



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**PERU ProDescentralización**



Mesa de Concertación  
para la Lucha contra la Pobreza

# Participación y Descentralización

## Percepciones y Expectativas Ciudadanas

**Evaluación Rápida de Campo  
2009**

# **Participación**

---

# **y Descentralización**

Percepciones y Expectativas  
Ciudadanas

**Evaluación Rápida de Campo  
2009**

**Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas  
Evaluación Rápida de Campo 2009**

Diciembre 2009

**Proyecto USAID/Perú ProDescentralización**

Av. Vasco Núñez de Balboa N° 610, Miraflores (Lima 18)

**Jefe del Proyecto**

Thomas K. Reilly

**Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza - MCLCP**

Calle Ureta 147, Miraflores (Lima 18)

**Presidente**

Federico Amillas Lafert

**Equipo Responsable**

Elena Alvites - USAID/PERÚ ProDescentralización

Violeta Bermúdez - USAID/PERÚ ProDescentralización

Félix Grández - Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)

Gerardo Távara - Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)

**Diseño y diagramación**

Neva Studio S.A.C

Hecho el Depósito Legal N° 2010-03928

©Diciembre 2009 Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

La información contenida en esta guía puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y al Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza es un espacio de concertación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado creado mediante norma legal el año 2001. Tienen como propósito concertar las políticas sociales, institucionalizar la participación ciudadana y contribuir a la mayor eficiencia, transparencia e integridad en la lucha contra la pobreza. Cuenta con un sistema nacional y descentralizado de mesas de concertación a nivel distrital, provincial y regional.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Este documento ha sido posible gracias al apoyo de USAID/PERÚ, bajo los términos de contrato N° EPP-I-03-04-00035-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

# Índice

---

<b>I. Introducción</b>	<b>3</b>
<b>II. Aproximaciones conceptuales</b>	<b>7</b>
1. Antecedentes y reconocimiento constitucional de los mecanismos de participación implementados en el proceso de descentralización	7
2. Cronología del marco normativo de los mecanismos de participación implementados en el marco del proceso de descentralización	11
3. Breve descripción y balance de los mecanismos de participación implementados en el marco del proceso de descentralización	13
<b>III. Hallazgos de la Evaluación</b>	<b>19</b>
1. Desigual acceso a la información y comprensión por parte de autoridades, funcionarios públicos y sociedad civil sobre los mecanismos de participación	20
2. Cumplimiento “formal” de mínimos exigidos por ley por parte de las autoridades	28
3. Expectativas y límites en los procesos de presupuesto participativo	38
4. Vínculos –aún débiles– entre participación y descentralización	49
5. La voluntad política como factor que alienta o limita la participación ciudadana	52
6. Representatividad de la sociedad civil dentro de los mecanismos de participación ciudadana	57
7. Recursos para promover la participación ciudadana	62
8. Actores de sociedad civil en los procesos participativos: presencias y ausencias	67
<b>IV. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>73</b>
1. Descentralización y mecanismos de participación ciudadana creados en el marco de su implementación	73
2. La información como presupuesto esencial para la participación y distintas formas de comprender la participación	73
3. Liderazgo y voluntad política de las autoridades para promover la participación a través de los mecanismos creados en el marco de la descentralización	74
4. El presupuesto participativo como mecanismo que más expectativas y críticas despierta	74
5. La representatividad de la sociedad civil	75
6. Recursos para promover la participación ciudadana	75
7. Los sujetos de la participación: actores presentes y ausentes	75
Anexos	79
Anexo 1: Miembros del comité consultivo y equipo responsable	81
Anexo 2: Aspectos metodológicos de la evaluación	85
Anexo 3: Guía de Entrevista	93



## I. Introducción

---

La Constitución establece el consenso básico de la comunidad política peruana, por ello, se afirma que es la norma fundacional y fundamental del Estado y la sociedad. En ella podemos identificar cuáles son los elementos básicos que configuran la forma de organización del Estado y cómo la ciudadanía participa del mismo. En ese marco, ha establecido que el Estado peruano es unitario y descentralizado, y se organiza en tres niveles de gobierno: un gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades o gobiernos locales.

De igual modo, ha previsto un régimen de participación de la ciudadanía en las decisiones y gestión del Estado. Así, este régimen considera diversas formas de participación, que van desde aquellas por las cuales la ciudadanía manifiesta directamente sus opciones respecto de aspectos puntuales de la vida política del país (derecho al voto, referéndum, etc.), pasando por las formas participativas de control (rendición de cuentas, derecho de acceso a la información pública, etc.), hasta llegar a aquellos mecanismos que permiten la participación de la ciudadanía en la formación de las políticas públicas a través de la concertación (presupuestos participativos, planes de desarrollo concertado, etc.). La inclusión de esta amplia gama de mecanismos de participación y, sobre todo, su concreción en la realidad da cuenta que estamos frente a un Estado democrático.

El texto original de la Constitución de 1993 sólo preveía como derechos y mecanismos de participación a aquellos reconocidos en sus artículos 2º inciso 17 y 31º. Es decir, el derecho a participar, en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural del país, y en particular, el derecho al voto, a elegir y ser elegidos, los derechos de formar y participar en partidos políticos, y el derecho a participar directamente en los asuntos públicos a través de referéndum, iniciativas legislativas y derechos de control como la rendición de cuentas y la revocatoria y remoción de autoridades. No obstante, la reforma constitucional que dio inicio al proceso de descentralización en el Perú, realizada en el año 2002, incorporó nuevos mecanismos de participación que completaron el abanico de opciones que configura el régimen constitucional de participación ciudadana. Ello, en el entendido que la descentralización es una forma de organización democrática que acerca el Estado a la población; así como una política permanente de carácter obligatorio cuyo propósito fundamental es el desarrollo integral del país.

En esa línea, se estableció como componente esencial de la descentralización la participación de las personas en la gestión de los gobiernos regionales y locales, mediante la elaboración de planes y presupuestos concertados, así como la obligación de los gobiernos descentralizados de rendir cuentas a la población. Posteriormente, las normas legales que concretan el mencionado proceso, precisaron los mecanismos de participación creados e implementados como parte de la descentralización; en particular: los consejos de coordinación regional y local; los presupuestos participativos; la obligación de los gobiernos regionales y locales de rendir cuentas cuando menos dos veces al año; el planeamiento concertado con la ciudadanía (planes de desarrollo concertado); los portales de transparencia en Internet; y, la atención de las solicitudes de acceso a información.

A pesar de ello, el funcionamiento de los mecanismos de participación creados en el marco del proceso de descentralización no ha sido, en todos los casos, auspicioso y acorde a su objetivo de facilitar la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada. Existe heterogeneidad respecto de su institucionalización, así como de la efectiva participación de la ciudadanía. Diversos factores han sido enumerados para explicar dicha situación, como por ejemplo: la falta de voluntad política de las autoridades, las deficiencias en el diseño normativo o, la debilidad de la institucionalidad política propia de la democracia representativa en el Perú<sup>1</sup>.

En este contexto, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización decidieron realizar una Evaluación Rápida de Campo (ERC), con la finalidad de recoger y difundir información útil para que las entidades estatales y la sociedad civil involucradas en el proceso de descentralización, cuenten con información útil que les permita adoptar decisiones que propicien el adecuado funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana creados en el marco del proceso de descentralización. En efecto, el objetivo de la ERC es evaluar, el estado actual de dichos mecanismos a partir de las percepciones y expectativas de los diversos actores de los ámbitos departamental, provincial y distrital, principalmente los actores de la sociedad civil. Asimismo, en esta ERC se han recogido percepciones de actores nacionales como congresistas, autoridades del Poder Ejecutivo, líderes sociales, empresarios, entre otros.

La Evaluación Rápida de Campo permite recoger una diversidad de percepciones a través de entrevistas a profundidad que no se pueden obtener con otras formas de recolección de información. Así, más que una evaluación de confiabilidad estadística, la metodología utilizada permite identificar las tendencias de mayor relevancia del tema evaluado. Para cumplir este fin, el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización y la MCLCP no sólo han contado con la experiencia de Associates in Rural Development –ARD, entidad ejecutora del proyecto– en evaluaciones similares en Filipinas y Bangladesh; sino también con la experiencia acumulada de aplicar esta metodología durante cuatro años consecutivos en Perú, a través del Programa PRODES/USAID<sup>2</sup>.

La Evaluación Rápida de Campo se inició durante el mes de agosto de 2009 con el diseño de la evaluación y la elaboración de un documento base que fundamenta la evaluación, precisa los objetivos, explora los temas relacionados y plantea interrogantes e hipótesis que orientan la evaluación. Una síntesis de este documento forma parte del primer acápite sobre aproximaciones conceptuales.

La recolección de la información de la Evaluación de Campo se realizó durante el mes de setiembre, y como instrumento de campo se contó con una guía de entrevistas, la misma que fue elaborada en base al debate inicial sobre el tema sostenido con los evaluadores de

---

1 Tanaka, Martín. La participación ciudadana y el sistema representativo. Lima: Prodes, 2007, pp. 2-3.

2 Las publicaciones con los resultados de estas evaluaciones pueden ser consultados en <http://www.prodescentralizacion.org.pe>

campo en un Taller de Inducción. La Evaluación se aplicó a un total de 313 actores clave<sup>3</sup>, en siete departamentos: Ayacucho, Cusco, Junín, Piura, San Martín, Tacna y Ucayali; así como a 15 actores del ámbito nacional<sup>4</sup>.

Con el fin de enriquecer el proceso y los resultados de la evaluación, la MCLCP y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización convocaron a representantes de distintas instituciones vinculadas con el tema, tanto del sector público como privado, incluyendo entre ellos a dos representantes del departamento de Cusco y Lambayeque,<sup>5</sup> con la finalidad de conformar un Comité Consultivo de la ERC. Este Comité sostuvo reuniones mensuales durante el período agosto – noviembre, en las que aportó significativamente en el diseño de la evaluación, el análisis de los hallazgos recogidos en campo y en la formulación de las conclusiones y recomendaciones.

Los resultados de la evaluación fueron consolidados y analizados durante un Taller de Hallazgos en el que participaron los evaluadores de campo y algunos integrantes del Comité Consultivo; así como el equipo técnico de la MCLCP y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. En base a las discusiones del taller y a los informes elaborados, los hallazgos recogidos por la evaluación han sido organizados en ocho grandes grupos:

1. Desigual información y comprensión por parte de autoridades, funcionarios públicos y la sociedad civil sobre los mecanismos de participación;
2. Cumplimiento “*formal*” de mínimos exigidos por ley para el funcionamiento de los mecanismos de participación;
3. Expectativas y límites en los procesos de Presupuesto participativo;
4. Vínculos aún débiles entre participación y descentralización;
5. La voluntad política como factor que alienta o limita la participación ciudadana;
6. Representatividad de la sociedad civil dentro de los mecanismos de participación;
7. Recursos para promover la participación ciudadana; y
8. Actores de la sociedad civil en los procesos participativos: presencias y ausencias.

En las secciones siguientes se presentan algunas aproximaciones conceptuales sobre los mecanismos de participación implementados en el marco del proceso de descentralización, los hallazgos de la evaluación, así como las conclusiones y recomendaciones que se plantean en relación a los mismos.

---

3 Las entrevistas a profundidad han sido realizadas a autoridades políticas y funcionarios públicos de los niveles distrital, provincial y departamental. Asimismo, han sido entrevistados diversos actores relevantes de la sociedad civil, como miembros de los CCL y CCR, representantes de ONG, de organizaciones de base, de comunidades nativas y campesinas, de organizaciones de mujeres y jóvenes, así como representantes de gremios empresariales y comerciales, periodistas y académicos.

4 Las entrevistas a profundidad en el nivel nacional fueron realizadas a: funcionarios de la Presidencia de Consejo de Ministros; congresistas; profesores universitarios, dirigentes sindicales, representantes de partidos políticos, líderes de opinión; empresarios y representantes de ONG.

5 La relación de los/as miembros del Comité Consultivo se presenta en el Anexo N° 1.



Finalmente, sólo resta mencionar que esta evaluación se suma a estudios previos, reportes e investigaciones realizadas por otras instituciones, desde diversos enfoques, metodologías y perspectivas. Confiamos en que la presente ERC contribuya en el diseño de las estrategias requeridas para avanzar en la política pública de participación ciudadana en el marco del proceso de descentralización.

Lima, diciembre de 2009

## II. Aproximaciones conceptuales

---

La participación en los distintos ámbitos de la vida del país no sólo es un derecho fundamental reconocido en la Constitución sino también es un elemento esencial de todo régimen democrático. Adicionalmente, nuestro modelo de Estado descentralizado incorpora a la participación como un componente clave del proceso de descentralización emprendido en el año 2002. A continuación presentamos un breve recuento de los antecedentes, las características de los mecanismos de participación implementados en el marco del proceso de descentralización peruano, así como sus principales aspectos normativos.

### 1. Antecedentes y reconocimiento constitucional de los mecanismos de participación implementados en el proceso de descentralización

El proceso de descentralización en curso se inició con la reforma constitucional de marzo de 2002, aprobada mediante la Ley N° 27680, norma que modificó íntegramente el capítulo de la Constitución Peruana relativo a la descentralización e implicó un cambio positivo respecto a la forma de distribución del poder estatal y un perfeccionamiento de los mecanismos de participación mediante los cuales la ciudadanía se relaciona y contribuye a la toma de decisiones públicas. Esto queda expresado en el artículo 199° de la Constitución que dispone que los gobiernos regionales y las municipalidades deben formular sus presupuestos con la participación de la población, así como rendir cuenta de su ejecución anual, bajo responsabilidad y conforme a lo que establezcan los dispositivos legales.

Por su parte, la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada *Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú*, establece el compromiso de construir un modelo de Estado descentralizado, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. Con ese objetivo, le corresponde al Estado peruano institucionalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, económicas y administrativas.

A partir del Texto Constitucional es posible identificar los elementos básicos que configuran el régimen de participación de la ciudadanía en las decisiones y gestión del Estado, el mismo que contempla, las siguientes formas de participación:

- Derechos de participación en el marco de la democracia representativa: el derecho al voto; el derecho a acceder a cargo públicos de elección popular; y el derecho a conformar y pertenecer a organizaciones políticas (partidos y movimientos políticos).
- Mecanismos de participación directa de carácter decisivo: referéndum; revocatoria y remoción de autoridades.
- Mecanismos de control y proposición: iniciativa legislativa; rendición de cuentas y; derecho de acceso a la información pública.

- Mecanismos de participación en la gestión pública a través de concertación con la ciudadanía: presupuestos participativos; planes de desarrollo concertado y consejos de coordinación regional y local.

Originalmente, la Constitución de 1993 sólo preveía como derechos y mecanismos de participación aquellos reconocidos en sus artículos 2º inciso 17, y 31º. Es decir, el derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural del país, en particular, el derecho al voto, el derecho a elegir y ser elegidos, así como los derechos de formar y participar en partidos políticos, y el derecho a participar directamente en los asuntos públicos. Los mecanismos de participación directa reconocidos constitucionalmente fueron el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción y revocación de autoridades, y la demanda de rendición de cuentas. La Ley N° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos<sup>6</sup>, desarrolló y brindó mayores garantías para el ejercicio de dichos derechos.

No obstante, la reforma constitucional que dio inicio al proceso de descentralización en el Perú incorporó nuevos mecanismos de participación que completaron el abanico de opciones que configura el régimen constitucional de participación ciudadana. La participación de las personas en la gestión de los gobiernos regionales y locales fue definida como un componente esencial de la descentralización, y esta se verificaría a través de la elaboración de planes y presupuestos concertados, así como en la obligación de los gobiernos descentralizados de rendir cuentas a la población. De esta forma, recogiendo experiencias anteriores que se dieron al amparo de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades<sup>7</sup>, se añadieron nuevas formas y mecanismos de participación ciudadana a los previstos inicialmente en la Constitución y se enriqueció el binomio democracia representativa – participativa que ésta acoge.

En efecto, la reforma descentralista complementó los mecanismos de participación directa desarrollados en la Ley N° 26300 y cuyo impulso recae esencialmente en la ciudadanía, con mecanismos de concertación cuya realización es una responsabilidad de las autoridades descentralizadas. Es más, la Ley de Bases de la Descentralización<sup>8</sup>, estableció como uno de los objetivos de la descentralización la participación y fiscalización de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad. En esa línea, la propia Ley de Bases<sup>9</sup> y la posterior legislación descentralista, como veremos más adelante, incorporaron los siguientes mecanismos: los consejos de coordinación regional y local; los presupuestos participativos; la obligación de los gobiernos regionales y locales de rendir cuentas, cuando menos, dos veces al año; y el planeamiento concertado con la ciudadanía (elaboración de planes de desarrollo concertado de nivel regional y local).

6 Publicada en el Diario Oficial el 2 de mayo de 1994

7 Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el Diario Oficial el 9 de junio de 1984.

8 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada en el Diario Oficial el 20 de julio de 2002.

9 Al respecto, se deben mencionar los artículos 17º, 18º, 19º y 20º de la Ley de Bases de la Descentralización; no obstante, conviene destacar lo dispuesto en el artículo 17º:

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

*17.2 Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezca de acuerdo a Ley”.*

La mayoría de los nuevos mecanismos de participación creados en el marco del proceso de descentralización se orientan a incorporar a la ciudadanía en la gestión pública a través de mecanismos de concertación, control y transparencia. Los mecanismos de concertación se orientan a dar mayor legitimidad a ciertas decisiones políticas que competen al nivel regional y local de gobierno, como son los planes de desarrollo o los presupuestos participativos<sup>10</sup>.

Al respecto, también es preciso indicar que algunos de los mecanismos mencionados, como los presupuestos participativos y el planeamiento concertado, recogen experiencias que fueron implementadas durante las décadas de los '80 y '90 por algunas municipalidades distritales y provinciales. Así, destacan los casos de Ilo en Moquegua, de San Marcos en Cajamarca, de Villa El Salvador en Lima Metropolitana, entre otros. Es decir, la reforma descentralista recoge aspectos de lo que fueron políticas locales de participación implementadas en base a la voluntad política de autoridades ediles y al impulso de organizaciones de sociedad civil en contextos políticos específicos.

En el caso del planeamiento concertado a nivel departamental es preciso indicar también que la elaboración de planes de desarrollo concertado fue impulsada originalmente en el año 2002 por la alianza conformada por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el entonces Ministerio de la Presidencia y algunas entidades de la sociedad civil, con el objetivo de *"vincularlos a un proceso participativo en la formulación del presupuesto público 2003"*<sup>11</sup>. Sobre la base de dicha experiencia se seleccionaron a los nueve gobiernos regionales con los que se implementó, posteriormente, el piloto de presupuesto participativo. De esta forma, se trató de evidenciar la articulación que debiera existir entre los planes de desarrollo concertado y la realización de los presupuestos participativos, pues teóricamente los primeros deben orientar la priorización de acuerdos en los segundos.

Asimismo, es preciso destacar que en el mismo año en que se produjo la reforma constitucional que dio inicio al proceso de descentralización, se aprobó la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>12</sup>. Esta ley, desarrolla y dispone diversas garantías para la efectivización del derecho fundamental de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 2° inciso 5 de la Constitución. Asimismo, establece la obligación de las distintas entidades del Estado de implementar y actualizar portales institucionales donde se publique información sobre diversos aspectos de la gestión pública (normas, documentos de gestión, presupuesto asignado y ejecutado, agenda de la principal autoridad, entre otros)<sup>13</sup>. De esta forma, se busca poner a disposición de las personas información clave y de utilidad sobre la marcha de la gestión pública, a través del Internet.

El derecho de acceso a la información pública faculta a las personas a solicitar de cualquier entidad pública información que se halle en su poder, con las excepciones referidas a la intimidad de las personas y la seguridad nacional. En esa medida, se trata de un derecho que

---

10 Távora, Gerardo. La participación ciudadana en el contexto de la descentralización. En Grompone, Romeo (ed.) La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2007, pp. 152 - 153.

11 Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Futuro sin pobreza. Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas. Lima, 2007, p. 111.

12 Publicada en el Diario Oficial el 3 de agosto de 2002.

13 Al respecto, se deben mencionar los artículos 5°, 6° y 25° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

permite a la ciudadanía hacer vigilancia y controlar a sus autoridades y sus decisiones. De esta forma, el ejercicio del derecho de acceso a la información constituye un presupuesto de la participación ciudadana porque permite el acceso a información necesario para intervenir en las diversas etapas de la gestión pública.

El desarrollo legal de los nuevos mecanismos de participación que trajo consigo el proceso de descentralización fue llevado a cabo a través de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>14</sup> y la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>15</sup>, aunque fue la Ley de Bases de la Descentralización la que normativamente se ocupó de los presupuestos participativos. En efecto, son las mencionadas leyes orgánicas las que regulan la conformación y funciones de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL), así como la obligación de los gobiernos regionales de rendir cuenta, cuando menos, dos veces al año. De igual modo, la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo<sup>16</sup>, desarrolla cómo los gobiernos regionales y las municipalidades deben cumplir con su obligación constitucional de formular sus presupuestos con la participación de la población, tal como lo dispone el artículo 199° de la Constitución.

A pesar de que desde el año 2002, la participación de la población constituye una política que forma parte y caracteriza al proceso de descentralización, el funcionamiento de los mecanismos de participación creados normativamente en el escenario de la descentralización no ha sido, en todos los casos, auspicioso y acorde a su objetivo de facilitar la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada. Como hemos mencionado anteriormente, existe mucha heterogeneidad respecto de su institucionalización, así como de la efectiva participación de la ciudadanía<sup>17</sup>. Para explicar dicha situación se ha enumerado factores como: la falta de voluntad política de las autoridades regionales y locales para involucrar a la ciudadanía en la gestión pública; un diseño normativo deficiente de los mecanismos o espacios de participación que no incentivaría la participación de las personas, y; la inexistencia de los presupuestos para el funcionamiento de los mecanismos de participación. De otro lado, se evalúa que al no estar consolidada la democracia representativa en el Perú los mecanismos de participación no funcionan de forma complementaria a los mecanismos de representación política, sino que pueden minarla<sup>18</sup>.

En este contexto, en las siguientes líneas, se encontrará una sucinta cronología de las principales normas que regulan los mecanismos de participación implementados con el proceso de descentralización, así como una breve descripción y balance de los mismos.

---

14 Publicada en el Diario Oficial el 27 de mayo de 2003.

15 Publicada en el Diario Oficial el 27 de mayo de 2003.

16 Publicada en el Diario Oficial el 8 de agosto de 2003

17 Ballón Echegaray, Eduardo. Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales, 2008, p. 45.

18 Tanaka, Martín. La participación ciudadana y el sistema representativo. Lima: Prodes, 2007, pp. 2-3.

## 2. Cronología del marco normativo de los mecanismos de participación implementados en el marco del proceso de descentralización

Las normas y hechos más relevantes en materia de descentralización y participación ciudadana son los siguientes:

- En el año 2002 se aprobó la Ley N° 27680 que reformó el Capítulo XIV de la Constitución referido a la descentralización. Esta norma dio inicio al proceso de descentralización e incorporó a la participación ciudadana como un componente del proceso.
- En el 2002 se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- En el año 2003 se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Se eligieron a los primeros representantes de la sociedad civil ante los CCR y CCL, y se inició también la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.
- En el año 2004 se universalizó la formulación del presupuesto participativo y se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN.
- En el año 2005 correspondió elegir por segunda vez a los representantes de la sociedad civil ante los CCR y CCL, pero dicha elección no se verificó en todos los departamentos, provincias y distritos.
- En el año 2006 se realizaron las elecciones generales en el mes de abril, y las elecciones regionales y locales en el mes de noviembre. Asimismo, se destaca el “*Shock de la Descentralización*” que consistió en el anuncio de veinte medidas descentralistas por parte del nuevo Presidente de la República. Dentro de esta medidas no se incluye alguna relacionada con la promoción o fortalecimiento de los mecanismos de participación creados en el contexto de la descentralización.
- En el año 2007 se implementaron algunas de las 20 medidas contempladas en el llamado “*shock descentralista*”. Ese mismo año se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización – CND y sus funciones fueron asumidas por la Secretaría de Descentralización de la PCM; se inició la implementación de la metodología de presupuestos por resultados y –tras una larga espera– se aprobó la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, cuyo Artículo IV del Título preliminar establece el principio de participación y transparencia<sup>19</sup>.

---

19 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo publicada en el Diario Oficial el 20 de diciembre de 2007.

- En el año 2008 se aprobó el Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo (R. D N° 021-2008-EF/76.01)<sup>20</sup> y Ley N° 29298<sup>21</sup>, que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo para establecer de manera más clara cuál debe ser el alcance territorial de los proyectos a priorizar. Por su parte, el Poder Ejecutivo se ocupó de la implementación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aunque con limitados avances. Se aprobaron más de cien decretos legislativos en el marco de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y algunos de ellos son relevantes para el proceso de descentralización: reformas del servicio civil, modernización institucional facultativa de gobiernos regionales y locales, y la implementación del Sistema de Planeamiento Estratégico Nacional.
- Durante el año 2009, se publicó el D.S. N° 142-2009-EF<sup>22</sup> aprobando un nuevo Reglamento de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo. De esta forma se ha adecuando la normativa reglamentaria a las modificaciones que en el mes de diciembre pasado hiciera la Ley N° 29298<sup>23</sup> a la Ley Marco del Presupuesto Participativo. También se aprobó el Decreto de Urgencia N° 085-2009<sup>24</sup> que dispuso que los gobiernos descentralizados destinen recursos durante los años 2009 y 2010 para financiar proyectos de inversión mediante núcleos ejecutores compuestos por no menos de cien personas que habiten una localidad rural o urbana en condición de pobreza.

---

20 Publicado en el Diario Oficial el 11 de abril de 2008.

21 Publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 2008.

22 Publicado en el Diario Oficial el 24 de junio de 2009.

23 Publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 2008.

24 Publicado en el Diario Oficial el 8 de agosto de 2009.

### 3. Breve descripción y balance de los mecanismos de participación implementados en el marco del proceso de descentralización

La participación de la ciudadanía en la gestión de los gobiernos regionales y locales es un componente esencial del proceso de descentralización iniciado en el año 2002. Para ello, se diseñaron y normaron espacios concretos como: los planes de desarrollo concertados, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, así como instalación y funcionamiento de los CCR y CCL en los gobiernos descentralizados. En las siguientes líneas, se abordará brevemente cada uno de ellos.

#### i. Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local

De acuerdo a la Constitución, el CCR es una instancia del gobierno regional, así como un espacio de concertación permanente entre autoridades y sociedad civil. La propia Constitución ha establecido que forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales; mientras que los artículos 11.A y 11.B de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecen que los CCR son órganos consultivos y de coordinación encargados de emitir opiniones concertadas sobre las principales herramientas de gestión regional, como el presupuesto participativo anual y el plan de desarrollo concertado.

El presidente del gobierno regional, los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil conforman los CCR. Precisamente, estos últimos son elegidos por los delegados inscritos en el Registro de Organizaciones Sociales, al cual se accede comprobando tres años de actividad institucional y contando con la personería jurídica correspondiente. La proporción de los alcaldes provinciales y la sociedad civil es de 60% y 40% respectivamente.

Por su parte, los artículos 98º y 100º de la Ley Orgánica de Municipalidades disponen que los Consejos de Coordinación Local (CCL) provinciales y distritales deben conformarse y ejercer funciones similares a las que desarrollan los CCR.

Ciertamente, la creación de los CCR y los CCL obedeció a la voluntad de que el proceso de descentralización se implemente con instancias de coordinación entre las autoridades y la sociedad civil. Sin embargo su funcionamiento no es constante; incluso sus reuniones se dan, básicamente, para facilitar la articulación entre las autoridades miembros (por ejemplo el alcalde o alcaldesa provincial con las autoridades distritales, o las autoridades del gobierno regional con las autoridades locales), más que para concertar con la sociedad civil. De esa manera, en la práctica se privilegia la naturaleza de mecanismo de articulación que también tienen estos espacios, en desmedro de su naturaleza de espacios de concertación. En efecto, muestra de ello es el caso de los gobiernos locales; pues en el 2007, el 78.3% de municipios instalaron su CCL<sup>25</sup>.

---

25 Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Primer Informe Nacional de Monitoreo del Presupuesto Participativo, 2007.



En ese contexto, no es extraño que el interés de la ciudadanía en participar de los mismos haya disminuido progresivamente. Esto se debería no sólo a la deficiente difusión de las convocatorias, sino también a la pérdida de confianza de la sociedad civil en los procesos electorales organizados por los propios gobiernos regionales<sup>26</sup>. Esta problemática se evidencia también en la cifras de participación de organizaciones de sociedad civil en la elección de los miembros del CCR, pues en los últimos tres bienios de elecciones de representantes de la sociedad civil se ha verificado una disminución de la participación ciudadana. Mientras que en el año 2003 se inscribieron como votantes 1056 y sólo participaron 782, en los años posteriores la cantidad de participantes disminuyó; en el año 2005 se inscribieron 896 organizaciones y sólo participaron 569, y en las elecciones del año 2007 se inscribieron 821 y únicamente participaron 392<sup>27</sup>.

Por otro lado, se han identificado diversos problemas en el diseño normativo de los CCR y los CCL. De ahí que se destaque, entre otros, los siguientes cuellos de botella: su carácter consultivo; el limitado número de sesiones anuales; la falta de recursos; la superposición de funciones con los agentes participantes del presupuesto participativo y con el papel que cumplen los consejos regionales y municipales; así como la exigencia de que las organizaciones sociales interesadas en participar deban estar inscritas en registros públicos<sup>28</sup>.

En el caso de la superposición de funciones que cumplen los CCR y los CCL respecto a las que desempeñan los consejos regionales y los concejos municipales, se evidencia la prevalencia de estos últimos debido a que sus decisiones sí tienen fuerza vinculante. Además, esta situación da cuenta de la compleja relación que puede entablarse entre las instituciones de una democracia representativa deficitaria (inexistencia de partidos, debilidad institucional y de las organizaciones sociales, etc.) y espacios de participación con un frágil diseño institucional. Ello obstaculiza que la relación de complementariedad entre democracia representativa y mecanismos de participación se concrete<sup>29</sup>.

De ahí que actualmente se haya retomado el debate en torno a la pregunta de cómo hacer para fortalecer la concertación del Estado con los actores de la sociedad civil y asegurar su aporte en la gestión descentralizada. En dicho debate, por un lado, existen propuestas orientadas a fortalecer los CCR y CCL a través de la flexibilización de los requisitos para acceder a los mismos, como por ejemplo que no se exija la inscripción de las instituciones de la sociedad civil en los registros públicos<sup>30</sup>; mientras que del otro, las propuestas pasan necesariamente por el monitoreo y evaluación de la eficacia de estos espacios antes de adoptar una decisión acerca del diseño o rediseño institucional de éstos. En todo caso, es un tema crítico a atender para fortalecer este importante componente del diseño participativo de la descentralización.

26 Jurado Nacional de Elecciones, *Observatorio para la Gobernabilidad* (Infogob), 2008, <http://200.37.211.182/infogob/pdf/ccr/ccr01.pdf>

27 Cfr RPP Noticias, Disminuye participación de la sociedad civil en elecciones de CCR, Lima, 2008, Disponible en: [http://www.rpp.com.pe/detalle\\_127849.html](http://www.rpp.com.pe/detalle_127849.html) [Consultada en marzo 2009]

28 Tanaka, Martín. La participación ciudadana y el sistema representativo. Lima: Prodes, 2007, pp. 10-13.

29 *Ibid.*, p. 20.

30 Red Perú. Propuesta de la Agenda Prioritaria para profundizar la descentralización en el Perú. Lima, octubre 2008, p. 17

## ii. Presupuesto participativo y planes de desarrollo concertado

Desde que la Ley de Bases de la Descentralización estableció que los gobiernos descentralizados debían incorporar a los presupuestos participativos como instrumentos de gestión pública, y la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, normara sus aspectos esenciales, el desarrollo de este mecanismo ha resultado más auspicioso.

Al parecer, la ciudadanía mantiene el interés en participar de estos espacios en lo que se priorizan los proyectos de inversión departamental, provincial y distrital para la gestión de los recursos de los gobiernos descentralizados<sup>31</sup>. No obstante, se afirma que su institucionalización ha sido desigual en los diversos municipios y gobiernos regionales<sup>32</sup>. Asimismo, como se ha señalado líneas arriba, la articulación entre los planes de desarrollo concertado, que es una exigencia legal para la gestión de los gobiernos descentralizados, y los presupuestos participativos es relativa.

Esa heterogénea institucionalización, da cuenta que aún subsisten algunos viejos problemas, como el incumplimiento de los acuerdos adoptados por parte de las autoridades, sea porque las propuestas presentadas por los agentes participantes no son acogidas o porque los acuerdos son modificados de forma arbitraria o sin mayor explicación por aquellas<sup>33</sup>. De igual modo, en la labor de control y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos adoptados se evidencia todavía la debilidad institucional que, desde el diseño, tienen los comités de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos adoptados en el marco del presupuesto<sup>34</sup>. A pesar de este panorama, el Poder Ejecutivo ha observado la Autógrafa N° 133 (30/6/2009) en la que se contienen reformas a la Ley Orgánica de Municipalidades destinadas a hacer vinculantes los acuerdos de los presupuestos participativos, entre otras importantes modificaciones a favor de la participación y el control ciudadanos.

La problemática descrita, genera frustración entre las personas que participan de los presupuestos participativos y, tendería a debilitar este mecanismo de participación. Ello, a pesar que el año 2008 se dieron dos normas importantes para el fortalecimiento de este mecanismo, como el Instructivo Multianual, aprobado por la R. D N° 021-2008-EF/76.01<sup>35</sup>. Su carácter multianual y permanente estaría dando estabilidad a los procesos participativos y ha permitido que los gobiernos descentralizados inicien a tiempo las fases del presupuesto participativo. En esa misma línea, es preciso también mencionar la Ley N° 29298, que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo<sup>36</sup>. Esta norma, además de precisar

---

31 Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Futuro sin pobreza. Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas...op.cit., p. 112.

32 Ballón Echegaray, Eduardo. Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales...op. cit., pp. 46-47.

33 PRODES. Proceso de Descentralización 2005 – abril 2006. Balance y Desafíos, Lima, 2006, pp. 111 -112; PRODES. Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización. Proceso de Presupuesto Participativo 2004. Informe de Hallazgos, Lima, 2004, pp. 15-20

34 De acuerdo al Instructivo Multianual para el Presupuesto Participativo, aprobado por la Resolución Directoral N° 021-2008-EF-76.01 (11704/2009), el Comité de Vigilancia realiza acciones de vigilancia ciudadana del proceso participativo. Es elegido por los agentes participantes de los presupuesto participativo en el Taller de Priorización y Formalización de Acuerdos. En esa medida, se encuentra conformado por los agentes participantes que representan a la sociedad civil y debe ser reconocido formalmente por el Consejo Regional o Concejo Local.

35 Publicada en el Diario Oficial el 11 de abril de 2008.

36 Publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 2008

las fases del presupuesto participativo, establece de manera más clara cuál debe ser el alcance territorial de los proyectos a priorizar y la obligación de los titulares de los gobiernos descentralizados de informar qué porcentaje del presupuesto institucional se destinará a la formulación participativa.

En consonancia con la reforma legislativa, a través del D.S. N° 142-2009-EF<sup>37</sup>, se ha aprobado el nuevo Reglamento de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo. De esta forma se ha adecuando la normativa reglamentaria a las modificaciones que se hiciera a la Ley Marco del Presupuesto Participativo en el mes de diciembre del 2008, estableciendo también algunas garantías de cumplimiento, como por ejemplo: el que los proyectos de inversión pública priorizados que constituyen parte del Acta de Acuerdos y Compromisos, deberán ser incluidos en el Presupuesto Institucional del Gobierno Regional o Gobierno Local, según corresponda, o; el que una copia del Acta de Acuerdos y Compromisos, así como el documento del Proceso Participativo, se adjunten al Presupuesto Institucional de Apertura que se remite a la Contraloría General de la República, a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República y a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF.

Lamentablemente, respecto al planeamiento concertado no existen estudios recientes que den cuenta de cómo viene funcionando este espacio de concertación<sup>38</sup>. No obstante, se entiende que debe existir la articulación entre los contenidos de los planes de desarrollo concertado y el ejercicio de priorización de proyectos que se realizan en los presupuestos participativos. Así, los primeros deben orientar la adopción de acuerdo en los segundos. En ese contexto, resulta preciso recoger las perspectivas de los actores.

### iii. Rendición de cuentas

La Ley de Bases de la Descentralización establece que la fiscalización de la ciudadanía a la gestión pública regional y local constituye un objetivo de la descentralización. De esa forma, se plantea a la descentralización como un escenario en el que se acerca a la ciudadanía a la gestión del Estado, en particular, de los niveles de gobierno que le son más cercanos, como son el gobierno regional y el gobiernos local.

Para que exista efectiva fiscalización por parte de la ciudadanía se requiere que ésta cuente con información oportuna y precisa acerca de cuáles decisiones han adoptado sus autoridades y cómo viene realizándose la gestión. Precisamente, en esa línea se inscribe la rendición de cuentas prevista en el marco del proceso de descentralización, porque a diferencia de las demandas de rendición de cuentas previstas en la Ley N° 26300, la rendición de cuentas no responde a un pedido que realice la ciudadanía sino que se trata de una obligación que recae

37 Publicado en el Diario Oficial el 24 de junio de 2009.

38 Para una evaluación de la planificación concertada y el presupuesto participativo correspondiente al año 2004 véase: Del Águila Peralta, Irma. Procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo 2005. Informe de Sistematización y Evaluación. Lima: MCLCP, 2004, pp. 22ss. También puede revisarse: Grupo Propuesta Ciudadana. Planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo 2002. Fortalezas y debilidades. En Participa Perú, N° 2, mayo 2003, pp. 5 -9; Propuesta Ciudadana. La experiencia de los planes concertados y los presupuestos participativos en 11 regiones. En Participa Perú, N° 15, junio 2004, pp. 8-10

en las autoridades descentralizadas. De esta forma, se busca asegurar que las autoridades informen y justifiquen sus decisiones para que la población esté enterada o cuente con la suficiente información que le permita intervenir en la gestión pública y –de ser el caso– sancionar a sus gobernantes<sup>39</sup>.

En esa línea, el artículo 24° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que los gobiernos regionales deben realizar como mínimo dos audiencias públicas al año para rendir cuentas de los logros y avances de la gestión. Así, se sabe que entre los años 2003 y 2005 los gobiernos regionales realizaron un total de 144 audiencias públicas, cumpliendo estrictamente con el mínimo legal propuesto. Sólo dos gobiernos regionales –Apurímac en el año 2004 y Huancavelica en el año 2005– realizaron una audiencia adicional al año<sup>40</sup>. Asimismo, en la mayoría de los casos las audiencias fueron convocadas con poca antelación y sin una agenda previa, lo que podría evidenciar poca capacidad para organizar este tipo de actividades o débil voluntad política para llevarlas a cabo<sup>41</sup>. El número de participantes en las audiencias fue de entre 100 y 500 personas. Ello es una tendencia existente desde la primera audiencia realizada en el año 2003 hasta la última que se verificó en el año 2005<sup>42</sup>

Posteriormente, una revisión rápida de los portales institucionales de los gobiernos regionales da indicios que, no necesariamente, la tendencia existente entre los años 2003 y 2005 se ha mantenido. Por ejemplo, sólo once de los portales incorporan información sobre las dos audiencias que llevaron a cabo durante el año 2008<sup>43</sup>. De igual modo, es posible verificar que generalmente la última audiencia del año se suele realizar en fechas bastante cercanas a las fiestas de fin de año, lo que matizaría el interés de la ciudadanía en participar y podría ser un indicador de falta de voluntad para trasladar información a la población.

Por otro lado, en el caso de los gobiernos locales, si bien la Ley Orgánica de Municipalidades no establece una obligación expresa respecto a la oportunidad para que se lleven a cabo las rendiciones de cuentas, este nivel de gobierno no está exento de cumplir dicha obligación. Ello, porque su obligación procede del artículo 199° de la Constitución que establece que los gobiernos locales deben formular sus presupuestos con la participación de la población y rendir cuentas de su ejecución anualmente. Asimismo, la Ley de Bases de la Descentralización en su artículo 17° establece la obligación de las municipalidades de promover la participación ciudadana en las distintas etapas de la gestión pública; así como, la de poner en funcionamiento espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. No obstante, con la finalidad de explicitar la mencionada obligación de los municipios, como parte de las reformas previstas a la Ley Orgánica de Municipales aprobadas por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se ha previsto la obligación de los alcaldes de rendir cuentas dos veces al año bajo responsabilidad. Esta reforma se

---

40 Defensoría del Pueblo. Reporte de audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas por los gobiernos regionales durante el año 2005, Lima, 2006, p. 24.

41 Távora Gerardo. La participación ciudadana en el contexto de la descentralización...op.cit., p. 169.

42 Defensoría del Pueblo. Reporte de audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas por los gobiernos regionales durante el año 2005, op.cit., p. 26.

43 En concreto, pueden consultarse los portales institucionales de los Gobiernos Regionales de: Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Tumbes. Revisión realizada durante los meses de abril y mayo de 2009.

encuentra contenida en la Autógrafa N° 133 que ha sido observada por el Poder Ejecutivo el 30/6/2009<sup>44</sup>.

En relación a este tema, hay que recordar que la obligación de implementar y actualizar los portales de transparencia institucional, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, corresponde también a los gobiernos regionales y locales. En esa medida, la publicación de la información veraz y actualizada sobre la gestión pública regional, así como su acceso y empleo por parte de la población constituyen una oportunidad para el control de las autoridades, así como un presupuesto para la participación.

Finalmente, con relación a los mecanismos de participación en el marco de la descentralización, si bien es verdad que los orígenes y niveles de conflictividad social del país rebasan el escenario del proceso de descentralización y de dichos mecanismos<sup>46</sup>, no es posible dejar de advertir que pueden ser un espacio idóneo para enfrentar y resolver tensiones que posteriormente puedan dar lugar a conflictos sociales. Ello, porque si bien la mayoría de los conflictos sociales existentes en el Perú responde a la temática medioambiental, también es verdad que un número significativo de conflictos tiene su origen en temas de gobernabilidad local o de falta de respecto a los mecanismos de participación y control ciudadano<sup>47</sup>. Asimismo, también se debe tener en cuenta que los mencionados mecanismos, como parte de una política de Estado iniciada en el año 2002, deben articularse de forma armónica con las instituciones de la democracia representativa que también forman parte del diseño constitucional de nuestra democracia.

---

44 Es preciso mencionar que dicha autógrafa recogió las reformas contenidas en el Dictamen de los Proyectos de Ley N° 353/2006-CR, 503/2006-CR, 545/2006-CR, 602/2006-CR, 618/2006-CR, 701/2006-CR, 799/2006-CR, 811/2006-PE, 845/2006-GL, 901/2002-CR, 918/2006-CR, 972/2006-CR, 1010/2006-CR, 1011/2006-CR, 1012/2006-CR, 1013/2006-CR, 1018/2006-CR, 1172/2006-CR, 1174/2006-CR, 1200/2006-CR, 1271/2006-CR, 1380/2006-CR, 1394/2006-CR, 1450/2006-PE, 1462/2006-GL, 1616/2007-CR, 1635/2007-CR, 1667/2007-CR, 1775/2007-GL, 1832/2007-CR, 1835/2007-CR, 1919/2007-GL, 1943/2007-PE, 2172/2007-CR, 2173/2007-CR, 2201/2007-CR, 2363/2007-CR y 2431/2007-JNE que proponen modificar diversos artículos de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

45 La mayoría de los conflictos sociales existentes responden a causas socioambientales (128 casos) y de conflictividad laboral (32 casos); así, los primeros representan un 47% de los 273 conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo, mientras que los segundos representan un 12%. Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 64...op., cit., p. 3.

46 Del total de conflictos registrados en el mes de junio de 2009, los conflictos por asuntos de gobierno local suman un significativo 15% (41 casos). Defensoría del pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 64...op., cit., p. 3-4.

### III. Hallazgos de la Evaluación

---

Las entrevistas a profundidad (313) llevadas a cabo en siete departamentos del país (Ayacucho, Cusco, Junín, Piura San Martín, Tacna y Ucayali) han permitido recoger hallazgos importantes sobre las percepciones que tienen los actores<sup>48</sup> descentralizados sobre los mecanismos de participación implementados en el marco del proceso de descentralización. Asimismo, quince entrevistas realizadas a actores de nivel nacional<sup>49</sup> permitieron recoger impresiones que se incluyen en los hallazgos correspondientes a la evaluación en los departamentos.

De igual modo, es preciso indicar que estos hallazgos fueron discutidos y analizados durante un taller de trabajo denominado Taller de Hallazgos, en el que participaron, además de los evaluadores de campo, el equipo técnico del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización y de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, así como algunos miembros del Comité Consultivo. En esa medida, y tal como se mencionó en la introducción, los hallazgos identificados han sido organizados en ocho grupos:

1. Desigual acceso a la información y comprensión por parte de autoridades, funcionarios públicos y las sociedad civil sobre los mecanismos de participación;
2. Cumplimiento “*formal*” de mínimos exigidos por ley para el funcionamiento de los mecanismos de participación;
3. Expectativas y límites en los procesos de presupuesto participativo;
4. Vínculos aún débiles entre participación y descentralización;
5. La voluntad política como factor que alienta o limita la participación ciudadana;
6. Representatividad de la sociedad civil dentro de los mecanismos de participación;
7. Recursos para promover la participación ciudadana; y
8. Actores de la sociedad civil en los procesos participativos: presencias y ausencias.

---

47 Las entrevistas a profundidad han sido realizadas a autoridades políticas y funcionarios públicos de los niveles distrital, provincial y departamental. Asimismo, han sido entrevistados diversos actores relevantes de la sociedad civil, como miembros de los CCL y CCR, representantes de ONG, de organizaciones de base, de comunidades nativas y campesinas, de organizaciones de mujeres y jóvenes, así como representantes de gremios empresariales y comerciales, periodistas y académicos.

48 Las entrevistas a profundidad en el nivel nacional fueron realizadas a: funcionarios de la Presidencia de Consejo de Ministros; congresistas; profesores universitarios; dirigentes sindicales; representantes de partidos políticos; líderes de opinión; empresarios, y; representantes de ONG.

49 Las entrevistas a profundidad en el nivel nacional fueron realizadas a: funcionarios de la Presidencia de Consejo de Ministros; congresistas; profesores universitarios; dirigentes sindicales; representantes de partidos políticos; líderes de opinión; empresarios, y; representantes de ONG.

## 1. Desigual acceso a la información y comprensión por parte de autoridades, funcionarios públicos y sociedad civil sobre los mecanismos de participación

Este primer grupo de hallazgos da cuenta del grado de conocimiento adquirido y de cómo éste facilita la comprensión sobre los mecanismos de participación implementados por parte de los actores de la descentralización; como se verá, este nivel de comprensión tiene que ver en varios casos con aprendizajes previos, incluso anteriores al propio proceso de descentralización.

### Más allá del modelo legal: visiones distintas sobre el rol y funciones de los Consejo de Coordinación Regional (CCR) y los Consejo de Coordinación Local (CCL)

De manera general, la información recogida a nivel departamental, provincial y distrital da cuenta de que los actores no tienen claro cuál es el rol y cómo deben funcionar los CCR y CCL. Este desconocimiento se evidencia tanto en las autoridades como en los funcionarios públicos y los representantes de la sociedad civil. Así, lo sostuvieron varios de los entrevistados de nivel departamental y representantes de las comunidades nativas, en los departamentos de Cusco y Ucayali, respectivamente.

En el departamento de San Martín, durante las entrevistas, también se evidenció que los actores de la sociedad civil y algunas autoridades tienen un limitado conocimiento sobre el diseño normativo de los CCR y los CCL, sobre todo en lo que respecta a su rol y funciones. No obstante, señalaron que la voluntad política no contribuye a que el CCR y CCL logren desarrollar adecuadamente sus funciones y, por ende, sus objetivos. De esa forma, se denotaría que su concepción acerca de estos espacios no necesariamente coincide con lo previsto legalmente.

Por su parte, en Tacna los funcionarios departamentales y locales entrevistados indicaron que los representantes de la sociedad civil que integran el CCR tienen un determinado nivel de preparación académica, mientras que los miembros que conforman el CCL no cuentan con mayor preparación académica y en muchos casos confunden las funciones del CCL con las de otros espacios participativos.

#### Cusco

Un representante de las ONG de nivel departamental señaló que *“el CCR, en el ámbito regional, es reconocido como un espacio de concertación que no se comprende a cabalidad su función, se debe ver cómo se puede mejorarlo, hacerlo más proactivo y dinámico”*.

## Ucayali

Un representante de las comunidades nativas ante el CCR indicó que *“la participación de la sociedad civil realmente es bien difícil y dura, para que tengamos que entender cuál es nuestra función dentro de la CCR sea regional, provincial y distrital”*.

En cambio, una autoridad distrital señaló que *“los CCL y CCR adolecen de una serie de motivaciones y de conocimientos, faltan estímulos al conjunto que lo conforman para que participen en los cursos de capacitación; porque los nombrados como miembros no cumplen sus funciones y están sólo de nombre, algunos representantes de la sociedad civil no participan por ser producto de una improvisación, de ahí que son fáciles de manipular”*.

## Tacna

Un periodista entrevistado señaló que *“los representantes del CCL provincial confunden sus funciones y creen que su rol es venir a cuestionar, criticar, eso desvirtúa su función real”*.

Sin embargo, existen algunas experiencias interesantes, como por ejemplo, la del distrito de Santiago de Pischa, en Ayacucho, en donde las autoridades políticas, como consecuencia de un proceso de aprendizaje, han comprendido la relevancia de la participación ciudadana en el CCL y las decisiones que se adoptan en el mismo las considera obligatorias.



## Experiencia destacable

## Decisiones vinculantes del CCL del distrito de Santiago de Pischa (Huamanga, Ayacucho).

En el distrito de Santiago de Pischa tanto el alcalde como los regidores han considerado que las decisiones que se adoptan en el CCL son vinculantes. Asimismo, han incrementado el número de participantes en el CCL y actualmente está compuesto por el alcalde, los regidores y los 11 presidentes de las comunidades del distrito (anexos).

El CCL se reúne mensualmente y los acuerdos de sus reuniones son luego validados y aprobados por el Concejo Municipal. Al inicio, frente a la resistencia de algunos concejales, que querían cambiar las decisiones tomadas en el CCL, el alcalde les manifestaba que las observaciones y precisiones que tuvieran respecto de una decisión adoptada en el marco del CCL, debían hacerlas en ese mismo espacio y no en la reunión de Concejo.

El propio alcalde distrital de Santiago de Pischa señala: *“hemos nominado a todos los presidentes comunales como miembros del CCL y este espacio está funcionando bien”*. Asimismo, señala que *“en el anterior CCL, que contaba con el 40% de miembros de la sociedad civil (dos personas), este mecanismo no funcionaba. Entonces, al margen de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se le ha dado otro matiz al proceso y está funcionando bien. En la última reunión por ejemplo, se acordó que un millón 607 mil nuevos soles sean destinados para la construcción de una carretera, y simultáneamente, el CCL ha constituido un comité de vigilancia entre todos los presidentes comunales. Hoy día empezó a funcionar el comité y me han presentado un documento en el que requieren alimentación para los trabajadores. En este caso, estemos de acuerdo o no con la propuesta planteada por el comité, ésta se tiene que analizar y acoger. Esto motiva el acercamiento del pueblo y que la gente esté atenta a lo que sucede con los acuerdos adoptados”*.

Por su parte, el Sub Gerente de Promoción Social de la Municipalidad manifiesta: *“existe un acuerdo verbal dentro del Concejo Municipal por el cual las decisiones del CCL serán vinculantes”*. Este acuerdo se está cumpliendo porque los acuerdos del CCL se llevan al Concejo y son aprobados, es decir, en el CCL se debate y decide, y en el Concejo Municipal se ratifica porque de no ser así el CCL no tiene sentido.

De otro lado, y a pesar de que son instancias de naturaleza y atribuciones distintas, autoridades y funcionarios regionales contraponen el CCR con el consejo regional, al que reconocen como el espacio para adoptar decisiones para el departamento. En efecto, en los departamentos de Piura, Junín y Ayacucho se identifica al Consejo Regional (CR) como el órgano encargado de legislar y adoptar decisiones para la gestión regional.

En el caso de los actores de la sociedad civil, indicaron que los consejeros regionales no están preparados para diseñar, proponer y aprobar propuestas de políticas públicas, porque además se encuentran sometidos políticamente al ejecutivo del gobierno regional. Asimismo, se percibe que los actores que más conocen sobre el marco normativo para generación de políticas públicas en espacios participativos son los representantes de las ONG, la MCLCP y algunos funcionarios públicos del ejecutivo regional.

## Junín

Un representante de la sociedad civil indicó que *“en Junín no se han generado políticas, se han generado lineamientos de política en el marco del Acuerdo Regional de Junín, está en proceso de formulación de 4 políticas y están para aprobación de la Asamblea en el Gobierno Regional de Junín. Las políticas son: (i) Eje económico (sobre competitividad agropecuaria); (ii) Institucional (descentralización y articulación integral); (iii) Ambiental (protección y defensa del ambiente); y, (iv) Social (desnutrición y mejoramiento de la calidad educativa)”*

*“Las normas sobre generación de políticas públicas concertadas a nivel regional y local sólo son de conocimiento de funcionarios del ámbito departamental, y de la MCLCP”.*

El nivel de aprehensión de los mecanismos de participación por parte de las autoridades políticas locales es disímil, aunque se destacan experiencias que dan cuenta de lecciones aprendidas.

La mayoría de los entrevistados a nivel distrital indican que las autoridades desconocen la normatividad vigente que regula el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana. Así, por ejemplo, para el caso del departamento de Tacna, se manifestó que los regidores de las municipalidades distritales rurales tienen escasos conocimientos sobre la Ley Orgánica de Municipalidades y sobre los mecanismos de participación por lo que no promueven ni fiscalizan su desarrollo. En ese mismo sentido, se advierte acerca de la confusión que existe entre las autoridades sobre las funciones y el rol del CCL con relación a las que corresponden al comité de vigilancia del presupuesto participativo.

En el caso del departamento de Piura, en los distritos de Lalaquiz y Huarmaca, los funcionarios manifiestan conocer el funcionamiento de los mecanismos de participación, así como que sus capacidades y conocimientos se han potenciado gracias a su participación en las mancomunidades y en las redes de municipalidades. También expresan que gracias a estas iniciativas en el ámbito distrital se ha logrado ampliar la representatividad de la sociedad civil en los espacios de concertación y participación municipal. En esa línea, un funcionario de la Municipalidad de Lalaquiz señaló que en *“el caso del Consejo de Coordinación Local de nuestro distrito, hemos organizado la participación de la sociedad civil eligiendo a un representante por cada zona descentralizada donde formulamos concertadamente el presupuesto participativo, así hemos ampliado la representatividad pues si nos ajustábamos a la ley, sólo tendríamos dos integrantes”*. De igual modo, un funcionario de la Municipalidad Distrital de Huarmaca señala que a pesar de que la población se encuentra muy dispersa y el territorio es extenso *“la gestión esta haciendo todos los esfuerzos y buscando mecanismos para asegurar que la participación ciudadana sea efectiva, pues sin su participación la gestión no va a tener éxito, para ello es clave descentralizar hacia las 21 microregiones, los encuentros o acercamientos de estos actores con las autoridades y técnicos municipales”*.

### Experiencia destacable

#### Estrategias para facilitar la participación ciudadana en distrito rurales: Lalaquiz y Huarmaca (Huancabamba, Piura).

En los distrito de Lalaquiz y Huarmaca, la autoridades, los equipos técnicos e inclusive algunos actores de sociedad civil entrevistados reconocieron que sus municipalidades han implementado estrategias de promoción de espacios participativos y de concertación que van más allá de lo que se contempla en el marco legal, las mismas que permitido asegurar y mejorar la participación de las organizaciones distritales en los mecanismos existentes. Así, entre las estrategias implementadas señalaron a las siguientes:

- Zonificación territorial para la elección de representantes del CCL y para los comités de vigilancia.
- Reconocimiento municipal de las organizaciones de la sociedad civil por zonas (Lalaquiz: 04 zonas) y microregiones (Huarmaca: 21 microregiones), para participar como agentes participantes al proceso de presupuesto participativo, así como candidatos al CCL o al comité de vigilancia.
- Talleres y reuniones descentralizadas a nivel zonal y microregional para la capacitación de actores sociedad civil.
- Priorización zonal y microregional de inversiones, así como adopción de acuerdos en los presupuestos participativos y la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas.

Además, los actores entrevistados reconocen que, al interior de los mecanismos de participación promovidos por los municipios, los ciudadanos y las autoridades, así como los funcionarios públicos vienen trabajando de manera conjunta en la priorización de tres líneas estratégicas de promoción del desarrollo local en el mediano plazo y largo plazo (2007 -2010). Las líneas estratégicas priorizadas son: (i) actividad agropecuaria; (ii) salud; y, (iii) educación.

De esta forma, la voluntad política de las autoridades locales y la dinámica de la población han propiciado que la participación se promueva incluso por encima de los mínimos previstos legalmente. Las normas que regulan los mecanismos de participación, como el CCL, establecen reglas mínimas para la participación y éstas son flexibles y puedan ampliarse y adaptarse a la realidad de cada localidad. En esa medida, sería interesante revisar las normas que regulan los mecanismos de participación para identificar aquellas que resulten rígidas para adaptarse a cada realidad.

### Funcionarios técnicos, autoridades y funcionarios políticos: necesidad de armonizar sus aproximaciones

Asimismo, en el departamento de Ayacucho y, en el departamento de Tacna, se percibe niveles de conocimiento diferenciado sobre los mecanismos de participación ciudadana entre las autoridades, los funcionarios de confianza y los funcionarios y servidores nombrados. Se indica que en la mayoría de casos las autoridades y los funcionarios de confianza desconocen el marco normativo que regula el funcionamiento de los mecanismos de participación

ciudadana; esto, a pesar de que son los actores facultados para tomar las decisiones en dichos espacios. Por el contrario, se percibe que los funcionarios y servidores nombrados son los que conocen la normatividad y realizan la conducción de las reuniones y talleres propios de los espacios de participación; sin embargo, no tienen las facultades necesarias para tomar decisiones. A esta percepción, se añade otra sobre la inexistencia de articulación entre ambos grupos de funcionarios; así, resulta crítico que quienes toman decisiones no conozcan el tema, mientras que quienes conocen los mecanismos y los conducen no tienen mayor incidencia sobre el cumplimiento de los acuerdos y decisiones que se toman a propósito de los mismos.

En esa medida, sería importante que las autoridades políticas y los funcionarios de confianza puedan informarse acerca de los mecanismos de participación previstos en el marco del proceso de descentralización y, de esa forma, comprender su importancia; porque finalmente, a pesar que son los funcionarios técnicos los que conducen los procesos participativos, son las autoridades y los funcionarios de confianza quienes adoptan las decisiones finales.

Finalmente, otro dato importante a destacar es lo que viene sucediendo en el Cusco a nivel de la municipalidad provincial, donde son los regidores jóvenes los que tienen más conocimiento sobre la normatividad de los mecanismos de participación, y se les identifica como los promotores del avance en la gestión de la municipalidad.

## Información que se difunde a través del portal web del gobierno regional y de las municipalidades resulta insuficiente

Los representantes de la sociedad civil perciben que la información que se difunde en el portal web de los gobiernos regionales y municipales de los departamentos evaluados es insuficiente. No obstante, las autoridades entrevistadas sí identifican qué tipo de información es, generalmente, requerida a través de los portales.

En los portales institucionales de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales sí existe información. Los actores de la sociedad civil que buscan información por este medio señalan que ésta existe pero en algunos casos la información no está actualizada, o su tiempo de permanencia en la web es limitado. Asimismo, señalan que generalmente no se encuentra información sobre ejecución de obras y proyectos.

### Ucayali

Una periodista de nivel departamental señaló que *“La Ley transparencia y acceso a la información es letra muerta, les llega altamente las disposiciones que hay. Al revisar cierta información de la página web de Gobierno Regional de Ucayali, en algún momento aparecía y a los 2 o 3 días ya no había; cuelgan la información para ver que este ahí y luego la bajan para decir que algún momento se colgó, ya ni ganas se tiene de entrar a la página porque uno se siente burlado”*.

Por su parte, las autoridades y funcionarios públicos entrevistados señalaron que la información que buscan encontrar en los portales web de las diferentes instituciones es sobre la aprobación y ejecución de sus proyectos. De igual modo, indican que acuden a los portales institucionales para descargar algún documento relevante para su gestión como por ejemplo el plan de desarrollo concertado.

En el departamento de Junín, las autoridades y funcionarios regionales y municipales se acusan mutuamente de que los portales web del otro nivel de gobierno no están actualizados y por eso no siempre pueden acceder a información relevante. En el caso de la sociedad civil los representantes de ONG señalan que ocasionalmente ingresan a los portales en busca de información sobre licitaciones que realizan los gobiernos regionales y las municipalidades.

### Junín

Los funcionarios del ámbito departamental manifiestan que sí ingresaron a los portales web de los gobiernos locales, sin embargo en algunos casos están desactualizados; la información que recogieron fue el plan de desarrollo concertado y la información presupuestal a nivel de proyectos y ejecución. A su turno, los funcionarios del ámbito provincial indicaron que al ingresar al portal web del gobierno regional pudieron recoger cierta información, como el PDC, pero el portal no estaba actualizado.

Un representante de la sociedad civil departamental manifestó haber visitado el portal web regional y en algunos casos de gobiernos locales, sin embargo la información es limitada y las personas se deben constituir a las oficinas del gobierno regional para buscar la información.

Esta percepción de los entrevistados estaría coincidiendo con los resultados de la segunda supervisión a los portales de transparencia de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento, realizada por la Defensoría del Pueblo en el año 2009. En efecto, en su segundo reporte de supervisión realizado durante el año 2009, se constató que el nivel general de cumplimiento de las normas de transparencia por parte de los portales de los gobiernos regionales sólo fue de 69%, mientras que los portales de transparencia de las 24 municipales provinciales ubicadas en las capitales de departamento sólo alcanzaron un 37% de nivel general de cumplimiento<sup>50</sup>.

50 Defensoría del Pueblo. Descentralización y Buen Gobierno. Boletín N° 3, 2009, p. 2.

## La falta de acceso a internet por parte de las municipalidades rurales obstaculiza la gestión alejándola de la población

Las municipalidades distritales tienen serias limitaciones para acceder a internet y para implementar portales institucionales. Por ejemplo, en los distritos de Palca, Curibaya y Camilaca en Tacna los/as ciudadanos/as no pueden acceder a la información de los portales web de las instituciones y los diferentes niveles de gobierno, debido a que en sus zonas no cuentan con servicio de internet. Lo mismo sucede en el distrito de Mosoq Llaqta en la provincia de Acomayo en Cusco, que no cuenta con un servicio continuo de internet.

### Tacna

Un representante de la sociedad civil indicó que *“en el distrito de Camilaca no dan información, lo peor es que no hay información porque no tienen Internet y las oficinas de la municipalidad en su mayoría están en Tacna”*.

### Cusco

Un funcionario municipal indicó que *“la Municipalidad Distrital de Mosoq Llaqta a veces no tiene funcionamiento de Internet pues en algunas oportunidades se va la línea por el fuerte viento”*.

En esa línea, en el departamento de Piura, los entrevistados de nivel provincial y distrital urbano prefieren acudir directamente a la municipalidad a solicitar información, antes que ingresar a los portales web.

Por otro lado, se identifica a los proyectos de la cooperación internacional como promotores del empleo de los portales institucionales y del internet para acceder a la información sobre la gestión de los gobiernos locales. Así, en el departamento de San Martín (provincia de Huallaga) los entrevistados identifican al *Proyecto Comunas*<sup>51</sup>, cuya primera etapa consiste en recibir capacitación sobre el uso de internet. Incluso indican que en el distrito de Tingo de Saposoa el proyecto ya se ha implementado.

---

51 El proyecto USAID/Perú/Comun@s tiene, entre otros, los siguientes objetivos: (i) dotar a las municipalidades de equipo informático y asistencia técnica para la contratación del servicio de Internet. Con ese objetivo se desarrollará un módulo de información orientado al ciudadano que le permitirá acceder a la información generada por su gobierno municipal, además, la provisión de estas herramientas tecnológicas será acompañada de un programa de desarrollo de capacidades orientado tanto a ciudadanos como a funcionarios y autoridades municipales; y, (ii) desarrollar capacidades en funcionarios y autoridades municipales en el uso de los sistemas de gobierno electrónico (SIAF, SEASE, Aplicativo Presupuesto Participativo, Portal Web), y así como en los ciudadanos para promover la vigilancia ciudadana en el marco de la Ley de transparencia de la gestión pública. Ver: <http://comunass.pe/portal/objetivos>.

### Caso paradigmático

Desplazamiento de sedes administrativas distritales debido a limitaciones en el servicio de Internet: distritos de Palca (provincia de Tacna), Camilaca y Curibaya (provincia de Candarave)

Las Municipalidades Distritales de Palca, Camilaca y Curibaya, debido a limitaciones de acceso a conexiones de Internet y, por ende, limitaciones de acceso a los sistemas administrativos estatales (Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF, Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, y, Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones - SEACE), se ven obligadas a instalar sus oficinas administrativas en la capital del departamento de Tacna.

En los distritos sólo quedan en funcionamiento las Oficinas de Registro Civil, así como de Desarrollo Rural e Infraestructura (para la ejecución de obras). Esta situación genera malestar en la población que radica permanentemente en los distritos de Palca, Camilaca y Curibaya pues no saben cuándo estará el alcalde o cuándo podrán realizar sus trámites.

## 2. Cumplimiento “formal” de mínimos exigidos por ley por parte de las autoridades

Este grupo de hallazgos da cuenta de las percepciones sobre cómo vienen funcionando los mecanismos de participación en relación con el compromiso de promoción de estos espacios por parte de la autoridad, o si su funcionamiento sólo se verifica para cumplir “*formalmente*” con los mandatos legales. Los actores entrevistados han destacado más las conductas de las autoridades regionales y locales que dan cuenta de su desinterés o falta de compromiso con los mecanismos de participación implementados en el marco del proceso de descentralización. A pesar de ello, algunos actores entrevistados, como veremos, han identificado experiencias interesantes de compromiso de las autoridades con la participación. Cabe señalar que entre los actores nacionales entrevistados también está extendida la percepción de que el esfuerzo puesto por muchos gobiernos regionales y locales está en el cumplimiento de los “*mínimos legales*”, pero no en un compromiso efectivo con ella. Es decir, estaríamos frente a una percepción que está presente en los tres ámbitos de gobierno y que evidenciaría la desconfianza de los actores entrevistados en el compromiso de las autoridades con la participación como elemento importante del proceso de descentralización.

### La inasistencia de los alcaldes a las sesiones de CCR y CCL limita la adopción de acuerdos y decisiones

Este grupo de hallazgos está referido a las serias limitaciones que enfrentan los CCR y CCL porque en la mayoría de los casos las autoridades –alcaldes provinciales y alcaldes distritales–, así como algunos representantes de la sociedad civil no asisten a las reuniones. Debido a dichas ausencias, los entrevistados perciben que las autoridades no están interesadas en promover estos procesos participativos sino que convocan a los mismos para, posteriormente, dar cuenta de que cumplen el marco normativo vigente.

La inasistencia de los actores claves mencionados genera consecuencias negativas para el funcionamiento de los mecanismos de participación; particularmente, porque se obliga a suspender las sesiones por falta de quórum, o se limita la adopción de acuerdos y la toma de decisiones, porque la autoridad delega su representación en actores sin facultades para decidir.

### Tacna

Un funcionario público de nivel departamental indicó que *“el CCR es un mecanismo de consulta y tiene serias debilidades en especial con sus reuniones, por ejemplo en la última reunión no asistieron todos (...) Quien convoca es el presidente regional y a veces el hecho de postergar mucho las reuniones ocasionaba poca asistencia. El CCR es el espacio de integración y unión de las autoridades, pero este objetivo no se ha logrado por los intereses individuales de las autoridades, sería bueno que las autoridades sumaran esfuerzos y presupuestos para hacer realidad los proyectos estratégicos de Tacna”*.

De igual modo, un regidor de nivel provincial mencionó que *“la mayor participación en el CCL viene de las juntas vecinales porque es el mecanismo implementado por la municipalidad (...) Los integrantes no asisten a reuniones que convoca la municipalidad, por ejemplo en la última reunión no hubo quórum por lo que se suspendió (...) el CCL provincial debe tener funciones específicas y los integrantes capacitados no pueden entrar a tientas sin conocer”*.

### Ayacucho

Una representante de un movimiento político departamental señaló que *“los CCR y CCL no tienen apoyo, igual con los presupuestos participativos, en la práctica no se cumplen los acuerdos, es sólo para cumplir la norma. Mucha gente dice que es una burla”*.

En el departamento de Ayacucho los entrevistados manifestaron que las autoridades departamentales y provinciales toman decisiones en el marco de estos procesos participativos pero sin darle relevancia a éstas y, en algunos casos, se toman las decisiones de manera apresurada por temor a ver expuestas sus debilidades técnicas. De igual modo, en este departamento también los entrevistado señalaron las reiteradas inasistencias de las autoridades al CCR y CCL, o la asistencia de sus representantes designados. Los entrevistados consideran que las autoridades no quieren asistir a los espacios de participación pues no se sienten seguros de sus capacidades técnicas en comparación con la de los profesionales de la sociedad civil.

En caso de los actores pertenecientes a la sociedad civil, los representantes de la sociedad civil de nivel provincial en los departamentos de Ayacucho y Ucayali manifestaron que sí existe la voluntad de participar en el CCL; pero existen dificultades para articular su agenda



de actividades programadas y las distancias geográficas de su entorno. Esto se evidencia en mayor medida en las provincias de Lucanas y Sucre en el departamento de Ayacucho, así como en las provincias de Atalaya y Purús en el departamento de Ucayali.

Finalmente, es preciso mencionar que esta percepción es compartida por los entrevistados en el ámbito nacional, así una representante de una organización de mujeres indígenas cuestionó que los alcaldes no asistan a las reuniones y sean reemplazados por funcionarios sin capacidad de tomar decisiones. Esta situación genera, en su opinión, desaliento en la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

## El funcionamiento y la consolidación del CCR y CCL requiere fortalecer el liderazgo de las autoridades que los presiden

En los departamentos de Cusco, Ayacucho, Tacna, Piura y Ucayali se han recogido percepciones críticas acerca del liderazgo asumido en la gestión del CCR y CCL por parte de la autoridad departamental y provincial. Este débil liderazgo se identifica como un factor que viene limitando la consolidación de estos espacios de concertación y participación ciudadana. Así, algunas de las percepciones recogidas se pueden sistematizar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 01 Algunas percepciones sobre el liderazgo de las autoridades en los CCR y CCL	
Departamento	Percepción
Cusco	El presidente regional convoca a las sesiones del CCR pero no asiste, delega en alguien su representación.
Ayacucho	Las autoridades no asisten al CCR y CCL porque no conocen o no entienden la utilidad de dichos espacios como herramientas para mejorar su gestión.
Tacna	El equipo técnico del gobierno regional no puede convocar a las sesiones del CCR porque la convocatoria se supedita a la agenda del presidente regional, la misma que siempre está recargada.
Piura	Quien participa como representante de las autoridades en el CCR es el vicepresidente regional, pues el presidente no asiste. Sin embargo, quien maneja las sesiones es el equipo técnico del ejecutivo regional (funcionarios), son estos profesionales quienes conducen las reuniones y arriban conjuntamente a decisiones. En el caso del CCL provincial la alcaldesa tiene el liderazgo y cuando delega su representación lo hace en la persona del gerente municipal para evitar confrontaciones.
Ucayali	Las reuniones del CCR son cerradas, se considera a los cuatro alcaldes provinciales, un alcalde distrital y tres representantes de la sociedad civil, no se permite la participación de los consejeros regionales.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo

Elaboración: Equipo Técnico Proyecto USAID/Perú ProDescentralización – MCLCP

## Necesidad de cambiar las condiciones de funcionamiento de los CCR y CCL

Tanto los entrevistados del nivel departamental cuanto los de nivel local indicaron en varias oportunidades que los CCR y los CCL tienen deficiencias serias que han perjudicado su imagen o, en el peor de los casos, ha determinado el alejamiento de los participantes por un sentimiento de frustración sobre el funcionamiento de estos espacios de participación ciudadana.

Las razones expresadas por los entrevistados varían de un ámbito a otro, pero se puede mencionar que algunas de las razones más reiteradas son: (i) no siempre las solicitudes y propuestas de los miembros del CCR o CCL son atendidas; (ii) los representantes de la sociedad civil no tienen acceso a información; (iii) las decisiones adoptadas en estos espacios no tienen carácter vinculante; (iv) luego de la juramentación de sus miembros y la instalación de estos espacios, la autoridad pierde interés en participar y promoverlos; (v) las autoridades en algunos casos manipulan a los miembros del CCR y CCL; y, finalmente, (vi) el desigual conocimiento de cómo deben funcionar estos espacios por parte de autoridades, los funcionarios, así como de los propios representantes de la sociedad civil.

### Ucayali

Una autoridad local señaló que *“la invitación a la reunión del CCR me fue comunicada cuando estaba realizando una gestión en Lima, envié una carta para solicitar la postergación y ni siquiera fue leída por el presidente del gobierno regional (...) el dinero que estaba comprometido para la obra del terminal terrestre gestionado por este municipio fue repartido entre ellos para realizar otras obras”*.

Para una representante de las comunidades nativas *“la participación de la sociedad civil realmente es bien difícil y dura para que tengamos que entender cuál es nuestra función dentro de la CCR sea regional, provincial y distrital”*.

### Tacna

Para un representante de la Cámara de Comercio *“el CCR está siendo utilizado, se ha desprestigiado tanto que ha perdido credibilidad, si no se tiene información solo asisten para tomar lista y decir si o no”*.

Un entrevistado que forma parte de la sociedad civil indicó que *“no hay condiciones de ninguna índole para que el CCR funcione, el GR desarrollo elecciones, los juramento, los instalo y después se olvido”*.

Un periodista manifestó que *“los integrantes de los CCL y los CCR no salen a los medios a informar y no se pronuncian ante ciertos actos irregulares en el Gobierno regional o las municipalidades, es mas los periodistas no los conocen y la población tampoco”*.

### Ayacucho

Un profesor universitario sostuvo la hipótesis que a través de los mecanismos de participación *“estamos debilitando el sistema de partidos políticos y la oposición, cuando desarrollamos mecanismos de participación ciudadana que no dan poder al ciudadano (...) con ello se estaría contribuyendo a fracturar la gobernabilidad democrática, pues ésta supone saber escuchar lo que dice la oposición (...) obviamente en los CCR y CCL no hay oposición política y si no funcionan, pues el Gobierno Regional o los Municipios pueden reemplazarlos”*.

## Elaboración de los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) sólo por funcionarios y otros especialistas.

Las personas entrevistadas perciben al planeamiento concertado como un mecanismo de participación ciudadana de carácter *“elitista”* y, a la vez, el que menos difusión tiene en comparación con otros mecanismos. Incluso, en los departamentos de Ayacucho, Junín y Tacna los actores entrevistados han identificado que las personas que participan en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo concertados no siempre forman parte de instituciones de la sociedad civil.

Para el caso de Ayacucho, los actores que asisten son los representantes de las ONG que son, mayoritariamente, profesionales; mientras que en Junín y Tacna se señaló que los actores que asisten son, generalmente, miembros del Equipo Técnico Regional o Municipal (ETM). Así, debido al perfil de los participantes, se considera que los participantes de este espacio deben ser personas capacitadas, con un nivel académico o técnico distinto a los otros actores.

### Junín

Un entrevistado del ámbito departamental señaló que *“hay que ser realistas sobre la utilidad de los planes, han sido hechos con esfuerzo pero no han llegado a ser herramientas de cambio, han contribuido, pero tiene que ver con la participación ciudadana (...) muy pocos se identifican con el plan de desarrollo concertado por no haber participado, se olvidaron”*

Para un representante de las ONG *“el funcionamiento de este espacio es de regular a malo porque hay participación ciudadana limitada”*.

## Tacna

La presidenta de una asociación civil indicó que *“sólo los llaman para presentar el plan de desarrollo concertado que los trabajadores de la municipalidad hacen”*.

A nivel distrital, en los departamentos de Tacna y Ucayali, los entrevistados perciben que los planes de desarrollo concertados son elaborados por consultores externos y no existe mayor participación de representantes de la sociedad civil. Sobre todo en los distritos rurales.

## Tacna

Un funcionario del ámbito local señaló que *“para la elaboración del plan de desarrollo concertado se invita a todas las autoridades e instituciones del distrito. Sin embargo este documento lo hacen a través de una consultora”*.

## Ucayali

Para un funcionario de nivel regional *“es cierto que hay un plan de desarrollo concertado realizado en oficina, sin un trabajo de campo, sin una línea basal, sin indicadores que permitan medir el avance en nuestro distrito y nuestra región”*.

En el siguiente cuadro se muestran algunas percepciones sobre la elaboración de los PDC.

Cuadro N° 02 Algunas percepciones sobre la elaboración del plan de desarrollo concertado (PDC)	
Departamento	Percepción
Cusco	El PDC fue elaborado de manera concertada pero no es utilizado por las nuevas autoridades y no existe la voluntad de actualizarlo.
Ayacucho	La problemática de la elaboración del PDC empieza porque no existen indicadores elaborados por el propio gobierno regional. Ha habido dificultades para elaborar la línea de base. No se hace evaluación, seguimiento y monitoreo del PDC, por lo cual no se puede medir su impacto.
Ucayali	Frente al vencimiento del PDC regional del 2010, los entrevistados no saben qué hacer posteriormente. También se considera que el Gobierno Nacional no destina suficientes recursos para realizar la labor de recojo de información adecuada para la elaboración de metas. En el caso de la elaboración de los planes, como el plan del desarrollo de capacidades, no se toma el cuenta el PDC.
Piura	El proceso de elaboración del PDC devino en la elaboración del acuerdo regional concertado. Este fue firmado, incluso, con los partidos políticos como lineamientos de desarrollo al 2021. Sin embargo, no hay indicadores para medir el impacto. Se ha acordado que el GEDER (Grupo Estratégico de Desarrollo Regional) elabore esos indicadores.
Junín	El gobierno regional y la municipalidad provincial tienen su PDC y consideran que están actualizados porque la actualización se realiza conjuntamente con el presupuesto participativo. No obstante, se espera que el CEPLAR funcione para articular mejor dichos planes.
San Martín	Los PDC se formulan cada cierto tiempo y, en muchos casos, no llegan a ser considerados en el momento de tomar decisiones dentro del presupuesto participativo.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo

Elaboración: Equipo Técnico Proyecto USAID/Perú ProDescentralización - MCLCP

## Recordando experiencias pasadas

### Planificación concertada de desarrollo. Departamento de San Martín.

La necesidad de planificar el desarrollo del departamento de San Martín de manera concertada se remonta a los años 1985 – 1990. Esto debido a la propuesta de integración, en forma de región, de los departamentos de San Martín y La Libertad (durante el primer gobierno del APRA). Sin embargo, inicialmente la población de San Martín percibió esta propuesta como una intromisión del gobierno central y un atentado en contra de San Martín.

La Federación Agraria Selva Maestra -FASMA, que aglutinaba organizaciones de productores hasta el nivel de caseríos, el Frente de Defensa de San Martín - FREDESAM ( conformado por organizaciones de la sociedad civil y algunas autoridades regionales, con bases hasta el nivel distrital) y el SUTEP eran organizaciones que tenían un alto nivel de organización, participación y movilización. En ese contexto, dichas organizaciones reaccionaron por medio de luchas reivindicativas para la región y sus mecanismos de presión fueron las huelgas regionales y los pliegos de reclamos.

Cuando se propone la conformación de la región San Martín - La Libertad, la reacción se plasmó en acciones diferentes y en diferentes niveles: a nivel nacional (reuniones con congresistas y senadores); a nivel político regional (asambleas regionales y debates públicos); y, a nivel local, a través de medidas de fuerza (las huelgas de 1989). Todo ello hizo necesario el establecimiento de un proceso de negociación directa con representantes del Estado en el mismo departamento de San Martín.

En el mencionado proceso de negociación, se presentó un pliego con 72 puntos para la agenda de negociación. Finalmente, se decidió priorizar los puntos a tratar y se lograron acuerdos importantes para la región, entre ellos, la creación de una universidad estatal y la rebaja de los intereses agrarios. Sin embargo, la región Autónoma se logró recién en los dos primeros años de la década de 1990.

Esta experiencia de negociación con el Gobierno Nacional enseñó a los dirigentes regionales a fijar temas prioritarios y fue entonces cuando nació la idea de formular el primer Plan Concertado de San Martín: El Plan Sauce (1992). Este plan constituyó un hito y un cambio de pensamiento respecto a la forma de concebir el departamento en términos de desarrollo y de su relación con el Estado.

## Planes desarticulados

De otro lado, en todos los departamentos evaluados, se percibe que existe desarticulación entre la planificación, la visión y las estrategias de desarrollo; así, algunos entrevistados manifiestan que esta desarticulación es intencional. Asimismo, señalan que tampoco existe articulación entre la planificación de nivel nacional y el regional, y de éste último al nivel provincial y distrital. Un ejemplo que grafica lo dicho es el caso del departamento de San Martín, donde se hace evidente la desarticulación del nivel nacional y regional, pues los tres proyectos de impacto más importantes en los últimos años en este departamento no estaban inicialmente incluidos en el plan de desarrollo concertado. En efecto, a pesar de que en el discurso se indica que ha habido un avance en los procesos de planificación concertado, los tres proyectos más importantes en el departamento han sido iniciativa del Gobierno Nacional; es decir, son proyectos de alcance nacional y no fueron propuestos en la planificación y concertación del departamento.

## Necesidad de fortalecer el proceso de rendición de cuentas: mejorar la accesibilidad y la calidad de la información

Este hallazgo muestra dos aspectos percibidos por los actores entrevistados en todos los departamentos de la muestra. El primero aborda el tema del tipo y calidad de información que se difunde en los procesos de rendición de cuentas y el segundo está referido a los lugares, facilidades y medios de accesibilidad para poder participar en las audiencias de rendición de cuentas programadas.

Sobre el primer aspecto señalado, los actores entrevistados del nivel regional del departamento de Ayacucho manifiestan que en las audiencias de rendición de cuentas la información brindada por la autoridad no debe estar enfocada únicamente en data presupuestal, de gasto y de ejecución de proyectos, sino que también debe difundir la información concerniente al cumplimiento de metas, logros y procesos para cumplir los objetivos de la respectiva gestión gubernamental.

En el sentido anotado, los actores entrevistados del departamento de Piura señalan que si bien se difunde información en las audiencias de rendición de cuentas, no se especifica el medio o lugar en donde los actores interesados pueden acudir a solicitar la información difundida. Esto último estaría limitando el acceso a información.

Para el caso del departamento de Cusco, los entrevistados del ámbito regional, provincial (Cusco y Acomayo) y distrital (Santiago, Saylla, Pomacanchi y Mosoq Llaqta) manifestaron que sí se realizan las audiencias de rendición de cuentas, pero que éstas no permiten la debida participación de los asistentes porque no se les permite intervenir. De igual modo, señalaron que sólo se realiza la audiencia para evidenciar que están cumpliendo el mandato legal que obliga a las autoridades, pues se programan en horarios no adecuados que dificultan la participación.

### Cusco

Un representante de las ONG indicó que *“se ve que los gobiernos lo hacen porque están obligados por la ley a hacerlo y a horas que no se puede, entonces la gente de hecho que no puede asistir”*.

Para un representante de la sociedad civil la actual dinámica de la rendición de cuenta se da pero *“por la falta de preparación de la sociedad civil se hace de una sola vía como un monólogo y nada más no hay respuesta por parte de la población”*.

Una representante del movimiento de jóvenes indicó que *“en el ámbito provincial si se ha llevado a cabo una audiencia pública durante el año, en la que se expuso y se mostraron los gastos realizados, avances de obras y proyectos, pero no se hace una exposición cualitativa”*.

En el departamento de San Martín los entrevistados a nivel regional destacaron la falta de representación de la sociedad civil en este espacio, debido a la falta de interés de los mismos y a una mayoritaria asistencia de funcionarios públicos de los sectores estatales. Asimismo, se refiere que la información difundida en las audiencias de rendición de cuentas es muy técnica y cuesta analizarla a profundidad.

### San Martín

Para una representante de la sociedad civil del ámbito departamental *“es un espacio donde hay poca representación de actores locales debido al poco interés de la sociedad civil y una mayoritaria presencia de trabajadores de sectores”*.

Una representante de la sociedad civil ante el CCL manifestó que *“es un espacio demasiado técnico y con información poco entendible, que no permite en ese momento solicitar una mayor profundidad en la información y el análisis”*.

No obstante, también en el departamento de San Martín, a nivel distrital, existen percepciones positivas sobre todo respecto a la convocatoria y el desarrollo de proceso de rendición de cuentas.

### San Martín

La Municipalidad Distrital de la Banda de Shilcayo realiza la rendición de cuentas dentro de las fiestas patronales, para asegurar una mayor concurrencia. Además, la televisión y la radio son usadas para transmitir estos eventos.

En el caso de los gobiernos regionales se percibe que las dos audiencias públicas obligatorias se realizan en lugares distantes y de poca accesibilidad. Así, entre los entrevistados del nivel regional de los departamentos de Tacna, Ayacucho y Ucayali, existe la percepción de que se limita la adecuada participación en el proceso de rendición de cuentas, puesto que a veces éstos se desarrollan en lugares muy distantes de la sede regional, con la justificación de que eso se hace por la descentralización. Tampoco se brindan las facilidades necesarias y, a menudo, las personas no cuentan con los medios económicos para el traslado al lugar donde se realizará la audiencia.

En esa línea, se pueden identificar tres ejemplos: (i) en el año 2008 el Gobierno Regional de Tacna hizo una rendición de cuentas en la provincia de Candarave, la cual está ubicada a 6 horas de Tacna, lo cual es percibido por los entrevistados como una limitación para la participación de las provincias restantes; (ii) el Gobierno Regional de Ucayali realizó la



rendición de cuentas en el distrito de Purús a donde sólo se llega en avioneta; por ello, los miembros del CCR no pudieron asistir porque no contaban con recursos económicos para pagar los pasajes que requiere el traslado aéreo; y, (iii) en el departamento de Ayacucho a los miembros del CCR no se les brinda las facilidades necesarias para participar en las audiencias de rendición de cuentas.

### Rendición de cuentas desde la perspectiva de los actores nacionales

Uno de los especialistas entrevistados señaló que se implementan a manera de “*check list*”, a fin de cumplir con las exigencias básicas establecidas por la ley y sin tomar en cuenta la calidad de las mismas. De igual modo, una dirigente de una organización indígena de nivel nacional indicó que “*la información se da a media caña*”. Es decir, “*cuando se trata de inversiones, no siempre se da toda la información; tampoco es solamente que se sepa que los recursos están disponibles sino también que se sepa en qué se está gastando y cómo se está gastando en beneficio de la comunidad*”.

De otro lado, los congresistas entrevistados mencionaron que estos mecanismos funcionan de manera formal porque tampoco existe interés de los ciudadanos de participar activamente en ellos. Además, consideraron que las audiencias convocan “*siempre a los mismos*”, no se da una participación efectiva de la sociedad civil organizada, sino de aquellos que forman parte de las redes políticas que acuden para oponerse o para respaldar sin ninguna condición el informe de rendición de cuentas de la autoridad regional o municipal.

Para un dirigente de las centrales sindicales del país, se trata más bien de mecanismos convocados para manipular la participación de la ciudadanía sin una voluntad clara de participación; con esa finalidad, puso como ejemplo la participación de su organización en la Asamblea Metropolitana de Lima “*que este año hasta ahora no se ha instado, pero lo peor es que la información que se transmite (a través de un power point) es muy vaga y general; sólo para justificar que estamos concertando o que estamos informando a la sociedad civil*”.

## 3. Expectativas y límites en los procesos de presupuesto participativo

Este grupo de hallazgos está referido a las percepciones de los entrevistados acerca del funcionamiento del Presupuesto Participativo (PP) como el mecanismo de participación que más identifican los actores entrevistados durante la evaluación. En efecto, a decir de los entrevistados, es innegable la relevancia del PP, pues es tal vez el mecanismo que genera más expectativa en los participantes, pero a la vez es el que produce más frustración en los mismos cuando no se llegan a concretar los acuerdos generados en el marco de este espacio participativo.

Esta percepción también se recogió entre los actores nacionales, pues entre los entrevistados hay un reconocimiento generalizado de la importancia del presupuesto participativo como el mecanismo que mantiene mayor vigencia en el marco del proceso de descentralización. Para estos actores, la vigencia del presupuesto participativo se debería a que se trata de un mecanismo que permite resolver necesidades inmediatas de las poblaciones involucradas en el proceso; sin embargo, también manifestaron su preocupación acerca de que exista una reglamentación única del presupuesto participativo que no responde a la diversidad geográfica, social y cultural del país. Se considera que la misma no puede resultar válida y útil para 25 gobiernos regionales, 195 municipalidades provinciales y más de 1,800 municipalidades distritales. En esa línea, un académico entrevistado señaló que *“no se debería estandarizar modelos sino establecer criterios generales que permitan en base a áreas temáticas centralizadas y en ámbitos territoriales relativamente pequeños, tomar decisiones concertadas entre autoridades y ciudadanos”*.

### Ucayali

Para el Secretario Ejecutivo de la MCLCP *“mecanismo más conocido es el presupuesto participativo, tanto en los gobiernos regionales y gobiernos locales, ahí se da la elección democrática”*.

Una regidora provincial considera también que *“de todos estos espacios el más concurrido es el presupuesto participativo, porque la población se interesa en pedir sus alcantarillas, sus calles, etc. Sin embargo el resto no es de mucha importancia”*.

Una representante de una organización social de mujeres señaló que *“en el presupuesto participativo están haciendo trabajo ahora las municipalidades y el gobierno regional y nosotros como sociedad civil ahí participamos”*.

## La satisfacción de necesidades como un factor esencial para la participación de la sociedad civil

Los entrevistados de todos los niveles (departamental, provincial y distrital) consideran que, por lo general, los representantes de la sociedad civil participan del PP motivados por la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades. De esa manera, el PP es percibido como un espacio propicio para que los representantes de la sociedad civil puedan exponer a la autoridad correspondiente las principales necesidades que se requieren satisfacer. Es decir, un espacio auspicioso para la defensa de intereses y necesidades.

Dicha percepción es compartida por los actores entrevistados en el ámbito nacional; así, varias de las personas coincidieron en señalar que la participación ciudadana es más intensa cuando está de por medio cuestiones muy concretas como el agua, la alimentación, la infraestructura básica de vivienda, etc. En esa línea, uno de los académicos entrevistados trajo como ejemplo las experiencias de Anta en Cusco y Santo Domingo en Piura donde se realizan las discusiones descentralizadas y luego se tiene una especie de plenaria para discutir los proyectos priorizados.

### Piura

El presidente del comité de vigilancia del presupuesto participativo provincial señala que *“a través de las Juntas vecinales nos interesamos en participar en las convocatorias de la municipalidad de Piura, pues somos quienes conocemos nuestras necesidades y tenemos el derecho de participar de acuerdo a la ley para poder proponer el tipo de proyecto que queremos y que sea priorizado en el presupuesto participativo”*.

Sin embargo, la participación de diversos grupos defendiendo sus intereses también suscita que no siempre se llegue a acuerdos y que no se puedan atender todas las propuestas. Es decir, no siempre se pueden atender las necesidades de determinado sector o grupo de la sociedad civil participante, por lo que no es extraño que se suscite descontento o frustración en ellos.

### Tacna

Un funcionario de la gerencia de desarrollo económico de nivel provincial señaló *“los técnicos piensan que la participación es llevar a la gente y en tiempo relámpago para solucionar problemas. Los acuerdos del presupuesto participativo no se cumplen pues el 80% de los perfiles elaborados o en elaboración son prioridad según disposición del alcalde y los proyectos del presupuesto participativo están ahí a la espera. Los facilitadores en muchos casos confunden su rol y fungen de “facipuladores” y pretenden hacer cambios inapropiados”*.

Para un periodista *“hay desconfianza de la población porque algunos acuerdos del presupuesto participativo no se llegan a ejecutar. Es la autoridad edil que revisa y decide qué se hace y qué se deja de hacer”*.

En cambio el Gerente de Planificación del Gobierno Regional afirmó que *“a la sociedad civil le falta tener claro que es lo más importante para la región, cada uno busca su vereda, su puente pero no buscan proyectos de envergadura regional”*.

También se puede señalar que en ciertas ocasiones las necesidades expuestas por los representantes de la sociedad civil son inducidas o determinadas por la autoridad, por algún dirigente, o líder de las organizaciones sociales, en atención a la legitimidad que tiene entre la población. Por ejemplo, en el distrito de Pomacachi en Cusco, el presidente de la asociación de criadores de cuy señala que la necesidad de su comunidad es contar con la adecuada infraestructura para la crianza de este animal menor. Asimismo, a nivel distrital, en el departamento de Ucayali, es la autoridad la que hace ver a los pobladores de los distritos más alejados cuáles serían sus principales necesidades.

De otro lado, existen experiencias innovadoras que promueven la participación de los pobladores en la gestión de recursos a través de los presupuestos participativos. Así, organizar a la población en función a las distintas zonas de un distrito, como lo viene haciendo la Municipalidad Distrital de Santiago, facilita y hace más sencilla la participación.

## Experiencia destacable

Organización de la sociedad civil en función a macrozonas para priorizar necesidades en el presupuesto participativo: Municipalidad Distrital de Santiago (Cusco).

Se trata de una experiencia que viene dando buenos resultados, pues abarca tanto el ámbito rural cuanto el urbano, y se trata del distrito que tiene la población más numerosa de la provincia de Cusco.

En el distrito de Santiago, las organizaciones sociales se han agrupado en macrozonas, llegando a constituir en total seis (6) y cada una de ellas cuenta con una junta directiva. Las macrozonas convocan a las organizaciones que se encuentran dentro de su ámbito jurisdiccional con la finalidad de dialogar para tratar de llegar a un acuerdo sobre cuáles deben ser los proyectos u obras que se prioricen en atención a que sean de real beneficio para toda la macrozona. Inicialmente, sólo se reunían las juntas vecinales y las comunidades campesinas, pero actualmente se han integrando otro tipo de organizaciones y asociaciones.

Para el presidente de la Macrozona de Qoripata, Huancaro Industrial y Residencial, las macrozonas ayudan al gobierno municipal a concertar y se constituyen en *“pequeños polos de desarrollo”*.

La organización en macrozonas hace más sencillos y eficaces los talleres del presupuesto participativo, porque ya no se generan solicitudes de proyectos individuales o de cada barrio sino que se priorizan proyectos de beneficio general para cada macrozona.

Asimismo, es preciso destacar que las macrozonas forman parte del organigrama de la Municipalidad Distrital de Santiago en calidad de coejecutores y cogestionadores.

## La satisfacción de necesidades o la solución de problemas urgentes no es el único factor que determina la constancia o continuidad de la participación por parte de los actores de la sociedad civil

Tal como se ha mencionado, los entrevistados en los tres ámbitos señalan que existe una relación entre la satisfacción de necesidades o la solución de problemas y el incremento o disminución de la participación ciudadana. Se trataría de una realidad que se replica en varios ámbitos de la muestra.

Sin embargo, no se puede afirmar de forma generalizada que si a través de un mecanismo de participación la ciudadanía logra la satisfacción de necesidades, éste mecanismo va generar en torno sí un mayor número de interesados en participar. No siempre sucede que la participación aumente o se mantenga en esos espacios, y que de esa manera se logre la satisfacción de más necesidades. Así, por ejemplo, en el distrito de Gregorio Albarracín en Tacna, la población participó en el presupuesto participativo y ha logrado la ejecución de proyectos para obtener servicios de agua, desagüe, luz y pistas. Una vez que han logrado la satisfacción de estas necesidades han optado por no participar más. Esto contrasta con la actitud de las nuevas asociaciones de vivienda como la de Pampas de Viñani, que no tienen servicios básicos concluidos, y siguen participando activamente en todos los procesos convocados.

Una situación distinta se presenta en el distrito de Tingo de Saposoa en San Martín en donde a través de la participación la población ha resuelto el problema de acceso al agua, desagüe y electrificación, pero posteriormente ha identificado nuevas necesidades como la posibilidad de acceder a servicios para sus chacras. En ese sentido, actualmente siguen participando y orientan ésta a alcanzar la satisfacción de necesidad.

Ciertamente, la participación ciudadana sí guarda relación con la necesidad de satisfacer necesidades de los participantes pero también se evidencia que una vez satisfechas éstas, la ciudadanía opta por: (i) dejar de participar pues ya obtuvieron lo que necesitaban; o, (ii) seguir participando pues identifican nuevas necesidades a ser satisfechas y se encuentra motivada.

Otra percepción de los entrevistados es que las personas que participan tienen intereses particulares y no colectivos como motivación para su participación. Es decir, los representantes de la sociedad civil acuden a los espacios de participación y concertación para lograr que sus intereses sean satisfechos; estos intereses pueden ser del mismo participante o de la organización a la que representa, pero en muy pocos casos esos intereses tienen en cuenta al colectivo de participantes o a toda la población de los ámbitos geográficos que están representando. Algunos de los intereses particulares identificados durante la evaluación fueron:

**Cuadro N° 02**  
**Algunos intereses particulares identificados**

Departamento	Percepción
Piura	En el nivel provincial y distrital se percibe que los agentes participantes del PP llevan propuestas ligadas a demandas o necesidades organizacionales, no con una visión integral del territorio distrital o provincial.  Así por ejemplo, al ámbito regional se llevan propuestas que corresponden al nivel provincial de gobierno, porque no se pudo lograr su priorización en el presupuesto provincial. Es decir se trataría de propuestas que no tienen impacto departamental.
Tacna	En el nivel regional se percibe que la sociedad civil no tiene claridad en sus objetivos y van al presupuesto participativo a defender sus obras. Por ejemplo, el representante del colegio de economistas solicitaba que construyan su local institucional.
San Martín	En el nivel provincial se percibe que el presupuesto participativo se orientó a la construcción de lozas deportivas y cunetas fluviales. De esta forma se fomentó el deporte pero también que las personas participen activamente debido al interés en la recreación.
Ayacucho	Los funcionarios públicos señalan que cada participante tiene un interés particular y que esos intereses se buscan satisfacer pero sin tener lo que se ha planificado en el PDC.

Junín	Las autoridades y funcionarios públicos perciben que el interés y participación de la ciudadanía busca lograr la ejecución de sus obras. No existiría otra motivación.
Cusco	En el nivel regional, un representante de sociedad civil mencionó que algunos representantes sólo participan por interés político. Es decir, utilizando el espacio como un trampolín para hacerse conocidos. Asimismo, se señaló que las ONG participarían para cumplir con sus metas y lograr sus objetivos institucionales.
Ucayali	El alcalde del distrito de Tahuania, señala que sus agentes participantes no dejan de asistir porque todos reciben “algún estímulo”, algo que sea de utilidad para todos; por ejemplo, equipos de radiofonía y el servicio de mantenimiento de los mismos.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo

Elaboración: Equipo Técnico Proyecto USAID/Perú ProDescentralización – MCLCP

## El elevado número de proyectos priorizados dificulta su ejecución durante el año siguiente

Existe la percepción de que el presupuesto participativo atomiza la inversión pública debido a la priorización de pequeños proyectos<sup>52</sup>. Se percibe como un problema que impacta negativamente en el gasto de inversión de cada gobierno subnacional, con la consecuente pérdida de oportunidad de priorización y ejecución de proyectos de impacto mayor. Esta es una de las explicaciones que también suele darse frente al reiterado incumplimiento de la ejecución de los diversos proyectos pequeños que han sido priorizados.

Para el caso del departamento de Piura, los entrevistados manifiestan que en el nivel distrital existen mayores esfuerzos por mejorar la calidad de la participación a fin de que sus propuestas satisfagan las necesidades más importantes, así como por superar el problema de la atomización de la inversión. Incluso, se manifiesta que el problema de la atomización se está superando más rápidamente que en el nivel provincial. A nivel distrital se ha logrado priorizar uno o dos proyectos por zona con la finalidad de que no exista un largo listado de proyectos priorizados, y con ello también se reduciría el nivel de inejecución de proyectos.

<sup>52</sup> Esta percepción se confronta con información objetiva recogida por la MCLCP en su Segundo Informe Nacional de seguimiento del Presupuesto Participativo 2007. En dicho estudio se muestra como para el año 2007 los montos de los proyectos priorizados en el marco de los procesos de presupuesto participativo de los gobiernos regionales no son inferiores a los montos de los proyectos aprobados en esos mismos gobiernos regionales por fuera del presupuesto participativo.

## Piura

La Gerente de Planeamiento señaló que “este año, el equipo técnico de la municipalidad ha hecho un trabajo significativo para hacer entender a los agentes participantes que tenemos que identificar y priorizar proyectos de impacto y dejar de lado la atomización como en el presupuesto participativo 2009, que nos está generando un alto nivel de incumplimiento, menos mal la población ha entendido y para el presupuesto 2010 tendremos 11 proyectos en vez de 108 como en el 2009”.

El cuadro 3 recoge casos que afirman la percepción sobre la atomización del presupuesto participativo, pero también algunas iniciativas para afrontar este problema.

Cuadro N° 03 Atomización de la inversión pública en el marco del presupuesto participativo	
Departamento	Percepción
Piura	<p>El caso que más resalta es el de la Municipalidad Provincial de Piura, pues se acordó financiar 108 proyectos que pasan por SNIP; debido a ello existe demora en la ejecución de los mismos.</p> <p>En el presupuesto participativo 2010 han acordado recortar los proyectos y sólo se han priorizado 11 proyectos.</p>
Tacna	<p>En el distrito de Gregorio Albarracín se ha iniciado un proceso de construcción masiva de locales comunales que fueron priorizados en el presupuesto participativo. Ello, porque se priorizó un local por cada junta vecinal.</p>
San Martín	<p>En el ámbito regional se buscó que el presupuesto participativo se cumpla, por ello el gobierno regional convocó a personas naturales y empresas para que vuelvan viable los proyectos priorizados. Ahora el 85% son viables, pero para que se cumplan se ha paralizado el presupuesto participativo 2009. Sin embargo, ha habido problemas con la comunidad, pues los alcaldes han llevado nuevas propuestas y no quieren esperar la ejecución de los proyectos priorizados en el 2008.</p>
Ayacucho	<p>La atomización está relacionada con la no existencia de espacios de preparación para que las decisiones se adopten como producto de un proceso que vaya de abajo hacia arriba.</p>

Fuente: Evaluación Rápida de Campo

Elaboración: Equipo Técnico Proyecto USAID/Perú ProDescentralización - MCLCP

Finalmente, es preciso mencionar que esta percepción sobre la poca ejecución de los proyectos aprobados en el marco del presupuesto participativo también es compartida por los actores nacionales, quienes consideran que la mera aprobación de proyectos no asegura su ejecución. Se percibe que las autoridades descentralizadas –alcaldes y autoridades regionales– a través del presupuesto participativo buscan responder a las demandas concretas de la población a través del financiamiento de pequeñas obras que se traduzcan posteriormente en votos. El costo de ello –afirman los entrevistados– es que se produce una distribución de recursos que no toma en cuenta necesariamente la planificación concertada y que dispersa la inversión generando ineficiencias en la gestión pública local y regional.

Asimismo, la falta de ejecución de los proyectos priorizados se debería, entre otras razones, a la falta de capacidades técnicas en los gobiernos descentralizados, o al cambio de prioridades en la ejecución. En opinión de uno de los especialistas entrevistados, esta situación estaría produciendo un embalsamiento de proyectos no ejecutados, sobre todo en algunos gobiernos regionales, el mismo que estaría provocando la pérdida de confianza en la eficacia de este mecanismo participativo. Así, a manera de ejemplo, se mencionó el caso de Cajamarca que entre 2003 y 2005 ha priorizado cerca de 700 proyectos pero sólo ha sido ejecutado el 30% de ellos.

## La falta de carácter vinculante de los acuerdos del presupuesto participativo y su no articulación con los presupuestos de los otros niveles de gobierno impacta en el nivel de cumplimiento de los acuerdos adoptados

En esta parte se agrupan las percepciones de los entrevistados acerca de tres temas relacionados con el PP: (i) el cumplimiento de los acuerdos del PP; (ii) la falta de carácter vinculante de los acuerdos; y, (iii) la falta de articulación de los acuerdos adoptados en los diferentes niveles de gobierno, sobre todo entre los gobiernos descentralizados.

Sobre el primer tema, se debe manifestar que los actores entrevistados, sobre todo del nivel distrital, perciben que los acuerdos del PP no son cumplidos debido a la falta de recursos, porque deben atenderse necesidades más urgentes. Por ejemplo, en el distrito de Saylla en Cusco, se identifica que el factor que impide el cumplimiento del 100% de los acuerdos se debe a la falta de presupuesto para cumplir con lo acordado (ejecución de obras y proyectos). Por su parte, en el distrito de Cabo Leveau en San Martín, se manifiesta que una de las razones por las cuales no se pueden cumplir todos los acuerdos del PP es porque existen gastos necesarios que tienen que ser cubiertos de manera prioritaria, como por ejemplo el mantenimiento de la balsa cautiva para el traslado de personas y vehículos.

### Cusco

Una funcionaria de una municipalidad distrital señala que *“el presupuesto es muy poco y muchas veces se desaniman por eso los pobladores de participar”*.



Sobre la falta de obligatoriedad de los acuerdos adoptados en el presupuesto participativo, la mayoría de entrevistados en el nivel departamental, provincial y distrital manifiestan que esa es la principal causa de que éstos sean incumplidos. Así, en el departamento de Cusco los entrevistados manifiestan que debe haber normas que sancionen el incumplimiento de acuerdos tomados en los mecanismos de participación y también deben establecerse éstas en el marco normativo vigente que los regula. De igual modo, en el departamento de Ayacucho, se señala que al no existir un mecanismo adecuado para asegurar el cumplimiento de los acuerdos del PP, éstos no se cumplen; por ello, los entrevistados manifiestan que debe encontrarse medios por los cuales la población obligue y sancione a las autoridades que incumplen los acuerdos.

En el caso de los entrevistados en el departamento de Tacna, indican que el marco legal actual es muy débil y no brinda herramientas para que decisiones de los espacios de participación sean imperativas y vinculantes.

### Tacna

*Un representante de una ONG de nivel provincial señaló que “hay una base legal mal hecha porque es muy débil y no le da capacidad a los mecanismos de participación para que puedan ser imperativos en algo, es sobre todo dejar a la voluntad de las autoridades. Hasta este momento no hay ningún caso que intente cumplir adecuadamente. Por ejemplo, las personas elegidas en los espacios de participación no tienen atribuciones legales para poder exigir el cumplimiento de los acuerdos”.*

Paradójicamente, casi todos los actores entrevistados en el departamento de San Martín opinan que el diseño normativo del PP es adecuado, sin embargo también indican que el incumplimiento de los acuerdos se da en muchos espacios y no hay mecanismos de control y sanción frente a ello. Es decir, se percibe que a tales espacios les falta carácter vinculante.

### San Martín

*Para el Secretario Técnico de AMRESAM “al estar el alcalde y las autoridades locales participando en tales espacios, el carácter vinculante no debería ser obligatorio, pues estaría tácitamente incluido”.*

Finalmente, el tercer tema de este hallazgo está referido a las percepciones sobre la falta de articulación de los niveles de gobierno subnacional al momento de priorizar los proyectos a ejecutar en el marco del PP. Se reconoce que no hay articulación desde el nivel departamental con los niveles provinciales, y los niveles provinciales con los distritales; incluso se manifiesta que la articulación no debe ser sólo en el ámbito político sino que también debe comprender la esfera técnica. Por ejemplo, en el departamento de Tacna existe un proyecto priorizado en el ámbito del gobierno regional que coincide con uno de la Municipalidad Provincial de

Candarave y uno de la Municipalidad Distrital de Curibaya, porque tienen el mismo objetivo; es decir, es un proyecto que se repite en los niveles de gobierno subnacional y cada uno de ellos cuenta con su propio presupuesto. Así, se trata de una triplicidad de esfuerzos en la promoción de cultivo del orégano.

Respecto al Gobierno Nacional, un representante de AMRESAM en el departamento de San Martín, señala que éste se entromete en la gestión local, asignando montos a programas que podrían ser ejecutados por las municipalidades.

## Incumplimiento de acuerdos y compromisos asumidos en los presupuestos participativos desmotivan la participación ciudadana

La mayoría de entrevistados señalan que el incumplimiento de acuerdos y compromisos asumidos en el marco del presupuesto participativo o de otro mecanismo de participación es, tal vez, uno de los más importantes factores que limitan o desmotivan la participación ciudadana.

En el departamento de Piura, los entrevistados afirman que una de las principales razones que debilitan o desmotivan la participación ciudadana se debe a que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil perciben que no se cumplen los acuerdos concertados con los niveles de gobierno subnacional (gobierno regional o municipal).

Para el caso del departamento de San Martín, el incumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo en el momento de establecer los presupuestos de apertura institucionales, es la principal razón por la que la mayoría de entrevistados señala que existe un alto nivel de desconfianza en los procesos. Asimismo, la pérdida de credibilidad en el presupuesto participativo conlleva consecuencias negativas en los otros mecanismos. Para graficar este tema se puede señalar los siguientes ejemplos:

- En el presupuesto participativo de la Municipalidad Provincial de Tacna para el año 2009, el alcalde informó que debido a la reducción del canon minero no se iban a poder cumplir con todos los proyectos acordados el año anterior. Sólo señaló que se iban a ejecutar algunos acuerdos pero no dijo cuáles se ejecutarían y cuáles no.
- El presidente de la organización de los pescadores del distrito de Mosoq Llacta en Cusco, recordó que en el presupuesto participativo del año pasado se acordó comprar una lancha pero luego el alcalde condicionó dicha compra a la construcción de una piscigranja. Por este incumplimiento los pescadores ya no quieren volver a participar.
- El Gobierno Regional de Ucayali aprovechó la reforma a la Ley Marco del Presupuesto Participativo para no realizar todo el proceso este año y ejecutar los proyectos priorizados el año pasado.

### Ucayali

El presidente de la Asociación de Empresarios Madereros indicó que *“he participado en eventos relacionados al presupuesto participativo (...) ahora estoy un poco alejado (...) porque no se han cumplido los acuerdos, hasta hoy se tiene proyectos priorizados que no se han ejecutado”*.

Un regidor de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo señaló que *“en el presupuesto participativo la cantidad de participantes ha disminuido, porque ya no creen en la institución municipal, los proyectos que se acuerdan no se cumplen (...) hay proyectos que se han retirado”*.

### San Martín

Para uno de los regidores de la Municipalidad Distrital de la Banda de Shilcayo *“un primer nivel de desmotivación se da cuando los agentes participantes concurren al proceso de presupuesto participativo con altas expectativas, su primer desengaño es cuando sus propuestas no son priorizadas. El segundo nivel se da cuando las propuestas priorizadas, que solo fueron ideas de proyecto, no logran la viabilidad en el SNIP, o no se culminó con el expediente técnico y se tiene que ingresar el presupuesto municipal otro proyecto que si es viable, aunque no haya sido priorizado”*.

### Ayacucho

Para el alcalde de la Municipalidad Distrital de Santiago de Pischa *“lo que desmotiva la participación ciudadana es que los acuerdos no se cumplan, que no se logre sus proyectos, que se hagan cambios y no se consulta”*. En un sentido similar se expresó un funcionario de la Municipalidad Distrital de Morcolla al señalar que, *“cuando no se implementan los proyectos se desmoralizan las asociaciones”*.

Un representante del movimiento político Fuerza Social de Ayacucho indicó que *“los CCR y CCL no tienen apoyo, igual con los presupuesto participativos, en la práctica no se cumplen los acuerdos, es sólo para cumplir la norma. Mucha gente dice que es una burla”*.

## 4. Vínculos –aún débiles– entre participación y descentralización.

Este hallazgo agrupa el conjunto de percepciones relativas a la vinculación entre el proceso de descentralización y los mecanismos de participación ciudadana. Una constante es que la mayoría de actores de nivel regional, provincial y distrital de todos los departamentos que forman parte de la muestra no asocian el proceso de descentralización con los mecanismos de participación ciudadana. Esto se deba, tal vez, a que están presentes en el recuerdo experiencias anteriores de participación ciudadana que han sido exitosas y previas al proceso de descentralización.

La excepción a esa regla general la constituyen las opiniones de los funcionarios públicos y algunas autoridades, que consideran que para cumplir con el proceso de descentralización se requiere de la participación de la población. No obstante, en los departamentos de Ucayali y Ayacucho algunas autoridades y funcionarios regionales entrevistados perciben la descentralización como transferencia de funciones y no la vinculan con los mecanismos de participación de manera directa.

### Junín

Una periodista de Radio Señorial señaló que *“en general no se reconoce la relación entre los mecanismos de participación y la descentralización”*.

Para un funcionario de nivel provincial *“se siente que la descentralización se ha detenido y que no se usa la participación ciudadana como un mecanismo para descentralizar”*.

Para el decano del Colegio de Antropólogos los *“funcionarios del ámbito departamental, las ONG y la MCLCP, son los únicos, por su función, que tienen en cuenta la descentralización, los demás perciben los mecanismos de participación como ajenos al proceso”*.

### Ayacucho

La mayoría de entrevistados no pudieron dar cuenta de la relación entre mecanismo de participación ciudadana y el proceso de descentralización.

### Ucayali

El coordinador de la oficina de Asistencia Técnica del MEF consideró que *“ha habido mayor impulso en cuanto a los procesos de descentralización que no ha trasuntado en la participación; creo que ahí está la debilidad que hemos tenido, si ha habido un espacio abierto de mecanismos de descentralización en cuanto a transferencia de funciones por ejemplo en gobiernos locales y gobierno regional, pero la participación no se ha dado en la misma medida que se ha dado el proceso de descentralización”*.

Sobre el proceso de descentralización, los actores departamentales y provinciales tienen la percepción de que el mismo se ha estancado o ha retrocedido por falta de voluntad política del nivel nacional. No obstante, la mayoría de actores en los tres ámbitos territoriales opinó que la descentralización debería ser un proceso participativo de abajo hacia arriba; *“sin participación ciudadana, no hay descentralización”*, lo que demuestra un discurso contradictorio con la práctica.

### Junín

Actores de la sociedad civil y funcionarios coinciden en señalar que es imposible la realización de la descentralización, sin la participación ciudadana.

### Piura

Para un periodista de Radio Cutivalú *“la participación ciudadana es pilar fundamental de la democracia (...) toda democracia se fundamenta principalmente a partir de los anhelos de la población (...) No concebimos democracia sino surge desde abajo”*.

Un regidor de la Municipalidad Distrital de Castilla indicó que *“No podemos hablar de descentralización, sino se incorpora a la sociedad civil en la corresponsabilidad de la gestión pública al interior de la municipalidad de Castilla, por ello, hay que trabajar de la mano con los agentes participantes que año a año concurren a nuestras convocatorias para el presupuesto participativo y mantener el compromiso político de nosotros como autoridades de fortalecer los espacios de concertación con estos actores”*.

## Ayacucho

El responsable del Centro de Emergencia Mujer de la Provincia de Sucre indicó que *“la descentralización necesariamente se debe dar con participación ciudadana”*.

## Tacna

Para un representante de ONG de nivel departamental *“la descentralización debe ir de la mano con los mecanismos de participación para poder lograr lo objetivos propuestos, caso contrario no se lograrían cumplir”*.

## La perspectiva nacional: divergencia entre el discurso y el nivel de conocimiento sobre la vinculación entre los mecanismos de participación y el proceso de descentralización

Todas las personas entrevistadas en el nivel nacional manifestaron conocer el vínculo que existe entre los mecanismos de participación y el proceso de descentralización, incluso se señaló que en el marco de una fuerte tradición centralista se requiere de un *“alto grado de participación ciudadana para que el proceso de descentralización no fracase”*. Para la representante de una organización de mujeres<sup>53</sup> este vínculo es claro, pues desde que se inició el proceso de transferencia de programas sociales se estableció la necesidad de que existieran comités de gestión en los que participaran las propias beneficiarias de los programas. De esa forma, los comités de gestión son entendidos como espacios de diálogo y, a la vez, de toma de decisiones entre las municipalidades y las organizaciones sociales. Así, por ejemplo, en los mismos se debe debatir y tomar decisiones sobre el tipo de canasta alimentaria que se debe comprar para el programa, pues no es el municipio el que decide qué comprar, sino que esto se hace de manera concertada con las organizaciones beneficiarias de los propios programas.

No obstante, a partir de las entrevistas realizadas podría afirmarse que la vinculación establecida entre descentralización y participación no significa necesariamente que los actores entrevistados tengan un conocimiento claro respecto a los tipos de mecanismos de participación ciudadana creados en el marco de la descentralización. Existe una tendencia a confundirlos con los derechos de participación reconocidos por la Constitución de 1993 y desarrollados por la Ley N° 26300. Asimismo, hubo actores que manifestaron la necesidad de que la vinculación entre los mecanismos de participación y el proceso sea mucho más

---

53 CONAMOVIDI

explícita en el ámbito sectorial, que incluye mecanismos participativos poco estudiados como los COPARE (Consejos Participativos Regionales en Educación) y los Consejos Regionales en Salud (CRS) en este sector.

## 5. La voluntad política como factor que alienta o limita la participación ciudadana

Al iniciar el desarrollo de este grupo de percepciones se debe especificar que los actores de todos los ámbitos de la muestra de esta evaluación coinciden en señalar que la voluntad política de las autoridades es un factor clave para el fortalecimiento y desarrollo de los mecanismos y espacios, de participación ciudadana.

### Ayacucho

Para el Director de la Escuela de Arqueología de la UNSCH *“ningún mecanismo de participación ciudadana, puede funcionar sin voluntad política”*.

En cuanto a la voluntad política y el desempeño de los gobiernos descentralizados para liderar los procesos participativos, los actores de sociedad civil en general observan que sí se dan estos espacios, pero que muchas veces las autoridades se mantienen al margen de los mismos y dejan que sus equipos técnicos sean los que los organicen y conduzcan.

### Cusco

Para un funcionario de nivel provincial *“debería darse un valor agregado apoyando a la participación ciudadana, pareciera que hay un cierto miedo a querer hacer esto por parte de la autoridad”*.

No obstante, existen también percepciones contrapuestas acerca del rol que deben cumplir las autoridades con respecto a la promoción de los espacios de participación ciudadana. Por un lado, se encuentran la percepción de las autoridades y funcionarios públicos que señalan ser conscientes de la importancia de la participación ciudadana pero que esta labor es un proceso de largo plazo y que actualmente no se promueven como debería. De otro lado, se encuentra la percepción de los representantes de la sociedad civil que manifiestan que algunas autoridades no se preocupan por promover y fortalecer los espacios participativos.

La percepción de los representantes de la sociedad civil se articula, además, con aquella desarrollada antes sobre el cumplimiento formal a los mandatos legales por parte de las autoridades, pues se afirma que no hay una verdadera intención de promover y liderar estos procesos. Sin embargo, esta generalización que realizan los actores debe matizarse con experiencias de nivel local que han ido más allá del homogéneo diseño legal y esto les ha permitido escuchar, precisamente, a los ciudadanos; ejemplo de ello, es la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo.

### Experiencia destacable

Voluntad política e innovación participativa en provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.

Una regidora de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo da cuenta de que la municipalidad provincial ha abierto las puertas a toda la población; así, los regidores, funcionarios públicos y el mismo alcalde escuchan a la población en todo lugar, no solamente en el local de la municipalidad o en las audiencias públicas que se realizan.

En efecto, las autoridades y funcionarios públicos mencionados, asisten y escuchan a la población en reuniones de barrios de vecinos, es decir, se han comprometido a asistir y escuchar a la población sobre sus problemas y las posibles alternativas de solución. Asimismo, en la alcaldía se han establecido dos días exclusivos de atención directa del alcalde al público en general, sin intermediarios.

Gracias a la actitud asumida por las autoridades y funcionarios públicos de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, éstos han recibido un premio por innovación en la Expo Feria Municipal de Lima. En ese contexto, a partir del mes de octubre, el alcalde ha indicado que atenderá a los vecinos también los días sábados de 9:00 a.m a 12:00 del día.

El objetivo de esta medida es continuar escuchando los reclamos directos de la población y se espera que en el mediano plazo contribuya a encontrar mejores soluciones para la satisfacción de las necesidades de la población. También se considera que esta práctica debe generar en las autoridades y en los funcionarios una visión crítica de su gestión, y respecto a la ciudadanía, se busca motivarla y acostumbrarla a participar no sólo en la provincia sino también a nivel regional y distrital.

## La percepción de los actores nacionales: los tres niveles de gobierno requieren evidenciar su compromiso y voluntad política favorable a la participación ciudadana

La opinión mayoritaria de los entrevistados considera que el gobierno nacional es respetuoso de los derechos de participación reconocidos en la Constitución y las leyes, pero no evidencia compromiso activo con su desarrollo en el marco de la descentralización. En esa línea, un especialista representante de una ONG señaló que *“se mantienen los derechos de participación reconocidos porque no sería políticamente correcto eliminarlos”*. No obstante, una representante del Poder Ejecutivo indicó que de lo que se trata es que, en el marco de



la LOPE, *“el Poder Ejecutivo cede el contacto directo con la población a los otros niveles de gobierno”*; con lo cual, la responsabilidad principal de la promoción de la participación ciudadana estaría en manos de los gobiernos descentralizados. En esta misma dirección, otro representante del Poder Ejecutivo destacó el compromiso con la participación ciudadana mediante el impulso a la constitución de Núcleos Ejecutores creados mediante Decreto de Urgencia N° 085-2009.

Los actores nacionales perciben también que los gobiernos descentralizados tienen limitada voluntad política para promover los mecanismos de participación creados en el marco del proceso de descentralización; así, en opinión de varios entrevistados, resulta preocupante que algunos presidentes de gobiernos regionales, en diálogo con el presidente de la República, le hayan solicitado la eliminación o suspensión del presupuesto participativo por considerar que es un obstáculo para la gestión que realizan. En esa línea, la representante de las poblaciones indígenas entrevistada señaló que su organización de mujeres tuvo muchas dificultades para ser recibida por el presidente del Gobierno Regional de Junín, así como ser reconocida como organización social.

Con relación a la participación en las municipalidades, algunos entrevistados consideraron que los alcaldes, en general, tienen conciencia de que *“la participación no asegura votos sino las obras”*. Debido a ello, dichas autoridades no se mostrarían muy entusiastas con la promoción de los mecanismos participativos y, en opinión de un congresista entrevistado, debe tomarse en cuenta que varios alcaldes desarrollan una gestión bastante individualista que, por un lado, puede parecer *“poco solidario”* pero, por otro lado, se basa en la autonomía y en el poder que les da el haber sido elegidos *“mediante el voto libre y secreto de los ciudadanos”*.

**Las autoridades distritales manifiestan mayor voluntad política para promover la participación, a diferencia de las municipalidades provinciales y los gobiernos regionales.**

Los actores entrevistados manifiestan que se percibe mayor voluntad política para promover la participación en el nivel distrital que en los niveles regional y provincial. Esta percepción halla fundamento en las acciones emprendidas por algunas de las autoridades de los municipios distritales, para facilitar el funcionamiento y consolidación de los mecanismos de participación ciudadana. Esas acciones facilitan la participación de representantes de la sociedad civil en los mecanismos de participación creados en el marco del proceso de descentralización e, incluso, innovan respecto a su diseño legal, para adaptarlo a su realidad.

### Piura

Para director del Programa de Gobernabilidad de la ONG CIPCA, *“en los distritos rurales de la provincia de Morropón, son más ricos estos procesos que en los espacios provinciales o en el mismo espacio regional donde se recienten” (...)* en distritos de la provincia de Morropón, es importante destacar que los mecanismos de participación a través de los PP, han permitido que se descentralicen las inversiones a caseríos y zonas más rurales que históricamente fueron excluidos”.

Es conveniente señalar que los funcionarios del ámbito departamental, provincial y distrital manifiestan que sí hay voluntad política en las autoridades; sin embargo, los actores privados manifiestan que la voluntad política es casi nula y forzada por el cumplimiento de la normatividad que obliga a las autoridades. Este desinterés se expresa muchas veces con la inasistencia reiterada de las autoridades a las sesiones en la que se concretan los mecanismos de participación.

### Junín

Una funcionaria del Gobierno Regional señaló que *“sí hay voluntad, siempre que la participación ciudadana sea constructiva, propositiva”*. De igual modo, una funcionaria de la Municipalidad Distrital de El Tambo indicó que *“hay voluntad política, el alcalde no intercede, la evaluación es libre y abierta, el alcalde tiene un porcentaje de presupuesto para obras ineludibles”*.

Finalmente, un representante de las comunidades nativas en Ucayali señaló que, en general, no hay voluntad política de las autoridades de los gobiernos locales y del gobierno regional para convocarlos adecuadamente para que participen de los espacios de participación y concertación implementados; por ejemplo, no los convocan en el idioma nativo.

## Experiencias previas de participación ciudadana sientan bases para un mejor compromiso por parte de las autoridades

Los actores entrevistados manifiestan que las experiencias previas de promoción y liderazgo de espacios de concertación y participación ciudadana generan en las autoridades el compromiso de continuar en ese sentido, es decir, promoviendo los procesos participativos y de concertación. Así, la promoción de la participación por parte de las autoridades es parte o consecuencia de un proceso de aprendizaje a través del que las autoridades han aprendido a valorar la participación ciudadana en la gestión.

### Piura

Para el jefe de programación de Radio Cutivalú *“las experiencias, tanto de Santo Domingo como Vice, no tenían necesariamente mecanismos legales, pero las municipalidades salían a los diferentes caseríos, lo que conllevó a que se sectorizara el distrito para promover participación, asignándoles transparentemente la información sobre el presupuesto disponible para concertar, el gobierno local se acercaba a la población de los caseríos, explicándoles la prioridad de atender a través de sus propuestas, sus principales necesidades.. el alcalde iba mucho a los centros poblados y caseríos, y les explicaba o daba a conocer información de las inversiones municipales, estableciendo así lazos y mecanismos de participación ciudadana (...) La información fue el sustento primordial para mejorar la participación ciudadana y por tanto mejora de la gestión municipal”*.

En esa línea, algunas de las experiencias previas que han sido destacadas por las personas entrevistadas se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 04 Algunas experiencias previas de participación ciudadana	
Departamento	Percepción
Piura	Los entrevistados han resaltado las experiencias previas desarrolladas en los distritos de Santo Domingo en la provincia de Morropón y Vice en la provincia de Sechura. Los representantes del gobierno local se acercaban a la población de los caseríos para atender sus propuestas y darles prioridad.
Tacna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desde los empresarios se impulsó un espacio para la elaboración de propuestas de desarrollo para Tacna y para la Macroregión Sur.</li> <li>- Los Presidentes de las comunidades ubicadas en las zonas rurales se constituyeron en interlocutores para generación espacios de diálogo y participación.</li> <li>- En zonas alto andinas se viene generando una dinámica de participación alrededor del tema del agua “Mesa de diálogo”.</li> <li>- Conformación de la Red de Vigilancia Regional.</li> <li>- Conformación de Consejos Regionales que integra a diferentes instituciones para atender problemática del desarrollo social.</li> </ul>
San Martín	En el distrito de Tingo de Saposoa se ha promovido y apoyado la formalización de todas las organizaciones, logrando su inscripción en los registros públicos.
Ayacucho	La experiencia valiosa del distrito de Santiago de Pischa, en donde no sólo funciona el CCL sino que por voluntad de sus autoridades sus decisiones son vinculantes.
Junín	Los actores de los tres ámbitos señalan que son escasas las experiencias exitosas en participación ciudadana. Sin embargo, reconocen a las juntas de regantes, las asambleas comunales, las faenas, los cabildos abiertos, las multas y decisiones familiares. Otros ejemplos mencionados fueron: La participación de la sociedad civil de la provincia Tayacaja y Huando (Huancavelica) para incorporarse a la región Andrés Bello Cáceres, y; las consultas del CTAR – Junín para programación de inversiones.
Cusco	A nivel regional se reconocen como experiencias previas la construcción del PEDR del Cusco durante el gobierno de transición; el Presupuesto Participativo regional hasta hace unos años atrás; algunas mesas de concertación temáticas como en educación, salud, medio ambiente (el CONVEAGRO), y; también se reconoce en los procesos electorales últimos el liderazgo del GID (Grupo Impulsor por la Descentralización) y en el que se firmó el acuerdo por el Cusco.

Ucayali	Algunos actores recuerdan sobre los famosos “ <i>pucallpazos</i> ” que produjeron la configuración del departamento autónomo de Loreto. Es decir, la lucha de la sociedad civil por su autonomía (1979-80). Otra experiencia positiva de los últimos años fue la elaboración de planes participativos regionales de salud a través de “ <i>cónclaves</i> ” descentralizados en las diversas provincias. Dio como resultado el establecimiento de cinco prioridades en el sector salud.
---------	--

Fuente: Evaluación Rápida de Campo  
 Elaboración: Equipo Técnico Proyecto USAID/Perú ProDescentralización - MCLCP

Precisamente, en esta línea de destacar experiencias o lecciones aprendidas, varios de los entrevistados de nivel nacional coincidieron en destacar como experiencias exitosas de participación ciudadana los casos de Lambayeque y Junín. Ello, debido a la voluntad política mostrada por sus respectivos presidentes regionales en la promoción de los mecanismos participativos. De igual modo, el ex Presidente de la MCLCP señaló la firme voluntad política que encontró en algunos presidentes de las entonces CTAR, así como de altos funcionarios del Poder Ejecutivo y el MEF para promover las Mesas de Concertación y los procesos de presupuestos participativos.

## 6. Representatividad de la sociedad civil dentro de los mecanismos de participación ciudadana

Las percepciones referentes a la representatividad de la sociedad civil dentro de los espacios participativos es otro de los importantes grupos de percepciones que se han recogido en esta evaluación. En este grupo se abordan temas como la representación de organizaciones sociales y el respaldo de éstas, las elecciones de los miembros del CCR, el copamiento político, la alternancia de la representación, entre otros.

### Representantes de organizaciones sociales requieren mayor respaldo de sus bases en los gobiernos regionales y en algunos gobiernos locales

De manera mayoritaria los entrevistados de los niveles regional y provincial señalan que un significativo número de representantes de la sociedad civil no tienen suficiente representatividad; es más, los propios miembros de algunas organizaciones manifiestan que no reconocen en la persona que los “*representa*” facultad o legitimidad para ello, pues su elección no fue adecuada o porque ellos mismos decidieron participar a título personal pero son miembros o representantes de alguna organización.

Por el contrario, los entrevistados del nivel distrital manifiestan que sí existe representación y que ello se debe a la cercanía con la autoridad distrital. Así, en general, sí se elige y se respalda a los representantes de las organizaciones, además, éstos son renovados periódicamente.

En el mismo sentido, se percibe también que en algunos casos los representantes toman decisiones sin consultar con sus representados. De igual modo, se manifiesta que no existe la costumbre de rendir cuentas por parte del representante de una organización frente a los miembros de la organización a la que representa.

### Ucayali

Funcionarios de nivel departamental y provincial, así como algunos entrevistados de la sociedad civil señalaron que las razones que desmotivan la participación tienen que ver con los representantes de la sociedad civil porque no serían representativos, tienen un limitado liderazgo y no hay una práctica de alternancia conocida. Así, la escasa representatividad y legitimidad de los actores sociales es una de las razones que también desmotiva la participación, muchos dicen representar a un gran colectivo y detrás no existe nadie o muy pocos; es que algún día se formaron y sólo queda el nombre generalmente.

### Cusco

El coordinador de la ONG Arariwa señaló que *“la representatividad es un asunto que preocupa porque muchos de sus representantes no socializan con sus organizaciones o porque existen organizaciones cascarón de un solo integrante”*. En un sentido similar se pronunció el Gerente General del Gobierno Regional, quien indicó que *“el problema radica en que la representatividad es grande pero también se ve que muchos de ellos se representan a sí mismos”*. Mientras que el secretario general de la federación de campesinos de Acomayo afirmó que *“el dirigente es el que decide y no consulta con sus representados”*.

### Junín

Para el presidente de la Federación Agraria Regional *“todos los actores en los diferentes ámbitos coinciden en que la representatividad y legitimidad social son variadas, debido a que en su mayoría hay personas que realmente representan a su organización”*, mientras que el conductor del Programa Tiempo de Cambio indicó que *“también hay quienes se irrogan la representatividad porque les gusta participar por afán protagónico”*.

Para una representante de Caritas *“siempre están presentes los politiqueros. Muy pocos rinden cuentas a su organización”*.

## Falta de incentivos para participar en el proceso de elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCR

Tal como se ha indicado antes, la información recogida muestra un proceso de pérdida de interés por participar en el CCR. Inicialmente, el interés en participar de este espacio fue grande; es decir, se trataba de un mecanismo que despertó mucha expectativa en las organizaciones de la sociedad civil, tanto así que hubo elecciones internas en algunas organizaciones para definir quiénes serían los representantes.

Pese al interés inicial, los entrevistados del nivel regional manifiestan que el interés ha decaído mucho por algunas de las razones que ya se han expuesto anteriormente, pero se debe destacar que varios de los entrevistados mencionan que uno de los factores que más ha desmotivado la participación en el CCR es el copamiento político de este espacio, por parte de miembros que simpatizan con la autoridad política.

Así, por ejemplo, en el departamento de Piura, los entrevistados manifiestan que en el primer CCR, se eligieron en una asamblea de organizaciones a 60 representantes de la sociedad civil, constituyéndose tal hecho en un precedente que grafica la importancia que tenía la elección de representantes del CCR. Sin embargo, actualmente, la elección de representantes al CCR se hace en una asamblea del presupuesto participativo y la representatividad pertenece a las provincias costeñas no a las provincias más pobres. Se menciona, asimismo, que esa representación se debe a intereses políticos del partido del presidente regional.

En el departamento de Ayacucho, en el caso del CCR, la percepción es que la representatividad de la sociedad civil ha decaído, pues se menciona que ese espacio no despierta su interés. Asimismo, en el departamento de Ucayali, el interés de los primeros años por participar en el CCR ha mermado. Los representantes del CCR, actualmente, no tienen representatividad departamental. También se percibe que la elección de representantes es manipulada por la autoridad.

En el caso del departamento de Cusco, se percibe que durante el primer año de elección de los representantes del CCR hubo bastante expectativa entre las organizaciones sociales, incluso se dieron campañas internas de los propios candidatos. Actualmente, la sociedad civil ha perdido el interés porque no considera que el espacio sea importante, no asiste el presidente regional y no hay presupuesto para que funcione.

## No siempre se promueve la alternancia entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos participativos

Existen percepciones encontradas respecto a la alternancia de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, se puede señalar que a nivel regional y provincial no se percibe que la alternancia se dé; esto se puede deber al rol protagónico e interés político de algunos participantes en quedarse como representantes pero también puede darse porque algunos de ellos pertenecen a la vez a diferentes organizaciones y de una u otra manera están presentes en los procesos de concertación y participación, *“se ven siempre las mismas caras e instituciones”*.

Por el otro, se menciona que a nivel distrital sí se evidencia la alternancia de representantes, esto como ya se dijera anteriormente, se puede deber a que la relación con la autoridad distrital es más cercana.

Por último, se puede señalar que existe otro grupo de percepciones encontradas, por un lado la mayoría de autoridades y funcionarios públicos manifiestan que no existe clientelismo político en los espacios de participación, y por el otro, el resto de entrevistados, generalmente representantes de la sociedad civil, manifiestan que esta situación sí se presenta.

### Junín

Para el presidente de la Junta Vecinal del distrito de El Tambo y representante ante el CCL *“siempre hay clientelismo político pero últimamente se ha tratado de equilibrar, mediante la participación de personas maduras en este espacio, pese a que a veces no conocen las normas”*.

Para el Gerente de la Municipalidad Distrital de Óndores *“si hay alternancia aunque débil, a pesar de que hay organizaciones que lo tienen reglamentado, la dificultad se halla en que algunos no quieren asumir el cargo por falta de tiempo, en los distritos se turnan o alternan”*.

Un representante de las ONG señaló también que *“en las ciudades hay poca rotación de líderes. La dificultad es que cuando hay rotación no hay transferencia de capacidades”*.

La contratación o cooptación de representantes de la sociedad civil por los gobiernos descentralizados deslegitima y distorsiona la representatividad de la participación ciudadana

Este grupo de percepciones está referido a que en algunos ámbitos de la muestra y en los diferentes niveles de gobierno, se han presentado casos en los cuales la autoridad gubernamental ha contratado o beneficiado de alguna manera a representantes de la sociedad civil que participan de algún espacio de participación ciudadana. Algunos ejemplos señalados por los evaluadores de campo son:

Cuadro N° 06 Algunos supuestos de contrataciones u actos de cooptación	
Departamento	Percepción
Tacna	En la Municipalidad Provincial de Tacna la autoridad trabaja muy estrechamente sólo con las juntas vecinales que están a su favor.

Cusco	La contratación de representantes de los porteadores, en un contexto de reivindicación de derechos laborales para porteadores, ha dejado percibir un cambio en el rol que desempeñaban en el CCL.
Ucayali	Se contrató a cuatro representantes del CCL distrital para trabajar en el gobierno local.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo  
 Elaboración: Equipo Técnico Proyecto USAID/Perú ProDescentralización – MCLCP

Al respecto, es preciso indicar también que este hallazgo ha sido identificado por los actores como uno de los principales factores que desalientan la participación; así, además de los altos costos de la participación y el descrédito político que afecta a todos los niveles de gobierno por los actos de clientelismo y corrupción; la cooptación de algunos dirigentes o familiares de dirigentes sociales por parte de las autoridades locales y regionales es un elemento que no contribuye a la participación.

## La percepción de los actores nacionales: necesidad de contar con una sociedad civil sólida y representativa

Entre los actores nacionales fue posible identificar dos tendencias, la primera fue puesta de manifiesto por algunos actores que sostuvieron que en los últimos años ha disminuido la participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización. La segunda tendencia se correspondió con cuestionamientos a la representatividad de los actores de la sociedad civil y en ella se ubicaron los representantes del Poder Ejecutivo y Congreso. En particular, se cuestionó la legitimidad de la actuación de las organizaciones sociales que suelen participar, así como los objetivos que persiguen.

### Perspectiva nacional

Dos congresistas entrevistados cuestionaron sobre todo a las ONG y su representatividad: *“¿a quiénes representan, de dónde proviene su mandato representativo para que actúen en representación de quién?”*.

Asimismo, los representantes del Poder Ejecutivo señalaron que en muchos casos los propósitos de la participación de la sociedad civil obedecen a intereses políticos ocultos o a mandatos externos provenientes de las agencias que financian sus proyectos: *“Los intereses personales o los perfiles políticos a los que responden se anteponen a los intereses generales”*.

En esa línea, un ejemplo comúnmente citado en crítica a la sociedad civil es el caso de las revocatorias de autoridades municipales y regionales. Así, se menciona que generalmente las revocatorias son promovidas por líderes opositores a las autoridades elegidas que impiden



a estas autoridades desarrollar su gestión libremente. En esa medida, su participación respondería más a intereses particulares que al interés de los ciudadanos que representan. En opinión de un representante del sector empresarial se tratarían de grupos que se han debilitado, pues no tienen ninguna institucionalidad y en la medida que sus dirigencias cambian frecuentemente, es bastante común que desconozcan los acuerdos a los que se podría llegar a través de un proceso de negociación.

Para otros actores, la participación de la sociedad civil es importante, sobre todo por la poca presencia de los partidos en los escenarios locales y regionales; no obstante, falta fortalecer esta participación para mejorar la relación de representación con las autoridades regionales y municipales.

## 7. Recursos para promover la participación ciudadana

Las percepciones acerca de los recursos necesarios para promover la participación ciudadana se dividen en dos aspectos: (i) escasos recursos públicos para promover la participación ciudadana; y, (ii) escasos recursos humanos debidamente capacitados para conducir y desarrollar los espacios señalados.

### Escasos recursos de los gobiernos descentralizados para promover la participación ciudadana y aportes de otras instituciones

Se percibe que en el nivel departamental y provincial se invierten pocos recursos públicos para motivar la participación de la ciudadanía o para fortalecer las capacidades de la ciudadanía respecto a los mecanismos existentes. Los entrevistados manifiestan que ello se debe a la valoración, por parte de autoridades y funcionarios públicos, de ser *“un gasto muy alto”* frente a los escasos recursos disponibles por el recorte presupuestal actual. En la mayoría de los casos, las autoridades y funcionarios señalan que la poca inversión se debe a las limitaciones o trabas presupuestales prevista por los órganos del Gobierno Nacional, que en este caso vendría a ser el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Por otro lado, se percibe que las municipalidades distritales son quienes hacen mayores esfuerzos logísticos y financieros para motivar la participación de los ciudadanos en los mecanismos existentes. La motivación de las municipalidades distritales se debe a la obligación del cumplimiento de la norma o la presión social de actores *“opositores”* o *“detractores”* de la gestión municipal.

Para el caso de los departamentos de Tacna y Ayacucho en los distritos de Gregorio Albarracín y de Morcolla, respectivamente, la autoridad responsable de convocar a los espacios de participación manifestó que no ha podido cumplir con su rol promotor de la participación ciudadana por falta de recursos económicos.

## Piura

Un periodista del programa “Avanza Piura” señaló: *“Cuándo el Gobierno Regional o la Municipalidad de Piura, e inclusive el mismo gobierno central, le has visto que invierta recursos para difundir los mecanismos de participación o resaltando el espíritu que imprime la participación ciudadana a la gestión pública, todo lo invierten en promocionarse políticamente como los salvadores frente a la opinión pública, como si nos hicieran un favor con la ejecución de los proyectos anualmente”.*

## Tacna

Un funcionario del gobierno regional *“se pregunta ¿como se puede hacer presupuesto participativo si ya no hay recursos o estos ya están comprometidos? hacer presupuesto participativo es generar expectativas en la población y la población con justo derecho se enoja cuando se le incumple, sugiere que presupuesto participativo sea multianual”.*

Un dato relevante en el caso del departamento de San Martín es que se reconoce que el gobierno regional y los gobiernos locales promueven la participación ciudadana según varios niveles de convencimiento y de voluntad política. Pero fuera del espacio gubernamental, en el nivel regional y en la mayoría de provincias, se reconoce a la MCLCP como la instancia que más apoya la participación ciudadana.

## San Martín

Algunos de los entrevistados identifican a la MCLCP como una institución que cumple un rol importante para promover la participación ciudadana porque los municipios no tienen recursos para ello, de ahí que los municipios continuamente le pidan ayuda para la convocatoria y para la obtención de recursos. Consideran que la MCLCP es una suerte de soporte logístico, a pesar de que son conscientes de que sólo está representada por una persona pero que sí tiene capacidad de gestión, de convocatoria y las organizaciones responden porque es percibida como un espacio neutral.

En Huallaga ha cumplido un papel de intermediación en caso de conflictos e iniciativas de revocatoria de autoridades, ha cumplido un rol de concertación.

Sin embargo, un caso a resaltar es el que corresponde al departamento de Piura, en donde los representantes de la sociedad civil de los niveles regional y municipal valoran positivamente la labor de promoción y fortalecimiento de los mecanismos de participación

ciudadana de algunas instituciones del sector privado como las ONG CIPCA, Centro IDEAS, PRISMA, entre otras. En el caso de la ONG CIPCA, se le atribuye una labor propositiva en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los representantes de la sociedad civil en espacios participativos como el CCR.

### Piura

Para el representante de la CGTP – Piura, *“los espacios de concertación han sido fortalecidos principalmente por las ONG regionales como el CIPCA, por parte del gobierno regional y la municipalidad de Piura, los agentes participantes no hemos recibido mayor capacitación o información (...) Entre el 2002 a 2003, se hizo el esfuerzo de aglutinar a las asociaciones de la sociedad civil en una asamblea de delegados y contamos con el apoyo del CIPCA, cerca de año y medio estuvimos trabajando, pues se aseguro un presupuesto para fortalecerlo, pero después se fue diluyendo esta iniciativa”*.

En el caso de los actores nacionales entrevistados, la mayoría considera que no existe en nuestro país un análisis de los costos económicos que supone la participación ciudadana. Por ello, al no existir esta información, no es posible establecer cuánto es lo que un gobierno regional requiere para el funcionamiento de los distintos mecanismos de participación existentes. Este aspecto se considera clave porque es una exigencia del Estado invertir en democracia.

### La perspectiva nacional

Los entrevistados indican que, frente al déficit de capacidades existentes en los ciudadanos y en los recursos humanos encargados de implementar los mecanismos participativos, son las organizaciones de la sociedad civil las que asumen los costos que demandan las acciones de capacitación y asistencia técnica. La inversión de estos recursos son asumidos como parte de un ejercicio de corresponsabilidad con el Estado para lograr los objetivos buscados con la participación ciudadana (mayor gobernabilidad, eficiencia en la gestión, transparencia, etc).

Los aportes que brindan las ONG, las universidades y otras instancias de la sociedad civil son entendidos como una *“contrapartida”* a los aportes del Estado, sea en el nivel nacional de gobierno como en el regional y local. Así, un líder de opinión destaca el valor que tiene el voluntariado impulsado por muchas instancias de la sociedad civil que son un aporte concreto desde una lógica de participación a la que él llama *“colaborativa”*, distinguiéndola de otra lógica de participación, más bien *“fiscalizadora”*<sup>54</sup>.

54 Ex Defensor del Pueblo.

## Escasos recursos humanos capacitados para promover la participación ciudadana

La percepción de los entrevistados es que la promoción de la participación ciudadana no constituye una prioridad para los gobiernos descentralizados. En tal sentido, al interior de los gobiernos regionales y de municipalidades no se estaría considerando importante capacitar a sus recursos humanos en materia de participación. De igual modo, tampoco se realizan acciones destinadas a fortalecer las capacidades de los representantes de la sociedad civil o para promover los mecanismos de participación en sus ámbitos de acción.

Pese a lo dicho, la responsabilidad al interior de los gobiernos regionales y municipales, de promover la participación ciudadana ha recaído principalmente en las oficinas de planeamiento y presupuesto. Estas oficinas tienen, generalmente, otras funciones y capacidades limitadas para recrear estrategias y acciones que aseguren una adecuada participación de los ciudadanos en los mecanismos creados en el marco del proceso de descentralización. Así, en el departamento de Piura se percibe que el desempeño del Gobierno Regional de Piura en la promoción de espacios de participación ciudadana no es positivo, porque no habría voluntad política para ello. Adicionalmente, existen también limitadas capacidades técnicas para formular proyectos de inversión pública orientados a fortalecer las capacidades de la sociedad civil, para que actúen de manera más eficiente dentro de los mecanismos de participación existentes.

### Piura

Un funcionario de la Sub Gerencia de Planeamiento del Gobierno Regional indicó que *“hay dificultades en la promoción de acciones de capacitación y fortalecimiento a través de proyectos de inversión pública, pues no se ha podido desarrollar el perfil del proyecto, se ha acudido al MEF comprometiéndose a sacar directivas que apoyen ello pero hasta ahora nada. Este tipo de proyectos aportarían en acercarse a la población y desarrollar capacidades para mejorar su nivel de representatividad y participación ciudadana”*.

En esa medida, algunas limitaciones que tienen las autoridades y funcionarios para cumplir su función de promoción de la participación ciudadana se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 07  
Algunas limitaciones identificadas

Departamento	Percepción
Piura	En el caso de la Municipalidad Provincial de Huancabamba la Oficina de Participación Comunitaria era la que cumplía las normas sobre convocatoria de elección de juntas y de agentes participantes, es decir, la parte operativa de la elección se le asigna a dicha oficina. No obstante, no se difundía ni promovía la participación interdistrital, generalmente, se promovía la participación de las zonas y distritos cercanos a la capital.
Tacna	En el caso de la Municipalidad Provincial de Tacna se manifiesta que existen buenos profesionales pero que no sabían trabajar con la ciudadanía en los espacios de participación. En los distritos visitados sólo dos de ellos tienen oficinas de participación ciudadana, en los otros distritos se señala que es una labor de todos, pero en la práctica nadie lo hace.
San Martín	Los alcaldes distritales manifiestan que quienes deben dirigir los espacios de participación ciudadana sean personas externas e independientes. Es decir, valoran el apoyo externo.
Ayacucho	En el ámbito rural, el alcalde del Distrito de Morcolla indicaba que una gran limitación de los profesionales que llegaban a ese ámbito es que no hablaban quechua. A nivel regional la Gerencia de Desarrollo Social es la encargada del tema pero no se da abasto para cumplir con todas las funciones encargadas.
Junín	En el caso de la Municipalidad Provincial de Huancayo, sólo esta entidad tiene una Oficina de Participación Vecinal, sin embargo, se considera que la promoción de la participación es una función de las Gerencias de Desarrollo Social y, en algunos casos, compartida con las Oficinas de Planificación y Presupuesto.
Cusco	En el caso de la Municipalidad Provincial del Cusco, se cuestiona que las personas capacitadas de las organizaciones sociales y ONG no contribuyan, de manera interna o externa, con la gestión del municipio. Asimismo, los periodistas entrevistados manifestaban que no entendían por qué no se les solicitó la realización de la estrategia de convocatoria a estos espacios, porque ellos conocían el tema.
Ucayali	Es escasa la información que se tiene acerca de la promoción de la participación y sólo se realizan las convocatorias a través de medios formales, sin asegurarse que ésta llegue a toda la población.

Fuente: Evaluación Rápida de Campo

Elaboración: Equipo Técnico Proyecto USAID/Perú ProDescentralización - MCLCP

## 8. Actores de sociedad civil en los procesos participativos: presencias y ausencias

Para finalizar el análisis de las percepciones de los entrevistados de los diferentes ámbitos de la muestra de esta evaluación sobre los mecanismos de participación ciudadana implementados en el marco del proceso de descentralización, se tratará el tema de la presencia o ausencia de los actores de la sociedad civil en los espacios de participación y concertación.

### Más mujeres participando

La mayoría de los entrevistados percibe que se ha incrementado el nivel de participación de las mujeres en los mecanismos promovidos por los órganos de gobierno municipal (provincias y distritos), notándose diferencias en la motivación y calidad de participación. Por un lado, las mujeres se ven motivadas a participar para satisfacer necesidades de atención de problemas relacionados con su rol reproductivo (desnutrición crónica, salud materno infantil, etc.), y por otro lado, se ven “*motivadas*” a participar debido a la ausencia de los varones que han migrado. En cuanto a la calidad de la participación de las mujeres, se perciben debilidades respecto a la calidad de las propuestas que presentan para atender sus necesidades orientadas a fortalecer su rol reproductivo pero también destinados a generar economías locales.

#### San Martín

Las mujeres, de alguna manera han logrado mejores niveles de participación y representatividad, debido a que muchos colectivos, ONG y órganos desconcertados del Estado, han unido esfuerzos y previsto estrategias que mejoren y faciliten su participación. Eventos temáticos previos, alianzas interinstitucionales y apoyo económico a ligerezas, son algunas de las formas que han utilizado para consensuar propuestas previas a los PP regionales y locales, y dentro de los procesos, han logrado colocar y priorizar algunas de éstas<sup>55</sup>.

55 Opinión de representantes de la MCLCP, la Red de la Mujer Rural, La Red de Lideresas Tantana Warmikuna, ADRA, EPCO, CEDISA, MIMDES, FONCODES.

### Junín

Una funcionaria del gobierno regional señala que *“la mujer está presente en los mecanismos de participación y vienen cada día adquiriendo mas protagonismo. En el ámbito departamental los funcionarios tienen la percepción de que la mujer participa activamente”*. Mientras que para la conductora del programa Panorama Regional de Radio Señorial la participación de la mujer *“se evidencia con la instalación y funcionamiento del Consejo Regional de la Mujer de Junín. Sin embargo la mirada de la MCLCP, las ONG, los colegios profesionales, los comunicadores, los OSB, es que la mujer tiene en las zonas urbanas participación menor al 50%”*.

## Participación de las comunidades nativas

A nivel distrital, los otros actores que incrementan su presencia son los representantes de comunidades campesinas y nativas. En el departamento de San Martín, a nivel regional, una forma de hacer participar a las comunidades nativas es separándolos de *“los mestizos”* (pobladores de la zona urbana o urbano-marginal cultural); es decir, se les hace participar por separado en los procesos participativos para que se sientan cómodos y puedan expresarse en su propio idioma. Se realiza esta separación para facilitar que los miembros de las comunidades indígenas puedan sustentar sus propuestas. En este escenario, se ha logrado proponer proyectos sobre titulación de tierras, así como educación cultural bilingüe.

### San Martín

Un consejero regional señaló que *“en el caso de los pueblos indígenas, se ha desarrollado la estrategia del PP nativo, que es un espacio de concertación entre las 3 etnias indígenas de la región, representadas por sus organizaciones tradicionales y los jefes de las comunidades nativas. En este proceso netamente nativo, se analiza, discute y prioriza las propuestas que se llevarán al PP regional. Se designan los líderes que los representarán y se intenta cubrir los costos de su participación con aportes de varias instituciones. Los resultados de esta estrategia han sido positivos y existen 2 proyectos presentados, aprobados y en ejecución”*.

En los diferentes niveles, se visualiza una significativa participación de las ONG en los mecanismos de participación, cumpliendo un rol de asesoría en unos casos o como agentes participantes y miembros de los CCR y CCL en otros.

## Limitado tiempo y financiamiento de los actores de la sociedad civil para participar en los mecanismos promovidos por los órganos de gobierno subnacional (regional, provincial y distrital)

Este hallazgo agrupa las percepciones de los entrevistados, en su mayoría del nivel provincial y distrital, acerca de los factores por los cuales ellos/as ven limitadas sus posibilidades de participar en los espacios participativos. De la información recogida se han identificado dos causas que limitan la participación: (i) disposición de limitado tiempo por parte de los actores de la sociedad civil; y, (ii) escasos recursos económicos para participar.

La primera causa identificada guarda relación con el tema de disposición de tiempo por parte de los representantes de la sociedad civil para acudir a los espacios de participación en las fechas y horarios programados. Un significativo número de entrevistados señalaron que los horarios en los que se convoca un espacio participativo o de concertación no son adecuados, pues generalmente se cita en días hábiles y en horarios de trabajo. Esta limitación la comparten por igual actores del ámbito rural como del urbano. Los entrevistados manifiestan que sus horarios de trabajo no les permiten acudir a las convocatorias hechas.

La segunda causa tiene que ver con el factor económico. A decir de los entrevistados, muchas veces los lugares donde se programa la realización de una reunión, sesión o audiencia pública son excesivamente distantes de los lugares donde ellos radican; en ese sentido, desplazarse hacia los mismos implica gastos para el traslado, alojamiento y alimentación que muchas veces no están en condiciones de cubrir. Asimismo, existe una programación inadecuada de horarios en los que se realizan los espacios de participación, por ello se opta por no acudir a éstos para no dejar de asistir a sus labores cotidianas y de esa manera cuidar su economía.

Se destacan también algunos esfuerzos por parte de autoridades con la finalidad de programar los espacios de participación en horarios que no se crucen con horarios de trabajo o programar su realización en días no laborables. Cabe destacar el caso del CCL en Piura.

En esta evaluación se han identificado algunas limitaciones del tipo antes descrito:

- En la provincia de Acomayo en Cusco, algunos funcionarios del sector salud señalan que la urgencia de su trabajo les impide asistir a las reuniones que el municipio convoca.
- En el departamento de Ayacucho, los profesionales, ven limitada su participación porque requieren trabajar, no pueden asumir una dirigencia porque les impediría seguir con su trabajo.
- En el departamento de Junín, todas las personas que trabajan (hombres y mujeres), señalan que no pueden abandonar su trabajo, sea en la chacra o sea en la ciudad. La programación de los talleres se hace en días útiles y eso impide que puedan participar ciertos agentes participantes. Existe la percepción de que los talleres descentralizados se hacen para impedir que vayan los agentes participantes que tienen un trabajo o son profesionales.
- En el departamento de Piura, en los distritos de la zona rural manifiestan que el factor tiempo es un impedimento, pero reconocen el esfuerzo de las municipalidades para organizar talleres y espacios de participación los días domingos. En el caso del CCL,



como son convocados pocas veces, se da la facilidad de hacer las reuniones por la tarde o los días sábados o domingos.

- En el departamento de Tacna, en la mayoría de las municipalidades, las reuniones se hacen en horarios no adecuados, el mejor horario sería en la noche pero los municipios no lo toman en cuenta.

### Consideraciones a tener en cuenta

Participación ciudadana y capacitación: distrito de Carhuacallanga (Huancayo - Junín)

La sociedad civil del distrito de Carhuacallanga manifiesta que se requiere que las reuniones convocadas, así como las diversas actividades de capacitación se programen en horas y días en que la población no se encuentra cansada por sus labores.

Se señala que los capacitadores o promotores llegan al distrito de Carhuacallanga a las 5.00 p.m. y retornan a las 3.00 a.m. Es durante ese lapso que se llevan a cabo las reuniones y por ello la población se encuentra cansada, porque es la hora en que llegan a sus casas luego de realizar sus actividades en la chacra. En ese contexto, los pobladores no entienden la información que se les pretende transmitir, por la suma del cansancio y las palabras técnicas utilizadas. Luego de realizada la reunión o capacitación, el promotor o capacitador retorna a la provincia de Huancayo a las 3.00 a.m.

Esta situación es percibida por los pobladores como una actitud de mero cumplimiento de la función asignada, sin compromiso. En consecuencia, la población se siente desmotivada y utilizada.

Por otro lado, se señala que en dichas reuniones se debe utilizar un lenguaje sencillo y no con palabras y términos técnicos que pobladores del ámbito rural no pueden entender, piden que *“no se les hable como pobladores de la ciudad”*.

En general, se percibe que los capacitadores o promotores sólo llegan a su distrito para cumplir con las actividades encargadas por diversas organizaciones públicas o privadas para justificar el pago de sus servicios.

Para los entrevistados de nivel nacional es preciso tomar en cuenta el costo de la participación para la ciudadanía y las organizaciones sociales; así, un experto de la sociedad civil, señaló que generalmente el ciudadano hace un análisis de costo-beneficio para saber si el tiempo que le demandará la participación se verá retribuido con un beneficio mayor al de su inversión. Esta relación favorable, generalmente, se produce en casos como los de los comités de vigilancia de los procesos de presupuesto participativo a nivel distrital, siendo más difícil que ello ocurra en los niveles de provincia y región. En tales casos, muchas veces, la vigilancia no se produce o se hace de manera informal porque no se cuenta con los recursos necesarios para ello.

## Los actores ausentes en los espacios de participación y concertación

En todos los ámbitos de evaluación y en los diferentes niveles se señala que los grandes ausentes en los mecanismos de participación ciudadana son: la iglesia católica, los partidos políticos, los colegios profesionales, los gremios empresariales y los medios de comunicación. Asimismo, otros actores identificados como ausentes son: los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad y los Comités de Autodefensa (Ayacucho).

Algunas de las razones manifestadas que sustentan la ausencia de los actores antes señalados, fueron:

- Marginalidad y condición generacional de algunos actores de la sociedad civil.
- Habilidades diferentes de algunos actores de la sociedad civil.
- Discriminación de quienes conducen los procesos.
- Falta de credibilidad y falta de interés en los espacios convocados.
- Clientelismo político al interior de los espacios.
- No hay presupuesto para los espacios de participación ciudadana.
- Escasa difusión de las convocatorias y si se realizan, generalmente, es a destiempo.
- Utilización de lenguaje técnico sin tener en cuenta diferencias culturales.
- Excesiva distancia de los lugares en donde se realizan los espacios.

### Piura

Para el gerente de la Cámara de Comercio *“más que de actores excluidos –porque no se les descarta ni rechaza– podríamos hablar de actores que aún no han logrado asegurar su plena inclusión (lo cual es una tarea pendiente): comunidades campesinas y nativas por ejemplo”.*

La presidenta del gremio de mujeres trabajadoras campesinas de la provincia de Huancabamba señaló que *“Las mujeres campesinas de nuestro gremio provincial, nunca han sido invitadas por la municipalidad provincial de Huancabamba para participar en el Consejo de Coordinación Local, ni en el presupuesto participativo, a pesar de tener participación en la Mesa Provincial de Lucha Contra la Pobreza, nosotras queremos que se nos reconozca nuestro aporte productivo también, sólo las ONG nos han apoyado en esta provincia”.*

Los actores nacionales entrevistados, por su parte, señalaron que los actores que han perdido presencia en los CCR y CCL son principalmente los empresarios (salvo el caso de las PYMES), los representantes de colegios profesionales y de las Universidades. Esto debido a que habrían perdido interés pues los temas que se discuten no son importantes para sus intereses inmediatos. Asimismo, destacaron también la poca participación de representantes de zonas rurales, sobre todo de mujeres y de jóvenes que normalmente no se encuentran organizados.

Asimismo, sobre la limitada presencia de los partidos políticos en los espacios de participación, la mayoría de las personas entrevistadas en el ámbito nacional coincidieron en señalar que los partidos políticos están poco presentes en los espacios participativos a nivel local y regional.

### Perspectiva nacional

Según una representante de Ciudadanos al Día, los partidos podrían promover la constitución de *“acuerdos regionales”*; sin embargo, existen pocas experiencias de este tipo *“pudiendo ser espacios importantes para la actuación de los partidos en el ámbito local y regional”*.

Los actores nacionales perciben también que en ausencia de los partidos políticos, los movimientos regionales y las organizaciones políticas locales deberían cumplir un rol en estos espacios porque son parte de las redes de poder en sus ámbitos territoriales. Asimismo, los entrevistados consideran que los partidos podrían canalizar las demandas de la ciudadanía en los espacios de participación, pero a la vez reconocen que en el país existen pocos partidos con estructuras nacionales que estén en capacidad de desempeñar ese rol.

En esa línea, manifiestan que la crisis de los partidos ha llevado a que la presencia de los partidos esté vinculada fundamentalmente a las coyunturas electorales, así como condicionada a intereses inmediatos en los escenarios donde actúan. Así, un académico entrevistado sostuvo que en un país con una crisis larga del sistema de partidos, la promoción de los mecanismos participativos *“son un mal remedio si es que no se cuenta con mediaciones estables que contribuyan a que la gente actúe organizadamente”*. Es decir, si lo que se pretende es fortalecer la participación ciudadana deben existir partidos políticos que la promuevan, al no contarse con éstos, ¿la sociedad civil podría llenar ese vacío? Esta posibilidad es cuestionada por los actores estatales entrevistados<sup>56</sup>, quienes coinciden, con algunos matices, en que los partidos deberían tener la exclusividad de la representación a fin de evitar riesgos de politización de la sociedad civil que podrían distorsionar su naturaleza y fines.

56 En particular los congresistas y representantes del Poder Ejecutivo entrevistados.

## IV. Conclusiones y Recomendaciones

---

A continuación presentamos, a modo de conclusiones, las grandes tendencias sobre los hallazgos y posteriormente las recomendaciones recogidas en la evaluación rápida de campo; así como otras generadas del análisis realizado con los aportes del Comité Consultivo que acompañó el desarrollo del presente estudio.

Conclusiones:

### 1. Descentralización y mecanismos de participación ciudadana creados en el marco de su implementación

En el discurso los actores estatales de los tres niveles de gobiernos afirman la necesaria relación entre los mecanismos de participación y el proceso de descentralización; sin embargo, en la práctica se evidencia desconocimiento, sobre todo de las autoridades políticas en relación con los funcionarios técnicos, sobre la vinculación entre dicho proceso y los mecanismos de participación.

Para la ciudadanía la participación trasciende el proceso de descentralización; es tal vez por ello que en la mayoría de los casos no se percibe la vinculación entre dicho proceso y los mecanismos de participación ciudadana implementados a propósito del mismo.

### 2. La información como presupuesto esencial para la participación y distintas formas de comprender la participación

El acceso a la información a través de los portales de transparencia es valorado, al igual que el acceso directo a través de pedidos de información; no obstante respecto a los portales de transparencia se considera que la información que se publica no siempre es accesible y suficiente. De otro lado, en los municipios rurales la falta de acceso a internet obstaculiza la gestión y la aleja de la población, constituyendo una valla alta para la promoción de la participación.

Las autoridades y los actores y actoras de la sociedad civil no comparte una misma visión de la participación; las primeras intentan ceñirse al diseño legal mientras que los segundo tienen una visión más amplia; esto se evidencia sobre todo en el rol y funciones que ambos actores atribuyen a los CCR y CCL. No obstante, existe concurrencia en aquellos casos en los que tanto autoridades cuanto sociedad civil han participado de procesos de aprendizaje previos, además en estos casos la participación trasciende el modelo legal.

### 3. Liderazgo y voluntad política de las autoridades para promover la participación a través de los mecanismos creados en el marco de la descentralización

Existe coincidencia entre los actores nacionales y los actores descentralizados entrevistados respecto a que los tres niveles de gobierno –nacional, regional y local– no evidencian voluntad política favorable a la participación ciudadana.

El cumplimiento estrictamente formal de los mínimos legales por parte de los gobiernos descentralizados es percibido por los actores de la sociedad civil como expresión de escaso compromiso y falta de voluntad política. En esa línea, se cuestiona la inasistencia de los alcaldes y presidentes regionales a las sesiones de CCR y CCL, porque a pesar de que se convoca a las reuniones su ausencia impide la adopción de decisiones.

También son considerados muestras de débil compromiso que se convoque a la población para la elaboración de planes de desarrollo concertado, pero que en la práctica sea realizado por funcionarios técnicos o, incluso, por especialistas externos a los gobiernos descentralizados. Este cuestionamiento también se presenta respecto a la rendición de cuentas, en particular respecto a la forma, el lugar y oportunidad en las que se realizan las audiencias públicas de rendición, así como a la accesibilidad y la calidad de la información que se traslada a la ciudadanía.

No obstante, se destaca que las autoridades que han tenido experiencias previas de participación ciudadana manifiestan mayor liderazgo y compromiso. Además, son las autoridades distritales quienes manifiestan mayor voluntad política para promover los mecanismos de participación.

### 4. El presupuesto participativo como mecanismo que más expectativas y críticas despierta

La satisfacción de necesidades o la solución de problemas urgente es uno de los factores que determina la participación ciudadana en los presupuestos participativos, de ahí que sea el mecanismo creado en el marco del proceso de descentralización que genera más expectativas pero también frustración entre las personas que participan de este espacio.

Se percibe que la atención de las expectativas de los participantes ha generado que se prioricen a través de los presupuestos participativos un elevado número de proyectos y este tipo de decisiones dificulta muchas veces su ejecución durante el siguiente año. Es decir, se produciría la así llamada atomización del presupuesto. Este ha sido, además, uno de los factores por lo que se explica el incumplimiento de los acuerdos asumidos y, ciertamente, un factor que desmotiva la participación ciudadana.

Ciertamente, se ha identificado como una de las principales razones que desalientan la participación en este mecanismo a la falta de fuerza vinculante de los acuerdos del presupuesto participativo, así como su no articulación con los presupuestos de los otros niveles de gobierno. Ello, porque estos factores propician el incumplimiento de los acuerdos adoptados.

## 5. La representatividad de la sociedad civil

Se percibe que no siempre los representantes de las organizaciones sociales cuentan con el respaldo mayoritario de sus bases en los niveles de gobiernos regionales y en algunos gobiernos locales. Asimismo, no siempre se asegura y, en algunos casos, ni se promueve la práctica de alternancia entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos participativos; de ahí que los actores estatales del ámbito nacional cuestionen seriamente a la representatividad de las organizaciones.

También se cuestiona que los representantes acudan a los mecanismos de participación a defender intereses particulares y no generales, de la comunidad. Y esta crítica se agrava debido a casos en los que los representantes de la sociedad civil o sus familiares son contratados o cooptados por los gobiernos descentralizados. De esa forma se deslegitima y distorsiona la representatividad de la participación ciudadana.

## 6. Recursos para promover la participación ciudadana

Los tres niveles de gobierno destinan escasos recursos económicos para promover la participación, a pesar de que algunos de los motivos que desalientan la participación es el costo de la misma para las personas. No obstante, sí se identifica el aporte proveniente de instituciones privadas, como las ONG, tanto en recursos –económicos y técnicos- cuanto en desarrollo de capacidades de los representantes de la sociedad civil. En este último caso, se trata de una labor valiosa porque también la ciudadanía tiene que desarrollar sus capacidades para participar adecuadamente en estos espacios.

En el caso de los recursos humanos, se percibe que las recargadas tareas de las áreas técnicas de los gobiernos descentralizados y de sus funcionarios no siempre les permiten atender como se debe el desarrollo de los mecanismos de participación. En la práctica son limitados recursos humanos capacitados para promover y conducir adecuadamente los espacios de participación creados en el marco del proceso de descentralización.

## 7. Los sujetos de la participación: actores presentes y ausentes

En general el limitado tiempo y la falta de financiamiento de los actores de la sociedad civil condiciona su participación y propicia que generalmente sean los mismos dirigentes o representantes de las organizaciones sociales los que participan. Aunque, se percibe un incremento en la participación de las mujeres, esencialmente en el ámbito urbano y relacionado a sus necesidades. Asimismo, existen experiencias, a nivel local, orientadas a promover la participación de representantes de las comunidades nativas.

Todavía existen actores ausentes en los mecanismos de participación cuya presencia sería interesante por los aportes que podrían realizar; tales como: los representantes de colegios profesionales, de las universidades, del sector empresarial y de las iglesias. Asimismo, todavía es limitada la presencia de jóvenes y de adultos mayores.

Asimismo, se percibe la ausencia regular de los representantes de los partidos políticos, pues sólo acuden a dichos espacios en coyunturas electorales o de apoyo a las autoridades políticas descentralizadas. Esto a pesar de que se considera que podrían cumplir el rol de intermediación para canalizar las demandas de la ciudadanía en los espacios de participación implementados en el proceso de descentralización.

## Recomendaciones:

### En materia legislativa:

1. Aprobar el dictamen de la Comisión de Descentralización que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades en el sentido de<sup>57</sup>:
  - Otorgar carácter vinculante al presupuesto participativo
  - Establecer la realización de al menos dos audiencias públicas de rendición de cuentas cada año por parte de las municipalidades. La información que se traslade a la ciudadanía debe ser accesible y debe publicitarse con anticipación a la audiencia.
  - Eliminar el requisito de personería jurídica para la inscripción de organizaciones sociales interesadas en participar en los CCL distritales y provinciales.
2. Modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en el sentido de otorgar carácter vinculante al presupuesto participativo

### En materia de política:

3. Implementar un programa de fortalecimiento de capacidades para la formulación de políticas públicas con participación ciudadana, dirigido a autoridades y funcionarios de los gobiernos descentralizados, a cargo de las Secretarías de Descentralización y de Gestión Pública de la PCM, la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR y con la participación de organizaciones de sociedad civil especializadas.
4. Implementar un *“sistema de seguimiento y reporte trimestral del cumplimiento de los acuerdos de los presupuestos participativos”* por parte de los gobiernos descentralizados, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría de Descentralización de la PCM con la participación de organizaciones de sociedad civil especializadas.
5. Los gobiernos regionales y los municipales deben normar, a través de ordenanzas, la participación de los presidentes regionales, los/as consejeros/as, los alcaldes y alcaldesas, y de regidores/as en las reuniones de los CCR y CCL, las audiencias públicas de rendición

---

57 El Dictamen fue aprobado en el Pleno del Congreso pero luego fue observado por el Poder Ejecutivo.

de cuentas y los procesos de presupuesto participativo. Estas normas deben establecer el procedimiento y condiciones para el reemplazo de los presidentes regionales y los alcaldes cuando éstos no puedan asistir.

6. Destinar recursos para que los gobiernos regionales y locales puedan solventar los costos que demandan las actividades de participación, incluyendo el traslado de representantes sociales debidamente elegidos a las sesiones de CCR y CCL, así como actividades de capacitación.
7. Implementar un sistema de información accesible a la población acerca de la gestión descentralizada y el impacto de los mecanismos de participación en el proceso de descentralización.

### En materia de fortalecimiento de la sociedad civil:

8. Potenciar las acciones de fortalecimiento de capacidades para la participación y el control ciudadanos que desarrollan instituciones como la Defensoría del Pueblo, la MCLCP y organizaciones no gubernamentales en coordinación con entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados, especialmente dirigidas a:
  - Fomentar el uso de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y locales como medio para acceder a la información pública y ejercer vigilancia ciudadana,
  - Conocimiento y manejo de herramientas técnicas para la planificación del desarrollo regional y local, la formulación presupuestal, el diseño de políticas públicas y la gestión por resultados,
  - La rotación de dirigentes y líderes de las organizaciones sociales por mecanismos democráticos y con la frecuencia adecuada,
  - El conocimiento de los mecanismos de participación y la valoración de su impacto para el desarrollo social y el fortalecimiento de la gobernabilidad regional y local.





## Anexos

---

1. Miembros del Comité Consultivo, Evaluadores de Campo y Equipo Responsable.
2. Aspectos Metodológicos de la Evaluación.
3. Guía de entrevista.



# Anexo 1

---

## Miembros del comité consultivo y equipo responsable

### Comité Consultivo:

Como parte de la Evaluación Rápida de Campo, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza – MCLCP y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización convocaron a representantes de diversas instituciones del sector público y privado a conformar un Comité Consultivo para enriquecer el diseño, el análisis, así como las conclusiones y recomendaciones de la Evaluación. Este Comité se reunió en los meses de agosto, octubre y noviembre de 2009, y estuvo conformado por:

Luis Matos

Funcionario de la Secretaría de Descentralización

Silvia Ampuero

Funcionaria de la Secretaría de Descentralización

Javier Torres

Vocal del Comité Directivo de Servicios Educativos Rurales – SER

Alicia del Águila

Coordinadora en Género y Diálogo Político – IDEA Internacional

Luis Chirinos

Consultor Independiente

Sobeida Gonzáles

Coordinadora de Proyectos – USAID/PERÚ

Washington Zeballos

Congresista de la República

Raúl Molina

Consultor Independiente y Ex Secretario de Descentralización – PCM

Javier Azpur

Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR

Inés Fernández Baca  
Directora Ejecutiva – COINCIDE

Marisa Remy  
Investigadora Principal del Instituto de Estudios Peruanos – IEP

Yolanda Díaz  
Responsable de Formación y Capacitación de la Asamblea de Delegados de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Lambayeque – ADOSCIL

Julio Díaz Palacios  
Presidente de la Red – Perú

Irma Mariño  
Directora de la Escuela de Líderes para el Desarrollo Hugo Echegaray del Instituto Bartolomé de las Casas – IBC

La MCLCP y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización quieren agradecer a cada uno de los miembros de dicho comité por su participación e invaluable aportes.

### Evaluadores de Campo:

Tal como se ha indicado, la evaluación rápida de campo se realizó en nueve departamentos del país y en cada uno de ellos se contó con un/a evaluador/a de campo:

Ayacucho:	Jesús Ospina	Consultor ProDescentralización
Cusco:	Alina Tapia Deza	Consultora ProDescentralización
Junín:	Edelmira Machuca Napaico	Consultora ProDescentralización
Piura:	Luz Mariella Gallo Meléndez	Consultora ProDescentralización
Tacna:	Mario Villavicencio Ramírez	Consultor ProDescentralización
San Martín:	Lourdes Inga Rengifo	Consultora ProDescentralización
Ucayali:	Sonia Ríos	Consultora ProDescentralización
Evaluador Nacional:	Jaime Márquez	Consultor ProDescentralización

## Equipo Responsable de la MCLCP

Federico Arnillas	Presidente
Félix Grández	Secretario Ejecutivo
Gerardo Távora	Miembro del Equipo Técnico Nacional

## Equipo Técnico responsable del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización:

Violeta Bermúdez	Directora Adjunta
Elena Alvites	Coordinadora de Políticas Públicas



## Anexo 2

---

### Aspectos metodológicos de la evaluación

Metodológicamente, la Evaluación Rápida de Campo es una evaluación de carácter cualitativo, basada en la aplicación de entrevistas a profundidad a actores clave para el tema en evaluación. Este tipo de evaluaciones permite recoger una amplitud de percepciones y es lo suficientemente flexible como para profundizar en los temas analizados, según los planteamientos de los actores entrevistados.

Con la experiencia de ARD en Bangladesh y Filipinas, y la del Programa PRODES durante cuatro años en la aplicación de este tipo de evaluaciones, durante los meses de agosto a noviembre la MCLCP y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización realizaron la evaluación rápida de campo sobre mecanismos de participación. El diseño de esta evaluación tuvo dos componentes, los mismos que describimos a continuación:

#### i) Selección de la muestra

Para la evaluación se seleccionó una muestra de ámbitos geográficos y, en cada uno de ellos, una muestra de actores a entrevistar. Dicha tarea se realizó buscando identificar los ámbitos y las personas que garanticen la posibilidad de recoger una gran diversidad de percepciones. A continuación describimos en tres pasos la selección de dichos ámbitos geográficos (departamentos, provincias y distritos), así como la selección de los actores clave a entrevistar.

#### Selección de departamentos

Se ha seleccionado un total de 7 departamentos partiendo de los cuatro en los que trabaja el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización: Junín, San Martín, Ayacucho y Ucayali. A ellos se agregaron dos departamentos de la costa (norte y sur): Piura y Tacna; así como uno de la sierra (Cusco). Con esta selección se pretende tener representatividad en las tres regiones naturales del país así como en el norte, centro y sur de cada una de ellas.



Así, la muestra departamental queda compuesta por:

Región Natural	Costa	Sierra	Selva
Población nacional distribuida por regiones naturales <sup>1</sup>	54.6 %	32.6 %	13.4 %
Departamentos incluidos en la muestra	Piura Tacna	Junín Cusco Ayacucho	San Martín Ucayali

Además, con esta muestra departamental se tiene:

- Tres (3) departamentos que están entre los siete departamentos más poblados del país: Piura, Junín, y Cusco<sup>2</sup>.
- Un (1) departamento que están entre los menos poblados del país: Tacna<sup>3</sup>.
- Tres departamentos que destinaron más de un cuarto de su gasto de inversión al presupuesto participativo 2007 y ejecutaron más de la mitad de los proyectos priorizados en a través del presupuesto participativo: Ucayali, Junín, Cusco<sup>4</sup>.
- Un departamento que destinó menos de la mitad de su gasto de inversión al presupuesto participativo 2007 y ejecutó menos de la mitad de los proyectos de inversión priorizados a través del presupuesto participativo: Tacna<sup>5</sup>.
- Respecto al nivel de cumplimiento del presupuesto participativo con relación a los proyectos (indicador proporción de proyectos priorizados en el proceso de presupuesto Participativo con al menos un sol de gasto ejecutado)<sup>6</sup>:
  - Un (1) departamento cuyo nivel de cumplimiento es mayor de 70%: Ayacucho.
  - Cuatro (4) departamentos cuyo nivel de cumplimiento se ubica entre 51% y 66%: Junín, Cusco, San Martín y Ucayali.
  - Un (1) departamento cuyo nivel de cumplimiento es menor de 50%: Tacna.
- Con relación a nivel de conflictividad social que existe actualmente en los departamentos tenemos<sup>7</sup>:
  - Cuatro (4) departamentos que tienen un nivel alto de conflictividad con más de once conflictos sociales -entre activos y latentes- existentes: Ayacucho, Cusco, Junín y Piura.

1 INEI. Censos Nacionales 2007: XI población y VI Vivienda.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Primer Informe Nacional de Monitoreo del Presupuesto Participativo 2007. Lima, 2008, p. 19.

5 Ibid., loc., cit.

6 Ibid., op., cit., p. 21.

7 Defensoría del Pueblo. Reporte de conflictos sociales N° 65, al 31 de julio de 2009, pp. 2-3.

- Dos (2) departamentos que tienen un nivel medio de conflictividad con entre seis y diez conflictos sociales -entre activos y latentes- existentes: San Martín y Tacna.
- Un (1) departamento que no registra ningún conflicto social: Ucayali.

## Selección de provincias

Se ha seleccionado un total de 16 provincias, dos en cada uno de los departamentos de la muestra. Para seleccionar a estas provincias se tomó como criterio el número de población electoral según el lugar de residencia<sup>8</sup>. En ese marco, se optó por las siguientes provincias:

- La provincia con mayor número de población electoral
  - La provincia con menor número de población electoral
- De esta manera, las provincias seleccionadas son las siguientes:

Departamento	Provincia seleccionada	Número de población electoral según residencia
Piura	Piura	421 822 electores
	Huancabamba <sup>9</sup>	62 662 electores
Tacna	Tacna	179 454 electores
	Candarave	5 232 electores
Junín	Huancayo	327 264 electores
	Junín	20617 electores
Cusco	Cusco	255 932 electores
	Acomayo	14 082 electores
San Martín	San Martín	103 976 electores
	Huallaga	14 123 electores
Ucayali	Coronel Portillo	198 178 electores
	Atalaya <sup>10</sup>	18 388 electores
Ayacucho	Huamanga	146 813 electores
	Sucre <sup>11</sup>	6 365 electores

Fuente: RENIEC - REUIPN

8 Registro Nacional de Identidad y Estado Civil – RENIEC. Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN), febrero 2009. [http://www.reniec.gov.pe/portal/estadistica/images/ANI\\_WEB\\_2009FEB15\\_POB\\_ELECTORAL\\_HABIL.pdf](http://www.reniec.gov.pe/portal/estadistica/images/ANI_WEB_2009FEB15_POB_ELECTORAL_HABIL.pdf) Consultada en julio de 2009.

9 La provincia con menor población electoral es Sechura, con 33 777 electores. Sin embargo, teniendo en cuenta los bajos índices de desarrollo humano de sus distritos, así como la presencia de conflictos sociales, se incorpora a la muestra a la provincia de Huancabamba que es la segunda provincia con menor población electoral en el departamento de Piura.

10 La provincia con menor población electoral es Purús, con 2 203 electores. Sin embargo, por la restringida accesibilidad se incorpora a la muestra a la Provincia de Atalaya que es la segunda provincia con menor población electoral en el Departamento de Ucayali.

11 La provincia con menor población electoral es Páucar del Sara Sara, con 5 856 electores. Sin embargo, por la restringida accesibilidad (falta de medios de transporte frecuente y el número elevado de horas de viajes) se incorpora a la muestra a la Provincia de Sucre que es la segunda provincia con menor población electoral en el departamento de Ayacucho.

## Selección de distritos

En total, se seleccionaron 32 distritos, dos en cada una de las provincias seleccionadas en la muestra. Para esta selección no se consideró a los distritos capitales de provincia porque los actores clave serán entrevistados en el nivel provincial. Para la identificación de los distritos también se empleó como criterio al número de población electoral según el lugar de residencia<sup>12</sup>, optándose por los siguientes distritos:

- El segundo distrito con mayor número de población electoral.
- El distrito con menor número de población electoral.

Así, la muestra de los distritos quedó configurada de la siguiente manera:

Departamento	Provincia	Distritos	Número de población electoral según residencia
Piura	Piura	Castilla	82 130 electores
		El Tallán	2 901 electores
	Huancabamba	Huarmaca	16 693 electores
		Lalaquiz	2 925 electores
Tacna	Tacna	Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa	31 774 electores
		Palca	1 038 electores
	Candarave	Camilaca	1 045 electores
		Curibaya	262 electores
Junín	Huancayo	El Tambo	101 458 electores
		Carhuacallanga	397 electores
	Junín	Carhuamayo	4 579 electores
		Ondores	1 626 electores
Cusco	Cusco	Santiago	59 631 electores
		Saylla	1 252 electores
	Acomayo	Pomacanchi	4 022 electores
		Mosoc Llacta	702 electores

12 Registro Nacional de Identidad y Estado Civil – RENIEC. Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN), febrero 2009.  
[http://www.reniec.gov.pe/portal/estadistica/images/ANI\\_WEB\\_2009FEB15\\_POB\\_ELECTORAL\\_HABIL.pdf](http://www.reniec.gov.pe/portal/estadistica/images/ANI_WEB_2009FEB15_POB_ELECTORAL_HABIL.pdf) Consultada en julio de 2009.

San Martín	San Martín	La Banda de Shilcayo	16 110 electores
		Alberto Leveau	979 electores
	Huallaga	Piscoyacu	1 830 electores
		Tingo de Saposoa	553 electores
Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha <sup>13</sup>	44 793 electores
		Nueva Requena	3 140 electores
	Atalaya	Tahuania <sup>14</sup>	3 121 electores
		Sepahua <sup>15</sup>	2 971 electores
Ayacucho	Huamanga	San Juan Bautista	21 672 electores
		Santiago de Pischa	788 electores
	Sucre	Querobamba	1 466 electores
		Chilcayoc <sup>16</sup>	407 electores

Fuente: RENIEC - REUIPN

## Selección de actores clave

Dada la naturaleza cualitativa de la evaluación, la selección de los actores a entrevistar se convierte en parte medular de la misma. Por ello, el primer paso fue la selección de los evaluadores, quienes debían ser conocedores del ámbito geográfico, contar con conocimiento y entendimiento del marco normativo y el proceso político vinculado a la integración regional, de los actores involucrados y del funcionamiento del sector público. Así, se trabajó con siete consultores, y cada uno de ellos se encargó de seleccionar los actores clave a entrevistar.

La selección comprendió representantes de los tres ámbitos de evaluación (departamento, provincia y distrito) y de distintos sectores institucionales (sector público, sociedad civil, medios de comunicación, entre otros).

13 El distrito con mayor población electoral es Calleria, con 108 086 electores. Sin embargo, no cuenta con municipalidad distrital y se encuentra en la jurisdicción provincial, por ello se incorpora a la muestra al distrito de Yarinacocha que es el segundo distrito con mayor población electoral en la Provincia de Coronel Portillo.

14 El distrito con mayor población electoral es Raimondi, con 11 652 electores. Sin embargo, no cuenta con municipalidad distrital y se encuentra en la jurisdicción provincial, por ello se incorpora a la muestra al distrito de Tahuania que es el segundo distrito con mayor población electoral en la Provincia de Atalaya.

15 El distrito con menor población electoral es Yurua, con 644 electores. Sin embargo, por la restringida accesibilidad se incorpora a la muestra al distrito de Sepahua que es el segundo distrito con menor población electoral en la Provincia de Atalaya.

16 El distrito con menor población electoral es Belén, con 249 electores. Sin embargo, por la restringida accesibilidad (falta de medios de transporte frecuente y el número elevado de horas de viajes) se incorpora a la muestra al distrito de Chilcayoc que es el cuarto distrito con menor población electoral en la Provincia de Sucre.

Características	Departamental	Provincial	Distrital	Total
Funcionarios Públicos	33	35	72	140
Sector privado / Gremios	10	11	8	29
ONG / Mesas de concertación/ Academia	22	15	5	42
Organizaciones sociales	12	18	52	82
Medios de comunicación	12	11	0	23
Sub Total	89	90	137	316
Total				316

## Entrevistas a actores nacionales

Esta evaluación rápida de campo recogerá también información del ámbito nacional, para ello se identificarán actores estatales, de la sociedad civil organizada, representantes del sector empresarial y académico, entre otros actores. En particular se entrevistará a:

- 3 representantes del Poder Ejecutivo.
- 2 representantes del Poder Legislativo.
- 1 representantes de las universidades.
- 2 representantes de organizaciones sociales de base.
- 1 representantes del sector empresarial.
- 2 representantes del ONG.
- 1 representantes de partidos políticos.
- 2 líderes de opinión pública.
- 1 representantes de sindicatos.

A las personas identificadas en el nivel nacional se les aplicó el mismo formato de entrevistas a profundidad que se aplicará a los actores departamentales, provinciales y distritales. Asimismo, de la muestra participaron tanto hombres como mujeres.

ACTORES NACIONALES	H	M	Total
Poder Ejecutivo	2	1	3
Poder Legislativo	1	1	2
Universidades	1	0	1
Organizaciones Sociales de Base	0	2	2
Sector Empresarial	1	0	1
ONG	1	1	2

Partidos Políticos	0	1	1
Opinión Pública	2	0	2
Sindicatos	1	0	1
Total	9	6	15
Estructura Porcentual	60%	40%	100%

## ii) Desarrollo de la Evaluación Rápida de Campo

Una vez realizada la selección de la muestra, se desarrollaron las actividades específicas de la Evaluación Rápida de Campo, lo que implicó la preparación de los evaluadores e instrumentos de evaluación, la recolección de la información en campo y el procesamiento de la misma, de acuerdo al detalle siguiente:

**Taller de Inducción.** En este taller participaron los 7 evaluadores, a quienes se buscó dar información organizada sobre el tema de la evaluación, compartir con ellos los detalles de la metodología a utilizar y diseñar en conjunto la guía de entrevista a usar como instrumento de la evaluación.

**Trabajo de Campo.** Durante tres semanas, los evaluadores de campo departamentales realizaron las entrevistas a un total de 316 actores clave, incluyendo entre ellos a mujeres y representantes de comunidades campesinas y nativas, según el detalle que se presenta a continuación:

Características	Departamental			Provincial			Distrital			Total			
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	%
Funcionarios Públicos	26	7	33	29	6	35	54	18	72	109	31	140	44%
Sector privado / Gremios	9	1	10	7	4	11	7	1	8	23	6	29	9%
ONG / MCLCP / Academia	18	4	22	13	2	15	4	1	5	35	7	42	12%
Organizaciones Sociales	7	5	12	8	10	18	26	26	52	41	41	82	26%
Medios de Comunicación	9	3	12	11	0	11	0	0	0	20	3	23	7%
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>20</b>	<b>89</b>	<b>68</b>	<b>22</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>46</b>	<b>137</b>	<b>228</b>	<b>88</b>	<b>316</b>	<b>100%</b>
Estructura porcentual	78%	22%	100%	76%	24%	100%	66%	34%	100%	72%	28%	100%	

Fuente: Evaluación Rápida de Campo

Elaboración: Equipo Técnico Proyecto USAID/Perú ProDescentralización – MCLCP

**Elaboración de Informes Individuales.** Un primer esfuerzo de sistematización y análisis fue realizado por cada uno de los evaluadores al finalizar el trabajo de campo, al elaborar un informe con los resultados de sus entrevistas.

**Taller de Hallazgos.** Una semana después de concluido el trabajo de campo, y con los informes individuales concluidos, los evaluadores participaron en un Taller en el que se identificaron y analizaron de manera conjunta los principales hallazgos de la evaluación, para los cuales se propusieron recomendaciones.

**Elaboración de Informe Consolidado.** A partir de los resultados del Taller de Hallazgos, de los informes individuales y de los aportes de los miembros del Comité Consultivo, se elaboró el Informe Final de la Evaluación.

## Anexo 3

---

### Guía de Entrevista

#### I. Presentación

La Mesa de Concertación por la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización conducirá durante el presente año una Evaluación Rápida de Campo-ERC sobre uno de los componentes del diseño del proceso de descentralización: los mecanismos de participación ciudadana implementados en el marco del proceso de descentralización. Los objetivos de esta evaluación son: (i) evaluar el estado actual de los mecanismos de participación ciudadana instituidos en el marco del proceso de descentralización; y (ii) contar con un diagnóstico cualitativo sobre los mecanismos de participación ciudadana que sea de utilidad para la toma de decisiones por parte de las entidades estatales responsables del proceso de descentralización, así como por los actores de la sociedad civil organizada.

Para tal efecto, la guía de entrevista que aparece a continuación es el instrumento fundamental para el recojo de las opiniones de los diversos actores en relación al tema de investigación.

La Guía de Entrevista es un instrumento de apoyo al trabajo de las consultoras y consultores y se caracteriza por su flexibilidad, es decir que se trata de un instrumento de referencia que nos ayuda a efectuar las preguntas de manera secuencial y coherente; sin embargo, a la vez, nos permite hacer repreguntas o ampliar las preguntas sugeridas cuando sea necesario, a criterio del evaluador/a.

De otro lado, la flexibilidad también implica que no toda la guía será aplicada a todas las personas entrevistadas. Es probable que algunas personas tengan más o menos información de cada uno de los temas que aparecen en la guía, por lo que resulta fundamental que el/la evaluador/a esté atento/a a formular las preguntas pertinentes a cada entrevistado y el momento en el que debe dar por concluida la entrevista en general o sobre alguno de los temas.

Como se podrá apreciar, la guía de entrevista más que un inventario de interrogantes contiene un listado de temas que deben ser discutidos y analizados con las personas entrevistadas. Por ello, el papel clave del evaluador/a en la formulación de preguntas y repreguntas que sean necesarias en cada caso.



## II. Recomendaciones específicas para las/los evaluadores/as

Para obtener buenos resultados en el desarrollo de las entrevistas, es recomendable que las y los evaluadores tengan en cuenta lo siguiente:

- Necesidad de un buen dominio del tema de mecanismos de participación ciudadana: para ello es fundamental que revisen los materiales entregados por vía electrónica y en físico durante el desarrollo del taller de inducción. Esta información será reforzada por la experiencia y el conocimiento de cada consultor/a sobre el departamento en el que desarrollará la investigación.
- Importancia de recoger varios puntos de vista sobre el mismo tema: ello nos ayudará a contar con una mayor aproximación de las opiniones sobre el tema en determinado territorio.
- Considerar que existe distinto nivel de información de los diversos actores a ser entrevistados: hay que ser consciente que no todas las personas que serán entrevistadas manejan el mismo nivel de detalle sobre los diversos temas, por lo cual la profundidad de la entrevista con cada actor será diferente.
- Utilizar buen criterio y ser coherente al realizar las entrevistas: es importante que las preguntas que se formulen tengan una secuencia lógica con la información que se va recogiendo del entrevistado. Cuando la persona entrevistada mencione algún problema es recomendable recoger su punto de vista en relación a cómo solucionarlo. Esta información será de gran utilidad al momento de formulación de las recomendaciones.

### III. Secciones de la entrevista

La guía de entrevista ha sido organizada en las siguientes secciones:

1. Aspectos generales
2. Razones que motivan la participación
3. Razones que afectan o desmotivan la participación
4. Diseño normativo
5. Ausencia de actores claves en los mecanismos de participación
6. Recomendaciones

Cada una de las secciones se desarrolla en tres columnas:

- Columna 1. Temas a evaluar: enuncia los aspectos sobre los cuales hay que formular preguntas y profundizar en la entrevista.
- Columna 2. Actores a entrevistar: lista de actores que han de ser entrevistados
- Columna 3. Ámbito, se sugiere los ámbitos en los que es especialmente relevante recoger la información. En este aspecto, los criterios para la identificación de la muestra serán de utilidad en el desarrollo de las entrevistas.

## IV. Secciones de la entrevista

### 1) Aspectos Generales

(De ser el caso explicar lo que se entiende por mecanismos de participación ciudadana)

#### **Nivel de comprensión de los procesos**

Nivel de comprensión del concepto participación ciudadana.

#### **Opinión sobre la participación ciudadana**

¿Conoce los mecanismos de participación ciudadana? ¿Cómo aprecia el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana?

#### **Opinión sobre la relación entre proceso de descentralización y los mecanismos de participación ciudadana**

¿Cómo percibe la relación entre el proceso de descentralización y los mecanismos de participación ciudadana? Explorar si reconoce una interrelación entre ambos.

¿Cree que es posible la realización de un proceso de descentralización sin la participación ciudadana?

## 2) Razones que motivan la participación

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Políticas públicas de promoción de la participación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valoración de la participación ciudadana en los procesos de gestión del desarrollo regional/local.</li> <li>▪ El grado de promoción de los mecanismos de participación influye o no en el grado de participación de la ciudadanía.</li> <li>▪ Elementos de una política que promueva la participación. Indicar si deben existir elementos distintos en función del nivel de gobierno.</li> <li>▪ Actualmente qué organizaciones promueven la participación. Y quién debería promoverla.</li> <li>▪ Las políticas de promoción de la participación debe ser sólo a nivel regional y local.</li> <li>▪ Qué papel debe desempeñar el gobierno nacional (Ejecutivo y Legislativo) en la promoción de la participación.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de asociaciones, organizaciones de productores o de gremios empresariales.</li> <li>▪ Representantes de universidades.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Motivación que facilita la participación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qué motiva la participar en los espacios de participación y concertación. Indicar si varía según el tipo de mecanismo de participación (Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> <li>▪ Qué reconocimientos existen en su departamento, provincia o distrito a las personas que participan en los mecanismos de participación.</li> <li>▪ Ha participado en la construcción de su plan de desarrollo concertado, en un presupuesto participativo, en el CCR o CCL u otro espacio de participación. Cómo valora esa participación.</li> <li>▪ En su departamento, provincia o distrito cuáles son las necesidades básicas, pendientes de atención.</li> <li>▪ La atención de esas necesidades básicas tienen alguna relación con los mecanismos de participación. Indicar si varía según el tipo de mecanismo de participación (Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> <li>▪ Considera que las autoridades deben implementar incentivos para la promover participación. Indicar ejemplos</li> <li>▪ Además de las autoridades, quiénes deben establecer los incentivos para promover la participación.</li> <li>▪ Fortalecimiento de capacidades para liderar procesos de participación ciudadana.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de asociaciones, organizaciones de productores o de gremios empresariales.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Promoción de la participación de los grupos tradicionalmente excluidos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estrategias para promover la participación ciudadana. Identificación de estrategias innovadoras.</li> <li>▪ En las estrategias de promoción de la participación ciudadana se incluyen a los grupos poblacionales generalmente excluidos y alejados (comunidades nativa, andinas, personas con discapacidad, mujeres, otros).</li> <li>▪ Creación de espacios especiales para la participación de dichos grupos poblacionales. Explicar su valoración.</li> <li>▪ Contribución de la participación de dichos colectivos con la disminución de las desigualdades fácticas. ¿Realmente contribuye? Explicar su respuesta.</li> <li>▪ Nivel de participación de la mujer en los mecanismos de participación ciudadana. ¿Quiénes participan más las mujeres de la ciudad o del campo ¿Por qué?</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de universidades.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Experiencias previas y exitosas de participación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Experiencias de participación de la sociedad civil previas a los mecanismos de participación institucionalizados con ocasión la descentralización. Indica ejemplos y cuál es su valoración.</li> <li>▪ En el marco del proceso de descentralización, qué experiencias ha tenido en participación y cuál es su valoración de las mismas (diferenciar el tipo de mecanismo: Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> <li>▪ Conocimiento de experiencias exitosas de participación ciudadana.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Otras razones que motivan la participación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La participación e involucramiento de la población en relación con el nivel de aceptación de sus aportes por parte de las autoridades descentralizadas. ¿Cuánta voluntad política perciben de sus autoridades? Identificar ejemplos.</li> <li>▪ Percibe usted que su participación ha sido significativa para lograr alguna mejora, el cambio positivo de una realidad</li> <li>▪ Estrategias comunicacionales que promuevan la participación ciudadana desde la sociedad civil.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>



## 3) Razones que afectan o desmotivan la participación

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Rol de la sociedad civil en los procesos participativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rol de la sociedad civil en espacios participativos</li> <li>▪ Conocimiento acerca del papel y funciones de sociedad civil en espacios de participación.</li> <li>▪ Cómo participa la sociedad civil: modalidad y grado de involucramiento.</li> <li>▪ Representatividad y legitimidad social – ¿A quién representa y a quiénes rinde cuentas de su participación los representantes de la sociedad civil?</li> <li>▪ Qué tipo de organizaciones participa en los procesos participativos. Indicar si varían según el tipo de mecanismo de participación (Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> <li>▪ Tipo de propuestas presentadas, aprobadas y ejecutadas desde la sociedad civil en las instancias de participación y concertación.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de asociaciones, organizaciones de productores o de gremios empresariales.</li> <li>▪ Representantes de universidades.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicas.</li> </ul>	<p>Regional y local</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Desempeño de los gobiernos subnacionales en el liderazgo de los procesos participativos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conocimiento de roles y funciones de las autoridades y equipos técnicos para el desarrollo de los procesos participativos. Indicar si varían según el tipo de mecanismo de participación (Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> <li>▪ Conocimiento de normatividad sobre mecanismos de participación ciudadana</li> <li>▪ Experiencia en la conducción y facilitación de procesos participativos.</li> <li>▪ Qué capacidades se requieren para utilizar liderar y conducir los espacios de participación.</li> <li>▪ Formas de convocatoria para la participación ciudadana. Qué deficiencias percibe en estas formas de convocatoria.</li> <li>▪ En la agenda de la autoridad qué nivel de prioridad tienen la participación. De no tener prioridad, por qué las autoridades no priorizan la participación ciudadana.</li> <li>▪ Existe en el GR o GL una dependencia encargada de la participación ciudadana.</li> <li>▪ Qué beneficios ha traído la implementación de una dependencia encargada de participación.</li> <li>▪ Para las autoridades los mecanismos de participación ciudadana son algo útil, provechoso, que otorga legitimidad y que sirve de instrumento de apoyo. Si o no ¿Por qué?</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de asociaciones, organizaciones de productores o de gremios empresariales.</li> <li>▪ Representantes de universidades.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades locales.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Uso de las instancias formales de participación para generar políticas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conocimiento de las normas que exigen la generación de políticas concertadas a nivel regional y local. Dicha normatividad permite o no generar realmente políticas concertadas.</li> <li>▪ Qué mecanismos se utilizan para concertar las políticas públicas. Cuán usados son estos espacios formales para formular concertadamente las políticas.</li> <li>▪ Nivel de cumplimiento del proceso y de los acuerdos adoptados en estos espacios formales. Indicar si varían según el tipo de mecanismo de participación (Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> <li>▪ En qué espacios de su localidad se generan las políticas públicas. Indique, por favor, ejemplos.</li> <li>▪ Las políticas generadas en su localidad ¿han sido consultadas a la sociedad civil?</li> <li>▪ Tipo de políticas públicas generadas en esos espacios.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de asociaciones, organizaciones de productores o de gremios empresariales.</li> <li>▪ Representantes de universidades.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Requisitos para la representación de las organizaciones sociales de base en los mecanismos de participación ciudadana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conocimiento de los requisitos para participar.</li> <li>▪ Grado de dificultad para cumplir lo requisitos legales o formales por parte de las organizaciones sociales.</li> <li>▪ Existe diferenciación entre exigencias para actores rurales y actores urbanos.</li> <li>▪ Las exigencias normativas (requisitos) en qué medida y aspectos limitan la participación. Indicar si varía según el tipo de mecanismo de participación (Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> <li>▪ Qué facilidades legales se dan o deberían darse para mejorar la participación ciudadana.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Acceso a la información</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conocimiento de las normas sobre transparencia y acceso a la información pública.</li> <li>▪ La ciudadanía utiliza y solicita información a los entes estatales para acceder a la información que necesita. Qué tipo de información suele solicitar.</li> <li>▪ Ha ingresado alguna vez al portal Web del gobierno regional o municipalidades. ¿La información recogida de dicho portal le ha sido útil? Explique en qué sentido le ha sido útil.</li> <li>▪ Qué tipo de información ha recibido en las audiencias de rendición de cuentas. ¿La información que ha recibido le ha sido de utilidad? Explique en qué sentido.</li> <li>▪ Qué tipo de información le gustaría que se fuera proporcionada en una audiencia de rendición de cuentas.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de asociaciones, organizaciones de productores o de gremios empresariales.</li> <li>▪ Representantes de universidades.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Otras razones que afectan o desmotivan la participación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En general mencione cuáles son las razones que limitan o desmotivan la participación.</li> <li>▪ Transparencia de la participación: conducta transparente de los actores que participan.</li> <li>▪ Existe clientelismo en los espacios de participación</li> <li>▪ Existe alternancia de representantes de la sociedad civil en los espacios de participación. Qué medidas se han implementado para promover la alternancia, dinamizar la representatividad y prevenir casos de corrupción en las organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>▪ Conflictividad y participación ciudadana. Cree usted que la participación ciudadana siempre genera conflictos. Explique su apreciación</li> <li>▪ La falta de carácter vinculante (obligatoriedad) de las decisiones que se adoptan en los espacios de participación es una limitante para la eficiencia de estos espacios. Indicar si varía según el tipo de mecanismo de participación (Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de asociaciones, organizaciones de productores o de gremios empresariales.</li> <li>▪ Representantes de universidades.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> </ul>	

## 4) Diseño normativo

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Diseño normativo de los mecanismos de participación Presupuestos Participativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valoración del funcionamiento de este espacio de participación.</li> <li>▪ Necesidad de reformar el diseño normativo de los presupuestos participativos ¿Qué aspectos? Identificar ejemplos que sustentan el cambio.</li> <li>▪ Responsabilidades y sanciones para las autoridades y funcionarios respecto al incumplimiento de acuerdos.</li> </ul> <p><b>Plan de Desarrollo Concertado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conoce el proceso de elaboración de un plan de desarrollo concertado. ¿Cuál es la utilidad del plan de desarrollo concertado? ¿Cómo se articula respecto al presupuesto participativo? (recoger ejemplos si los hubiera)</li> <li>▪ Valoración del funcionamiento de este espacio de participación.</li> <li>▪ Propondría alguna mejora normativa respecto a este mecanismo de participación.</li> </ul> <p><b>Consejo de Coordinación Local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valoración del funcionamiento de este espacio de participación, como mecanismo de concertación de políticas y gestión descentralizada.</li> <li>▪ Necesidad de reformar el diseño normativo de los CCL? ¿Qué aspectos? Identificar ejemplos que sustentan el cambio.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> <li>▪ Representantes de asociaciones, organizaciones de productores o de gremios empresariales.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nivel de representatividad de los participantes en este espacio. ¿cuán representativos son?</li> <li>▪ El CCL también es un espacio de articulación entre niveles de gobierno, como las antiguas asambleas de alcaldes. ¿Cómo funcionan los CCL respecto a esa dimensión? Es un espacio donde se articulan las políticas públicas locales, explique su respuesta.</li> </ul> <p><b>Consejo de Coordinación Regional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valoración del funcionamiento de este espacio de participación, como mecanismo de concertación de políticas y gestión descentralizada.</li> <li>▪ Necesidad de reformar el diseño normativo de los CCR ¿Qué aspectos? Identificar ejemplos que sustentan el cambio.</li> <li>▪ Nivel de representatividad de los participantes en este espacio. ¿cuán representativos son?</li> <li>▪ El CCR también es un espacio de articulación entre niveles de gobierno, como las antiguas asambleas de alcaldes provinciales. ¿Cómo funcionan los CCL respecto a esa dimensión? Es un espacio donde se articulan las políticas públicas locales, explique su respuesta</li> </ul> <p><b>Rendición de Cuentas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valoración del funcionamiento de este espacio de participación.</li> <li>▪ Realización de las audiencias rendición. Cumplimiento de los plazos y oportunidades establecidas legalmente.</li> </ul>		



Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Cómo se traslada la información a la población en las audiencias de rendición de cuentas? ¿Qué se informa?</li> <li>▪ El marco normativo vigente garantiza el eficiente traslado de información. Existe necesidad de reformar el diseño normativo ¿Qué aspectos? Identificar ejemplos que sustentan el cambio.</li> </ul>		
<p><b>Otros mecanismos y estrategias de participación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conocimiento de otros mecanismos de participación formales (exigidos expresamente por normas) y no formales existentes y que funcionan. Identificar ejemplos.</li> <li>▪ Considera que es necesario formalizar algunos de esos mecanismos. ¿Por qué?</li> <li>▪ Conocimiento sobre los requisitos para formalizar nuevos espacios de participación: ¿cómo se pueden formalizar?</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> </ul>	

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Propuestas para mejorar el diseño de los mecanismos existentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Además de lo formulado antes respecto a cada mecanismo de participación, podría identificar algunas propuestas adicionales al diseño de los mecanismos de participación adoptados en el marco del proceso de descentralización.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

## 5) Ausencia de actores claves en los mecanismos de participación

Temas a evaluar	Actores sugeridos	Ámbito
<p><b>Quiénes son los ausentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quiénes son los actores ausentes en los espacios participativos.</li> <li>▪ Razones de su no participación en los procesos.</li> <li>▪ Conocimiento de experiencias o iniciativas que promuevan la inclusión de actores clave.</li> </ul> <p><b>Rol de los Partidos Políticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presencia de los partidos y movimientos políticos en los espacios de participación.</li> <li>▪ Promoción de la participación por parte de los partidos políticos.</li> <li>▪ Propuestas de los partidos y movimientos políticos: ¿tienen propuestas concretas que lleven a los espacios de participación? Indicar si varía según el tipo de mecanismo de participación (Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Consejo de Coordinación Local, Consejo de Coordinación Regional y Rendición de Cuentas)</li> <li>▪ Qué medidas deben adoptarse para involucrar a los partidos políticos como promotores o participantes de los mecanismos de participación ciudadana.</li> </ul>	<p><b>Nivel regional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ONG's</li> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCR</li> <li>▪ Redes Regionales</li> <li>▪ Comisiones regionales temáticas.</li> <li>▪ Coordinador o secretaria técnica de mesa regional de lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Funcionarios y autoridades públicos.</li> <li>▪ Representantes de organizaciones religiosas.</li> </ul> <p><b>Nivel Local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representantes de sociedad civil en CCL.</li> <li>▪ Asociaciones provinciales o distritales.</li> <li>▪ Representantes de Juntas vecinales.</li> </ul>	<p>Todos (departamento, provincia y distrito)</p>

## 6) Recomendaciones

Solicitar tres recomendaciones en relación a la integración regional a todas las personas entrevistadas.



