parte.
- Los canales empleados para recoger y atender las demandas no son efectivos.
- Son motivaciones personales lo que lleva a participar a los vecinos

Estas variables se sustentan en las entrevistas efectuadas a los cinco representantes de juntas vecinales, en la encuesta a 25 vecinos de la zona 11 que asistieron a votar por sus delegados el año 2019 así como en las entrevistas hechas a tres funcionarios de la municipalidad y a un ex funcionario.

##### 4.1.3.1 Variable: Continuidad en la experiencia del actor e iniciativa municipal para promover la participación ciudadana

Cuando hablamos de la continuidad en la experiencia del actor e iniciativa municipal para promover la participación ciudadana, entendemos que el capital social es la base en la que se sustenta la participación. Y encontramos varios aspectos a considerar.

Por un lado se puede deducir una acción pasiva de la municipalidad respecto de la participación vecinal, al observarse la repetición de los agentes participantes en los procesos y la insignificante rotación a lo largo de los años. A la municipalidad, como representante de lo público, corresponde asegurar la promoción de la participación ciudadana. La reelección está considerada en la norma, como se ve en el artículo 6º de la ordenanza vigente en el periodo, que establece con relación a la duración del mandato, lo siguiente:

*Los cargos de los Delegados Vecinales serán por el período de un (1) año a partir de la fecha de instalación de la Junta, lo cual se realizará el día hábil siguiente a la ceremonia de juramentación de los nuevos Delegados elegidos.*

*Los vecinos y vecinas que ocupen los cargos de Delegados Vecinales sólo podrán ser reelegidos por un (1) período adicional en el mismo cargo. No se podrá ejercer el mismo cargo por tres (3) períodos consecutivos.*

Dada la complejidad del mundo actual, las incertidumbres de la época, los múltiples intereses en juego; la promoción de nuevos agentes participantes abre posibilidades de realización a los ciudadanos en beneficio de la comunidad, al permitirse, por un lado, el



despliegue de sus capacidades diversas y por otro, aprovechar de esas capacidades en los diferentes espacios de discusión en donde deben tomarse decisiones que involucran a todos. Los procesos de presupuesto participativo significan un peldaño en la toma de conciencia de las responsabilidades que conciernen a todo ciudadano y son el ejercicio de esas responsabilidades.

En la Tabla N° 4-1 “Continuidad en la actividad en términos de tiempo dedicado por los delegados”, se ve que el Entrevistado 1 postuló como representante siendo integrante de la junta vecinal, hasta en tres oportunidades seguidas, con el consentimiento de los funcionarios. Y lo mismo sucedió en el caso del Entrevistado 3, como exprofesamente lo señala; para lo cual muchas veces se cambia la posición (cargo) de los postulantes en la junta (presidente, secretario, etc.), para hacer posible dicha repetición. Quiere esto decir que no se hace mayor esfuerzo para convocar e incorporar a nuevos vecinos para la representación de sus zonas mediante amplias convocatorias y reuniones de vecinos a través de las cuales se de a conocer lo efectuado con relación a la participación ciudadana en sus diferentes expresiones; dado que la norma lo permite. Además, muchas veces no se prepara a los vecinos o no se les escoge adecuadamente, por lo cual no están en condiciones de asumir la responsabilidad que la propia norma pide, afectando un desenvolvimiento que se ajuste a las necesidades que vayan surgiendo en el desempeño de la función. Esto se evidencia en lo señalado por el Entrevistado 2, a continuación, donde los representantes privilegian sus asuntos personales frente a los requerimientos vecinales.

TABLA No. 4-1

Continuidad en la actividad en términos de tiempo dedicado por los delegados

Entrevistado 1	[ha postulado] "O sea tres veces, el tiempo que he estado como integrante de la junta vecinal". Digamos por continuidad, a los representantes nos dieron esa continuidad.
Entrevistado 3	V – Como presidente de la zona 11, 2010, 2011, 2012. Estuve de presidente dos años y medio porque justo hubo en esa época el cambio de alcalde
Entrevistado 2	E – ¿Por qué terminaste sola, por qué crees que terminaste sola? V – No tenían tiempo, todo el tiempo era que el otro trabajaba, que viajo, el otro señor tengo que ir al seguro, y en ese plan, cuando podían me acompañaban (Ese 2)3
Entrevistado 2	E – 80 firmas te apoyaron y dime ese plan de trabajo que prepararon, ¿lo preparaste sola o con la gente que postulaba contigo? ¿cómo fue eso? V – La mayor parte sola. Pero una parte me ayudó la secretaria. Ahí si trabajamos con la secretaria. - Si. Pero fue en la segunda, ah. La primera fue una señora que me dijo yo te puedo apoyar pero no puedo hacer nada porque tengo dos niños. (Ese2)

Fuente: Entrevistas a 3 de 5 representantes de la zona durante el trabajo de campo, 2019  
Elaboración propia.

Así, el fomento de la formación de capital social por la representación estatal, que debería ser parte del fundamento de la participación ciudadana, se aprecia minimizado o nulo. Se puede leer en el artículo IX del Título Preliminar de la Ley General de Municipalidades (N° 27972) – Planeación local, que este proceso es integral, permanente y participativo,

debiendo las municipalidades articular con los vecinos. Muchas veces los funcionarios esperan, y lo afirmo como un testimonio personal, que sean los vecinos quienes hagan el esfuerzo articulador. Por otro lado, las condiciones actuales de vida, en las que hay un gran porcentaje del día dedicado a la actividad laboral, hacen difícil la participación, limitando las actividades para el ejercicio de la ciudadanía. Esta realidad socava la conformación de capital social, haciendo que surja la pregunta de hasta qué punto es posible promoverlo en clases medias donde éstas deben sobrevivir sobretrabajando para cumplir sus expectativas de calidad de vida. Podría decirse que son los límites a los que lleva el modelo neoliberal, siendo la falta de tiempo para atender los propios intereses, un síntoma.

Por su parte, según se evidencia en la Tabla N° 4-2, a continuación, el municipio convoca a los representantes a diversas reuniones a fin de comunicarles sobre diferentes temas y hechos, desde su perspectiva, tales como Serenazgo, Policía, programas, presupuesto participativo, entre otras; pero la satisfacción de los vecinos por los contenidos tratados es el tema pendiente. Así también, invita a los representantes a los diferentes eventos que organiza, asistiendo principalmente aquellos representantes que desean establecer relación con funcionarios que tengan que ver con sus temas pendientes. Diríamos que las habilidades blandas de los representantes son fundamentales para el logro de sus objetivos.

TABLA N° 4-2  
Expresiones sobre reuniones  
convocadas por funcionarios municipales

Entrevistado 2	A nosotros, cuando entramos, J nos dijo: ustedes van a trabajar conmigo, yo los voy a reunir, voy a convocar. Nunca tuvimos una reunión con el. Nosotras hemos aprendido, bueno C yo creo ya había sido, ya... había estado antes. Pero para mi todo fue nuevo; para mi fue nuevo y como digo, en el camino aprendí. Quien me orientaba era mi hijo.
Entrevistado 3	E – ¿Y tu crees que [...] esos expertos que vienen, [...] deberían convocar a los vecinos de la zona? ¿Alguna vez te han convocado? V – ¿Te dije mi edad? Nunca me convocaron. Y ojo, mira la cantidad de años que tengo en esta casa. (Ese3)

Fuente: Entrevistas a dos de cinco delegados durante el trabajo de campo, 2019  
Elaboración propia.

Como se aprecia en la Tabla N° 4-3: “Impresiones sobre la comunicación con el municipio”, tres de los cinco delegados entrevistados consideran que la relación establecida con la municipalidad se rompe muy fácilmente, pues una vez culminada la representación, ya no se les convoca ni se les comunica formalmente los eventos por realizar ni los avances en las propuestas que hubieran generado. Inclusive, como se evidencia en la tabla, ni cuando ofrecen facilidades para las reuniones de los vecinos. Con lo cual se les aparta abruptamente de los temas que han venido manejando en los últimos meses o años. Por

ello, los representantes una vez concluyen su función, no tienen cómo hacer un seguimiento de lo que se estuvo trabajando, porque no se establecen mecanismos para ese seguimiento ni relaciones entre los vecinos en esa posta que se toma. Al respecto, debería admitirse que las autoridades muchas veces se sienten obligadas a realizar estos procesos y no están muy convencidas finalmente de compartir el poder.

TABLA N° 4-3

Impresiones sobre la comunicación con el municipio

Entrevistado 1	Hay una continuidad rota. [...] si yo hubiera sabido cuándo fue, ni me enteré cuándo han sido las elecciones. No me llegó ningún aviso, ningún aviso, habiendo sido última representante.  [...] pero sí sería interesante proponer un encuentro entre los antiguos y los nuevos (Ese1)9
Entrevistado 3	V – Pero, claro, creo que en cierta manera, esta disposición mía que tengo para conversar ayudó, creo que sí, con los presidentes de las zonas y con los gerentes y los regidores también. [...] E –Ya te conocían, ya te ubicaban. V – Si, si, por teléfono. Imagínate si ahora preguntas ¿Este quién es? Debe ser pariente de [...] (Ese3) [No sabrían quién es]
Entrevistado 2	E – Y dime, ¿ese conocimiento lo has podido volcar a otras personas de tu zona? V – No, porque no se ni quiénes son. Porque eso sí, el día de mi rendición de cuentas, les dije quién de ustedes, yo le apoyo, yo les puedo orientar aun si necesitan para las reuniones dono mi casa.
Entrevistado 1	Somos conscientes que hay proyectos que ganaron antes, que también están pendientes. Entonces, lo que está faltando es una continuidad. Ingresan nuevos, hacen otra cosa, abandonan, no hay insistencia (Ese1)10

Fuente: Entrevistas a representantes de la zona durante el trabajo de campo, 2019  
Elaboración propia

Por su parte, la municipalidad no cumple el rol de interrelacionar a los vecinos que se suceden en la función. Ello se evidencia en los testimonios de los Entrevistados 1 y 2, en la Tabla N° 4-3, cuando señalan que no conocen a sus sucesores ni a terceras personas a las que pudieran apoyar en las funciones que pudieran asumir, a pesar de su buena voluntad. Y así, los delegados tienen la sensación de infructuosidad si no permanecen en el esfuerzo de lograr sus propósitos a través de la junta vecinal en varios periodos, aceptando la repetición en la representación con cargos de diferente designación; ya que no se ha propiciado la incorporación informada de nuevos representantes. Inclusive se aprecia la falta de apoyo de parte de la municipalidad para asegurar la continuidad en el trabajo que realizan los delegados a fin de completar la realización de los proyectos en que

se hubieran embarcado durante su proceso (ver Tabla N° 4-2, Entrevistado 2), independientemente de quien sea el representante, al manifestar los entrevistados que no conocen a los postulantes a la nueva junta.

El municipio no crea espacios de concertación entre los vecinos y la impresión es que los funcionarios esperan que los vecinos tomen la iniciativa y la ejecuten por sí mismos, no teniendo en cuenta que los tiempos para coordinar asuntos vecinales son cortos, dadas las ocupaciones familiares, profesionales, laborales, entre otras, de los ciudadanos, como se ha visto en las tablas anteriores. Los vecinos se las ingenian para llevar a cabo sus reuniones, como se evidencia en la Tabla N° 4-4, ya que el relacionamiento entre vecinos fuera del ámbito municipal no es propiciado por los funcionarios y son muy pocas las reuniones que se organizan para los delegados vecinales, siendo las sesiones en el proceso de presupuesto participativo muy pocas y de muy corta duración, con agenda específica a los temas propios del proceso. Puede verse en el Anexo N° 1 un modelo de cronograma.

TABLA N° 4-4  
Lugares de encuentro de los representantes

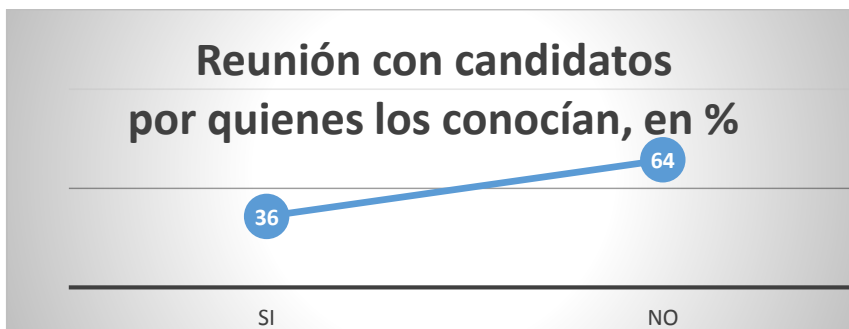
Entrevistado 3	Entonces tu casa no necesariamente es el lugar ideal para tener temas vecinales. Lo hablé con la municipalidad. ¿No hay un local, un ambiente? (Ese3)
Entrevistado 4	V – Convocábamos y hacíamos reuniones, en los salones de la comisaría. Allí siempre nos hemos reunido.(Ese4)
Entrevistado 2	Como nos habían invitado a la inauguración de la Huaca Pucllana, de noche, ahí mismo, esa misma noche hablé con el gerente cuando estábamos en la inauguración. Ahí me presentó a la Gerente de Cultura (Ese2)

Fuente: Entrevistas a tres de cinco delegados durante el trabajo de campo, 2019  
Elaboración propia.

Se colige se requieren espacios de encuentro apropiados, proporcionados por la municipalidad, adonde los vecinos puedan acceder según parámetros preestablecidos y coordinables, y donde, además de intercambiar opiniones, etc., puedan también presentar propuestas y tomar decisiones,

En el siguiente gráfico se aprecia, a propósito de las reuniones entre vecinos, que de quienes conocían a los candidatos para las últimas elecciones vecinales, sólo el 36% se reunió con los postulantes a la junta vecinal, previamente a las elecciones. Cabe la pregunta de si corresponde o no al municipio propiciar los encuentros entre vecinos para dicha votación. Creemos que sí, porque está dentro de las funciones del Estado el propiciar la interacción entre vecinos.

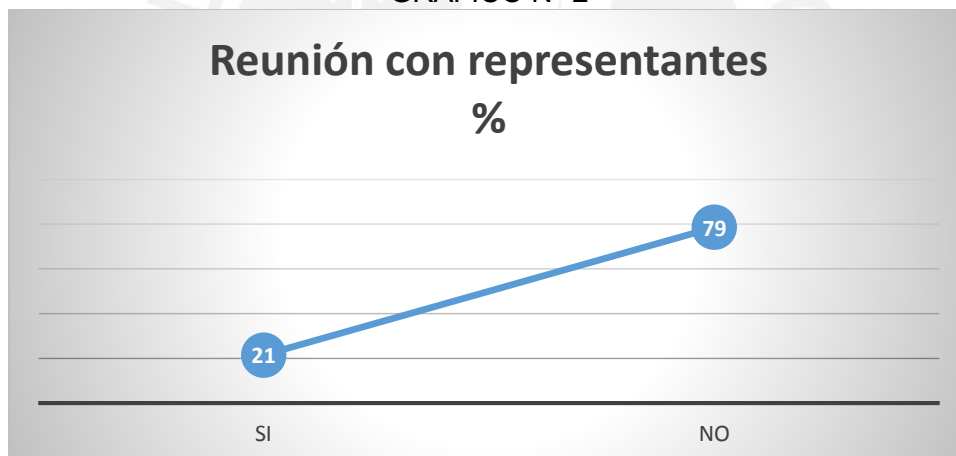
GRÁFICO N° 1



Fuente: Encuesta a 25 vecinos de la zona 11, efectuada el 19 de mayo de 2019  
Elaboración propia.

En el gráfico N° 2 que se muestra a continuación, solo el 21% de los electores se han reunido alguna vez con representantes de juntas vecinales anteriores. Es decir, solo la quinta parte de quienes votan, han tenido oportunidad de reunirse con sus representantes.

GRÁFICO N° 2



Fuente: Encuesta a 25 vecinos de la zona 11, efectuada el 19 de mayo de 2019  
Elaboración propia

La participación en reuniones con juntas vecinales muchas veces depende de la capacidad de convocatoria que ésta tenga y de la calidad y cantidad de difusión que se haga, según se aprecia en la siguiente tabla, que muestra los conceptos dados por los encuestados a la pregunta sobre si ha tenido reuniones con los representantes de su zona, a qué se debería la participación.

Tabla N° 4-5  
Participación en reuniones - Comentarios

Comentarios sobre participar en reuniones	%
convocatoria en sí	50

disposición a participar	17
temas que se tratan	7
calidad de la representación	7
son necesarias	10
no vivía en el distrito	3
sin respuesta	7
Total	100

Fuente: Encuesta a 25 vecinos de la zona 11, efectuada el 19 de mayo de 2019  
Elaboración propia

El Gráfico N° 3 muestra al respecto que la convocatoria es un factor importante para que la ciudadanía participe; el 50% de los encuestados dio su respuesta en ese sentido. En la encuesta se recogió que los vecinos no se enteran de las convocatorias o lo hacen tardíamente.

La disposición a participar es un factor que aparece en el 17% de respuestas, refiriendo tanto la intención de hacerlo como la poca participación que se observa. El 10% de encuestados manifiesta que son necesarias estas reuniones y señalan que sirven para ponerse de acuerdo, buscar objetivos comunes, conocerse. En menor proporción (7%, respectivamente), respondieron que los temas que se tratan contribuyen a una mayor o menor participación en reuniones, así como que la calidad y eficiencia de la representación de los vecinos en la junta apunta a favor de la participación.

GRÁFICO N° 3



Fuente: Encuesta a 25 vecinos de la zona 11, efectuada el 19 de mayo de 2019  
Elaboración propia

También encontramos el tema de la continuidad en términos del trabajo conjunto, en equipo, pues la junta vecinal está conformada por tres delegados. Muchas veces, la sensación que ejemplificamos en la Tabla No. 4-1, se repite, porque no hay un apoyo de la municipalidad que vele por la continuidad de la representación. Todo queda en manos

de uno o dos representantes, con las limitaciones propias de un trabajo que es *ad honorem* según lo establece la propia normatividad. Y ello obliga a los delegados a buscar, imaginar, nuevas fórmulas que les permitan alcanzar sus objetivos.

Por otro lado, está también un tema de gestión que no debe obviarse. Es de público conocimiento que el alcalde saliente, que pasó a ocupar la alcaldía en Lima Metropolitana, llevó consigo a un importante número de funcionarios a ocupar plazas en dicha municipalidad. Ello definitivamente generó inconvenientes a la administración municipal entrante y significó un factor adicional en la problemática de la continuidad, pues las coordinaciones quedaron inconclusas y el *modus operandi* cambió radicalmente. La débil institucionalidad de los gobiernos locales, condiciona la continuidad y compromisos asumidos con la ciudadanía en estos espacios.

Entrevistado 1 - Por eso te digo, se ha ido [el alcalde Muñoz] con todos; justamente con los que coordinaban reuniones, daban aviso, se ponían al día, daban los contactos. Es más, ya no sé si los tendré o existirán. Había para conectarse con los otros representantes de las otras zonas, no sé si seguirá existiendo o ya quedó anulado. (Ese1)6

Con lo cual, como es sabido, debe comenzarse nuevamente, prácticamente desde cero, como es la sensación percibida.

Por su parte, los funcionarios tienen sus propias apreciaciones respecto del concepto de la continuidad para la realización de los procesos de presupuesto participativo. El funcionario 3, por ejemplo, había referido que en el distrito de Miraflores, dado el nivel socio económico de los vecinos, se espera una mayor preparación de su parte en los temas municipales. Sin embargo, tal como se reseña en la Tabla N° 4-5 “Apreciaciones de los funcionarios respecto de la continuidad de las actividades”, reconoce que los talleres habidos no han significado el traslado de herramientas y conocimientos suficientes que permitan a los agentes participantes una mejor realización en los procesos para la toma de decisiones, ya que se presentan propuestas de ideas en fichas técnicas y no los perfiles de proyectos, que la municipalidad sí está en condiciones de presentar a través de sus funcionarios; lo que le da una ventaja a ésta.

De otro lado, el funcionario 2 enfoca el concepto desde la representatividad de los participantes y el segmento etario. Al no hacerse esfuerzos por interesar a los jóvenes, la continuidad de las acciones sufre la monopolización de la representación por grupos con edades mayores a los 29 años, edad límite de los oficialmente “jóvenes”. Y propone mecanismos basados en la tecnología, como los aplicativos web, para lograr una mayor participación de este grupo. A propósito de esta opinión, puede verse el Gráfico N° A “Edad y sexo” en el anexo de características sociodemográficas de los votantes, donde se recoge la participación de los vecinos en las últimas elecciones de juntas vecinales de la zona 11<sup>12</sup>, con la notoria ausencia de los jóvenes, de 18 a 29 años de edad.

El funcionario 4 refiere dos aspectos que llaman la atención: uno relacionado con la información, pues aparentemente parte de ésta se perdió en el cambio de mandato y nadie se responsabilizó. Este hecho afecta el conocimiento y seguimiento de las acciones que

---

<sup>12</sup> Llevadas a cabo el 19 de mayo de 2019.

se llevan a cabo respecto de los procesos en el tiempo, restando memoria para las mejoras que sería de desear, así como no repetir errores cometidos con anterioridad. Todo ello redundaría a favor de una continuidad de propósitos, al margen de la administración a cargo temporalmente de los asuntos municipales.

TABLA N° 4-6

Apreciaciones de los funcionarios respecto de la continuidad de actividades

Funcionario 3	Es obligación de la autoridad justamente hacer esos famosos talleres, para que las personas tomen conocimiento; los mismos funcionarios en el caso de Obras o Desarrollo Urbano o en el caso de Fiscalización, la parte tributaria, que den una explicación, un alcance, y la parte de normatividad. Esa es la finalidad de los talleres. Yo no creo, le soy honesto, no creo que se hayan dado con una continuidad, porque si hubiera sido así, los vecinos hubieran tenido las herramientas necesarias para poder procesar.
Funcionario 2	Habría que analizar los que más participan. Por ejemplo, una hipótesis que yo tengo, es que los que más participan, los que vienen a los talleres, están más involucrados en el tema, una hipótesis mía es que son personas de mayor edad. ¿Cómo logras que el vecino joven, miraflores joven, participe? Tienes que ponerle al alcance, las tecnologías de la información, aplicativos Web, votación por internet. Con eso también lograrías representatividad y mayor... y tener ese input de las necesidades de la gente de otro estrato de edad, que también es vecino. (Fun2)
Funcionario 4	Entonces toda la información que había recopilado Planificación no se encontraba. Indagaba, preguntaba, no me dieron razón ni en Planificación ni en Participación Vecinal, pero sí se trabajó. (EntXF1) Lo que se tiene que mantener de manera intacta es [...] el tema de participación ciudadana, [...] porque se tiene que mantener el mismo proceso, porque no se puede retroceder, no se puede cambiar. Se puede mejorar, porque ya ha sido tiempo largo de ocho años, porque regresar a un sistema diferente [...] no lo veo eficiente. Y en el presupuesto participativo no se cómo lo resolverán pero tienen que poner nuevas estrategias. (EntXF1)

Fuente: Entrevistas a funcionarios de la municipalidad durante el trabajo de campo, 2019  
Elaboración propia

4.1.3.2 **Variable “Canales efectivos para recoger y atender las demandas**

La variable “Canales efectivos para recoger y atender las demandas”, levantada de las entrevistas a representantes como a funcionarios, la entendemos como una consecuencia de esa buena voluntad, compañerismo, simpatía, relaciones sociales entre los individuos y las familias que construyen la unidad social, desde el punto de vista de los representantes vecinales; pero que desde el lado municipal debería estar premunido de algunos mecanismos formales que aseguren que las demandas son efectivamente registradas y tomadas en cuenta, pero no solo eso sino que exista una memoria que facilite el control de



lo realizado, además de las facilidades en cuanto a los plazos y las coordinaciones entre vecinos para una adecuada articulación entre las partes.

Creemos que la cohesión social implica en alguna extensión el desarrollo humano y el desarrollo de capacidades; conceptos que desde la visión del PNUD entendemos como procesos encaminados a ampliar las oportunidades de las personas así como de las organizaciones y sociedades, a fin de fortalecer y mantener las aptitudes que les permitan establecer y alcanzar sus propios objetivos. Sin embargo, al Estado le compete la función constitucional de garantizar derechos así como también buscar las fórmulas comunicativas y participativas que aseguren, por ejemplo, el hacer posible los ODS, que son compromisos de gobierno y debieran estar visibilizados en los niveles intergubernamentales

La existencia de canales adecuados para que los representantes puedan hacer llegar la inquietud de los vecinos o las suyas propias es indispensable, para propiciar ese desarrollo humano y de capacidades. ¿Qué se advierte con relación a esta exigencia? La información recogida muestra que los representantes actúan según su mejor leer y entender para recoger las demandas e inquietudes de sus vecinos, por un lado, y no cuentan con un espacio propio de encuentro, como se ha visto; espacio que se ha requerido formalmente en los procesos de presupuesto participativo, habiendo la autora presentado una propuesta en sendos procesos de presupuesto participativo. Algunos representantes están dispuestos a facilitar sus domicilios a fin de llevar a cabo sus reuniones, como se ha visto en tablas anteriores, que de otro modo se dificultarían, pues tendrían que llevarse a cabo en parques, adonde no todos los interesados podrían asistir, o en cafés, con el costo y otras consideraciones que ello implica.

Los delegados informan que suelen recoger las necesidades en su zona a través de caminatas, observando el estado de parques, jardines, pistas, veredas y ornato, en general. Del mismo modo, al ser abordados por los vecinos, recogen opiniones sobre sus requerimientos para la seguridad ciudadana, presencia de mascotas, iluminación, estacionamientos, etc. De estos encuentros pueden surgir los temas a plantear en sus planes de trabajo y en los procesos de presupuesto participativo. El hecho de saberse interlocutor propicia escenarios en que el representante hace llegar a funcionarios las necesidades que se recogen en el vecindario de manera directa, oral, no necesariamente por mesa de partes. La incertidumbre se da en cuanto a qué caso le hacen a los planteamientos, al no ser vinculante la relación delegado / funcionario, como han señalado algunos entrevistados y se evidencia en la siguiente Tabla N° 4-7.

TABLA N° 4-7  
Recojo de necesidades por los representantes

Entrevistado 1	E – Tu te relacionas con los vecinos a través de convocatorias o visitas? V – Particularmente visitas, gente que voy conociendo y nos vamos haciendo amigos, nos vamos acercando. (Ese1)
Entrevistado 3	V – Oye, ¿Qué pasaba? Nos reuníamos en el café; oye, me han dicho tal cosa, dentro de lo posible. Lo que comenzamos quizá, eventualmente, algo voluntariosos, no vamos a cambiar el mundo, pero vamos a cambiar nuestro sector, vamos a cambiar San Antonio. Te das cuenta que – oye, No hay presupuesto.. - Ah, ok, oye, me gustaría... - sí, - Oye, los vecinos me piden un semáforo. – No es de nuestra competencia. Comienzas... (Ese3)

Entrevistado 3	V – No, no sólo nuestra calle, Ramón Ribeyro, toda el área de la zona 11A fue caminada; es más, con A vimos lo que era parques y jardines, informábamos al respecto; uno de los proyectos que ha ganado es justamente de toda esta zona 11 A, la reposición o reparación de pistas veredas. O sea lo que yo hice pequeño de inicio, particularmente, se convirtió en un proyecto de toda la zona. Caminamos hasta los límites de la zona 11 A llenando la información, se presentó cuadros, comentarios, etcétera.
----------------	--

Fuente: Entrevistas a dos delegados de cinco durante el trabajo de campo, 2019  
Elaboración propia

De parte de los funcionarios también se constata que algo falla al momento de buscar la participación de los vecinos en ese proceso de participación. La siguiente tabla muestra el parecer de algunos de los funcionarios entrevistados respecto de los plazos, por un lado, que muchas veces son muy cortos, y por otro lado, la ausencia de suficiente coordinación entre los vecinos y de éstos con el municipio para llevar en buen término los procesos; lo cual es una constante en los diferentes procesos de presupuesto participativo..

Tabla N° 4-8  
Apreciación de los funcionarios sobre la participación vecinal en los procesos

Funcionario 2	[se requiere] un mayor plazo para que más gente participe. Porque si yo no tengo representantes vecinales ¿quiénes van a participar dentro de mi participativo?
Funcionario 3	Qué me permite deducir, que las ideas que se propusieron en ese PP a lo mejor no fueron lo debidamente conciliadas con un mayor número de pobladores, inclusive a lo mejor de la misma zona a la que pertenecían, lo cual al final le quitó fuerza y fortaleza a poder exigir que ese proyecto o idea que propusieron se cumpliera porque no había una gran aceptación en el resto de vecinos

Fuente: Entrevista a funcionarios de la municipalidad.  
Elaboración propia

#### 4.1.3.3 Variable “Motivaciones personales para participar”

Tengamos en cuenta lo que señala Mato (2004) al revisar la información que se ha agrupado con la variable “Motivaciones personales para participar”, recogida de los cinco representantes entrevistados:

:

“[...] las formas en las cuales los individuos actúan en sociedad no responden de manera simple y directa, ni predeterminada, a estímulos supuestamente ‘objetivos’ que les presentaría algo a lo cual algunos suelen llamar ‘realidad’, cuando no más enfáticamente ‘realidad objetiva’”. Por el contrario, estas formas de acción social

responden a sistemas complejos de mediaciones entre lo que estos individuos plantean y piensan, tanto respecto de sí mismos como de sus relaciones con los demás y de lo que observan e interpretan más allá de ellos mismos y de esas relaciones directas.”

Al revisar la información de los delegados vecinales, se aprecia que la mayor parte son vecinos mayores de 50 años de edad; se ha encontrado muy pocos jóvenes participando como delegados de sus zonas; entendiendo por jóvenes a las personas que llegan a los 29 años de edad. La Municipalidad de Miraflores, por ejemplo, cuenta desde el 2011 con el Programa “Academia de Ciudadanos Líderes, a través del cual se promueve el desarrollo de la ciudadanía responsable y el empoderamiento de jóvenes comprometidos con su comunidad, habiendo formado alrededor de 400 jóvenes. Uno de sus productos es el “Consejo distrital de jóvenes”, desde el año 2016. De los egresados de esta Academia, solo dos jóvenes han participado como delegados de su zona, según refiere la encargada del área. Es verdad que tiene que ver con que los vecinos voten por los jóvenes, pero es justamente el fomento por la municipalidad, la coherencia con sus propuestas programáticas, lo que apoye las alternativas en la participación ciudadana: renovación, juventud, preparación en temas vecinales, etc.

Se preguntó explícitamente a los delegados qué los motiva a participar, obteniendo las respuestas que se aprecian en la Tabla No. 4-9. Están presentes en esta relación de motivaciones: el deseo de servir, de apoyar, de orientar, el ser proactivo y consecuente con hacerse cargo de las propias inquietudes, de asumir responsabilidades, llenar vacíos existenciales, actuar responsablemente, considerando las propias posibilidades y las circunstancias personales que faciliten o no la actividad; mejorar el entorno, y el compromiso con la comunidad. Sin embargo, estas intenciones muchas veces se ven truncadas porque las conversaciones no corresponden a similares intereses entre las partes y el panorama que tienen los vecinos, por un lado, y los funcionarios, por otro, es distinto. Lo veremos más adelante. No se aprecia en las respuestas, referencia a miradas en común por vecinos, a temas que se vienen tratando o trabajando anteladamente. Si se ve interés en algunos casos, por trabajar en conjunto, pero no se ve medios, estrategias. Se aprecia en las respuestas, una visión individualista de la problemática. No se ve un trabajo que nace del conjunto, sino de propuestas que si bien pueden trabajarse en grupos reducidos, la concepción correspondería a un solo vecino y éste procura el apoyo de sus cercanos conciudadanos.

TABLA No. 4-9  
¿Qué te motiva a participar?

Entrevistado 1	Bueno, siempre he sido una persona que me ha gustado trabajar en equipo y soy muy dada a apoyar a los demás, o sea tengo una tendencia a que las cosas sean mejores. No solo en el distrito donde vivo sino en general en el entorno, en el país. O sea busco apoyar y he trabajado muchas veces <i>ad honorem</i> . [...] una de mis facilidades es trabajar en equipo y ver soluciones a los problemas. (Ese1)
Entrevistado 2	V – ¿Por qué? Porque siempre hay un desorden, una dejadez para nuestra zona y no veo que haya una persona que por lo menos lleve la voz. Los vecinos son bastante individualistas, entonces eso me llevó. (Ese2)

	<p>V - En primer lugar, en mi vida me gusta ser, me gusta como servir, reunir a la gente, orientar, hacer algo, reunirnos para hacer algo bueno, pero a veces la gente no te ayuda, lo que le gusta a la una, a la otra no le gusta, entonces es un poco fastidioso, pero de todas maneras me gusta insistirles.(Ese2)</p> <p>Pero eso depende del tiempo también. El tiempo que tengo ahora ya no es completo, porque tengo que estar viajando [...], pero sí me gusta, ah. Como digo, yo creo que para mi, mi vacío que tengo quizá me llena ese ocuparme en algo, hacer algo, me gusta y a veces mis hijas me dicen te estresas llamando a uno, llamando a otro que no te hacen caso, eso te enferma.(Ese2)</p>
Entrevistado 3	<p>V – En poder poner como vecino un granito de arena, porque sucede, nos pasa a muchos, me pasa a mi,... que a veces dices - oye esto está mal, que había que hacer algo. Yo creo que, y estoy súper orgulloso de haber participado en su momento como presidente de junta vecinal. Tocaba hacer algo, ya no tocaba quejarte, oye qué mal..., no, qué hacemos, qué propongo como vecino hoy, para hacer algo...nos sentamos, y decimos qué [...], hay un tema con el tráfico, o con los huecos o con la iluminación o con el árbol, lo que sea. Es momento de hacer. Ahora, dentro de las posibilidades que da el poder hacer, hay que hacerlo. (Ese3)</p>
Entrevistado 4	<p>V – Me gusta participar en la comunidad, siempre lo he hecho. Una tiene que ser agradecida con la comunidad que lo recibe. Tienes que saber participar. A mi me gusta saber cuáles son mis derechos para poder exigirlos y también para poder colaborar. Una no va a estar criticando y criticando sin saber. Uno también tiene que participar; yo si pienso que así como criticas, también tienes que dar algo de ti. (Ese4)</p>
Entrevistado 5	<p>V - La mejora del entorno. Siempre he sido un tipo preocupado por mi entorno, mejorar la calidad de vida, compromiso con mi comunidad. (Ese5)</p>

Fuente: Entrevistas a los cinco delegados vecinales durante el trabajo de campo, 2019  
Elaboración propia

Y está también la motivación que los propios representantes promueven con y hacia sus vecinos: “Siempre ha habido [presencia de representantes]. Alguna vez habrán dejado [de representar], pero por lo general, casi siempre hay. ¿Eso sabes por qué? Porque los vecinos han sido motivados durante años para eso, se han interesado, pues. Esa es una motivación de las juntas vecinales.” Esto tiene que ver con el segundo hallazgo que desarrollaremos a continuación.

#### 4.2 **Segundo hallazgo : Divorcio entre las motivaciones de la junta vecinal, la burocracia y la normatividad**

A pesar de la existencia de normas, incluso constitucionales, que fomentan la participación ciudadana, la práctica existente no está siendo recogida por quienes deberían auscultarla

y reordenarla en base a la experiencia. Al examinar las motivaciones de la participación vecinal, se aprecia y confirma el divorcio existente entre las motivaciones de la junta vecinal y el entendimiento de la burocracia, ambas respecto de la normatividad que regula estas relaciones, habiendo diferencias entre la perspectiva vecinal y la municipal.

El “divorcio”, como se ha llamado, tiene que ver con la escasa ocupación de los niveles de gobierno, de comunicar sobre los diferentes aspectos que intervienen en la relación ciudadanos – gobernantes; el lenguaje utilizado por cada parte es diferente y los contenidos también varían. Se pretende compartimentalizar en aras de un supuesto mejor funcionamiento. No se ve, por otro lado, interés por mejorar la comunicación, lo que se puede afirmar porque no hay cambios en la estructura ni el funcionamiento de las relaciones entre las partes como tampoco en la redacción de las ordenanzas. Pudiendo ser algo dinámico, que cada año se enriquezca en función de mecanismos aplicados, experiencias y resultados, los procesos son siempre similares, con cierta monotonía en la parte de la “capacitación” mediante talleres. En la siguiente tabla, N° 4-10, sobre motivaciones de los funcionarios, el Funcionario 1, que pertenece al área de Presupuesto, no se siente obligado a conocer los planes que presentan los candidatos a delegados. Pero, ¿no sería mejor que los funcionarios se interesaran por los planes de trabajo presentados? De ese modo, los representantes recibirían información valiosa sobre la organización presupuestaria y las posibilidades de ejecutar esos planes, sugiriendo recursos probables. También se encuentra planteamientos de mejora, como el propuesto por el funcionario 4, que sugiere trabajos de diagnóstico, inclusión de nuevos vecinos, entre otros.

Tabla No. 4-10  
Motivaciones de los funcionarios

Funcionario 1	<p>E -¿Conoce usted en qué consisten los planes de trabajo que presentan los candidatos de los representantes a las juntas vecinales?</p> <p>F - No, eso le corresponde a Participación Vecinal.</p> <p>E - ¿Puede comentar algo con relación a la representación de los vecinos por sus representantes vecinales?</p> <p>F - Todo eso le corresponde a Participación Vecinal. (Fun1)</p>
Funcionario 2	<p>F – Ahora, en el tema de presupuesto participativo, bueno, es una función más que se tiene en la gerencia. Hay un compromiso obviamente que sí, igual el presupuesto participativo es un insumo también para la formulación ya del presupuesto mismo, que es otra de las funciones que tiene la gerencia, entonces es un tema que nos interesa tenerlo a tiempo para poder incluir los proyectos dentro de la formulación.</p> <p>Nuestro apoyo por parte del área es técnico. El área de planificación tiene la planificación y la programación de los proyectos que se tienen en presupuesto participativo y por el lado del presupuesto también somos áreas netamente técnicas que ven tanto el seguimiento de estos proyectos como cómo es el avance de la ejecución de los mismos en el tema presupuestal y por el lado de coordinaciones con quienes son los ejecutores, pero aquí hay también un área clave, que es Participación Vecinal.</p> <p>Ellos son los que tienen el mayor contacto con los vecinos... Nosotros lo que hacemos, la información recogida, se compila. (Fun2)</p>

Funcionario 4	<p>F – Yo creo que [la normatividad del MEF] debería actualizarse a los temas de uso de la tecnología. La última norma es un Instructivo del año 2010 (EntXF1)</p> <p>Por supuesto que se puede mejorar, se puede tratando de incluir a los nuevos vecinos... tratar de utilizar un poco más los celulares, aplicativos.</p> <p>E – como se podría incluir a los nuevos vecinos</p> <p>F – Tiene que hacerse un trabajo de caminatas, buscarlos, incentivar su participación y hacer, pues, un diagnóstico real de la situación socio económica del distrito... es para hacer un trabajo grande, pero se tiene que hacer (EntXF1)</p>
---------------	---

Fuente: Entrevistas a funcionarios de la Municipalidad de Miraflores.

Elaboración propia

¿En qué variables basamos este segundo hallazgo?

- La participación ciudadana se rige por la normatividad y por mecanismos o fórmulas burocráticas, que la ciudadanía no necesariamente reconoce o toma en cuenta.
- La delimitación de funciones burocráticas aleja posibilidades de realización vecinal.
- La normatividad no recoge la experiencia de la participación ciudadana

Si nos referimos a las elecciones vecinales, se aprecia en el siguiente cuadro, N° 4-3, la escasa participación de los ciudadanos mirafloresinos en la votación de sus nuevos delegados. Asistieron a votar, 1660 electores. En la zona 11 que analizamos, solo acudieron a votar 86 personas, número que significó el 5.18% de ese total.

#### 4.2.1 Variable La participación ciudadana se rige por la normatividad y por mecanismos o fórmulas burocráticas

Cuadro N° 4-3  
Resultados de la elección de juntas vecinales en Miraflores  
Mayo 2019

Zonas	Total de votos	
	Nº	%
1	70	4.22
2*	--	0
3	112	6.75
4	225	13.55
5	200	12.05
6	38	2.29
7	203	12.23
8	86	5.18
9	49	2.95
10	223	13.43
11	86	5.18
12	72	4.34

13	52	3.13
14	244	14.70
	1660	100

\* No presentó candidato.

Fuente: Actas de la Gerencia de Participación Vecinal de la Municipalidad de Miraflores

Elaboración: propia

Si se analiza desde el punto de vista del padrón de electores (RENIEC 2019), podría decirse en base al siguiente cuadro, N° 4-4, que hay mucho por trabajar por hacer desde la municipalidad con los vecinos si quiere cumplirse con lo que la normatividad señale en cuanto a la participación, la articulación, la atención de los derechos ciudadanos, etc. No merece mención aparte lo que sucede en la zona 11 en particular, pues muestra un 0.73% de participación en esta elección, encontrándose en el puesto 10 entre las zonas cuyos vecinos se acercaron a votar. El mayor porcentaje fue de 2.80% en la zona 14 y el menor fue de 0.40% en la zona 9; cifras muy bajas si lo que se busca es, efectivamente, la participación en términos de desarrollo de capacidades, ejercicio democrático y de ciudadanía, integración, mayor responsabilidad ante retos como los planteados en los objetivos de desarrollo sostenible, en particular para el objetivo 11, ciudades y comunidades sostenibles.

Cuadro N° 4-4

Votos en las elecciones vecinales de mayo 2019 y electores del distrito de Miraflores  
Porcentaje de votantes

Zonas	Total de votos (1)	N° Electores (2)	
		N°	%
1	70	13514	0.52
2*	--	4906	n/a
3	112	13764	0.81
4	225	10211	2.20
5	200	9390	2.13
6	38	8043	0.47
7	203	8375	2.42
8	86	10096	0.85
9	49	12216	0.40
10	223	11761	1.90
11	86	11785	0.73
12	72	4644	1.55
13	52	5167	1.01
14	244	8727	2.80
s/z		1854	n/a

1660 134453

\* No presentó candidato.

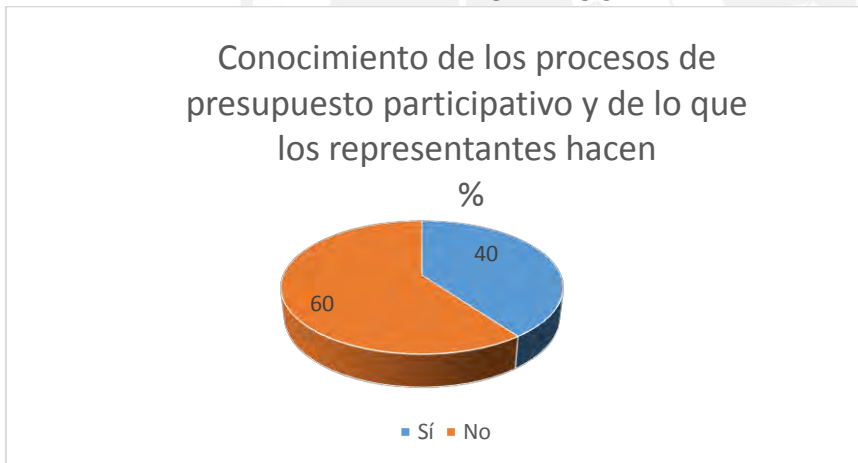
s/z = sin zonificación

- (1) Datos de la Gerencia de Participación Vecinal de la Municipalidad de Miraflores
- (2) Datos del Padrón de Electores de la RENIEC, 2019.

En la encuesta que se aplicó a veinticinco vecinos de ochenta y seis que fueron a votar por los candidatos de la zona 11 en las referidas últimas elecciones de juntas vecinales del 19 de mayo de 2019, se comprueba lo que generalmente se expresa, que la ciudadanía manifiesta insatisfacción respecto de la forma y el fondo de cómo se llevan a cabo los procesos municipales, en general y los de presupuesto participativo, en particular, dadas la poca participación, la escasa difusión, la nula innovación. Se tiene la sensación de que existe cierta instrumentalización de la participación vecinal de parte de las autoridades y funcionarios, dado que se enfatiza mucho en el cumplir con los procedimientos y la normatividad respecto de los puntos a tratar y los tiempos, el cronograma, etc., pero no se enfatiza en los contenidos de la convocatoria ni en el logro que alcanzarán los ciudadanos luego de su experiencia en el proceso, como participantes en la mejora en la calidad de vida de todos los vecinos, en el mayor conocimiento de los alcances de los planes existentes y en la extensión del monto del presupuesto participativo, por ejemplo, ni en el reconocimiento de dicha participación.

El siguiente gráfico muestra el mucho desconocimiento que existe entre los vecinos respecto de la participación en los procesos de presupuesto participativo. El 60% de los asistentes expresó que no conoce estos procesos ni la función que los delegados vecinales cumplen en dicho evento.

GRÁFICO N° 4



Fuente: Encuesta a 25 vecinos de la zona 11, efectuada el 19 de mayo de 2019  
Elaboración propia

Sin embargo, al consultárseles si consideran que al participar están planificando su propia vida y si logran alguna interrelación social, la respuesta fue afirmativa en un 80%. Podría pensarse que las expectativas de quienes participan son altas con relación a, por lo menos, dicha representación.



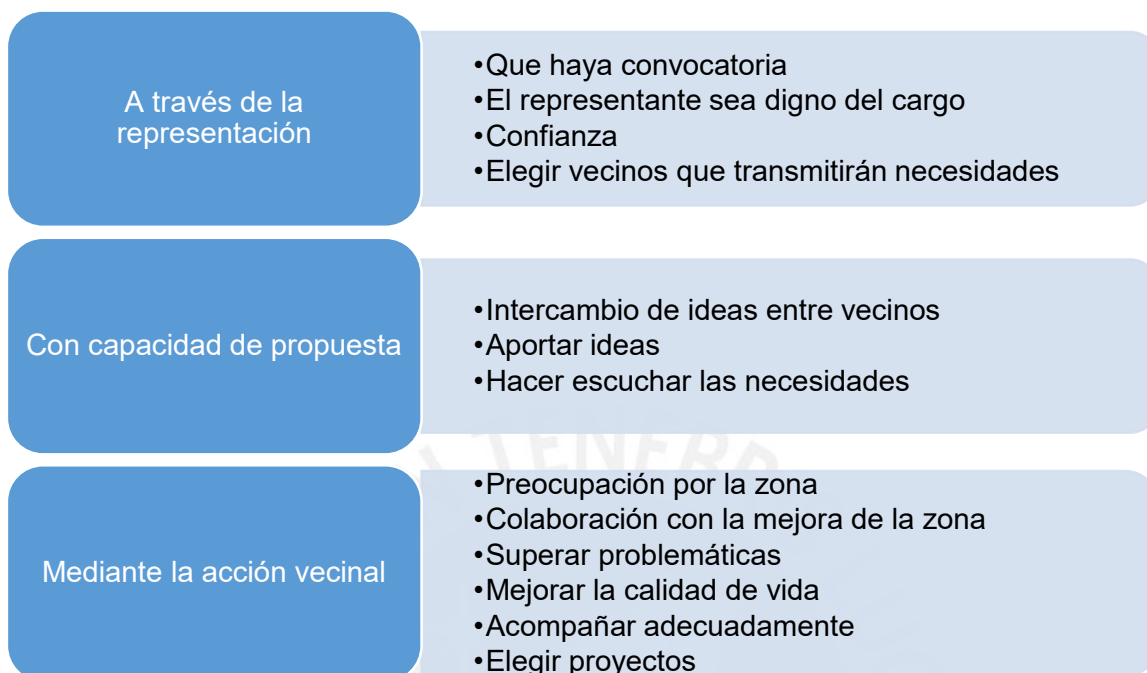
GRÁFICO N° 5



Fuente: Encuesta a 25 vecinos de la zona 11, efectuada el 19 de mayo de 2019.  
Elaboración propia

De qué manera consideran esto posible, se ve reflejada en la siguiente presentación, al manifestar que la capacidad de representación y de propuesta así como la acción vecinal que ejerzan, son mecanismos de planificación. Así, en cuanto a la capacidad de representación, se pide que haya capacidad de convocatoria (para tratar los diferentes temas de interés), que haya confianza en el representante y que éste tenga la capacidad de transmitir aquello que se determine como necesidades de la zona. En cuanto a la capacidad de propuesta, igualmente, que el representante lleve a la autoridad municipal el resultado del intercambio de ideas producto de una escucha efectiva de las necesidades que se planteen. Finalmente, la acción vecinal por parte del representante está referida a las mejoras que pueda procurar para la zona, en términos de calidad de vida y en la elección de proyectos que se presenten.

GRÁFICO N° 6  
FORMAS DE HACER POSIBLE LA PLANIFICACIÓN DE LA PROPIA VIDA



Fuente: Encuesta a 25 vecinos de la zona 11, efectuada el 19 de mayo de 2019  
Elaboración propia

El Acuerdo Nacional se instaló en julio del 2002, “con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática” (AN 2014) en el marco de un nuevo gobierno democrático. Son dos conceptos (desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática) que implican *per se*, a los ciudadanos, pues sin la participación del ciudadano, quedan vacuos. Para el 2004 se habían dictado treinta políticas de estado, entre las cuales la política 8 está referida a la descentralización, denominada “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”. Esta política busca como objetivo, construir “un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías” (2004). Y a propósito de ello se dicta bajo el literal b) la política que señala la institucionalización de la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas. Todo esto en el marco del proceso de descentralización en el país, desde el 2002.

¿Cómo se da esa participación ciudadana a nivel local? Normativamente está contemplada en la Constitución del Estado (1993). Su artículo 45 establece que “el poder del Estado emana del pueblo”. Y en el artículo 2, numeral 17, se establece como derecho de toda persona, “A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”. Los mecanismos más conocidos de la Carta Magna para dicha participación son distinguidos por VALDIVIEZO (2013:10): “(i) iniciativa de reforma constitucional; (ii) iniciativa en la

formación de las leyes; (iii) referéndum; (iv) iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; (v) consulta previa; (vi) revocatoria de autoridades; (vii) remoción de autoridades; (viii) Consejos de Coordinación Regional; información pública, entre otros”. De éstos, unos mecanismos son más complejos que otros y para su implementación, no se conoce que los gobiernos locales hagan algún esfuerzo de difusión o comunicación al respecto en su relación con la ciudadanía. Ello está, además, estudiado por especialistas a nivel nacional e internacional. El siguiente párrafo tiene que ver con los deseos más que con los resultados:

Por lo mismo, la idea de una gobernanza democrática se fundamenta en la interacción constante del gobierno con la ciudadanía, las organizaciones sociales y los sectores privados con la finalidad de resolver problemas sociales y generar oportunidades de beneficio común, dado que el propio sector público no cuenta con toda la información ni con todas las capacidades para enfrentar las exigencias de un contexto social complejo. (OEA: 2019).

Y sabiéndolo, vemos por la data empírica, que no hay mayor esfuerzo por contrarrestar dicha afirmación de la OEA.

También lo vemos en Salas (2015:182), quien estudiando la comunicación para procesos de presupuesto participativo en el distrito de Jesús María, en Lima, recoge el sentir de uno de los funcionarios entrevistados:

“Lo que pasa es que no hay una mirada [...] para establecer estrategias de comunicación o hacer que suceda. No hay una profundidad sobre esto. Lo que hay es coordinar, convocar, invitar a las personas a que participen y ya dentro del proceso confluye naturalmente. No hay una estrategia inicial o planificada especialmente.” (Informante 2)

#### 4.2.2 La delimitación de funciones burocráticas aleja posibilidades de realización vecinal

¿En qué sentido encontramos que la participación ciudadana está supeditada a cuestiones (razones) burocráticas? Las iniciativas de los vecinos están generalmente ligadas o responden a intereses inmediatos para resolver problemas de orden, ornato, seguridad, pistas y veredas, etc. Muchas veces encuentran obstáculos burocráticos para atender y resolver sus demandas y deben encontrar fórmulas que les permitan acceder a solucionar lo planteado y “quedar bien” ante sus representados. Eso implica bastante dedicación y paciencia, amén de gastos y sinsabores. Sobre todo considerando que no hay un contrapeso municipal o de otro orden que reconozca todo este esfuerzo.

En la Tabla siguiente, N° 4-11, se registran algunos comentarios de los entrevistados sobre su búsqueda de solución a requerimientos vecinales, que muestran el poco conocimiento sobre la mecánica de la gestión municipal.

TABLA N° 4-11  
Solución a requerimientos vecinales

Entrevistado 1	Exactamente, ahí viene no el problema, pero ahí viene un poquito el deslinde. El comité [de Vigilancia] hasta ahora sigue luchando y la ejecución es la parte más difícil, por una u otra cosa no cumple la municipalidad con los
----------------	---

	<p>plazos para ejecutar esos proyectos, a veces hay impasses con el dinero [...] nuestro proyecto que debió iniciarse, lo que es pistas, veredas, el año pasado, hasta ahorita no se realiza [...] Ahora, la ejecución, que ya depende directamente de la municipalidad, es lo que falla en tiempos o no se ejecuta.(Ese1)</p>
Entrevistado 2	<p>V - Ella solo me dio una copia... mire me dice ella, yo le hubiera dado todo pero me han dicho de la gerencia de PV.... Que Usted tiene que pagar para que le den las copias.(Ese2)</p> <p>V – Muy poco se justifica [la poca efectividad]. Mira, tenemos la experiencia y sin embargo en la rendición de cuentas, el Dr. Muñoz todo nos lo pinta lindo, es como estamos viendo esta vitrina, caramba, pero no sabemos en realidad... el costo que todo está como el lo dice. (Ese2)</p> <p>V – Ah, los fiscalizadores... ah, otra cosa, nos ponen un teléfono, nos dan un teléfono que nunca nos contestan y si nos contestan están en reunión o lo cortan a propósito. (Ese2)</p>
Entrevistado 3	<p>V – No solamente no hay organicidad, yo creo que las juntas, quizá te suene un poco duro. Pero las juntas son un estorbo porque la manera en que está organizado el distrito, alcalde y nueve regidores se ve una serie de temas, que está bien, el distrito no [es que] no funciona, sí funciona, pero digamos que me pongas a mi un arbolito en mi casa, puede parecer tonto, pero si 18 vecinos dicen esta calle puede tener arbolitos, podría pensarlo [la autoridad].</p> <p>El tema es el siguiente. No solamente Obras Públicas. Para poner arboles dependes de Parques y Jardines.... [...] - Eso depende de Ordenamiento... - OK, ya, ¿qué hago? No se. Esa junta, idea, oye, ponle un farolito, un par de banquitas, verde y quitas estacionamiento, y queda bonito y le pones una protección para que no se meta un carro y te mate.... - Entonces, no es un parque, es un pequeño parque. - O sea hay ideas pequeñas, vecinos dicen qué lindo sería... - Sabes qué, oye eso tiene que ir a Lima Metropolitana. - Ah, ya, chau. Entonces la voluntad que puedes tener como vecino...tal burocratismo, que dices - Míreme el cuadrado, ¿cinco entes? (Ese3)</p>
Entrevistado 4	<p>E – ¿Y con los funcionarios municipales dirías lo mismo?</p> <p>V - No necesariamente, porque eso debería ser de oficio, como te lo digo, y siempre tiene que ser a pedido de parte, siempre. Aunque hay excepciones. Ha habido personas muy buenas, que lo han hecho bien. La municipalidad funciona cuando uno le pide, pero no lo hace de parte, de oficio no lo hace.(EntV1)</p>

Entrevistado 5	<p>E – Ahora, ¿cómo y de quién recoges las firmas requeridas para postular? Porque hay un requisito que la gente te tiene que apoyar. ¿Cómo haces eso?</p> <p>V – Visitando a mis vecinos. Ese era un requisito y ahora no lo es.</p> <p>E – ¿Desde cuándo no es requisito?</p> <p>V – De este año.</p> <p>E – Eso lo ha cambiado Molina, pues, con la nueva ordenanza.</p> <p>V - Si no, no participa nadie. El deterioro es tan brutal que la participación vecinal, [...] por una serie de circunstancias. Y por eso te hablaba de Fernando Andrade [...]. Capacitó a todos, nos hizo pasear por todo el distrito, nos paseaban por todas las áreas del distrito, todo lo que hacía el municipio (EntV2)</p>
----------------	---

Fuente: Entrevista a cinco delegados vecinales.

Elaboración propia

Por su parte, los funcionarios tienen percepciones referidas a su cargo y no necesariamente empáticas respecto de las propuestas de los vecinos para la mejora en sus barrios y en el mismo distrito, cuando se les pide su opinión. Como se observa en la Tabla N° 4-12 Percepción de los funcionarios sobre soluciones propuestas por vecinos, en el caso del Funcionario 1, su preocupación está en cumplir con lo esperado desde el punto de vista de la asignación presupuestal; en el caso del Funcionario 2, refiere la falta de panorama y de conocimiento que muestran los vecinos cuando solicitan algunas mejoras. En el comentario del Funcionario 3, se aprecia la crítica que hace al nivel de las propuestas presentadas, pues son solamente propuestas y no son perfiles o proyectos. Aquí es cuando se comprueba la ausencia de preparación que reciben los vecinos de parte de la Municipalidad para participar en los procesos, pues asisten a pocas reuniones de corta duración y los contenidos de estas sesiones son pobres. Después de tantos años de práctica en este proceso, no se ha planteado algún programa que capacite a los vecinos interesados o se proponga algún tipo de servicio ciudadano u otra iniciativa que pueda compensar en lo económico algún tipo de obligación.

TABLA N° 4-12

Percepción de los funcionarios sobre soluciones propuestas por vecinos

Funcionario 1	F - Por la misma carrera que tengo como contador, es analizar, y evaluar las cifras para poder maximizar la calidad del gasto dentro de un gobierno local. (Fun1)
Funcionario 2	que en el participativo puso en cartera el tema de que algunos querían su semáforo en ciertas esquinas, eso de manera como puntual. Pero poner un semáforo en una esquina no necesariamente resuelve un problema. Es un problema de movilidad. Para tu resolver un problema de movilidad... eso implica tener un proyecto más integral que no solamente pasa por

	<p>semáforos, pasa por sensores, pasa por toda la programación semafórica para programar tiempos, cuánto tiempo debe cada semáforo cambiar, cada cuánto tiempo. Y dónde corresponde poner el semáforo, no es como que libremente a mi se me ocurra que en mi esquina yo quiero mi semáforo.... Y se tenga que hacer así. Entonces lo que nosotros hemos encontrado es que tenemos de esos proyectitos que son parte de pero no resuelven el problema de por sí.</p>
<p>Funcionario 3</p>	<p>El presupuesto participativo es una partecita, porque ese proceso es tan corto que solo tiene vigencia en el momento que se convoca a la asamblea, los vecinos determinan cuáles son sus propuestas y en realidad son sus propuestas, [no son] perfiles o proyectos. Se supone que deben estar pero por eso le digo, si un presupuesto participativo debe estar dentro de un plan de desarrollo concertado, yo no voy a presentar, por nivel cultural alto, solamente ideas, porque eso es lo que son.</p>

Fuente: Entrevista a tres funcionarios de la Municipalidad de Miraflores.  
Elaboración propia.

El concepto de participación ciudadana es una elaboración que se nutre de las experiencias y por ello, la práctica diaria debe dar lugar a que el enfoque desde la ciudadanía sea recogido por quienes sistematizan la información y proponen nuevas normas y nuevas prácticas. En el desarrollo de esa participación pareciera que prevalece la opinión de quienes representan a la autoridad municipal, supuestamente por una mayor preparación profesional y por centralizar la información, y no la de quienes solventan (económicamente) esas realizaciones; dejándose muchas veces de lado las vivencias de quienes se ven afectados por la toma de decisiones, que comprometen la vida diaria de los vecinos.

Es interesante conocer el parecer de un funcionario respecto, por ejemplo, de la aparición de nuevos edificios, su efecto en la participación, así como la presencia de los jóvenes, su estilo de vida y las decisiones en cuanto al desarrollo inmobiliario, que afecta la tradicionalidad:

Hay una alta tasa de vecinos que son adultos, adultos mayores que tienen una posición tradicional sobre el concepto de nuevos vecinos. Entonces eso ha tenido bastante dificultad en el tema de la participación, porque ellos canalizaban sus pedidos en que se mantenga la tradicionalidad, vamos a poner así, de esa zona; cosa que no podía ser, porque la misma dinámica del mercado hace que los mismos propietarios vendan sus predios y hagan edificios. O sea la tendencia es que esos espacios que son bastante altos de precio se van a mantener tan igual que inexorablemente van a tener que crecer en departamentos (EntXF1)

No se contaba que en la actualidad hay un tema nuevo en la mentalidad de los jóvenes que ya no se quieren asentar en un espacio, tienden a la movilidad. Esos espacios grandes son muy altos en mantenimiento y pues los dueños ya ven otras formas más prácticas de vivir. Entonces, contra eso..., pues es un proceso de cambio, y los vecinos que quieran mantener ese tema no van a poder. (EntXF1)

En la apreciación de esta realidad coinciden funcionarios y vecinos, como se grafica en las siguientes expresiones de una de las representantes entrevistadas:

V – No, yo me estoy peleando con mis hijas para no venderla. Mis hijas me dicen, véndela. Es demasiada casa grande para mí, estoy sola todo el tiempo, hasta las 11 de la noche... Una de las razones que alquilé es para que haya compañía mía...porque, en realidad, yo me he subido y me he hecho un mini departamento, porque en realidad, te habrás dado cuenta las habitaciones son enormes. En mi habitación entran diez muebles, chicos, grandes. Imagínate, pues.

V – Me va a chocar una barbaridad [cuando me mude]. Esto que te estoy diciendo es un ejemplo repetitivo, multiplicador y te darás cuenta que ya las casas grandes, ya no. Yo estoy pagando impuestos de una casa enorme, que no la uso toda.

Por otro lado, el funcionario tiende a considerar que las formas de participación ciudadana se efectúan y deben efectuarse desde la iniciativa del municipio. Consideran que la representación efectiva, por ejemplo, se alcanza “Primero, participando en todas las actividades que dirige la Gerencia de Participación Vecinal y segundo, en la participación de ellos en otras actividades vecinales; por ejemplo, el tema de defensa civil, el tema de las actividades de salud, el tema de convocatorias de juntas de seguridad ciudadana.”, organizados por la Municipalidad. La perspectiva del funcionario a veces puede estar alineada con algunos vecinos:



shutterstock

MAJIC 12130329  
www.shutterstock.com

Fuente: Shutterstock.com

E – Cree usted que tal como están planteados los procesos de presupuesto participativo, los vecinos consideran que están planificando su vida en la comunidad?

F - No, no.

E ¿Por qué lo dice, por qué lo considera así?

F – Porque no cierra brechas, no cierra brechas. Todos los presupuestos participativos que actualmente hay en la Municipalidad de Miraflores son de pistas y veredas. No hay nada social, no hay nada que hable sobre temas de seguridad. No hay nada sobre temas ambientales, todo es pistas y veredas. (Fun1)

Y en otros casos, se producen desencuentros que podrían traer consecuencias negativas para las partes, como en el caso que se registra a continuación. La aprobación dada durante un proceso de presupuesto participativo fue modificada y tuvo repercusiones tanto para los vecinos como para los funcionarios, lo cual podría repetirse en cualquiera de las zonas.

[...] aprobaron en el participativo. Hubo un representante, pero resulta que el representante planteó lo que el consideraba que era relevante... pero no terminó siendo lo más relevante para el resto de los vecinos de esa zona. Entonces muchos de ellos no quieren los juegos, no quieren los caniles, de hecho no quieren ningún equipo de Intervención en su parque, excepto área verde. Igual ahí, frente a eso, es un tema que nos pone también como funcionarios en una encrucijada... Porque por un lado tu tienes que cumplir la norma que te dice que tienes que ejecutar estos proyectos que vienen del participativo, que han tenido todo un tema de aprobaciones. Y no solamente es un tema normativo del participativo, porque ya pasó por otros sistemas que también norman. Por contrataciones, por inversión pública, entonces... y ahora tienes el tema del vecino que se opone... (Fun2)

Otro funcionario opina respecto de la posición del vecino:

*si aplicamos lo que significa el presupuesto participativo, que es el anhelo y sobre todo la propuesta que hace el vecino en función del desarrollo de su distrito y siendo el vecino el que eligió a la autoridad municipal, pues la autoridad municipal debe tomar en consideración al elector, al vecino. Para poder ejecutar lo que el vecino está indicando. (Fun3).*

Y también:

*Usualmente las propuestas de los participativos, del vecino, está mucho más ligada hacia lo que el vecino ve y siente, su parque, su calle, su espacio por donde transita. Entonces, a un nivel local yo siento que es mucho más rico escuchar y tener el input del vecino respecto a la necesidad. (Fun2)*

Sin embargo, en los procesos de presupuesto participativo está permitida la presentación por parte de la municipalidad, de las propuestas de sus diferentes gerencias. Y estas propuestas generalmente son proyectos que cuentan con el código SNIP (actualmente bajo el sistema Invierte), dado que internamente, el perfil (elaborado luego de plantearse la idea) ha obtenido una buena evaluación del órgano encargado y con ello el código referido. Esto definitivamente pone en mejor posición estas propuestas municipales frente a las de los ciudadanos, que normalmente presentan sus propuestas a nivel de idea. Sin embargo, como se ve en la tabla No. 4/13, a continuación, el funcionario 2 sostiene que el presupuesto general se basa en el presupuesto participativo; posición que los vecinos desconocen.

Tabla N° 4-13  
Posición de representantes y funcionarios respecto de los proyectos presentados en los procesos de presupuesto participativo

Entrevistado 4	La municipalidad no debería presentar ni siquiera proyectos al presupuesto participativo, porque para eso tiene su propia partida. Qué está presentando en el presupuesto participativo. Yo creo que
----------------	--



	esa normatividad donde dice que se puede priorizar, deberían anularla. Eso creo que sería bueno. (EntV1)
Funcionario 2	F- Ahora, casi todo se hace acá en esta municipalidad por presupuesto participativo. Lo que tenemos que ... mejor dicho, el presupuesto se estructura en dos partes.... Lo que viene del presupuesto participativo ..., y lo demás. Pero lo demás no es que sean temas ajenos al presupuesto participativo

Fuente: Entrevista a los representantes y funcionarios de la Municipalidad de Miraflores.  
Elaboración propia.

Vemos que ambos testimonios se complementan. Al presentar las gerencias sus proyectos a nivel de perfil, es más probable su aprobación en la votación por los vecinos al estar más desarrollada la idea; aunque no necesariamente sea así. Ha habido casos en los que se ha aprobado únicamente, las propuestas presentadas por los agentes participantes.

#### 4.2.3 La normatividad no recoge la experiencia de la participación ciudadana

Con relación a la tercera variable agrupada en este hallazgo, se aprecia el sentir de los vecinos en el sentido de que la normatividad no necesariamente facilita las relaciones entre gobernantes y gobernados ni propicia el buen entendimiento entre las partes. Y esto más bien se debería al acartonamiento al interpretar las posibilidades de acción de una y otra parte. Los funcionarios mencionan que el tiempo dedicado al proceso de presupuesto participativo es corto en duración y dedicación porque, además, tienen otras actividades que les insumen mayor tiempo y dedicación. Se señala que la normatividad del Ministerio de Economía y Finanzas debería actualizarse a los temas de uso de la tecnología, reconociéndose que la última norma es un instructivo del año 2010. Se podría, por ejemplo, dedicar espacios de encuentro entre los ciudadanos y el municipio a través de sus funcionarios, para que cada cierto periodo, se dicten talleres inductivos para la mejor comprensión de los sistemas administrativos del Estado, de los cuales el ciudadano es parte.

Como se puede ver en la tabla No. 4-14, a continuación, las opiniones muestran que se podría hacer mucho más desde el lado municipal, puesto que es allí donde están los recursos, que, dicho sea de paso, provienen de los gobernados, en su rol de contribuyentes: realizar más reuniones, brindar mayores explicaciones, ampliar los contenidos en los talleres de capacitación, entre tantos otros.

Tabla N° 4-14  
Percepciones sobre la normatividad

Entrevistado 4	¿Tu crees que de alguna manera estar presente en los procesos te permite participar? V – De hecho se hace porque la ley lo permite. La ley está así. Lo que pasa es que los vecinos no lo saben. Los vecinos creen que entrar a las juntas vecinales es una pérdida de tiempo porque no saben las atribuciones ni los derechos que les dan. No es solo que los vecinos se reúnan de vez en cuando para hablar. Tienen voz y voto. Y su firma es la que vale a nombre del distrito. Sin la firma de los representantes vecinales, no pasa nada. No pasan proyectos, no se aprueban partidas.(EntV1)
----------------	---

Entrevistado 2	<p>E – ¿Y qué relación tiene esa experiencia con la normatividad?</p> <p>V – Dónde va la transparencia que dicen. Porque ellos dicen que hay transparencia. En el Comité de vigilancia dice bien claro, que nosotros debemos de ver cuánto de material, qué clase de material, cuánto están invirtiendo... porque nosotros tenemos un presupuesto ahí y eso no lo vemos. Por eso yo le digo [a uno de los miembros], tu nos has hecho firmar a la fuerza, tu quejándote por mi [con el funcionario] que no te quise firmar... Cuándo, pues, han hecho todo esto. Han pegado un montón de papeles una cosa y otra cosa pero yo le digo yo no he visto. A [otro miembro] le digo - ¿tu has visto? No, y sin embargo has firmado... si, porque nos han dicho.(Ese2)</p>
Entrevistado 4	<p>E – Ahora, con relación a la normatividad, ¿habría algo que mejorar?</p> <p>V – Sí. Yo creo que deberían hacer talleres como hicieron en mis tiempos... deberían hacer talleres, convocar a los delegados vecinales y hasta a los vecinos, hacerlos abiertos, someter las normas, las ordenanzas, a los vecinos, y decir vamos a actualizarlas, pero aporten ideas. Tal vez los vecinos no sepan de leyes...pero... y ellos ya lo acomodan a las normas y en fin. Pero debería haber talleres para actualizar, de acuerdo a las necesidades. Las necesidades de hace diez años no es la misma necesidad de ahora. El problema de una ordenanza que cubría un problema, que regulaba un problema, ya no es el mismo problema ahora. Las ordenanzas deben ser actualizadas permanentemente y sometidas al escrutinio de sus vecinos. (EntV1)</p>
Funcionario 3	<p>el presupuesto participativo es una partecita porque ese PP es tan corto que solo tiene vigencia en el momento que se convoca a la asamblea, los vecinos determinan cuáles son sus propuestas y en realidad son sus propuestas [...] Acá se presentan ideas, y esas ideas antes eran perfiles. Ahora se desarrolla una ficha técnica que en la práctica se convierte en perfil Y de ahí viene el expediente. Eso toma un tiempo [...] Posteriormente se hace Convocatoria de la rendición de cuentas del presupuesto anterior y ahí termina el proceso de PP (Fun3)</p>
Funcionario 2	<p>E – Ahora, pero si está a nivel de idea y el estudio se hace en el municipio, ¿dónde sería que la parte técnica... ?</p> <p>F – Por eso debería haber una instancia aparte del seguimiento. Debería haber una instancia adicional en la que te permita hacer el replanteamiento. Por ejemplo, otro tema que hemos encontrado... algunos proyectos muy puntuales, gente, claro, que en el participativo puso en cartera el tema de que algunos querían su semáforo en ciertas esquinas, eso de manera como puntual. Pero poner un semáforo en una esquina no necesariamente resuelve un problema. Es un problema de movilidad. Para tu resolver un problema de movilidad... eso implica tener un proyecto más integral que no solamente pasa por semáforos, pasa por sensores, pasa por toda la programación semafórica para programar tiempos, cuánto tiempo debe cada semáforo cambiar, cada cuánto tiempo. Y dónde corresponde poner el semáforo, no es como que libremente a mi se me ocurra que en mi esquina yo quiero mi semáforo.... Y se tenga que hacer así. Entonces lo que nosotros hemos encontrado es que tenemos de esos proyectitos que son parte de pero no resuelven el problema de por sí. Por ejemplo, nosotros quisiéramos actualmente tener un programa más integral o proyecto integral dirigido a mejorar el sistema de movilidad urbana. Y nos encontramos con que</p>

	<p>tenemos proyectitos ya aprobados en el participativo. Entonces, la pregunta justamente era cómo hago ahora entender, en qué instancia yo reformulo esto que ya está aprobado, para poder plantearle que voy a tener con una solución más integral...voy a poder abarcar.... el tema que el vecino obviamente siente como molestia, porque probablemente en esa esquina hay congestión o algo por el estilo, pero no solamente con un proyecto parcial sino de una manera integral, porque lo más probable es que si yo soluciono el problema de una esquina, el problema se traslada a la siguiente, entonces no se trata de poner semáforos porque se le antoja a alguien.(Fun2)</p>
Funcionario 1	<p>E - ¿Considera necesario revisar la norma, la organización o algún aspecto del proceso de PP?  F – Sí  E - ¿En qué sentido?  F - En ser claros en cómo se debe tratar los proyectos de inversión y no lanzar temas más políticos que técnicos.  E - ¿Ahí se refiere usted a un tema vecinal o a qué se refiere?  F - A un tema tanto del gobierno local como vecinal. Los dos tienen que saber cómo funcionan estos temas de los presupuestos participativos en cuanto a inversiones. Tienen que saber, conocer. Y si no conocen, enseñarles cómo funciona, para no estar después más tarde engañarnos diciendo tu me dijiste una cosa y al final me sales que no es así y me desvía la mirada y los otros con mayor derecho van a reclamar....si tu me dijiste que tu lo ibas a trabajar o lo proponías, al final no cumples...(Fun1)</p>

Fuente: Entrevista a los representantes y funcionarios de la Municipalidad de Miraflores.  
Elaboración propia

#### 4.3 **Tercer hallazgo: Los vecinos no consideran la participación ciudadana como un acto político central**

Hemos llegado casi sin darnos cuenta, como sociedad, a un punto en el que nuestro sentir y nuestras opiniones están enmarcados en visiones elaboradas por el Estado a un nivel macro, que no toma en consideración las particularidades de los entornos locales, que incluyen intereses, percepciones, temores, realizaciones, potencialidades, entre otros. Y reforzando esta apreciación, tenemos la visión de Arendt, por la cual la política “puede recuperar su dignidad si cumple su sentido esencial: servir de vínculo para cultivar el espacio común, que nos enlaza, y para afrontar los desafíos de la existencia humana, pues sólo estando *entre* los otros, en un mundo construido con los otros, podemos sentirnos *como en casa* y dejar de ser extraños.” (SOLÍS 2012:7) Continúa Solís refiriendo las reflexiones de Arendt:

Se esforzó en reconstruir el sentido común político, es decir, la capacidad de las personas para conocer sus condiciones de vida, orientarse entre ellas y juzgarlas, echando mano de sus marcos naturales de comprensión, los mismos que muchas veces son nulificados por los lenguajes de la tecnocracia o por los nubarrones pseudo-conceptuales de las ideologías que tienden a oscurecer el entendimiento corriente instalando la mentira oficial. (2012:7)

Las ordenanzas que convocan a los procesos de presupuesto participativo, por ejemplo, han sido durante el periodo, repetitivas, y contienen lo que la ley que invocan establece (N°

28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo, y Ley N° 29298 que la modifica). Como señala el artículo 5° de esta última, “En ningún caso, las directivas, lineamientos o Instructivos pueden restringir la participación de la sociedad civil en la priorización y programación del gasto del presupuesto participativo”. Tratándose de un gobierno local, que justamente convoca a la participación ciudadana de manera sistemática cada año en el distrito, bien podría ajustar el marco a los avances que pudieran haberse obtenido en el tiempo. Sin embargo, no hay referencias a logros ni a características propias en la práctica de los procesos.

A continuación se presentan las ordenanzas con el detalle de número, fecha de las ordenanzas y su fecha de publicación en el diario El Peruano. Seguidamente se incluye el desarrollo de los conceptos que motivan dicha convocatoria, citando a las distintas normas, cuyo texto es similar una a otra.

Tabla N° 4-15  
Ordenanzas que convocan a los procesos  
De presupuesto participativo 2012 – 2019

Ordenanza N°	Fecha	Publicada en el diario El Peruano
353	28/06/2011	01/07/2011
382	31/05/2012	04/06/2012
402	20/06/2013	24/06/2013
421	24/06/2014	30/06/2014
446	27/10/2015	30/10/2015
470	10/10/2016	13/10/2016
479	23/02/2017	01/03/2017
495	08/03/2018	14/03/2018

Fuente: [www.miraflores.gob.pe](http://www.miraflores.gob.pe)

Elaboración propia

En cuanto a la finalidad, se señala lo siguiente:

[...] tiene por finalidad promover la participación de los diferentes actores sociales del distrito dentro del marco de un proceso técnico, participativo y concertado, para identificar los problemas relevantes en la comunidad y priorizar los proyectos de inversión pública. (O.353, Art. 2)

Con relación al principio de la participación, dice:

Principios del Proceso de Formulación del presupuesto participativo

El Proceso de formulación del presupuesto participativo se rige bajo los siguientes principios rectores: a) Participación.- los gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. (Ord. 402. Art. 6)

En lo que considero control sobre el entorno político, siguiendo la propuesta de Nussbaum, las ordenanzas indicadas establecen lo siguiente:

h. Respeto a los Acuerdos.- La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos locales se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados. (Ord. 421, Art.6).

Son agentes participantes las personas que tienen derecho a voz y voto en la discusión y toma de decisiones del proceso de formulación del presupuesto participativo (Ord. 421, Art. 8)

Los agentes participantes podrán:

- a. Participar en los diferentes talleres de trabajo, capacitación y coordinación, planteando sus propuestas, iniciativas y aportes para el desarrollo del proceso.
- b. Elegir un representante de los agentes participantes inscritos [...] quien actuará como miembro del Equipo Técnico.
- c. Presentar propuestas de proyectos de inversión de impacto en su zona vecinal o del distrito. Para ello deben sustentar el proyecto con el apoyo de sesenta (60) firmas de vecinos de la zona de influencia.
- d. Participar con voz y voto en la discusión y toma de decisiones; actuando con decoro y respeto en todas las actividades a realizarse.
- e. Votar por tres (3) proyectos de manera presencial. a partir de los cuales se obtiene la lista de los proyectos priorizados.
- f. Suscribir las actas y demás instrumentos que garanticen la formalidad del proceso para su adecuada ejecución.
- g. Respetar los acuerdos adoptados en las diferentes fases del Proceso de Formulación. (Ord. 421, Art. 9)

Conformación del Equipo técnico (complementando a los diversos gerentes - Un (1) representante de los agentes participantes, representante de organizaciones, quien es elegido en el primer Taller informativo del proceso. La elección se realizará entre todos los agentes participantes representantes de las organizaciones presentes al momento de la votación. No hay opción de tacha o revisión de la elección, salvo medie algún hecho que el Equipo Técnico considere materialmente pertinente. (Ord. 421, Art. 11)

En cuanto al proceso, se distinguen las siguientes fases:

Fases del Proceso de Formulación del Presupuesto Participativo 2017. a.

Preparación. b. Concertación. c. Coordinación. d. Formalización.

El Proceso del Presupuesto Participativo para el Año Fiscal 2017 se desarrollará de acuerdo al Cronograma de Actividades, que obra en el Anexo I y que es parte integrante de la presente Ordenanza. (O.470, Art. 22).

Aunque pudiera complicar el manejo de los programas y proyectos a cargo del Estado, la capacidad de las personas tendría que aprovecharse en la planificación y en la organización de estrategias municipales para el desarrollo concertado del cual tanto se escribe. Las comprobaciones encontradas que se muestran a continuación, sin embargo, reflejan que los vecinos, en el ejercicio de su ciudadanía, no han mejorado sus prácticas a lo largo del periodo, en el sentido de asumir colectivamente los retos que plantea la vida en común, por los riesgos en la sostenibilidad de la vida en la ciudad, por ejemplo, evitando los lugares comunes como seguridad ciudadana, pistas y veredas, parques y jardines.

### 4.3.1 Variable: La presentación de proyectos en el marco del proceso de presupuesto participativo

La presentación de los proyectos o las propuestas dentro de los procesos de presupuesto participativo es un hito que responde a uno de los principales mecanismos de la participación ciudadana. Para ello la municipalidad elabora la ordenanza convocando a todos los actores: juntas vecinales, asociaciones civiles, universidades inscritas en el distrito, juntas de propietarios de los edificios, empresas, organismos del estado con sede en el distrito. Todas estas personas tienen derecho a presentar propuestas y a votar por las que consideren apropiadas. Previamente asisten a las reuniones según el cronograma elaborado, generalmente talleres donde se expone los mecanismos de la participación. Asimismo, en estos procesos se elige a los miembros del Comité de Vigilancia y a los miembros del Consejo de Coordinación Local. Estas dos instancias son importantes ya que trascienden el término del proceso del que venimos tratando. La primera, con vigencia de un año, hace el seguimiento de las propuestas aprobadas en el proceso del año y de los anteriores, y el Consejo, con vigencia de dos años, coordina entre el municipio y los vecinos, según establece la ley.

En la Tabla N° 4-16, a continuación, puede apreciarse las percepciones de delegados y funcionarios respecto de la presentación de las propuestas. Allí, el Entrevistado 4 refiere que la municipalidad, a través de sus gerencias, igualmente presenta no solamente propuestas sino proyectos, lo cual pone en desventaja a los vecinos con sus propuestas. Por otro lado, el Entrevistado 5 sugiere en función de su experiencia, que los representantes recurran permanentemente al banco de proyectos, para conocer qué propuestas en su zona ya se han hecho. Por su parte, la Entrevistada 2 cuenta que por falta de experiencia y conocimiento, en la primera oportunidad que le tocó representar a los vecinos de su zona en el proceso de presupuesto participativo, no pidió el Acta de Acuerdos y Compromisos que suscriben todos los agentes participantes ni se la entregaron de oficio, por lo que cree que fue burlada en el sentido de que no incorporaron un proyecto que presentó y que habría recibido los votos para dicha incorporación. El Entrevistado 3 comenta que ponerse de acuerdo dentro de los procesos con catorce juntas participando era complicado, y más aún con la subdivisión a 39 subzonas, donde no se lograba el 100% de asistencia. Por su parte, el Entrevistado 1 si bien tiene entendido que el proyecto que presentaron y obtuvo votos, ya cuenta con financiamiento, no maneja la información relacionada con el interés de los vecinos del distrito respecto de ampliar los alcances del proyecto a otras zonas. Dice que no ha hablado al respecto, pero tampoco nadie se lo ha comunicado.

TABLA N° 4-16  
Percepciones de delegados  
respecto de la presentación de propuestas en los  
procesos de presupuesto participativo

Entrevistado 4	Y la municipalidad también mete sus proyectos, cosa que..., teniendo una partida especial, debería..., pero ellos meten allí sus proyectos. Por ejemplo, ponen parchado de pistas, arreglar..., cosas que deberían hacerse con el [presupuesto general] (EntV1) [los funcionarios] les explican todos los proyectos, los juntan a todos, claro, hacen más hincapié en los proyectos que ellos [han presentado], se despachan a su regalado gusto.
----------------	--

Entrevistado 5	Recurrir permanentemente al banco de proyectos. Eso significa que si tu presentaste una propuesta para tu zona, pero no pasó, no se aprobó, eso queda en un banco de proyectos. Cualquiera persona que quiera participar tiene que ver qué cosa se ha propuesto en su zona anteriormente (EntV2)
Entrevistado 2	Por ejemplo, tengo dos proyectos que he ganado, que se ha ganado. [] [Esta en el] Acta de acuerdos y compromisos del proceso de presupuesto participativo del año fiscal 2018 y firmaron. Un primer proyecto, cuando ingresé nomás, me negaron porque yo no había pedido esta acta. Desapareció. Reclamé, reclamé, claro, reclame muy tarde. Porque el primer año no sabía cómo se hace. Yo pensé que cuando ya se presentaba, ellos cumplían...Y con eso estoy lucha que lucha hasta ahora. (Ese2)
Entrevistado 3	Y lo otro era ponerte de acuerdo para presupuesto participativo. Si ya con 14 era complicado, con 39, te soy sincero, era imposible. Otra cosa que pasó en esa elección del 2011, fue que no hubo 39 presidentes, y a la historia te puedes remitir, creo que hubieron 16. O sea, de 39, 16. No era una mejora. Era empeorar. Antes de la división, con la subdivisión tenías 14 juntas, las 14 tenían presidente. Estaban constituidas. Luego hubo 16 juntas de 39, o sea ¿fue una buena alternativa en lo particular? Creo que no. (Ese3)
Entrevistado 1	Cuando ganó ese proyecto hubo una solicitud de todos los vecinos de Miraflores que ese proyecto fuera también para que abarcara todo el distrito de Miraflores; hasta lo que tengo entendido, al momento eran dos millones y pico de soles ya aprobados por el MEF para ese proyecto nuestro y el otro ya tengo entendido que ya han comprado parte, no sé si al momento han completado, no he hablado [...] al respecto (Ese1)

Fuente: Entrevista a representantes vecinales.

Elaboración propia

Al consultárseles a los funcionarios, encontramos algunas coincidencias con los delegados vecinales, como por ejemplo el que los delegados tengan en cuenta las propuestas presentadas en procesos anteriores, como señalan el Funcionario 1 y el Funcionario 2. Y también se encuentran discrepancias, como la que se observa en lo manifestado por el Funcionario 2 respecto de que las gerencias tengan la capacidad de presentar sus propias propuestas o proyectos en los procesos de presupuesto participativo:

Como parte de la planificación, tu quieres hacer un proyecto integral que mejore la movilidad urbana en el distrito, qué mejor instancia para validar eso que una instancia participativa de todas las zonas. Está la gente, está el representante y otros de otras instituciones sin fines de lucro, etc., los que se han inscrito. Qué mejor instancia que esa para tu dar a conocer la idea del proyecto y validarla frente a todo este grupo de representación de la comunidad, del distrito. O sea, no me parece tampoco que sea..., que esté mal. (Fun2)

TABLA N° 4-17  
 Percepciones de los funcionarios  
 Respecto de la presentación de propuestas  
 en los procesos de presupuesto participativo

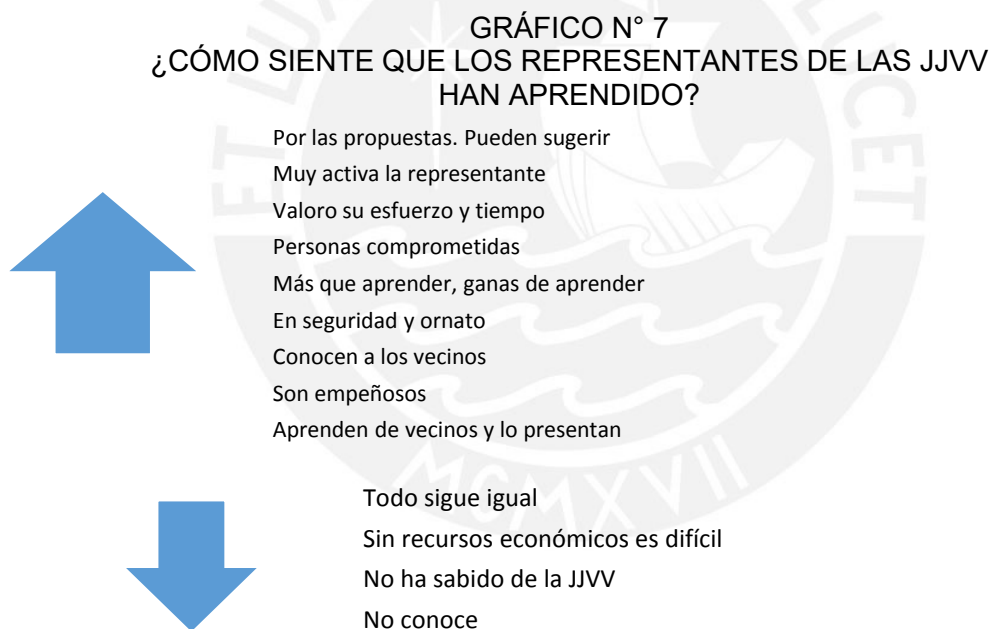
<p>Funcionario 1</p>	<p>No pues, es que no les han dicho, pues, qué brechas cubrir. Porque ahora la norma me pide brechas, que cierre brechas. Qué brechas hay: Seguridad, ambiente, y social, ya, pero qué brecha de seguridad? mejorarle los focos de los parques, cámaras, ... no se, ambiente ecológico, qué se yo... hay varios (Fun1)        Claro. Cuando haya otro proceso nuevamente, quien lo tuvo, tenerlo en cartera para poderlo proponer. Porque no todos van a salir. (Fun1)</p>
<p>Funcionario 2        [ ]</p>	<p>La parte de las propuestas, obviamente, [la considero la más importante]. Es donde todos quieren que su proyecto salga ganador. Para los vecinos yo diría que la parte de la presentación de las propuestas, más que la capacitación, la sensibilización, incluso algunos ya pueden haber participado en procesos anteriores, y ya lo saben. (Fun2)         [De] todas las propuestas que se presentan en el participativo... ahí la ordenanza justamente señala los criterios bajo los cuales se prioriza esas tantas propuestas de proyectos, se van a ejecutar equis, se van a desarrollar las equis.        Los criterios de priorización están establecidos en la ordenanza. Ahí se establece por temas de prioridad, cuáles son los que tienen mayor calificación, y esos son los que quedan y se presupuestan. Y esas ideas son las que se terminan desarrollando. No es que de los tantos presentados todos los desarrollas, no. Los que quedaron, probablemente en el siguiente participativo los van a volver a presentar los interesados, no todos pero la mayoría probablemente sí. Podría darse el caso de que surja una propuesta muy interesante y la gestión la quiera tomar para desarrollarla. Podría darse el caso. (Fun2)</p>
<p>Funcionario 3</p>	<p>Creo que el diagnóstico es la parte fundamental porque eso permite, en los talleres, la identificación de problemas, porque es a partir de allí que se construyen las propuestas, las ideas y es allí el porqué de los procesos. Compromisos, tienen que ser de la necesidad propia de los vecinos (Fun3a)</p>
<p>Funcionario 4</p>	<p>En cada proceso tomábamos nota de lo que se podía mejorar. Le voy a decir la verdad, no todo se plantea como una ordenanza porque, a ver, yo no soy partidario del tema porque muy burocrático es, se demora mucho, pero sí como que el</p>



	<p>equipo técnico tenía cierta potestad de mejorar algunos temas. La ordenanza que reglamentaba todo, el equipo técnico coordinaba muchas veces con los agentes participantes, hasta modificatorias del cronograma. Por ejemplo, hubo oportunidad en que se necesitaba hacer una capacitación más, se hizo creo que un sábado, o un viernes en la noche. La idea de lo estático y lo rígido yo considero que va en contra de la participación ciudadana, uno tiene que acomodarse en cierto modo. Y si, si coordinábamos siempre con los vecinos, con los agentes, con las organizaciones, con las ONGS. (EntXF1)</p>
--	---

Fuente: Entrevistas a funcionarios de la Municipalidad de Miraflores  
Elaboración propia.

Por su parte, en la encuesta aplicada a los vecinos<sup>13</sup>, al preguntársele a los encuestados si consideran que los representantes en las juntas vecinales han adquirido conocimientos con su función, el 48% contestó afirmativamente, mientras que un 24% cree que no han aprendido y el 28% no sabe; siendo las respuestas del siguiente orden:



Fuente: Encuesta a 25 vecinos de 86 que asistieron a votar  
Elaboración propia

Como se pudo apreciar en el Gráfico N° 4: “Conocimiento de los procesos de presupuesto participativo y lo que los representantes hacen, en %”, muestra que respecto de la participación en los procesos de presupuesto participativo, existe desconocimiento al encontrar un 60% de los asistentes consultados que no conoce estos procesos ni la función que los delegados vecinales cumplen en dicho evento.

<sup>1313</sup> Encuesta a 25 vecinos de 86 que asistieron a votar en las elecciones para delegados vecinales del 19-5-2019.

#### 4.3.2 Variable: Resultados en el marco del proceso de presupuesto participativo

Las apreciaciones de los funcionarios respecto de la participación de los delegados en los procesos de presupuesto participativo son ilustrativas en cuanto a lo que hace falta trabajar para obtener mejores resultados desde su punto de vista.

TABLA N° 4-18  
Aspectos a trabajar para mejorar resultados

Funcionario 1	F - No pues, es que no les han dicho, pues, qué brechas cubrir. Porque ahora la norma me pide brechas, que cierre brechas. Qué brechas hay: Seguridad, ambiente, y social, ya, pero qué brecha de seguridad? mejorarle los focos de los parques, cámaras, ... no se, ambiente ecológico, qué se yo... hay varios (Fun1)
Funcionario 2	<p>El otro tema es que.. si bien es cierto la norma te dice que el presupuesto participativo debe respetarse, no siempre se hace. A veces las propuestas que se recogen en el participativo están a nivel de idea, por ejemplo. Para que una idea madure y se convierta en un proyecto viable, eso implica una serie de estudios. Actualmente las ideas, por ejemplo, que han venido el último año, que es lo último de lo que hemos revisado en esta municipalidad al 2019, ...todas están a nivel de idea. Por más que yo quiera ejecutarlos dentro del ejercicio, en algunos casos hacer los estudios toma tiempo, entre tres meses, seis meses o incluso más. Entonces, lo que nosotros terminamos haciendo es ejecutando en el año, participativos anteriores. (Fun2)</p> <p>F - ... y lo que se programa para hacer durante el ejercicio, toma su tiempo y no necesariamente al final, después de hacer los estudios, se termina haciendo lo más viable. Entonces, también hay que hacer un deslinde entre lo técnico y lo que desea el vecino. Por ejemplo, el vecino puede desear tener una planta desalinizadora en su distrito. Todos los vecinos lo aprueban, todos los vecinos lo quieren, que lo apruebe el presupuesto participativo, pero ¿técnicamente eso es lo más viable como solución a un problema? ... entonces, hemos encontrado ese tipo de proyectos que se han presupuestado, que los han dejado adjudicados ya con buena pro para que se ejecuten; pero ahora, por ejemplo, evaluábamos que hay un proyecto que fue del 2017, creo, que es una planta potabilizadora y otra planta desalinizadora, más de un millón y medio de soles. Esos bienes que se han</p>

	adquirido, que están ya por entregarlos, obedecen a una necesidad, ok, que es el tema de desabastecimiento de agua pero en un contexto de una emergencia. ¿Había otras alternativas? Sí, pudo haber otras alternativas. (Fun2)
Funcionario 3	El presupuesto participativo es un <i>improntus</i> de la población... hay que construir un mercado... pero si yo a ese comité vecinal que se junta o hace que se realice una asamblea... permito que haya un asesoramiento técnico...en el sentido de que las ideas que esos vecinos tengan y las ideas que se traigan sean debidamente evaluadas, tamizadas a esta gran asamblea,... la misma autoridad no los va a poder dejar de lado porque son proyectos debidamente sustentados que benefician en buena cuenta a un sector importante de la población. Eso veo que no se da. El presupuesto participativo es simplemente una iniciativa de un grupo de vecinos, de repente de una asociación....o alguien que quiere aprovechar de las circunstancias. (Fun3)
Funcionario 4	E – ¿Y por qué crees que no se ha logrado [mayor participación]? F – Porque yo creo que a veces como que no le dan el peso importante a la participación vecinal [en el municipio]. Entonces, hay también una suerte de querer mantener el proceso lo más rápido posible, porque en realidad el proceso de concertación y todo eso es bastante engorroso a veces, y por un tema de premura del tiempo tal vez, a veces como que las administraciones corren un poquito, quieren la cosa más rápido. (EntXF1)

Fuente: Entrevista a cuatro funcionarios de la Municipalidad.  
Elaboración propia

#### 4.3.3 Variable: La participación en la política presupuestal

La participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo, como se ha visto, para que muestre resultados, debe contar con una formación previa, no únicamente referida a lo relativo a la gestión administrativo-presupuestal (que se brinda a través de los talleres en una pequeña dosis), sino conceptual; contar con espacios adecuados de diálogo e intercambio para asegurar que la interrelación vecinal se produzca y procurar determinar colectivamente qué es lo que se quiere, qué es lo que se busca, cuáles son los intereses en juego de los actores que forman parte de la comunidad. Supuestamente, los planes de desarrollo local concertados son elaborados con la participación de la ciudadanía; sin embargo, no se conoce de convocatorias efectivas en el distrito con ese propósito. Y luego está la interrelación con los funcionarios municipales, con su entendimiento de la problemática en juego.

Al preguntarse a los delegados respecto a si consideran que su participación en estos procesos significa participar en las decisiones políticas relativas a la ejecución del presupuesto, se obtuvieron respuestas como las que se muestran en la Tabla siguiente. Se

puede destacar lo que manifiesta el Entrevistado 1 respecto a tratar temas políticos, como algo sancionable. Y luego, la preocupación de que los proyectos que hubieran obtenido votación para su aprobación, fueran efectivamente ejecutados; tema sobre el cual ya no tendrá injerencia, según hemos visto cómo se organiza la participación en los procesos y la insuficiencia en la comunicación inter vecinal. Por su parte el Entrevistado 2 manifiesta su disconformidad sobre el manejo presupuestal en general, ya que habría un dispendio, una falta de organización y de respeto hacia la dedicación del delegado vecinal. Por su parte, el Entrevistado 3 refiere falta de coherencia en las decisiones presupuestales pues las políticas son incompletas. También denota falta de comunicación en la ejecución de programas que dan cabida a las inversiones, como en el caso mencionado de semáforos. Es decir, no se conoce el propósito, no se conoce el programa, no se conoce el alcance. Se ve una inversión que no tendría mayor sentido, considerando su reducida área de influencia; por la falta de información.

El Entrevistado 4 hace referencia a los mecanismos existentes para seguir los proyectos presentados a los procesos, los cuales son o deberían ser monitoreados por el Comité de Vigilancia, pero, como dice, los alcaldes no necesariamente hacen caso. También refiere los estilos de gobierno, por los cuales los ciudadanos tienen o no acceso a las gerencias, para tratar sobre los expedientes en estudio o por ejecutar. Por otro lado, refiere la necesidad de parte de los delegados de asegurar la asistencia de los vecinos a la votación de los proyectos de su zona, para que éstos obtengan una buena votación y sean aprobados en los primeros lugares, que les permita la ejecución. El Entrevistado 5 menciona la habilidad que deben tener los delegados como agentes participantes para obtener resultados.

TABLA N° 4-19  
Apreciaciones sobre la política presupuestal

Entrevistado 1	<p>V -Para presentar los proyectos como lo hicimos nosotros, eso no fue que se nos ocurrió solamente de un día para otro. Fue en base a todo el tiempo que escuchamos las propuestas de muchos vecinos, sus necesidades y como te digo, en casa de A o en mi casa, mayormente en casa de A, pequeños grupos de vecinos de la zona nos reuníamos cada cierto tiempo para actualizar qué se quería. (Ese1)</p> <p>V - Y lo que es a conocer a cada uno, ah. Empiezas a conocer muy bien a cada uno cuando son continuos en las reuniones, entonces ves sus enfoques y todo. Ahora pues no está permitido (hago la salvedad) no está permitido al delegado participar o incentivar a los vecinos a cuestiones políticas, ah. [...] cuando alguien entraba en términos de política, se cortaba. El delegado vecinal estaba prohibido a participar en reuniones políticas o incentivar a los vecinos en temas políticos o encaminar al vecino hacia lo político. Eso te lo digo una por transparencia y dos por regulación de juntas vecinales (Ese1)</p> <p>V - O sea me siento satisfecha como te digo porque hemos logrado captar muchas de las necesidades de los vecinos, las hemos sabido transmitir a la municipalidad y que tres de nuestros proyectos presentados hayan sido priorizados en los primeros puestos y que lógicamente hayan ganado, porque nos va a beneficiar a todos. Entonces eso da satisfacción personal y como vecina de Miraflores da orgullo porque realizado el proyecto, Miraflores, que es lo que yo</p>
----------------	--

	siempre digo, va a ser cada día mejor y esa es la idea. Ahora lo único que me entristece un poquito, y lo digo, es que se ejecute(Ese1)
Entrevistado 2	<p>V – Claro. Y yo se los he reclamado al mismo ingeniero, al mismo gerente y subgerente, les he dicho yo no entiendo ni doy un calificado bueno, por decir, le digo esta vereda está mal... haciendo este pedacito; si están trabajando acá, qué me cuesta arreglar todo, no, eso lo dejan para otra época...otra época donde tienen que llevar material, donde tienen que ver...eso está muy mal. y ahí hay más gasto, imagínate, el material que pudo ponerse ahí, aumenta, muchas veces ese material lo hacen perder, lo rotan. (Ese2)</p> <p>V – En primer lugar, toda, cada área que tiene su especialidad, deberían de ser más puntuales, más específicos. Porque ellos esperan que uno va, igual que un abogado cuando te lleva un juicio... ah, qué fue, dónde está, recién... ay, pero es bastante... que tal día... ni siquiera lo han visto...igualito son acá. Lo que deben tener mucho cuidado es con el dinero. Porque .los mismos de Obras a veces dicen tenemos todo.. pero falta cemento, o hay todo esto.. y falta tal cosa, qué hacemos.(Ese2)</p>
Entrevistado 3	V – No es coherente, lamentablemente. Es el tema que yo veo, lamentablemente. Oye, vamos a hacer una política de ayuda a la persona discapacitada con semáforos, que son importantes. ¿Están por todos lados? No. (Ese3)
Entrevistado 4	<p>Pero lo que pasa es lo siguiente, que se quedan muchos aprobados en el banco de proyectos. Entonces ahí entra, se supone, la comisión de vigilancia y control del proceso participativo, que son integrados por los mismos vecinos. – (EntV1)</p> <p>Y no siempre los alcaldes les hacen caso.</p> <p>E –En cuanto al proceso en sí, ese apoyo que recibías ¿ha sido básicamente en que te escuchaban?</p> <p>V – Y que por lo menos procesaban los expedientes y podías entrar a ver a los delegados, entrar a ver a los gerentes, podías tener contacto directo con los gerentes para hablar, cosa que después ya no ha habido. En la época de Masías cerraron la municipalidad, el segundo piso y no hubo forma de hablar con nadie.(EntV1)</p> <p>V –[Para los proyectos presentados] hacíamos juntas vecinales y decíamos tienen que ir a votar. Y en muchos casos para la votación se llevaba al vecino. El día de la votación, el vecino a veces no se mueve, tienes que llevar carros para llevarlos y traerlos, hasta para la votación. Eso es parte de lo que tu haces (EntV1)</p>
Entrevistado 5	Para conseguir cosas tienes que ganarte la buena voluntad de los funcionarios. No te puedes pelear. Tienes que saberte mover, como presupuesto por resultados. Lo que vale son los resultados.

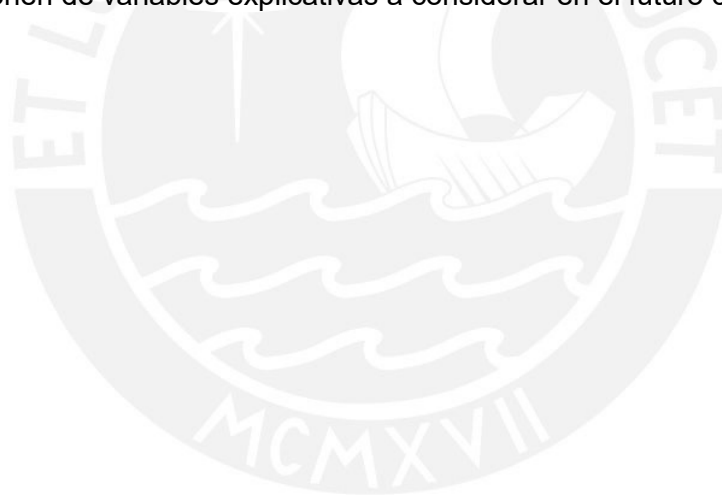
Fuente: Entrevistas a delegados  
Elaboración propia

Se aprecia poca articulación en pos de la finalidad. Los esfuerzos en que se incurre no necesariamente significarán logros, pues no siempre es posible conjugar las voluntades que intervienen.

## CONCLUSIONES

1. Existe amplia normatividad sobre la participación ciudadana y en particular sobre los procesos de presupuesto participativo, otorgándole protagonismo al ciudadano. Se establece en ella que a los gobiernos locales corresponde promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local, con lo cual toda la normatividad queda en manos de la reglamentación a cargo de los concejos municipales y del manejo de sus autoridades y funcionarios, disminuyéndose las potestades ciudadanas en los consejos de coordinación local y regional, a los que les corresponde participar en la confección de los planes de desarrollo concertado, a partir de los procesos de presupuesto participativo.
2. Hay débiles elementos de cohesión vecinal por un lado porque la continuidad en la experiencia no tiene mayor trascendencia, no fructifica en grandes logros. La continuidad en todo caso, está dada por la repetición de algunos representantes en su búsqueda de alcanzar algún resultado de su gestión, pero no va más allá de alcanzar que un proyecto se ejecute, obviándose el significado que puede tener la formación de capital social y el desarrollo humano.
3. Por desarrollo humano y desarrollo de capacidades, entendemos que las personas, las organizaciones, la sociedad en su conjunto, logran una transformación en beneficio del desarrollo de su propia vida. Las formas de cohesión encontradas, atienden temas generalmente de infraestructura (pistas, veredas, movilidad, etc.), que son importantes; sin embargo, se aprecia un débil trabajo en el sentido de pertenencia (afiliación) para alcanzar una ciudad sostenible, instituciones sólidas y construir alianzas.
4. Los canales empleados para recoger y atender las demandas, por un lado, y las motivaciones de los representantes, por otro, siguen siendo personales, no se convierten en formas colectivas, de mayor alcance; muestran formas de actuar que se repiten en el tiempo, siendo su significado limitado a logros específicos generalmente en infraestructura. Y muestran la ausencia de acompañamiento municipal en el esfuerzo particular de quienes se imponen las tareas vecinales.
5. Hay un divorcio entre las motivaciones de los representantes y la burocracia y la normatividad porque prima la normatividad menor, la que proviene del gobierno local y no de la que tiene una mayor visión, que proviene de las normas principales, las leyes. Las funciones burocráticas limitan mucho la realización de las posibilidades vecinales.
6. La normatividad existente no ha recogido la experiencia de la participación vecinal de los años anteriores en una retroalimentación que indique el aprovechamiento de los resultados obtenidos y su incorporación al *know how* participativo, primando la discrecionalidad en la aplicación de las normas por sobre los planteamientos y requerimientos vecinales. Las normas no han sido actualizadas ni recogen las experiencias de más de una década.
7. Falta esfuerzo municipal para la formación ciudadana. Se aprecia un desencuentro en el lenguaje que emplean vecinos contribuyentes y funcionarios gestores del bien común. Asimismo, desinformación por parte de los vecinos sobre lo que significa e implica los procesos de presupuesto participativo e incorporación en los planes y presupuesto institucional.

8. Se aprecia una dirección conjunta, de agentes y municipio, hacia la búsqueda de la presentación de proyectos por los agentes participantes, con éxito o no en ello. En la ejecución de proyectos, cuya consecución está mucho en manos de la burocracia, los vecinos no pueden formalmente hacer gran cosa, pues tienen máximo dos años para lograrlo, y existen muchas limitaciones presupuestales para su consecución, así como las propias de los representantes, con recursos limitados para esta finalidad.
9. Tal como se llevan los procesos actualmente y las relaciones de los vecinos con autoridades y funcionarios municipales, es difícil acometer la atención de propósitos como las metas que proponen los objetivos de desarrollo sostenible, en los que todos por igual estamos involucrados, consciente o inconscientemente; sin que la municipalidad haga un mayor esfuerzo de convocatoria y de asignación de recursos para la formación y la vigilancia ciudadana.
10. La gerencia social asume su rol en tanto interviene en las políticas sociales, abarcando en su enfoque, las económicas y administrativas. La debilidad en la formación de colectivos, que se convierte igualmente en una amenaza frente a la problemática *in crescendo*, por ejemplo, de la pandemia mundial iniciada el año 2020; el divorcio funcional entre las partes interactuantes; y la tergiversación de la participación ciudadana como un acto no necesariamente político, son hallazgos que disponen de variables explicativas a considerar en el futuro cercano.



## RECOMENDACIONES

1. La Municipalidad de Miraflores debería sistematizar la consulta vecinal en base a sus juntas vecinales, convocando al mayor número de ciudadanos a que participen, no imponiendo fórmulas sino más bien, recogiendo iniciativas sobre organización, redes, capital humano disponible, voluntariado, etc. Establecer mecanismos de información amigables con los diferentes sectores y grupos etarios, por ejemplo, para crear un sentido de pertenencia, de integración. dedicar parte de sus esfuerzos, con motivo de los procesos de presupuesto participativo, a la formación ciudadana y al acercamiento en un lenguaje común de vecinos y funcionarios.
2. Proponer la revisión de resultados obtenidos en los procesos de presupuesto participativo y publicar una memoria de los proyectos propuestos y de los proyectos ejecutados, a fin de visibilizar el significado que tienen estos procesos y lo que podrían significar con un contenido más ambicioso en lo que a formación de capital humano y desarrollo de capacidades se refiere.
3. Integrar el trabajo de las gerencias de Desarrollo Humano, Participación Vecinal y Planificación y Presupuesto cuando se trate de atender los requerimientos de las juntas vecinales.
4. Facilitar el encuentro de los ciudadanos en un espacio adecuado para las reuniones de las juntas vecinales. Al respecto, tomar en cuenta el aparente desinterés por la participación y la desconfianza velada o expresa frente a los compromisos concertados. Así mismo, orientar la priorización de propuestas para que éstas no solo estén referidas a carencias de infraestructura, sino también a las necesidades de desarrollo humano y de competencias ciudadanas.
5. La Municipalidad de Miraflores debería incorporar los objetivos de desarrollo sostenible como parte de los criterios de priorización para elegir propuestas que se presentan al interior de los procesos de presupuesto participativo.
6. Que el municipio forme parte del Acuerdo distrital que se propone en esta tesis (ver la “Sección Propuesta”) y desempeñe su rol político en lo que corresponda de la conducción del proceso, de modo tal de contribuir horizontalmente con las expectativas de los vecinos, incorporándolos seriamente en la planificación distrital.
7. Incorporar el enfoque de gestión de la gerencia social en el desarrollo de las políticas municipales para facilitar la interrelación de los distintos actores en los diferentes ámbitos del desarrollo social.



## PROPUESTA

Uno de los objetivos de desarrollo sostenible es el de las alianzas para lograr los objetivos (ODS 17). Y merece citarse las siguientes metas:

Creación de capacidad.

**17.9** Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad, eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

Cuestiones sistémicas.

**17.14** Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible

**17.16** Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo

**17.17** Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

Datos, supervisión y rendición de cuentas

**17.19** De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo

En setiembre del año 2015, dos de los miembros del Comité de Vigilancia del proceso de presupuesto participativo de ese año, que representábamos a organizaciones sociales del distrito de Miraflores, organizamos una Mesa Redonda sobre Calidad de vida en el distrito e invitamos a representantes de los partidos políticos con sede allí, a fin de que presentaran sus propuestas. Asistieron representantes de cuatro organizaciones políticas, quienes expusieron libremente sus ideas sobre el tema planteado.

Así, se recogieron las siguientes inquietudes, entre otras, mostrando el interés y preocupación de los ciudadanos por aportar a la sostenibilidad y calidad de vida en el distrito:

- Existe déficit en la construcción de la comunidad. No solo se trata de habitar y transitar un lugar. Falta el concepto de convivencia. El rol de las autoridades es que se construya un sistema de comunicación.
- El analfabetismo digital es un problema que no se está atendiendo debidamente.
- En cuanto a vivienda, no se conoce sobre el plan de desarrollo urbano, que es muy importante para la valorización de predios. Se está elaborando el Plan de Desarrollo Urbano 2016 – 2026. El anterior ya caducó. Pero la Gerencia de Participación Vecinal no hace de conocimiento de la ciudadanía este hecho. Solo se comunica a los relacionados cercanos a los funcionarios. Este plan no es concertado pues no están convocando a las fuerzas políticas ni vecinos para que sea participativo.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Se publicó el Plan de Desarrollo Urbano Distrital 2016- 2026, sobre el cual los participantes en la mesa redonda no tenían mayor conocimiento de su confección.

- El cambio climático supone que las autoridades deben apoyar en crear conciencia entre los habitantes, para el bienestar de los vecinos. El principal agente contaminante en la ciudad son los vehículos motorizados. En Miraflores se ha medido la contaminación en la atmósfera en 90 partes por millón, estando indicado 30 ppm por las organizaciones internacionales encargadas de medir la calidad del aire.
- Debe considerarse las fuentes de oxígeno en una ciudad. Y contrastar los km2 de verde frente al cemento que se instala.
- Elaborar un plan de arborización, que implica mejoras en la calidad del aire y la reducción del ruido, entre otros beneficios para la salud.
- La formación de Jueces de Medio Ambiente ya que los actuales jueces no tienen conciencia ambiental por falta de cultura medioambiental<sup>15</sup>.
- Este primer encuentro debe ser considerado un espacio de diálogo que sirva de base para crear consensos y buscar objetivos comunes entre todos los partidos y agrupaciones políticas.

Es decir, del mismo evento surgió la propuesta de crear un espacio de diálogo, y con base en dicha experiencia y en el Acuerdo Nacional, se planteó la conformación del Acuerdo Distrital, para el cual se llevaron a cabo algunas reuniones y los organizadores propusieron los siguientes lineamientos o políticas distritales, sobre la base del AN:

- **I. Democracia y Estado de Derecho**

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho
2. Democratización de la vida política, fortalecimiento del sistema de partidos y fomento de la participación de la sociedad civil organizada.
3. Promoción de la participación ciudadana en la gobernanza y el control del gobierno
4. Afirmación de la identidad distrital
5. Institucionalización del diálogo y la concertación
6. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva distrital y procedimientos transparentes
7. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración de objetivos con otros distritos
8. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana
9. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del distrito
10. Política de seguridad sin fronteras, promoviendo la participación de la ciudadanía.

- **II. Equidad y Justicia Social**

1. Eliminación de la pobreza

---

<sup>15</sup> El Poder Judicial aprobó la creación de su Comisión de Gestión Ambiental en el año 2016 y vienen dándose congresos internacionales sobre justicia ambiental.

2. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
3. Revindicar la participación municipal en el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte
4. Participación municipal en el acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social
5. Fomentar el acceso al empleo pleno, digno y productivo
6. Promocionar la seguridad alimentaria y nutrición
7. Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud

### **III. Desarrollo de la economía local**

1. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica
2. Desarrollo sostenible y gestión ambiental
3. Desarrollo de la ciencia y la tecnología
4. Desarrollo en infraestructura y vivienda

### **IV. Distrito Eficiente, Eficaz y Transparente**

1. Afirmación de un distrito eficiente y transparente
2. Apoyo a las Fuerzas Armadas en su servicio a la democracia
3. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas
4. Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas
5. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial
6. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa
7. Rechazo al terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional
8. Sostenibilidad fiscal
9. Gestión del riesgo de desastres
10. Ordenamiento y gestión territorial

Para lo cual se le definió, se propuso los términos de funcionamiento y una fórmula organizativa, con un marco de referencia, sus perspectivas y las propuestas iniciales, señalándose los miembros potenciales de esta institución. A continuación dicha propuesta:

## PROPUESTA DE ACUERDO DISTRITAL DE MIRAFLORES

### DEFINICIÓN

El Foro del Acuerdo Distrital de Miraflores (ADM) es el espacio de diálogo y concertación institucionalizado como instancia de seguimiento y promoción del cumplimiento de las políticas locales acordadas en su seno, como así también las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Está conformado por los partidos políticos inscritos en el JNE, que cuentan con representación en el distrito, las organizaciones representativas de la sociedad civil organizada, inscritas en el RUOS de Miraflores y el gobierno municipal.

Cada organización acreditará a un miembro titular y a un suplente, que los represente en el Foro del ADM.

### FUNCIONAMIENTO

- El Foro del ADM se reúne periódicamente para llegar a acuerdos que buscan vincular el corto, mediano y largo plazo de las políticas del distrito y supervisa su cumplimiento por parte del gobierno local. Sus miembros participan *ad honorem*.
- Las sesiones de trabajo se desarrollan de manera privada, sin acceso a la prensa, para permitir una mayor fluidez en el debate y la dinámica en el trabajo.
- Los acuerdos se adoptan por consenso, y son únicamente éstos los que se consignan en las actas y se dan a conocer a la población.
- Para algunos temas se conforman grupos de trabajo, que elaboran informes para ser revisados y aprobados por el Foro.
- El Foro del ADM nombra a los miembros de la Secretaría Ejecutiva, que organiza actividades de difusión y seguimiento de las políticas del distrito y de los otros acuerdos aprobados. El Secretario Ejecutivo convoca y conduce las sesiones del Foro y actúa como representante ante las instancias correspondientes.
- Asimismo, el Foro cuenta con la asistencia del Comité Consultivo y del Comité Técnico de Alto Nivel, nombrados por el Foro del ADM.

### ORGANIZACIÓN INTERNA DEL FORO DISTRITAL

#### Secretaría Ejecutiva

Los Miembros de la Secretaría Ejecutiva del Foro del ADM, serán nombrados por Acuerdo del Foro.

*Secretario Ejecutivo del Acuerdo Distrital*

*Equipo de Asesoría*

*Equipo Administrativo*

#### Comités

Los Miembros de los Comités del Foro del ADM, serán nombrados por Acuerdo del Foro.

Comité Consultivo - 4 miembros designados por el Foro

Comité Técnico de Alto Nivel - 6 miembros designados por el Foro

## Comité Coordinador

Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional  
Un miembro del Comité Consultivo  
Un miembro del Comité Técnico de Alto Nivel  
El Alcalde o su representante  
Un partido político  
Una organización social

## MARCO DE REFERENCIA DEL ADM

- Las políticas distritales aprobadas por el Foro del ADM, constituyen el marco de referencia de planes y planeamiento estratégico del gobierno local, de Ordenanzas y Acuerdos sometidos al Concejo Municipal de Miraflores y del planeamiento estratégico de instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y multilaterales, entre otros, así como de los planes de gobierno de los partidos políticos, en relación con el distrito de Miraflores. En síntesis, todos los sectores de la sociedad ven y reconocen en el Acuerdo Distrital de Miraflores, los lineamientos para el desarrollo del distrito en el corto, mediano y largo plazo, lo que implica el esfuerzo conjunto hacia un horizonte común y permite la continuidad de lo positivo, dejando de lado la improvisación y el “borrón y cuenta nueva”.
- Las 31 políticas de Estado aprobadas por el AN
- La Ley del Sistema y del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como producto de la quinta política de Estado del Acuerdo Nacional.
- Se promoverán otros espacios de diálogo y concertación con miras a impulsar la conformación de más Acuerdos, que tengan la dinámica y características propias de cada distrito, con miras a lograr coincidencias, para lograr la integración de políticas comunes de desarrollo.

## PERSPECTIVAS DE FORO DEL ADM

- Ampliar la difusión de las políticas del Distrito y de los pactos y compromisos alcanzados por consenso.
- Continuar con el seguimiento y promoción del cumplimiento de las políticas Distritales y los otros acuerdos.
- Contribuir a generar una cultura de diálogo, concertación y construcción de consensos en la sociedad.
- Avanzar en la promoción de espacios de diálogo y concertación local, con miras a lograr Acuerdos Interdistritales, en el marco del Acuerdo Nacional.
- Capacitar a la ciudadanía para que conozca sus derechos cívicos y promover su participación responsable en la Gobernanza y en el Control del Gobierno Municipal.

## PROPUESTAS INICIALES

1. Participación de la sociedad civil organizada en respaldo de la gobernabilidad, como base de una democracia sostenible.
2. Fortalecimiento de las juntas vecinales
3. Definir programas para enfrentar la violencia familiar
4. Reinserción del adulto mayor en planes de desarrollo local

5. Definir programas para la defensa del medioambiente y el incremento de áreas verdes
6. Defensa de la territorialidad en la Costa Verde
7. Rescatar la participación municipal en la educación
8. Presentar iniciativas legislativas al Congreso de la República, a fin de actualizar las normas municipales.
9. Diseñar acciones inmediatas de prevención de los efectos del fenómeno El Niño, en el distrito.
10. Incorporar a la ciudadanía en la lucha contra la delincuencia
11. Proponer el Plan de Desarrollo Sostenible del Distrito “*Miraflores al 2050*”

## INSTITUCIONES MIEMBROS

### Gobierno local

El Gobierno Local podrá acreditar a un miembro titular y a un representante ante el Foro del ADM. La representación recae en el Alcalde o en quién este delegue previo Acuerdo del Concejo Municipal.

### Partidos Políticos

Los Partidos Políticos inscritos en el JNE, que cuenten con al menos un Comité en el Distrito, podrán acreditar a un miembro titular y a un representante ante el Foro del ADM, debiendo consignar:

Nombre del partido político, titular, suplente, dirección domicilio, teléfono, correo electrónico, página web

### Organizaciones de la Sociedad Civil

Las organizaciones civiles inscritas en el RUOS de Miraflores podrán acreditar a un miembro titular y a un suplente ante el Foro del ADM, debiendo consignar, además: nombre de la organización civil, dirección domicilio, teléfonos, correo electrónico, página web.

### Empresas

Al igual que en el caso anterior, las empresas deberán estar inscritas en el RUOS de Miraflores para acreditar a sus representantes en los mismos términos.

Finalmente, se elabora la siguiente convocatoria a fin de invitar a las diferentes instancias y niveles a sumarse a esta iniciativa de desarrollo local concertado.



## CONVOCATORIA

El Foro del Acuerdo Distrital de Miraflores ADM, invita a los Partidos Políticos inscritos en el JNE, que cuentan con representación en el Distrito, a las organizaciones representativas de la sociedad civil organizada, inscritas en el RUOS de Miraflores y al Gobierno Municipal, a participar en este espacio de diálogo y concertación institucionalizada.

El Foro del Acuerdo Distrital de Miraflores es una instancia de promoción y seguimiento del cumplimiento de las políticas locales acordadas en su seno, como así también de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

El Foro del Acuerdo Distrital de Miraflores fomenta la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho así como el imperio de la Constitución, con vista al Desarrollo Sostenible del Distrito.

Únicamente falta lanzarla, para lo cual los organizadores deberán retomar esta propuesta y llevarla a cabo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### ACUERDO NACIONAL

- 2014 Definición. Lima. Consulta de 26 de agosto de 2018  
<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>
- 2004 Descentralización. Propuestas a largo plazo. Lima. Consulta de 26 de agosto de 2018 <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/descentralizacion.pdf>

### ANDER EGG, Ezequiel

- 1993 Técnicas de investigación social. Buenos Aires; Ed. Magisterio Río de la Plata, pp.55-68.

### BOBADILLA, David

- 2005 Extracto del Material de estudio del curso Fundamentos de Gerencia Social. Material de Enseñanza. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Gerencia Social.

### CAPDEVIELLE, JULIETA

- 2013 Capital social: debates y reflexiones en torno a un concepto polémico. Revista de Sociología e Política. Vol. 22, N° 51, pp. 03-14. Consulta de 16 de diciembre de 2019 <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v22n51/01.pdf>

### CUESTIÓN DE ESTADO

- 1997 El itinerario de la ciudadanía: entrevista a Sinesio López. En Cuestión de estado N° 20. Lima.

### DE LA PUENTE, JUAN

- 2018 “El estado mafioso IV”. La República. Lima, 17 de agosto de 2018, p.5.

### DUEÑAS SALMÁN, LUISA RENEÉ, ET AL

- s/f Los procesos participativos como metodologías para el desarrollo local. el caso de los Chileros de Pardo, San Luis Potosí, México. En Razón y Palabra Primera Revista Electrónica en América Latina. Consulta: 21 de agosto de 2018  
[http://www.razonypalabra.org.mx/N/N80/M80/17\\_DuenasLeonGarcia\\_M80.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N80/M80/17_DuenasLeonGarcia_M80.pdf)

### EQUIPO TÉCNICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LIMA METROPOLITANA

- 2014 Documento de Evaluación.

### GRAU, MARC, MORENO, SANZ E IÑIGUEZ-RUEDA

- 2009 “Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles”. Participación y calidad democrática. Barcelona: Editorial Ariel. pp. 55-76.

### GRIFFIN, KEITH

- Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. Consulta: 23 de marzo de 2020



f

GUARDAMAGNA, MELINA Y MALENA REYES

2019 El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. En: Economía, sociedad y territorio. Vol. XVIII, N° 59, pp. 1003.1033. Consulta: 16 de diciembre de 2019 <http://dx.doi.org/10.22136/est20191284>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA

2018 Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones. Diciembre 2017 – Mayo 2018. Informe Técnico N° 4. Lima. Consulta: 17 de agosto de 2018 <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-julio-2018.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA

2017 Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017. Capítulo 13. Consulta: 1 de agosto de 2018 [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1474/13.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1474/13.pdf)

LIMA COMO VAMOS

2011 Informe Lima Cómo Vamos 2011 51 Participación Ciudadana. Lima. Consulta: 10 de agosto 2018 <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2012/09/InformeLimaComoVamos2011-51ParticipacionCiudadana.pdf>

LOPEZ, SINESIO

1996 “Estado, desarrollo y democracia” En: Luces y sombras, perspectivas del desarrollo en el Perú desde la teoría y la práctica / Eduardo Ballón... (et al) Lima, Luis Soberón, editor.

LÓPEZ RICCI, José

2014 Presupuesto participativo 11 años después: ¿cambio de rumbo o más de lo mismo?. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima. Recuperado de <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cuaderno%20Descentralista%2030.pdf>

LLONA ROSA, MARIANA

2017 Las formas de representación de la sociedad civil en los espacios de participación ciudadana: el caso del presupuesto participativo en Villa El Salvador. Lima. PUCP.

MÁRQUEZ ZARATE, Miguel Angel

2009 “El estado del arte del capital social comunitario” Encrucijada, México D.F., número 3, pp.1-14. Consulta: 15 de agosto 2018: [http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts\\_n3\\_09\\_12\\_2009/art\\_ineditos3\\_3\\_marquez\\_zarate.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts_n3_09_12_2009/art_ineditos3_3_marquez_zarate.pdf)

MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina

2006 “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica”. Pensamiento y Gestión, Barranquilla, número 20. Consulta: 27 de agosto de 2018.  
[http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento\\_gestion/20/5\\_El\\_metodo\\_de\\_estudio\\_de\\_caso.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/20/5_El_metodo_de_estudio_de_caso.pdf)

MATO, DANIEL

2004 Introducción. En: Daniel Mato (Coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas. FACES, Univ. Central de Venezuela, pp.11-16

MC NULTY, STEPHANIE

2013 Participatory Democracy? Exploring Peru’s Efforts to Engage Civil Society in Local Governance. En: Latin American Politics and Society Vol. 55, N° 3, pp. 69-92.

MEDINA, CECILIA

2012 Contribución de los programas de formación ciudadana desarrollados por ONGS, en los procesos de participación ciudadana de sus egresados, en Ayacucho del 2004 al 2010. Lima. PUCP.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2005. El presupuesto participativo; lecciones aprendidas y desafíos. Lima

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

2018 Presupuesto participativo. Consulta: 18 de agosto de 2018  
<http://www.munlima.gob.pe/presupuesto-participativo-mml#presupuesto-participativo-2010-2016>

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

2013 Informe del Proceso de Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Lima Metropolitana 2014. Lima.

MUÑOZ SÁNCHEZ, MARÍA TERESA

2012 “Ciudadanía y poder político, los retos del modelo arendtiano de espacio público”. Intersticios, México. Año 17, N° 36, pp 57-72

NACIONES UNIDADES

2015 La democracia y las Naciones Unidas. En Temas Mundiales.  
Consulta: 2 de agosto de 2018.  
[http://www.un.org/es/globalissues/democracy/democracy\\_and\\_un.shtml](http://www.un.org/es/globalissues/democracy/democracy_and_un.shtml)

NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2015 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Consulta: 17 de abril de 2018.  
[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)  
<http://www.unfpa.org/es/resources/transformar-nuestro-mundo-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-0>

2010 Nuestra Democracia. México: FCE, PNUD y OEA. Consulta: 17 de abril de 2018  
[https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra\\_dem\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf)

s/f *Objetivos de Desarrollo sostenible, 17 Objetivos para transformar nuestro mundo.*  
Consulta: 17 de abril de 2018.  
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

s/f *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 17: Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.* Consulta: 31 de marzo de 2020  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

NOMBERTO, VÍCTOR

2010 “Teoría de la interculturalidad”. Blog.pucp.edu.pe. Lima. Consulta: 21 de agosto de 2018  
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/victornomberto/2010/02/18/teor-a-de-la-interculturalidad/>

NUSSBAUM, Martha

2012 Capítulo 2 “Las capacidades centrales”. *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano.* Barcelona. Paidós, pp.37-65.

2007 Capítulo I “Los contratos sociales y tres problemas no resueltos de la justicia”. *Las fronteras de la justicia.* Barcelona: Paidós, pp. 29-105.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

2016 Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible. (PIDS): 2017 – 2021.  
Consulta: 30 de agosto de 2018  
[http://www.oas.org/en/sedi/pub/PIDS\\_ESP\\_2017.pdf](http://www.oas.org/en/sedi/pub/PIDS_ESP_2017.pdf)

2000 Estrategia Interamericana para la promoción de la Participación pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo sostenible.

PARES, MARC (Coord.)

2009 *Participación y calidad democrática.* Barcelona: Editorial Ariel.

PNUD

2016 Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Panorama General. Consulta: 7 de agosto de 2018  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_SP\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf)

PNUD

2009 Desarrollo de capacidades: texto básico del PNUD. Consulta: 7 de agosto de 2018  
[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity\\_Development\\_A\\_UNDP\\_Primer\\_Spanish.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf)

PROGRAMA BUEN GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO

2013 “Guía Metodológica de Transversalización del Enfoque de Interculturalidad en Programas y Proyectos del Sector Gobernabilidad” Lima.

QUIROZ, ALFONSO

2013 *Historia de la Corrupción en el Perú.* Lima, IEP; Instituto de Defensa Legal.

RAMÍREZ PLASCENCIA, JORGE

2005 Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putman. En: Acta Republicana Política y Sociedad Año 4, Número 4. Guadalajara. Consulta de 1 de diciembre de 2019 <http://www.tribunaeducacio.cat/wp-content/uploads/2016/02/3-visiones-CS1.pdf>

RAMOS, KARINA

2012 Aporte de la comunicación mediada por computadora a la participación ciudadana: experiencia vecinal y gubernamental en el distrito de Miraflores. Lima. PUCP.

REDACCION GESTIÓN

2014 El problema de las debilidades institucionales en el Perú. Diario Gestión, Lima, 3 de julio de 2014. Consulta de 18 de octubre de 2019 <https://gestion.pe/economia/problema-debilidades-institucionales-peru-64641>

RIVERA RUA, CARLOS

s/f Democracia participativa en el Perú. Consulta: 13 de julio de 2018 <https://es.scribd.com/document/267253442/Democracia-Participativa-en-el-Peru>

ROJAS GUTIÉRREZ, CATHERINE ROXANA

2015 Factores que limitan la participación ciudadana en los procesos de presupuesto participativo. Caso: distrito de Mariano Melgar. Lima. PUCP.

SALAMANCA, ANA; MARTIN-CRESPO, CRISTINA

2007 El muestreo en la investigación cualitativa. Nure Investigación N° 27. Consulta: 27 de agosto de 2018. <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/INVESTIGACION-SOCIAL/MUESTREO-INV-CUALITATIVA.pdf>

SALAS FRANCO, PALOMA ISABEL

2015 La contribución de la comunicación a los procesos de participación ciudadana: El Presupuesto Participativo en la Municipalidad de Jesús María. PUCP Tesis Lic.

SEN, Amartya

1983 "Los bienes y la gente". *Comercio exterior*. México D.F., volumen 33, número 12; pp. 1115-1123. Consulta: 17 de abril de 2018.

<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/241/7/RCE7.pdf> Santiago,

SOLÍS GADEA, HÉCTOR LUIS

2012 Política, pensamiento y existencia en Hannah Arendt. En: Acta Republicana Política y Sociedad Año 11, Números 10 y 11. Guadalajara. Consulta de 1 de diciembre de 2019 [http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep\\_10\\_11/1.pdf](http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep_10_11/1.pdf)

STANEK, OLEG

s/f Capital social y redes sociales: Introducción a una reflexión crítica. Newsletter N° 10. Universidad del Québec en Rimouski-GRIDEQ. Consulta de 10 de diciembre de 2019 <http://www.soc.unicen.edu.ar/newsletter/nro10/capacitaciones/stanek.htm>

TOVAR, Teresa

2008 Dos racionalidades para entender y analizar las políticas sociales. Blog de la Maestría en Gerencia Social. Lima

TUBINO, Fidel

s/f La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. Consulta de 22 de marzo de 2020

<http://www.oalagustinos.org/edudoc/LAINTERCULTURALIDADCR%C3%8DTICACOMOPROYECTO%C3%89TICO.pdf>

VALDIVIEZO DEL CARPIO, MITCHELL

2013 “La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla” En: Gestión Pública y Desarrollo. Informe Especial. pp. 9-12 Consulta: 1 de agosto de 2018.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges\\_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)

VERGARA, Jorge

1998 “Teorías democráticas participativas. Un análisis crítico” En: ECOSOC, 04/01/98, Economía Y Ciencias Sociales País: Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Número: 2-3, Frecuencia: 4/ 4/año, Fecha: 04/01/98. Consulta: 13 de julio de 2018 <https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/teorias-democraticas...pdf>

WALSH, VIAÑA, TAPIA

2010 Interculturalidad crítica y educación intercultural. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello (impresión). Consulta: 21 de agosto de 2018 <https://aulaintercultural.org/2010/12/14/interculturalidad-critica-y-educacion-intercultural/>

s/f Interculturalidad crítica y educación intercultural. Santiago de Chile. Universidad de Chile

ZAPATA, EDER

2019 Curso: “Gobierno Abierto en los Municipios” Módulo 3: Entendiendo a los municipios y el Gobierno Abierto como un papel clave para la nueva gobernanza local. Organización de estados americanos Consulta: 19 de noviembre de 2019 <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/escuelagob/Convocatorias/OEA-GA02.pdf>

Consulta: 28 de diciembre de 2019

<https://www.laprensa.hn/economia/1343958-410/cepal-modelo-neoliberal-fracasado-america-latina?fbclid=IwAR0-3Fg7asZZ53RE3oiZym0bet5c5PGgzkUMwMpATdojayPLvaMm-tf-e2l>



## ANEXO 1

### CRONOGRAMA DE TALLERES DE CAPACITACIÓN EN PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (modelo)

ANEXO 1  
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2012

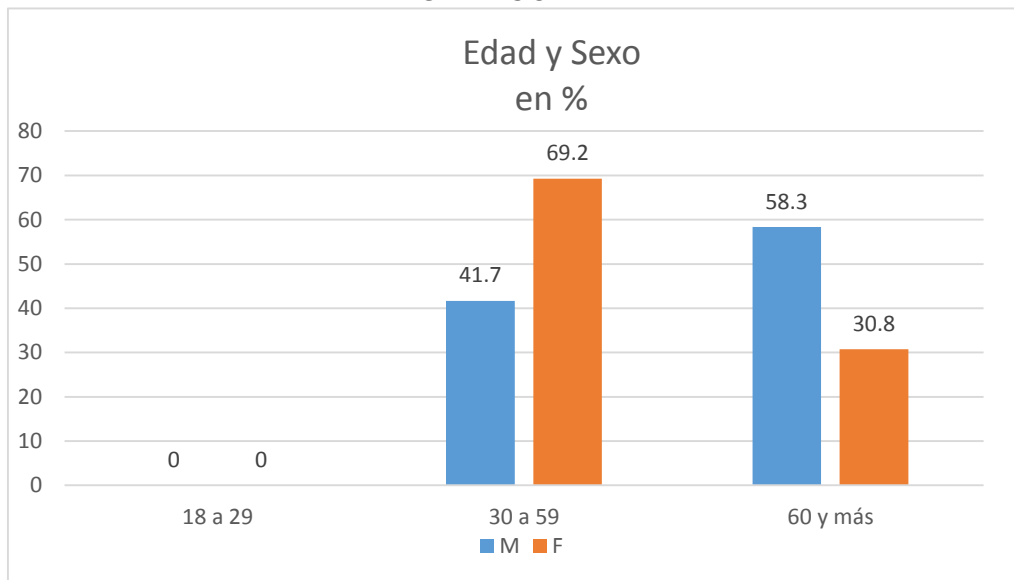
ACTIVIDAD	PARTICIPANTES	LUGAR	FECHAS TENTATIVAS	HORAS TENTATIVAS
<b>1. PREPARACIÓN</b>				
1.1 Comunicación y Convocatoria	Alcalde, Regidores y CCLD, Equipo Técnico apoya	Medios de Comunicación	Mes de junio	-----
1.2 Identificación y Registro de Agentes Participantes	Representantes de la sociedad civil y de Instituciones públicas y/o privadas con sede en Miraflores	Por escrito dirigido a la Gerencia de Participación Vecinal - Municipalidad de Miraflores	Hasta el 19 de junio	8:00 a 18:00 horas
1.3 Publicación	Equipo Técnico	Página Web Municipal	19 de junio	15:00 horas
1.4 Capacitación de Agentes Participantes - Elección de un representante de la Sociedad Civil como miembro del Equipo Técnico	Todos los agentes participantes	Salón de Actos	Miércoles 20 de junio	18:00 horas
<b>2. CONCERTACIÓN</b>				
2.1 Taller de Identificación de problemas y priorización de resultados o alternativas de solución	Todos los agentes participantes	Salón de Actos	Jueves 21 de junio	17:00 horas
2.2 Taller de Presentación de propuestas de proyectos de inversión (Plazo de presentación de propuestas es el 10 de julio)	Agentes participantes	Mesa de Partes de la municipalidad	Miércoles 11 de julio	17:00 horas
2.3 Evaluación Técnica de Proyectos	Equipo Técnico	Municipalidad de Miraflores	Del Lunes 16 de julio al Lunes 23 de julio	Horario de oficina
2.4 Presentación de la Evaluación Técnica.	Todos los agentes participantes	Salón de Actos	Martes 24 de julio	18:00 horas
2.5 Votación de Agentes Participantes y Votación General para la priorización de proyectos	Agentes participantes y vecinos insontos	Salón de Actos	- Agentes participantes: miércoles 25 de julio a las 18:00 horas. - Vecinos insontos programar: del jueves 26 al 31 de julio	-----
2.6 Formalización de Acuerdos y Compromisos y Elección del Comité de Vigilancia	Alcalde, CCLD y Equipo Técnico	Salón de Actos	Lunes 06 de agosto	A programarse
<b>3. COORDINACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO (GOBIERNO DISTRITAL - GOBIERNO PROVINCIAL)</b>				
<b>4. FORMALIZACIÓN</b>				
4.1 Rendición de Cuentas	Todos los agentes participantes	Salón de Actos	Martes 07 de agosto	A programarse
4.2 Formalización del documento del proceso del Presupuesto Participativo 2012 y su inclusión en el Presupuesto Institucional de Apertura	CCLD, Concejo Municipal	Salón de Actos	Del 08 al 15 de agosto	A programarse

## ANEXO 2

### RESULTADOS SOCIO DEMOGRÁFICOS DE LA ENCUESTA APLICADA A VECINOS DURANTE LA ELECCIÓN DE CANDIDATOS A JUNTAS VECINALES DE LA ZONA 11, LLEVADA A CABO EL 19 DE MAYO DE 2019

En el primer gráfico, A, se aprecia la edad y sexo de los votantes. Del 100% de mujeres asistentes, cerca del 70% se encuentran en mediana edad (de 30 a 59 años), mientras que del 100% de hombres, asisten a votar en mayor porcentaje (58.3%), quienes están en los 60 años y más. No se aprecia la presencia de jóvenes, de 18 a 29 años de edad.

GRÁFICO N° A



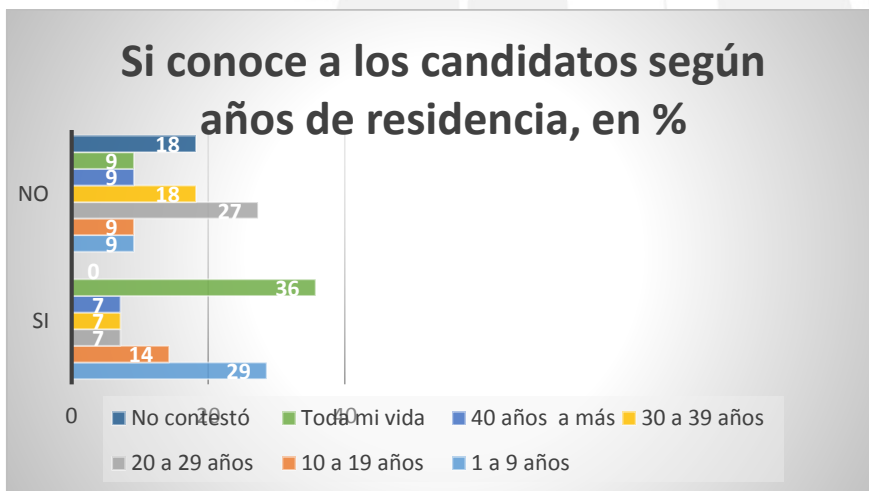
En cuanto al tiempo de residencia, se observa en el Gráfico N° B, que el mayor porcentaje corresponde a quienes manifestaron vivir toda su vida en el distrito, con el 24%, sumando con quienes habitan en el distrito desde hace 30 años, el 44%. Quienes viven de 1 a 9 años tienen una representación del 20%.

GRÁFICO N° B



Seguidamente, en el Gráfico N° C puede observarse la distribución de dicha residencialidad en función del conocimiento o no de los candidatos. Así, se aprecia que quienes tienen mayor tiempo viviendo en el distrito refieren en mayor porcentaje, conocer a los candidatos (50%), seguido de quienes tienen el menor tiempo en el distrito, con 1 a 9 años (29%).

GRÁFICO N° C



A fin de conocer lazos de identificación entre los asistentes a la votación, se consultó su motivación a participar, como se aprecia en el siguiente gráfico D, encontrándose una amplia gama de respuestas que se ha agrupado en el concepto “participar”, con el 60%, presentando el detalle de dichas respuestas en el Gráfico E. Merece también destacarse las respuestas referidas a “vigilar” y “seguridad”, que sumadas llegan al 28%. En menor proporción aparecen “renovar” y “mejorar”.



GRÁFICO N° D

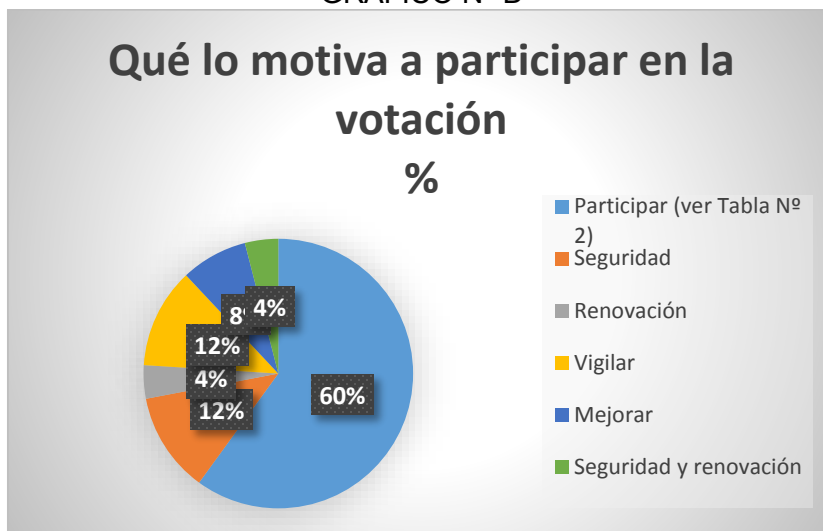
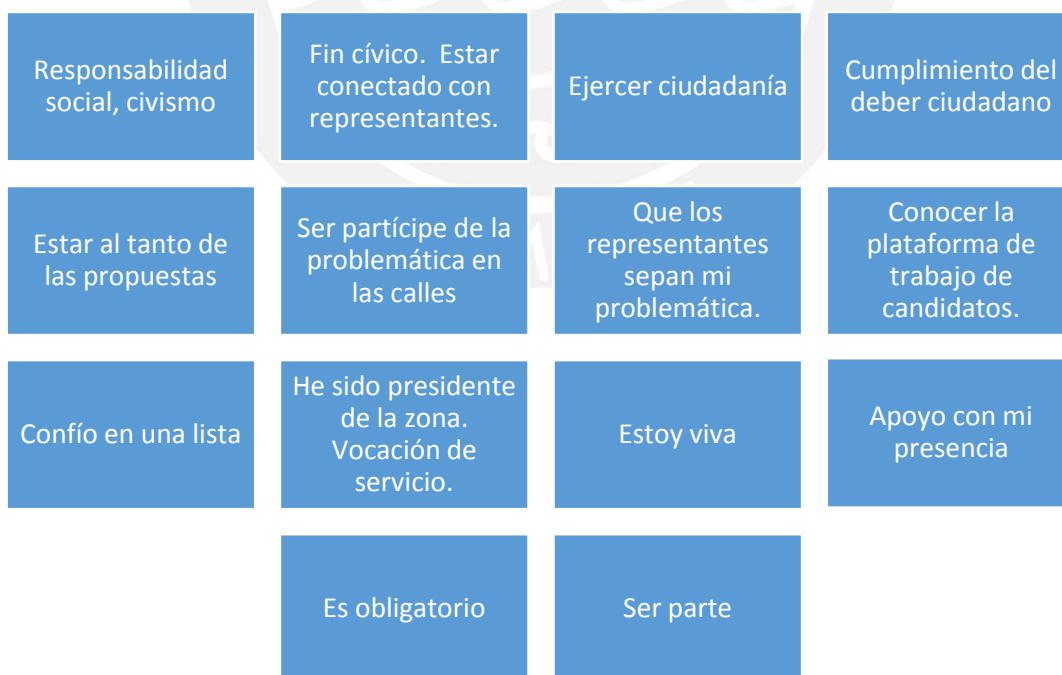


GRÁFICO N° E  
INTERPRETACIÓN DEL SENTIDO DE PARTICIPACIÓN



### ANEXO N° 3

EXAMEN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA JUNTA VECINAL DE LA ZONA 11  
DEL DISTRITO DE MIRAFLORES, LIMA, PERÚ, EN LOS  
PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO CONVOCADOS ANUALMENTE,  
DEL PERIODO 2011 AL 2019.  
CARACTERÍSTICAS DIFICULTADES Y RESULTADOS. SU SIGNIFICADO PARA  
LOS VECINOS MIRAFLORINOS

#### HALLAZGOS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN ESQUEMA

HALLAZGOS	ELEMENTOS TEÓRICOS	COMPROBACIÓN EMPÍRICA	VARIABLES EXPLICATIVAS
1. Débiles elementos de cohesión vecinal frente a la problemática de la zona y del distrito	Capital social	Ordenanzas repetitivas	La continuidad en la experiencia del actor e iniciativa municipal para promover la participación ciudadana es aleatoria a circunstancias no controladas  Los canales para atender demandas no son efectivos  Son motivaciones personales lo que lleva a los vecinos a participar
	Capacidad de autogestión	Escasa participación vecinal	
	Integración social		
	Calidad de vida		
2. Divorcio entre las motivaciones de la junta vecinal, la burocracia y la normatividad	Constitución del estado	Padrón electores	La ciudadanía no está necesariamente al tanto de la normatividad
	Normas generales	N° de votos en elecciones	
	Ordenanzas	Encuesta	La delimitación de funciones burocráticas aleja posibilidades de realización vecinal  La normatividad no recoge la experiencia de la participación ciudadana
		Entrevistas	
3. Los vecinos no consideran la participación	La política como vínculo en el espacio común	Ordenanzas Proyectos presentados	Presentación de proyectos en los procesos de presupuesto participativo

ciudadana como un acto político central	Percepciones de vecinos	Resultados en el marco del proceso Participación en la política presupuestal
	Percepciones de funcionarios	

