



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

Ausentismo de la participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Municipalidad de Independencia

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

Tito HUICSA HUAMAN

ASESOR

Dr. Juan Antonio BAZAN CHAVEZ

Lima, Perú

2018



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Huicsa, T. (2018). *Ausentismo de la participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Municipalidad de Independencia*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA



**ACTA DE EXAMEN PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA CON
PRESENTACIÓN, SUSTENTACIÓN Y APROBACIÓN DE TESIS.**

0063

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores, doctores:

- 1.- PRESIDENTE: Dr. MEDARDO NIZAMA VALLADOLID.
2.- Dr. JUAN ANTONIO BAZAN CHAVEZ (ASESOR)
3.- Dr. JAIME ZELADA BARTRA.

El postulante al Título Profesional de Licenciado, bachiller don:

TITO HUICSA HUAMAN

Procedió la sustentación de su Tesis titulado:

**"AUSENTISMO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO EN LA MUNICIPALIDAD DE INDEPENDENCIA"**

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

*aprobado por unanimidad
en la nota, dieciséis (16)*

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los **VEINTIDOS**
Días del mes de **ENERO** del año **2018**.

Presidente del Jurado

DEDICATORIA

A mis padres, Sr. Tito Huicsa Catalán y Sra. Nicolaza Huamán Ochoa que nunca dejaron de creer en mí. Con su coraje me demostraron que las cosas en la vida, se logran en base a esfuerzo y sacrificio.

A mi hija, María Fernanda Huicsa Shuña, mi gran motivación para esforzarme día a día. Su amor y ternura han inspirado en que de un gran paso.

A la Universidad Nacional Mayor de San Marcos por abrirme la puerta y permitirme desarrollarme como profesional.

Además agradezco el apoyo del Dr. Juan A. Bazán, mi asesor de tesis que en todo momento me ha brindado su apoyo.

AGRADECIMIENTO

El ingresar a las aulas de la Escuela de Ciencia Política me propuse para estudiar esta prestigiosa carrera en la institución que es nuestra casa y donde uno imparte enseñanza ya por varios años, tiene particular relevancia no solo por la ratificación o renovación de los conocimientos que imparten los profesores y comparten los propios compañeros de clases, sino porque el ser alumno renueva y proporciona energías para continuar con esta gratificante tarea que significa la docencia.

Es pues en el marco de lo antes indicado que expreso mi agradecimiento a los profesores: Ñique de la Puente, Mario Portocarrero, Vlado Castañeda y Antonio Bazán, entre otros excelentes profesionales y colegas, a quienes solo por problemas de mi memoria hoy no los menciono, pero para quienes también manifiesto mi agradecimiento, puesto que con sus enseñanzas o ayuda me están permitiendo concluir con esta carrera que como indique antes tiene especial significado para mí.

Mención particular merecen dos amigos y compañeros de trabajo, el, quienes han sido artífices de que yo este concluyendo satisfactoriamente el esfuerzo, ya que sin su aliento y ayuda hubiese sido imposible alcanzar el objetivo trazado.

ÍNDICE

CAPITULO I: MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes de la Investigación	01
1.1.1. Antecedentes Internacionales	02
1.1.2. Antecedentes Nacionales	04
1.2. Marco Conceptual de la Participación Ciudadana	06
1.2.1 Conceptos de Participación Ciudadana	06
1.2.2 Participación	08
1.2.3 La Construcción de la ciudadanía en el Perú	09
1.2.4 Participación ciudadana	12
1.2.5 Participación Ciudadana como un derecho fundamental	19
1.2.6 La Participación Ciudadana como base de la democracia	19
1.2.7 La Democracia	22
1.2.8 ¿Qué es la Participación Ciudadana?	26
1.2.9 Principios de la Participación Ciudadana	29
1.2.10 ¿Qué conseguimos al participar?	33
1.2.11 La Participación Ciudadana en el Perú, antecedentes	33
1.2.12 La Participación Ciudadana en el Perú	39
1.2.13 Proceso de Participación Ciudadana	41
1.2.14 Tipos de Participación Ciudadana	43
1.2.15 Marco Legal de la Participación Ciudadana	46
1.3 Presupuesto Participativo	55
1.3.1 Presupuesto	55
1.3.2 ¿Qué es el Proceso de Presupuesto Participativo?	58
1.3.3 Objetivos del Presupuesto Participativo	59
1.3.4 Democratización del presupuesto	66
1.3.5 Los Presupuestos Participativos en el Perú	68
1.3.6 Principios del Presupuesto Participativo	69
1.3.7 Características del Presupuesto Participativo	67
1.3.8 Fases del Presupuesto Participativo	70
1.3.9 Principales limitantes al proceso de Presupuesto Participativo	75
1.3.10 Marco Legal del Presupuesto Participativo	74
1.3.11 Marco Empírico Internacional del Presupuesto Participativo	82
1.3.12 Reseña empírica del Presupuesto Participativo en el Perú	91
1.4 La Comunicación para el Desarrollo	97
1.4.1. Los inicios entre la Comunicación y el Desarrollo	98
1.4.2 La Comunicación	100
1.4.3 La Comunicación para el Desarrollo	101
1.4.4 La comunicación en los procesos participativos	101

1.5	Distrito de Independencia	103
1.5.1	Historia de la Municipalidad de Independencia	104
1.5.2	La Migración y las Invasiones	107

CAPÍTULO II: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1	Descripción de la Realidad Problemática	113
2.2	Delimitación de la Investigación	117
2.2.1	Delimitación espacial	117
2.2.2	Delimitación temporal	117
2.2.3	Delimitación social	117
2.3	Formulación del Problema de Investigación	114
2.3.1	Problema General	114
2.3.2	Problema secundario	114
2.4	Objetivos de la investigación	115
2.4.1	Objetivo principal	115
2.4.2	Objetivo secundarios	115
2.5	Formulación de las Hipótesis	116
2.5.1	Hipótesis principal	116
2.5.2	Hipótesis secundarias	116
2.6.	Justificación	117
2.6.1	Justificación teórica	118
2.6.2	Justificación practica	118
2.6.3	Justificación metodológica	118
2.7	Importancia de la investigación	118
2.8	limitaciones de la investigación	119
2.9	Viabilidad de la investigación	120
2.9	Descripción de Variables	121
2.10	Operacionalización de variables	121

CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO

3.1	Diseño metodológico	123
3.1.1	Tipo de investigación	123
3.1.2	Estrategias o procedimientos de contrastación de hipótesis	124
3.2	Modalidad de la investigación	124
3.3	Población y muestra	126
3.3.1	Población	126
3.3.2	Muestra	126
3.4.	Técnicas y Recolección de Datos	127

3.4.1	Descripción de los instrumentos dentro utilizados	127
3.4.2	Procedimientos de comprobación de la validez y confiabilidad de los instrumentos.	127

CAPÍTULO IV: PRESENTACIÓN E INTERPRETACIÓN RESULTADOS

DE

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

5.2 Recomendaciones

FUENTES DE INFORMACIÓN

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

La sociedad peruana en la última década ha experimentado profundas transformaciones sociales, políticas, culturales y económicas, especialmente a partir del proceso de reconstrucción democrática iniciado en el 2001. Este urgente proceso de cambios en la conducta del poder central ha impactado fuertemente las concepciones sobre el rol, la organización y las formas de articulación de la sociedad civil y del Estado, obligando a rediseñar formatos de interacción entre ambos.

Las ciudades, y los pueblos están llenos de problemas y la cultura de sus habitantes ha venido cambiando con el devenir de los años; la sociedad exige y requiere un nuevo tipo de descentralización y nuevos procesos de democratización. Esa cercanía a los ciudadanos a la que antes nos referíamos hace que el gobierno local (municipal) tenga más contacto con los habitantes de su localidad y que conozca la realidad de cada sector, hecho por el cual está obligado a resolver sus problemas estableciendo políticas sociales eficientes, basadas en las apreciaciones locales.

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación ciudadana que busca fortalecer la democracia, insertando a la sociedad civil, organizada y no organizada, en la toma de decisiones respecto de la inversión del Estado, en los ámbitos de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Son éstos últimos quienes organizan y ejecutan el proceso participativo en sus respectivas circunscripciones, convocando a la ciudadanía para que ésta tome parte en la programación de los proyectos y en su priorización, dentro del periodo fiscal correspondiente, así como en la vigilancia para su cumplimiento.

Sin embargo, la ciudadanía, por diferentes razones, no participa en estos procesos como realmente se espera. Por ello, con la presente investigación me permito explicar las causas principales de esta escasa participación, incidiendo principalmente en el aspecto comunicacional. Para este estudio se ha considerado el Presupuesto Participativo de la Municipalidad Distrital de Independencia, por ser una de las pocas comunas donde se desarrolla esta práctica democrática en todas sus fases, más allá del cumplimiento de la ley, expresándose como una muestra de real compromiso de sus actores con su desarrollo local.

En este contexto, la presente tesis se ha dividido en 05 capítulos los cuales se resumen a continuación:

En el capítulo I, se presenta el marco teórico conceptual, que ha sido de gran ayuda para poder definir conceptos claves como el de democracia, participación ciudadana y presupuesto participativo; así como para reconocer la presente investigación dentro del área de la comunicación para el desarrollo.

En el capítulo II, se presenta el planteamiento del problema, la justificación, los objetivos y las hipótesis planteadas, que son el hilo conductor de la investigación, y que son producto de la revisión minuciosa de informes nacionales e internacionales sobre la democracia.

En el capítulo III, se presenta la metodología empleada, el tipo de diseño al que corresponde la investigación, así como la población y muestra que ha sido objeto del presente estudio.

En el capítulo IV, se dan a conocer los resultados de la aplicación de la encuesta, así como también su interpretación, a través de la cual se llega a conocer las razones por las que la ciudadanía de Independencia, distrito de Lima Metropolitana, no interviene en los procesos de presupuesto participativo de su municipalidad y donde se hace evidente la importancia que tiene la comunicación.

En el Capítulo V, se establecen las conclusiones y recomendaciones a los que llega la Investigación y finalmente se acompañan las fuentes de información y los diversos anexos, que complementan la información capitular y sirven de ilustración de todo el proceso del trabajo seguido para llegar a la culminación del documento que presentamos.

Finalmente, esperamos que la presente tesis satisfaga las expectativas y ayude en iniciativas que otros investigadores y estudiosos decidan emprender con la finalidad de profundizar más adelante en este interesante tema de la participación ciudadana activa en los asuntos públicos y en la toma de decisiones para un beneficio común.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

Antecedentes del estudio de investigación

1.1.1. Antecedentes Internacionales

Salinas (2012) en su Tesis Conducente al Grado de Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local en la Universidad de ARCIS- Chile con el título de su trabajo de investigación *Aportes del Presupuesto Participativo para mejorar la transparencia en la gestión municipal: el caso de La Serena y Lautaro en Chile* tuvo como propósito determinar los aportes que realiza el presupuesto participativo en función de mejorar la transparencia en la gestión municipal. Se espera establecer si el presupuesto participativo a nivel local se está transformando en un mecanismo que sustente prácticas de gestión pro transparencia en las políticas públicas locales, entendida ésta desde la lógica del acceso a información municipal importante (asociada a la ejecución presupuestaria y a la planificación municipal), al proceso de rendición de cuentas, a la claridad de reglas y a la fortaleza de la participación comunitaria en la gestión municipal. Como resultado de dicho trabajo llegó a la conclusión que, efectivamente, la instalación y desarrollo del programa de presupuesto participativo contribuye a mejorar en forma sustancial los aspectos definidos para entender la transparencia en la gestión municipal. También se han detectado otros aportes en materia de efectividad del gasto y activación ciudadana en los territorios. Los cuatro aspectos que dan forma al concepto de transparencia en la gestión municipal, analizados in situ por el presente trabajo, muestran importantes mejoras respecto a otros procesos que, eventualmente, explicitaron objetivos similares. No es por sí sólo que el Presupuesto Participativo logra rendimientos significativos en materia de transparencia en la gestión local, sino que lo hace conjuntamente con otras medidas que el municipio desarrolla por iniciativa propia o bien por obligaciones legales que debe cumplir. Lo cierto es que, a mayores grados de apertura, inclusión y participación de las personas en el acceso a la

información y, de alguna forma, protagonismo en la toma de decisiones en distintos aspectos de la administración local, las posibilidades de mejorar los niveles de lo que se entiende por transparencia en la gestión municipal, aumentan de manera significativa.

Schneider (2007) realizó en su trabajo de investigación con el siguiente título de su tesis doctoral *La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales: Contexto Político y Cultura Política*, en la UPF de Barcelona del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. El propósito principal que persigue el investigador es estudiar la forma que asume la participación ciudadana y asociativa que se desarrolla en el ámbito de dos gobiernos locales: Buenos Aires y Barcelona; y sus principales características diferenciales en función de factores de tipos políticos y culturales dicho autor arriba a las conclusiones que, la participación permite al gobierno acercarse al territorio, y otra vez, reducir los niveles de conflicto, anticiparse a ellos. Ello a la vez, impacta en la acción de gobierno pues permite obtener un producto consensuado, más sólido y consistente lo que reporta en una mayor calidad de la decisión tomada. También algunos entrevistados hicieron alusión a la capacidad de la participación para contrastar las políticas y examinar en un lapso menor de tiempo los resultados de las decisiones o ejecuciones públicas. La participación permite al gobierno acercarse al territorio, y otra vez, reducir los niveles de conflicto, anticiparse a ellos. Ello a la vez, impacta en la acción de gobierno pues permite obtener un producto consensuado, más sólido y consistente lo que reporta en una mayor calidad de la decisión tomada. También algunos entrevistados hicieron alusión a la capacidad de la participación para contrastar las políticas y examinar en un lapso menor de tiempo los resultados de las decisiones o ejecuciones públicas.

1.1.2. Antecedentes Nacionales.

Bringas (2013) en su tesis *El Presupuesto Participativo y la calidad de la Gestión de los Recursos Públicos en las Municipalidades Distritales de La Región Ayacucho*, para optar el Grado Académico de Doctor en Contabilidad y Finanzas en la Facultad de Ciencias Contables, Económicas Y Financieras su objetivos se basan en evaluar si el presupuesto participativo influye en la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos en las Municipalidades Distritales de la Región Ayacucho y describir si el Presupuesto Participativo influye en la transparencia, para el uso de los recursos públicos (ingresos, gastos y rendición de cuentas) en las Municipalidades Distritales de la Región Ayacucho, como resultado de la investigación se concluye que, el Presupuesto Participativo influye en la transparencia, respecto al uso de los recursos públicos (ingresos, gastos y rendición de cuentas) en las Municipalidades Distritales de la Región Ayacucho; sin embargo, para mejorar este hecho se revela muy importante que el Alcalde y los funcionarios encargados del manejo del presupuesto, interioricen el significado de la transparencia y su obligatoriedad, de manera que vean con naturalidad el acto de rendir cuentas públicamente a la sociedad civil sobre los gastos ejecutados con el presupuesto anual asignado, además, el Presupuesto Participativo influye en la transparencia, respecto al uso de los recursos públicos (ingresos, gastos y rendición de cuentas) en las Municipalidades Distritales de la Región Ayacucho; sin embargo, para mejorar este hecho se revela muy importante que el Alcalde y los funcionarios encargados del manejo del presupuesto, interioricen el significado de la transparencia y su obligatoriedad, de manera que vean con naturalidad el acto de rendir cuentas públicamente a la sociedad civil sobre los gastos ejecutados con el presupuesto anual asignado.

Palacios (2012) realizó la siguiente investigación para optar el grado de magister en Economía en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos *El Presupuesto Participativo basado en resultados como Instrumento para la toma de decisiones en La asignación y ejecución del Presupuesto de Inversiones de la Municipalidad Distrital de Casa Grande*; el objetivo de la presente investigación fue analizar si el presupuesto participativo basado en resultados de la Municipalidad Distrital de Casa Grande contribuye a mejorar la asignación y ejecución del presupuesto de inversiones del año 2012. En dicho trabajo de investigación se llegó a las conclusiones que, Al analizar la eficacia y efectividad del presupuesto de inversiones de la Municipalidad Distrital de Casa Grande; buscamos medir el grado cumplimiento de los objetivos y metas del Presupuesto Participativo en la población beneficiaria, en el periodo 2012; y los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles.

Elías (2007) en su trabajo de investigación a nivel de maestría *La Vigilancia Social y la Rendición de Cuentas en el Marco del Presupuesto Participativo*, Universidad Católica del Perú maestría en Gerencia Social. El objeto de esta investigación fue Realizar una descripción, interpretación y valoración del desarrollo, así como sus limitaciones y dificultades del proceso de vigilancia social y rendición de cuentas, en el marco del presupuesto participativo de Villa El Salvador, durante el periodo 2005 – 2006, para contribuir a la participación ciudadana entre las principales conclusiones que arribó a la relación directa de las Agencias Municipales de Desarrollo con la población en cada territorio permite la fiscalización y control de los recursos y proyectos con una mayor eficiencia, así como una mayor participación ciudadana de las organizaciones sociales de base, que son los actores principales dentro de la localidad, como son los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial, Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo y el Comité de Coordinación Local, y un aspecto importante que hemos analizado en la investigación es la poca alternancia de los cuadros directivos; la

población plantea la necesidad de la renovación de los cuadros dirigentes y también mayor participación de la juventud, de la mujer y del sector empresarial.

De lo expresado por el autor, se establece claramente la ausencia del sector de la población y la escala vigilancia del sector dirigenal en los asuntos públicos.

1.2 Marco Conceptual de la Participación Ciudadana

1.2.1 Conceptos de Participación Ciudadana

Tanaka (2002) La definición propuesta de participación es como manifiesta el autor que, todo involucramiento de los ciudadanos en asuntos públicos, además el mismo autor refiere, la expresión participación ciudadana se está haciendo referencia a alguna especie de relación difusa entre Estado y Sociedad Civil, a una acción de ésta sobre la primera, que además cuenta de antemano con una valoración positiva. Valoración positiva que considera ya sea en cuanto constituiría un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor. De aquí resulta que se plantea para la práctica la exigencia de que se incentive, impulse y desarrolle la participación ciudadana. (p. 07)

El mismo autor manifiesta Tanaka, “todo involucramiento de los ciudadanos en asuntos públicos”. La ventaja que nos ofrece esta definición es tener una actitud flexible para aceptar una diversidad de experiencias ya que encontramos diferentes niveles de lo que se puede entender por asuntos públicos. Qué es lo que se considera un “asunto público” nos remite a replantearnos conceptos como lo “público” y lo “social”. Siguiendo a Hannah Arendt, señala que los espacios públicos son espacios comunes instaurados por los seres humanos que “son la condición de posibilidad de la acción y el discurso, de los disensos argumentados y de los consensos”. Hay que recalcar que la existencia de estos espacios comunes se da en la medida

en que existen ciudadanos actuando y que el hecho de que los ciudadanos pueden actuar se da porque hay espacios públicos de acción. La acción política está relacionada en este enfoque, con una idea de libertad, de ciudadanos comprometidos y activos.

La ventaja que nos ofrece éstas definiciones es en tener los conceptos más claros para aceptar una diversidad de posiciones ya que encontramos diferentes niveles de lo que se puede entender por participación ciudadana, entre los asuntos y espacios públicos.

Patrón (2000) señala que los espacios públicos son espacios comunes instaurados por los seres humanos que son la condición de posibilidad de la acción y el discurso, de los disensos argumentados y de los consensos. También manifiesta el mismo autor que la existencia de estos espacios comunes se da en la medida en que existen ciudadanos actuando y que el hecho de que los ciudadanos pueden actuar se da porque hay espacios públicos de acción. La acción política está relacionada en este enfoque, con una idea de libertad, de ciudadanos comprometidos y activos. (p.18)

El autor refiere que estos espacios públicos son dinámicos y en constante acción del mismo modo se genera conflictos entre los miembros de la misma, pero como consecuencia de su dinamismo y efectos de su acción se dan consensos que es uno de sus objetivos del accionar y tomar decisiones que coadyuvan al desarrollo de la participación ciudadana y una mejor organización. La participación incrementa el potencial democrático de una nación justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos de gobierno e interesada en hacerse oír por éste.

La participación inspirada en principios liberales que defienden la concepción de una sociedad con amplios márgenes de una autonomía frente al Estado una cultura política democrática concibe a la sociedad como entidad abierta en la que se fomenta y se crea la discusión de los, problemas, el intercambio de opiniones la agregación y articulación de demandas, es decir, las virtudes cívicas de asociación y participación.

Grompone (2004) plantea la existencia de un problema cómo la participación es entendida ya que se la ubica en contraposición de la idea de representación. Es así como se considera que la representación está relacionada con una forma de ejercer la democracia delegativa a través de la organización piramidal de representación. Las sociedades democráticas modernas se caracterizan por la gran cantidad de organizaciones y asociaciones que se forman y a las que se incorporan los ciudadanos para promover los más diversos ideales y demandas sociales (asociaciones en defensa de los derechos humanos de combate a la pobreza y al hambre, organizaciones y movimientos feministas, ecológicos, pacifistas etc.) en los últimos años este activismo de la sociedad se ha reflejado en la proliferación de los llamados organismos no gubernamentales (ONGs), cuyo rasgo distintivo es justamente su celo por mantenerse independientes de todo tipo de injerencias de los gobiernos o instituciones estatales.

En ese orden de ideas vemos como la participación ciudadana cada vez más va ampliando sus horizontes a la vez tomando más cuerpo e involucrando a los demás sectores que estaban relegados, buscando consensos en bien de la población y ser vigilantes y fiscalizadores de la gestión y del quehacer cotidiano.

1.2.2 Participación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo destaca que: “La participación es un elemento esencial del desarrollo humano” y que la gente “desea avances permanentes hacia una participación total”. La participación siempre tuvo en América Latina una legitimidad de carácter moral. Desde amplios sectores se planteó con toda frecuencia como un derecho básico de todo ser humano, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región. También tuvo continuamente una legitimidad política. Es una vía afín con la propuesta histórica libertaria de los padres de las naciones de la región, y con el apego consistente de la misma al ideal democrático (PNUD, 1995).

Si es verdad la participación es una palabra muy genérica, pero, sin embargo, es algo connatural al ser humano desde una perspectiva cotidiana por el mismo hecho de que el ser humano es un ser gregario entonces su participación es inmanente en los asuntos y espacios públicos que le toca interactuar el día a día en las diversas tareas. Cabe recalcar que la participación ciudadana en América Latina no siempre ha sido saludable o constante en su devenir y permanencia quizás por los constantes avatares y el asecho de las dictaduras en diferentes países con magros resultados para la democracia socavando sus bases, sin embargo, hay luces que vislumbran a estabilizar en el sistema democrático.

1.2.3 La Construcción de la ciudadanía en el Perú

Panfichi (2007 p. 34) refiere que la ciudadanía no es una condición *natural* de los individuos. La ciudadanía es más bien un producto social e histórico, que se desarrolla de una manera diferente y particular, según la conformación de las sociedades nacionales; de cualquier manera, la experiencia histórica muestra que la construcción de ciudadanía transcurre como un

proceso de conquistas y de ampliación progresiva de derechos y responsabilidades ciudadanas. Pero, no se trata de ninguna manera de algo lineal y siempre ascendente. Es un proceso que puede sufrir no solo estancamientos sino retrocesos importantes. Pensemos por ejemplo en las consecuencias de las dictaduras, que casi siempre han significado la supresión o el menoscabo de los derechos ciudadanos fundamentales, esto más nos recuerda que la ciudadanía es un proceso complejo que normalmente requiere de periodos históricos prolongados para su pleno desarrollo.

El mismo autor manifiesta que en la experiencia peruana se pueden citar ciertos hitos de construcción de ciudadanía. Sin duda, el más importante es el de la revolución nacional de 1968 allí, gracias a la reforma agraria, el voto universal y otras medidas revolucionarias, los campesinos e indígenas del país, se convirtieron en propietarios y pudieron conquistar ciertos derechos ciudadanos básicos ciertamente no todos; hizo posible un salto en términos de integración social y nacional, justamente porque ciudadanizó a sectores que hasta entonces estuvieron al margen de esta condición.

Ballón (1989) manifiesta que el otro hito es el proceso de democratización iniciado en 1980, fundamentalmente porque a través de la vigencia del sistema democrático, se ha institucionalizado un régimen de representación política, basado en la Constitución y el Estado de Derecho, al menos como principios orientadores. La democracia representativa ha significado la posibilidad de llevar a la práctica el ejercicio de un conjunto de derechos políticos que estaban consagrados en la Constitución Política del Estado, pero que no se cumplían. En ese sentido, podríamos decir que el proceso democrático ha ampliado la ciudadanía, respecto de lo que ya se había conseguido en 1952. Aquí hay insistir en la importancia de las reformas

institucionales que ya mencionáramos anteriormente. Una de las consecuencias de estas reformas ha sido, precisamente, convertir en derechos efectivos algunas de las promesas del régimen democrático.

Gonzales (2001 p.17) plantea que la participación popular es otra reforma de gran alcance, porque crea la oportunidad de llevar a la practica el derecho a la participación política en el plano local, que es donde probablemente el ejercicio de la ciudadanía puede convertirse en una realidad política, social e institucional más visible y efectiva. Como sabemos, la Ley de Participación Popular busca acercar el gobierno municipal a la ciudadanía, creando nuevos mecanismos de participación y control social sobre la gestión municipal, favoreciendo además la expresión de la diversidad étnica y cultural mediante por ejemplo el reconocimiento y delimitación de municipios y distritos indígenas en interior del país o en las comunidades campesinas y nativas desarrolladas aun en el Perú tradicional.

Otra medida fundamental es la Reforma Educativa, aunque todavía no concretada en sus grandes objetivos. El proyecto de la Reforma Educativa no sólo brinda la oportunidad de llevar la educación a sectores excluidos de ella sino que, además, ha incorporado el principio de la educación intercultural y bilingüe, lo cual es una manera de traducir en el plano educativo el concepto de la diversidad étnica cultural con ello se puede empoderar cada vez más a los segmentos postergados y una participación más integral de la ciudadanía.

Tanaka (2007, p. 56) manifiesta que, incluso en la manera como se ha concebido la capitalización de las empresas públicas, se puede encontrar efectos indirectos que favorecen la formación de ciudadanía. El asumir esta obligación por parte del Estado, importa reconocer a estas personas su condición de ciudadanos. En contrapartida, la gente que recibe este beneficio,

puede desarrollar un mayor sentido de ciudadanía. Como se puede ver, inclusive medidas que son conocidas más por su sentido económico, pueden tener también implicaciones desde el punto de vista de la constitución ciudadana.

1.2.4 Participación Ciudadana

Villasante (1995, p. 43) plantea que, el término participación ciudadana hace referencia al conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al que hacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Otra forma en que se manifiesta la participación ciudadana es a través de las ONGs las cuales pugnan por ciertos temas sociales sin sustituir en las funciones del gobierno sino evaluándolas, cuestionándolas o apoyándolas También puede proponerse a través de la discusión de temas de importancia de los ciudadanos en foros organizados o por otras vías para llegar a un consenso. Últimamente, organismos estatales forman consejos ciudadanos para la administración o evaluación de las políticas públicas, formados de ciudadanos interesados y expertos independientes.

Durante los últimos años se viene potenciando la necesidad de un proceso de participación pública, de un proceso de identificación e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones. Una correcta participación pública consiste en un proceso de comunicación bidireccional que proporciona un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de los agentes con el equipo gestor del proyecto.

ONU (1986), El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”.

Eyben (1989) citado por Cáceres (2004 p. 95) plantea que teniendo en cuenta que la participación ciudadana nos conduce como fin último al desarrollo, hay que distinguir que la perspectiva de derechos en el tema del desarrollo pasa en primer lugar por la declaración citada; en segundo lugar está inspirada por movimientos autónomos tales como los de las mujeres, los campesinos sin tierras, los pueblos indígenas, luchas sociales, culturales y políticas tanto en el norte como en el sur, según; el mismo autor manifiesta que, el ciudadano al igual que el elector quiere ser antes de nada un sujeto activo de la política , un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a su gobernantes, pero también quiere organizarse en defensa de sus derechos para ser escuchado por el gobierno y, en fin, para ser para influir en los rumbos y direcciones de la vida política en el sentido más amplio de ahí que la premisa básica de los valores y actitudes democráticos sea la participación voluntaria de los miembros de una población. La participación incrementa el potencial democrático de una nación justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos de gobierno e interesada en hacerse oír por éste.

Grompone (2002) citado por Remy (2005.p.31) refiere que el término de participación ciudadana fue realizada en la década de los ochenta por la Izquierda Unida, quienes al ingresar a dirigir y hacer política desde los gobiernos subnacionales, aportaba a la gestión pública algo nuevo, su relación directa con las organizaciones involucrándolas a estas organizaciones en los problemas, las decisiones y la gestión de gobierno. Luego en los noventa son muchos los gobiernos locales cuyos alcaldes convocan, como alternativa al autoritarismo y el clientelismo crecientes, mesas de concertación, consejos de participación o comités de desarrollo que abren la gestión municipal a la participación popular, son los casos concretos del distrito de Villa el Salvador y la provincia de Ilo con su presupuesto participativo. En el gobierno de Acción Popular, que convocaba a las organizaciones sociales por su mano de obra a través de Cooperación Popular, la participación en los gobiernos locales con Izquierda Unida se abordaba más como una propuesta política.

En este orden de ideas si es verdad la vigencia y la participación de la Izquierda Unida ha sido efímero, pero sí ha dado una gran iniciativa hacia el fortalecimiento de la democracia y por ende de la participación ciudadana que echó las raíces para el fortalecimiento de partidos democráticos con una activa participación ciudadana, pero en la década del 90 fue azotada por la dictadura que también debilitó las bases democráticas y el debilitamiento de la participación ciudadana.

Remy (2005 p.37) , sostiene que durante la década de los 90 se fueron diluyendo las experiencias de concertación local y participación como propuesta política, de abrir el espacio municipal a las organizaciones populares, para convertirse en una metodología de planificación, crecientemente formalizada y replicable. Sin embargo, la participación

ciudadana nos sugiere una integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, región o país. O dicho de otro modo, para que una ciudad o un país moderno proporcione los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos en la medida que estos quieran implicarse en los problemas que les afectan aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones.

Para la Contraloría General de la República, está referido a los derechos, deberes y obligaciones que el ciudadano tiene frente al estado. Estos pueden ser en forma particular o privada, también como miembro de una población organizada o no organizada para tener la capacidad de exigir el abastecimiento de necesidades básicas tal como lo plantean los objetivos del Estado.

Desde este punto de vista es el Gobierno que tiene que fortalecer la participación ciudadana generando puentes de comunicación de confianza y transparencia en el manejo de los recursos públicos y una activa participación de los ciudadanos en forma organizada y con la capacitación y charlas pertinentes que pueden coadyuvar en su quehacer generando políticas públicas como ciudadanos responsables y a la vez complementando como un Gobierno Abierto en un eje transversal de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; es aquel que garantiza y promueve la transparencia, la participación ciudadana, la integridad pública y que aprovecha el poder de la tecnología para elevar sus niveles de eficacia y garantizar la rendición de cuentas.

Para el BID (2008), es una Estrategia que pretende establecer lineamientos y criterios generales y específicas áreas de acción, con base en los principios de inclusividad, pluralismo, oportunidad de aportaciones oportunas, transparencia, eficiencia y sensibilidad cultural. En esta misma lógica, el BID subraya que la participación ciudadana asegura que las intervenciones producen beneficios en los grupos que tradicionalmente son excluidos desarrollándose capacidades y desarrollo social.

Municipio al Día (2009. p. 86) propone una óptica hacia un derecho de todos los ciudadanos para participar libremente en la dinámica del quehacer público desde diferentes posiciones en cualquier nivel de gobierno, ya sea local, regional o nacional. La participación ciudadana como intervención de particulares en actividades públicas como portadores de intereses sociales. Se incluye bajo ese término a una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, con diversidad de funciones, así como de modalidades y medios. La propuesta de participación ciudadana se presenta en la actualidad con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla. En una aplicación más restrictiva del término participación ciudadana, pareciera corresponder a la participación en la administración pública, la cual representa una serie de dilemas políticos y administrativos que exigen un cuidadoso análisis.

Natacha Molina (2003.p.11) por su parte, analiza cómo las mujeres en su diversidad perfilan la participación ciudadana como una propuesta de igualdad asociada a los procesos de construcción de democracia y fortalecimiento de la sociedad civil, determinados históricamente. Plantea los factores que limitan los derechos de las mujeres y la constitución de su identidad como sujeto de derechos. Analiza, también, las restricciones a la expansión del

horizonte de ciudadanía, por ejemplo, a través de la demanda de nuevos derechos de igualdad de género, derechos reproductivos, protección ambiental, afirmación de las diferencias. Son demandas de ampliación de la ciudadanía que no concitan el consenso político, ni tampoco el consenso social, ni a nivel cultural, ni político. Con ello se produce un doble movimiento de discriminación para muchas categorías sociales excluidas, en las cuales las mujeres también están presentes, aquel que proviene de la negación de los derechos clásicos universalmente consagrados por la ciudadanía, y aquel que niega la expansión hacia nuevos derechos.

Volviendo al debate conceptual sobre ciudadanía y democracia expuesta al principio y tomando en cuenta la dinámica de las relaciones entre Estado sociedad civil, cabe examinar las teorías y prácticas políticas contemporáneas desde una perspectiva de género, La reflexión se ha orientado a hacer de la ciudadanía una noción que oriente las prácticas políticas de las mujeres y las vinculen a la profundización de la democracia. En ese marco surge la crítica feminista a las concepciones teóricas predominantes.

Correa y Noé (1998. P.15) refieren que la participación ciudadana es generalmente entendida como una participación en actividades públicas. Además, dicen que no tendría utilidad extender el alcance de la participación ciudadana a otras formas de participación social, como las de carácter comunitario, el asociacionismo privado y otras que se desarrollan en función de variados intereses o valores circunscritos a la esfera privada y sin pretender relaciones activas con el poder público. Pero cuando se está haciendo referencia a lo público es necesario hacer distinciones que se corresponden con las significaciones atribuidas al término Estado. Al respecto es preciso reconocer las grandes confusiones que existen en estas materias y que tal vez lleven a más de alguien a señalar que no corresponde identificar lo

público con el Estado. Incluso es una afirmación corriente, en quienes propugnan acciones como las de los llamados nuevos movimientos sociales o de las que corresponderían a la participación ciudadana, que lo público no se agota en el Estado. Las diversas connotaciones del término Estado, es utilizada en diversos principios de unidad social y como Gobierno y Administración. Más allá de las consideraciones teóricas que pudieran hacerse acerca de la formación y condiciones de la unidad social, el tema de la participación ciudadana se ubica en el terreno de la existencia de un poder público que pretende ser expresivo del interés general de la respectiva unidad social, y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público.

Desde esta perspectiva podría señalarse que la propuesta de participación ciudadana apunta a dos grandes objetivos que estarían referidos a la esfera política y a la administrativa. Cabe indicar que la ciudadanía se expresa participando y la participación se produce en lo público, entendido lo público como todo espacio social no privado ni privatizable que tiene que ser compartido o compartible por todos los ciudadanos, y que se encuentra regulado por los mutuos derechos y obligaciones. En síntesis la ciudadanía se construye y materializa en el espacio público, a través del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, en el contexto de un sistema político democrático. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad. El aumento gradual de las democracias recientes está vinculado a los procesos de liberalización política, así como a los intentos de extender la participación.

1.2.5 Participación ciudadana como un derecho fundamental

Según la Constitución Política, al igual que las Convenciones, Acuerdos y Tratados Internacionales suscrito por nuestro país, obligan al Estado peruano a reconocer proteger y promover los derechos humanos fundamentales; entre los cuales se encuentra el derecho a participar en los asuntos públicos y en las decisiones políticas que adopten las sustanciales e inherentes a la persona humana y por lo tanto se encuentran en condición de exigibilidad. En ese sentido la participación como derecho político, es tan exigible como el derecho a la salud, la educación y la libertad individual.

Cáceres (2004 p. 13) la participación política como derecho humano, se adscribe al principio de progresividad, que supone el avance en el contenido del derecho a través de los años y permite ahora afirmar que la participación ciudadana en los asuntos públicos no es un asunto reservado solo a los hombres, ni exclusiva de propietarios o alfabetos, (como lo fuera en algún momento de nuestra historia republicana) y sigue avanzando en el sentido de inclusión al considerar ahora que los niños y adolescentes son también poseedores de tal derecho.

Desde este enfoque la participación ciudadana es un derecho humano y por tanto es deber de Estado promover las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales necesarias a fin de que todos los ciudadanos puedan ejercerlo a plenitud

1.2.6 La Participación Ciudadana como base de la democracia

Villasante (1995 p. 32) refiere que no se puede concebir la vigencia y eficacia de un sistema democrático si no es sobre la base de niveles mínimos de participación ciudadana. Esto implica que la participación ciudadana no debe ni puede restringirse exclusivamente al ejercicio de nuestros derechos civiles y políticos.

El acto electoral, consistente en escoger y ser electos como autoridades públicas no agota ni el acto participativo ni la democracia como tal. En efecto ni la democracia ni la participación ciudadana pueden representarse como conceptos unívocos, cerrados ni en su definición como sistema de gobierno ni en su concepción holística como sistema de vida.

En el caso de la participación ciudadana ésta supone variadas y disimiles formas de acción colectiva que abarcan a su vez diversos ámbitos de acción tanto públicos como gobiernos locales regionales o nacional como privados empresas y asociaciones. En cualquiera de sus formas, el objetivo último es convertirse en el mecanismo institucional por el cual todos los involucrados se sienten representados e involucrados con los procesos en los que participan.

De ahí que resulte difícil encasillar el concepto y alcance de la participación ciudadana a una sola definición. Hoy en día conocemos múltiples formas de participación ciudadana que refuerzan y contribuyen a legitimar el sistema democrático en su conjunto. Esto en la medida en que proyectan los intereses de la sociedad a través de las organizaciones sociales y políticas, incentivando el involucramiento de la población con el manejo de la cosa pública. La participación ciudadana encuentra su sustento y legitimidad social en tanto representa un derecho humano universal reconocido internacionalmente. Su ejercicio autónomo y libre puede

contribuir a hacer posible el disfrute de otros derechos humanos como son los económicos, sociales y culturales.

Veamos que dice la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) al respecto. En el artículo 28 establece “toda persona tiene derecho a que se establezcan un orden social e internacional en el que los derechos libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos, la organización y realización de acciones colectivas tendientes a hacer efectivo el conjunto de los derechos humanos a través de la participación ciudadana está legitimada por su vinculación con el ideal moderno de la justicia social y el progreso”.

Asimismo, los instrumentos del derecho internacional contienen diversos mecanismos de participación ciudadana que han sido incorporados, en mayor o menor medida, en la normativa local. En muchos casos han sido las agencias de la cooperación internacional y/o de las multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco interamericano de Desarrollo) las que han introducido como condición para la transferencia de fondos y/o prestamos del exterior, el cumplimiento de una serie de mecanismos de transparencia y participación ciudadana en las zonas donde se ejecutan los proyectos.

Zárate (2005. p. 21) refiere que, en las últimas décadas, la expresión constitucional del derecho a la participación política y social ha sufrido una serie de modificaciones producto del cambio de la Carta Política del Perú generado por el proceso de ruptura y manipulación del estado de derecho por parte del gobierno fujimorista. Durante ese periodo se impulsó determinado estilo de participación ciudadana a través de las organizaciones sociales de sobrevivencia, las cuales establecieron un comportamiento asistencialista y clientelar con las

instancias gubernamentales ejecutoras de los programas sociales. Esto es un contexto en el que el propio gobierno a través de la Carta del 93 y otras normas específicas restringía las garantías legales para el ejercicio autónomo, libre y abierto de la organización sindical y social.

La Constitución de 1979 establece, por ejemplo, “los ciudadanos tienen derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos y de acuerdo con las condiciones determinadas por ley. Pero al mismo tiempo esta Constitución protege y promueve, en el marco del proceso de transición a la democracia de comienzo de los ochentas y a través de mecanismos indirectos, el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y organización social. La existencia de un régimen laboral que brindaba garantías contra el despido arbitrario y establecía mayores facilidades para la organización sindical y la negociación colectiva promovía el acercamiento de los trabajadores, por ejemplo, a la organización y movilización ciudadana.

Con la Constitución del año de 1993, si bien se estableció formalmente el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública de su comunidad local y nacional, en la práctica diversas reglamentaciones establecen una serie de condicionalidades o limitan el alcance de decisión surgidos de la participación popular de la ciudadanía.

1.2.7 La democracia

Sartori, (2005 p. 368) afirma que sólo hay un marco democrático. Otra cosa muy distinta es que existan, dentro de ese marco, distintos modos de entender la democracia: radical, liberal, pluralista, etc.

La democracia social consiste en la igualdad de condiciones, existe un espíritu igualitario que se refleja en la inexistencia de estamentos sociales (al contrario de lo que sucedía en el Antiguo Régimen).

La democracia económica es entendida por Sartori como la introducción de la democracia en el mundo laboral, en la organización y gestión del trabajo.

Es muy importante la puntualización de Sartori: sin el marco político democrático (que es en esencia la democracia) no puede haber ni democracia social ni democracia económica.

Por lo general se suele definir a la democracia en torno a dos grandes vertientes complementarias en virtud de la complejidad de la vida social contemporánea: la democracia representativa y la democracia participativa.

a) La democracia representativa.

Romero (2005 p. 86) refiere que la democracia representativa es una forma indirecta de participar en el gobierno. Su antecedente más remoto reposa en la democracia directa, según la cual todos los ciudadanos y ciudadanas representan la voluntad del soberano, la cual deben ser ejercidas por los gobernantes que “representan” el mandato popular. La diversidad de intereses coexistentes en una comunidad política y el crecimiento de una población considerada sujeto de derechos civiles y políticos, llevaron a que la democracia directa buscara mecanismos

de representación de la voluntad mayoritaria de la población y al mismo tiempo preservara los intereses de las minorías de la “dictadura de las mayorías”.

Santos (2004 p.55) quien refiere que nuestro derecho a la participación política se origina en el principio de la soberanía popular. Esto es: nadie más que el pueblo tiene poder para decidir qué es lo mejor para todos; qué se debe hacer para alcanzar nuestros objetivos y quien nos representara en el gobierno para tales decisiones y objetivos. “el poder reside citando al presidente norteamericano Abraham Lincoln, el pueblo para el pueblo y por el pueblo”. Este proceso que se remonta a la época antigua de la humanidad alcanza madurez con la ilustración y el advenimiento de las sociedades modernas, que es cuando se comienza a ejercer el sufragio universal y adquiere significado el mandato imperativo que delega deberes y responsabilidades a la personas y colectivos encargados de ejercer la función de gobierno. Por tales motivos, el voto o sufragio electoral aparece como la institución más importante de la democracia representativa.

Hoy en día las sociedades son gobernadas por un conjunto de instituciones que forman el Estado nacional, el cual, en su versión moderna establece una división de poderes que busca equilibrar los intereses sociales y políticos representados en la estructura del Estado. Así, periódicamente la ciudadanía ejerce mediante la participación ciudadana su derecho a elegir a sus representantes y a participar como alternativa de gobierno si es elegido por la voluntad mayoritaria de la población. De ahí que sea importante la democratización de la participación política, para que todos los ciudadanos al margen de su edad, género orientación sexual, religiosa o nivel educativo puedan acceder a sus derechos civiles y políticos.

b) La democracia participativa.

Villasante (1995 p.158) denomina también democracia popular o radical, ésta se traduce en el involucramiento activo de los ciudadanos en torno al gobierno de la cosa pública, mayoritariamente en el ámbito local o cotidiano, aunque no exclusivamente.

Esta forma de entender la democracia adquiere su forma práctica en el ejercicio del derecho de participación en diversos ámbitos de decisión sobre todo en los que influyen sobre la vida de un colectivo. En el ámbito de la sociedad civil, la participación de los ciudadanos se da en los espacios tan diversos como una organización como una organización vecinal de sobrevivencia o seguridad ciudadana; en un sindicato, organización religiosa o en la directiva de un club deportivo o cultural; o bien interviniendo en los procesos de presupuesto participativos o en mesas de concertación de lucha contra la pobreza, etc.

Miró Quesada (2003 p.109) quien refiere que en la actualidad esta forma de democracia, que se asienta en la formación de una cultura de la participación, es objeto de profundos debates sobre sus límites y ventajas. En cuanto a los límites se acusa su impacto limitado para modificar las relaciones de poder y la distribución de la riqueza en los ámbitos en aquellos en que éstas se deciden los niveles más altos de decisión política en el Estado, los organismos multilaterales de crédito o los foros internacionales como la OMC, por lo general “cerrados” a los actores que persiguen proyectos de desarrollo alternativos al sistema global neoliberal.

A pesar de esta indudable limitación, el potencial intrínseco a la democracia participativa, basada en el involucramiento activo de los ciudadanos en el manejo de la gestión pública, reposa en el valor pedagógico y solidario de los ciudadanos se da en buena medida por la

necesidad de alcanzar de objetivos que son comunes a la mayoría o minorías en situación de indefensión o vulnerabilidad, en la medida en que representan el interés general de la sociedad.

1.2.8 ¿Qué es la Participación Ciudadana?

Azpur (2002 p.8) según el autor refiere en los últimos años la participación ciudadana ha cobrado especial relevancia en diversos ámbitos de la vida política y social del país. Sobre el tema se han presentado libros y análisis sociológicos, han dado lugar a la formación de ONGs y espacio de diálogo y concertación social ha movilizó a sectores y poblaciones en torno a políticas públicas y privadas, se ha convertido en un discurso común utilizado en el sector público, en la sociedad civil y sobre todo por los movimientos sociales. Como ya hemos visto todos integramos grupos que reflejan distintas necesidades y que exigen nuestra participación y colaboración de manera activa y directa, ya sea para organizarnos en ronda de vigilancia nocturna, para realizar una campaña de vacunación o para llevar a un buen término un proyecto de arborización, etc.

En el caso concreto del patrimonio cultural del Perú, la participación ciudadana se refiere a la integración de las comunidades locales en la gestión y compromiso con la protección y defensa del mismo. En buena cuenta, la intensidad con el que se produce la participación ciudadana incide directamente sobre el tipo de relación que entabla la ciudadanía con sus representantes e instituciones. Una participación ciudadana activa, constante y planificada puede favorecer la plena vigencia de los derechos humanos y la democracia como sistema de gobierno, en tanto permite que las políticas públicas y sus implicancias sobre la economía y la vida social reflejen el interés colectivo de la población.

Tanaka, (2002 p.22). manifiesta que en los últimos años la democracia social por mejores condiciones de vida ha llevado a que múltiples sectores sociales se organicen y planifiquen acciones colectivas para exigirle al Estado el cumplimiento de sus obligaciones sociales y económicas en tanto derechos básicos de la población. Esto ha dado lugar a un incremento en la participación ciudadana en el manejo y fiscalización de la administración pública con mayor intensidad a nivel regional y local.

La reiteración de acciones colectivas da lugar a la formación de movimientos sociales de naturaleza diversa, movimientos por los derechos humanos, por el trabajo, por el medio ambiente, por la transparencia y el buen manejo de los recursos públicos, etc.

Estas acciones han tomado la forma también de campañas dirigidas a incidir sobre los procesos en los que se definen las políticas públicas locales y regionales: desde la negociación de la deuda externa hasta las movilizaciones por el agua caso de Conga en Cajamarca o en otros puntos del país que están convulsionando así mismo en la defensa del medio ambiente en las zonas mineras del país.

Todo poblador tiene derecho y obligación de que beneficiara a todo el grupo en su conjunto, permitiendo que sus habitantes alcancen una mejor calidad de vida y se reduzcan los niveles de pobreza contribuyendo al progreso y desarrollo del país. Así pues, es legítima la intervención de los ciudadanos en la gestión pública, es decir, en la administración que hace el Estado para establecer prioridades, determinar acciones, o pedir cuentas si el Estado no cumple con lo pactado. Por ej. Se participa en gestión pública cuando enviamos una carta o documento al director de una entidad. Así mismo ejercemos nuestro derecho y deber de participación ciudadana cuando exigimos resultados de políticas determinadas, presentamos

denuncias ante las respectivas instancias de control o recurrimos a la defensora del pueblo para nuestra protección.

Villasante (1995 p. 34) la participación ciudadana se da también mediante procesos electorales cuando elegimos a nuestras autoridades regionales, nacionales y locales, presidente de APAFA, representante de aula, dirigente comunal, a la junta de propietarios del edificio donde vivimos, al presidente de la asociación vecinal, representante estudiantil, etc. Las instituciones del estado fomentan la participación ciudadana cuando reciben personas que hacen sugerencias, participan en consultas, etc. En cuanto a la elaboración de políticas públicas la participación ciudadana es necesaria porque permite que los verdaderos intereses de la población sean tomados en cuenta, que las dediciones tengan mayor apoyo entre los pobladores y que se pueda reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad.

Romero (2005 p.76) la importancia de la participación ciudadana para la democracia es directa. En naciones como las nuestras como, problemas de representatividad política y social, con instituciones débiles que reproducen las estructuras de desigualdad y exclusión social, la participación ciudadana ha derivado en no pocos casos, en acciones de protesta como medio de expresión política ante las postergaciones de la demanda en la agenda interna. Por eso resulta de primera prioridad el fomento de la participación ciudadana en sus múltiples formas y espacios, principalmente en los diversos niveles que abarcan la administración pública a través de sus órganos e instituciones ejecutivas.

Por ello es necesario la difusión y educación cívica de la normativa que regula la participación ciudadana, potenciando y afinando aquellos mecanismos que facilitan el involucramiento de los ciudadanos en el diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas.

La vigencia y fortaleza del sistema democrático depende en última instancia de su capacidad para representar y viabilizar los diversos intereses sociales y económicos en tensión institucionalmente y de forma sostenible.

Recordemos que en nuestro sistema jurídico prevalece la Democracia Representativa, mediante la elección de autoridades que nos representan, sobre la Democracia Participativa, por medio de la intervención directa de los ciudadanos en toma de las decisiones. No podemos ver la participación ciudadana está presente en todos los ámbitos de la convivencia diaria, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano básico y comprende acciones colectivas o individuales, ejercidas a través de canales institucionalizados, o espontáneos e informales los que pueden ser locales o nacionales.

1.2.9 Principios de la Participación Ciudadana

Para que la participación ciudadana sirva como medio para el ejercicio de derechos o deberes ciudadanos, es necesario que cumpla con una serie de principios que garanticen la lealtad y cohesión de los esfuerzos individuales alrededor de un fin colectivo. De ello dependerá legitimidad y el respaldo social de las iniciativas impulsadas desde la sociedad civil en los ámbitos en que éstas se den, ya sea en una organización política partidaria, barrial o comunal, en el ámbito religioso, cultural o deportivo, en el trabajo, etc.

Los principios a continuación señalados forman parte de un conglomerado de disposiciones y valores necesarios para dotar de validez moral a toda forma de participación ciudadana.

a) Actuar con transparencia

Consiste en informar a la mayor cantidad de personas acerca de los asuntos públicos de la comunidad: por qué y cómo se toman las decisiones antes y después de ejecutadas, cuál es el proceso para evaluar la eficacia de la gestión pública y las posibles acciones preventivas y correctivas previstas para tales fines.

La corrupción, el nepotismo y el despilfarro de los recursos del Estado ocupan los primeros lugares en el ranking de problemas identificadas para nuestros países. Una forma de evitar o neutralizar la malversación de fondos públicos y apropiación delictiva, es exigiendo una mayor transparencia en la gestión pública, apelando como ciudadanos organizados, a las diferentes formas de rendimiento de cuentas y fiscalización existentes en el medio.

b) La comunicación

Toda población, sea ésta una comunicación política, cultural o simplemente a los miembros de una organización específica, tienen derechos a ser consultadas e informadas sobre las decisiones que se tomaran y cuyas implicancias pueden afectar sus propios derechos.

La importancia del acto comunicativo radica en su condición de medio a través del cual se legitima y asienta el sistema democrático. Una relación social entre pares se basa en el intercambio constante de roles entre un eventual emisor y un eventual receptor. El acuerdo implícito de reconocer la interdependencia, la reversibilidad de los roles y el uso de un lenguaje común hace posible una valoración positiva del hecho participativo, con la cual se construye un compromiso de respetar los acuerdos logrados a través de la comunicación y la transparencia en la negociación de intereses y medios propuestos.

c) La responsabilidad

El acto libre y consciente de un individuo u organización tiene como correlato deberes y derechos. Donde hay libertad para actuar, hay también responsabilidad que asumir por los efectos o consecuencias de la acción adoptada.

Identificar a los autores de las decisiones políticas y sus respectivas competencias institucionales, permite que los ciudadanos y ciudadanas de una comunidad política, sea esta un país, un municipio o una organización social de carácter público puedan exigir el cumplimiento de obligaciones y responsabilidades asumidas al ocupar cargos públicos, por ejemplo.

Pero no solo los Estados los que tienen obligaciones que suponen el ejercicio socialmente responsable de la gestión pública. En las últimas décadas la comunidad internacional viene trabajando en la difusión de una cultura de la responsabilidad social empresaria. En el entendido de que el impacto el poder que ejercen las empresas, en particular las multinacionales sobre países y gobiernos, resulta insostenible en materia ambiental y social. La sociedad civil también ha asumido la responsabilidad como un eje de sus principios y valores institucionales, lo que dota de seriedad y consistencia al actuar de las iniciativas promotoras de la participación ciudadana.

d) El respeto a la diversidad

Supone la disposición para reconocer y aceptar las diferencias entre las personas. Ya sea por razones de sexo, edad, clase social, grupo étnico, nacionalidad, discapacidad o preferencias psicológicas, políticas culturas y subculturas, etc.

Reconocer que todo colectivo social y político, cualquiera fuera su origen histórico o social, tienen intereses igualmente legítimos que pueden o no coincidir con los propios o con el interés social, es un primer gran paso para prevenir situaciones de discriminación y exclusión que inevitablemente erosionarían cualquier intento de articulación sobre la base del dialogo y la concertación social.

e) El respeto a disentir

Respetar las opiniones de otras personas, aun cuando no las compartamos, está a la base de todo esfuerzo de concertación social y política. Pero, sobre todo, favorece a la participación de los ciudadanos. En la medida en que los ciudadanos sientan que su palabra es escuchada y tomada en cuenta, las posibilidades de comprometerlos con el desarrollo de espacios de coordinación social y política a nivel local y comunitario son mayores.

Más aun, la disposición para reconocer las diferencias y buscar puntos de entendimiento resulta vital para garantizar la permanencia de la democracia como sistema de gobierno. Lo contrario, negar la validez y legitimidad de opciones distintas a las nuestras, su derecho a ser consideradas como elemento de negociación, podría derivar en situaciones de violencia política y social, sobre todo cuando se cierran u obstaculizan los canales de participación ciudadana.

La integración de todas y todos los procesos de participación ciudadana, sin exclusiones de ningún tipo pueden favorecer la integración plena de los ciudadanos, y al mismo tiempo hacer

posible el acceso igualitario a las oportunidades del desarrollo; es decir, pleno ejercicio y disfrute de sus derechos humanos.

En base a estos principios entendemos que la participación, por parte de la sociedad civil, en los asuntos públicos de nuestro país es un derecho fundamental, reconocido por los tratados y pactos internacionales suscritos por el Estado, los cuales establecen que toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos de su país.

1.2.10 ¿Qué conseguimos al participar?

Recordemos que en nuestro sistema jurídico prevalece la Democracia Representativa, mediante la elección de autoridades que nos representan, sobre la Democracia Participativa, por medio de la intervención directa de los ciudadanos en toma de las decisiones. No podemos ver la participación ciudadana está presente en todos los ámbitos de la convivencia diaria, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano básico y comprende acciones colectivas o individuales, ejercidas a través de canales institucionalizados, o espontáneos e informales los que pueden ser locales o nacionales.

1.2.11 La Participación Ciudadana en el Perú, antecedentes y situación actual

Panfichi (2007 p.55) refiere que el concepto de participación no es una categoría nueva, es un concepto multisignificativo que se ha desarrollado indistintamente en diferentes momentos históricos; sin embargo, en cada uno de ellos ha adquirido su propia particularidad producto del contexto histórico, social, económico y político en el que se desarrolló.

Del Águila (1999. p.34) cree encontrar en uno de los sofistas, argumentos sobre la participación política. “Existe lo que creo es uno de los primeros documentos que argumentan

a favor de la justificación de la participación democrática en la historia de la teoría política. Se trata de un texto del sofista Protágoras en el que sostiene, contra la opinión de Sócrates, que todos los ciudadanos deben participar en el gobierno de la ciudad, puesto que todos ellos poseen igual competencia política e igual capacidad de juicio para los asuntos públicos.

En esa misma dirección, Rafael Gonzales Ballar en su trabajo sobre “El Derecho y la Participación Ciudadana”, considera que el fenómeno de la participación ciudadana siempre ha existido en la evolución de los principales sistemas políticos y en el desarrollo de las más portantes civilizaciones. El nombre y la trascendencia que se le ha dado, puede que no sea la misma, pero sí ha existido. En Roma existieron diversas formas de participación ciudadana: en los comicios (centuriados, tribus, plebe) principalmente al crear la ley, elegir magistrados, etc. En las guerras, los cultos, y demás actividades populares, así como en la intromisión en la actividad jurisdiccional, decidir sobre la pena de muerte, existía evidente participación de la ciudadanía.

El mismo autor manifiesta que en Grecia la participación ciudadana se orienta principalmente hacia las actividades bélicas (Liga de Delos), también a través de ceremonias religiosas, fiestas nacionales (dionisiaca) y luego olímpicos. Todas las anteriores situaciones son símbolo de la unidad nacional y la preponderancia de los intereses de la comunidad sobre los individuales.

Siguiendo al mismo autor quien manifiesta que en la Edad Media, se vislumbra la institución del Parlamento Medieval, en el que los señores feudales pudieron exigir convenir las cargas impositivas con el Rey, quien dependía de ellos. En la era municipal, los vasallos se rebelaron ante todos, y sabían que tenían derecho a defenderse y crearon los gremios, de esta forma tenían

más poder como grupo y poder de negociación. Si bien cierto que las ciudades-estado griegas nos dieron el primer ejemplo conocido de participación como parte de la democracia directa, los ciudadanos formaban parte de las asambleas y participaban en los asuntos públicos, no debemos dejar de mencionar que excluyeron del derecho de ciudadanía a las mujeres, los extranjeros y los esclavos.

El hecho de ser ciudadano daba derecho como miembro de la ciudad-estado obtener un mínimo de participación en los asuntos públicos. Los griegos no consideraban la ciudadanía como algo poseído sino como algo que se podía compartir.

Otra opinión es de la autora Gisela Zimpel que considera que la reclamación de participación política de los ciudadanos se articuló por primera vez en la historia reciente en las teorías del siglo XVIII que se oponían al absolutismo estatal y a los privilegios nobiliarios. La participación política aparece aquí, pues, como un medio de controlar y, si fuera necesario, frenar la dominación estatal.

El sustento filosófico liberal que dio origen a esta posición fue la teoría de John Locke “Sobre el gobierno civil”, con la separación conceptual del Estado y la sociedad.

Otra línea clásica de participación política de naturaleza democrática es la que se desarrolló Jean Jacques Rousseau y los doctrinarios de la fisiocracia que influyeron más adelante en la revolución francesa. Para ellos la libertad solo se alcanza en el Estado. El derecho a la participación política ya no será para defenderse de la hegemonía del Estado sino también tendrá una finalidad política.

A diferencia de los clásicos de la teoría democrática quienes se preocupan más por el tema de libertad y la moral del ciudadano, los modernos teóricos Talcot Parsons y Karl Deutsch se interesan por la garantía de la estabilidad del sistema. En este esquema la participación política tendrá la función de integrar a los individuos en el sistema.

En las últimas décadas algunos investigadores han intentado mejores niveles de participación, coincidiendo en la necesidad de encontrar estándares que estén acordes con los avances de la sociedad actual.

Zimpel (1988 p.152) recientemente se ha originado un enfoque que reclama un retorno a la pretensión normativa clásica, sustituyendo al ciego activismo, elevado a la categoría de una valor en sí, por un concepto de la participación política que, en cuanto exigencia política y de acuerdo con la tradición clásica, apunta más allá del mero mantenimiento de la democracia formal existente. La participación política debe volver a designar una orientación genuinamente política del individuo, en cuanto a autodeterminación, ha de ir indisolublemente unida con la creciente democratización de la sociedad.

Ballar, (1980 pág. 578) manifiesta que la idea de que los ciudadanos participen junto con los gobernantes en la búsqueda de solucionar los problemas que afectan la vida colectiva es algo muy reciente en nuestra historia política. Todos los autoritarismos civiles y militares como las débiles democracias vividas últimamente muestran un mismo sentido excluyente y elitista del ejercicio del poder. Sin embargo, conforme los sistemas políticos enfrentaban crecientes problemas de legitimidad, se han venido desarrollando en distintas partes del país y en distintos formatos institucionales, diversas experiencias dirigidas a promover la participación de los ciudadanos en procesos locales de gestión municipal.

Panfichi (2007 p.39) hace una reseña sobre las primeras experiencias que podemos denominar participativas se remontan a la década de 1980, al retornar el país al sistema democrático luego de doce años de gobierno militar y aprovechando que la Constitución Política de 1979 decretó por primera vez la elección democrática de alcaldes y regidores, en todos los niveles de gobierno municipal (provincial y distrital) Con esta medida los alcaldes dejaron de ser nombrados a dedo por el gobierno central y los municipios se convirtieron en espacios de disputa por la representación política local. Los municipios además hacían posible la participación de la Sociedad Civil organizada en la toma de decisiones. El nuevo sistema municipal significó además la posibilidad de comenzar la competencia política y donde los activistas de las organizaciones civiles tenían la posibilidad de convertirse en alcaldes y autoridades políticas. Las primeras experiencias participativas se desarrollaron en los distritos pobres de Lima (El Agustino y Villa el Salvador) y en la provincia de Ilo (Moquegua) en la costa sur del país; todos estos eran municipios administrados por grupos que formaban parte del frente Izquierda Unida un frente electoral fundado en 1980 por un conjunto de partidos y organizaciones de izquierda legal y democrática. En el programa Micro Áreas de Desarrollo del municipio de El Agustino el Concejo Municipal y las organizaciones de base acordaron en asambleas comunales desarrollar un plan de obras públicas utilizando el presupuesto municipal, la otra experiencia era el Plan de desarrollo de Villa el Salvador que se discutía y aprobaba este plan de obra pública entre el gobierno municipal y la población organizada territorialmente como “Comunidad Autogestionaria”.

De acuerdo con varios analistas, estos programas no podían sustentarse debido en parte a la falta de recursos de las municipalidades, pero también, porque se convirtieron en terreno de disputa entre los diferentes partidos de izquierda que terminaron divididos y destruyéndose

unos a otros en las elecciones de 1990, en esos años, los discursos y prácticas confrontaciones predominaron en la izquierda, no solo en contra del gobierno central y otras fuerzas políticas sino como también como manera de manejar las disputas internas.

El exacerbamiento radical de los antagonismos y las contradicciones parecen estar en la base del fraccionalismo y el poder autodestructivo de la izquierda latinoamericana.

Fuera de Lima la exitosa experiencia del Concejo Concertado de Desarrollo de la provincia de Ilo (Moquegua) entre 1980 y 1987 se caracterizó por la movilización de la población por la falta de agua potable y la contaminación ambiental causado por la empresa minera Southern Peru Copper Corporation.

Bajo el liderazgo de alcaldes de izquierda democrática y mediante cabildos, asambleas cívicas y protestas populares se logró establecer una dinámica de acciones concertadas entre autoridades municipales y líderes locales para enfrentar los problemas derivadas de la explotación minera. En los años sesenta la experiencia evoluciono la confrontación a la formulación de un plan de desarrollo local que entrecortó con la participación del sector empresarial, el municipio provincial y las principales organizaciones de la sociedad civil. Planes de recuperación del medio ambiente, la provisión de servicios urbanos básicos y proyectos de desarrollo sostenible fueron aprobados en este marco de colaboración. Más aun a pesar de la división de la izquierda en el nivel nacional, los líderes políticos permanecieron unidos, se apoyaron en la ONG Labor y formaron un movimiento político regional que le permitió continuar en el gobierno municipal hasta la segunda mitad de los noventa. Si bien en los años ochenta la experiencia de Ilo fue considerada como un caso excepcional, esto cambio significativamente en los años noventa cuando experiencias similares se desarrollaron en otras provincias del país.

Estas experiencias a diferencias de las anteriores se desarrollaron en un contexto de violencia política y crisis económica sin precedentes. El avance de la guerra revolucionaria desatada por el Partido Comunista del Perú- Sendero Luminoso puso en jaque la estabilidad del sistema democrático, mientras que la combinación de recesión con la hiperinflación de fines del gobierno aprista 1985- 1990 dio la impresión que el Perú era un Apis al borde del colapso y la desintegración. No sorprende entonces el descredito de la ciudadanía hacia la clase política el sistema de partidos, y que se hizo evidente en las elecciones de 1990, cuando el outsider Alberto Fujimori gano las elecciones presidenciales. Este triunfo hizo pensar en un inicio que los grandes problemas del país se agudizarían debido la falta de experiencia del nuevo gobierno, pero lo cierto es que el terrorismo y la hiperinflación fueron derrotados en los años siguientes, aunque el precio que tuvo que pagarse en términos vidas humanas fue bastante alto.

1.2.12 Participación Ciudadana en el Perú

El proceso de descentralización que se viene desarrollando en el país ha incorporado como uno de sus principios el de la participación ciudadana a nivel nacional, regional y local, consagrando normativamente este tipo de participación en los planes de desarrollo y presupuestos. Nuestra constitución política reconoce el derecho de participar en los asuntos públicos, así como los derechos de asociación, de reunión, de libertad de expresión, de opinión, de rectificación y de sufragio. El acuerdo nacional, suscrito por todos los partidos políticos, también promueve y fomenta la participación ciudadana en las decisiones públicas.

La participación ciudadana es uno de los caminos que hoy se ofrece para mejorar los regímenes políticos presentes, y abrir paso a prácticas sociales más democráticas. Ante el descrédito de los partidos políticos y su consiguiente pérdida de eficacia como transmisores de las demandas

de la población, se procura hoy aumentar la participación de ésta en las decisiones de los gobiernos, ya sean nacionales o locales. Pero la gama que abarcan las formas de participación ciudadana es de lo más difusa, amplia y variada. Este libro busca delimitar los campos en ese amplio territorio; proponer en cierta forma una clasificación o taxonomía de los modos o tipos de participación, esclareciendo sus mecanismos, costos, los objetivos que se persigue y lo que, a fin de cuentas, normalmente se obtiene.

En ese sentido desde inicios de la década de 1980 la Izquierda Unida, que llegaba por primera vez a tener responsabilidades de gobierno en los municipios, aportaba a la gestión pública algo nuevo: su relación directa con las organizaciones. Involucrar a estas organizaciones en los problemas, las decisiones, la gestión de gobierno, era su rasgo característico, lo que sabían hacer. En la década de 1990, son muchos los municipios cuyos alcaldes convocan, como alternativa al autoritarismo y el clientelismo crecientes, mesas de concertación o consejos de participación o comités de desarrollo que abren la gestión municipal a la participación popular. A diferencia de Acción Popular, que convocaba a las organizaciones sociales por su mano de obra a través de Cooperación Popular, la participación en los gobiernos locales con Izquierda Unida se abordaba más como una propuesta política. Pero, Romeo Grompone, citado por María Isabel Remy, identifica que luego, durante la década de 1990 se fueron diluyendo las experiencias de concertación local y participación como propuesta política, de abrir el espacio municipal a las organizaciones populares, para convertirse en una metodología de planificación, crecientemente formalizada, replicable y sustento de una especialización profesional: los facilitadores.

1.2.13 Proceso de Participación Ciudadana

Grompone (2004 p.33) hace una descripción sobre el proceso por el cual las organizaciones de la sociedad civil, junto con el Estado a través de los Gobiernos Regionales y Locales, toman parte en las decisiones vinculadas a la gestión pública y el desarrollo de sus regiones y localidades. Los instrumentos más importantes que expresan los acuerdos tomados en estos procesos son el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo. Desde el año 2002 se cuenta con normas que promueven y regulan la participación de la sociedad civil en la gestión del desarrollo regional y local.

Cuando se puntualiza la participación ciudadana como el evento en que los individuos participan en actividades públicas para defender intereses sociales, el propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas. Además, advertimos en este enfoque la presencia de intereses, puesto que la participación ciudadana es la intervención de los particulares portadores de intereses sociales en la esfera pública, es decir, intereses privados de la Sociedad Civil, individuales o colectivos, que traspasan intereses públicos y políticos. En este mismo sentido, "cuando dichos intereses son sesgados", la participación ciudadana puede legitimar desigualdades, convirtiéndose en una participación ficticia y artificiosamente proclamada como una herramienta de excelencia democrática. No obstante, según esta misma autora, "participación ciudadana" no es lo mismo que 'participación política, ya que la primera puede concebirse de dos maneras: a) un medio de socialización de la política, buscando transformar lo estatal en público a la par que se procura que esos nuevos espacios transformados se articulen a la sociedad y b) como forma de prolongar el campo de lo público hacia la sociedad civil y consecuentemente fortalecerla.

Cunill, (1991 p. 57-59) refiere que, la participación de los ciudadanos implica tomar parte en la actividad pública. Cunill continúa su razonamiento y asevera: "la participación social supone la relación de los individuos, no con el Estado, sino con otras instituciones sociales,⁹. Además, establece que "la participación ciudadana supone una relación con el Estado, una intervención en una actividad pública" ¹⁰. De esta manera, la autora diferencia la participación ciudadana de la social, de la comunitaria y de otro tipo de experiencias participativas. Cunill reconoce dos planos « propicios para la participación ciudadana; así, en el campo de lo público, significaría el involucrarse en la elaboración.

Cunill también indica que la participación ciudadana es diferente de la participación Política y liga la segunda con la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos en órganos de representación de los intereses globales de una comunidad política. Ejemplo clásico sería el ejercicio del voto, aún cuando lo político es mucho de opciones o en las decisiones de interés público, es decir, de las actividades del gobierno. En el plano de la gestión, es el momento en el cual el ciudadano se vincula con la generación de bienes y servicios públicos. más que lo meramente electoral. A diferencia de Cunill, otros autores como Merino, aseveran que: cuando los ciudadanos se unen para influir, están tomando parte en la política. Y citando a Yerba, Nie, y On Kim, distingue varias formas de participación política que son el voto, las campañas políticas y el activismo en acciones colectivas, aunque las dos primeras siendo de participación claramente política, la última tiene un carácter vago, prestándose a confusiones. Pero si repasamos exhaustivamente el término "participación ciudadana", la característica fundamental del ciudadano se vincula a la posibilidad de participar políticamente, subyaciendo el atributo de poder finalmente decidir sobre el andamiaje político;

al parecer, existe un gran consenso que la participación ciudadana es evidentemente política.
(Merino, 1996. P. 2-5)

Tomando como referencia a Ley N° 26300 de Participación Ciudadana y otras normas sobre esta materia nos describe algunas características y de los tipos de participación ciudadana.

1.2.14 Tipos de Participación Ciudadana

La población local puede participar en los temas que le interesa de diversas formas:

a) Informando

Las personas o grupos requerimos continuamente información sobre acciones, propuestas, programas, o actividades.

b) Consultando

Individualmente exponemos nuestras ideas a través de encuestas, foros y talleres, donde también podemos consultar. Asimismo, las comunidades pueden realizar consultas a diversas entidades.

c) Decidiendo juntos

Nuestros representantes, las organizaciones comunales y los sectores interesados estudian, discuten y participan en la toma de decisiones que afectan a la población.

d) Actuando juntos

Tomamos parte en los acuerdos mediante la acción conjunta responsable y compartida.

- e) Apoyando los intereses comunitarios:** Los especialistas que trabajan en las distintas instituciones del Estado nos asesoran en la toma de decisiones y en la elaboración y ejecución de proyectos. Asimismo, orientan a los pobladores y los capacitan para que ellos mismos sean los responsables de solucionar los problemas que les afectan directamente.

-Referéndum

"El Referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan." (El peruano). El Referéndum puede ser solicitado por un número de ciudadanos no menor al 10 por ciento del electorado nacional. Procede el Referéndum en los siguientes casos:

- a) La reforma total y parcial de la Constitución, de acuerdo al Artículo 206° de la misma.
- b) Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.
- c) Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas que se refiere al inciso anterior.
- d) En las materias a que se refiere el artículo 190° de la Constitución, según ley especial.

- Iniciativa Legislativa

La iniciativa legislativa de uno o más proyectos de ley, acompañada por las firmas comprobadas de no menos del cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional, recibe preferencia en el trámite del Congreso. El Congreso ordena su publicación en el diario oficial

.- Remoción o revocación de autoridades

La Revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos

- a) Alcaldes y Regidores
- b) Autoridades regionales que provengan de elección popular.
- c) Magistrados que provengan de elección popular.

Los ciudadanos tienen derecho de revocar a las autoridades elegidas. No procede la revocatoria durante el primero y el último año de su mandato salvo el caso de magistrados.

La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada.

- Demanda de rendición de cuentas

Mediante la Rendición de Cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción.

- Elegir y ser elegidos

Tienen el derecho a ser elegidos como representantes de su localidad y de la misma forma la facultad de elegir a sus gobernantes y autoridades.

Los miembros de la FF. AA. Y PNP en actividad pueden elegir, pero no ser elegidos.

-Deberes ciudadanos

Honrar a la patria y proteger los intereses nacionales, cada ciudadano debe contribuir con su desarrollo.

Defender la Constitución y sus leyes, las mismas que deben ser cumplidas por todos porque garantizan la tranquilidad y el orden necesario.

1.2.15 Marco legal que regula la Participación Ciudadana en el Perú.

En el país existe una vasta normativa que regula la participación ciudadana. Los campos en los que la ciudadanía puede participar proponiendo, acompañando y fiscalizando el uso eficiente de los recursos y el alcance de los programas y políticas públicas tienen que ver con la salud, la educación la gestión local y regional, la administración de justicia, participación política y social.

En los últimos años se ha ido configurando un marco normativo que promueve una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Antes de ello, el marco normativo vigente, recogido principalmente en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, restringía el derecho de participación de los ciudadanos a iniciativas de Reforma Constitucional y en la formación de leyes y dispositivos municipales y regionales y referéndum, y su derecho de control a la revocatoria y remoción de autoridades, a demandar la rendición de cuentas

El Perú es uno de los pocos países que posee un marco, legal de participación ciudadana relativamente amplio, a pesar de sus contradicciones o la poca inoperatividad de sus normas y donde no existe una tradición política que favorezca la participación del ciudadano en los asuntos públicos. Las reformas recientes, en cambio, han incorporado la participación ciudadana en la programación de las acciones de los gobiernos regionales y locales, en el acceso a información sobre lo que ejecuta el Estado y en la obligatoriedad de las autoridades de rendir cuentas de sus actos a los ciudadanos.

En cuanto a la participación en la programación, se ha dispuesto la obligatoriedad de desarrollar a nivel regional y local procesos de concertación con la sociedad civil para la formulación del plan de desarrollo de las localidades, denominado plan de desarrollo concertado, y para aportar a la formulación del presupuesto institucional, proceso denominado presupuesto participativo. Recientemente, se ha creado además el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, en el marco del cual se contemplan la elaboración concertada de un Plan Estratégico del Desarrollo Nacional y el desarrollo y difusión de Informes Semestrales de la Gestión del Desarrollo. Es decir, se contempla la participación de la sociedad civil en la programación del desarrollo nacional y también en dar seguimiento a su ejecución. En lo que respecta al acceso a la información, el Perú cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley N° 27806), la cual establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública, para ello, dispone que las entidades de la Administración Pública están obligadas a publicar información en sus portales de Internet, los cuales deberán contener información presupuestal, proyectos de inversión, salarios y beneficios de los funcionarios, procesos de adquisición de bienes y servicios, entre otra. Adicionalmente, cuenta con un Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF que es el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la administración financiera del sector público, el cual puede ser consultado libremente por Internet. Así, los ciudadanos tienen fácil acceso a la información de este Sistema, el cual desde el 2003 ha empezado a incorporar incluso a los gobiernos locales, habiendo avanzado a la fecha con la incorporación del 40% de las 1,839 municipalidades del país.

En cuanto a la rendición de cuentas, la Constitución establece la obligatoriedad que los gobiernos regionales y locales rindan cuentas anualmente de su ejecución presupuestal, en

tanto que para los primeros se precisa además mediante ley que deben realizar dos audiencias de rendición de cuentas al año. A nivel de espacios de participación, el nuevo marco normativo ha regulado la creación de consejos de coordinación a nivel regional y local, en que participan representantes de la sociedad civil, aunque con un porcentaje minoritario, y se contempla la creación de comités de vigilancia.

A continuación, vamos a señalar las diversas modalidades de participación que ofrecen una serie de normas, vinculados con el control de la gestión pública en diversos niveles del Estado

Artículo 2.17 Como uno de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política:

“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”.

Como uno de los derechos políticos y un mecanismo de democracia directa y la participación ciudadana en los gobiernos locales

Artículo 31°. *“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas”.* Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

a) Artículo 197°. Por norma constitucional, *“Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.”*

b) Art. 199 de la Constitución Política del Perú:

Los gobiernos regionales y locales formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a la ley.

c) Ley de Bases de la Descentralización N° 27783

Artículo 17.- Participación Ciudadana

17.1. Señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de *“Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas”.*

17.2. *“Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se*

canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley”.

La Participación Ciudadana como obligación de los gobiernos regionales y locales en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo y presupuestos participativos, así como en la concertación, control, evaluación y rendición de cuentas de la gestión pública.

d) Los Derechos de Participación y control vecinal de la Ley 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades)

Artículo 111°. Participación y Control Vecinal

Se incluye aquí la facultad otorgada a los habitantes de un municipio a que asuma funciones efectivas y concretas con deberes y derechos con el único objetivo de fomentar el ejercicio de variadas formas de participación vecinal labor que corresponde al Municipalidad buscar por todos los medios regular la participación vecinal en forma individual o colectiva.

“Los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia”.

Artículo 113° Ejercicio del Derecho de Participación

“El vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia, mediante uno o más de los mecanismos siguientes”:

Mecanismos de participación:

1. Derecho de elección a cargos municipales
2. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales. Iniciativa legislativa local
3. Derecho de referéndum. Referéndum
4. Derecho de denunciar infracciones y de ser informado. Denuncias y derecho de información
5. Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula. Cabido Abierto
6. Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal. Juntas vecinales y otras formas similares.
7. Comités de gestión.

Artículo 114°.- Iniciativa en la Formación de Dispositivos Municipales

La iniciativa en la formación de dispositivos municipales es el derecho mediante el cual los vecinos plantean al gobierno local la adopción de una norma legal municipal de cumplimiento obligatorio por todos o una parte de los vecinos de la circunscripción o del propio concejo municipal. La iniciativa requiere el respaldo mediante firmas, certificadas por el RENIEC, de más del 1% (uno por ciento) del total de electores del distrito o provincia correspondiente. El concejo municipal, a propuesta del alcalde, aprobará las normas para el ejercicio de la iniciativa a que se refiere el presente artículo.

Artículo 115°. - Derecho de Referéndum

El referéndum municipal es un instrumento de participación directa del pueblo sobre asuntos de competencia municipal, mediante el cual se pronuncia con carácter decisorio, respecto a la aprobación o desaprobación de las ordenanzas municipales, excepto aquellas de naturaleza tributaria que estén de acuerdo a ley, el referéndum municipal es convocado por el Jurado Nacional de Elecciones a través de su instancia local o regional, a pedido del concejo municipal o de vecinos que representen no menos del 20% (veinte por ciento) del número total de electores de la provincia o el distrito, según corresponda. El referéndum municipal se realiza dentro de los 120 (ciento veinte) días siguientes al pedido formulado por el Concejo Municipal o por los vecinos. El Jurado Electoral fija la fecha y las autoridades políticas, militares, policiales, y las demás que sean requeridas, prestan las facilidades y su concurrencia para la realización del referéndum en condiciones de normalidad. Para que los resultados del referéndum municipal surtan efectos legales, se requiere que hayan votado válidamente por lo menos el 35% (treinta y cinco por ciento) del total de electores de la circunscripción consultada. El referéndum municipal obliga al concejo municipal a someterse a sus resultados y, en consecuencia, a dictar las normas necesarias para su cumplimiento. Pasados los tres años un mismo tema puede someterse a referéndum municipal por segunda vez.

Artículo 116°. Juntas Vecinales Comunes

Los concejos municipales, a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos, constituyen juntas vecinales, mediante convocatoria pública a elecciones; las juntas estarán encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de

manera precisa en la ordenanza de su creación. Las juntas vecinales comunales, a través de sus representantes acreditados, tendrán derecho a voz en las sesiones del concejo municipal.

El concejo municipal aprueba el reglamento de organización y funciones de las juntas vecinales comunales, donde se determinan y precisan las normas generales a que deberán someterse. Constitución de Juntas comunales vecinales, encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales y con derecho a voz en las sesiones del Concejo Municipal y que dicho Órgano aprueba reglamento de organización y funciones.

Artículo 117.- Comités de Gestión

Los vecinos tienen derecho de coparticipar, a través de sus representantes, en comités de gestión establecidos por resolución municipal para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico. En la resolución municipal se señalarán los aportes de la municipalidad, los vecinos y otras instituciones.

Artículo 118°. - Derecho de denunciar infracciones y a ser informado

Los vecinos tienen el derecho de formular denuncias por escrito sobre infracciones, individual o colectivamente, y la autoridad municipal tiene la obligación de dar respuesta en la misma forma en un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles, bajo responsabilidad directa del funcionario, regidor o alcalde, según sea el caso, y a imponer las sanciones correspondientes o, en caso pertinente, a declarar de manera fundamentada la improcedencia de dicha denuncia.

La municipalidad establecerá mecanismos de sanción en el caso de denuncias maliciosas. El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha información debe ser proporcionada,

bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia según la Ley 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Artículo 119° . - Cabildo abierto

El cabildo abierto es una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, convocada con un fin específico. El Concejo Provincial o el Distrital, mediante ordenanza reglamentará la convocatoria a cabildo abierto.

Artículo 120° . - Participación local del sector empresarial

Los empresarios, en forma colectiva, a través de gremios, asociaciones de empresarios, u otras formas de organizaciones locales, participan en la formulación, discusión, concertación y control de los planes de desarrollo económico local.

Los derechos de control vecinal a los gobiernos locales

Artículo 121° . - naturaleza

Los vecinos ejercen los siguientes derechos de control:

1. Revocatoria de autoridades municipales
2. Derechos de control vecinal:

Artículo 122°. - Revocatoria del mandato

El mandato de los alcaldes y regidores es irrenunciable conforme a ley y revocable de acuerdo a las normas previstas en la Constitución Política y la ley en la materia. Revocatoria del mandato de Alcalde y Regidores Constitución Política Art. 31

e) Ley Nª 26300, (Ley de los derechos de participación y control ciudadano).

Derechos de participación:

- a) Iniciativa de Reforma Constitucional;
- b) Iniciativa en la formación de las leyes;
- c) Referéndum;
- d) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y,
- e) Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Derechos de control:

- a) Revocatoria de Autoridades,
 - b) Remoción de Autoridades;
 - c) Demanda de Rendición de Cuentas; y,
 - d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales
- f) Ley N°26806, Ley de Transparencia y acceso a la información pública su reglamento y modificaciones.**
- g) Ley N° 20301, Ley de aplicación de habeas data.**

h) Ley N° 28056 Ley marco de presupuesto participativo y DS N° 171 -2003 –EF reglamento de la ley 28056 – (Art. 9°) Instructivo N°001 – 2005 – RF / 76.01 del RD N° 010 -2004 EF.

1.3 Presupuesto Participativo

Para entender el presupuesto participativo definamos primero los conceptos básicos que engloban este término, desde la experiencia brasileña, que es el modelo que se ha tomado en nuestro país.

1.3.1 El Presupuesto

Santos Boaventura de Sousa (2004) citado por Calandria (2005, p. 31) refiere que el presupuesto participativo es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación, con un énfasis especial en las prioridades para la distribución de los recursos de inversión, nos dice que *no es menester subrayar la importancia del presupuesto para las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos. El presupuesto es el instrumento básico del contrato público subyacente a esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar dicho contrato. Al definir los fondos públicos mediante la fijación de impuestos o a través de otros medios, el presupuesto se transforma en el mecanismo central de control público sobre el Estado. Así pues, las decisiones presupuestarias son decisiones políticas fundamentales.*

Además, el mismo autor explica que esta definición guarda relación con la experiencia pionera de presupuesto participativo realizada en la ciudad brasileña de Porto Alegre, donde tuvo su origen este mecanismo, que no ha perdido sus características elementales en su aplicación en otras latitudes del planeta, como en el Perú. En la experiencia brasileña, Santos distingue tres grandes principios en el proceso de presupuesto participativo:

- a) Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detentan a este respecto, formalmente por lo menos, un estatuto o prerrogativa especiales.
- b) La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realizan a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo estatuto interno está determinado por los participantes.
- c) Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en la combinación de “criterios generales” y de “criterios técnicos”.

Según Horngren (1993. p. 51) un presupuesto es la expresión formal, cuantitativa de los planes de un individuo, empresa u organización, que proporcionan un punto de referencia para medir el desempeño real. En esa lógica, se deduce como la representación monetaria de un plan de acción dirigido a desempeñar una meta prevista que debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones predichas, este concepto se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización. Océano/Centrum, (2001) complementa la definición indicando que el presupuesto es un medio para coordinar la inteligencia en una organización en un plan de acción que guiará la marcha futura del negocio.

Sáez, Fernández y Gutiérrez (2004) por otro lado afirma que es un instrumento de planificación. Además, el proceso de planificación presupuestaria, proporciona conocimientos de la organización, de sus distintas posibilidades de actuación y de los medios alternos para acometer su actividad futura. Como plan de acción, permite cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas, el formato se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización. El presupuesto participativo es uno de los mecanismos más integrales para ampliar la participación ciudadana y fomentar el desarrollo local.

Ahora bien, hay que diferenciar los distintos procesos de participación. Es en la especificidad y en la calidad de la participación, en los objetivos últimos que están explícitos o implícitos, cuando se emprende una verdadera gestión local con presupuestos participativos.

1.3.2. ¿Qué es el Proceso de Presupuesto Participativo?

Calandria (2001 p. 35). Refiere que el Presupuesto Participativo es un instrumento de gestión pública donde la Sociedad Civil organizada y el Gobierno Local, de manera concertada, priorizan la inversión de los recursos públicos, materializados en Proyectos de Inversión. Mediante el diálogo y la concertación, se logra el desarrollo del distrito, se mejora la calidad de vida de los vecinos y se asegura una inversión eficiente de recursos. Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

El mismo autor refiere que el Presupuesto Participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como

las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a que se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del plan de desarrollo estratégico o institucional, según corresponda, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del plan de desarrollo concertado.

Santos 2004 citado por Calandria (2001 p. 35) el presupuesto participativo es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación, con un énfasis especial en las prioridades para la distribución de los recursos de inversión.

El Ministerio de Economía y Finanzas (2009) lo define Presupuesto Participativo como un instrumento de política y de gestión con el cual los alcaldes y gobernadores regionales en dinámica con la sociedad civil organizada, utilizan para ponerse de acuerdo en cómo orientarán los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico (PDE) o Plan de Desarrollo Institucional (PEI) el mismo que surge como desprendimiento del Plan de Desarrollo Concertado (PDC).

Urruchi y Jo (2005), opinan que es el presupuesto anual de los gobiernos subnacionales y que integra los respectivos Planes Operativos de estos, pero que se ha elaborado en coordinación con la población debidamente representada por sus dirigentes y todo actor social que promueve desarrollo en la localidad, el mismo que, comprende un conjunto de etapas tales como elaboración, definición y control en el manejo ejecutivo de este nivel de presupuesto. Además, afirman que es un instrumento el cual hace posible focalizar las necesidades y carencias en la localidad, permitiendo establecer prioridades las cuales son

concertadas con los involucrados, permitiendo que la población se integre a la actividad política, y, por tanto, influyendo en las políticas públicas las cuales afectan la evolución de la ciudad o región.

Favoreciendo el poder municipal desde la participación ciudadana y la transparencia. Los Proceso de Presupuesto Participativo (PPP) constituyen uno de los escasos espacios donde está presente la permanente búsqueda de consensos y ejecución de acciones para la solución de problemas que permitan el desarrollo sostenible, desde la perspectiva de una herramienta para la realización de políticas públicas exitosas, es decir, aquellas que logran una mejor relación costos/beneficios, pero además, según sea el objetivo que se busque, puede ser la herramienta para la consecución de importantes logros sociales como son la mejora en la redistribución de los recursos, la integración social de grupos marginales, la participación activa de la población en general y la educación tanto de la ciudadanía como de los gobiernos en la práctica de la democracia.

El presupuesto participativo es una herramienta de la democracia deliberativa o de la democracia directa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico o local.

Es un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre cuáles son las prioridades de inversión de un municipio. Se trata de dividir el territorio en el que se va a realizar la consulta sobre los presupuestos, englobando a todas las personas que se vean afectados en ellos y formar diferentes secciones de pequeño tamaño para que en cada una de ellas se puedan realizar propuestas y debatirlas con argumentos válidos y deliberando, que es el fin de la democracia deliberativa; a continuación de cada uno de los distritos se eligen al azar ciertas personas para que lleven las propuestas a unas asambleas conjuntas en las que se reúnen todos los delegados y deciden de nuevo qué solución van a tomar, debatiendo de nuevo

qué va a ser lo mejor para la mayoría, siempre dentro de unas normas estipuladas, tomando una decisión acorde con los derechos de las personas e intentando no perjudicar sobremanera a nadie. Si en la primera asamblea no se llega a un acuerdo se realizan más asambleas hasta que se consigue la solución preferida por la mayoría y finalmente, si no se llega a una conclusión, se decide por votación. Una vez decidido el qué se va a hacer y cómo se va a hacer, se procede a presentar un borrador al Gobierno que esté al mando de la región o distrito involucrado en el proceso.

El Presupuesto Participativo cumple lo siguiente:

- Transparencia y control ciudadano
- Modernización y democratización de la gestión pública
- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país
- Construcción de capital social
- Participación ciudadana en la planificación y gestión pública del proceso en sí

En este proceso participan:

1. Los representantes de las organizaciones previamente inscritos, que tengan residencia en el distrito y con una vigencia no menor de seis (6) meses. Dentro de sus atribuciones están: votar y presentar propuestas de proyectos. Para ellos la votación será de manera presencial.
2. Los vecinos, previamente inscritos. En este caso, solo tienen derecho a votar por el orden de ejecución de los proyectos, y para darles mayor facilidad, lo harán vía internet.

Objetivos del Presupuesto Participativo

Construir una propuesta concertada, democrática y participativa, construyendo valores democráticos y de convivencia ciudadanía. Cuando los vecinos participan adecuadamente en

la toma de decisiones, se genera la transparencia en la gestión y además permite mejorar la calidad de vida de las personas residentes en el distrito.

En ese sentido los objetivos del Presupuesto Participativo son:

- a) Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertados y los Planes Sectoriales, propiciando una cultura de la responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados.
- b) Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utiliza creativa y complementariamente los mecanismos de democracia directa y democracia representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas.
- c) Promover la creación de condiciones económicas, sociales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza,
- d) Fijar prioridades del gasto público, en materia gastos de inversión, garantizando la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada y estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos que se prioricen y sean declarados viables bajo las normas establecidas en la Ley N° 27293, Ley del Sistema de Inversión Pública.
- e) Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y las obligaciones ciudadanas, como actores y contribuyentes, en el funcionamiento del Estado y en el desarrollo sostenible del territorio donde habitan.
- f) Crear y desarrollar políticas públicas y condiciones institucionales que promuevan la generación y ejecución de la inversión privada.

g) Buscar el aumento de la competitividad regional y local, así como la superación de la pobreza a través de mejoras sustantivas en infraestructura, nivel de educación, cobertura de salud, seguridad jurídica, estableciendo de derechos de propiedad, adecuada regulación en estándares de calidad, sanidad, etc.

h) Reforzar la transparencia, el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas en el proceso de Presupuesto Participativo, así como la vigilancia de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para el desarrollo del Presupuesto Participativo.

La planificación es un proceso en el cual se formula y maneja instrumentos orientados al desarrollo, así como definir cambios trascendentales que conducirán a la Visión y a la ejecución de Objetivos Estratégicos de mediano y largo plazo, orientados a la mejora sustancial y continua de la calidad de vida de las personas.

El planeamiento del desarrollo debe garantizar que el proceso local se caracterice por tener una clara distribución de roles y responsabilidades de los actores públicos y privados, así como el uso eficaz y adecuado de los recursos naturales.

En este marco corresponde al Gobierno Regional y al Gobierno Local, generar y garantizar las condiciones favorables para promover la inversión privada, así como también espacios y condiciones para que se genere capital social; es decir, promover el desarrollo de la identidad local, de la confianza entre los ciudadanos, el rescate de valores en la sociedad, igualdad de oportunidades e inclusión social o la equidad de género entre la población. a través de estos mecanismos los gobiernos regionales y gobiernos locales deberán generar un cambio

económico y social a favor de las mayorías y orientada a eliminar las causas que generan la pobreza.

La organización y desarrollo del proceso participativo bajo la conducción de los CCRs y CCLs responderán a una articulación sistémica de los agentes participantes (actores locales, regionales y otros), incluyendo a los sectores del estado, con el fin de generar relaciones de sinergias, complementariedad y mayor eficiencia del proceso; lo que permitirá mejorar la calidad de los Planes de Desarrollo Concertado y los Presupuestos Participativos. Esta perspectiva sistémica será considerada en cada circunscripción y entre los niveles provincial, regional y local.

Favoreciendo el poder municipal desde la participación ciudadana y la transparencia. Los Proceso de Presupuesto Participativo (PPP) constituyen uno de los escasos espacios donde está presente la permanente búsqueda de consensos y ejecución de acciones para la solución de problemas que permitan el desarrollo sostenible, desde la perspectiva de una herramienta para la realización de políticas públicas exitosas, es decir, aquellas que logran una mejor relación costos/beneficios, pero además, según sea el objetivo que se busque, puede ser la herramienta para la consecución de importantes logros sociales como son la mejora en la redistribución de los recursos, la integración social de grupos marginales, la participación activa de la población en general y la educación tanto de la ciudadanía como de los gobiernos en la práctica de la democracia.

En esa lógica, no existe una única fórmula de Presupuesto Participativo, su aplicación varía dependiendo de diversas condiciones entre las que hay que destacar Contexto geopolítico.

Nivel de desarrollo humano de la población. Seguridad jurídica.

Aspectos socioeconómicos/antropológicos propios de cada comunidad.

Nivel de desarrollo urbano. Intereses y objetivos del Gobierno Local y/o regional. Adicionalmente, la guía metodológica⁶ emitida por el MEF menciona implícitamente lo que se pretende en la ejecución del presupuesto participativo, el cual indica ser:

- a) Inclusivo que fomenta la igualdad de oportunidades, todos tienen derecho a participar.
- Racional y coherente, se requiere un equilibrio entre ingresos y gastos.
- b) Con visión de mediano y largo plazo, no responde a intereses inmediatos.
- c) Concertado, conjuga diversas visiones y opiniones.
- d) Proceso transparente, todos deben tener información suficiente.
- e) Respetuoso de los acuerdos.

El Presupuesto Participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al ejecutivo o al parlamento sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un colaborador de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública, combinando la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada. La elección periódica de representantes es necesaria pero insuficiente en el proceso de profundización de la democracia; es preciso combinarla con las más variadas formas de democracia directa, donde el ciudadano pueda no sólo participar de la gestión pública sino también controlar al Estado. Según Del Pino et al (ss: 3); el PPP trata de servir a 3 tipos de objetivos básicos:

1) Profundización y mejora del sistema democrático a través de: ☐ Impulso de la participación ciudadana. ☐ Debilitamiento de la tradición política clientelista y las relaciones entre la autoridad pública y la población basadas en el intercambio de favores.

- 2) Inversión en las prioridades sociales y favorecer la justicia social.
- 3) Modernización administrativa mediante: Mejora de la transparencia de la gestión, la eficacia y la eficiencia del gasto. Práctica de la co-gestión. Lucha contra la corrupción y exigencia de responsabilidad a los funcionarios y dirigentes públicos.

Finalmente, el Proceso de Presupuesto Participativo según la modificatoria de la Ley marco que regular el proceso para el año fiscal 2010, recoge una secuencia que reorienta las etapas de proceso según lo realizado hasta la ejecución fiscal del 2009.

1.3.4 Democratización del presupuesto participativo.

El Presupuesto Participativo es la posibilidad concreta de los habitantes de los distintos distritos y provincias en definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos, el desafío es la construcción de una ciudadanía activa que se configura como elemento determinante para la consolidación de sujetos ciudadanos, poseedores de derechos y deberes. Aplicar el Presupuesto Participativo es devolver la palabra y el poder a la gente y el resultado es que cada día hay más personas decididas a exigir el cumplimiento de las determinaciones generales. En el presupuesto participativo se establecen las necesidades de los ciudadanos y de las ciudadanas, las prioridades de gasto e inversión en el territorio, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del gobierno local para el desarrollo.

Cada uno de estos elementos contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía, tener como propósitos del Presupuesto Participativo elevar la capacidad y potencialidad de los gobiernos regionales y locales.

El PP no sólo se limita a la transferencia de partidas de presupuesto a las unidades territoriales, sino debe incentivar el aumento de las potencialidades de las organizaciones sociales para que asuman la responsabilidad de ejecutar las decisiones tomadas y contribuir al desarrollo, así como a fortalecer la legitimidad del rol de las municipalidades y de los gobiernos regionales. El PP fortalece a las municipalidades y a los gobiernos regionales en su rol de gobernantes y no sólo en su rol de administradores de recursos públicos.

En ese sentido, el presupuesto participativo no debe ser entendido como el fortalecimiento de la sociedad civil producto del debilitamiento del aparato estatal, sino como el fortalecimiento de ambos con diferentes roles. Esto supone que los gobiernos locales y regionales desarrollen la capacidad de transformarse en facilitadores de procesos de desarrollo más que en ejecutores y proveedores de recursos. Promover la gestión regional y local integral e integradora.

El PP en una localidad debe ser gradual (no es recomendable la primera vez poner a disposición el 100 por ciento de los recursos públicos, hay que tomar en cuenta que la población nunca ha decidido partida alguna, por lo tanto, el presupuesto participativo es un proceso de aprendizaje)

El proceso de presupuesto participativo debe permitir a los gobiernos locales y regionales tener una mirada integral del territorio y no sólo el cumplimiento de determinadas metas temáticas.

El proceso de presupuesto participativo debe garantizar la democracia territorial. Promover la democracia participativa y el ejercicio de la vigilancia ciudadana.

El PP permite una participación directa de las poblaciones tanto en la toma de decisiones como en el seguimiento y control de las mismas, es decir, un proceso que fortalezca la participación

ciudadana en todas las etapas de la toma de decisiones. En la preparación, ejecución y evaluación.

1.3.5 Los Presupuestos Participativos en el Perú

La experiencia de Villa el Salvador es la más citada en la literatura sobre presupuesto participativo en el Perú, en la medida en que refleja una consecuencia de procesos participativos, iniciados desde los orígenes del distrito para hacer frente a sus propias necesidades y condiciones sociales, en su devenir histórico.

“En Villa El Salvador el presupuesto participativo tiene como antecedente el documento base de su plan de desarrollo, que contiene la visión de futuro al 2010 y que prioriza además los ejes de desarrollo para el mediano y largo plazo. La propuesta del plan de desarrollo del distrito fue sometida a consulta ciudadana en noviembre de 1999 y contó con la participación de 48,119 personas que lo aprobaron. Igualmente, la aplicación de una experiencia piloto sobre presupuesto participativo el año 2000, en donde participaron alrededor de 5,200 personas”.

Como vemos, en este distrito limeño ya se ejercía, al igual que en otros distritos del país, experiencias participativas cuando aún nuestro sistema normativo no reconocía expresamente las formas de planificación participativa, y por el contrario las limitaba.

Es a partir de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, ambas promulgadas recién el año 2003, que se institucionaliza este proceso en los gobiernos regionales y locales.

De acuerdo a la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056, promulgada el 07 de agosto del 2003, y al último instructivo para el proceso de presupuesto participativo para el año fiscal 2008 (Instructivo N° 001-2007-EF/76.01), se considera lo siguiente:

1.3.6 Principios del Presupuesto Participativo

Entre algunos de sus principios, los que guardan relación con la presente investigación están:

- a) Participación**, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven la participación de la sociedad civil en sus planes de desarrollo y en el presupuesto participativo.
- b) Transparencia**, de tal forma que toda la comunidad tenga información suficiente acerca de los asuntos públicos que se decidan y ejecuten.
- c) Igualdad de oportunidades**, de la sociedad debidamente organizada para participar, sin discriminación de carácter político, ideológico, religioso, racial, género o de otra naturaleza.
- d) Tolerancia**, garantía de reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas de quienes conforman la sociedad.

Objetivos

Entre algunos de sus objetivos que consideramos importantes tenemos:

- a) Promover** la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.

b) Reforzar la relación entre Estado y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utilice los mecanismos de democracia directa y democracia representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas.

c) Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado, creando conciencia respecto de los derechos y las obligaciones que los ciudadanos tienen, como contribuyentes y como actores, en el funcionamiento del Estado y en el desarrollo sostenible del territorio donde habitan.

d) Reforzar la transparencia, el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas en el proceso de presupuesto participativo; así como la vigilancia de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para el desarrollo del presupuesto participativo.

Características

El proceso de presupuesto participativo, además se presenta como caracterizado por ser:

a) Participativo, reconociendo la multiplicidad de actores y roles de la sociedad debidamente organizada, permite la participación de quienes no ostentan el mandato popular, en un marco institucional con arreglo a Ley, en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución conjunta de las acciones destinadas a alcanzar los objetivos considerados en el presupuesto y en los planes de desarrollo concertados.

b) Concertado, permite a través de la interacción de múltiples actores sociales con diversidad de enfoques, identificar los intereses, problemas, soluciones y potencialidades de desarrollo de

un determinado territorio y/o grupo social; y en consecuencia determinar acuerdos y definir acciones destinadas a resolver los problemas y aprovechar las potencialidades.

Características

El proceso de presupuesto participativo, además se presenta como caracterizado por ser:

a) Participativo, reconociendo la multiplicidad de actores y roles de la sociedad debidamente organizada, permite la participación de quienes no ostentan el mandato popular, en un marco institucional con arreglo a Ley, en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución conjunta de las acciones destinadas a alcanzar los objetivos considerados en el presupuesto y en los planes de desarrollo concertados.

b) Concertado, permite a través de la interacción de múltiples actores sociales con diversidad de enfoques, identificar los intereses, problemas, soluciones y potencialidades de desarrollo de un determinado territorio y/o grupo social; y en consecuencia determinar acuerdos y definir acciones destinadas a resolver los problemas y aprovechar las potencialidades.

Instancias de Programación Participativa

El Consejo de Coordinación Regional

El Consejo de Coordinación Local Provincial

El Consejo de Coordinación Local Distrital

Sin embargo, en la práctica vemos que la organización del proceso recae casi íntegramente en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, sin tomar parte activa en sociedad civil que integra los consejos de coordinación, pues todavía su representatividad y protagonismo son muy débiles.

Articulación de Instrumentos de Gestión Participativa

Asimismo, debe quedar claro, que existe, al menos desde la Ley, una articulación entre los planes desarrollo concertados (largo plazo), elaborados a nivel regional, provincial y distrital, con los planes de desarrollo estratégicos o institucionales (mediano plazo) y los presupuestos participativos como instrumento de priorización de los proyectos plasmados en los anteriores (corto plazo). En tal sentido el presupuesto participativo es el resultado de todo el proceso participativo, que tiene su inicio en la elaboración del plan de desarrollo concertado.

Debemos tener en cuenta que el proceso de presupuesto participativo inicia con la elaboración participativa del proyecto, el mismo que será ejecutado al siguiente año de su elaboración.

Fases del Desarrollo del Presupuesto Participativo

- **Preparación**, en la que los gobiernos regionales y gobiernos locales con sus respectivos consejos de coordinación se encargan de actividades de difusión y sensibilización del proceso.
- **Convocatoria**, en la que los gobiernos regionales y gobiernos locales en coordinación con sus respectivos consejos de coordinación convocan a participar en el proceso del presupuesto participativo, haciendo uso de los medios de comunicación.
- **Identificación, registro de agentes participantes**; en la que se incluye a la mayor participación y representatividad de la sociedad civil.
- **Capacitación de agentes participantes**, los gobiernos regionales y gobiernos locales en coordinación con las instituciones de la sociedad

civil implementan mecanismos de capacitación para los agentes participantes.

- **Desarrollo de talleres de trabajo,** reuniones de trabajo de los agentes participantes convocados por el Presidente Regional o por el Alcalde, según corresponda.
- **Evaluación técnica,** es realizada por el equipo técnico y comprende la evaluación técnica de los problemas priorizados participativamente.
- **Formalización de acuerdos y compromisos,** los agentes participantes adoptan acuerdos que se formalizan en actas y compromisos.
- **Rendición de cuentas,** se dan a conocer al inicio del siguiente presupuesto participativo, donde el Presidente Regional o Alcalde, según corresponda, informará a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los acuerdos tomados en el anterior.

En casi todas estas fases está implícita la comunicación en la relación entre Estado y ciudadanía. En la etapa de preparación, donde se ejerce lo que la Ley denomina la difusión y sensibilización; en la convocatoria y registro de agentes participantes, donde se emplean medios de comunicación para tal fin; en la capacitación de agentes a través de talleres, donde la comunicación interpersonal ayuda al aprendizaje de los ciudadanos participantes; en los talleres de trabajo, donde se arriba a consensos a través de la deliberación; en la formalización de acuerdos y compromisos para que estos sean difundidos; y en la rendición de cuentas, en la que a través de la comunicación se dan a conocer los avances y resultados de lo presupuestado.

En Perú, hubo experiencias pioneras desde los años 80, cuando se retoma la democracia municipal en el Gobierno democrático del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry. En 1984, la

nueva municipalidad de Villa El Salvador, distrito del área metropolitana de Lima, su primer alcalde, Michel Azcueta, continúa desde el gobierno local, la experiencia participativa de la organización vecinal, la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador, CUAVES, incorporando a la gestión municipal tanto la consulta a los ciudadanos como la decisión que se toma en los cabildos abiertos, incluyendo decisiones sobre el presupuesto municipal, que es recogida por los candidatos a las alcaldías de Brasil del Partido de los Trabajadores, que, una vez en el poder, especialmente en la Ciudad de Porto Alegre, se transformó en el "osamento participativo" o presupuesto participativo. Desde el 2003 el desarrollo del Presupuesto Participativo anual es obligatorio para Gobiernos Distritales, Provinciales y Regionales, (unas 1900 jurisdicciones a nivel de distrito) ya que se rige por una Ley de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) expresamente promulgada. Algunas variantes del Participativo en el caso peruano es que la participación no es a título individual sino por representaciones de las organizaciones sociales de la sociedad civil, existe una metodología definida por el Ministerio de Economía y Finanzas en donde la forma de priorizar de los proyectos combina la consulta popular con la ponderación técnica y recientemente se ha implementado el Presupuesto Participativo basado en resultados, que busca priorizar proyectos o actividades que logren resultados e impactos en cuanto a resolver los problemas más urgentes de las poblaciones del Perú, lográndose vincular dicho sistema presupuestario con el sistema de inversión pública SNIP.

1.3.9 Principales limitantes al proceso

El presupuesto participativo representa un cambio en los paradigmas, con resistencias comprensibles por el mantenimiento del status quo.

Incumplimiento de acuerdos por parte de autoridades

Aplicación inadecuada de metodología para la toma de decisiones

Desconocimiento de autoridades sobre los fundamentos del presupuesto participativo – Escaso compromiso con el mismo.

- limitada representatividad de agentes participantes
- participación limitada a grupos de interés tradicionales (escasa difusión)
- población no enterada ni capacitada (ilusión fiscal)

Presión de grupos de interés en regresar o mantener el status quo en la manera de asignar el gasto en el nivel subnacional.

75

Oportunidades creadas por el Presupuesto Participativo

Cambio en la tradicional manera de tomar decisiones de gasto en el nivel subnacional.

Decisiones sobre la base de diagnósticos participativo.

Mayor involucramiento social en los asuntos públicos: reduce incentivos a la corrupción.

Desarrollo de mayor conciencia tributaria (se requiere políticas complementarias de apoyo a la generación local de ingresos).

Mayores espacios para escuchar la voz de los más pobres y excluidos.

Intervención del MEF en el Proceso

Logros

- Inclusión de la participación ciudadana como herramienta para la mejora de la asignación del presupuesto y la calidad del gasto público.

- Nueva perspectiva en la relación MEF-gobiernos subnacionales
- Establecimiento de relaciones de cooperación con la Sociedad Civil
- Desarrollo de una RED público-privado en temas de participación
- Posicionamiento del Presupuesto Participativo en la agenda de la cooperación internacional

Deficiencias

Capacitaciones insuficientes

Presencia limitada a algunas capitales departamentales

Carencia de metodología para capacitación

Escaso involucramiento de la Alta Dirección.

II. Marco legal del presupuesto participativo

El tratamiento y formalización del PPP en el Perú se inicia el 15 de julio del 2003 con la publicación de la «Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056». Luego, el 25 de noviembre del mismo año se publica el proyecto de DS, N° 171-2003, que reglamenta esta Ley Marco. A partir de allí se desarrolla un conjunto de normas de escala nacional, generadas por el MEF. En ese sentido, el cuadro N° 2 describe la normatividad relevante del proceso participativo. Además, de los contenidos en el cuadro de referencia cada municipalidad y GR debe emitir una ordenanza donde menciona el marco normativo, los participantes del Presupuesto Participativo, programación del proceso, composición del comité de vigilancia, la rendición de cuentas y el cronograma del PPP. Complementariamente algunos Gobiernos Locales y/o regionales, emiten decretos de alcaldía o resoluciones de alcaldía para incorporar componentes relevantes para el proceso no mencionados en la ordenanza. Es importante indicar

que la normatividad no establece con claridad el periodo de ejecución del PPP durante el año. Esto a priori suponemos por que el proceso lo convoca el Consejo de Coordinación Local (CCLD) después de formulada la ordenanza siempre y cuando el consejo avale o apruebe y si por alguna motivación este considera necesario no aprobar este documento, el Proceso se posterga hasta una siguiente programación.

Marco Legal sintetizado del Proceso de Presupuesto Participativo en el Perú

Ley 26300 - de los Derechos de Participación y control ciudadano (18 de abril del 1994) Regula el ejercicio de la participación ciudadana en todas sus dimensiones incluyendo los deberes y derechos del ciudadano tal como lo establece la constitución. Tales como: iniciativas de reforma constitucional, iniciativas en la reforma de las leyes, y otros mecanismos de participación.

Ley N° 27245 - Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (10 de diciembre) Orienta los mecanismos para una mejor gestión de finanzas públicas, sin perder de vista la prudencia fiscal. Así mismo, crea el fondo de estabilización fiscal para favorecer a la estabilidad económica.

28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (23 de diciembre) Establece los catorce principios y los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto. En concordancia con los artículos 77 y 78 de la constitución y el artículo 11 de la Ley Marco de la Administración Financiera del sector público

Ley N° 27783 - Ley de Bases de la descentralización (20 de julio) Contempla la finalidad, los principios, objetivos y criterios del proceso de descentralización. Además, de la formación de regiones y las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal

27806 - Ley de Transparencia y acceso a la información Pública (3 de agosto) Promueve la transparencia de los actos de las entidades públicas y regula el derecho de las personas en el acceso de la información de la gestión del estado. Promueve el

uso de los portales de transparencia y define los procedimientos que las personas o entidades deben aplicar para obtener información.

Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades (27 de mayo) Establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las Municipalidades. Además, la relación entre ellas, las demás organizaciones del estado e instituciones privadas

28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo (15 de julio) Señala los lineamientos generales que rige el proceso, acudiendo a criterios técnicos y a mecanismos que promuevan la efectiva participación ciudadana manifestando los siguientes principios: Participación, Transparencia, igualdad, Tolerancia, Eficacia y eficacia y respeto a los acuerdos D.S. N° 171-2003-EF Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (25 de noviembre) puntualiza alcances, objetivos, instancias, identificación y todas las fases iniciales del Proceso de Presupuesto Participativo

28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (27 de noviembre) Moderniza la administración financiera del sector público, estableciendo las normas básicas para una gestión integral de los procesos vinculados con la captación y utilización de los fondos público, así como el registro y presentación de la información correspondiente.

Ley N° 28425 - Ley de Racionalización de los Gastos Administrativos (20 de diciembre) Especifica en materia de racionalización la reducción del gasto corriente y mejorar la calidad del gasto público.

Instructivo N° 002-2008-EF/76-01 Instructivo (11 de abril) Establece mecanismos y pautas para el desarrollo de PP , a través, de los procedimientos que los gobiernos subnacionales deben seguir para la formulación del proceso participativo 2009 con vigencia permanente y de cumplimiento obligatorio. Este documento tiene carácter multianual y tiene vigencia hasta la

discusión presupuestaria local y/o regional 2010. 29298 - Ley de modificatoria de la Ley marco del Proceso de Presupuesto Participativo (17 de diciembre) La presente norma tiene por objeto modificar los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley 28056. Constituyendo instancias de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto en concordancia con las disposiciones legales vigentes. En ese sentido, la Ley agrega que los Consejos de Coordinación Local y Regional forman su propia directiva, elaboran - aprueban sus estatutos y planes de trabajo. Además, menciona que la responsabilidad sobre la designación del % de presupuesto que se someterá a discusión participativa y recursos para los proyectos institucionales recae directamente sobre los Gobiernos Regionales y Locales

- Constitución Política del Perú, establece respecto a la Fiscalización y presupuesto de los gobiernos Regionales y Locales en el: Artículo N° 199°. - “...los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a Ley”.

- Ley N° 27783: Ley de Bases de la Descentralización Artículo 20°, inciso 20.1.- “Los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los mismos que se formulan y ejecutan conforme a Ley, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados”.

- Ley N° 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 18 Artículo 32°. - Gestión Regional: La gestión de Gobierno Regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto

Participativo Regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

- Ley N° 29792: Ley Orgánica de Municipalidades: Artículo 97°. -PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL CONCERTADO, “Basándose en los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados y sus Presupuestos Participativos, el Consejo de Coordinación Local y Provincial procede a coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y su Presupuesto Participativo. Estos planes deben responder fundamentalmente a los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad.

- Ley N° 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo Artículo 1°. - El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

- Decreto Supremo N° 142-2009-EF: Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo Artículo 4°. - Objetivos del Presupuesto Participativo a) Mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Objetivos de los Planes de Desarrollo Concertado y

en los Programas Estratégicos del Presupuesto por Resultados. 19 b) Reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, introduciendo formalmente, en el ámbito de la gestión pública, mecanismos que permiten mejorar la focalización de la inversión pública hacia aquellos grupos de la población con mayores carencias en servicios básicos. c) Comprometer a la Sociedad Civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Estado y la sociedad en su conjunto. d) Reforzar el seguimiento, control, vigilancia y rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto, orientada a mejorar la efectividad de la acción del Estado hacia el logro de resultados.

1.3.11 Marco empírico del Presupuesto Participativo

Reseña empírica internacional

1.3.11.1 El Estado de Río Grande do Sul.

A. Antecedentes En Porto Alegre, por ejemplo, se crea una comisión tripartita gobierno, Consejo Popular y sindicato de los funcionarios municipales que discuten y deciden la creación de nuevos cargos públicos, realizando un control interno y externo sobre el aumento de personal. También se desarrolla la conciencia de que las inversiones en las áreas sociales como educación y salud llevan a nuevos gastos de costo personal y servicios, que necesitan ser acompañados del aumento del ingreso público. La Matriz Presupuestaria y el Plan de Inversiones y Servicios es diseñada con base en los indicadores de planeación resultantes de las prioridades de la base regional, de las prioridades de la base temática de desarrollo del

Estado, de las necesidades del gobierno para mantener los servicios esenciales y proyectos, obras en marcha, considerando la estimativa del ingreso y presenta una distribución detallada de los gastos de personal, gastos corrientes, gastos de capital, servicio de deuda, para cada órgano del Poder Ejecutivo e inclusive de los otros poderes Legislativo, Judicial y Ministerio Público. Se encausaron ejes de desarrollo que permitan discutir programas y proyectos para el logro del progreso del estado, teniendo en cuenta recursos presupuestarios y recursos extra-presupuestarios disponibles vía líneas de crédito del Banrisul, el banco estatal. En esta base temática la población fue llamada a discutir y decidir prioridades de proyectos y programas en 8 temas: Agricultura (apoyo a la agroindustria, crédito rural, reforma agraria, etc.); Generación de Trabajo y Renta (apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, apoyo a cooperativas y asociaciones productivas de trabajadores, primer empleo, etc.); Programas de Organización, Gestión y Fiscalización del Transporte y Sistemas Viales, Fluviales, Aeroviales y Ferroviarios; Ciencia y Tecnología; Desarrollo del Turismo; Programas de Medio Ambiente y Gerenciamiento de Recursos Hídricos y Saneamiento; Acciones de Gestión, Tratamiento y Destinación de los Residuos Sólidos; Acciones de Calificación en el Uso y Ocupación del Suelo; Energía. Las realidades entre cada región y cada municipio tienen diferencias sustanciales que se reflejan en la población, el desarrollo económico y las carencias en infraestructura y servicios. Así mismo, la distribución de los recursos se realiza buscando equidad en cuanto a la focalización de los recursos, en los territorios que mayores carencias albergan, bajo criterios que son ampliamente discutidos y ajustados por cada uno de los actores.

Por estas razones se abrió un espacio de calificación de las relaciones entre el Gobierno del Estado y las Alcaldías con la participación y el control de la población. Las apropiaciones voluntarias del gobierno estatal para políticas en sociedad con los gobiernos municipales pasan por las prioridades establecidas en el Presupuesto Participativo y por criterios objetivos de

distribución regional. Los Consejos Municipales de Salud, Asistencia Social, Agricultura, Habitación, entre otros, junto con los Delegados Municipales pasan a tener un papel preponderante no solo en la elaboración del Presupuesto, sino principalmente en su ejecución, fiscalización tanto a las intervenciones realizadas directamente por el Estado como a las ejecutadas en sociedad con los Municipios. Las relaciones políticas tradicionales y clientelistas comienzan a ceder espacio en todos los niveles hacia una nueva forma de gestión pública con control social, calificando el pacto federativo Estado - Municipios.

B. Etapas e instancias organizativas.

a. Plenarias regionales de directrices. Todos los ciudadanos deciden las directrices regionales, con carácter indicativo, para calificación de la discusión de los Programas de Desarrollo, Servicios y Obras, a partir de diagnósticos y directrices del Gobierno y de la comunidad en las áreas de infraestructura, políticas sociales y desarrollo económico.

b. Asambleas regionales temáticas de desarrollo. Los ciudadanos de manera universal proponen, debaten e inician decisiones sobre los programas prioritarios de la Temática de Desarrollo Estatal para la región, que será concluido en las Asambleas Públicas Municipales, entre 9 temas: Agricultura, Ciencia y Tecnología, Desarrollo del Turismo; Generación de Trabajo e Ingreso; Medio Ambiente, Gestión Urbano-Ambiental y Saneamiento; Gestión y Acciones de Calificación en el Uso y Ocupación del Suelo; Transporte y Circulación, Minas y Energía y Educación. Cada ciudadano puede votar en tres programas prioritarios entre tres temas diferentes. También elige delegados temáticos que representan las regiones en las Plenarias Regionales de Delegados.

c. Asambleas públicas municipales. Todos los ciudadanos residentes en cada municipio proponen, discuten y votan sus prioridades en Servicios y Obras de competencia estatal, entre los ejes temáticos priorizados d. Plenarias de los Foros Regionales de Delegados. Los delegados temáticos y los delegados municipales del Presupuesto Participativo en la 1ª Plenaria, reciben la estimativa preliminar de la renta corriente y de los agregados del gasto público y la relación de todas las demandas prioritarias de los municipios de su región, para realizar con el gobierno la compatibilización y sistematización de la jerarquía establecida por las votaciones con los diagnósticos de carencia, viabilidad técnica, legal y financiera. Los delegados eligen entre ellos los consejeros que representan la población de las 22 regiones en las reuniones del Consejo Estatal del Presupuesto Participativo. Eligen también Comisiones Representativas de los Delegados, compuesta por delegados de todos los municipios, que coordinan el trabajo de compatibilización y sistematización de las demandas en las regiones. Para eso, se realizan el número de reuniones necesarias, así como debates en los municipios y micro regiones con los demás delegados. Este trabajo colectivo, realizado conjuntamente con el gobierno, con miras a la construcción del Plan de Inversiones y Servicios del Estado, que es debatido y deliberado por la 2ª Plenaria de los Foros Regionales de Delegados.

e. Consejo Estatal del Presupuesto Participativo. El Consejo Estatal de Presupuesto Participativo está formado por 69 consejeros electos por las 22 regiones, proporcional a la población de cada región; 69 consejeros electos por las 22 regiones, proporcional a la participación en las asambleas del Presupuesto Participativo; 22 consejeros electos entre los delegados de la Asamblea Regional Temática de Desarrollo (1 por región); 44 consejeros (2 por región) indicados por los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES). Esta es la instancia máxima de la representación popular de la sociedad en el proceso del Presupuesto Participativo. En varias reuniones con el Gobierno, los consejeros discuten y deliberan el Plan

de Inversiones y Servicios y la Propuesta Presupuestaria del Estado que es enviada a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

La Experiencia de Porto Alegre

Los presupuestos participativos en Porto Alegre

La primera vez que se llevaron a cabo unos Presupuestos Participativos (orçamento participativo) en el mundo fue en 1988 en la ciudad de Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil); una ciudad formada por millón y medio de habitantes, situada en una región metropolitana habitada por el doble de población. Estas medidas comenzaron a llevarse a cabo con el ascenso al poder del partido progresista Partido dos Trabalhadores para dotar a la población de servicios básicos de infraestructuras y reducir las desigualdades sociales. Decidieron seguir el modelo de la Comuna de París de 1871.

En el primer momento surgieron algunas dificultades debido a la falta de recursos del municipio debido al elevado endeudamiento, la falta de organización y la falta de relación entre la política y la ciudadanía. Para poder seguir con el proyecto, se realizó a los dos años una reforma tributaria para sanear cuentas y recuperar la capacidad de inversión de la ciudad.

Para poder llevar a cabo el proyecto, se dividió la ciudad en 16 distritos dentro de los cuales la población se organizaba en asambleas para decidir qué hacer. La división se hizo a partir de criterios geográficos, sociales y organizativos. En 1994 se incluyeron cinco plenos organizados por temática. A partir de ese momento, entre el 15 y el 25% de presupuesto se asigna de manera participativa y el resto se emplea para gastos de la administración.

El proceso comienza con reuniones preparatorias para ponerse de acuerdo en qué temas tratar, se presentan los informes del año anterior, el avance de inversiones y los recursos para el año siguiente. Si no se consigue llegar a un acuerdo sobre las temáticas y su importancia, se realiza una votación. Después se elige a los representantes de cada distrito y de las plenarias temáticas. Finalizadas las reuniones se realiza el borrador final con los presupuestos teniendo en cuenta la falta de servicios, la población de la región y las prioridades. Una vez aprobado, el Poder Ejecutivo envía la propuesta al ayuntamiento que negocian de nuevo las condiciones, manteniendo la propuesta de la ciudadanía. Poco a poco la participación se fue haciendo mayor, en 1995 más de 14.000 personas participaban en los encuentros y si contamos con las organizaciones que participaban la suma asciende a 100.000. Así se consiguió que en el año 1996 el 98% de población disfrutara del suministro de agua y de un 85% de alcantarillado y avances en el alumbrado público, urbanización de zonas, salud y vivienda.

De esta manera se logró que no se realizaran gastos innecesarios, que se aprovechara el capital destinado a mejorar la vida de la población y que se evitara la corrupción del poder. La experiencia continúa en vigor, aunque el cambio de gobierno municipal en 2004 propició modificaciones substanciales en el proceso y sus objetivos.

El Presupuesto Participativo (PP) se instituyó formalmente en la ciudad de Porto Alegre en 1989 y se dice que afecta el 100% del presupuesto municipal. En tanto, La ciudad se divide en dieciséis regiones, cada región tiene un representante para las asambleas regionales. Siendo las asambleas los principales vehículos de participación social. En un primer momento, el PP consistía en una serie de reuniones en cada región, de marzo a junio. A partir de 1994, empezaron a celebrarse también asambleas por temas, utilizando la misma metodología que las asambleas regionales. La lógica de democracia refleja en la participación ciudadana, los

resultados positivos que progresivamente han afirmado la confianza de la población en el sistema, y por tanto un incremento en la interiorización del proceso participativo. En esa dinámica, la evolución participativa desde 1993 hasta el 2003 muestra el siguiente resultado (¿ver cuadro N2 ?): Cuadro N° 2 Porto Alegre: Evolución de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo. Esta división se realizó para solucionar un problema de transporte, introduciéndose posteriormente cambios que facilitan el dinamismo de la ciudad.

Porto Alegre priorizó en los doce años referenciados seis necesidades para promover el desarrollo local siendo los más relevantes: vivienda, pavimentación, alcantarillado y educación con el objeto de reducir el déficit habitacional, mejorar el acceso al transporte masivo, ampliar la cobertura de saneamiento básico y agua tratada en los usuarios de la urbe, incrementar las escuelas públicas municipales y los servicios de educación que incluye mejora en los niveles de alfabetización adulta, creación de puestos de atención médica, además, ampliación de los servicios ofrecidos. Finalmente, en temas de asistencia social trabajaron los programas de núcleo de apoyo socio - familiar y servicio de apoyo socio – educativo.

1.3.11.2 Desafíos asumidos del Presupuesto Participativo en Porto Alegre

En opinión de diversos autores, los distintos problemas o dilemas a que se enfrentó la experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre fueron:

1. La necesidad de articulación entre el presupuesto y la planificación. En la medida en que las ciudades pasan a asumir cada vez más responsabilidades por su propio desarrollo urbano, social y económico, se hace fundamental el desarrollo de una articulación más amplia de intereses, que involucre tanto cuanto sea posible al conjunto de los sectores privados, atrayéndolos a las ideas de justicia social, sostenibilidad y calidad de vida.

2. La democratización de la ejecución del presupuesto. Democratizadas las decisiones sobre el presupuesto público, es necesaria ahora la democratización de la ejecución. Por ejemplo, ya no sirve más que el sistema de licitaciones de obras públicas deje de vincular criterios de sociales económicos solidaria en las propuestas en disputa. Además, parte de las obras podrían ser perfectamente gestionadas y ejecutadas por las propias comunidades, generando renta y capacidad emprendedora para las comunidades beneficiadas. De la misma forma, todos los gastos de mantenimiento podrían ser previstos dentro de los mismos presupuestos. En relación a los recursos humanos, hoy casi toda la definición de los resultados se da de forma burocrática y no transparente, con pocas experiencias de control social directo (consejos escolares, comisiones de salud), en general sin herramientas adecuadas de intervención y operando muchas veces apenas con indicadores subjetivos.

3. La necesidad de control social de las organizaciones comunitarias. De la misma forma que la organización pública, también la organización comunitaria necesita control social, porque opera con recursos públicos, genera renta y ofrece servicios de interés popular. Democratizar radicalmente las organizaciones comunitarias, así como establecer criterios de responsabilidad social-solidaria.

4. Otra revolución fundamental es la de la comunicación y publicidad, esencial tanto para la transformación de la organización pública como para la radicalización democrática de la gestión comunitaria. 5. Desarrollar parámetros de evaluación de forma participativa. Así como han conseguido construir directrices y metas de forma colectiva a través de los congresos de la ciudad y de las innumerables conferencias temáticas, sería perfectamente posible que desarrollaran parámetros de evaluación de forma participativa, y que hubiera compromiso en la producción de informaciones relevantes.

Formalmente el Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue un compromiso político decidido y asumido en 1989 por la alcaldía, en la discusión del presupuesto de 1990.

Porto Alegre: Evolución de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Participantes	876	3694	7610	10 375	9 638	11 821	10184
Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Participantes	11 908	13687	16813	15331	18583	28907	23520

Fuente Pineda (2004)

Porto Alegre priorizó en los doce años referenciados seis necesidades para promover el desarrollo local siendo los más relevantes: vivienda, pavimentación, alcantarillado y educación con el objeto de de reducir el déficit habitacional, mejorar el acceso al transporte masivo, ampliar la cobertura de saneamiento básico y agua tratada en los usuarios de la urbe, incrementar las escuelas públicas municipales y los servicios de educación que incluye mejora en los niveles de alfabetización adulta, creación de puestos de atención médica, además, ampliación de los servicios ofrecidos. Finalmente, en temas de asistencia social trabajaron los programas de núcleo de apoyo socio - familiar y servicio de apoyo socio – educativo.

Porto Alegre: Prioridades del Presupuesto Participativo desde el año 1992 hasta el 2004

PP	1ª Prioridad	2ª Prioridad	3ª Prioridad
2006	Vivienda	Educación	Salud
2005	Vivienda	Educación	Pavimentación
2004	Vivienda	Asistencia Social	Alcantarillado
2004	Vivienda	Educación	Pavimentación

2003	Vivienda	Educación	Salud
2002	Pavimentación	Pavimentación	Pavimentación
2001	Política de Vivienda	Pavimentación	Limpieza Básica
2000	Limpieza Básica	Pavimentación	Salud
1999	Pavimentación	Política de Vivienda	Política de Vivienda
1998	Política de Vivienda	Pavimentación	Limpieza Básica
1997	Pavimentación	Limpieza Básica	Limpieza Básica
1996	Pavimentación	Limpieza Básica	Regularización de Terrenos
1995	Pavimentación	Regularización de Terrenos	Limpieza Básica
1994	Pavimentación	Regularización de Terrenos	Limpieza Básica
1993	Limpieza Básica	Pavimentación	Regularización de Terrenos
1992	Limpieza Básica	Educación	Pavimentación

Fuente Cabannes (2004) y Eloísa del Pino, José Antonio Olmeda y Angustias Hombrados (2007).

1.3.12 Reseña empírica del Presupuesto Participativo en el Perú

La experiencia del distrito de Villa El Salvador La capacidad organizativa de la población es una de las cualidades que identifica al distrito de Villa El Salvador. La autogestión, la solidaridad y búsqueda de justicia son valores socialmente reconocidos sobre los cuales se funda esta comunidad. La opinión de la comunidad organizada ha sido, desde siempre, un elemento que se ha tomado en cuenta para la gestión de la ciudad. Sobre el ordenamiento territorial se sostuvo, por mucho tiempo, la organización social de tipo piramidal:

representantes de manzana, de grupos residenciales, de sector y de distrito. Espacios de representación política ocupados, en su mayoría, por los dirigentes varones de la comunidad. La construcción del Plan Integral Concertado de Desarrollo de Villa El Salvador, en el año 1999 mediante una Consulta Popular desencadenó un compromiso municipal de gestión participativa local que tuvo lugar algunos años antes de que se normaran estos procesos nacionales. Sin embargo, una vez inscrito el proceso participativo dentro de una norma conferida por el Estado, no tuvo el mismo impacto esperado en Villa El Salvador y tampoco en los distritos vecinos. Es probable que esto fue así porque la experiencia del año 1999 se produjo por voluntad de las organizaciones sociales (en coordinación con el gobierno local) quienes establecieron consensualmente las pautas sobre cómo se tendría que llevar a cabo el proceso de consulta ciudadana y la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Distrital. Villa El Salvador fue probablemente el único distrito que inicialmente contó con un marco normativo local (Ordenanza y Reglamento Municipal) para institucionalizar el proceso. Este marco definió las fases del presupuesto participativo, el monto de asignación 31 presupuestal, la organización de la comunidad para ello, la subdivisión del distrito para este fin, los tiempos, etc. En este marco normativo se determinó que la población no organizada también estuviera presente en el proceso; sin embargo, ello fue algo que fue difícil de operacionalizar. La ordenanza también definió la necesidad de subdividir el territorio en 8 zonas en las que a su vez se subdividía el presupuesto. En cada una de ellas se establecerían los Comités de Desarrollo Territorial (CDTs) que serían las instancias sobre las cuales recaería la función de gestionar el presupuesto participativo en su territorio. A pesar que aún no se había logrado culminar con el proceso de Planificación del distrito únicamente se contaba con la visión de desarrollo y los 5 objetivos estratégicos. El Gobierno Local de Villa El Salvador, decidió iniciar en el año 2000 la implementación del presupuesto participativo. Para ello se dividió en

territorio distrital en ocho zonas a fin de distribuir los recursos y movilizar a la población para la discusión de sus prioridades zonales. Se definieron también las fases a seguir para la implementación del proceso: a) Asignación presupuestal, b) convocatoria a la población, c) talleres temáticos y territoriales, d) asambleas para la definición de prioridades, e) elaboración de proyectos, f) ejecución de proyectos, g) evaluación y rendición de cuentas. El primer presupuesto participativo lo realizan en el año 2000. Hasta la fecha esta comunidad ha desarrollado consecutivamente procesos participativos. El monto del presupuesto municipal asignado para tal fin ha sido el 35% del FONCOMUN. En ese sentido, cada año se somete a discusión este porcentaje para el gasto de inversión, dividido en los 8 territorios en los que se dividió el distrito. El criterio de asignación de presupuesto se ha sometido a tres indicadores: Necesidades básicas insatisfechas (20%), número de población (30%) y niveles de tributación (50%). Además, la discusión se centra en función de cinco objetivos estratégicos contenidos en su plan concertado para el desarrollo denominados: 1. Una ciudad saludable, limpia y verde. 2. Una comunidad educativa. 3. Un distrito de productores y generador de riquezas. 4. Una comunidad líder y solidaria. 5. Una comunidad democrática. El proceso también reconoce la necesidad de articular e integrar diferentes organizaciones e instancias de participación de la sociedad como las mesas Temáticas de Concertación en Salud, Educación, de Juventud, de Pequeños y Medianos Empresarios, de Comercio, etc. Algunos mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso fueron incluidos a partir del primer año de la experiencia. Los resultados no fueron muy alentadores. Se llegó a la conclusión que el presupuesto participativo no estaba respondiendo adecuadamente a los lineamientos generales del Plan de desarrollo. Pero se consideró valioso el proceso en tanto fortalecía prácticas ciudadanas y promovía la vigilancia social. Técnicos municipales tuvieron que “aprender” a dialogar con los representantes de la población, quienes a su vez iban asumiendo un rol mas activo, no sólo

vigilando sus derechos, sino tomando conciencia de sus deberes. Una nueva gestión municipal fue asumida en las nuevas elecciones del 2003. En un país carente de institucionalidad, quedando la duda si la nueva gestión continuaría el rumbo adoptado de planificación concertada y del presupuesto participativo, sin embargo, en la actualidad ya se tiene el pleno reconocimiento que el proceso de definición de la visión de desarrollo del distrito ha sido suficientemente validada a través de la Consulta Ciudadana, lo que ha permitido continuar con los grandes objetivos estratégicos el mismo que asume actualizaciones constantes adaptándose a la naturaleza y dinámica de cambios en el contexto. Hoy, la Ley obliga que los gobiernos locales presenten al Ministerio de Economía y Finanzas presupuesto que hayan sido discutidos con la población. Ello ha favorecido el hecho que se continuara con el proceso participativo en el distrito haciéndose extensivo en el país.

La experiencia rural de Limatambo en el Cusco.

En 1993 se instala un gobierno local que comprendió tres gestiones consecutivas y logra marcar un cambio sustancial en Limatambo que se caracteriza por la apertura a la participación de la población campesina y por el reconocimiento de los derechos ciudadanos de sus pobladores. Pero sobretodo, y en ello radica el mayor valor de esta experiencia, sume una relación participativa con los campesinos y campesinas de la localidad. Este distrito desarrolla también procesos de planificación estratégica donde definen los objetivos de desarrollo y la visión que desean alcanzar. Instala el Consejo Comunal y Vecinal (CCV), concebido como un espacio de colaboración institucionalizada entre una organización no estatal (asociación de vecinos) y la municipalidad distrital, junto con las demás instituciones públicas. Asimismo, se dan procesos de rendición de cuentas y prácticas de programación presupuestal participativa. Limatambo,

distrito de la provincia de Anta, en el departamento del Cusco, en la sierra sur del Perú, cuenta con un territorio de 428 km², con una geografía que comprende valles ubicados a una altitud de 2 mil 300 a 4 mil 200 metros, integrados a la cuenca del río Apurímac y está conformada por 33 comunidades campesinas. Su población total es de 9 mil 76 habitantes, de los cuales 4 mil 766 son hombres y 4 mil 310 son mujeres, la población en el área urbana llega hasta 1 mil 852 habitantes, sin embargo, el área rural alberga a 7 mil 224, los asistentes a educación regular entre 6 y 24 años de edad asciende a 2 mil 843 personas, en tanto, la población con educación superior de 15 años a mas solo son 510 pobladores. Finalmente, la población analfabeta de 15 años a mas mil 178 pobladores. Antes de la Reforma Agraria el área se encontraba dominada por un sistema de haciendas basado en el mantenimiento de relaciones de servidumbre. El hacendado disponía los usos de sus parcelas y determinaba las condiciones de acceso a ellas, que consideraban la entrega de productos e incluían prestaciones no dinerarias que facilitaban la extracción de importantes excedentes campesinos a su favor. Pese a la Reforma Agraria, algunos antiguos hacendados permanecieron en el lugar debido a las bondades del valle manteniendo las prácticas sociales de abuso, racismo y discriminación contra los comuneros. Los cargos públicos quedaron también bajo su dominio y, cuando no los detentaban directamente, se cuidaban de mantener el poder necesario para influenciar sobre las autoridades. De igual modo ocurría con los funcionarios de educación, salud, administración de justicia y policía, que formaban parte de un círculo temido por los campesinos. En 1979 se creó la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo. En ese mismo año se formó también el Comité de Pequeños Productores de Tomate de Limatambo. En este mismo período se reconoce el derecho a voto de los analfabetos; así miles de campesinos de Limatambo tuvieron la oportunidad de iniciarse en la vida política local. Las prácticas de relacionamiento vertical, que obligaban la sumisión, hacían que los servicios de la municipalidad fuera dada a libre

discreción de los señores que se hacían cargo de ella. Así el Programa de Vaso de Leche se quedaba en la zona urbana, no llegando este suplemento alimentario hacia los niños campesinos pobres. Del mismo modo, resulta difícil que la población conociera los recursos económicos de la municipalidad y el uso que se daba al mismo. El paternalismo y clientelaje eran las formas de relación entre la municipalidad y los ciudadanos. Más aún parte de esta relación significaba la obligatoriedad de entrega de cuotas de licor por parte de los campesinos para las fiestas patronales, así como la entrega de jornadas de trabajo gratuito. Nuevos actores entraron al gobierno local en 1993: los propios representantes de los comuneros. El manejo de la municipalidad resultó ser nueva y abrumadora para sus impulsores, pero seguían motivados por conseguir un gobierno que tomara en cuenta la voz de la población, que imprimiera transparencia a los actos de gobierno y ordenara sus acciones. Wilbert Rozas fue alcalde por nueve años (1993 a 2002). Al inicio de la gestión, se constituyó el Consejo Comunal y Vecinal (CCV), que se reunía en asamblea y sesionaba cada mes, para tomar acuerdos y asumir compromisos. El alcalde y los regidores debían sustentar sus posiciones y tratar de que los delegados comunales se adhirieran a ellas. Los demás participantes tenían igual derecho a formular y sustentar sus propuestas. Este procedimiento, más que cuestionar el poder de las autoridades elegidas, permitía un profundo intercambio de opiniones, a la vez que creaba en la autoridad la necesidad de informar y educar para lograr resultados adecuados. El CCV tenía como atribuciones la planificación, por medio de la cual se identificó las causas de los problemas de la comunidad y se estableció el orden de importancia de los mismos y determinar los ejes de desarrollo y elaborar los planes operativos anuales; gestión, que ayuda a definir las formas de ejecución que la municipalidad implementará y fiscalización, donde se rendía cuentas a las ciudadanas y ciudadanos por parte de las autoridades respecto al uso de los recursos municipales e incluye la evaluación de la conducta de los funcionarios y el

cumplimiento de la ejecución de las obras¹⁸. Antes de las sesiones deliberativas del CCV, se debía desarrollar en cada comunidad (33 en total), una asamblea previa en la que definían sus prioridades y determinaban la obra que consideraban prioritaria para ser ejecutada al siguiente año, cada obra debía estar inserta en algún eje de desarrollo que el CCV establecía. Se elegían 6 delegados (3 mujeres¹⁹ y 3 varones) para que participaran en el CCV con derecho a voz y voto. En este proceso se propició el empoderamiento de las organizaciones sociales y la aceleración de los procesos internos de crecimiento y democratización. Al igual que en el caso de Villa El Salvador, el voluntarismo inicial, en el afán de hacerlo todo en un tiempo breve, hizo que el primer año fuese particularmente difícil y el cumplimiento de los compromisos se vieran retrasados. El plan de desarrollo de Limatambo nunca fue escrito. Sin embargo, todos conocen los contenidos de la propuesta, se han recurrido a mecanismos culturales que han permitido una mejor transmisión de ideas y compromisos, tomando en cuenta además que la cultura andina se caracteriza por ser esencialmente oral. La organización de las acciones en torno a los ejes objetivos²⁰ permitió construir la idea de desarrollo; es decir, de lo que se puede lograr a partir de un proceso progresivo que requiere la unidad permanente de los actores. La imagen del progreso posible es un logro significativo en un medio antes abatido por la pobreza y la dominación social. Esta experiencia no logró producir un marco normativo local que brindara garantías de continuidad al proceso. El nuevo alcalde distrital (2003-2006) intentó desconocer los logros y procedimientos anteriores, lo que motivó la inmediata reacción de los comuneros. Finalmente, ellos han logrado que se respete el CCV como espacio de gobierno concertado, convirtiéndose ahora en el Consejo de Coordinación Local, que indica la Ley.

1.4 La Comunicación para el Desarrollo

“La verdadera comunicación es aquella que se recrea día a día, que se acerca, motiva, compromete y moviliza a la gente, que permite creer en las personas y crear un futuro para todos”.

Aunque por su propia naturaleza toda comunicación podría asumirse como conectada -per se- a alguna forma de desarrollo, esto no es así. Debe estar intencionalmente dirigida y sistemáticamente planificada a la consecución de cambios concretos, tanto en la sociedad como en las instituciones y los individuos, con vocación por el cambio, el bienestar, la calidad de vida, la organización, la esperanza, el servicio público y la democracia.

Cuando la comunicación está ligada al desarrollo, lo hace “no sólo como aporte auxiliar y metodológico al mismo, sino como objeto mismo de transformación de la sociedad y de los sujetos que la componen. Es por lo tanto medio y fin, aspecto y estrategia. Está así comprometida, consciente o inconscientemente con modelos o proyectos, macro o microsociales, y con procedimientos que se implementan para plasmarlos”.

En otra variante, María Elena Hermosilla recuerda la concepción del boliviano Luís Ramiro Beltrán quien afirma que la comunicación para el desarrollo es en esencia, la noción de que los medios masivos tienen la capacidad de crear una atmósfera pública favorable al cambio, la que se considera indispensable para la modernización de sociedades tradicionales por medio del progreso tecnológico y el crecimiento económico.

1.4.1 Los inicios entre la Comunicación y el Desarrollo

El auge de la investigación científica de masas se produce en los Estados Unidos, teniendo en cuenta dos objetivos fundamentales: En lo económico le interesaba

expandir los mercados para lo cual la comunicación debía servir como recurso a través del cual podían medir el grado de receptividad de los consumidores de bienes de la publicidad. En lo político le interesaba legitimar la democracia basada en el sistema electoral como forma de gobierno, por lo que la comunicación debía servir para medir el grado de influencia ideológica de la propaganda.

Luego, Wilbur Schramm afirmaba que la comunicación moderna debía ponerse al servicio del desarrollo de los países atrasados y que el creciente flujo de información sería un elemento importante para configurar un sentimiento nacionalista a favor del desarrollo.

Esta propuesta de Schramm influyó en la UNESCO, organismo que llegó a reconocer que los medios de comunicación de masas juegan un papel decisivo en el mantenimiento del equilibrio internacional, y que tenían un importante papel que cumplir en los procesos económicos y educativos para la aceleración de los procesos de desarrollo.

En América Latina, sin embargo, María Helena Hermosilla nos recuerda que en la década de 1970 ya la pregunta acerca de la comunicación era bastante compleja. En Chile, dos autores, Freire y Mattelart, dejaron „sin piso no sólo a las nociones rudimentarias y tradicionales de comunicación que se aprendían en las escuelas de periodismo, sino también a los programas gubernamentales y de ONGs que utilizaban la comunicación como extensión de la técnica y el conocimiento. Freire, lo hizo con su comunicación entendida como diálogo y la educación como una toma de conciencia de la realidad a través de la problematización del hombre en sus relaciones co el mundo y con los demás hombres.

Mattelart desde el pensamiento crítico marxista, desnudaba a los funcionalistas norteamericanos y sus teorías de la comunicación, porque los contenidos de los medios masivos estaban impregnados de ideología dominante. El movimiento de comunicación popular en América Latina, con todo su desarrollo y los aportes teóricos y prácticos de grandes nombres como María Cristina Mata, Mario Kaplún y Alfredo Paiva llevan el espíritu freiriano, su concepción de comunicación como proceso de humanización y la educación como práctica de la libertad.

Además Hermosilla añade que: las décadas siguientes fueron fructíferas en avances en los estudios y el cambio de paradigmas de la comunicación. Con humildad, aprendimos de grandes nombres como Renato Ortiz, Néstor García Canclini, Rosa María Alfaro, Muniz Sodré y del mayor de todos, Jesús Martín Barbero. Volvimos la mirada a las culturas, a sus diversidades y mestizajes; a sus relaciones con la influencia de los medios, a los sujetos y a los grupos. Fueron décadas en que creamos instituciones en la sociedad civil, escribimos, investigamos, pero mayormente tuvimos una intensa práctica comunicacional en el mundo popular.

1.4.2 La Comunicación

Armas (1995 p.10) Aunque por su propia naturaleza toda comunicación podría asumirse como conectada -per se- a alguna forma de desarrollo, esto no es así. Debe estar intencionalmente dirigida y sistemáticamente planificada a la consecución de cambios concretos, tanto en la sociedad como en las instituciones y los individuos, con vocación por el cambio, el bienestar, la calidad de vida, la organización, la esperanza, el servicio público y la democracia, Cuando la

comunicación está ligada al desarrollo, lo hace “no sólo como aporte auxiliar y metodológico al mismo, sino como objeto mismo de transformación de la sociedad y de los sujetos que la componen. Es por lo tanto medio y fin, aspecto y estrategia. Está así comprometida, consciente o inconscientemente con modelos o proyectos, macro o microsociales, y con procedimientos que se implementan para plasmarlos.

1.4.3 Comunicación de Desarrollo

Beltrán, (2002 P. 12). Refiere que los medios masivos de comunicación tienen la capacidad de crear una atmósfera pública favorable al cambio, la que se considera indispensable para la modernización de sociedades tradicionales por medio del progreso tecnológico y el crecimiento económico en el contexto de la modernización o conjunto de transformaciones que produce el desarrollo industrial, y a los cuales los países subdesarrollados tendrían que acceder superando linealmente sucesivas fases para salir de su estado tradicional o arcaico, mediante su asimilación o adaptación a un orden de crecimiento económico e integración nacional, moderno

1.4.4 La Comunicación en los Procesos Participativos

Alfaro, (1993. p. 11) Es decir, partir de objetivos concretos como promover la participación ciudadana en el presupuesto participativo, implica en primer lugar conocer las percepciones, necesidades y expectativas de los ciudadanos, su rol activo como constructor de discursos en un determinado contexto, nivel cultural y de relaciones cotidianas de grupos.

La misma autora hace una propuesta clara cuando nos plantea la comunicación como una relación, anteponiéndola a la comunicación como difusión y efecto. Esta comunicación no se

despreocupa de la existencia del poder, sino que explica su existencia como una interrelación compleja e interactuante entre el tipo de sociedad que existe, los medios que utiliza y las relaciones existentes entre los sujetos que la componen. Establece así una asociación entre las acciones comunicativas que son fundativas de culturas y construyen interacciones políticas, con procesos de organización social y de producción simbólica, más amplios.

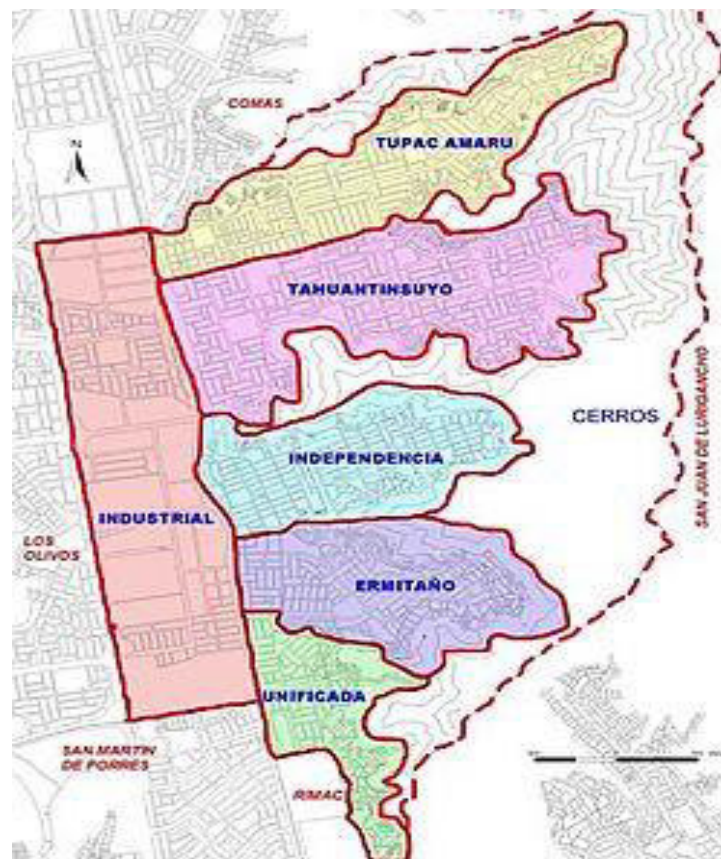
Calandria (2005 p. 9) No se trata de descubrir las necesidades de los públicos para atenderlas, eso es insuficiente; es necesario entender que al interior de las diversas relaciones establecidas durante acciones y discursos de desarrollo y sus respectivas interlocuciones, se van construyendo consensos, acuerdos, valoraciones, pero también se establecen disensos y resistencias espontáneas, diversos malos entendidos, todo lo cual delimita un campo comunicacional que justifica una intervención educativa importante. Es en este sentido que la participación ciudadana y los mecanismos de la comunicación para promoverla no deben asumir la estrategia de “impacto” sobre los sujetos, a través de la difusión de mensajes o estímulos, para conseguir resultados en la vida subjetiva de la gente, con un mecanismo de subvaloración de los sujetos, pecando de ingenuidad, muchas veces motivada por muy buenas intenciones.

Beltrán (2002 p.7) En el instructivo para el presupuesto participativo, se refleja esta tendencia de forma clara como hemos visto en la primera fase donde se alude a la difusión y sensibilización, con el objetivo de hacer que la ciudadanía participe, sin siquiera tener en cuenta sus percepciones, necesidades y expectativas sobre el proceso. La nueva comunicación debería estar ubicada en los procesos culturales, sociales y políticos, recuperando su sentido educativo, participativo, replanteando el papel de los

medios masivos en la sociedad, apostando por una comunicación ciudadana, vinculada a gestar procesos de desarrollo que se articulen a la vida cotidiana de la gente, y partiendo del otro en los procesos participativos.

Para entender mejor este enfoque de *comunicación para el desarrollo*, cuya trascendencia corroboramos a través de la presente investigación en nuestra realidad actual, conozcamos la evolución de las propuestas de desarrollo, aplicadas en América Latina a través de la historia.

1.5 Distritos de Independencia



Distrito de Independencia con sus seis zonas (INEI, 2016.p.s/n)

1.5.1 Historia de la Municipalidad de Independencia

En el período llamado Formativo (2000 años a.C.), se construyeron, entre la cuenca de los ríos Rímac y Chillón, cuatro importantes Centros Ceremoniales: La Florida, Garagay, Pampa de Cueva y Huacoy.

Los estudios con radio carbono 14, han demostrado: El Centro Ceremonial La Florida (Plataforma) se construyó entre los años 2,133 al 2,042 a.C. y la parte del Ala Norte se construyó en los años 2,033 a.C. El Centro Ceremonial Garagay se construyó entre los años 1,643 a 847 a.C. El Centro Ceremonial Pampa de Cueva, según un estudio comparativo de su arquitectura, tiene un fechado relativo de 600 a 500 años a.C.

El Centro Ceremonial Pampa de Cueva (actual Urbanización Independencia) fue construido por nuestros antepasados cuando ellos se dedicaban principalmente a la producción agrícola y habían alcanzado un gran desarrollo en sus fuerzas productivas, las artes y la tecnología; requiriendo entonces contar con un lugar donde puedan desarrollar sus actividades sociales, el intercambio de sus productos, el desarrollo de sus vidas, para sus grandes asambleas, y consultar sobre cómo desarrollar mejor su producción agrícola o qué sembrar y cuándo hacerlo.

Todos los Centros Ceremoniales tienen el mismo estilo de construcción en U. También la misma orientación hacia la salida del sol (Este), Garagay y Pampa de Cueva comparten el mismo sistema de relleno en su construcción, el uso de las shicras, los adobes cúbicos, aunque en el caso de Pampa de Cueva también se han encontrado adobes cónicos. Posteriormente se ha descubierto que el uso de las shicras para construir muros, se remonta a civilizaciones mucho más antiguas como la propia Ciudad de Caral (5000 a.C.).

En los años 50, Lima, se convirtió en un lugar atractivo para miles de pobladores del interior del país, que, debido al crecimiento y desarrollo de la industria en la ciudad capital, iniciaron

la migración en busca de oportunidades laborales, trayendo consigo sus costumbres y muchas ganas de salir adelante. La necesidad de adquirir un terreno propio hizo que en el año 1959 se fundaran las Asociaciones de Padres de Familia Pro-vivienda “Tahuantinsuyo” y “Pampa de Cueva-Urbanización Independencia”, esta última que, liderada por el ancashino Victoriano Sáenz Ortega daría vida a este distrito. La madrugada del 17 de noviembre de 1960, hombres, mujeres y niños, que conformaban mil ochocientas familias ingresaron de manera muy organizada a las pampas que se tendían a lo largo de los kilómetros 5 y 6 de la avenida Túpac Amaru, antigua carretera a canta. Cada comité que provenía de varias zonas de Lima y Callao, con sus delegados a la cabeza instalaron las viviendas de esteras y palos, al amanecer se había levantado una inmensa ciudad. Horas más tarde debido a la ocupación ilegal de los terrenos, fueron desalojados.

Frente a la represión se plegaron poco a poco hasta llegar al kilómetro cuatro donde la inclemencia del tiempo, carencia de servicios, medicinas y otras situaciones adversas los dirigentes gestionaron ante el Ejecutivo y el Legislativo la adjudicación de los terrenos por la asociación, éste finalmente se logró con el apoyo de algunos parlamentarios y diputados contribuyendo a la retoma la Pampa de la Cueva.

En los años siguientes se urbanizó la zona de la Pampa de Repartición ubicada en el kilómetro seis y medio, estableciéndose la Urbanización Popular Tahuantinsuyo luego fueron ocupados los terrenos de la pampa El Ermitaño ubicado en el kilómetro cuatro más tarde se poblaría otras extensiones de tierra integrando los asentamientos humanos en los años siguientes el 16 de marzo, mediante ley n° 14964, fue creado el distrito de Independencia que hoy ha articulado seis ejes zonales comprendidos por la Unificada, El Ermitaño, la capital

Independencia ex Pampa de la cueva- Tahuantinsuyo, Túpac Amaru y la zona Industrial Comercial que juntos que forman la mano del Perú.

Este distrito cuenta con más de doscientos cincuenta mil habitantes se ha logrado el desarrollo gracias al esfuerzo de todos, principalmente de las mujeres que cumplen un rol fundamental dentro de las organizaciones sociales agrupadas en 686 comités de vaso de leche, 250 comedores autogestionarias 112 clubes de madres con más de 60 mil beneficiarios.

La niñez y juventud son el 70 por ciento del total de vecinos haciendo necesaria la incorporación de programas para el desarrollo de sus capacidades y habilidades, ya que ellos son el presente y futuro del distrito. Se valora mucho la sabiduría de los adultos mayores, algunos de ellos, fundadores, que hoy más que nunca se sienten orgullosos y participan en diversas campañas de salud, talleres de capacitación y alfabetización. Además, se trabaja en la inclusión de las personas con discapacidad, promoviendo el apoyo de instituciones públicas y privadas buscando el bienestar y mejora de su calidad de vida. La activa participación de los vecinos en democracia, resulta crucial para el crecimiento del distrito. Al inicio lucharon por tener una vivienda propia y mejorar sus condiciones de vida, hoy protagonizan un rápido proceso de consolidación urbana, mediante la presentación de proyectos de obras que se trabajan de manera conjunta. Para el embellecimiento y mejora del ornato se han emprendido campañas de limpieza y reverdecimiento de las áreas urbanas luciendo una ciudad saludable que va de la mano con la seguridad, el trinomio juntas vecinales, municipio y Policía Nacional realizan una tarea efectiva en la erradicación de la delincuencia común y la captación de jóvenes en riesgo para brindarles orientación. El distrito Independencia, Centro Económico de Lima Norte cuenta con grandes industrias y ha alcanzado un importante nivel de crecimiento económico gracias a la llegada de grandes inversiones, capitales peruanos y extranjeros que atraen mensualmente a

millones de visitantes de todas partes de la capital, convirtiéndose en la principal zona comercial limeña, futura capital económica del Perú. Independencia, distrito integrado, seguro y saludable, con valores e identidad para el desarrollo, con igualdad de oportunidades, que tiene un gobierno local democrático y una población organizada y participativa es la visión del distrito, que hombro a hombro se está construyendo.

1.5.2 La Migración y las Invasiones

Hasta la década de los años 50, la fuerte migración producida desde el interior del país trajo a la capital oleadas de familias buscando un mejor porvenir en la capital, logrando establecer barriadas populares alrededor de la ciudad, de esta manera surgieron asentamientos humanos como Comas en el norte o Villa el Salvador en el sur de Lima.

En medio de este contexto, y dada la necesidad de estas familias migrantes por adquirir un terreno propio, el año 1959 se fundaron las Asociaciones de Padres de Familia Pro-vivienda “Tahuantinsuyo” y “Pampa de Cueva – Urbanización Independencia”, esta última fue liderada por el ancashino Victoriano Sáenz Ortega cuya tenacidad por lograr un hogar para todas estas familias, daría vida a este distrito. La madrugada del 17 de noviembre de 1960, hombres, mujeres y niños, que conformaban mil ochocientas familias ingresaron de manera muy organizada a las pampas que se tendían a lo largo de los kilómetros 5 y 6 de la avenida Túpac Amaru, antigua carretera a Canta. Cada comité que provenía de varias zonas de Lima y Callao, con sus delegados a la cabeza instalaron las viviendas de esteras y palos, al amanecer se había levantado una inmensa ciudad. Horas más tarde debido a la ocupación ilegal de los terrenos, fueron desalojados por la fuerza pública.

Frente a la represión las familias se replegaron hasta llegar al kilómetro cuatro, junto a la vía férrea, donde resistieron durante 37 días al acecho de la inclemencia del tiempo, carencia de servicios, medicinas y alimentos.

Fue en este periodo que se produjeron la muerte de unos niños en las vías del ferrocarril. A este sacrificio se le rindió homenaje poniéndole el nombre de "Niños mártires" a una de las principales calles del distrito.

Durante la larga espera de sacrificios, los dirigentes gestionaron ante el ejecutivo y legislativo la adjudicación de los terrenos a los ocupantes representados por la asociación. Esto finalmente se logró con el apoyo de algunos parlamentarios y diputados, contribuyendo a la retoma de la Pampa de Cueva.

En los años siguientes se urbanizó la zona de la "Pampa de Repartición" ubicada en el kilómetro seis y medio, estableciéndose la Urbanización Popular Tahuantinsuyo, luego fueron ocupados los terrenos de la "Pampa El Ermitaño", ubicada en el kilómetro cuatro, más tarde se poblarían otras extensiones de tierras integrando los asentamientos humanos de las periferias.

Descubriendo el pasado, el investigador Don Toribio Mejía Xesspe, acompañado del Dr. Jorge C. Muelle por ese entonces presidente del Patronato Nacional de Arqueología y de Don José Casafranca, vigilante de los Monumentos Arqueológicos de la Costa Central; llegaron de inspección a la Huaca en forma piramidal llamada Pampa de Cueva, encontrando a los moradores de la nueva barriada extrayendo las piedras del montículo para hacer sus casas, quienes desconocían completamente el valor histórico de esta construcción pre inca.

Mejía Xesspe en su informe menciona que: "...la extracción por parte de los pobladores de las piedras de la pirámide pre-hispánica, había puesto al descubierto una gran plataforma rectangular y varias capas de basura arqueológica...", encontró además la existencia de

cerámica monocroma y con diseños incisos con bordes en forma de coma, que él identifica como estilo Chavín.

En la década del 70, el sitio es visitado por el arquitecto Carlos Milla Villena y su equipo técnico, quienes tenían el encargo del I.N.C. de elaborar el Catastro de los Monumentos Arqueológicos de esta parte de Lima; ellos encontraron que a la huaca se le seguía recortando para la construcción de las casas para los pobladores que se habían posesionado del lugar.

Por la remoción de piedras y estructuras, Milla Villena comunica que "...habían quedado al descubierto grandes paredes finamente enlucidas y pintadas de color ocre..." de la misma manera constató que al igual que Mejia Xesspe, la existencia de grandes redes de cuerda de totora que envolvían porciones de piedras y barro que constituían el relleno de la pirámide.

Tuvo que pasar más de 2 décadas, para que, en 1995, un equipo de arqueólogos de la U.N.M. de San Marcos, liderado por el Sr. Daniel Chumpitaz, confirmaran la existencia de este Centro Ceremonial y realizaron las primeras excavaciones y se tomaron las debidas medidas de protección por el INC, se creó un Museo de sitio que lo represente debidamente, el cual se haya actualmente dentro del Colegio Estatal 3050 (El Morro).

Creación Política del Distrito: Luego de muchas gestiones, marchas y contramarchas en el Congreso de la República, fue la decisión del propio Presidente de la República Don Fernando Belaúnde Terry la que finalmente creó el nuevo Distrito de Independencia mediante la Ley No. 14965.

Cuenta con una extensión territorial de 14,56 kilómetros cuadrados y su población actual es cercana a los 210 000 habitantes.

En el distrito de Independencia se pueden identificar seis zonas claramente definidas:

- Túpac Amaru, (colindante con el distrito de Comas, es un eje zonal donde se encuentran localizados las asociaciones de vivienda: José Abelardo Quiñónez, Víctor Raúl Haya de la Torre y María Auxiliadora, las Cooperativas de Vivienda Santa Ligia y Tahuantinsuyo Ltda. N° 196 y 35 y asentamientos humanos ubicados en su periferia.
- Tahuantinsuyo, ubicada en la llamada Pampa de la Repartición. Está constituido por la urbanización Tahuantinsuyo dividida en cuatro zonas y a su alrededor se ubican 32 asentamientos humanos.
- Independencia, ubicada sobre la llamada Pampa de Cueva, lugar histórico donde se hallaba una de los 4 centros ceremoniales preincaicos de esta zona de Lima, es la capital del distrito, está dividido en tres sectores, además cuenta con los asentamientos humanos, Los Conquistadores y José Carlos Mariátegui.
- El Ermitaño, ubicada en la denominada Pampa El Ermitaño, comprende las asociaciones de vivienda: Las Violetas zonas D y E, 1° de mayo y José Gálvez; a ellos se suman el segundo, tercer y cuarto sector de El Ermitaño y 10 asentamientos humanos que los rodean.
- La Unificada, es el área que alberga 6 asentamientos humanos, que se extienden hasta el límite de la zona militar (Cuartel Hoyos Rubio), y la Universidad Nacional de Ingeniería - UNI), ambos en el distrito del El Rímac.
- La Zona Industrial, en su mayoría integrada por empresas industriales, y actualmente también con grandes Centros Comerciales y de consumo masivo, centros académicos y de servicios que viene dinamizando la economía local y que en general han configurado a esta

zona como el eje del desarrollo económico de toda Lima norte con un despegue inusitado en un corto período de tiempo.

El distrito de Independencia cuenta actualmente con una población de 207,647 habitantes con una superficie de 14,56 kilómetros cuadrados según datos del INEI.

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Descripción de la Realidad Problemática

Tras la ola de procesos de democratización de la década de los noventa, en los últimos años el mundo ha pasado a contar con un número record de regímenes basados en modelos democráticos electorales. La democracia sigue siendo un modelo muy en boga en el panorama político mundial; pero el desarrollo democrático en todo el mundo parece estar estancado, con el número de países considerados libres sin cambios importantes en el último decenio.

Al mismo tiempo, gran parte de la literatura política reciente coincide en señalar que la satisfacción con la democracia, ha mejorado en el ámbito latinoamericano; pero todavía existen altos niveles de desconfianza con algunas instituciones de este sistema.

Estos desajustes se están traduciendo en crecientes demandas de revisión de las actuales estructuras democráticas. Tanto desde agrupaciones de la sociedad civil, como desde las propias instituciones políticas, instituciones académicas e incluso desde algunos partidos políticos. Se propone complementar las prácticas de democracia representativa con una mayor participación ciudadana, que posibilite que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil contribuyan significativamente en todas las fases del proceso político.

La participación ciudadana permite satisfacer la demanda de que los puntos de vista de los ciudadanos se tengan más en cuenta y haya una mayor transparencia en la gestión política. Algo que, con el tiempo, contribuye a contrarrestar el creciente descontento ciudadano con el sistema político. En el Perú, la participación directa en organizaciones de la sociedad civil es de las más bajas de la región. Alcanza niveles sólo superiores a los de Argentina, similares a la de Bolivia e inferiores a la de Costa Rica, México, República

Dominicana, Chile y Brasil. Lo mismo sucede con la participación vehiculizada a través de la opinión y el reclamo. Perú junto a Brasil alcanza niveles bajos, sólo superiores a los de Costa Rica e inferiores a los del resto de los países estudiados.

Un mecanismo ideal para la participación ciudadana es el presupuesto participativo, surgido en Porto Alegre, Brasil (1989), a través del cual los ciudadanos intervienen en la toma de decisiones sobre las obras y proyectos que se pretenden programar en el ámbito del gobierno regional o local. Este mecanismo democrático viene dando resultados en diversas ciudades de Latinoamérica por su contribución a la confianza en la gestión municipal.

Calandria (2004, p.04) manifiesta que el presupuesto participativo se realiza en la perspectiva de otorgar a la ciudadanía atribuciones para intervenir en la discusión y decisión sobre aspectos centrales de su realidad local. Esta posibilidad descansa en la existencia de una voluntad política que busca devolver al pueblo su capacidad de decisión sobre asuntos públicos de su localidad y en el empleo de formas de planificación que afirman la capacidad y responsabilidad de la comunidad para decidir y administrar los asuntos públicos.

En nuestro país, las municipalidades distritales son órganos de gobierno local que se rigen por presupuestos participativos anuales, como instrumentos de administración y gestión. Se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción para lo cual regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y

estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, en el balance de las experiencias de presupuesto participativo, a pesar de que como aportes fructíferos están el fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia, entre sus serias limitaciones, todavía está el hecho de que sólo se involucra una mínima parte de la población.

“Se observan pocas iniciativas de las autoridades para promover y fortalecer los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), reforzando la participación ciudadana; así como para fomentar el fortalecimiento institucional de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) como soporte y actores claves de los procesos participativos. Las acciones para promover la participación de los sectores excluidos, como las mujeres, los jóvenes, los niños, niñas y adolescentes, las comunidades indígenas, etc. aún son limitados, al igual que las inversiones en desarrollo de capacidades de los agentes participantes”.

En torno a la participación ciudadana, el distrito de Independencia se presenta como un distrito que apostó por incluir a las organizaciones sociales en el gobierno local, de forma evidente a partir de la década de 1980, cuando la Izquierda empezó a obtener victorias en los comicios electorales. Esa tendencia, que es producto de su propia historia y la herencia dejada por sus fundadores, ha hecho de Independencia un distrito con un considerable activismo político, demostrado a través de la participación de sus líderes en movimientos en pro de las reivindicaciones sociales. Ubicado al norte de la ciudad de Lima, el distrito de Independencia se funda como tal en 1965, luego del arraigo de invasores en las faldas de sus cerros, producto de un proceso de migración interna que vivió el país desde los

años cuarenta y con mayor incidencia en los años sesenta. Según información del INEI, el 82,7% del total de la población de este distrito se encuentra en el estrato socioeconómico bajo y muy bajo, un 17% pertenece al estrato socioeconómico medio y sólo un 0,3% está en el estrato socioeconómico alto. Mientras que su población se estima en 433,519 habitantes. Frente a esta problemática se observa que en el distrito hay voluntades para promover la participación ciudadana, a fin de impulsar el desarrollo local, teniendo como estrategia a la comunicación. Así lo refleja el proyecto sinérgico consistente en la reacción de un sistema de información y comunicación para la gestión participativa del desarrollo local y el fortalecimiento de los espacios de concertación. En el distrito de Independencia el presupuesto participativo, además, tiene la particularidad de flexibilizar la participación de los ciudadanos, haciendo que cualquier persona mayor de 16 años pueda intervenir en este mecanismo con la sola presentación de 20 firmas de sus vecinos como aval.

Por todas las razones expuestas, se eligió al Presupuesto Participativo de la Municipalidad Distrital de Independencia como el más adecuado para realizar la presente investigación y responder a las interrogantes planteadas. ¿Por qué razones no intervienen los ciudadanos de Independencia en el presupuesto participativo de su municipalidad distrital?, ¿cuáles son las principales causas personales por las que los ciudadanos no intervienen en el presupuesto participativo? y ¿cuáles son las principales causas comunicacionales por las que los ciudadanos no intervienen en el presupuesto participativo?

2.2 Delimitación de la Investigación

2.2.1 Delimitación en el espacio

El trabajo de investigación se desarrollará en el distrito de Independencia.

2.2.2 Delimitación en el tiempo

La investigación comprende el período 2014 al 2016. Es decir, en este tiempo se evalúa como se viene aplicando el Presupuesto Participativo con relación a la Participación Ciudadana.

2.2.3 Delimitación Social

Para efectos de la presente investigación, se toma en cuenta la percepción de un grupo de ciudadanos del distrito de Independencia.

2.6 Formulación del Problema de Investigación

2.3.1 Problema Principal

- ¿Por qué razones hay ausentismo en la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo en la Municipalidad Distrital de Independencia en el periodo 2014 - 2016?

2.3.2 Problemas Secundarios

- ¿Cuáles son las principales causas personales por las que los ciudadanos no intervienen en el Presupuesto Participativo en el periodo 2014 - 2016 en el distrito de Independencia?
- ¿Cuáles son las principales causas comunicacionales por las que los ciudadanos no intervienen en el presupuesto participativo en el periodo 2014 - 2016 en el distrito de Independencia?
- ¿Cuáles son los principales criterios socio culturales por lo que hay ausentismo de participación ciudadana en el presupuesto participativo en el periodo 2014 - 2016 en el distrito de Independencia?

2.7 Objetivos de la investigación

2.4.1 Objetivo Principal

- Identificar cuáles son las razones principales por las cuales los ciudadanos no intervienen en el presupuesto participativo en la Municipalidad Distrital de Independencia en el periodo 2014 - 2016.

2.4.2 Objetivos Secundarios

- Determinar cuáles son las causas personales principales por las que los ciudadanos del distrito de Independencia no intervienen en el presupuesto participativo en la Municipalidad Distrital de Independencia en el periodo 2014 - 2016.

- Determinar cuáles son las causas comunicacionales principales por las que los ciudadanos no intervienen en el presupuesto participativo en la Municipalidad Distrital de Independencia en el periodo 2014 - 2016.
- Determinar los principales criterios socio culturales por lo que hay ausentismo de participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Municipalidad Distrital de Independencia en el periodo 2014 - 2016.

2.5 Formulación de las Hipótesis

2.5.1 Hipótesis General

- Los pobladores del distrito de Independencia no intervienen en el presupuesto participativo de su municipalidad distrital principalmente por razones comunicacionales antes que por razones personales.

2.5.2 Hipótesis secundarias

- Las principales causas de orden personal por las que los ciudadanos de Independencia no participan en el presupuesto participativo de su municipalidad distrital son: no disponer de tiempo para intervenir y desinterés hacia este mecanismo.
- Las principales causas comunicacionales por las que los ciudadanos de Independencia no participan en el presupuesto participativo de su municipalidad son la desinformación, percepciones negativas y desconfianza en la gestión municipal y el manejo de los recursos públicos de los gobernantes de turno.

2.6. Justificación

La presente investigación pretende contribuir con la gestión democrática de la Municipalidad Distrital de Independencia y con otras similares en el ámbito nacional, porque conociendo las causas principales por las que la ciudadanía no participa en los procesos de presupuesto participativo, se pueden formular adecuadas estrategias de comunicación para promover la participación ciudadana en estos espacios. Asimismo, la investigación pretende comprobar algunas aseveraciones sobre experiencias de participación ciudadana y de la democracia en general, que han sido evaluadas a nivel nacional e internacional por entidades de investigación y opinión pública.

En la medida en que el país vive un proceso democratizador, que requiere del aporte de todos, la producción en investigación sobre participación ciudadana, debe ser tomada en cuenta de forma seria si se pretende formular políticas públicas que realmente coadyuven al fortalecimiento del modelo democrático en el país.

2.6.1. Justificación teórica

La presente investigación se justifica teóricamente, puesto que permitirá generar reflexión y debate académico sobre la importancia de tener presente la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo, enunciar las teorías y conceptos referidos al tema. Igualmente, Los resultados obtenidos servirán de antecedente para futuras investigaciones relacionadas al tema.

2.6.2. Justificación metodológica

La justificación metodológica del estudio está en revalidar instrumentos y procedimientos metodológicos como una nueva estrategia para generar conocimiento válido y confiable. En estudio propone buscar nuevos métodos o técnicas para generar conocimientos, busca nuevas formas de hacer investigación.

2.6.3. Justificación Práctica

La presente investigación se justifica toda vez que dará a conocer los factores y dimensiones más importantes a considerarse y posibles de ser medidos la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo; igualmente permitirá concretamente diagnosticar el cansancio emocional en la población en estudio; así como tomar de referencia los resultados para la toma de decisiones a nivel Directivo a fin de adoptar medidas para su mejora.

Finalmente, la presente investigación servirá como una fuente de consulta para ampliar el panorama sobre la importancia de la comunicación en los procesos de presupuesto participativo de sectores urbano marginales, que permitan generar nuevas investigaciones o aportar a las que se realicen.

2.7 Importancia de la Investigación

El presente proyecto es importante dentro de la investigación que aporta para la obtención de nuevos conocimientos y contribuir con la comunidad académica y reforzar los temas en esta materia de participación ciudadana y presupuesto participativo como dos ejes fundamentales para buscar el desarrollo de nuestra localidad dentro de la descentralización democrática con plena participación ciudadana en demanda de sus necesidades más básicas y urgentes con capacidad de expresar lo que se pretende buscar a las interrogantes planteadas. La elaboración de presupuestos constituye un enlace fundamental entre la planificación y el control, ya que, al formar parte del proceso de

planificación, se considera como una guía para la asignación de recursos, con el fin de cumplir con las metas y objetivos institucionales.

Un sistema de presupuesto es muy importante en una institución ya que establece métodos y procedimientos de administración presupuestaria, con el fin de alcanzarlas metas y objetivos planteados en la planificación, integrándose además la mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros. El presupuesto representa la evaluación y control expresada en términos cuantificables (económico – financieros) de las diversas áreas o unidades de la empresa como parte de sus planes de acción a corto plazo (generalmente un año), todo esto enmarcado dentro del plan estratégico adaptado inicialmente por la empresa y determinado por la alta dirección.

2.8 Limitaciones

Como limitación para el desarrollo de la presente investigación, se ha tenido la siguiente:

Primera: La escasa colaboración de los trabajadores de la Municipalidad Distrital de Independencia para la obtención de la información sobre el presupuesto participativo y el manejo de los recursos públicos, así como en el área de Participación Ciudadana.

2.9 Viabilidad del estudio

La investigación es viable, porque nos permite realizar una evaluación in situ de la participación ciudadana con relación al presupuesto participativo, y de su influencia en la calidad de la gestión de los recursos públicos. Para la ejecución de la investigación, hemos previsto los recursos necesarios; de tal manera, que la misma cumpla con los objetivos propuestos.

Entre los alcances de la presente tesis, tenemos que la misma nos permite saber cómo se ha venido aplicando la participación ciudadana con relación al presupuesto participativo en la Municipalidad Distrital de Independencia, específicamente a través del presupuesto participativo, y sí existe o no la participación de la ciudadanía en las decisiones para la ejecución de este último, lo cual es importante, ya que como su nombre lo indica, el presupuesto participativo, busca la intervención de la población en el uso de los recursos públicos, con la finalidad de darle mayor transparencia, y tomar en cuenta, de acuerdo a las necesidades, las propuestas realizadas por la población quien conoce mejor que nadie la realidad de su zona.

Entre las consecuencias de nuestra investigación, tenemos que las mismas serán positivas, dado que identificadas las deficiencias en el presupuesto participativo y el manejo de los recursos públicos, proponemos alternativas de solución, las mismas que serán beneficiosas para las municipalidades y los pobladores como participantes activos en esta tarea que se ha encomendado a este binomio: población- municipalidad, a fin de que se tomen decisiones en conjunto para el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos.

2.10 Descripción de Variables

De la hipótesis específica N° 1

- Variable Independiente: Causas personales (CP)
- Variable Dependiente: Participación ciudadana (PC)

De la hipótesis específica N° 2

- Variable Independiente: Causas comunicacionales (CC)

- Variable Dependiente: Participación ciudadana (PC)

-

Operationalization de Variables

VARIABLES	INDICADORES
PC	1. Participación realizada: N° de presupuestos participativos a los que asistió. 2. Intención de participación a futuro.
CP	1. Actividades a las que se dedica: Ocupación, horario de trabajo. 2. Otras causas por las que no participa: Trabajo, enfermedad, viajes, otras actividades. 3. Pertenencia a organizaciones sociales.
CC	1. Información recibida: Medio, claridad. 2. Nivel de conocimiento del presupuesto participativo. 3. Percepciones sobre el presupuesto participativo y la gestión municipal.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1 Diseño metodológico

3.1.1 Tipo de estudio

El tipo de estudio para la presente investigación es básico. Al respecto de este tipo de estudios Tamayo (2010), precisa que:

Recibe igualmente el nombre de investigación pura, teórica o dogmática, porque parte de un planteamiento de marco teórico y permanece en él; su finalidad es formular nuevas teorías o modificar las existentes, en incrementar los conocimientos científicos o filosóficos, teniendo presente de no contrastarlos con ningún aspecto referido y práctico. (p.8).

El tipo de investigación es exploratoria, descriptiva y explicativa. El diseño es no experimental con corte transversal porque el desarrollo de la investigación se realiza sin manipular deliberadamente variables. Lo que se hace es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos; es decir, explora, describe, explica la realidad. El enfoque metodológico es predominantemente cualitativo. Por tanto, la presente investigación es del tipo descriptiva - explicativa, en la medida en que se describe el panorama del presupuesto participativo dentro del sistema democrático, para luego explicar las causas personales y comunicacionales por las que la ciudadanía no participa en este proceso, desde un enfoque de comunicación para el desarrollo.

Según Finol, (2010)

El diseño de investigación indica un procedimiento a seguir por el investigador, en atención al problema, evento o hecho a investigar; a los objetivos y el tipo de estudio, seleccionará el plan o estrategia; esto deberá describirse sistemáticamente, detallando el porqué de ello, como se trabajaran las variables en estudio. En este sentido el diseño de

campo; refiere los métodos a emplear cuando los datos de interés se recogen en forma directa de la realidad; estos datos, obtenidos directamente de la experiencia empírica, son llamados primarios. (p.61).

3.1.2 Estrategias o procedimientos de contrastación de hipótesis

La Contrastación de las hipótesis se realiza a través de los resultados de las encuestas aplicadas a una muestra de ciudadanos del Distrito de Independencia. Es decir, se comparan las respuestas de los ciudadanos con lo señalado en las hipótesis planteadas por el investigador.

3.2 Modalidad de investigación

La ciencia parte de la observación de la realidad y la investigación es la razón de ser de la ciencia, por lo tanto, no puede estar ajena al presente trabajo. Partimos de la observación, de haber visto la problemática planteada, en los talleres informativos del proceso de Presupuesto Participativo anteriores de la Municipalidad de Independencia. El ausentismo ciudadano en el presupuesto participativo es una realidad objetiva que hemos contrastado con la información proveniente de fuentes directas como informes sobre la democracia, donde se describe la baja participación ciudadana en este y otros espacios democráticos.

El primer eje metodológico basado en los procedimientos lógicos para la presente investigación está enmarcado en el método deductivo, inductivo, porque la democracia es una realidad universal, y su problemática es también común en las diversas latitudes del mundo. En este sentido, nos encontramos con una misma problemática de la participación en el ámbito mundial, cuyas causas,

podemos deducir son las mismas que se presentan en un ámbito local y pequeño como es el distrito de Independencia. A partir de conocer estas causas por las cuales la ciudadanía no participa en los procesos de presupuesto participativo, tanto institucionales y personales como comunicacionales en la Municipalidad de Independencia, podremos inducir estas mismas causas que son universales y que sirven también para explicar la razón de la débil participación ciudadana en cualquier ámbito del planeta, el segundo procedimiento es lógico que consideramos para la presente investigación es el analítico sintético, a través del cual descomponemos las estructuras de la democracia, de la participación ciudadana y del presupuesto participativo para analizarlas en sus partes elementales y luego hacerla de forma integrada teniendo en cuenta que la comunicación está adherida intrínsecamente a estos procesos.

3.3 Población y Muestra

3.3.1 Población.

La población está constituida por los funcionarios que laboran en el área de Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo de la Municipalidad Distrital de Independencia.

Para la aplicación de la encuesta se definió como universo el total de ciudadanos de la administración pública que laboran en el área de Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo del distrito de Independencia.

3.3.2 Muestra.

Se utiliza el muestreo aleatorio simple que nos asegura de que cada elemento tenga la probabilidad de ser elegido. En este caso se utiliza el procedimiento conocido como la tómbola (Hernández Sampieri y otros: 2006). Este método consiste en hacer fichas o papeles, uno por cada elemento, revolverlos en una caja, e ir sacando números de fichas, según el tamaño de la muestra. Los números elegidos al azar conforman la muestra.

La muestra estuvo representada por ochenta y cuatro ciudadanos. A quienes se les aplicó un cuestionario estructurado de 27 preguntas (cerradas y semicerradas) en función del diseño temático.

3.4 Técnicas de Recolección de Datos.

Técnica de encuesta dirigida a ciudadanos del distrito de Independencia, para recabar información y responder a la pregunta planteada, por qué razones hay ausentismo en la participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Municipalidad de Independencia en el periodo 2014 a 2016. Se realizó mediante la recopilación de información existente en fuentes bibliográficas, hemerográficas y estadísticas; recurriendo a las fuentes originales en lo posible, éstas pueden ser en libros, revistas especializadas, periódicos escritos por autores expertos, trabajos de investigaciones anteriores y otros.

3.4.1 Descripción de los instrumentos dentro de los instrumentos utilizados tenemos:

a. La Encuesta. Dirigida a los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Independencia en el área de presupuesto participativo y participación ciudadana, la misma que nos permitió indagar como se viene aplicando la participación ciudadana en lo que respecta en el presupuesto participativo.

b. Recopilación de información sobre las razones del ausentismo en la participación ciudadana en el presupuesto participativo en la municipalidad de Independencia en el periodo 2014 a 2016. Esta tarea nos permitió recabar datos reales, Por qué razones hay ausentismo en la participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Municipalidad de Independencia en el periodo 2014 a 2016.

3.4.2 Procedimientos de comprobación de la validez y confiabilidad de los instrumentos

Bernardo y Calderero (2000) consideran que los instrumentos es un recurso del que pueden valerse el investigador acercarse a los fenómenos y extraer de ellos la información. Dentro de cada instrumento pueden distinguirse dos aspectos diferentes: una forma y un contenido, la forma de instrumentación se refiere al tipo que establecemos con el empírico a las técnicas que utilizamos con esta tarea, en cuanto a lo concreto ésta queda especificado en al con los datos concretos que necesitamos conseguir, se realiza con una serie de ítems que no son otra cosa que los indicadores bajo la forma de preguntas de elementos a observar.

Los instrumentos se validaron mediante la aplicación de encuestas piloto a un grupo de ciudadanos del distrito de Independencia (Que normalmente acuden al municipio a realizar algún trámite administrativo, por lo que la encuesta se realizó a las afueras de la sede principal del municipio de Independencia), lo cual nos permitió reajustar los instrumentos, para mejorar la cantidad y la calidad de las informaciones a obtener. La confiabilidad de los instrumentos se determinó mediante la aplicación del coeficiente Alfa de Cronbach. Esta prueba se basa en la utilización de un índice de consistencia interna que toma valores entre 0 y 1, y que sirve para comprobar si el instrumento que se está evaluando recopila información defectuosa y por tanto nos llevaría a conclusiones equivocadas, o si se trata de un instrumento fiable que hace mediciones estables y consistentes. Alfa es por tanto un coeficiente de correlación al cuadrado que, a grandes rasgos, mide la homogeneidad de las preguntas promediando todas las correlaciones entre todos los ítems para ver que, efectivamente, se parecen.

CAPÍTULO IV

Presentación e Interpretación de Resultados

En este capítulo se mostrará el resultado gráfico y tabular de las preguntas de la encuesta aplicada y a continuación su interpretación correspondiente, a fin de poder determinar la conclusión final de la encuesta como aporte de la investigación en su conjunto.

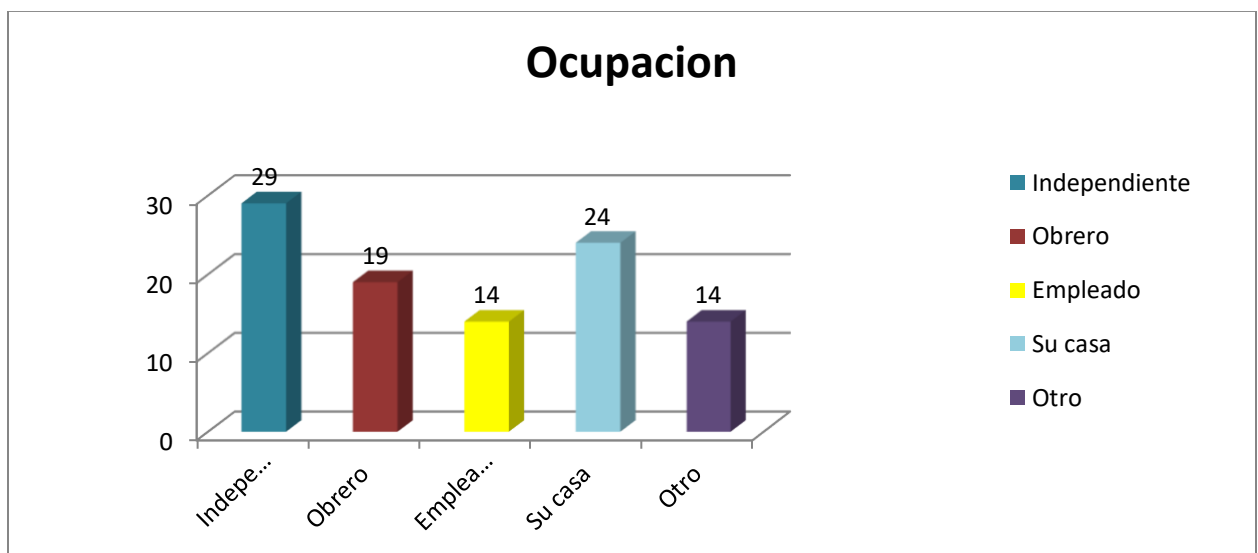
Es necesario enfatizar que los resultados presentados corresponden a las preguntas que consideramos más relevantes, sin dejar de lado las otras, básicamente los datos generales, que son complementarios a nuestras principales inquietudes.

En algunos casos, una misma pregunta es analizada e interpretada por tipos de grupos (encuestados en general, encuestados que conocen el presupuesto participativo, encuestados que no lo conocen y encuestados que alguna vez han participado en el mismo), debido a que las percepciones, necesidades y expectativas son distintas y están en función directa a estos grupos, que merecen ser analizados por separado y también de forma integral, para arribar a conclusiones más óptimas.

1. CONDICIONES CIUDADANAS BÁSICAS PARA PARTICIPAR EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Pregunta 01: ¿Cuál es su ocupación?

Gráfico N° 01



Interpretación:

Esta pregunta nos permite conocer la ocupación de los ciudadanos de Independencia, que nos ayuda a comprender la disponibilidad de tiempo para su participación en los procesos de presupuesto participativo. Notamos que la mayoría de los ciudadanos (29%) se dedica a actividades independientes, que no están condicionadas a un empleador, entre las que podrían estar el comercio, los servicios y la producción.

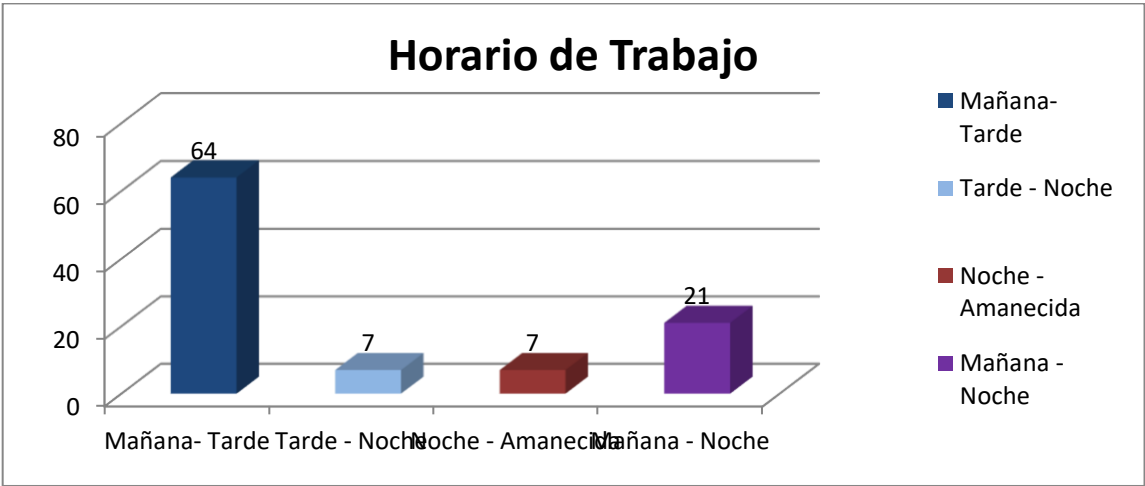
Un 24% de los ciudadanos permanece en casa realizando labores propias del hogar, básicamente este grupo está constituido por mujeres y adultos mayores, ellos tendrían

mayores posibilidades para participar en el presupuesto participativo. Un 19% señala que su ocupación es la de obrero, probablemente en fábricas o en actividades de construcción civil, para empresas formales o grupos informales de trabajadores. Un 14% indica ser empleado, probablemente en el sector público o privado. Mientras que otro 14% ciudadanos encuestados manifestaron dedicarse a otras actividades, entre quienes estarían los estudiantes.

En conclusión, notamos que, si existen grandes posibilidades para que los ciudadanos de Independencia en los talleres de presupuesto participativo, porque la mayoría de ciudadanos (independiente y su casa que suman 53%) se dedican a actividades que no dependen de empleadores y, por lo tanto, tendrían más flexibilidad para manejar sus tiempos.

Pregunta 02: ¿En caso trabaje, indique en qué horario?

Gráfico N° 02

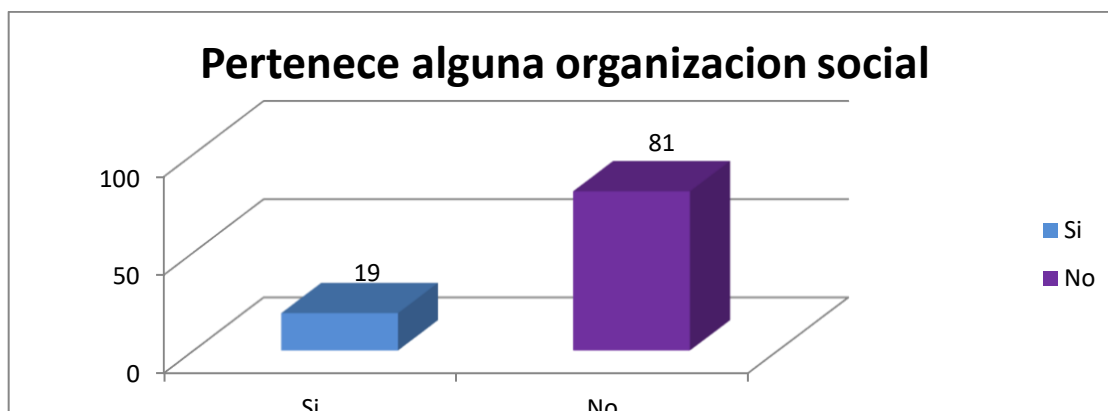


Interpretación:

En relación a esta pregunta queda claro que la gran mayoría de ciudadanos trabaja en el horario habitual de mañana – tarde (64%), lo cual nos indica que ésta podría ser una razón importante para no participar en los talleres de presupuesto participativo, que generalmente se realizan en horas de la mañana y tarde. Un 21% de ciudadanos manifiesta trabajar en el horario de mañana – noche, que podría estar conformado por los que se dedican a actividades comerciales, y quienes contarían con tiempo sólo en altas horas de la noche, lo cual imposibilitaría su participación en el presupuesto participativo. Un 7% manifiesta trabajar en el horario de tarde, noche y otro igual (7%) en el horario de noche amanecida; estos disponen de tiempo en las mañanas en ambos casos, y en el último caso además en la tarde. Podemos concluir, afirmando que la mayoría de ciudadanos no cuenta con disponibilidad de tiempo en las mañanas y tardes (85%), sumatoria de los resultados de mañana – tarde y mañana – noche, siendo ésta una razón importante para que no participe en el presupuesto participativo.

Pregunta 03: ¿Pertenece a una organización social (junta vecinal, asentamiento humano, organización de mujeres, organización de productores, gremio laboral, organización de jóvenes, etc.) en su distrito?

Gráfico N° 03



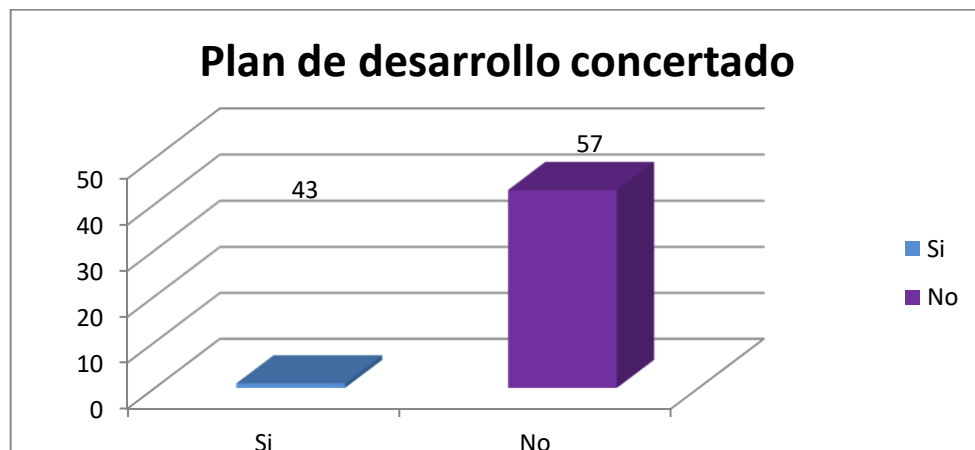
Interpretación:

Notamos que el 81% de los encuestados en general no pertenece a ninguna organización social en su distrito, mientras que sólo un 19% sí pertenece. Podemos, por lo tanto, interpretar que la mayoría de ciudadanos de Independencia no tiene interés para participar en actividades relacionadas con la organización social, y ejercer actividades de participación social y política de forma organizada. Esto nos induce a afirmar que, siendo el presupuesto participativo, una instancia que al fin y al cabo requiere de alguna forma de organización social, y que ésta se da bajo el principio elemental del interés, la poca participación ciudadana en el presupuesto participativo se debería también al desinterés para organizarse.

2. NIVELES DE CONOCIMIENTO CIUDADANO SOBRE EL PROCESO PARTICIPATIVO

Pregunta 04: ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Plan de Desarrollo Concertado en Independencia?

Gráfico N° 04



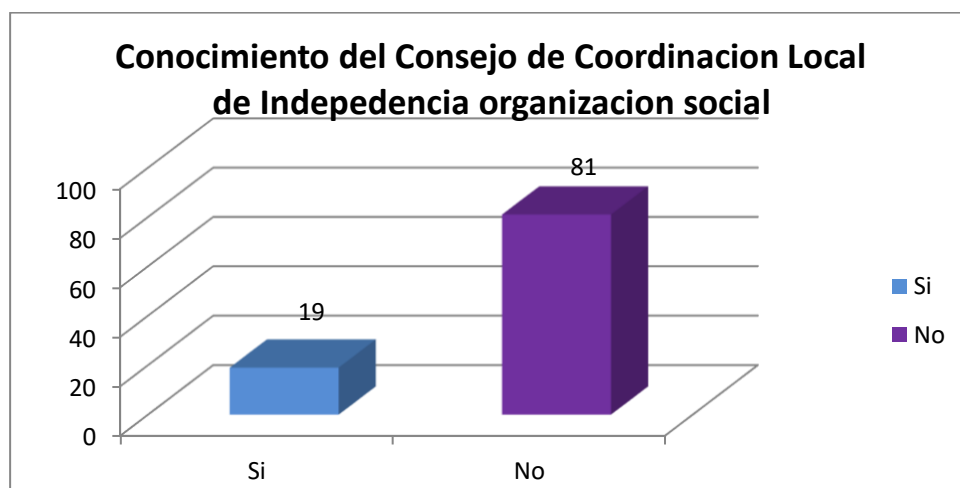
Interpretación:

El 43% del total de ciudadanos encuestados manifiesta conocer o haber oído hablar acerca del Plan de Desarrollo Concertado de Independencia, mientras que un 57% indica que no. Con estos resultados podemos interpretar que no es reducido el número de ciudadanos que al menos tiene una referencia acerca de este importante documento de gestión para el desarrollo local, cifra que consideramos muy importante para ejercer el proceso participativo, en la medida en que el presupuesto participativo es la programación a corto plazo de los proyectos establecidos en el plan de desarrollo, y en alguna medida estos últimos no serían desconocidos para un buen número de ciudadanos. Sin embargo, notamos que el Plan de Desarrollo Concertado de Independencia es desconocido todavía

para la mayoría de ciudadanos, lo cual contribuye a que la ciudadanía no tenga interés en la programación de sus proyectos a corto plazo a través del presupuesto participativo, es decir en no participar en esta instancia, porque no conocen estos proyectos que están plasmados en el primer documento.

PREGUNTA 05: ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Consejo de Coordinación Local (CCL) de Independencia?

Gráfico N° 05

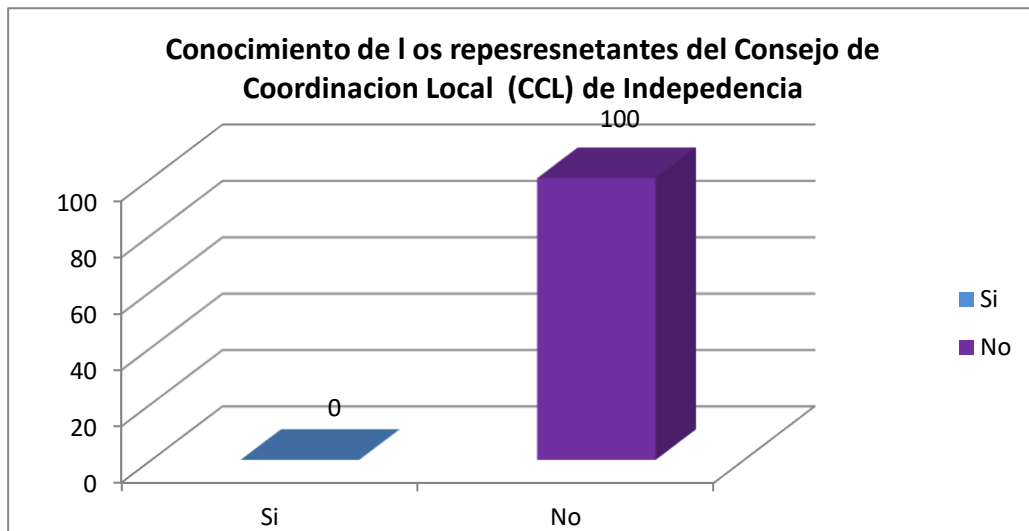


Interpretación:

En cuanto al consejo de coordinación local (CCL), la instancia encargada de organizar el presupuesto participativo, podemos indicar que sigue siendo muy desconocido para la mayoría de ciudadanos. Sólo un 19% manifiesta tener una referencia acerca de éste, mientras que un contundente 81% no lo conoce en absoluto. No hay que olvidar que sigue siendo la propia Municipalidad de Independencia la que organiza el presupuesto participativo en su conjunto y el CCL no tiene en la práctica el protagonismo que debería ejercer de acuerdo a ley. Los resultados a esta pregunta nos indican claramente este débil protagonismo.

PREGUNTA 06: ¿Usted conoce a los representantes del Consejo de Coordinación Local (CCL) de Independencia?

Gráfico N° 06

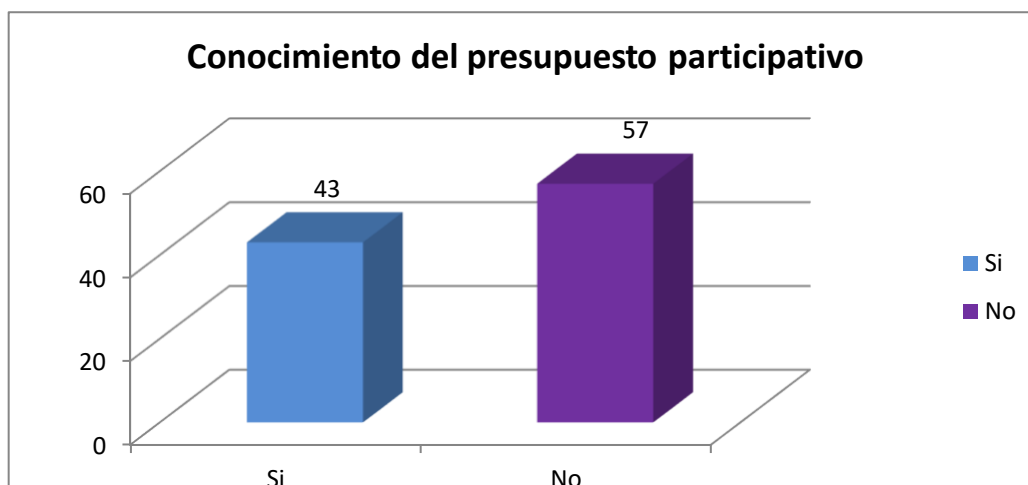


Interpretación:

Y si la gran mayoría de ciudadanos no tiene nociones acerca del CCL, menos podía conocer a sus representantes, como lo demuestran los resultados a esta pregunta. El 100% de ciudadanos encuestados manifestó que no conoce a los representantes del Consejo de Coordinación Local de Independencia. Con esto queda demostrado que el CCL de Independencia no tiene ningún protagonismo en la ejecución del proceso de presupuesto participativo, que le corresponde de acuerdo a ley.

Pregunta 07: ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Independencia?

Gráfico N° 07



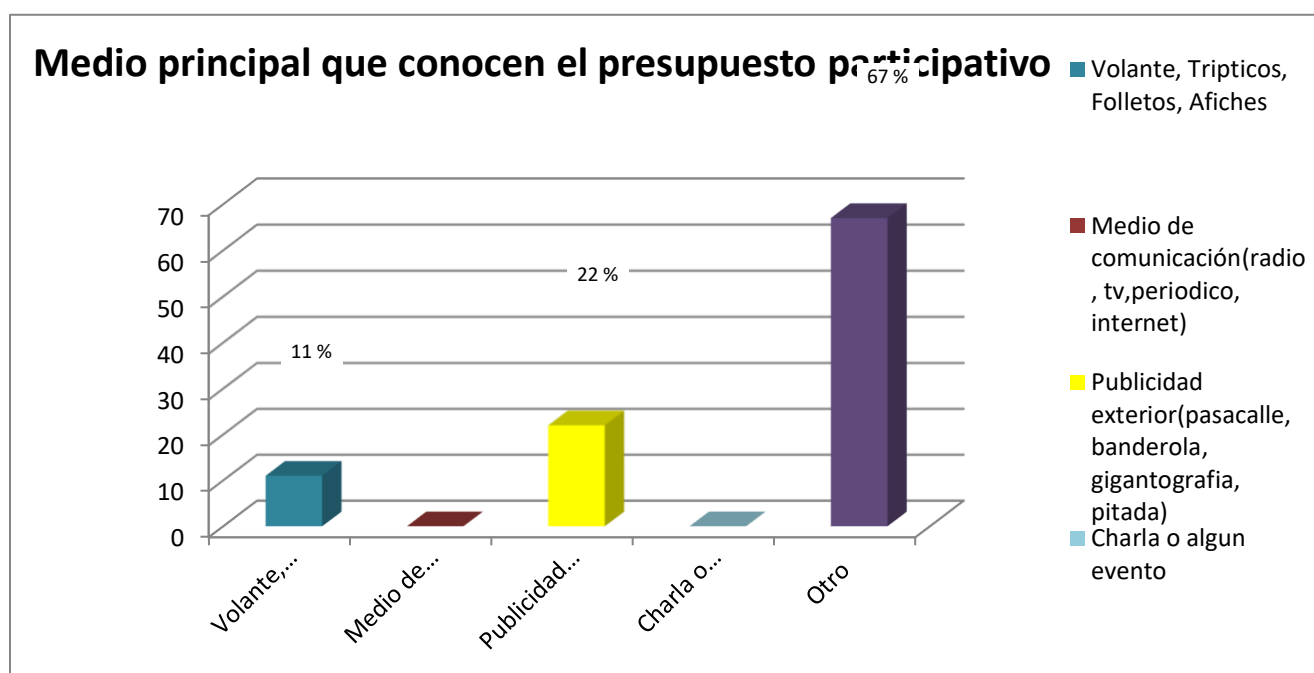
Interpretación:

Las respuestas a esta pregunta guardan relación con el conocimiento ciudadano acerca del Plan de Desarrollo Concertado de Independencia. Notamos que un importante 43% de ciudadanos tiene alguna noción acerca del presupuesto participativo de su municipalidad. Mientras que el 57% de los ciudadanos desconoce este mecanismo y sobre la que no se informa de manera adecuada. En conclusión, una ligera mayoría desconoce el presupuesto participativo de su municipalidad.

3. PERCEPCIONES DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Pregunta 08: ¿Principalmente a través de qué medio se ha informado acerca del presupuesto participativo?

Gráfico N° 08



Interpretación

Notamos que la mayoría (67%) de ciudadanos que tienen nociones acerca del presupuesto participativo se han informado principalmente por otros medios distintos a los que utiliza la Municipalidad de Independencia para la difusión de este mecanismo, como lo veremos más adelante. Un importante 22%, se ha informado a través de la publicidad exterior, entre los que se encuentran los siguientes soportes: pasacalles, banderolas, gigantografías y pintados. Mientras que un 11%, se ha informado a través de volantes, trípticos, folletos y afiches, es decir

material impreso. En conclusión, la información de la Municipalidad de Independencia no es efectiva en relación al presupuesto participativo.

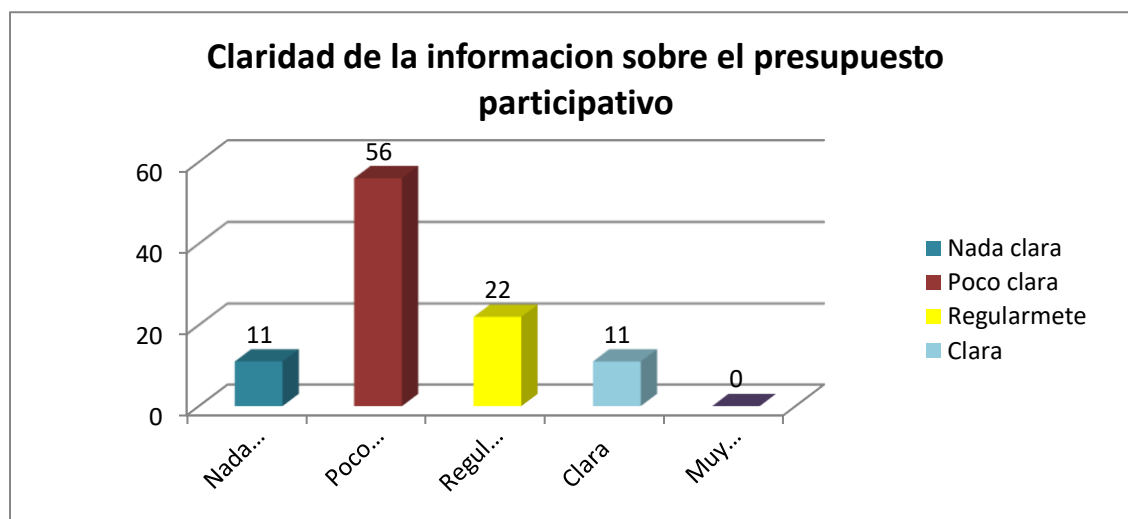
En este cuadro vemos que del 67% de ciudadanos que se han informado por otros medios, no explícitos entre las opciones de nuestra pregunta, un 83% indicó haberse informado por los comentarios de la población y un 17% a través de un comunicado oficial, dirigido a su organización social. Con esto podemos interpretar que la comunicación interpersonal juega un rol muy importante en la cotidianeidad de las relaciones sociales, y se debería apostar por esta vía para la sensibilización ciudadana en relación a estos temas

Gráfico N° 09



Pregunta 10: ¿Qué nivel de claridad tenía la información que ha recibido sobre el presupuesto participativo?

Gráfico N° 10

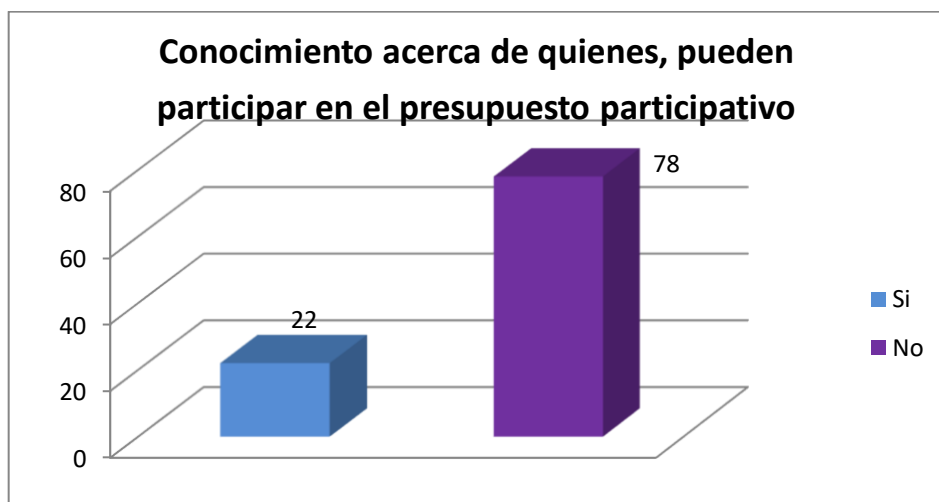


Interpretación:

Vemos en esta pregunta que el 56% de los encuestados que manifestaron conocer el presupuesto participativo, dijeron que la información municipal recibida sobre este proceso es poco clara. Un 22% manifestó que es regularmente clara, un 11% señaló que es clara y un porcentaje similar (11%) dijo que es nada clara. Con esto queda demostrado que la información municipal de Independencia, sobre el presupuesto participativo, definitivamente no es clara para la mayoría de los ciudadanos.

Pregunta 11: ¿Usted sabe quiénes pueden participar en el presupuesto participativo?

Gráfico N° 11

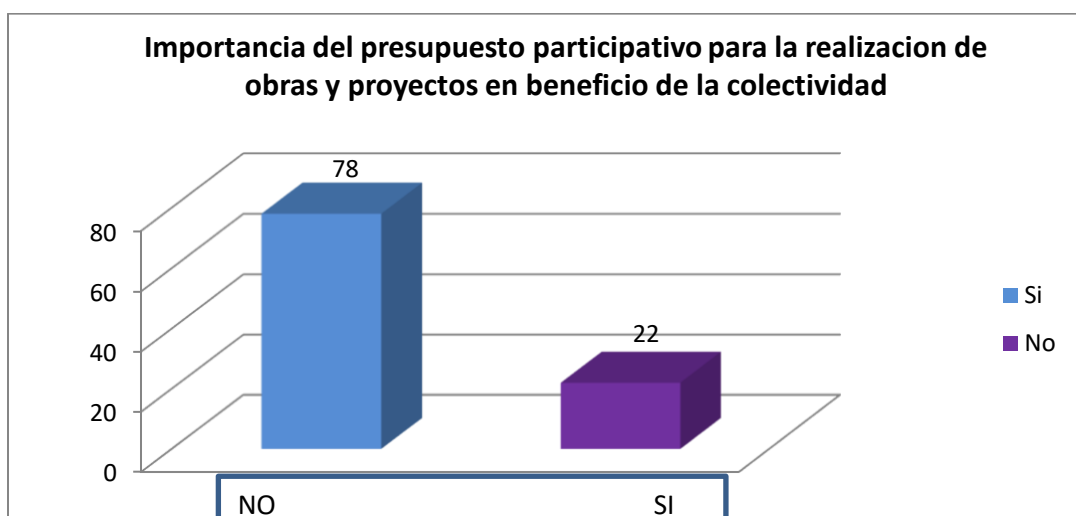


Interpretación:

A través de esta pregunta evaluamos cuanto saben realmente acerca del presupuesto participativo los ciudadanos que manifiestan conocerlo o haber oído hablar sobre el mismo. Un contundente 78% afirma que no sabe quiénes pueden participar en el presupuesto participativo, mientras que sólo un 22% afirma que sí. Con esta pregunta se comprueba que la información proporcionada por la Municipalidad de Independencia sobre el presupuesto participativo no ha sido clara y su criterio de que cualquier ciudadano mayor de 16 años ^{SI} puede participar solo con el ^{NO} aval de 20 firmas de sus vecinos, una particularidad creada por ellos, también es muy desconocido, a pesar de ser muy bueno.

Pregunta 12: ¿Usted sabe cada cuantos años se realiza el presupuesto participativo?

Gráfico N° 12



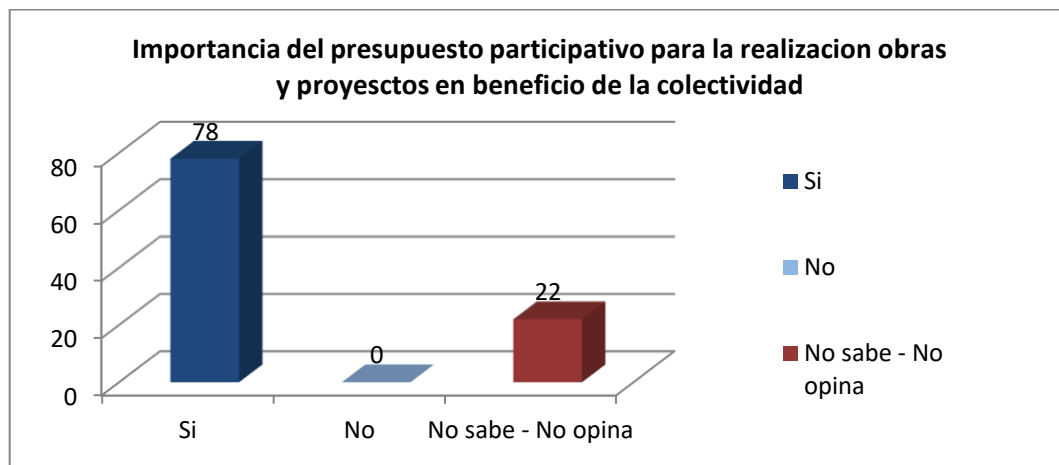
Interpretación:

Esta pregunta apoya la afirmación anterior de que los ciudadanos que dicen conocer o haber oído acerca del presupuesto participativo no conocen sus aspectos principales. Aquí el 78% afirma que no sabe cada cuantos años se realiza el presupuesto participativo, mientras que sólo un 22% dice que si sabe. De esta manera se reafirma el alto nivel de desinformación que existe en los ciudadanos sobre los aspectos más relevantes acerca del presupuesto participativo, que al menos deberían identificar.

4. MOTIVACIONES EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Pregunta 13: ¿Usted considera que el presupuesto participativo sirve para que se realicen obras y proyectos en beneficio de los vecinos Independencia?

Gráfico N° 13

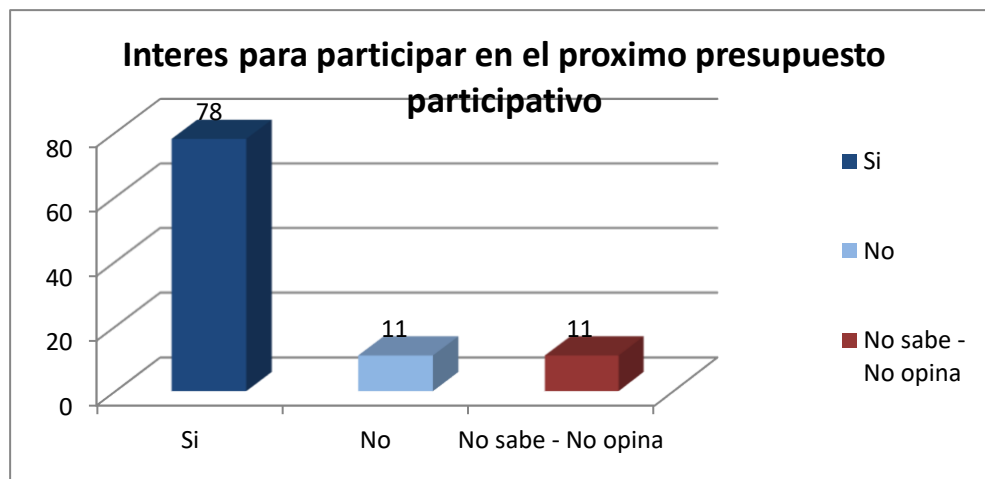


Interpretación:

Es importante resaltar aquí que los ciudadanos reconocen la importancia del presupuesto participativo en la realización de obras y proyectos. Del total de encuestados que manifestó tener nociones acerca del presupuesto participativo, un contundente 78% señaló que sirve para la realización de obras y proyectos en beneficio de los vecinos de Independencia, mientras que sólo un 22% señaló no saber o no opinó al respecto. Ningún encuestado manifestó una posición negativa al respecto. Podemos decir, entonces, que la gran mayoría de ciudadanos que conocen el presupuesto participativo, valoran su importancia.

Pregunta 14: ¿Usted piensa participar en el próximo presupuesto participativo?

Gráfico N° 14

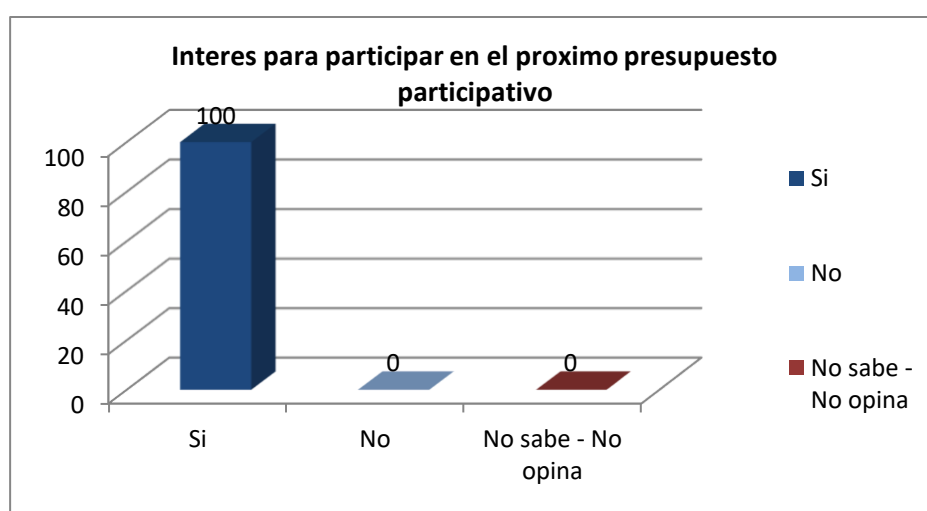


Interpretación:

Un contundente 78% del total de ciudadanos que manifestaron tener nociones acerca del presupuesto participativo, mostraron su interés en participar en el próximo proceso. Mientras que sólo un 11% dijo que no participaría, en tanto que otro 11% no opinó. Con esta pregunta determinamos que sí existe un alto interés por parte de los ciudadanos de Independencia para participar en procesos de presupuesto participativo de su municipalidad distrital, previo mayor conocimiento acerca del mismo.

En el caso de los encuestados que participaron alguna vez en algún proceso de presupuesto participativo, es contundente su interés para participar en el próximo proceso correspondiente al año fiscal 2017. El 100% dijo que si participará en el próximo presupuesto participativo. Esto nos demuestra que luego de conocer las bondades del presupuesto participativo en la práctica, crece el interés para continuar participando en el mismo en la medida en que la ciudadanía comprueba su importancia para la colectividad

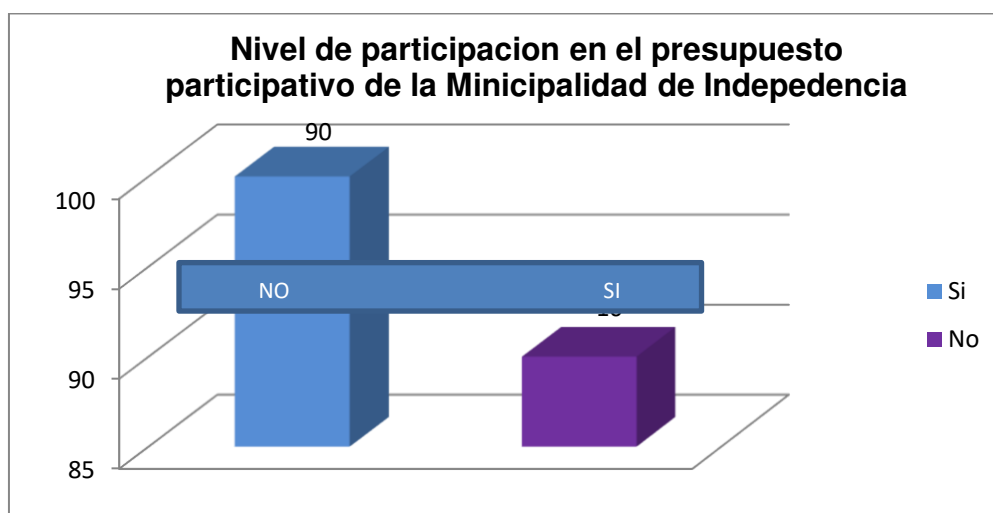
Gráfico N° 15



4. DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Pregunta 15: ¿Usted ha participado en algún taller de Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Independencia?

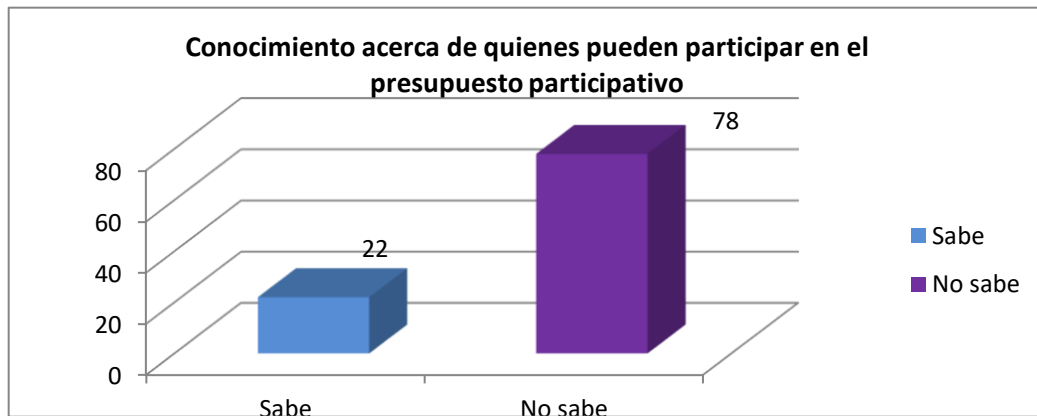
Gráfico N° 16



Interpretación:

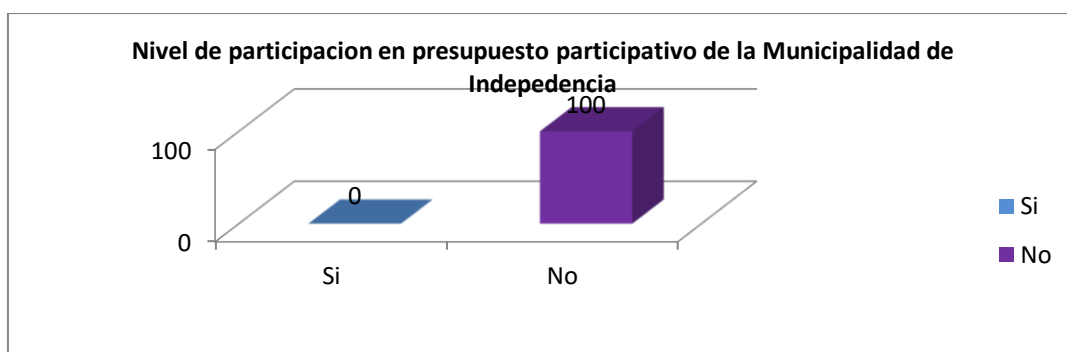
Esta pregunta demuestra de forma clara el nivel de participación ciudadana en el Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Independencia. Del total de encuestados, un contundente 90% manifiesta que no ha participado en el presupuesto participativo, frente a sólo un 10% que sí lo ha hecho. Con esto determinamos que la gran mayoría de ciudadanos no participa en este mecanismo, debido a factores que analizaremos más adelante.

Gráfico N° 17



En relación al cuadro N° 17, correspondiente sólo a los encuestados que manifestaron tener nociones acerca del presupuesto participativo, podemos ver que, de ellos, el 22% ha participado, mientras que un 78% no lo ha hecho. De esta manera podemos afirmar que a pesar de que los ciudadanos tienen alguna noción acerca del presupuesto participativo, no participan en su gran mayoría, también debido a factores que analizaremos más adelante, entre los cuales encontraremos principalmente la necesidad de mayor información y de mayor disponibilidad de tiempo.

Gráfico N° 18

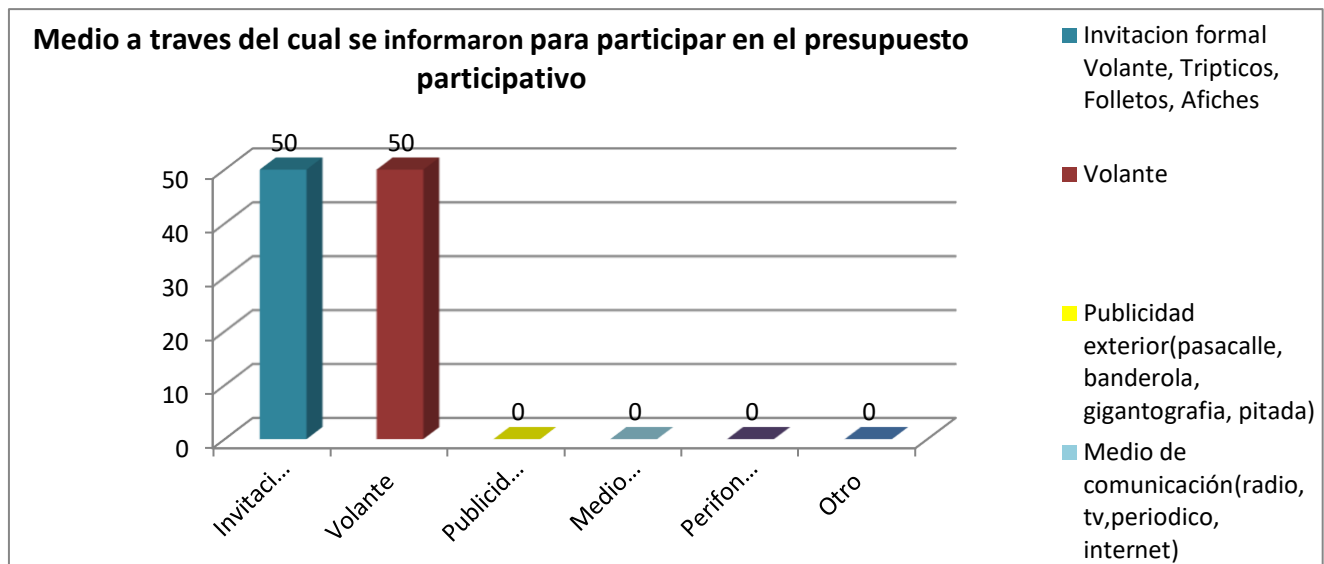


En relación al cuadro N° 18, se demuestra de forma contundente que aquellos ciudadanos que no tienen ni siquiera nociones acerca del presupuesto participativo no participan en

absoluto en este mecanismo.

Pregunta 16: ¿Medio a través del cual se informaron para participar en el Presupuesto Participativo?

Gráfico N° 19

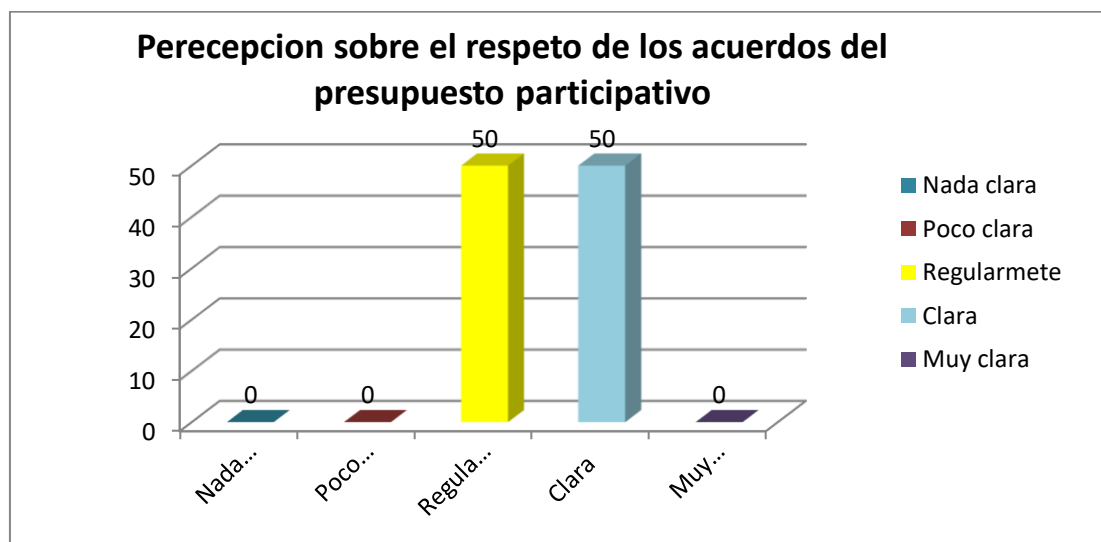


Interpretación:

Con esta pregunta pretendemos conocer cuáles han sido los medios que han inducido a los ciudadanos a participar en el presupuesto participativo. Aquí los resultados indican que hubo dos medios importantes, la invitación formal (50%) y el volante (50%), a través de los cuales los que participaron en presupuesto participativo se enteraron acerca del mismo. En el caso de la invitación formal ésta corresponde a la dirigida por la municipalidad a las organizaciones sociales. Podemos determinar, entonces, que la información dirigida a las organizaciones sociales es tan importante como la información masiva para promover la participación ciudadana en este mecanismo.

Pregunta 17: ¿En qué medida considera usted que las autoridades municipales d Independencia respetan los acuerdos del presupuesto participativo?

Gráfico N° 20



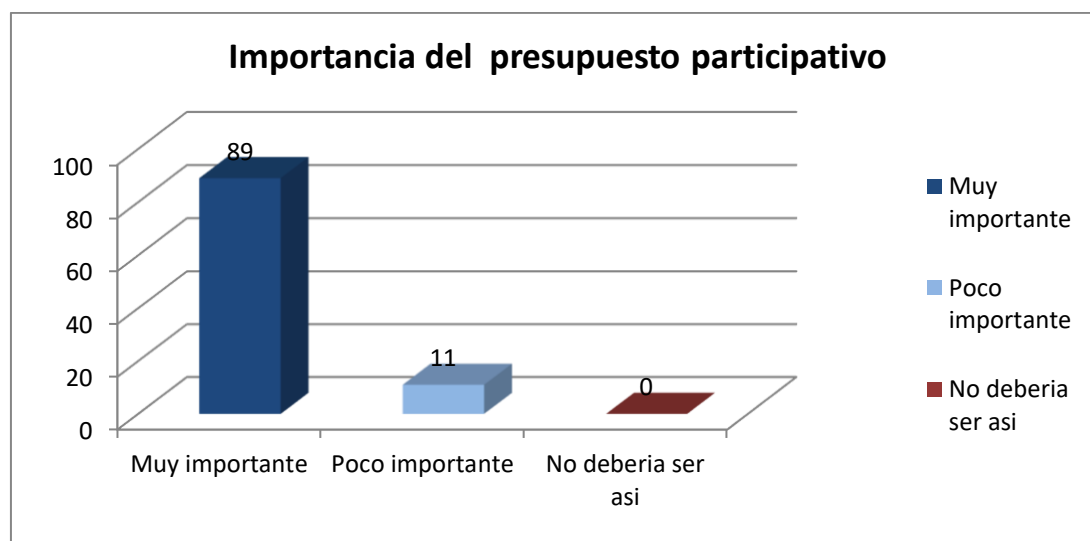
Interpretación:

Un 50% de los ciudadanos que participaron en el presupuesto participativo, considera que sí se respetan totalmente los acuerdos del presupuesto participativo, mientras que otro 50% considera que éstos se respetan regularmente. En conclusión, podemos afirmar que quienes participaron alguna vez en este mecanismo consideran que las autoridades municipales sí respetan los acuerdos del presupuesto participativo. La percepción, entonces, acerca del rol de las autoridades sobre el cumplimiento del presupuesto participativo es positiva, en relación a la ejecución de obras y proyectos, para quienes lo conocen más de cerca.

5. PERCEPCIONES Y VALORACIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Pregunta 18: ¿Cuán importante es para usted que los ciudadanos decidan las obras y proyectos para su distrito?

Gráfico N° 21



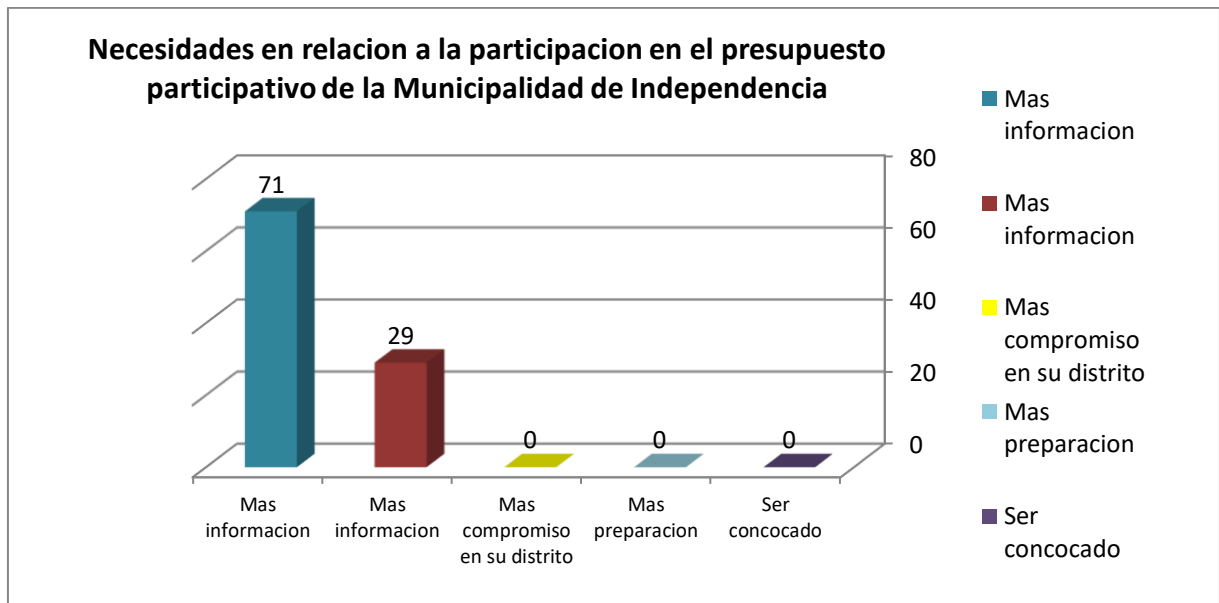
Interpretación:

Aquí la pregunta es indirecta, a fin de obtener una respuesta concreta sobre la percepción de la importancia del presupuesto participativo. Por eso, se plantea en la pregunta el significado implícito del presupuesto participativo al hacer referencia a la decisión ciudadana sobre las obras y proyectos para su distrito. Un contundente 89% de ciudadanos manifestó que sí consideran importante la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las obras y proyectos para su distrito. Mientras que sólo un 11% lo consideraron poco importante. De esta forma podemos afirmar que si se explica más y mejor a los ciudadanos acerca de la importancia del presupuesto participativo se propiciaría su participación en estos procesos.

7. PRINCIPALES NECESIDADES PARA PARTICIPAR EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Pregunta 19: ¿Qué necesita principalmente para participar en el Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Independencia?

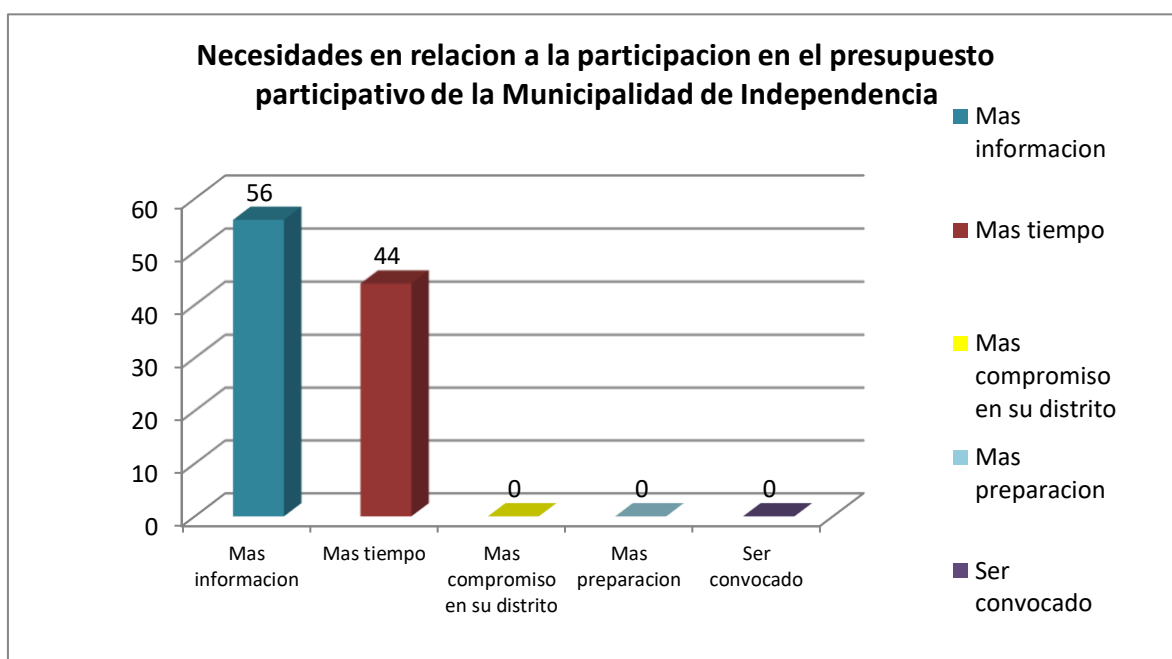
Gráfico N° 22



Interpretación:

Un contundente 71% de los encuestados en general afirma que necesita principalmente más información para participar en el Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Independencia. En segundo lugar, vemos que un 29% de los encuestados afirma que necesita más tiempo para este mismo fin. Podemos afirmar en conclusión que el principal factor para que los ciudadanos no participen en el presupuesto participativo es definitivamente la falta de información sobre este proceso, puesto que para la mayoría es desconocido. El segundo factor para que los ciudadanos no participen se debe a que no disponen del tiempo necesario, debido a las actividades que realizan.

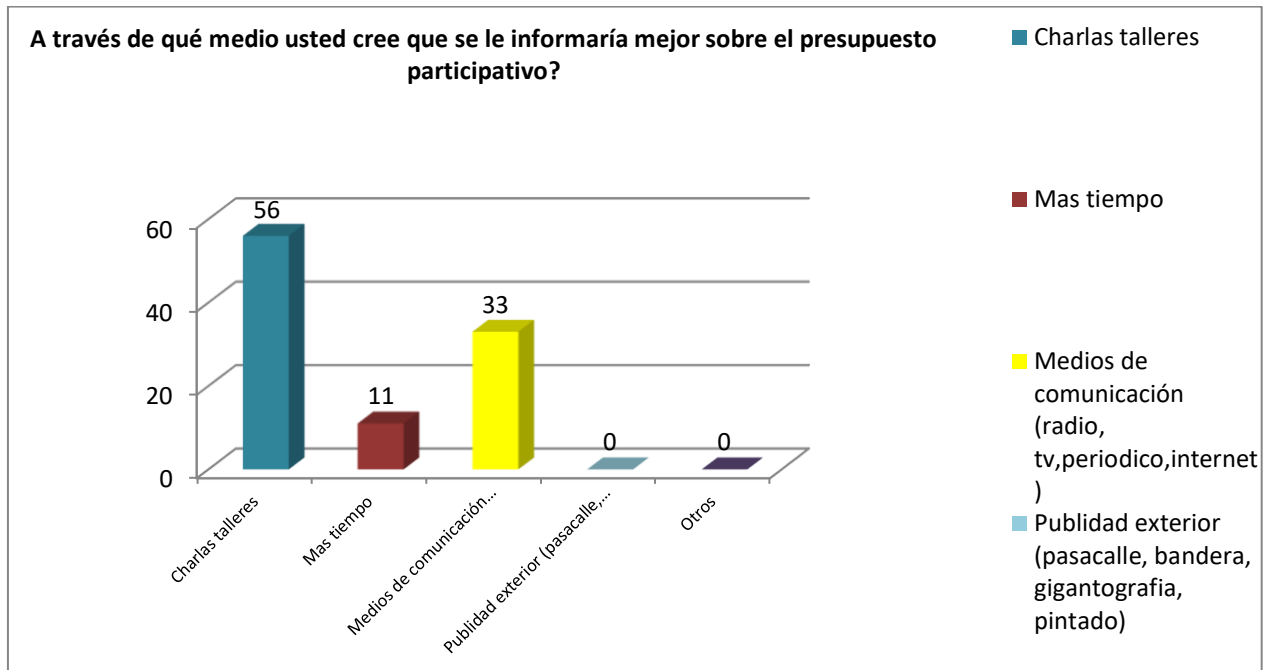
Gráfico N° 23



En relación al gráfico N° 23, los encuestados que afirmaron tener nociones acerca del presupuesto participativo, apreciamos que un 56% de ellos consideran que necesitan en primer lugar más información para participar en el proceso. Mientras que un 44% afirmó necesitar en primer lugar más tiempo para participar en el presupuesto participativo de la Municipalidad de Independencia. Con esto queda claro que a pesar de que los ciudadanos tienen alguna noción acerca del presupuesto participativo, necesitan mayor información al respecto y tiempo para participar. Por eso se debería implementar campañas a fin de seguir informando a la ciudadanía sobre esta actividad y buscar el horario adecuado para que participen a fin de no perjudicar sus actividades.

Pregunta 20: ¿A través de qué medio usted cree que se le informaría mejor sobre el presupuesto participativo?

Gráfico N° 24



Interpretación:

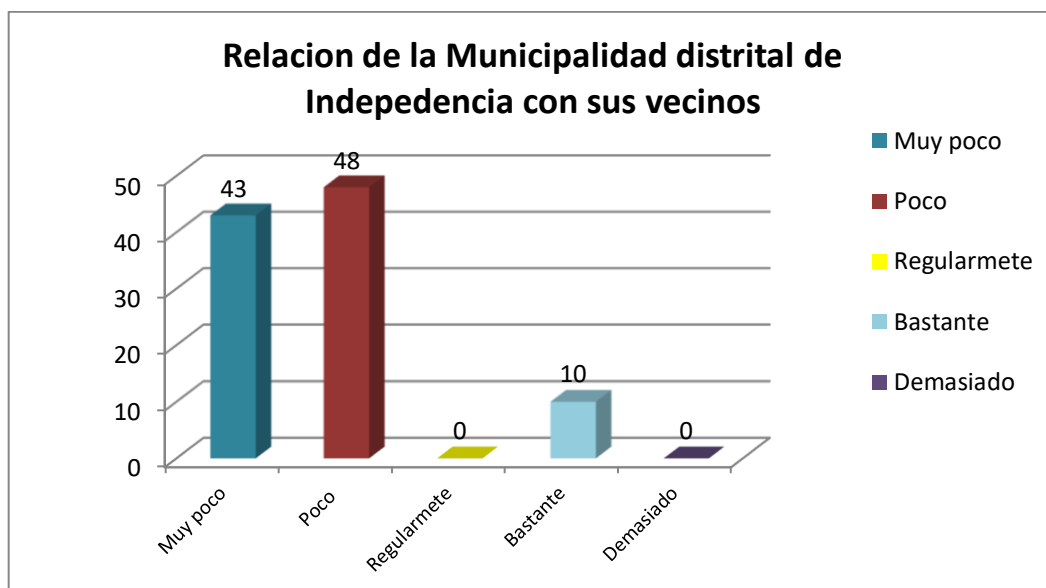
Del total de los encuestados que manifestaron tener nociones acerca del presupuesto participativo un 56% considera que las charlas y los talleres son los medios más adecuados para informar acerca de este proceso a la ciudadanía. Un 33% considera que los medios de comunicación masiva son los más adecuados para informar sobre este mecanismo. Un 11% considera que se informaría mejor a través de folletos explicativos. Lo que hay que resaltar en esta pregunta es que los ciudadanos reconocen indirectamente a la comunicación interpersonal que se da a través de las charlas y talleres como el medio más propicio para la difusión sobre este tipo de temas, que facilitaría absolver dudas y preguntas mediante una explicación más detallada, que no permiten otros medios masivos. Además, quienes manifiestan estas respuestas

son los ciudadanos que conocen más sobre el tema, lo cual nos proporciona mayor validez y confianza.

8. PERCEPCIONES Y VALORACIONES SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Pregunta 21: ¿En qué nivel considera que la Municipalidad Distrital de Independencia se relaciona con sus vecinos?

Gráfico N° 25



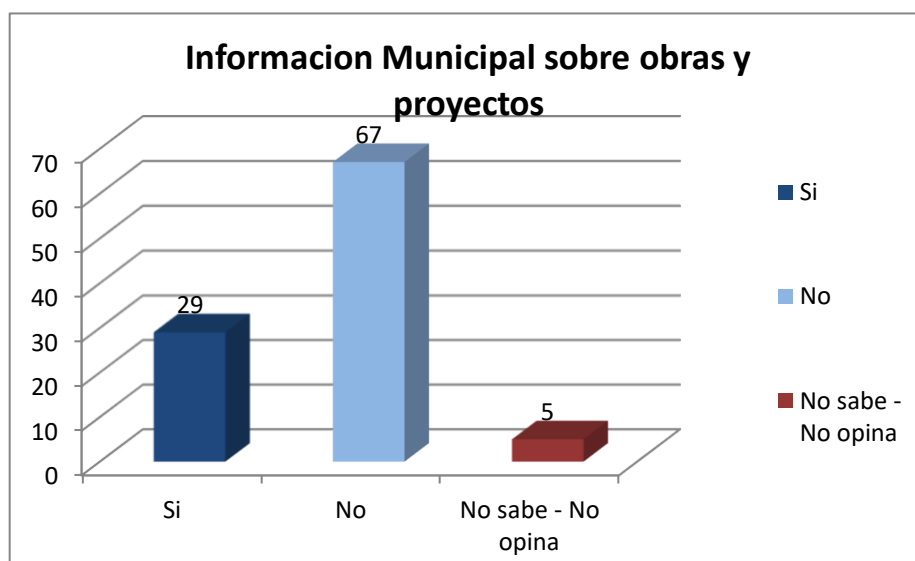
Interpretación:

Los resultados de esta pregunta nos demuestran que las percepciones sobre el nivel de relación entre la Municipalidad de Independencia y la ciudadanía son muy negativas. Un 48% del total de encuestados manifiesta que la Municipalidad de Independencia se relaciona poco con sus vecinos y un 43% manifiesta que es todavía muy poco este nivel de relación. Por otro lado, tenemos a un 10% de ciudadanos que manifiestan que la relación es, por el contrario, bastante; quienes mantienen esta posición son en su mayoría aquellos que alguna vez han participado en

el presupuesto participativo. Con esto queda claro, que el presupuesto participativo, mejora las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos, así como eleva el nivel de confianza.

Pregunta 22: ¿La Municipalidad Distrital de Independencia informa sobre las obras y proyectos que realiza?

Gráfico N° 26

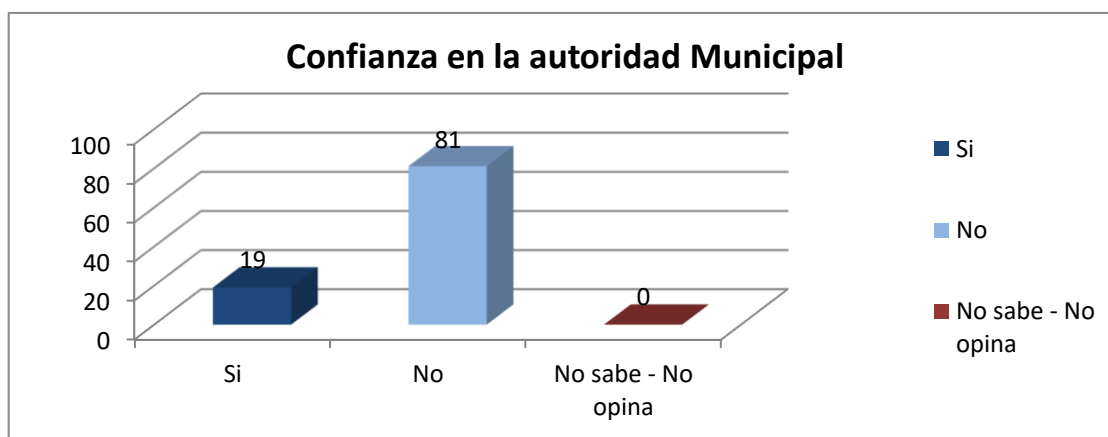


Interpretación:

Esta pregunta nos confirma la tendencia hacia la desinformación percibida por los ciudadanos. Aquí vemos que un 67% del total de ciudadanos encuestados manifiesta que la Municipalidad de Independencia no informa sobre las obras y proyectos que realiza. Mientras que un 29% dice que sí lo hace, y un 5% no sabe o no opina al respecto. Con estos resultados notamos que la percepción en relación a la información municipal, y de los ciudadanos es muy negativa esto podría estar generando desconfianza en la gestión.

Pregunta 23: ¿Tiene confianza en el actual Alcalde Independencia?

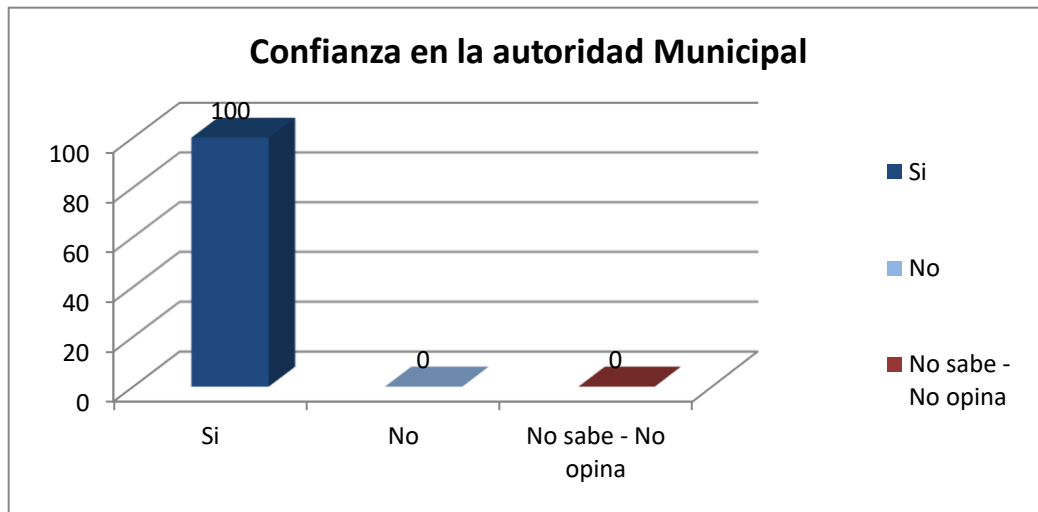
Gráfico N° 27



Interpretación:

Esta pregunta nos ayuda a conocer las percepciones de la ciudadanía en relación a la autoridad municipal. Un 81% de los encuestados en general manifiesta que no tiene confianza en el actual alcalde de Independencia. Mientras que sólo un 19% afirma que sí tiene confianza en la autoridad municipal. Notamos que el factor de la confianza está claramente relacionado a los niveles de relación de la municipalidad con los vecinos y a la información municipal, percibidos por los ciudadanos. Hemos visto en los cuadros anteriores que la percepción ciudadana sobre estos aspectos es negativa. Los resultados de la presente pregunta no hacen más que confirmar esta tendencia.

Gráfico N° 28



En relación al gráfico N° 28, Si vemos la confianza ciudadana en la autoridad municipal desde la mirada sólo de los que manifestaron haber participado en algún presupuesto participativo, notamos que la tendencia es plenamente positiva. Un 100% de los ciudadanos expresan que sí confían en el actual Alcalde de Independencia. Con esto se reafirma la importancia del presupuesto participativo como un espacio democrático que promueve la confianza en la gestión y es beneficiosa para fortalecer la imagen de las autoridades.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

1. Se ha demostrado que la estrategia de comunicación que emplea la Municipalidad Distrital de Independencia en relación al presupuesto participativo es netamente de “impacto” y, por lo tanto, no está dando resultados en relación a promover la participación ciudadana en su ámbito. La gran mayoría de ciudadanos de Independencia desconoce el proceso participativo en su conjunto, debido a que la información que brinda la municipalidad de este distrito es insuficiente y no es clara. Por esta razón los ciudadanos no participan en el presupuesto participativo y sus necesidades de información sobre este mecanismo democrático están quedando insatisfechas. Se ha determinado que los ciudadanos en primer lugar necesitan más información y en segundo lugar más tiempo para intervenir en el presupuesto participativo.
2. La comunicación interpersonal cumple un importante rol para que los ciudadanos se informen sobre el presupuesto participativo, por lo cual este medio debería explotarse más. La mayoría de ciudadanos de Independencia considera que en primer lugar el medio ideal para informarse sobre el presupuesto participativo es la comunicación interpersonal, a través de talleres y charlas, y en segundo lugar, consideran a los medios masivos de comunicación, que también deberían contribuir a informar sobre el tema.
3. Los ciudadanos de Independencia tienen poco interés en participar en organizaciones sociales de su distrito, por lo tanto, ésta es una razón importante para que no intervengan en el presupuesto participativo, debido a que el mismo requiere de alguna forma de organización, ya que no es conocido el criterio particular de su municipalidad que flexibiliza la participación a todo ciudadano

mayor de dieciséis años con la presentación de veinte firmas de sus vecinos como aval. A pesar de que no disponen de tiempo por dedicarse a trabajar, sí es posible que los ciudadanos participen, ya que las labores que desempeñan son independientes, donde pueden manejar sus tiempos.

4. La gran mayoría de ciudadanos consideran que sí es importante su intervención en la “toma de decisiones” sobre las obras y proyectos para su distrito, es decir en el presupuesto participativo. Los ciudadanos que conocen este mecanismo democrático y, principalmente, los que han participado alguna vez en el mismo, tienen percepciones positivas al respecto y mayor confianza en la gestión municipal, por lo que este mecanismo debería fortalecerse para permitir el desarrollo local de forma participativa, concertada y transparente.
5. En conclusión, el presupuesto participativo sí es un mecanismo democrático importante para el desarrollo local desde la perspectiva de los ciudadanos, pero necesita de adecuadas estrategias de comunicación, orientadas a tener más en cuenta al “otro”, que permitan un mayor conocimiento de las bondades de este mecanismo en la ciudadanía en general para incrementar su participación en el mismo, de forma organizada y no organizada.

5.2. RECOMENDACIONES

1. La estrategia de comunicación que la Municipalidad Distrital de Independencia debe implementar para promover la participación ciudadana en el presupuesto participativo debe estar dentro de la comunicación para el desarrollo. Precisa tener en cuenta a los ciudadanos no como receptores pasivos de los mensajes, sino como actores del desarrollo local que se desenvuelven en una serie de relaciones sociales en las que influyen y por las que son influidos. Debe partir del análisis de sus necesidades, percepciones y expectativas con relación al proceso participativo, para que en función a estos conocimientos diagnosticados previamente se procure integrarlos, empleando a la comunicación como medio y fin.
2. La Municipalidad Distrital de Independencia debería ejercer campañas de información y educación sobre el proceso participativo, empleando básicamente mecanismos de comunicación interpersonal como son los talleres y las charlas, debido a que la gran mayoría de la ciudadanía desconoce este mecanismo democrático, pero valora significativamente la importancia de su intervención en la “toma de decisiones”. La ciudadanía tiene necesidades de información sobre el proceso participativo que merecen ser satisfechas. El Estado por su parte, representado por las entidades nacionales que tienen afinidad con el tema, debe continuar promoviendo campañas masivas de información y educación al respecto, en el marco de sus políticas de comunicación, a fin de fortalecer la democracia.
3. En vista de que la mayoría de ciudadanos no pertenece a organizaciones sociales,

se debe difundir más el criterio tomado por la Municipalidad Distrital de Independencia que considera la intervención en el presupuesto participativo de cualquier ciudadano sólo con la presentación de veinte firmas de sus vecinos como aval, que es una buena estrategia de flexibilidad para promover una mayor participación ciudadana en este mecanismo democrático, pero que es muy desconocida para los ciudadanos en general.

4. En relación a la poca disponibilidad de tiempo con el que cuentan los ciudadanos para intervenir en los talleres del presupuesto participativo debido a que trabajan, éstos deberían realizarse en horarios nocturnos o los fines de semana, a fin de que se facilite una mayor participación en este importante mecanismo democrático, sin perjuicio de las labores cotidianas de la ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFARO, Rosa María (2002). Ciudadanos de a de veras: una propuesta de vigilancia de la gestión pública, desde un enfoque comunicacional. Lima, Calandria.
- ALFARO, Rosa María (1993). Una comunicación para otro desarrollo. Lima, Calandria.
- ALFARO, Rosa María (2001). Una transición incierta hacia el futuro: medios de comunicación, clase política, agenda y participación ciudadana. Serie: Sondeo de Opinión. Lima, Calandria.
- ALFARO, Rosa María (2002). Vigilar para conquistar la democracia. Lima, Calandria.
- ARMAS CASTAÑEDA, Segundo (1995). Imaginándonos el futuro: la comunicación como estrategia para el desarrollo. Lima, ILLA.
- AZPUR, Javier “La Participación Ciudadana en el proceso de descentralización peruano” en Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina y Europa del Este. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- BALLON, Eduardo “La Participación Ciudadana en espacios locales”. Notas para un balance necesario Propuesta Ciudadana. Desco.
- BAÑO, Rodrigo (1998). Participación ciudadana: elementos conceptuales. Fuente: Nociones de una ciudadanía que crece. Santiago, Flacso-Chile.
- BARBERO-MARTÍN, Jesús (1988). Procesos de comunicación y matrices de cultura. México, Gili.
- BARBERO-MARTÍN, Jesús (1987). Comunicación y culturas populares en Latinoamérica. FELAFACS.
- BODEMER, Klaus y otros (2003). Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía. Caracas, Nueva Sociedad.

- CALANDRIA (2002). Sondeo de opinión. Los ciudadanos y ciudadanas frente a los procesos de concertación del desarrollo local y la descentralización. Percepciones y valoraciones del Cono Norte.
- CALANDRIA (2001). Gestión de Presupuestos Participativos: decidiendo las inversiones con todos. Lima, Calandria.
- CALANDRIA (2005). Comunicación y desarrollo local. Lima, Calandria.
- CORREA, ENRIQUE y otros (1998). Nociones de una ciudadanía que crece. Santiago, Flacso – Chile.
- DESCO (2004). Plan Concertado de Desarrollo y Presupuesto Participativo. Lima, Programa Urbano DESCO.
- FLACSO – CHILE (1998). Chile 97: análisis y opiniones. Santiago, FLACSO.
- FOVIDA (2006). De la información a la acción: Presupuesto Participativo. Lima, FOVIDA.
- FREIRE, Paulo (1973). ¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- HERMOSILLA, María Elena. (sin fecha) Comunicación para el desarrollo en América Latina.
- GANUZA FERNANDEZ, Ernesto y Gómez Fortes, Braulio. Control Político y Participación en Democracia. Fundación Alternativa 2008.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín. Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú.
- GONZÁLEZ, José M y QUESADA, Fernando (1988). Teorías de la democracia. Barcelona, Anthropos.
- GREY, Carlos (2002). Presupuesto participativo. Lima, Foro Ciudades para la Vida.
- GROMPONE, Romeo (2004). Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú. Lima, IEP.
- GROMPONE, Romeo (2002). Los dilemas no resueltos de la descentralización. Lima, IEP.

- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2005). Organízate, participa y decide: presupuesto participativo 2006. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2004). La participación ciudadana en el presupuesto participativo. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- JAÑA, Soledad (1998). Los problemas para la participación ciudadana en el ámbito municipal. Fuente: Nociones de una ciudadanía que crece. Santiago, FLACSO-Chile.
- LAERA, Eugenio. Política y Políticas Públicas. Santiago de Chile, CEPAL 2004.
- MENA MELGAREJO, Máximo (2003). Sociedad civil y presupuesto participativo. Lima, Congreso del Perú.
- MIRO QUESADA RADA, Francisco. Manual de Ciencia Política. Lima, Ed. Grijley.
- MORAGAS SPA, Miguel de (1981). Teoría de la comunicación: investigaciones sobre medios en América Latina y Europa. Barcelona, Gili.
- NOE, Marcela; CORREA S., Patricia; JAÑA, Soledad y VIAL, Luís (1998). Aproximaciones a la participación ciudadana. En: Chile 97: análisis y opiniones. Santiago, Flacso-Chile.
- MENA MELGAREJO, Máximo (2003). Sociedad civil y presupuesto participativo. Lima, Congreso del Perú.
- PANFICHI, Aldo. Participación Ciudadana en el Perú. Disputas .confluencias y tensiones. Fondo Editorial de la PUCP. Lima 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional del Desarrollo Humano. Lima, PNUD.
- REMY, Maria Isabel (2005). Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Lima, IEP.
- ROMERO, Ricardo. Democracia Participativa, una utopía en marcha. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas 2005.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (2004). Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Quito, Abya-Yala.
- SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia. México, D.F. Alianza Editorial Mexicana 1989.
- TANAKA, Martín y ZARATE ARDELA, Patricia (2002). Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001. Lima, IEP.
- SUBIRATS, Joan. Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia en la Administración. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- SCHAMM, Wilbur (1967). El papel de la información en el desarrollo nacional. Quito, CIESPAL
- VILLASANTE, Tomás R. Las Democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad. Ediciones HOAC. Madrid. 1995.
- ZARATE ARDELA, Patricia (2005). Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales. Lima, IEP.

