



Programa CAPACIDES

Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización

Un programa de InWent para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) 2007 - 2009

Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú

Julio Díaz Palacios



Capacity Building International
Germany



Presentación

El presente informe ha sido elaborado por encargo de INWENT, a través de su Programa CAPACIDES- Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización en la Región Andina.

Se complementa con la elaboración de cinco estudios de caso sobre buenas prácticas municipales en el tema de “participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú” y la identificación de materiales de capacitación sobre el mismo tema producidos por instituciones públicas y privadas.

El presente Informe ha sido trabajado considerando los antecedentes de la participación en el Perú, el marco normativo sobre participación generada a través de los procesos de descentralización, los documentos generados sobre la incidencia negativa que la participación tendría el sistema representativo, el monitoreo sobre el presupuesto participativo del 2007, los aportes del debate y consensos construidos en torno al tema de la participación y sus diversas implicancias; así como información específica a través de un cuestionario aplicado a 10 facilitadores de procesos participativos, mas las propias reflexiones y propuestas del autor.

InWent
Oficina Regional Países Andinos
Av. Los Incas 172, San Isidro, Lima 27, Perú
Fon: +51 1 441 9000, Fax: +51 1 441 14 62
descentralizacion@inwent.org.pe
www.inwent.org.pe/capacides



CONTENIDOS

I. Introducción

II. Visiones o proyectos sobre la participación

III. La participación en la descentralización

1. Antecedentes y evolución
2. Lo que se espera de la participación
3. El marco normativo

IV. La participación en debate

1. Planteamientos abigarrados y ausencia de Estado
2. Participación ciudadana y sistema representativo
3. ¿La participación tenderá a fortalecerse?
4. Participación, con fortalecimiento del sistema de partidos y la reforma de Estado

V. Una mirada integral al proceso

1. El marco normativo: ventajas y limitaciones
2. Institucionalidad municipal para la participación
3. Los procesos participativos
4. Las lecciones aprendidas

VI. El desarrollo de capacidades a futuro

VII. Recomendaciones

VIII. A manera de conclusiones

“ A mayor voluntad política democrática y de liderazgo de autoridades regionales y locales, así como voluntad de las organizaciones sociales, para involucrarse y asumir compromisos, mayores son las situaciones favorables para la realización de los procesos de presupuesto participativo, articulados con los planes de desarrollo local; y mayor será la inclusión de los diferentes actores en la gestión del desarrollo regional y local”¹.

Julio E. Díaz Palacios

¹ Colectivo Interinstitucional. “Presupuesto Participativo: Agenda Pendiente. Lecciones aprendidas”. Lima, 2007.

I INTRODUCCION

La participación es cada vez más parte integrante de las agendas políticas y sociales en el ámbito internacional, en particular de los temas de gobernabilidad y de una gestión pública moderna, y también a nivel nacional².

Se postula, debate y promueve la participación para que los partidos políticos y las instituciones realicen una revisión radical de la forma de gobernar y de hacer política y para que, sobre esa base, introduzcan los cambios necesarios, y avancen en salir de la crónica crisis política en que se encuentran.

Los ciudadanos quieren participar en lo que les pertenece, quieren reconocimiento y esto significa diálogo y no conflicto y reivindican el diálogo no como un acto de generosidad que otorgan los gobernantes sino como un derecho reconocido por una sociedad organizada y democrática. Los ciudadanos a pesar de ser ignorados frecuentemente por los partidos políticos y por el Estado en muchos aspectos, no pretenden negar a ambos, sino, por el contrario, buscan que ambos reconozcan sus derechos a participar, para beneficio de todos y que para ello partidos y Estado se transformen.

En efecto, muchas propuestas a escala internacional enfatizan los beneficios que se derivarían de experiencias de participación ciudadana correctamente orientada³:

1. La participación es beneficiosa para los gobernantes en varios ámbitos:

- Corresponsabiliza a los funcionarios públicos con los ciudadanos, facilitando la ejecución de planes y programas.
- La participación hace de la administración pública un objeto transparente.
- Aumenta la confianza de la ciudadanía en el sistema y combate la apatía política.
- Otorga credibilidad a la rendición de cuentas y legitima sus actuaciones.

2. La participación beneficia a los ciudadanos y ciudadanos:

- Porque se les toma en cuenta para identificar y resolver los problemas que perciben como serios.
- Porque desarrolla la educación civil y la capacidad de la participación responsable.
- Porque los ciudadanos pueden hacer valiosas aportaciones a los procesos de planificación y ejecución sobre la base de su conocimiento detallado de

² Documento elaborado como material de trabajo para la Comisión de Reforma de Estado de CONADES.

³ Club Diario Levante.- Fórum Ciudad de Valencia. "Participación Ciudadana. Tomamos la Iniciativa para Mejorar la Democracia". Febrero del 2003.
<http://www.cabanyal.com/homevalenciano/Agenda/participacion/club>



las condiciones, necesidades y deseos locales.

- Porque, al establecerse metas comunes, se contribuye a la despolarización política de la sociedad.

II VISIONES O PROYECTOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Debe destacarse que en los últimos años en América Latina, se viene dando una confluencia perversa entre quienes defienden la participación invocando un Estado mínimo que transfiere sus responsabilidades a la sociedad, y quienes lo hacen promoviendo la intervención ciudadana en los asuntos públicos como un componente clave de democratización y también aquellos otros que tratan de desconocer la existencia de la sociedad civil y sus derechos a participar. Es decir, entre las visiones o proyectos neoliberales, los democráticos participativos y los simplemente autoritarios. En el Perú, estas tres visiones o proyectos atraviesan la dinámica de la participación⁴.

¿En que se diferencian estos proyectos?. Las diferencias entre estos proyectos se reflejan en la síntesis siguiente⁵:

a) El proyecto neoliberal.

Este proyecto aún hegemónico en la región, responde a la necesidad de ajustar el funcionamiento de la democracia liberal representativa, del Estado y de las relaciones de este último con la sociedad, a las exigencias del nuevo momento de la acumulación capitalista global. La primacía del mercado como eje organizador de la economía debe extenderse a la sociedad y al diseño y funcionamiento del Estado. El proceso de transferencia de responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil y al sector privado transforma a los gobiernos en “proveedores de servicios” y a los ciudadanos en clientes, usuarios o carentes a los que hay que atender. En este proyecto, la definición de las políticas continúa bajo control exclusivo del Estado y los funcionarios del gobierno, mientras que la sociedad civil mediante sus organizaciones y cuadros profesionales debe asumir con eficacia la implementación de esas políticas públicas. Se postula una idea reduccionista y despolitizada de la sociedad civil, la cual es paulatinamente restringida a las ONGs capaces de desempeñar esas funciones, dejándose de lado a los movimientos sociales, los cuales son percibidos como amenazas para la gobernabilidad.

El proyecto neoliberal propone también la redefinición de la noción de ciudadanía, cuestionando la idea de los derechos universales con el argumento que estos constituyen obstáculos y costos muy altos para la acción modernizante del mercado, proponiendo en su reemplazo políticas sociales focalizadas en los sectores más vulnerables, definidos como carentes. En esta tarea, para compensar la contracción del Estado, se convoca a la sociedad a participar, asumiendo responsabilidades en la lucha contra la pobreza, en nombre de la solidaridad con los pobres y despojada de todo signo político crítico. La política social neoliberal, se concentra en los individuos carentes y beneficiarios, no le importa la dimensión comunitaria de las organizaciones sociales de esos mismos individuos.

⁴ Eduardo Ballón. “Balance de la Participación y su Contribución a la Democratización del País”. I Foro Ciudadano: GPC, Red Perú y MCLCP. Lima, Octubre del 2007.

⁵ Aldo Panfichi. “Participación Ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones”. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, Agosto del 2007.



b) El proyecto democrático participativo


Emerge como una respuesta a los límites que son atribuidos a la democracia liberal representativos, sobre todo a su carácter elitista y a la falta de respuestas a las demandas de justicia social e inclusión política que le hacen amplios sectores de la sociedad. El objetivo de este proyecto es la profundización de la democracia mediante una mayor participación de la sociedad en las decisiones del Estado sobre los asuntos de interés público. Esta participación, en el ejercicio del poder de decisión, es considerada un factor clave en la construcción de una mayor igualdad, ya que facilitaría la formulación de políticas públicas orientadas a ese objetivo. La participación así entendida busca contribuir con la desprivatización del Estado, es decir, que el Estado se subordine menos a la apropiación privada de los recursos públicos y sea más permeable al interés general de la ciudadanía. Esta concepción de la participación es diferente a la neoliberal, que se limita a la consulta y, en el mejor de los casos, a la ejecución de algunas políticas públicas.

El proyecto democrático participativo, en cuanto a la sociedad civil, considera que ésta es sumamente heterogénea en actores, formatos institucionales e intereses y, por tanto, es el terreno constitutivo de las políticas públicas. La sociedad civil es el lugar donde los actores organizan y plantean sus demandas e intereses y donde se construyen mecanismos de control social sobre las autoridades. La construcción de espacios públicos donde se encuentren actores estatales y civiles para deliberar y concertar es crucial. En estos espacios radica la posibilidad de acercar los intereses de los ciudadanos a las decisiones gubernamentales. La concepción de ciudadanía que propone este proyecto busca defender y ampliar los derechos individuales y colectivos, vinculándolos con el derecho de participar en la construcción democrática mediante el establecimiento de participar en la gestión del Estado. Finalmente, se propone que los mecanismos democráticos participativos y deliberativos son complementarios y no antagonicos con las instituciones de la democracia representativa.

c) El proyecto autoritario

En un contexto regional en que la democracia es un modelo deseable de organización política, adquiere formas distintas que las clásicas dictaduras militares, pero continúa limitando el funcionamiento de las instituciones democrático-liberales. Este proyecto puede desarrollarse desde el interior de gobiernos civiles elegidos, o permanecer en estados de latencia esperando que la insatisfacción ciudadana, con el pobre rendimiento redistributivo de la democracia, cree condiciones favorables para la restitución autoritaria, incluso a través de victorias electorales. Recordemos como un % importante de electores de la región estaría dispuesto a aceptar un régimen autoritario si ello resuelve sus necesidades económicas.

El proyecto autoritario no reconoce la existencia de una sociedad civil autónoma y propositiva, ni le interesa construir mecanismos de dialogo y deliberación con ella, sino que prefiere las relaciones verticales y caudillistas con individuos definidos como carentes- no ciudadanos- y miembros de una sociedad desorganizada. En estas condiciones, la participación ciudadana solo es entendida como aclamación y apoyo político incondicional. No hay consulta y menos la voluntad de compartir la decisiones sobre los asuntos públicos como propone el proyecto democrático participativo. Las políticas públicas son entendidas como campos exclusivos de decisión del Estado y se



aplican en forma clientelar, buscando fortalecer los liderazgos caudillistas. Los ciudadanos pobres son considerados como meros beneficiarios de los programas focalizados, sin que las organizaciones encargadas de su ejecución sean consultadas, como propone el proyecto neoliberal. La distribución selectiva de la renta económica es también competencia exclusiva del Estado. Los movimientos sociales y las organizaciones sociales y políticas, corren el riesgo de ser reprimidas y que sus acciones sean criminalizadas.

Es bueno precisar que en la realidad estos tres tipos de proyectos no se presentan en estado puro, sino mezclados, produciéndose articulaciones pragmáticas y temporales entre ellos. Dos ejemplos de estas confluencias son las siguientes:

a) Durante el Gobierno de Fujimori, los proyectos autoritarios y neoliberales coincidieron en impulsar formas y mecanismos de participación que acompañaran la reorganización neoliberal de la economía y la sociedad, al mismo tiempo que se fortalecía el liderazgo autoritario de la Presidencia de la República. Esta coincidencia pragmática se rompió con el derrumbe del régimen autoritario y la fuga de Fujimori al Japón.

b) En los inicios de la transición, luego de la fuga de Fujimori, se dio la confluencia entre el proyecto neoliberal y el proyecto democrático participativo, preocupados ambos por la crisis de legitimidad del sistema democrático. Esta confluencia permitió institucionalizar en el Estado la participación como una política pública orientada a mejorar la calidad de la democracia, acercando a los ciudadanos a las decisiones gubernamentales sobre los asuntos públicos. El entrampamiento paulatino del potencial democratizador de esta política es resultado de cambios en las correlaciones al interior del Gobierno de Toledo, hecho que produce la salida de funcionarios y ministros comprometidos con la profundización de la participación y de la democracia.

De modo que intentar un balance de la participación en el Perú implica necesariamente contemplar tales visiones, así como las distintas modalidades que estas han ido adquiriendo desde la década pasada. Supone también, entender la importancia del proceso de descentralización, como proceso que desde su diseño asumió la participación ciudadana como uno de sus rasgos distintivos.

Recordemos como hechos o antecedentes importantes, antes del inicio del proceso de descentralización en curso, los siguientes:

III

LA PARTICIPACIÓN EN LA DESCENTRALIZACIÓN

1. Antecedentes y evolución

Aunque la participación ha sido un slogan político en los años 70s, la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública en el Perú, particularmente en el ámbito local viene desde la década de los 80 y 90, cuando no existían ni marcos normativos ni propuestas de políticas públicas sobre el particular, pero se realizaron un creciente número de experiencias pioneras como las de Ilo, Limatambo, Villa El Salvador, Caylloma, Huanta, Cajamarca y otras.

La participación es incorporada con mayor intensidad como parte de las políticas públicas nacionales a partir del gobierno de transición democrática y especialmente con la construcción del marco normativo institucional creado para impulsar la descentralización como parte de la reforma del Estado, del 2002 en adelante. A partir de la transición democrática la participación es definida dentro de un esquema de concertación de actores, especialmente el Estado y la sociedad civil. Múltiples son los beneficios que se buscan con ello para el Estado, la democracia, la gestión pública, la prestación de servicios, como lo testimonian propuestas y estudios.

Se puede esquematizar la evolución de la participación en los términos siguientes:

- Entre 1984-1990, la participación está presente como propuesta de gestión local desde los municipios conducidos por Izquierda Unida, con experiencias iniciales de planeamiento concertado y de presupuestos participativos.
- Entre 1991-1996, ante el declive político de Izquierda Unida, la participación es alentada como propuesta de gestión local por numerosas ONGs y la cooperación internacional, centrada en los planes de desarrollo concertados y como símbolo de “resistencia al autoritarismo”.
- Entre 1996-2000, se le impulsa como metodología de planeamiento desde algunas CTAR y municipalidades.
- Finalmente, el año 2000 las mesas de concertación departamental y locales son valoradas como espacios importantes y sustentan la creación de la MCLCP

2. Lo que se espera de la participación

Una síntesis de lo que pretenden los promotores de la participación se refleja en el siguiente enunciado:

“ a través de todo este montaje de mecanismos de participación, se esperan muchos beneficios para la democracia: mejorar la calidad de las decisiones públicas y de los servicios, superar las carencias y debilidades del sistema de partidos políticos que porta la sospecha, evitar la politización de las decisiones públicas, colaborar a reducir el tamaño del Estado, incrementar su eficacia, reducir sus costos y vigilar la adecuada utilización de los fondos públicos ante la sospecha de corrupción o perpetuación en el

poder; se espera que la participación ciudadana produzca nuevos vínculos entre la sociedad y el Estado, insuficientemente producidos por la representación política”⁶.

Lógicamente, entre estas expectativas y la práctica concreta de la participación ciudadana aún existe mucho trecho, punto que retomaremos posteriormente.

3. El marco normativo

El proceso de descentralización ha creado un marco normativo básico para promover la participación. Las normas fundamentales Son las que siguen.

| Normas | Disposiciones |
|---|---|
| Ley No 27680 , de Reforma Constitucional del capítulo XIV del Título sobre Descentralización | <p>Los GRs formulan y aprueban el PDRC con las municipalidades y la sociedad civil (Art.192º .2)</p> <p>Los GLs aprueban el PDLC con la sociedad civil (Art.195º.2)</p> <p>GRs y GLs formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución(Art. 199)</p> |
| Ley No 27683 , de Bases de la Descentralización | <p>La descentralización promueva la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basa en la participación y concertación en la gestión del gobierno (Art. 4º.d. Principio democrático).</p> <p>GRs y GLs están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deben garantizar el acceso a la información pública y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas (Art. 17.1)</p> <p>La participación de los ciudadanos se canaliza a través de los mecanismos señalados, y los que los GRs y GLs establezcan de acuerdo a Ley (Art.17.2).</p> <p>El Poder ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y local (art.18.1)</p> <p>Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional (Art. 18.2).</p> |

⁶ María Isabel Remy S. “ Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones”. IEP. Lima, 2005.

| | |
|--|---|
| | El presupuesto anual de la república es descentralizado y participativo (Art.19.1) |
| Ley No 27867 , Orgánica de Gobiernos Regionales | <p>La participación es uno de los principios rectores de la políticas y de la gestión regional (Art. 8º.1)</p> <p>Son atribuciones del Consejo Regional, aprobar el PDRC de mediano y largo plazo y el Presupuesto regional Participativo (Artículo 15, incisos b, c).</p> <p>Los GRs realizarán como mínimo dos audiencias públicas anuales para dar cuenta de los logros y avances de la gestión (Art. 24º).</p> <p>El Consejo de Coordinación Regional(CCR), emite opinión consultiva, concertando entre sí, sobre el plan anual y el presupuesto participativo anual, el plan de desarrollo regional concertado, la visión general y lineamientos estratégicos (Ley 27902, Art.11º-B)</p> |
| Ley No 27972 , Orgánica de Municipalidades | <p>Los CCL provinciales y distritales son órganos de coordinación de las municipalidades (Art. 7º)</p> <p>Son atribuciones del Concejo Municipal, aprobar los planes de desarrollo municipal concertado y el presupuesto participativo (Artículo 9º.1); y aprobar normas que garanticen una efectiva participación ciudadana (Art.9º.14)</p> <p>Los consejos de coordinación local provincial y distrital, son órganos de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales y distritales. Coordinan y concertan los planes de desarrollo, presupuestos participativos, prioridades de inversión, otros (Art.98º y 102).</p> <p>Los vecinos de una jurisdicción municipal pueden ejercer su derecho de participación , mediante los mecanismos siguientes (Art. 113º) :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho de elección de cargos municipales 2. Iniciativa en la formulación de dispositivos municipales 3. Derecho d referéndum 4. Derechote denunciar infracción y de ser informado 5. Cabildo abierto. Conforme a la ordenanza que lo regula 6. Participación a través de Juntas, comités, asociaciones, organizaciones comunales y sociales. 7. Comités de gestión |

| | |
|---|---|
| | <p>Los vecinos ejercen los derechos de control (Art. 121º):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mediante revocatoria de las autoridades municipales 2. Demanda de rendición de cuentas |
| Ley No 28056 , Marco del Presupuesto Participativo | <p>El proceso de PP es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil (Art. 1º).</p> <p>Los acuerdos o compromisos concertados en los procesos de PP deben ser respetados (Principio rector 6º).</p> <p>Son mecanismos de vigilancia participativa. El acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades (Art. 10º , 11º y 12º).</p> |
| DS NO 015-2004-PCM , Reglamento de Marco del PP | <p>Uno de los objetivos del PP es mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las `prioridades de los PDC y los Planes sectoriales y nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, concertación y paz en la sociedad (Artículo 3º.1). Otro objetivo es reforzarla relación estado-Sociedad Civil, introduciendo en le ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un proceso creativo y complementario de mecanismo de democracia directa y representativa que genera compromisos y responsabilidades compartidas (Art. 3º.b)</p> |
| Ley No 28273 , del Sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales | <p>Es requisito para la acreditación de los GRs y GLs con fines de transferencia de competencias, presentar planes de participación ciudadana (Art. 7º).</p> |
| Normas concurrentes | <p>Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado- Ley No 27658. El objetivo de la modernización es alcanzar un Estado al servicio de los ciudadanos y con canales efectivos de participación ciudadana (Art. 4º).</p> <p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública- Ley No 27806. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones establecidas por Ley (Art.3º).</p> <p>Ley del Código de Ética de la Función Pública- Ley 27815.</p> <p>Son deberes de los servidores públicos, entre otros, los de adecuar con transparencia, responsabilidad, ejercer adecuadamente el cargo y usar adecuadamente los bienes del Estado (Art.7º)</p> <p>Ley Marco del Empleo Público- Ley 28175. Entre los principios que rigen el empleo publico se cuenta los de transparencia y rendición de cuentas (Artículo 4º)</p> |

IV LA PARTICIPACIÓN EN DEBATE

Como era de esperarse, la participación en el marco de la descentralización en el Perú ha sido y sigue siendo materia de preocupaciones y de debate desde el inicio, pero no tanto desde los partidos políticos, como un reflejo de su profunda debilidad, sino desde los enfoques académicos y sociales.


1. Planteamientos abigarrados, con ausencia de propuestas sobre el Estado.

Ya desde muy temprano, el año 2004, Romeo Grompone⁷ señalaba que en el discurso participativo en el Perú se superponen abigarradamente distintas tradiciones de pensamiento. Entre ellas, las propuestas neoliberales de descargar de atribuciones al Estado, las que van desde la privatización de las empresas hasta el desmantelamiento de las instituciones de protección social. Están las propuestas de municipalistas consecuentes y defensores de la justicia alternativa. Se expresa la influencia del comunitarismo, que cuestiona que la política se defina en términos de pactos sustentados en el individuo. También está presente la noción del bien común que supone que existen definiciones sustantivas sobre el buen gobierno a las que debe llegarse y que privilegian el consenso frente a aquellos más preocupados por los procedimientos establecerse. Está la influencia de los defensores de la participación que piensan en la vigencia de un espacio público que rechaza la estructura vertical del poder y que entienden que la dignidad de la política tiene que ver con ciudadanos comprometidos en discusiones compartidas, rechazando las relaciones de mando y obediencia. Y las propuestas de quienes impulsan la ampliación de la democracia para superar los aspectos elitistas de la democracia formal, así como las ideas de quienes promueven se reconozca una mayor importancia y roles a la sociedad civil.

Grompone expresa su desacuerdo con todas estas corrientes y reconoce por lo menos dos problemas: Primero, si estas diversas corrientes discuten entre sí y si son concientes de cómo inadvertidamente la participación oscila de una posición a otra, a veces bajo la influencia de las agencias de cooperación y ejecutores de proyectos; segundo, que no es sencillo trasladar reflexiones que surgen de preocupaciones filosóficas a la aplicación de políticas concretas, donde se enfatiza los aspectos normativos sobre lo que debiera ocurrir, lo que contrasta con lo que efectivamente sucede en la realidad.

Llama la atención del autor que no se sustente la participación en la defensa de la creación de un espacio público no estatal, idea que tampoco comparte, pero que al parecer daría mayores bases para un discurso alternativo. Esta propuesta parte de la idea de que la estructura burocrática del Estado ha ingresado a una acelerada obsolescencia y que es posible trasladar a organizaciones de servicios públicos no estatales la ejecución de algunas políticas, entre ellas la salud, educación, cultura y otras relacionadas con la atención y superación de la pobreza. Esta propuesta se complementa con la preocupación de una mayor intervención ciudadana en el diseño

⁷ Romero Grompone. "Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú". Colección Descentralización. Documento de Trabajo 132.IEP. Lima, 2004.



ejecución de propuestas e introduce una dimensión republicana que se asocia a nociones de control social. Esta propuesta, además, tendría la ventaja de situarse con planteamientos bien sustentados en temas relacionados con la reforma del Estado, en la que tanto los académicos y técnicos críticos del funcionamiento estatal, tienen solo algunas intuiciones y propuestas iniciales poco elaboradas versus quienes defienden posturas conservadoras y neoliberales.

Grompone considera que el Estado es el gran ausente en estos distintos planteamientos participativos en términos de propuestas concretas y que al Estado se le exige muchas cosas sin conocer cabalmente sus lógicas de funcionamiento. Se protesta contra el Estado cuando este interviene con criterios impositivos, pero se trata de mantener relaciones con funcionarios bien intencionados y no poner énfasis en torno a las potencialidades y las limitaciones de las políticas públicas.

El tiempo sigue transcurriendo y se refuerzan otras preocupaciones en torno a las repercusiones de la participación ciudadana sobre el sistema representativo.


2. ¿La participación ciudadana, en el contexto actual, debilita el sistema representativo?

Al respecto, Tanaka en reciente informe⁸ afirma que en las democracias occidentales desarrolladas puede observarse que, en principio, los mecanismos participativos pueden ser complementarios a los representativos, y pueden aportar a la legitimidad de los sistemas políticos. Sin embargo, en el Perú y en otros países latinoamericanos, la relación entre ambos no ha sido fácil. Esto se debe a que la lógica de la complementariedad supone la existencia de partidos políticos y de un sistema de partidos, de una institucionalidad mínimamente consolidada, así como de reorganizaciones sociales representativas. Sin estos requisitos, la apertura participativa puede debilitar la representativa, deslegitimar al Estado y hacer que se consoliden grupos de interés particular y disputas faccionales, todo ello con consecuencias negativas en la eficacia del Estado para brindar respuestas adecuadas a la ciudadanía a la cual debe servir.

Tanaka reconoce que el Perú es uno de los países donde más gravemente se expresan los problemas de representación política en la región, y la debilidad de los sistemas de partidos, situación ante la cual desde la década de los noventa empezó a extenderse la idea de que para “democratizar” el sistema político, cuyas limitaciones se asocian a la actuación de los partidos políticos, había que abrir espacios para la participación ciudadana y para el ejercicio de mecanismos de democracia participativa o directa. Y que en torno a este sentido común coincidieron tanto algunas posiciones liberales y de izquierda (que comparten la desconfianza hacia la actuación del Estado y su apuesta por un mayor protagonismo de la sociedad civil), así como sentidos comunes antipolíticos.

La puesta en vigencia de la descentralización y de la constitución de gobiernos regionales, para acercar a la población a sus autoridades políticas, con la implementación de mecanismos y espacios participativos, expresados principalmente en los CCR, CCLs, presupuestos participativos y acceso a la información pública, lo que

⁸ Martín Tanaka. “La participación Ciudadana y el Sistema Representativo”. PRODES/USAID. Lima, Diciembre de 2007.




se sumo a mecanismos de democracia directa ya existentes, como la revocatoria de las autoridades. Y, paralelamente, se dieron también algunas reformas que buscaba afirmar una mayor institucionalización del sistema de partidos, comprendiendo los distritos electorales departamentales para elegir el Congreso de la República, la ley de partidos y la ley de barrera electoral, que buscaba principalmente combatir la fragmentación política y avanzar en la conformación de un sistema de partidos.

Para Tanaka, pese al intenso proceso de reformas, los problemas de representación política persisten. Esto se debe a varios factores de diversa naturaleza, entre ellos a los de carácter político institucional. Sostiene que las reformas han tenido un carácter parcial y contradictorio, de allí sus falencias. De un lado se buscó elevar las barreras de entrada a los actores políticos nacionales, para limitar la fragmentación política, pero no se hizo lo mismo con los actores regionales y locales, en donde ella campea, a niveles iguales o mayores que en lo nacional; al final, los partidos políticos nacionales se vieron perjudicados frente a los regionales, y estos siguen viviendo en medio de una gran informalidad política. De otro lado, se impulsaron un conjunto de mecanismos participativos que no consideraron que los problemas de representación no sólo afectan a los actores políticos, sino también a los sociales; finalmente, el impulso de la lógica participativa no estuvo acompañada de un paralelo afán de fortalecimiento de la dimensión representativa en los espacios nacional, regional y local, ni de la institucionalidad estatal en esos ámbitos, con lo que terminaron funcionando de manera paralela y en contraposición. Esto se expresaría, por ejemplo, en la relativa desatención de los mecanismos de elección y funcionamiento de los consejos regionales y municipales, que están llamados a cumplir funciones de concertación, planeamiento y control que la ley también atribuye a los CCR y CCL.

Tanaka estima que las reformas implementadas no respondieron a un diagnóstico claro y una mirada integral, y evidencian carecer de una comprensión sobre las relaciones entre la dimensión representativa de la democracia y la participativa o directa, de allí su carácter contradictorio. Si bien, como se reitera, estas dimensiones no deben pensarse como contrapuestas, en la práctica suele ocurrir que los mecanismos participativos o directos no necesariamente ayudan a consolidar los representativos. La causa de esto estaría en que si bien los mecanismos participativos no tienen porque minar los representativos, la secuencia con la que son implementados cuenta. Para el autor, para que la ampliación de la participación electoral, la implementación de los mecanismos de democracia directa, así como la incorporación de mecanismos participativos no electorales, mejoren la representación, se requiere: (a) existencia de sistema de partidos, como actores plurales, representativos, con formas de competencia centrípeta; (b) se requiere además la existencia de una institucionalidad estatal bien afirmada; (c) así como la existencia de organizaciones sociales también mínimamente representativas y expresivas de las diversas demandas e intereses.

Cuando se tiene formas de democracia directa, elecciones para tomar decisiones de gobierno (o revocar autoridades), sin la existencia de un sistema de partidos representativo, se corre el riesgo de que ellas den lugar a formas autoritarias de ejercicio del poder o generen serios problemas de gobernabilidad; de otro lado, cuando se implementan mecanismos participativos no electorales sin instituciones firmes, y sin organizaciones sociales representativas, se corre el riesgo de que estos devengan en espacios inoperantes o que sean copados por intereses particularistas. En un escenario así, los problemas de representación se mantienen, los espacios



participativos aparecen como arenas que compiten con las representativas, debilitándose mutuamente, se aleja más la posibilidad de prelegitimar un sistema de partidos, y las demandas e intereses sociales tienden a expresarse por canales no institucionalizados.

Tanaka señala que la vigencia de los CCR, CCL y el PP, muestran la no complementación entre lo participativo, lo representativo y lo institucional. Pues, de un lado, se abren espacios participativos en un contexto de fragmentación política y social, y debilidad institucional: la consecuencia es que esos espacios son ocupados por los actores con la mayor capacidad organizativa, gremios y ONGs con agendas mejor definidas, no necesariamente representativos, o expresión de los sectores excluidos.

Tanaka considera que el funcionamiento de los Consejos Regionales, Consejos de Coordinación Regional y los Presupuestos Participativos son espacios con competencias y lógicas que se superponen y estorban entre sí. La debilidad institucional hace que las instancias participativas y representativas se debiliten entre ellas. Un mal diseño hacen que el funcionamiento de los CCR y CCL se superpongan con el de los consejos regionales y locales, con lo que los primeros terminan siendo poco relevantes; además, la elaboración participativa de los presupuestos se superpone relativamente tanto con los CCR y CCL, como con los consejos regionales y locales, y se da en un marco mal definido, en el cual su aplicación está en la práctica librado a la voluntad de la autoridad política, y congrega actores que pueden caer rápidamente en dinámicas particularistas. Finalmente, al no funcionar bien los mecanismos institucionales, la relación entre la autoridad política y los diversos intereses sociales suele darse por mecanismos paralelos no institucionales que van desde diversas formas de lobbyismo hasta protestas callejeras.

¿Qué hacer frente a esta panorama?. Señala Tanaka que estamos en un contexto en el cual se han implementado reformas participativas sin tener consolidadas instituciones representativas, ni una institucionalidad estatal, con lo cual las primeras entran en conflicto con las segundas. Además, las reformas han sido parciales y contradictorias. Un elemento clave para avanzar en mejores niveles de representación política es, junto con la consolidación de los mecanismos participativos y espacios para la sociedad civil, atacar los problemas que afectan el funcionamiento de la dimensión representativa de la democracia en los ámbitos regionales y locales. Plantea que se otorgue a los problemas de la democracia representativa, cuanto menos, el mismo énfasis que se ha brindado a los mecanismos participativos. Y propone hacer de los Consejos regionales, resultado de la competencia electoral, como el centro de la representación, y solo de manera complementaria los mecanismos participativos. Reconoce, sin embargo, que hay muchas reformas pendientes para mejorar tanto el funcionamiento de los Consejos Regionales, como para construir un sistema de partidos en el ámbito regional.

Los enfoques e ideas sintetizadas precedentemente, sin duda, son muy importantes y están pensadas más desde los problemas de la representación. Desde nuestro enfoque cada uno de los argumentos y de las propuestas de Tanaka deben ser profundamente debatidos, en beneficio de encontrar la solución a los problemas reales que padece el sistema democrático, los partidos políticos y la institucionalidad estatal en el país, sin renunciar a la pertinencia de perfeccionar la porción de la participación ciudadana.

3. ¿La tendencia participativa seguirá consolidándose?.

Juan Arroyo y Marina Irigoyen en una importante lectura de la participación de 12 experiencias locales, afirman lo siguiente⁹:

El Perú ha vivido en el quinquenio 2001-2005 una etapa de progresiva extensión de la participación y concertación social local. Se trata de una participación social institucionalizada, con mecanismos e instrumentos formalizados, establecidos en base a fórmulas exitosas previas de democracia local participativa. En el país ha habido hasta hoy tres olas de creación de instancias de concertación: (1) en los 90, la de las mesas de concertación sin apoyo del Estado, (2) la de las mesas de concertación de lucha contra la pobreza creadas por el Estado a partir del 2001; (3) desde el 2002, la creación de consejos de coordinación local y presupuestos participativos mediante dispositivos legales.

Con relación a la implementación de los CCLs, es posible distinguir tres franjas municipales dentro del proceso de descentralización local: la franja **participacionista**, conformada por municipios con alcaldes participativos por convicción; la franja **institucionalista**, integrada por municipios participativos por cumplimiento de normas; **la franja tradicional**, la de los municipios rezagados en el proceso de aplicación de la ley de municipalidades, con una relación tradicional de i incluso autoritaria con la población.

Actualmente, la primera franja-entre las que figuran las experiencias analizadas-abarca el 10% de los municipios, la segunda el 35% y la tercera el 55%. Pero la tendencia para los años siguientes sería que las dos primeras franjas crezcan y la tercera disminuya; ello depende de qué suceda con la descentralización.


Este estudio, recogiendo el optimismo de no pocos protagonistas de los procesos participativos contactados, concluía en que sumando los participativos por convicción y los por compromiso formal, alcanzaban un 45 % de autoridades municipales versus 55 % contrarios a la democracia participativa y que la tendencia era a cambiar estos porcentajes con el correr del tiempo, en un sentido favorable a la democracia.

Trascurridos tres años desde el momento de la publicación del mismo, vale la pena prestar atención a algunas preguntas:

- ¿Se mantienen estas tres franjas respecto a la participación en las municipalidades?
- ¿Las posiciones favorables a la democracia participativa se han reforzado o ampliado o, por el contrario, se han estancado o están reduciéndose?.
- ¿Cuáles son las causas de estas evoluciones?

Debiéramos esperar respuestas positivas, sin embargo hace falta abordar nuevos estudios en contextos muy dinámicos, en los que los principales esfuerzos de

⁹ Juan Arroyo, Marina Irigoyen. "Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización". DFID/CAREPERU, Lima 2005.



promoción de la participación ciudadana siguen estando a cargo de la sociedad civil muchas veces con apoyo de la cooperación internacional.

4. Participación sí, pero también fortalecimiento del sistema de partidos y reforma del Estado


Es cierto que la promoción más intensa de la participación ciudadana a partir del año 2000 se ha hecho en momentos en que el sistema de partidos prácticamente había colapsado, el Estado estaba en crisis como fruto del centralismo y la corrupción y el enorme desprestigio de las entidades públicas, y también cuando por factores diversos la fragilidad del tejido social era notoria. Pero en su gran mayoría los promotores de la participación ciudadana lo que han pretendido es abrir canales para la intervención ciudadana en aquellos aspectos de la gestión pública de los cuales habían sido excluidos, ante las notorias deficiencias del estado y del sistema de representación; no es enfrentar a la sociedad civil con los partidos políticos, compitiendo y debilitando a estos, por el contrario, tratan de contribuir con el fortalecimiento y el protagonismo de estos promoviendo sus capacidades para que formulen sus planes de gobierno local y regional y apoyando la formación de sus militantes; y fomentan también que los partidos políticos sean mejor valorados y considerados como actores protagónicos de los acuerdos regionales.

Se puede afirmar que las organizaciones de la sociedad civil en su mayor parte se preocupan por el presente y futuro de los partidos políticos, estimulando se transformación, pues los consideran como actores indispensables de la vida democrática, pero, paradójicamente, son muy pocos los partidos que le reconocen roles claros a la sociedad civil.

Hay espacios u organizaciones de la sociedad civil que reconociendo la situación crítica de la dimensión representativa de la democracia, postula la afirmación de la democracia participativa con fines de complementariedad y no de sustitución o antagonismo. Al respecto, Propuesta Ciudadana y la Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, expresando su preocupación por la necesidad del fortalecimiento de las organizaciones sociales, la necesidad de fortalecer la institucionalidad estatal mediante una profunda reforma del Estado, y la necesidad de construir un auténtico sistema de partidos, sostienen lo siguiente¹⁰:

a) En el contexto de precariedad democrática que viene viviendo el país, desde los años 80 se han desarrollado experiencias y procesos orientados a ampliar el protagonismo político de la sociedad organizada y de los ciudadanos. Las experiencias iniciales y más significativas de participación social y ciudadana en la gestión se impulsaron desde los gobiernos locales, con orientaciones democráticas. En la década de los años 90, teniendo como marco el gobierno autoritario y mafioso de Fujimori, como una forma de expresión de resistencia a él, se ampliaron las experiencias de concertación promovidas por diversos actores políticos y sociales, tanto a nivel local como departamental, en las cuales se reflejó la existencia de visiones y orientaciones diferenciadas sobre el sentido y los objetivos de la participación ciudadana.

¹⁰ GPC y Red Perú. "Participación Ciudadana para la Democratización del Estado, la Sociedad y la Economía en el Perú". I Foro Ciudadano. Lima, 29-30 de Octubre del 2007.




b) Con el derrumbe del gobierno autoritario a inicios de la presente década, la concertación y la participación ganaron posiciones en la institucionalidad democrática. Se asumieron como políticas de Estado en el Acuerdo Nacional, se generaron diversos espacios de concertación de políticas nacionales, se extendieron con la descentralización por los departamentos, provincias y distritos del país, creándose para ello un marco normativo e institucional básico. La concertación es percibida, por diversos actores sociales, económicos y políticos como una necesidad para la gobernabilidad. Ello desde proyectos y enfoques distintos y no necesariamente coincidentes.

c) En el Perú de hoy existe una amplia corriente ciudadana que promueve la participación como la expresión de la voluntad de ampliar la política mediante la creciente presencia social en la deliberación sobre los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones sobre aspectos clave como los planes de desarrollo y los presupuestos públicos, así como la vigilancia y el control ciudadano para favorecer la transparencia en la gestión pública, entre otros aspectos. Se trata de una visión que asume la concertación como una cultura política diferente y un mecanismo fundamental de la democracia y un desarrollo económico inclusivo. Reconoce el rol de las instancias descentralizadas de gobierno y del proceso de reforma descentralista para la gobernabilidad y el desarrollo del país. Es una propuesta que se orienta a facilitar espacios y procesos para la construcción de ciudadanía y el crecimiento de su poder en las decisiones políticas. Las dimensiones social, económica y cultural de la democracia, desde una perspectiva definida por la inclusión y la equidad, valorando y dándole un nuevo sentido al crecimiento económico, forman parte de este enfoque democratizador de la participación ciudadana. Una visión integral e integradora sustenta esta propuesta de transformación del sistema político, que apuesta por un nuevo modelo de desarrollo sostenible, centrado en el ser humano.

d) Frente a este enfoque que entiende la participación como parte de un modelo de desarrollo alternativo, encontramos posiciones que desde el objetivo de consolidar el modelo neoliberal imperante, la consideran funcional a la eliminación del rol directriz del Estado y fomentan la delegación de sus responsabilidades centrales en la sociedad, en particular, en la empresa privada. Asimismo hay posiciones que consideran que la participación ciudadana en la agenda y en los espacios públicos y políticos constituye una alternativa al sistema de partidos, absteniéndose de influir en las doctrinas, planes de gobierno y formas de actuación de los partidos, confluyendo con ellos en acciones que favorezcan la gobernabilidad democrática. Por ello es importante definir el sentido y los alcances de los conceptos de participación y concertación, de tal manera de evitar confluencias formales en el marco de proyectos que son claramente alternativos.

e) Es importante recordar que estos avances de la participación se han dado en un marco de crisis del régimen político y del descontento creciente con la democracia, acentuado por varios años de crecimiento económico sin inclusión. La participación y concertación han salido igualmente a contracorriente de la erosión de la democracia llevada a cabo por organizaciones que fomentaron la violencia política y social en los años 80 y 90, organizaciones que condujeron la insatisfacción social hacia situaciones de conflicto armado, eliminando a un amplio sector de la dirigencia social y popular, cerrando deliberadamente cauces institucionales democráticos para la transformación pacífica del país.



f) La sostenida pérdida de legitimidad de los partidos y el evidente malestar hacia los congresistas y las autoridades políticas, es la mayor expresión de esta realidad. El divorcio existente entre la representación parlamentaria y las fuerzas que ejercen los gobiernos regionales y municipales es una expresión adicional de un escenario institucional muy complicado.

g) En el Estado y en la mayoría de los partidos políticos persiste una visión limitada de la democracia, desde la cual se marca el ritmo y las características del sistema político. Se persiste en imponer como el único canal para la acción política democrática a los partidos políticos en crisis, mientras la brecha entre éstos y la población crece permanentemente. La ausencia de voluntad y de propuestas integrales de reforma del Estado y de los partidos evidencia los límites de esta corriente hegemónica en el país, mientras desde el poder político, concentrado en el gobierno nacional, se debilitan de facto los mecanismos de concertación nacional, regional y local.

h) Sin duda es cada vez más importante para el fortalecimiento de la democracia la construcción de un efectivo sistema de partidos y la reforma integral del Estado, pero ello no parece ser suficiente. Parte sustantiva de una efectiva transformación política de corto y mediano plazo son temas como:

i) la construcción de democráticas y eficientes gestiones concertadas regionales y locales, que garantice la apertura de todos los niveles de gobierno hacia la sociedad y los ciudadanos

ii) el fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo y negociación con la sociedad y a nivel intergubernamental

iii) el fortalecimiento del tejido social e institucional en todos los niveles

iv) una fuerte inversión en el desarrollo de capacidades, incluyendo una permanente asistencia técnica, para la gestión pública

v) el reconocimiento de la legitimidad de la acción política de diversas organizaciones y redes ciudadanas

vi) la articulación de la participación ciudadana con la promoción de la igualdad de oportunidades y el respeto a la diversidad cultural.

V

UNA MIRADA INTEGRAL DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

Compartimos a continuación una mirada integral y a profundidad sobre lo que viene ocurriendo con los procesos participativos. Los aportes de esta parte del informe como también los contenidos de los puntos VI y VII, proceden sobre todo del conocimiento y experiencia de 10 facilitadores de procesos participativos, que se han desempeñado y lo siguen haciendo en diversos territorios del país. Ver **Anexo No 1**: listado de facilitadores que han respondido al cuestionario elaborado; cuyo formato se da conocer en el **Anexo No 2**.

Los puntos que abordaremos en esta parte son los siguientes:

- El marco normativo: ventajas y limitaciones
- La institucionalidad municipal para la participación
- Los procesos participativos
- Las lecciones aprendidas

1. Marco normativo: ventajas y limitaciones

1.1 A nivel nacional


Ventajas

El establecimiento de normas sobre la participación ciudadana como política pública es un indicador de los países que se consideran democráticos. Desde la transición democrática en el Perú se ha impregnado en diversos aspectos la participación ciudadana en el quehacer de la gestión pública, a través de las normas que para la descentralización se han producido.

Las normas sobre participación vienen consagrando a ésta como un derecho ciudadano, comenzado desde el acceso a la información y llegando inclusive a la adopción de decisiones, el escalón más alto de la participación. Esto abre la posibilidad de un fortalecimiento del tejido social y del empoderamiento de la sociedad civil y de la institucionalidad estatal.

La normatividad generada establece un reto a los gobiernos subnacionales para diseñar e implementar gestiones públicas participativas y transparentes, debiendo rendir cuentas periódicamente y sujetarse a diversos mecanismos de control social.

Actores clave del Estado (Gobierno Nacional y Legislativo), se han visto sensibilizados hasta cierta medida para promover la participación ciudadana en los diferentes procesos que promueven a través de consultas ciudadanas u otros mecanismos que han recogido propuestas de la sociedad civil (Presupuesto participativo, descentralización, reforma del Estado).



Existen instituciones privadas promotoras de la descentralización que difunde la normatividad, pero no logran tener cobertura a escala nacional.

Limitaciones

Sin embargo, el marco normativo de la participación ciudadana, no toma en cuenta la diversidad del país en aspectos geográficos, culturales, económicos o sociales. Tampoco contribuye con articular los procesos de gestión regional y local con los sectores del Estado, al no obligar a los sectores ministeriales a participar en los procesos participativos. Sus disposiciones en los casos de experiencias previas de participación han frenado el desarrollo de iniciativas endógenas y creativas, por ejemplo esto ha pasado con los espacios de concertación reemplazados por los CCL, en los que la presencia ciudadana era mayor o paritaria con la representación estatal.

El Estado es deficiente aún en establecer las garantías plenas para el ejercicio de los derechos de participación. Es creciente el malestar de la ciudadanía ante el incumplimiento de las normas y compromisos derivados de los procesos participativos, por parte de las autoridades, ante la ausencia de una política de control y sanciones en estos casos. Otro punto no abordado por el Estado es el de la inequidad en la distribución de los recursos del presupuesto público, hecho que finalmente significa mantener la desigualdad en oportunidades para el desarrollo de las poblaciones que residen en diferentes circunscripciones políticas.

Otra limitante es que el gobierno nacional y sus ministerios y organismos públicos descentralizados están eximidos de los procesos participativos, con lo que se acentúa no solo la imagen sino una estructura de poder centralista y antidemocrática. De modo que las autoridades subnacionales si están obligadas a promover la participación ciudadana, pero la misma obligación no rige para las autoridades que administran el Estado a nivel nacional. Esta situación se agrava por el sistemático incumplimiento del Gobierno Nacional para poner en marcha el CEPLAN, organismo creado el 2005 y encargado precisamente de facilitar la articulación de los planes de desarrollo subnacional con los planes de desarrollo nacional.

Un serio problema adicional es que en la práctica no existen mecanismos de control y de fiscalización sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con la participación. No lo hacen ni el Congreso de la República a través de su rol de fiscalización, menos la Secretaría de Descentralización que forma parte de la PCM. Menos existen sanciones claras para sancionar a quienes desconozcan u obstruyan los derechos de participación ciudadana o se nieguen a dar cumplimiento a los acuerdos concentrados a través de los procesos oficiales.

La desactivación del CND y su no reemplazo por un Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado recientemente por la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) encargado de conducir la descentralización, traba la posibilidad de que la dirección del proceso preste atención a esta importante dimensión democrática de la reforma descentralista.

Debe reconocerse, sin embargo, que algunos gobiernos regionales y locales en el marco de su autonomía política, vienen aprobando ordenanzas que en parte contribuyan a enfrentar las deficiencias de la normatividad nacional.



Las autoridades y funcionarios con verdadera vocación descentralista constituyen aún una minoría.

1.2 A nivel local

Ventajas

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece los diversos espacios y modalidades de participación ciudadana, convirtiéndose en un vehículo con varios objetivos específicos. Incentiva también la asociatividad intermunicipal

Ejerciendo sus autonomías y potestades, se han elaborado ordenanzas en casi la totalidad de Gobiernos Locales para los procesos de PDC – PP. De esta manera se subsanan algunas deficiencias de la normatividad nacional y se facilita la creación de condiciones que posibilitan la existencia de organizaciones sociales y su participación, abriendo caminos para la construcción de sociedades basadas en el dialogo y la confianza.

Se ha fortalecido las capacidades de una élite de funcionarios y líderes de la sociedad civil en el proceso de formulación normativa local.

La escala territorial de las provincias y distritos relativamente grandes facilita la implementación de las diversas modalidades de participación, más no así los distritos muy pequeños

Limitaciones

Estas ordenanzas que promueven la participación ciudadana, (PDC, PP, RDC, Vigilancia y otros procesos) no han pasado necesariamente en todos los casos por procesos de concertación con las correspondientes sociedades civiles, lo que impide recoger propuestas e intereses de la ciudadanía. En una gran mayoría presentan debilidades en la incorporación de enfoques de desarrollo y articulación de los procesos de desarrollo en el nivel local, regional, nacional.

No han resuelto el problema de la necesaria articulación entre planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos.

En el marco normativo local no se ha definido una responsabilidad de la municipalidad para atender el financiamiento de la participación ciudadana en aspectos básicos como capacitaciones, traslados y materiales de trabajo, así como los costos que demanda la participación en las audiencias públicas de rendición de cuentas, el ejercicio del derecho de vigilancia social y otros.

No existen esfuerzos sostenidos de difusión de la normatividad vigente, lo que trae consigo su relativo desconocimiento por los ciudadanos y su no aprovechamiento, ejerciendo oportunamente sus derechos, con un sentido de corresponsabilidad.



2. Institucionalidad municipal para la participación

2.1 Preparación de las Municipalidades

Si bien es cierto que existieron experiencias pioneras, las municipalidades en su mayor parte no estaban preparadas para promover la participación ciudadana. Excepciones a la regla son Ilo, Villa El Salvador, Anta y otras que han acumulada experiencia municipal de cómo promover la participación ciudadana, pero ello puede perderse por desactivación o distorsión de lo que significa una correcta política de participación.

El nuevo marco normativo sobre la participación ciudadana encontró a la gran mayoría de municipalidades con problemas en cuanto a diseño institucional para la gestión participativa, pero también con problemas de autoridades y funcionarios para comprender y trabajar de manera abierta, transparente y concertada con sus poblaciones o m-as específicamente con las organizaciones sociales representativas. Planeamientos concertados, presupuestos participativos, rendición de cuentas, para muchos resultaron temas nuevos. Esta última limitación siendo complicada puede ser superada con la relativa oferta en programas de capacitación y de herramientas para los procesos de gestión, pero ello tomará tiempo. En todo caso, se aprecia un proceso remejoramiento continuo.

Debe destacarse que no pocas municipalidades contaban con oficina de participación ciudadana pero con significado de civismo social, relacionadas con campañas de limpieza e imagen o promoción del deporte, desligada de la participación en la toma de decisiones.


Lo que resulta más complicado es construir voluntad política favorable a la participación ciudadana. Aun predomina la creencia y la tendencia a gobernar y realizar la gestión pública prescindiendo de la ciudadanía. Esta variable puede tomar mucho tiempo para ser revertida, pues requiere el cambio no solo de actitudes sino de toda una cultura política tradicional.

2.2 Cambios Institucionales

2.2.1 Los cambios producidos

Se ha creado e implementado oficinas como, por ejemplo, la Sub-Gerencia de Participación Ciudadana en Villa El Salvador (VES) u oficinas de Planeamiento y Desarrollo Social o Desarrollo Económico en muchos municipios del país. Incluso se está dotando de mayor personal para atender la participación ciudadana a pesar de la limitada comprensión de instituir la participación ciudadana como una política institucional que obligue la articulación de las diferentes gerencias y dependencias en torno a la gestión participativa y concertada. Estas oficinas en muchos casos, continúan siendo islas en la gestión municipal.

Las municipalidades se están abriendo a un trabajo coordinado con las instituciones de la sociedad civil, en la búsqueda de apoyo técnico y financiero para organizar y conducir los procesos. En varios ámbitos se han constituido plataformas de apoyo a los procesos de PDC-PP, pero también para poner en marcha comités de medio ambiente, juntas vecinales de seguridad ciudadana, promoción de la educación, salud, etc.



Se vienen dando avances en la creación de espacios y procesos de transparencia de la gestión municipal, ante la obligación de la rendición de cuentas y la necesidad de facilitar el acceso ciudadano a la información de carácter financiero y otro. Esto está condicionando una mayor preocupación de las autoridades y funcionarios para mostrar resultados a partir de sus actividades. Se están institucionalizando instrumentos electrónicos como los portales de los gobiernos locales, para facilitar el acceso de sectores de la población a la información pública.

En algunos casos se están produciendo procesos de modernización de la administración municipal y fortalecimiento de las organizaciones sociales. Es creciente la producción de ordenanzas municipales sobre temas diversos.

Aunque de manera lenta, se viene produciendo también el desarrollo de las capacidades de los actores locales: autoridades, funcionarios y líderes han adquirido conocimientos sobre enfoques de desarrollo, aspectos legales, administrativos y económicos a partir de actividades de capacitación promovidos desde el Estado (MEF, MIMDES, CND y las ONGs y diversas redes).

Se han conformado los CCLs, como espacios de coordinación y concertación en los gobiernos locales, como parte de la estructura orgánica de estos.

En algunos municipios de la Region Ancash se ha creado la Asamblea de Agentes Participantes en los PP, la que están tomando cuerpo y funcionan todo el año, discutiendo visiones de futuro, ejes estratégicos y prioridades de inversión pública. Esta misma Asamblea es la que elige los Comités de Vigilancia de los PP y revisa las actualizaciones y cambios producidos en el presupuesto participativo.

Es creciente el número de municipalidades que se vienen integrando a los sistemas administrativos nacionales: Sistema de administración financiera (SIAF), Sistema de inversión pública (SNIP).

2.2.2 Los cambios institucionales pendientes

Existe un listado de temas en los que hay que avanzar los próximos años:

- Reformar la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) a la luz de la experiencia que se está acumulando.
- El reconocimiento oficial del listado de municipalidades rurales conforme lo dispone la LOM y sobre esa base poner en vigencia un programa específico de fortalecimiento institucional, incluyendo la participación ciudadana.
- Todos los gobiernos locales deben en principio contar con una unidad promotora de la participación ciudadana.
- Transversalizar la participación ciudadana en la estructura orgánica y todas las áreas de gestión municipal y establecimiento de los sistemas de participación y concertación.
- Profundizar la modernización de las administraciones municipales y el desarrollo gradual del gobierno electrónico.
- Fortalecer el monitoreo y rendición de cuentas de las autoridades de los compromisos adquiridos en la participación ciudadana.
- Mayor claridad y simplificación de las normas y procedimientos de la vigilancia ciudadana.


- Establecimiento de sanciones a las autoridades y funcionarios por incumplimiento de las normas, mecanismos, y compromisos que surgen de los procesos de participación ciudadana.
- Establecer un fondo en el presupuesto municipal que facilite la participación de la ciudadanía en los procesos de concertación, para el desarrollo de capacidades y para el proceso mismo (traslados, alimentos, materiales); así como para que participen en las audiencias de rendición de cuentas, vigilancia social, etc.
- Mejorar el diseño de políticas institucionales para promover gestiones participativas para el desarrollo local, que respondan al proceso participativo de concertación de prioridades, pero también conectadas con el ciclo anual de las agendas locales de desarrollo democrático; articulando las diferentes competencias municipales con los procesos de planificación, monitoreo y vigilancia.
- En muchos casos los acuerdos y prioridades del proceso de PDC y PP, desconocen las políticas tributarias y la gestión al respecto o no se articulan con el desarrollo urbano, desarrollo económico o el proceso de asociativismo municipal. A veces esto ocurre, entre otros factores, por la resistencia de los funcionarios para adquirir mayores compromisos con una gestión más abierta y democrática (defienden su feudo), pero también por la incomprensión de las políticas de participación del Estado (Acuerdo Nacional y otros). En contados casos a veces también es por los nichos de corrupción que aun persisten en las municipalidades.
- Avanzar hacia las mancomunidades municipales con participación de la sociedad civil.
- Articulación de las municipalidades con los Acuerdos Regionales y el Acuerdo Nacional, fortaleciendo la participación con la democracia, la cultura cívica y la afirmación de la identidad.

3 Los procesos participativos

Debemos entender como procesos participativos aquellos en los que los ciudadanos y ciudadanas de una circunscripción político administrativa, provincial o distrital, directamente o a través de sus organizaciones, deciden formular o actualizar sus planes de desarrollo humano y articular los ejes fundamentales de estos con las prioridades territoriales y temáticas de inversión pública a través de los presupuestos participativos, para alcanzar los objetivos de desarrollo, en los marcos normativos e institucionales creados para ello; facilitando las condiciones de acceso a la información pública, rendición de cuentas y control social, así como la participación ciudadana en otros aspectos de la gestión pública.

3.1 Planes de promoción de la participación ciudadana

En la mayor parte no existen planes municipales de promoción de participación ciudadana, no obstante ser una de sus obligaciones. Como es usual existen algunas pocas excepciones, como en algunos municipios de Puno. Por lo general, la tendencia es a que las nuevas autoridades desconozcan de facto los planes, programas y proyectos de la gestión anterior, sobre todo si no existe en torno a ellos sociedad civil que defienda y exija su continuidad. En otros casos se han desactivado los planes de participación, como en San Juan de Lurigancho, el distrito más grande de Lima Metropolitana. La inexistencia de planes de participación, no



quiere decir que no haya habido iniciativas de promoción de la participación en las municipalidades. Pero en algunos casos ha sido el MIMDES el que ha actuado en este campo en torno a la transferencia de los programas sociales de alimentación y de infraestructura productiva y social. Actualmente, la promoción de la participación corre a cargo de ONGs, la MCLCP, la Red Perú en algunas regiones, la Red de Espacios de Concertación de la Sub Región Pacífico en Ancash, etc.


3.2 Factores favorables a la participación

El análisis de este punto permite identificar numerosos factores a favor:

- Experiencias previas de participación ciudadana convertidas en referentes de buenas prácticas.
- Disposición de un segmento de autoridades y funcionarios para atender el marco normativo que dispone la participación ciudadana.
- Fortalecimiento de gobiernos locales y regionales en una perspectiva de descentralización y de afirmación de la democracia y en esta perspectiva la existencia de los CCRs y CCLs.
- Generación de normas regionales y locales que introducen espacios para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones
- Voluntad de las organizaciones sociales para involucrarse en los procesos participativos y creciente desarrollo de la ciudadanía. Y disposición a aprender.
- Existencia de organizaciones sociales de base y empoderamiento progresivo de los actores locales. De manea más concreta la autoafirmación de liderazgos y redes sociales que vienen asumiendo el rol de interlocutores y concertadores con el Estado, en torno varios componentes del proceso de descentralización.
- Reconstitución del tejido social de modo gradual, facilitado por los propios procesos de participación.
- En algunos casos, la existencia de Sistemas de Participación y Concertación con mas de cuatro años d existencia, como en San Juan de Lurigancho.
- Oferta de programas de información, capacitación e instrumentos para los procesos participativos.
- La posibilidad de encuentro entre la lucha social tradicional de carácter reivindicativo de los frentes de defensa y gremios, con los nuevos espacios de participación ciudadana en torno a las agendas publicas, los planes de desarrollo y presupuestos, la vigilancia social, que hoy forma parte de la agenda de dilución en la Provincia del Santa, Región de Ancash.
- Aunque lenta, mejoras en la transparencia en la gestión publica, hecho que puede estimular a que nuevos segmentos de la población se involucren en la gestión del desarrollo
- El rol promotor de espacios como la MCLCP a escala nacional y regional como en su momento en Huancavelica, la Red Perú de Iniciativas de concertación y otras.

3.3 Factores desfavorables

- Los estilos gubernamentales tradicionales, autoritarios y verticales, que desprecian la participación ciudadana o que cuanto más la ven como algo episódico y no como una dimensión permanente y transversal de la gestión publica y de los sistemas políticos. Por ello muestran desinterés y ausencia en



los espacios y procesos de participación ciudadana y no se interesan en revertir la carencia de capacidades para dialogar con transparencia. Ante el debilitamiento y desactivación de los CCL, las autoridades no están actuando.

- El desencuentro de las organizaciones políticas con los nuevos procesos participativos. Cultura política distorsionada de los actores, permisiva con la corrupción, asistencialista, inmediateista, de manipulación del poder (los dirigentes sociales son proclives a una actitud de “negociación” particular de sus “intereses” con las autoridades).
- Mecanismos y estrategias insuficientes para promover una participación amplia y de calidad. Persiste la desarticulación entre PDC y PP y cierta tendencia a la atomización en no pocos espacios. La cultura “obrista” en los ciudadanos, compartida y estimulada por las autoridades y funcionarios. Poco énfasis para fomentar acciones de vigilancia social y de monitoreo participativo. Falta de recursos para financiar la participación y continuos cambios en las jefaturas de las áreas de promoción.
- Falta de transparencia (hay casos en los que se implementan remedos de procesos participativos en los que las asambleas de priorización del PDC, PP están constituidas por agentes participantes sin representatividad, a veces en su mayoría son trabajadores municipales o también porque las prioridades son definidas por el equipo técnico y aprobado por estos); incumplimiento de los acuerdos por parte de las autoridades.
- Autoridades elegidas con bajos % de votación electoral condicionan sus débiles relaciones con amplios sectores de la población.
- Escasa renovación dirigencial y manejo incipiente de marco normativo y de las herramientas de gestión. Representación social en procesos participativos no da paso a otros y construye relaciones asistencialistas y clientelares con las autoridades. Dirigentes sociales con baja representatividad y legitimidad. No pocos agentes participantes no logran ubicar los procesos de PDC y de PP como componentes de un proceso más amplio y complejo como es la descentralización. Amplios sectores populares siguen considerando erróneamente a los alcaldes como “los padres del pueblo”.
- Persisten los casos de corrupción en la gestión municipal. Esto genera desconfianza de la población en la gestión pública en general y especialmente sobre la eficacia de los procesos participativos. Adicionalmente, el incumplimiento por las autoridades de promesas electorales o acuerdos derivados del proceso participativo general pérdida de credibilidad y los círculos viciosos que ello condiciona.
- Lenta maduración de los procesos participativos para generar resultados tangibles. Sobreoferta de capacitación para la participación en algunos territorios, descuidando otros. Medios de comunicación que no orientan o desorientan la participación ciudadana.
- El sistema electoral que facilita la elección de candidatos no apropiados por su baja representatividad y legitimidad, favorece la dispersión y fragmentación de movimientos locales y regionales que no logran articular una propuesta colectiva y unitaria.
- Elevado % de la población desinformada de sus derechos y de los procesos participativos.
- La pobreza es una barrera muy seria para la participación ciudadana
- No implementación del CEPLAN y del Consejo de Coordinación Intergubernamental como espacio de conducción de la descentralización.

3.4 Principales proceso participativos

En todos los municipios los procesos participativos giran básicamente en torno a los PDC y PP y sus relaciones con los CCLs, conformación de equipos técnicos de PP. Así como las audiencias de rendición de cuentas y con menos intensidad los comités de vigilancia social y control.

A ello se suman las asambleas de agentes participantes de los PP, como en Chimbote y otras modalidades de articulación. Y la participación en torno a Comités de Gestión Territorial, Planes de Desarrollo Urbano como en Puno y los espacios temáticos en salud, defensa civil, educación, seguridad ciudadana, violencia familiar, en muchos municipios.

4.5 ¿Los planes de desarrollo concertados son realmente tales?

Son relativamente concertados, pero no son totalmente instrumentos vinculantes, sino meramente orientadores. Aun siguen siendo en muchos municipios documentos formales en algunos casos con carencias serias, por ejemplo, no dan cuenta de las potencialidades locales, realizan ejercicios FODA muy a la ligera, omiten la necesidad del componente de desarrollo de capacidades. Con frecuencia no se comienza la planificación desde los centros poblados, articulando a estos con el planeamiento distrital y provincial.

Los PDC provinciales no logran tener una fase previa de articulación interdistrital. Aún no son materia de una verdadera internalización de sus contenidos y de una vinculación real y estratégica con los presupuestos participativos y que sobre esa base puedan garantizar la participación multidisciplinaria y multiinstitucional.


Existe una gran diversidad en la calidad de formulación de los mismos y en el nivel de concertación, pues en muchos planes están ausentes sectores como los que dinamizan la economía, los empresarios, MYPES, agricultores, ganaderos; ausentes en casi todos la representación de los pobres extremos y las familias en riesgo social.

La ausencia de algunos actores claves como las organizaciones de mujeres condiciona la invisibilidad de cuestiones críticas, como por ejemplo, los problemas de violencia contra la mujer y el abuso sexual, el embarazo precoz y la correspondiente muerte materna en los diagnósticos regionales y locales.

Es necesario distinguir entre aquellos actores que por motivos diversos se autoexcluyen de aquellos otros que son excluidos por motivaciones políticas de las autoridades.

Para mejorar los PDC, faltaría:

- Definir bien los periodos de actualización.
- Revisar sus diagnósticos aplicando enfoques de desarrollo que contribuyan con mejores decisiones sobre las prioridades al final del proceso.
- Mayor articulación distrital-provincial-regional; entre plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo; entre plan de desarrollo concertado y plan de desarrollo institucional.
- Ajustar los criterios de priorización para arribar a las “prioridades”.

- 
- Convocar al proceso a los actores excluidos en el proceso, especialmente universidades, colegios profesionales y sectores públicos.
 - Una vez culminado deberían ser sometidos a consulta por un plazo determinado, para que luego sea “el plan de todos”.
 - Diseñar planes de monitoreo de los avances de implementación del PDC.

3.5 ¿Los presupuestos participativos son realmente tales?

3.5.1 Una aproximación general

Muchos de los protagonistas consideran que son relativamente participativos, a pesar de las debilidades y limitaciones. Son más participativos en municipalidades distritales, sobretodo rurales. Los PP de las municipalidades grandes, especialmente metropolitanas distan mucho de ser tales. En las zonas rurales algunas autoridades encomiendan a los contadores municipales “elaborar” los presupuestos participativos.

La Red Perú ha constatado que el PP es el proceso político social que ha convocado la mayor participación ciudadana en los últimos años, pero el grado de desinformación es preocupante. Esto sin embargo no garantiza que los PP se conviertan en los Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA).

Es conveniente no caer en el riesgo de instrumentalizarlos, y reconocer que forman parte de un proceso de la democracia participativa que se articula además con otros procesos.

Es pertinente evaluar los presupuestos participativos, identificar sus fortalezas y debilidades y medir los impactos en el desarrollo local para aplicar las modificaciones necesarias.

Por lo pronto es conveniente reforzar los CCLs, mejorar la distribución de agentes participantes, institucionalizar la asamblea de agentes participantes, clarificar los criterios de distribución de los recursos, interrelacionar los PP distritales con los provinciales y regionales, reforzar el desarrollo de capacidades, contar con una agenda de prioridades de inversión priorizada, fortalecer los mecanismos de vigilancia, respeto a los acuerdos tomados asegurando el cumplimiento del PP, involucrar el 100% del presupuesto de inversiones, incorporar al PP los recursos de la cooperación internacional, construir indicadores del PP y un sistema de monitoreo, También debe prestarse atención a la necesidad de mejorar la representación de los agentes participantes, articular los presupuestos sectoriales y de la inversión privada en el desarrollo local, sistematizarlos, difundirlos y capitalizar aprendizajes.

3.5.2 Lo que dicen las cifras

Para construir una mirada panorámica y con cierto grado de profundidad compartimos algunos de los datos más relevantes del monitoreo realizado por la MCLCP sobre el PP del 2007 encuestando a 1291 agentes participantes vinculados con 201 procesos regionales, 431 procesos provinciales y 649 distritales.

El Proceso del PP 2007

| Fases del Proceso y otros aspectos | Componentes | Promedios Nacionales (%) |
|---|---|--------------------------|
| I. Preparación | CCR y CCL que asumen difusión y sensibilización | 53,0 |
| | CCRs y CCLs que informan sobre el PDC | 89,0 |
| II. Convocatoria | CCR y CCL que convocan proceso participativo | 80,9 |
| | Que hacen alianzas para ampliar convocatoria | |
| | Prueban ordenanzas regionales/municipales consultando CCRs y CCLs | 59,5 |
| | Incorporar a representantes sociedad civil a equipos técnicos | 73,8 |
| | | 77,2 |
| III. Identificación y registro | Ampliación registro de agentes participantes | 48,8 |
| IV. Capacitación | Asistencia promedio por talleres | 63 personas |
| V. Talleres de trabajo | Talleres programados | 97,0 |
| | Talleres de PDC | 81,3 |
| | Talleres de RDC | 74,2 |
| | Talleres de criterios y priorización de acciones | 96,1 |
| | Ideas de proyectos priorizados: | |
| | Infraestructura productiva | |
| | Servicios básicos | 87,6 |
| | Medio Ambiente | 91,7 |
| | Niñez y adolescencia | 67,9 |
| | | 67,4 |
| Participación de mujeres (2005: 26,4 %) | 28,7 | |
| VI: Evaluación Técnica | Proyectos priorizados aprobados en marco SNIP | 60,0 |
| VII. Formalización de Acuerdos | Formalización de acuerdos | 63,9 |
| VIII. Rendición de cuentas | Conformación de comités de vigilancia (CV) | 94,1 |
| | CV con responsabilidades generales | 82,6 |

| | | |
|-------------------------------|---|-----------------------------------|
| Percepciones de participantes | Opinión sobre calificación de procesos participativos | Bueno 35,1 Regular 50,5 |
| | Opinión si el proceso 2006 fue mejor que anteriores | Mucho Mejor 15,5 Mejor 53,8 |
| | Opinión sobre transparencia de autoridades | Buena 31,6 Regular 48,8 |
| | Opinión sobre roles de comités de vigilancia | Buena 23,0 Regular 46,4 |
| | Opinión sobre representatividad de OSC | Buena 30,8 Regular 59,5 |
| | Correspondencia de proyectos priorizados con objetivos estratégicos | Buena 37,1 Regular 50,2 |
| | Respeto de los acuerdos | Buena 38,8 Regular 46,4 |


Fuente: MCLCP. Presupuesto Participativo 2007. I Informe Nacional de Monitoreo. Lima, 2007. Elaboración: Nuestra

El análisis e interpretación de estos datos le ha permitido a la MCLCP arribar a algunas conclusiones que compartimos plenamente. Primera, estamos ante un proceso que se viene asentando y que a pesar de las dificultades cuenta con nota aprobatoria de sus protagonistas. Segunda, el PP constituye un proceso heterogéneo, dependiendo esto de varios factores. Tercera, los actores de este proceso, sus intereses y los marcos reglamentarios aún no compaginan plenamente. Cuarta las instancias de coordinación y concertación no han tomado cuerpo aún y es indispensable redimensionarlas y potenciarlas

Los diversos problemas señalados son parte de la agenda pendiente para fortalecer el presupuesto participativo en el Perú.

3.6 Los actores que participan en los procesos participativos. ¿Están surgiendo nuevos líderes?

En la mayoría de los procesos urbanos participan los líderes y dirigentes territoriales (AAHH, Juntas de vecinos, asociaciones); líderes de larga trayectoria que han desarrollado un interés permanente por los procesos pero que tienen dificultades para socializar la información y promover una mayor ampliación de la participación para la concertación de las prioridades. En los procesos de las zonas rurales, participan las organizaciones campesinas, centros poblados y educativas, organizaciones de mujeres relacionadas con los programas alimentarios, a veces las juntas de agua. En ambos espacios participan ONGs, la MCLCP.



En la mayoría de las capacitaciones, se brinda formación sobre los enfoques de desarrollo, el marco normativo y los mecanismos de participación ciudadana, en menor grado de profundidad sobre los mecanismos y procedimientos de la gestión pública como el SNIP, planificación estratégica, pero no se aborda los temas de indicadores para el monitoreo y evaluación. En algunos casos se aborda también elaboración de perfiles de proyectos de inversión, articulación de estos con los ejes estratégicos, derechos ciudadanos.

En cierta medida, aunque no en el nivel que se espera o es necesario, sí hay nuevos actores que se están incorporando como empresarios, jóvenes y mujeres. En varios municipios distritales de Lima Metropolitana se están incorporando jóvenes adolescentes desde las experiencias de municipios escolares y su vinculación con los procesos de PP pero no hay una estrategia de articularlos de manera sostenible en su participación.

Muchos dirigentes sociales están descubriendo la organización y funcionamiento del Estado, familiarizándose con los enfoques de desarrollo, aprendiendo a participar en las herramientas participativas. Es creciente la participación de representantes sociales en los espacios públicos y políticos desde lo local, pasando de las prácticas de la confrontación a la de concertación. Se puede afirmar pues que aunque lentamente se vienen formando nuevos líderes participativos que incluso suelen interactuar de manera incipiente y no muy bien definida aún con los líderes gremiales y los líderes políticos.


3.7 Los actores que no participan

No están participando los pobres extremos, quienes no cuentan con medios para trasladarse, informarse, no se encuentran organizados menos representados y son difícilmente ubicados por los responsables en las municipalidades o las organizaciones de la sociedad civil.

En ámbitos de la zona de selva, las comunidades nativas. Son pocas las instituciones que están invirtiendo tiempo y recursos para desarrollar instrumentos, programas de capacitación y otras propuestas para promover su participación en su idioma materno, tomando en cuenta la diversidad de sus costumbres y cultura. No se está sistematizando, menos difundiendo las experiencias que se están desarrollando en estos ámbitos, se conoce poco de los resultados de la promoción de la participación en estos peruanos.

En diversos ámbitos tampoco participan los adultos mayores, por desinformación y desorganización; y las organizaciones de discapacitados que no ven que los procesos participativos sean una oportunidad para ellos.

La baja participación de las mujeres en parte se explica porque los problemas que enfrentan que son de derechos humanos por lo general no se tratan con prioridad en estos espacios y procesos, pero también por la inseguridad de las mujeres no líderes, por los horarios de los procesos participativos, por las dificultades para integrarse al manejo de las herramientas técnicas y metodologías de facilitación que generan efectos inhibidores.



Los partidos políticos como tales y los dirigentes gremiales, ya sea por que están acostumbrados a la negociación tradicional o a la confrontación; o por desorganización o por desinterés por los procesos de participación ciudadana.

En muchos procesos no participan las instituciones del Estado central o regional, porque consideran que los procesos participativos exige mucho tiempo y supuestamente aportan poco; las ONGs que intervienen en proyectos asistenciales y productivos, porque creen que les va a controlar inversión o pedir apoyos presupuestarios; los sectores privados.

Debe mencionarse también el hecho crítico de que en muchos procesos participativos la participación de alcaldes y regidores es episódica, renunciando a la posibilidad de ejercer el liderazgo en los mismos.

3.8 ¿Cuál es la incidencia en la cultura y practicas políticas?

3.8.1 Algunos cambios

- En un sentido general, cierta disminución del caudillismo y del autoritarismo y manipulación en la gestión pública, dando paso lento aún a la apuesta por el dialogo y la concertación de la inversión pública.
- Gradualmente se está pasando de la participación en los programas vaso de leche y comedores a la participación en acciones de planeamiento y presupuesto.
- Se avanza progresivamente en la necesidad de cumplir eficientemente con las competencias y funciones y los acuerdos concertados.
- Se viene ampliando las facilidades para acceder a la información de interés público, y desarrollo de acciones de transparencia y de rendición de cuentas y la consiguiente reducción en la corrupción en las licitaciones de las obras.
- Se afirma una cultura favorable de planificación del desarrollo y de priorización de la inversión pública.
- Se observa un proceso de transición de la condición de pobladores demandantes a la de ciudadanos relativamente conscientes de sus derechos y deberes.
- Muchos sectores están pasando del énfasis en la protesta (sin renunciar a ella) a la propuesta de alternativas de acción para participar en los procesos de gestión del desarrollo, especialmente en los espacios de decisión, en el marco de un sentido de corresponsabilidad. Es cada vez más claro que las autoridades no son las únicas que deben decidir.
- Existen experiencias de partidos políticos, organizaciones sociales y entidades públicas que se están organizando en torno a sus propuestas de acuerdos regionales como en Cajamarca, Junín y recientemente en Apurímac.

3.8.2 Lo que se mantiene vigente de la cultura y prácticas políticas tradicionales


- La debilidad de los liderazgos locales y regionales y la despreocupación en tratar de revertir esa situación por las propias autoridades.
- La “criollada” o cultura de la viveza, de aprovechamiento de los cargos de la administración pública, para beneficios personales.

- Continuidad de la cultura y práctica asistencialista y clientelista en la relación autoridades-ciudadanos, cultura que es alimentada también por estos últimos. Es evidente que revertir esto siendo necesario tomará no pocos años.
- Los partidos y movimientos políticos se agrupan y cobran vigor sólo en tiempos electorales. El resto del tiempo se encuentran ausentes de los procesos de participación ciudadana aun cuando tengan actividad partidaria. Hoy algunos partidos o movimientos están animados tras de algunas revocatorias de autoridades locales y regionales que no son integrantes de sus organizaciones, pero esto lo hacen “sin dar la cara”, condicionando así a un mayor debilitamiento del sistema de partidos políticos. El uso del “rumor”, del “chisme”, lamentablemente siguen siendo armas muy utilizadas.
- Cuando ganan las elecciones, tratan de copar la administración pública, a pesar de no contar con los cuadros profesionales y técnicos necesarios.
- Tolerancia a la corrupción de las autoridades y la burocracia.
- Falta de renovación de los cargos directivos en las organizaciones sociales. La tendencia en estas al protagonismo particular y no buscar la integración de iniciativas y esfuerzos.
- La continuidad del “machismo”, que se aprecia en la administración pública y en la relación de las entidades públicas con la sociedad civil y al interior de ésta.
- La tendencia a subestimar la participación de algunos actores y de los roles que podrían cumplir, como es el caso de los jóvenes.

3.9 Las debilidades de la participación ciudadana

No obstante los progresos diversos en la participación ciudadana, se muestra todavía algunas debilidades que se reflejan en los aspectos siguientes:

- Frágiles voluntades en sectores de autoridades para cumplir con su obligación de promover la participación ciudadana. Al parecer las autoridades realmente convencidas de la participación ciudadana representan una proporción menor al lado de quienes son formalistas y de quienes bajo formas encubiertas se oponen a este derecho ciudadano.
- Un sector importante de organizaciones sociales no muestran interés en involucrarse en los procesos participativos. Se mantiene en muchos lugares tendencia a la autoexclusión de actores que tradicionalmente no participan: sectores económicos, sectores estatales, partidos políticos, universidades y otros.
- Las incipientes y heterogéneas capacidades de los actores locales para una participación de mayor impacto en el desarrollo local, por incumplimiento por el estado de sus responsabilidades de promover el desarrollo de capacidades y brindar asistencia técnica.
- La baja representatividad y legitimidad de los dirigentes sociales.
- La desarticulación entre planes de desarrollo y presupuestos participativos en las escalas distrital-provincial-regional-nacional, que condicionan gestiones de baja calidad incluyendo casos de gasto público poco eficiente.
- La escasez de los presupuestos de inversiones en los procesos participativos y de los presupuestos que financian las diferentes fases del proceso y la participación misma, que no permite la atención oportuna de prioridades sociales y esto termina desincentivando la participación.


- 
- La persistencia de la cultura política tradicional en las autoridades, los líderes políticos y líderes sociales.
 - La debilidad institucional municipal: - rediseño organizacional en función de los ejes de desarrollo, que no resulta coherente con la democratización de las gestiones locales y los derechos ciudadanos a participar.
 - Se están constituyendo elites integradas por los que participan en los procesos participativos, pero que no replican o devuelven a sus representados los aprendizajes e información de los procesos.
 - Limitados recursos para la participación de las comunidades nativas e indígenas.
 - La debilidad de los mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos de participación y de sus resultados.

Resumiendo, la debilidad de la participación ciudadana tiene mucho que ver con déficits en transparencia, credibilidad, confianza.

4 Las lecciones aprendidas


La participación ciudadana en el marco de la descentralización en curso en el Perú, aporta ya un conjunto de aprendizajes que es importante capitalizar para fortalecer y optimizar esta dimensión de la gestión pública y de la vida política en el país. Tenemos entre ellos:

- En un sentido general, la participación ciudadana permite la construcción de mayores y mejores relaciones de credibilidad y confianza entre el Estado y la sociedad civil, facilitando el desempeño fluido de los roles diferenciados y compartidos que les corresponde.
- Una parte significativa de las autoridades locales y regionales no perciben con claridad los beneficios de los procesos participativos, debido a que siguen adheridos a una cultura y práctica políticas tradicionales que reducen a los ciudadanos a la condición de simples electores. Desconocen el hecho de que las gestiones participativas no solo permiten intervenciones más eficientes, sino dan como valor agregado, una mayor legitimidad del ejercicio de sus cargos. El asistencialismo, el clientelismo, son barreras para promover la participación ciudadana seria y para institucionalizarla como dimensión permanente.
- La participación plural de actores diferentes permite que todos aprendan a conocerse y conozcan la racionalidad y percepciones de los otros, beneficiando la generación de condiciones para la concertación y el trabajo y la gestión compartida. Pero, al mismo tiempo, si se quiere que la participación incentive el interés por la gestión pública, la afirmación de la democracia y la innovación de la cultura política, debe vincularse con la eficiencia en la atención de algunas de las prioridades sociales.
- La participación ciudadana se ha constituido en una Escuela permanente de formación para la gestión del desarrollo humano, para los actores que se involucran en los procesos participativos. En este marco, no pocos pobladores, convertidos en ciudadanos, están pasando de la condición de demandantes a la de gestores de proyectos de desarrollo con visiones compartidas. En todo caso,



poner en evidencia de que democracia participativa asociada a otras sí es compatible con la eficiencia en la gestión, siempre será un desafío permanente.

- La participación permanente y de calidad, es decir, eficiente, es un factor clave de la construcción de la gobernabilidad democrática a nivel local y regional. A mayores niveles de información ciudadana, corresponderán mayores niveles de eficiencia en la participación. Pero la participación no es espontánea, sino debe ser promovida tanto por el Estado como por la sociedad civil, a través de estrategias de desarrollo de capacidades, información y comunicación. En estas condiciones la democracia representativa resultante de los procesos electorales puede mejorar sustantivamente, articulándose con la democracia participativa y las múltiples formas de democracia directa.
- Las políticas, programas, proyectos de desarrollo, instrumentos de gestión, se legitiman, en tanto participen y los hagan suyos las organizaciones sociales.
- No obstante los avances en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, se mantienen niveles altos de corrupción a nivel subnacional. Esto significa una clara orientación para priorizar, por un lado la articulación de la ética y la gestión pública; y, por otro, reforzar los mecanismos de control social en el marco de verdaderos sistemas de transparencia y anticorrupción que es pertinente diseñar e implementar.
- En ausencia de los partidos políticos, los acuerdos concertados en los procesos participativos se vienen constituyendo en los nuevos “arreglos políticos” entre autoridades y ciudadanía para garantizar la gobernabilidad local. Pero a su vez, la falta de seguimiento del partido o movimiento político de estas autoridades que no “rinden cuentas” a su grupo partidario de sus incumplimientos y actitudes antidemocráticas ponen en riesgo la construcción de una nueva cultura política y nuevos sistemas políticos democráticos, articulados a los ejes estratégicos para un desarrollo humano sostenible.
- Ante la ausencia o debilidad de los partidos políticos, en no pocos casos las organizaciones de la sociedad civil se están haciendo cargo de la formación política de los actores locales (autoridades, funcionarios, facilitadores y líderes). Esta es una interesante oportunidad para construir puentes entre sociedad civil, líderes y partidos políticos.
- Es evidente que los montos destinados a los presupuestos participativos, especialmente en las municipalidades distritales son muy pequeños, factor que actúa como desmotivante para la participación ciudadana, pues los recursos no permiten atender las necesidades críticas y las prioridades. Revertir esta situación desde una perspectiva de distribución equitativa de los recursos es un punto importante en una agenda de prioridades.
- Es necesario revisar los instrumentos de gestión que se han elaborado para los procesos a modo de reforzar y aclarar los criterios que contribuyan con una mejor aplicación de enfoques de desarrollo y se tomen en cuenta la diversidad de realidades de los ciudadanos que participan en los procesos.

- 
- Es necesario contar con una estrategia comunicativa que superen los medios tradicionales que niegan la oportunidad a los actores para difundir de manera objetiva y amplia las diversas fases del proceso, limitando una mayor socialización de los acuerdos y avances alcanzados.
 - Es necesario desarrollar con mayor profundidad experiencias de desarrollo sistémico en los ámbitos provinciales y distritales que articulen actores, organizaciones, instituciones, espacios de concertación, planes y recursos que aun encontrándose en torno de los procesos no dialogan entre si. La creación de estos sistemas participativos a escala local y regional debe responder no solo a la necesidad de ampliar la participaron sino, sobre todo, mejorar la calidad de la democracia.
 - La participación ciudadana es un vehículo importante para afirmar las identidades ciudadanas en las diversas escalas en que intervienen los ciudadanos: centros poblados, distritos, provincias, regiones, país. Y posibilita el surgimiento de nuevos liderazgos sociales y políticos.


VI EL DESARROLLO DE CAPACIDADES A FUTURO

1. De las autoridades: Potenciar la voluntad política para la concertación

- Afirmar el sentido de corresponsabilidad en la gestión del desarrollo y la naturaleza vinculante de los compromisos derivados de los procesos participativos, avanzando hacia su definitiva institucionalización. Para lo cual las autoridades deben aprender a dialogar y escuchar y reforzar una cultura de compromisos.
- Promover la comprensión que el cargo que detentan y ejercen las autoridades es por mandato del electorado, que no representan solo a los militantes de sus partidos sino al conjunto de la población, para lo cual deben tener relaciones abiertas con la ciudadanía de modo permanente y no muy eventualmente, a lo lejos.
- Promover la exigibilidad legal de la formación de alcaldes, los regidores y consejeros en temas sobre gestión pública y gestión del desarrollo humano sostenible (hay oferta de capacitaciones a las que no acceden porque no les importa y nada les exige).
- Fortalecer en las autoridades una nueva cultura política responsable basada en la concertación y el respeto a los compromisos, en la transparencia y la incorporación de la ética en la gestión pública, así como el compromiso de transferir información y conocimiento a los líderes que puedan “recibir la posta” promoviendo de manera permanente nuevos liderazgos.
- Afirmar una cultura planificadora con visiones de país y de largo plazo, y deliberante, para construir sinergias y consensos, promoviendo el capital social, la organización de los actores sociales y, la asociatividad y mancomunidades municipales, potenciando las articulaciones distrital-provincial-regional-nacional.
- Las autoridades de estos tiempos deberían unirse en una campaña por la revaloración de sus competencias e investiduras, con actitudes democratizadoras y competitivas que los lleve a asumir responsabilidades concretas y presentar resultados de sus gestiones. Es lamentable, por ejemplo, la opinión que toda la población y las instituciones tienen de los regidores y regidoras.
- Deben fortalecerse el interaprendizaje de las autoridades a partir del intercambio de experiencias exitosas.
- Fomentar propuestas de reforma de Estado, gestión pública y carrera pública.

2. De los funcionarios y trabajadores: Desterrar la cultura tradicional expresada en el secretismo

- Afirmar y desarrollar el sentido de su rol como servidores públicos, agentes de cambio y de servicio a la ciudadanía.
- Debería establecerse un régimen de incentivos y sanciones para los funcionarios y trabajadores con relación al cumplimiento de las normas de



transparencia y participación ciudadana. Institucionalizar códigos de ética de los funcionarios y trabajadores es una necesidad perentoria.

- Capacitar a los funcionarios para que impulsen reformas institucionales de sus entidades publicas desde el interior de las mismas, para adecuarlas a sus roles, en el marco de la gestión pública moderna; transversalizando la participación ciudadana y fijando indicadores de monitoreo, evaluación y ajustes periódicos. Calificarlos en este marco para que fomenten los sistemas de participación como parte de los planes de desarrollo institucional.
- Calificación de los trabajadores en temas de desarrollo humano (generalmente solo se capacitan los funcionarios). Y capacitar tanto a funcionarios como trabajadores en las políticas públicas nacionales, regionales y locales.
- Promover espacios de diálogo y socialización interna entre funcionarios y trabajadores para evaluar y hacer correctivos en la gestión municipal.
- Establecer mecanismos de información interna y hacia la comunidad.
- Estimular que los funcionarios en el ejercicio de sus derechos se organicen en asociaciones o colectivos para reflexionar y aportar al conjunto del proceso de la descentralización, la gestión pública y otros aspectos de la reforma del Estado.

3. De las representantes sociales: Cambiar la cultura tradicional de la confrontación por la concertación

- Promover que tomen conciencia de que su condición de protagonistas del desarrollo local y regional, les otorga derechos pero también responsabilidades, entre ellas rendir cuentas de su gestión a las organizaciones sociales.
- Las entidades públicas y privadas podrían organizar una agenda coordinada y concertada para el fortalecimiento de las capacidades de los representantes de las organizaciones de la sociedad, con un criterio de ampliar el número de líderes capacitados y con la perspectiva de una renovación en el liderazgo, que prioricen la eficiencia, pero también la rendición de cuentas y transparencia, el control social, las visiones de conjunto.
- Homogenizar conceptos y criterios de los líderes sociales respecto a la democracia participativa y los procesos que se promueven. Y en el mismo sentido, capacitar a los líderes respecto a la gestión por resultados.
- Fortalecer mecanismos de comunicación para la socialización del desarrollo de los procesos y los resultados de estos en el fomento de un mayor empoderamiento social de los procesos democráticos de desarrollo en cada ámbito. Esto debe reflejarse en la construcción de capital social.
- Formar capacidades para que los representantes sociales fomenten las reformas institucionales en sus propias organizaciones: Falta de renovación de dirigencias, poca transparencia, autoritarismos, nepotismos, incomunicación interna, etc.

VII RECOMENDACIONES

Sobre la base de lo precedente, estimamos pertinente algunas recomendaciones generales.

1. A nivel nacional y regional

- Que el Gobierno Nacional asuma en todas sus implicancias la promoción de la participación ciudadana como política de Estado en el marco del proceso de descentralización.
- Instalación a la brevedad del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), para una mejor conducción del proceso de descentralización; organismo público al que debería acceder la representación de la sociedad civil. El CCI debe poner en marcha todos los instrumentos necesarios como un sistema nacional de información, una estrategia de comunicación y otros.
- Evaluar la viabilidad de que el Congreso de la República del Perú (CRP) pueda reformar en sentido positivo los marcos normativos relacionados con la participación ciudadana.
- La PCM y la Secretaría de Descentralización debe establecer instrumentos de monitoreo y evaluación de los procesos participativos; y fortalecer los mecanismos de transparencia y de acceso a la información en la gestión pública.
- La Contraloría General de la República (CGR) debe establecer criterios para el control del cumplimiento de la gestión participativa y cumplirlos.
- Debe insistirse en la instalación del CEPLAN como organismo que oriente la planificación en los niveles locales, regionales, nacionales y con una visión compartida de futuro del país. Paralelamente los Gobiernos Regionales podrán dotarse de sistemas regionales de planeamiento y articular y cohesionar las políticas públicas regionales con las nacionales, lógicamente considerando las particularidades de los municipios.
- Actualizar el marco normativo nacional que regula las relaciones de los procesos de PDC – PP, a fin de optimizar sus resultados.
- Incidir para que desde el Estado se promuevan incentivos a los medios de comunicación que dispongan espacios para la difusión permanente de los procesos de la participación ciudadana.
- Promover un número mayor de espacios de reflexión social y política para fortalecer criterios y conceptos sobre democracia y desarrollo humano en los que se diversifique la participación de los actores, superando y ampliando la élite de los que siempre conversan sobre estos temas e incorporando a los agentes participantes de los procesos.
- Establecer fondos compensatorios para las regiones que perciben menos asignaciones per cápita del presupuesto nacional por todo concepto. Los gobiernos regionales deben jugar un rol de liderazgo en la búsqueda de la articulación de la participación en las escalas distrital-provincial-regional, mediante sistemas regionales de participación.
- Los gobiernos regionales deben construir coordinaciones y alianzas con los gobiernos locales para trabajar agendas compartidas.



2. A nivel local

- Fortalecer la concepción de los gobiernos locales como actores claves no solo de la inversión pública de menos a más, sino en la construcción de ciudadanía promoviendo el ejercicio de derechos y la gobernabilidad democrática.
- Fortalecer la representatividad de los CCLs y agentes participantes.
- Enfatizar proyectos de desarrollo social, gestión ambiental y de promoción económica, como parte de las estrategias de lucha contra la pobreza a través del presupuesto participativo.
- Invertir en la formación política y cívica de los actores locales.
- Poner mayor atención a la participación de los jóvenes y adolescentes quienes pueden tomar la participación como una “moda” y luego desconfiar de la utilidad de la participación.
- La normatividad para la formulación presupuestal de los gobiernos locales, debe orientar la articulación de los presupuestos públicos y privados en el proceso participativo.
- Estimular la asociación de los gobiernos locales para implementar los planes de desarrollo de capacidades como componentes claves de los planes de participación ciudadana.
- Ejercer la autonomía política para desplegar estrategias orientadas a fortalecer los espacios de concertación, comenzando por los CCLs., a través reordenanzas y acciones operativas.
- Monitorear y evaluar los procesos participativos e introducir los ajustes necesarios.
- Sistematizar las experiencias de participación ciudadana para difundirlas y compartir aprendizajes, ajustando marcos normativos e instrumentos de gestión, construyendo nuevas políticas y fortaleciendo las redes por la democracia participativa.

VIII

A MANERA DE CONCLUSIONES GENERALES

1. La política de participación ciudadana es el resultado de la disputa entre actores con distintas concepciones de la democracia, por lo que su implementación y los resultados que se buscan constituyen un proceso político abierto, dinámico y lleno de tensiones y ambigüedades, donde la última palabra no está dicha ni la última batalla está protagonizada.

2. Por lo tanto, como lo recomiendan muchos analistas, habría que evitar la tentación facilista de concebir la participación ciudadana como una política y una práctica homogéneas, coherentes y sin cambios a lo largo del tiempo, para ubicarla con precisión en sus contextos o circunstancias históricas en las que se desarrolla, considerando con mucho cuidado los cambiantes alineamientos de fuerzas que la sostienen a lo largo de distintas coyunturas. Al conceptualizar la participación ciudadana como un terreno en disputa, su destino no aparece definido como algo naturalmente virtuoso o negativo, sino que ella puede ser copada por actores con proyectos que reproducen la exclusión y el orden establecido o, en el caso opuesto, dirigida por actores con proyectos que buscan la profundización de la democracia¹¹.

3. Para buena parte de los líderes políticos y dirigentes sociales existen motivaciones generales y específicas para participar.


a) Entre las primeras debemos señalar las de contribuir al fortalecimiento y profundización de la democracia para que los derechos humanos y el acceso a las oportunidades para mejorar la calidad de vida, aportar a construir una nación con paz, justicia social y desarrollo humano, a partir de las particularidades regionales y locales y la diversidad cultural del país; contribuir a la continuidad de los cambios estructurales del estado peruano, para dar paso efectivo a un estado al servicio de los ciudadanos; promover la concertación como cultura de valores y metodología y estrategia para el diseño, adopción e implementación de agendas públicas.

b) Entre las segundas se deben mencionar las de fortalecer los procesos participativos, aprovechar los espacios abiertos para empoderar a líderes y redes sociales, fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, incluir a actores sociales excluidos, aportando con experiencias al diálogo y otras experiencias, contribuyendo a la construcción de ciudadanía, fortalecer los planes de desarrollo, optimizar los presupuestos participativos como instrumento de respuesta a las prioridades de las poblaciones.

4. La promoción de la participación como medio para profundizar la democracia, ampliar la construcción de ciudadanía y crear condiciones para el desarrollo humano, requiere buscar soluciones desde la perspectiva democrática participativa, a una agenda de puntos críticos, entre ellos¹²:

¹¹ Aldo Panfichi. "Participación Ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones". Fondo Editorial de la PUCP. Lima, Agosto del 2007.

¹² Eduardo Ballón. "Balance de la Participación y su Contribución a la Democratización del País". I Foro Ciudadano: GPC, Red Perú y MCLCP. Lima, Octubre del 2007.



a) Los límites estructurales de la pobreza. La pobreza, padecida por cerca del 40% de la población, significa exclusión de los derechos, incluyendo el de la participación ciudadana.

b) Los problemas de coptación y clientelismo, donde se tiende a legitimar a quienes siguen “las pautas y los carriles” de las autoridades y a excluir a quienes “crean problemas”.

c) La desigualdad que ubica en clara desventaja si no de exclusión a distintos grupos: Mujeres, indígenas y comunidades campesinas. Planes intensivos de desarrollo de capacidades pueden contribuir a acortar las distancias.

d) La vigencia de un modelo excluyente de desarrollo que tiene un enfoque instrumental “eficientista” de la participación.

e) La difícil relación entre participación y conflictividad social que se expresa en los conflictos socio ambientales mineros, por ejemplo el de Majaz, pero también en el ejercicio del derecho a la revocatoria.

f) La difícil relación entre representación y participación ciudadana, en un contexto de débil institucionalidad social.

g) Los límites derivados del diseño de los mecanismos: la exclusión de la política, movilizand o diferencias y conflictos, pues debe buscarse consensos, sin referentes claros; el sesgo reglamentarista de las normas generadas; la debilidad organizativa de la sociedad que produce modos de participación sin mandatos claros, etc.

5. Obviamente, el eje vertebrador del análisis de los procesos participativos que hemos presentado en este documento, es la necesidad de afirmar en sus múltiples aspectos el proyecto democrático participativo, en sus enfoques, principios, objetivos, políticas, estrategias, instrumentos, espacios, etc. Pero coincidimos con las apreciaciones de que el fortalecimiento de la democracia y de la equidad no surgirá de la simple suma de esfuerzos participativos muy valiosos, pero fragmentados: Locales, subnacionales, sectoriales. Se hace indispensable la búsqueda de articulaciones entre lo subnacional y nacional, vinculando participación con el modelo de desarrollo del país, se hace pues necesario trabajar y luchar en la perspectiva de un Proyecto Nacional.

Lima, 27 de Febrero del 2008.

Anexo

Listado de Facilitadores que atendieron el Cuestionario

| Nombres | Ámbito de desempeño |
|-----------------------------|--|
| 1. Juan Cosavalente Vidarte | Villa El Salvador |
| 2. Javier Molina Lujan | Facilitador en Región Puno : Puno, Azángaro, Putina |
| 3. Dante Lecca Lozano | Integrante de Atusparia. Sub Region Pacifico-Ancash : Provincias Santa, Casma, Huarmey. |
| 4. Rosa Agüero Muñiz | Consultora, asociada a IDEAS. Vinculada con PDC y PP en Cono Norte de Lima Metropolitana y Cusco, a través de Calandria. |
| 5. América Masías | Integrante de Asociación Civil Labor. Asesora de Mesa Directiva del PP de Ilo e integrante del Equipo Técnico del PP. |
| 6. Fernando Távara Castillo | Integrante de Care Fortalece en Huacavelica y Apurimac |
| 7. Guido Medina Laura | Red Perú Apurimac. Facilitador en Angaraes (Apurimac) |
| 8. Lourdes Blanco Mercado | Red Perú Secretaria Técnica. Coordinadora de Campaña Nacional de PP, por Red Perú |
| 9. Harry Cubas Aliaga | Hasta hace poco facilitador de procesos participativos en San Juan de Lurigancho y Villa María del Triunfo y funcionario de esos municipios. |
| | |