



Facultad de Ciencias Sociales

El ciclo de vida del Sistema de Participación Ciudadana en San Juan de Lurigancho durante las gestiones municipales de Mauricio Rabanal (2003 - 2006) y Carlos Burgos (2007-2010): esplendor, ruptura y muerte

Tesis que para optar el Título de Licenciada en Ciencia Política

Presenta la Bachiller:

JENNIFER KAREN PONCE CORI

2015

Presidente: Dr. Carlos Fernández Fontenoy

Asesor: Dr. Jorge Aragón Trelles

Lectora: Mg. Carmen Ilizarbe Pizarro

LIMA, PERÚ



DEDICATORIA

“No dejes hasta conseguir la licenciatura. Luego da pereza”.
Jesús Herrero S.J. 23-04-2013

A mi entrañable amigo Jesús Herrero S.J., donde esté. A las personas que confiaron en mí para la realización de este primer trabajo de investigación:

las amistades de la vida, el barrio, la universidad y las luchas. A mis vecinos y vecinas de mi querido San Juan de Lurigancho. Con cariño a mis abuelos Domitilo Ponce (Q.E.P.D), Gerardina Rodríguez, Teodocio Cori y María Montoya. A las personas que siempre llevo en el corazón, mi núcleo familiar: mis padres José y Juana; Harry, Rosa, Dayron y Thomas.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, José y Juana, por su amor y su acompañamiento constante etapa de mi vida, y el proceso de elaboración de la tesis. A mis amigos de la Compañía de Jesús por la formación desde la espiritualidad ignaciana y el acompañamiento en la etapa universitaria. Gracias Edwin Vásquez y Tito García, acompañantes espirituales. A Jesús Herrero S.J, cuyo espíritu se convirtió en la motivación más profunda para no dejar de escribir la tesis de Licenciatura. A mi colegio Fe y Alegría N° porque dado la plataforma educativa necesaria para postular a una beca integral y continuar estudios universitarios. A la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (los profesores, tutores, guías y compañeros) por la formación humanística y académica durante cinco años y medio en las aulas, lecturas, debates y nuevos aprendizajes para en todo “amar y servir” a nuestra sociedad peruana y del mundo. A Jorge Aragón, mi guía académico y asesor de tesis, por su paciencia conmigo y por haber conducido la hechura de este trabajo, de inicio a fina, con sus comentarios, sugerencias, preguntas atinadas para reformular y ser más clara al exponer las ideas teóricas, descripciones y análisis del caso estudiado. A los profesores de curso de Seminario de tesis I y II, a Carmen Ilizarbe por sus indicaciones iniciales para emprender la elaboración de esta tesis; y Nicolás Merveille por los consejos puntuales para realizar el estudio de campo a través de las entrevistas, los consejos prácticos para ordenar, clasificar y organizar la información recopilada de los documentos y entrevistas. A Mirtha Villanueva (Pochy), mi ex tutora en el segundo año de Humanidades y amiga, quien leyó, revisó y corrigió el contenido formal de mi borrador final de tesis. A Ramón Pajuelo, por haberme enseñado a realizar entrevistas en campo, a transcribirlas, y a escuchar una y otra vez para identificar por dónde se conduce el hilo de una investigación. A Francisco Villegas, quien abiertamente me contactó con mis

primeros entrevistados. A Harry Cubas, uno de mis primeros entrevistados y vecino del distrito, quien me brindó detalles, alcances e información desde su experiencia personal y profesional en temas de participación ciudadana en San Juan de Lurigancho. A Florencio Estrella, otro de mis entrevistados, quien no solo me concedió una entrevista, sino también me proporcionó una copia de documentos de registro, como ordenanzas y decretos municipales de San Juan de Lurigancho para el análisis y están puestos como anexos. A cada uno de los entrevistados en esta investigación por su tiempo y sus aportes en la descripción y análisis del caso, representantes de la sociedad civil y actores municipales: Juana Achiraico, Yalina Espinoza, el Padre Jorge Álvarez, Olga Siguacollo, Edde Cuellar, Neptalí Carpio, Miriam Romero, Felix Guillén y Carlos Arana. A Lucía Chuquillanqui por la amistad universitaria, viajera y callejera; además del vínculo compartido por nuestro distrito “popular” San Juan de Lurigancho, y las raíces de educación popular en “Fe y Alegría”. A muchas personas cuyos nombres llevo a todas partes en mi corazón y pensamiento. A Thomas, por su amor, ánimo, preocupación y compañía en este proceso de aprendizaje, elaboración, escritura y presentación de tesis. Siempre a Dios Padre-Madre conmigo por darme la vida.

RESUMEN

Este trabajo es un estudio de caso sobre el Sistema de Participación Ciudadana (SPC) en San Juan de Lurigancho entre el 2003 y 2010. El tema es la participación de los ciudadanos en el contexto de la descentralización y en el ámbito local; cuya pregunta principal de investigación buscar responder: ¿Cuáles fueron los principales alcances y limitaciones del SPC? En este trabajo hemos revisamos documentos oficiales y no oficiales para observar la interacción entre las autoridades y representantes de la sociedad civil. Asimismo, realizamos entrevistas semiestructuradas a actores claves para reconstruir la historia de SPC y recoger sus opiniones frente a los mecanismos o espacios institucionalizados de participación ciudadana del distrito limeño San Juan de Lurigancho.

Este estudio de caso está dividido en tres capítulos. El primero describe el marco teórico y conceptual de la investigación. Señalando las definiciones de democracia y democracia moderna, y posteriormente describiendo las principales características del modelo “representativo” y el “participativo”. Este marco también describe las aproximaciones teóricas de la participación ciudadana y la historia de la misma en el Perú, entre las décadas de los ochenta y noventa, hasta el proceso de descentralización del año 2000. El segundo capítulo describe el caso concreto del SPC, las características del distrito de San Juan de Lurigancho y el proceso de participación ciudadana en el mismo. Seguidamente, como parte central de esta tesis organizamos la información recopilada en los documentos y entrevistas, y reconstruimos el “ciclo de vida del SPC” en tres fases definidas para entender la dinámica del avance y retroceso del proceso participativo señalando el ambiente político, los actores y el impacto: Fase I del esplendor participativo (2003-2005); Fase II de la ruptura y decadencia del proceso participativo (2006-2007); y Fase III del Reino del Presupuesto Participativo (2008-2010). Finalmente, el tercer capítulo presenta una nueva lectura del proceso de auge y caída del SPC, de acuerdo a información de los entrevistados. Observamos el balance de la participación ciudadana, sus beneficios y límites, respondemos nuestras cuatro hipótesis planteadas al inicio de la investigación y describimos los nuevos hallazgos e información adicional conforme al estudio de campo y revisión de documentos.

ABSTRACT

This thesis is a case study about the Civic Participation System (CPS) in San Juan de Lurigancho between 2003 and 2010. The central topic is the participation of the citizenry in the context of Peruvian decentralization and in the local zone; the principal research question seeks to answer the following question: what was the scope and what were the principal limitations of the CPS? In this study, we have reviewed official and unofficial documents to observe the interaction between the political authorities and representatives of civil society. Likewise, we performed semi-structured interviews with key actors in order to reconstruct the CPS's history and to gather their opinions regarding the mechanisms or institutionalized spaces of citizen participation in the district of San Juan de Lurigancho.

This case study is divided into three chapters. The first chapter describes the theoretical and conceptual framework of the research, noting the definitions of democracy and modern democracy, and then describing the principal characteristics of the two models of democracy: "representative" and "participative". This framework also describes the theoretical approach of the CPS and its history in Peru, from the decades of the eighties and nineties, until the decentralization process in 2000. The second chapter describes the case study, the characteristics of the San Juan de Lurigancho district and the process of citizen participation in said district. Subsequently, we explain the central part of this thesis. We organize the information compiled in the documents and interviews, and we reconstruct the life cycle of the CPS in three phases to understand the dynamics of the progress and setback of the participative process, taking into account the political environment, the actors and the impacts: Phase I the participative splendor (2003-2005); Phase II the breakdown and decadence of the participative process (2006-2007); and Phase III the Reign of the Participative Budget (2008-2010).

Finally, the third chapter presents a new reading of the participative process: of the rise and fall of the SPC, according to information from the interviews. Also, we weigh the benefits and limits of the citizen participation; we address our four hypotheses raised at the beginning of the research; and we describe new findings and additional information, according to the field study and document review.

ÍNDICE

Introducción	9
CAPÍTULO I. Marco teórico y conceptual de la investigación	17
1.1 La democracia moderna: “representativa” y “participativa”.....	17
1.2 Aproximaciones teóricas sobre la participación ciudadana.....	23
1.2.1 Elementos claves para tránsito hacia la participación ciudadana.....	24
1.2.2 Definición específica: Participación ciudadana como derecho e intervención en la cosa pública.....	25
1.3 Alcances: la participación ciudadana en el espacio local.....	27
1.4 Límites: argumentos en contra de la participación ciudadana.....	29
1.5 La experiencia de la participación ciudadana en el Perú: 80’, 90’ y 2000.....	31
1.5.1 La participación en el Perú de los ochenta y noventa.....	31
1.5.2 Transición democrática, descentralización y participación ciudadana en el Perú en la década del 2000.....	34
CAPÍTULO II. Reconstruyendo el caso: El Sistema de Participación Ciudadana en San Juan de Lurigancho	38
2.1 El distrito de San Juan de Lurigancho.....	38
2.2 Proceso de la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho.....	40
2.3 Características principales del Sistema de Participación Ciudadana (SPC).....	43
2.3.1 Diseño normativo y funcionamiento del SPC.....	44
2.3.2 Estructura del SPC: instancias o mecanismos de participación ciudadana.....	48
2.4 Reconstruyendo el ciclo de vida del Sistema de Participación Ciudadana.....	53
2.4.1 Fase I: Vida y esplendor participativo (2003 a 2005).....	54
a) Ambiente político: el esplendor participativo.....	54
b) Actores: Mauricio Rabanal y la Mesa de Concertación Distrital.....	56
c) Impacto: El efecto positivo del SPC.....	59
2.4.2 Fase II: Ruptura y decadencia del proceso participativo (2006-2008)...	61
a) Ambiente político: Un nuevo alcalde, una nueva orientación.....	61
b) Actores: la ruptura legal del proceso de reestructuración del SPC....	62
c) Impacto: argumentos a favor y en contra sobre el proceso de reestructuración del SPC.....	67
2.4.3 Fase III: El reino del Presupuesto Participativo.....	70
a) Ambiente político: El protagonismo del Presupuesto participativo... b) Actores: La nueva gestión de Carlos Burgos.....	70
c) Impacto: Dos experiencias con enfoques distintos: PP2007 y PP 2011.....	72
2011.....	73
CAPÍTULO III. Una nueva lectura al proceso de auge y caída del Sistema de Participación Ciudadana	80
3.1 El balance de la participación ciudadana en la gestión pública, alcances y limitaciones.....	80
3.2 Análisis del proceso de auge y caída del Sistema de Participación Ciudadana...	85
3.2.1 Primer grupo de hipótesis: a nivel externo del SPC.....	85
3.2.2 Segundo grupo de hipótesis: a nivel interno del SPC.....	99

3.3 Nuevos hallazgos en la investigación.....	108
3.3.2 Dos modelos contrapuestos: Participación vs Planificación.....	108
3.3.3 Participación real o representación real.....	110
3.3.4 Actor interno: La Iglesia y la Pastoral Social.....	112
3.3.5 Actor externo: Crítica a las ONG's.....	113
Conclusiones.....	116
Glosario.....	120
Bibliografía.....	121
Anexos.....	128
Anexo N° 1 Guía de entrevistas semiestructurada	
Anexo N° 2 Información completa de los entrevistados	
Anexo N° 3 Modelos de democracia clásica, representativa y participativa según Held	
Anexo N° 4 Democracia participativa: Propuestas de los autores	
Anexo N° 5 Mapas: San Juan de Lurigancho en relación al Área Interdistrital	
Anexo N° 6 Etapas del proceso de participación ciudadana en San Juan de Lurigancho	
Anexo N° 7 Marco jurídico del Sistema de Participación Ciudadana: Normas del Ámbito Local Distrital de San Juan de Lurigancho	
Anexo N° 8 Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho: Ordenanzas 136° y 137°	
Anexo N° 9 Seis Informes para la aprobación del proceso de Reestructuración del SPC	
Anexo N° 10 Mapa del distrito de San Juan de Lurigancho (dividido por comunas y zonas)	
Anexo N° 11 Carta Abierta. Por la Defensa a la Participación Ciudadana en el Distrito de San Juan de Lurigancho	
Anexo N° 12 Carta Abierta de las “Organizaciones Sociales Vivas de San Juan de Lurigancho. Por la defensa del Sistema de Participación y Control Ciudadano del Pueblo de San Juan de Lurigancho	

INDICE DE CUADROS, FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

Índice de Cuadros

Cuadro N°1.- Información relevante de los entrevistados.....	15
Cuadro N°2.- Evolución del crecimiento demográfico en San Juan de Lurigancho (1967-2015).....	39
Cuadro N°3.- Los alcaldes de San Juan de Lurigancho 1980-2010.....	40
Cuadro N°4.- Seis Informes para la aprobación del proceso de Reestructuración del SPC.....	64
Cuadro N°5.- Coincidencias entre los documentos y la información de los entrevistados sobre el SPC.....	90
Cuadro N°6.- Actores, tipos de acciones y resultado de las autoridades Municipales.....	108

Índice de Figuras

Figura N° 1.- Modelos y variantes de democracia.....	19
Figura N° 2.- El Sistema de Participación Ciudadana (Según la Mesa de Concertación Distrital).....	47
Figura N° 3.- El Sistema de Participación Ciudadana (Según la Secretaría Técnica de ONG).....	48
Figura N° 4.- Juntas Vecinales.....	53

Índice de Tablas

Tabla N°1.- Tipos de organizaciones a las que pertenecen los Agentes Participantes 2007.....	75
Tabla N°2.- Tipos de organizaciones a las que pertenecen los Agentes Participantes 2011.....	76
Tabla N°3.- Situación de Proyectos de Inversión 2007 – 2011.....	77

Índice de Gráficos

Gráfico N°1.- Proyectos por Línea de Acción 2007.....	77
Gráfico N°2.- Proyectos por Línea de Acción 2011.....	77
Gráfico N°3.- Proyectos por Tipo de intervención 2007.....	78
Gráfico N°4.- Proyectos por Tipo de intervención 2011.....	78

INTRODUCCIÓN

Una de las características del desarrollo democrático en América Latina en las últimas décadas, ha sido la institucionalización de “nuevas formas, espacios, e instancias de participación ciudadana”. Por ejemplo: referéndums y el llamado a elecciones para remover políticas del Estado o votar por iniciativas ciudadanas, en Uruguay, Venezuela y Bolivia; el caso de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil; la incorporación de mecanismos de participación directa y ciudadana paralelos a los canales de la democracia representativa, pero dentro de las constituciones en Ecuador y Perú (Lissidni 2011, Altman 2010, De Sousa Santos 2004, Cameron y Sharpe 2012).

Para algunos autores, esto significó el establecimiento de una “democracia directa” (Cfr. Dagnino 2004, Panfichi 2007) y para otros autores (Cfr. Cameron, Hershberg y Sharpe 2012), la nueva ola de participación levanta cuestiones importantes para entender la naturaleza del proceso de democratización en la región latinoamericana y pensar el significado de democracia.

En el caso peruano, el proceso de descentralización¹ que inició en 2002, se constituyó como una propuesta reformista porque fue el intento de incorporar la participación de la ciudadanía en diversos procesos: la apertura de nuevos mecanismos de participación formales para el diálogo, interacción, deliberación y comunicación entre las autoridades elegidas (el Estado) y las personas (ciudadanos), para la toma y consecución de las decisiones políticas.

Según el Informe Anual de proceso de descentralización 2011, éste se caracterizó por tres etapas: la etapa inicial (2002-2006), la reorientación del proceso (2006-2011), y la identificación de los problemas críticos del proceso (2011-2014). A pesar de los avances en términos de transferencias de competencias y aumento de presupuesto a los gobiernos subnacionales, este proceso aún no ha podido incorporar el componente de la participación ciudadana a nivel municipal, más allá de la legalidad y los Presupuestos Participativos locales.

¹ Para la conducción de este proceso se creó el organismo independiente llamado Consejo Nacional de Descentralización (CND), que funcionó desde el 2002 hasta el 2007. Luego se convirtió en la Secretaría de Descentralización (SD), bajo la supervisión de la Presidencia de Consejo de Ministros.

Siguiendo el Plan Nacional de Descentralización 2012-2016, el Estado afirma que los primeros años del proceso de descentralización (2003-2005) se caracterizaron por un “interesante movimiento de participación ciudadana”, el “involucramiento de los líderes sociales” en los “espacios de gestión descentralizada”, así como en el desarrollo de Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y procesos de Presupuesto Participativo (PP). Sin embargo, en este documento también se reconoce las debilidades presentes desde el 2006 en adelante:

“(i) Defectos de diseño legal sobre todo en el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL); (ii) los acuerdos participativos no se expresan obligatoriamente en acciones de gobierno, (iii) los espacios y las decisiones que se toman en ellos no están articulados entre sí; y (iv) los costos de participación y sus escasos resultados han alejado a los más pobres y favorecen la participación de los actores con mayores capacidades (las ONG y las organizaciones de la sociedad civil formales).”

A nivel nacional, Arroyo e Irigoyen (2005: 6) calculaban “1828 municipios distritales y 194 municipios provinciales” en 2005², pero solo 600 Consejos de Coordinación Local (CCL) en los municipios del país. Por otro lado, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) estimaba que se habían instalado el 59% de CCL a nivel nacional. Aunque estas cifras no parecen coincidir con exactitud³, según estos autores en el año 2005 “aproximadamente [solo] el 45% de los municipios habría entrado en el proceso de relación Estado-sociedad a nivel local” (Arroyo e Irigoyen 2005: 6).

El Sistema de Participación Ciudadana (SPC) como tema de investigación

El tema central de nuestro estudio de caso es la participación de los ciudadanos en el contexto de la descentralización y en el ámbito local. Por eso, observamos la interacción entre las autoridades y representantes de la sociedad civil en los mecanismos o espacios institucionalizados de participación ciudadana del distrito limeño San Juan de Lurigancho.

² En la actualidad, de las 1842 municipalidades, 1647 son distritales y 195 provinciales según la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

³ No hemos encontrado información documentada o datos numéricos sobre los procesos de instalación y desarrollo de los CCR y CCL, a excepción de las actas de instalación y acuerdos en las páginas web de algunas municipalidades.

De ahí el título, “El Ciclo del Sistema de Participación Ciudadana (SPC) en San Juan de Lurigancho durante las gestiones municipales de Mauricio Rabanal (2003-2006) y Carlos Burgos (2007-2010): esplendor, ruptura y muerte”. De esta forma, planteamos la siguiente pregunta principal de investigación: ¿Cuáles son los principales alcances y limitaciones del Sistema de Participación Ciudadana (SPC) de San Juan de Lurigancho? Y estas sub-preguntas: ¿Qué es y cómo funciona el SPC? ¿Quiénes son los actores, cómo participan y cuál es el impacto de su participación en SPC? ¿Qué factores propiciaron el esplendor y la caída SPC?

El contexto de la descentralización generó un ambiente político propicio para la participación ciudadana a nivel local, junto a las voluntades (política y organizativa) del alcalde Mauricio Rabanal (2003-2006), y la sociedad civil organizada en la Mesa de Concertación distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza (MCDDLCP) lograron implementar el Sistema de Participación Ciudadana (SPC) en San Juan de Lurigancho.

El SPC tuvo una estructura novedosa organizada en tres instancias de participación ciudadana a nivel local -conforme a las leyes y las voluntades de las autoridades locales y la sociedad civil- con el objetivo de recoger las demandas, problemas y propuestas de la población, a través de sus representantes, que se articularían a la gestión local del Municipio: a) el Consejo de Coordinación Local; b) las Redes de Políticas Públicas c) las Juntas vecinales.

Sin embargo, reconstruyendo la información podemos decir que la vida del SPC fue de corta duración y estuvo caracterizada por tres fases: la primera, del “esplendor participativo” (2003-2005) tuvo un gran impacto en la sociedad local y fue considerada como una experiencia de éxito. La segunda, de la “ruptura participativa” (2006-2007), estuvo marcada por el proceso de reestructuración del SPC, dejando “sin efecto” su implementación, procedimiento y desarrollo. Tercera, la fase del “nuevo camino de la participación ciudadana” (2008–2010) que realzó solamente el protagonismo de los procesos de Presupuesto Participativos.

Desde una visión positiva, Matos Mar (2012: 449) afirmó que el desarrollo del distrito había estado en manos del “municipio y su autoridad principal, el alcalde, pero en consenso con todas las comunidades urbanas (...) y una gama de organizaciones

populares [que lo convertía en] el primer ensayo nacional de poder y gobernabilidad de lo que debe ser un gobierno local, aunado a múltiples organizaciones”⁴. Sin embargo, si bien el SPC articuló la participación ciudadana en el distrito, no pudo cumplir plenamente con el objetivo de intervenir en la toma de decisiones, proyectos y el desarrollo local más allá de una gestión municipal. Además, puso en evidencia que la relación autoridades y ciudadanos es más compleja cuando intervienen diferentes actores y factores.

Ahora bien, en este estudio de caso postulamos cuatro hipótesis para analizar los alcances y límites del SPC. Si bien el SPC -calificada de “novedosa y exitosa”- fue un ejemplo para implementar la participación ciudadana a nivel local, diversos factores aceleraron su caída y muerte, en dos niveles: externo e interno.

A nivel externo, un primer factor es la aplicación de las disposiciones legales que erigió el auge del SPC, también se convirtieron en un problema a nivel local. A partir de allí, planteamos una primera hipótesis: el paquete normativo de la reforma del Estado a nivel nacional y local determinó positiva y negativamente la institucionalización e implementación del SPC, funcionando como herramienta de doble filo: positivo y negativo.

En el mismo grupo, un segundo factor son los esfuerzos de las ONGs y la Iglesia cuya presencia y presión a las autoridades municipales fue importante para incentivar e impulsar la participación ciudadana en el distrito. A partir de allí, planteamos una segunda hipótesis: la disminución de la presencia de las ONGs en el distrito provocó el descenso de la promoción e intervención de la participación ciudadana de los actores sociales.

A nivel interno, como tercer factor es la voluntad política de los alcaldes (Mauricio Rabanal y Carlos Burgos) que fue clave para decidir el destino del SPC. En ese sentido, nuestra tercera hipótesis plantea: el poder del alcalde Carlos Burgos en sus decisiones unilaterales desmanteló el SPC, y por tanto, disminuyó la participación ciudadana de los representantes de la sociedad civil.

⁴ El *Estado desbordado y sociedad nacional emergente* es un trabajo exhaustivo sobre las dinámicas históricas, sociales, políticas, económicas y culturales de las Limas (Lima Centro, Lima Sur, Lima Norte y Lima Este) iniciadas en el siglo XX, con el propósito es analizar el proceso de cambios iniciados en el siglo XXI “proponiendo que la otra cara del desborde del Estado, que ya se ha convertido en permanente, es el surgimiento por vez primera en el proceso histórico peruano de una emergente sociedad nacional”.

Finalmente, el cuarto factor es el nivel de empoderamiento de la sociedad civil, específicamente de los “representantes elegidos”, la que no fue suficiente para superar el debilitamiento del SPC. De ahí que, la cuarta hipótesis plantea: la falta de empoderamiento de los representantes de la sociedad civil debilitó su capacidad de acción y respuesta frente a las disposiciones sobre el SPC de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho.

¿Por qué estudiar el SPC?

En la actualidad, San Juan de Lurigancho es el distrito más poblado de Lima y el Perú, con más de un millón de habitantes en una superficie de 131.25 Km². Una de nuestras motivaciones para estudiar el SPC fue la necesidad de explorar la historia política y la interacción entre autoridades locales y ciudadanos en espacios institucionalizados de participación del distrito.

Asimismo, el tema plantea algunas interrogantes de fondo para el análisis del proceso de descentralización y democratización en nuestro país: ¿Cuáles son los alcances y límites de los mecanismos de participación ciudadana en el país? ¿Llega a ser la participación ciudadana una herramienta institucional de transformación social? ¿Logran los mecanismos de participación ciudadana una mayor cercanía entre autoridades y ciudadanos o simplemente son un “saludo a la bandera” y un mandato o procedimiento que “debe” cumplirse?

Si bien no tenemos las respuestas finales a estas interrogantes, este trabajo persigue dos propósitos. Por un lado, describir el funcionamiento del SPC, tanto en su articulación e implementación en sus dos primeras fases; y por el otro, analizar las razones de su decadencia y pronta caída del SPC.

Metodología

En este trabajo de corte cualitativo⁵, hemos empleado el estudio de caso para describir el proceso en sí mismo y analizar la información recogida de las personas

⁵ Una investigación social de corte cualitativo está centrada en uno o pocos casos, suelen emplear varias entrevistas o un vasto documental para el análisis. Está relacionado con el estudio de caso sobre una situación particular (evento, decisión, institución, localidad, problema o parte de una legislación, etc.) del mundo real que se describe y analiza a detalle, y muchas veces con el área de estudios enfocados a la historia y cultura. (Cfr. King, O.Keohame y Verba 1994: 4).

involucradas directa e indirectamente en el SPC. A partir de allí, las técnicas para la recolección de información que utilizamos fueron las *entrevistas previas, entrevistas semiestructuradas, observación de los participantes e instalaciones, análisis de documentos legales* (leyes nacionales, reglamentos y ordenanzas municipales), *documentos elaborados por la Municipalidad de San Juan de Lurigancho y por los representantes de la sociedad civil.*

Ahora bien, las entrevistas previas fueron el primer contacto con la Municipalidad y con personas concretas para adentrarnos en el estudio de caso. Asimismo, realizamos entrevistas semiestructuradas siguiendo una guía de preguntas específicas elaborada previamente, en la que podíamos adicionar interrogantes para esclarecer conceptos u obtener mayor información sobre nuestro tema. **(Ver Anexo N° 1)**

Luego, realizamos doce (12) entrevistas semiestructuradas a los actores clave en el proceso de diseño e implementación del SPC. Diez (10) de ellas, a actores vinculados directamente a la experiencia del SPC como líderes, ex consejeros del CCLD, ex trabajadores de ONG, ex regidores, funcionarios públicos de la gestión anterior y la actual gestión de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho. Y las dos (2) últimas, a actores externos a la experiencia del SPC, pero vinculados a temas de los gobiernos locales y la participación ciudadana.

De este modo, de las diez (10) entrevistas realizadas, cinco (5) personas trabajaron directa e indirectamente con el Municipio Distrital de San Juan de Lurigancho: tres (3) personas habían trabajado en la gestión municipal de Mauricio Rabanal y Carlos Burgos como autoridades políticas y funcionarios públicos; y dos (2) personas trabajaron como parte del Equipo Técnico para Presupuesto Participativo de ambas gestiones.

El **cuadro N° 1** describe la información relevante de los entrevistados⁶. A cada entrevistado le asignamos un código y los clasificamos por tipo de actor: actores sociales de organizaciones (E2, E3, E4), miembros de ONGs, (E1, E7), miembros de la Iglesia Católica (E5, E6), los actores municipales (E9, E10, E11) y los actores externos (E8,

⁶ Ver Anexos para observar el cuadro con la información completa de los entrevistados.

E12). Bajo la autorización de los entrevistados, colocamos sus nombres y describimos su trayectoria de participación en el distrito. **(Ver Anexo 2)**

Cabe resaltar que en el plan original de la recolección de información, planteamos realizar quince (15) entrevistas. Por ello, las tres últimas personas serían los miembros del Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) de la primera o segunda gestión municipal de Carlos Burgos (2007-2010). Sin embargo, no logramos este objetivo debido al silencio institucional de una autoridad.

Cuando realizamos una entrevista previa a Norma Olórtegui, en ese momento Gerente de Planificación de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, solicitamos formalmente⁷ la relación de los miembros del CCLD o un directorio con información de direcciones o teléfonos para contactar a las personas. En una primera ocasión, la Gerente de Planificación cuestionó la finalidad de realizar las entrevistas al grupo de personas que buscábamos; y en segunda oportunidad, nos informó que nuestra solicitud sería respondida por correo electrónico. A pesar de la insistencia formal y cordial, no obtuvimos esta información.

Cuadro N°1 Información relevante de los entrevistados

CÓDIGO	TIPO DE ACTOR	Nombre del entrevistado (a)	Trayectoria de Participación
E2	Actores sociales de organizaciones que trabajaron por la construcción del Sistema de Participación Ciudadana (SPC) en San Juan de Lurigancho	Harry Cubas Aliaga (También trabajó para la Municipalidad)	Participó Plan Estratégico de S.J.L. (2000 2010); Participó en la Red Perú, en la Mesa de Concertación por el Desarrollo y la Lucha contra la pobreza; fue elegido como miembro del primer CCLD (Consejo de Coordinación Local Distrital-SJL); participó en la Comisión Permanente de CCLD; trabajó en la Municipalidad de SJL (Presupuesto Participativo) - 2003 en la primera consejería. Marzo 2004 recién paso a trabajar.
E3		Florencio Estrella	Participó en la creación de la Asociación de Propietarios/Participó del Frente Único de Defensa de Desarrollo Integral de San Juan de Lurigancho/Asesoría Técnica al CCLD - Gestión de Mauricio Rabanal/Actualmente participa en la Mesa de Concertación distrital por el Desarrollo y la Lucha contra la pobreza de SJL
E4		Juana Achiraico	Afiliada a la Central de Comedores Autónomos de San Juan Lurigancho. Fue dirigente distrital en la Central de Comedores y a Central de Comedores que le delegó a la Organización de la Coordinadora Multisectorial por los

⁷ En el proceso de recolección de información nuestros primeros acercamientos a la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho se hicieron formalmente, llevando una carta de presentación, que describía la intención del trabajo académico para el desarrollo de la tesis de investigación, firmada por el profesor Nicolás Merveille, con quien llevaba el curso de Seminario de Tesis II. La primera vez acercamos la carta de presentación por Mesa de partes, pero nunca obtuvimos respuesta; las siguientes veces hablamos y presentamos directamente la carta a la Gerente de Planificación. Nuevamente no obtuvimos respuesta.

			derechos de la mujer, infancia y familia para asumir una responsabilidad. Fue elegida para el CCLD.
E1	Actor social y miembro de ONG	Francisco Villegas	CDPJ (Consejo Distrital de Participación Juvenil) y trabajó en una ONG CEPRODEH
E7	Organización No Gubernamental (ONG)	Miriam Romero Saavedra (También trabajó en coordinación con la Municipalidad)	Trabajó 10 años en la ONG CEPRODEH y también trabajó por 4 años en TACIF.
E5	Iglesia Católica	Yalina Espinoza	Participó en la Pastoral Social/Fue agente participante y también en el Consejo de Coordinación Juvenil Distrital
E6		Padre Jorge Álvarez Calderón	Desde el año 2000, con una participación muy cercana como párroco de la iglesia San Marcos, y desde el año 96' como encargado de la pastoral social de la diócesis.
E9	Actores municipales en la gestión de Mauricio Rabanal (2003-2006) y Carlos Burgos (2007-2010)	Olga Sihuacollo	Técnica PP MUNICIPAL DISTRITAL – SJL: Trabajó desde el 2010 como coordinadora del Proceso de Presupuesto Participativo, encargada de las fases del Presupuesto Participativo, en coordinación con la sociedad civil, también realizó trabajos de orientación al público, en el tema de procesos participativos.
E10		Edde Cuellar	Gerente MUNICIPAL DISTRITAL – SJL: Trabajó como Gerente de Planificación en la Municipalidad de SJL, durante la primera gestión del Alcalde Carlos Burgos.
E11		Neptalí Carpio	Regidor MUNICIPAL DISTRITAL – SJL entre 2003-2006, vive en la Urbanización Chacarilla de Otero de SJL
E8	Entrevista de referencia (y comparación)	Félix Guillén	Área de Gestión de Desarrollo Local de la ONG Servicios Educativos El Agustino, trabaja aproximadamente hace 8 años
E12		Carlos Arana	REMURPE: Responsable de Unidad de Políticas públicas y gestión descentralizada

Ahora bien, la presente tesis consta de tres capítulos. En el Capítulo I, definimos el marco teórico y conceptual de la investigación, siguiendo tres ejes principales: democracia moderna “representativa” y “participativa”; las aproximaciones teóricas de la participación ciudadana; y la experiencia de la misma en el Perú de los 80’, 90’ y 2000.

En el Capítulo II, reconstruimos el Ciclo de vida del SPC, organizando este proceso en tres fases de acuerdo a la información de los documentos y entrevistas: a) del esplendor participativo; b) de ruptura participativa y; c) el nuevo camino de la participación ciudadana, describiendo el ambiente político, los actores implicados y el impacto. En el Capítulo III, proponemos una nueva lectura sobre la ruptura participativa del SPC, contrastando las hipótesis planeadas y el estudio de campo (documentos y entrevistas). Por último, presentamos nuestras conclusiones de manera sucinta.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

Este capítulo está dividido en tres partes. En la primera sección, definiremos democracia y democracia moderna, señalando las principales características del modelo “representativo” y el “participativo”. En la segunda sección, subrayaremos las principales aproximaciones teóricas sobre participación ciudadana: su definición general, los elementos claves del tránsito hacia la participación ciudadana, una definición específica de participación ciudadana como derecho e intervención en la cosa pública. Así como, los beneficios y los argumentos en contra de la participación. Finalmente, describiremos la experiencia de la participación ciudadana en el Perú desde los años ochenta, noventa, el contexto de la transición democrática y el proceso de descentralización en los años 2000.

1.1 La democracia moderna: “representativa” y “participativa”

Históricamente la democracia como modelo/sistema político o forma de gobierno ha experimentado cambios en su “interpretación y ejercicio”, respondiendo a diferentes contextos, desde la democracia de los antiguos (o democracia clásica) hasta la democracia moderna y contemporánea de nuestra época.

La democracia es un término polisémico. Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), la democracia es *la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno*. De acuerdo a esta definición, podríamos decir que la democracia no existe sin la presencia y participación de los ciudadanos. En la misma línea, Dahl (1992: 11) sostiene que los griegos utilizaron el término “demokratia” (o “gobierno del pueblo” o “por el pueblo”) a mediados del siglo V a.C. como la nueva concepción de la vida política y las costumbres, que dio origen en numerosas ciudades-Estados.

Asimismo, Dahl (2002:13-14) sostiene que un gobierno es democrático cuando posee una “continua actitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” en igualdad de oportunidades.

Por tanto, para el autor existe democracia si se cumplen tres condiciones para los ciudadanos: 1. Formular sus preferencias; 2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; 3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias. Y cada una de estas condiciones tiene sus propias garantías⁸.

A partir de allí, Dalh (2002) propone dos dimensiones teóricas de la democratización: por una parte, la amplitud dada por los regímenes políticos a la oposición y el debate público; y por otra, la participación en el debate público. En ese sentido, Dahl (2002: 18) prefiere hablar de “poliarquía” en vez de democracia, porque “son regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente muy representativos y a la vez francamente abiertos al debate público”.

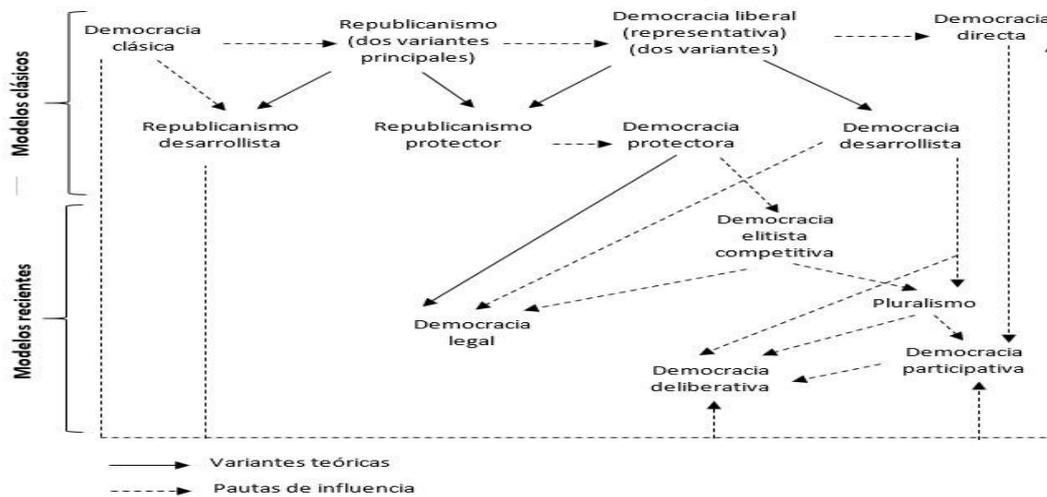
Por otro parte, David Held (2008:22-23), en su libro *Modelos de democracia*, propone un sistema complejo de clasificación, presenta trece modelos (y variantes)⁹ y señala su división en dos grandes grupos (Figura 1): “la democracia directa o participativa¹⁰ (un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente) y la democracia liberal o representativa (un sistema de gobierno que comprende a funcionarios electos que asumen la representación de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del “imperio de la ley”)”. (Ver **Anexo N° 3**)

⁸ 1era condición: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo 5. Diversidad de fuentes de información. 2da. condición: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad para la cosa pública, 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, 6. Diversidad de fuentes de información, 7. Elecciones libres e imparciales. 3era. Condición: [todo lo anterior] 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

⁹ Modelo-I. *Democracia clásica*, Modelo-IIa *Republicanismo protector*, Modelo-IIb *Republicanismos desarrollista*, Modelo-IIIa *Democracia protectora*, Modelo-IIIb *Democracia desarrollista*, Modelo-IV *Democracia directa y el fin de la política*, Modelo-V *Democracia competitiva*, Modelo-VI *Pluralismo*, Modelo-VII *Democracia legal*, Modelo-VIII *Democracia participativa*, Modelo-IX *Democracia deliberativa*, Modelo Xa *Autonomía democrática*, y Modelo Xb *Democracia cosmopolita*.

¹⁰ Según Held (2008: 300) Este término se usa frecuentemente para cubrir una variedad de modelos de democracia, desde el modelo de la Atenas clásica hasta ciertas posturas marxistas. Esto no es necesario en todos los aspectos”. Sin embargo, cuando se refiera al modelo de “democracia participativa” dirá “el término tendrá aquí un sentido más restringido con el fin de diferenciarlos de otros modelos hasta ahora”.

Figura N° 1. Modelos y variantes de democracia



Fuente: Held (2008). Modelos de democracia.

Según Puerta (2010: 41), a diferencia de la democracia clásica, la democracia moderna se caracteriza por un “conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que determinan quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. Para Dahl (1992) “la amalgama de la democracia y la representación les pareció un invento maravilloso y transcendental” porque configuró una nueva transformación “revolucionaria” de la democracia en esos tiempos, señalando que:

“Así, a principios del siglo XIX (...) Destutt de Tracy, insistía que Rousseau y Montesquieu estaban obsoletos: “La representación, o gobierno representativo, debe ser considerada un nuevo invento, desconocido en la época de Montesquieu (...) La democracia representativa (...) es la democracia que se ha vuelto practicable durante un largo período y en un vasto territorio” (de Tracy 1811, pág.19). En 1820, James Will proclamó que “el sistema de la representación [era] el gran descubrimiento de los tiempos modernos” (Dahl 1992:41-42)

Del mismo modo, para Dahl (1992:42) y Bobbio (1989: 32-33) tal amalgama trajo consecuencias resaltantes en la concepción del Estado y la sociedad: primero, el gobierno popular se extendía a grandes territorios y grupos humanos. Segundo; la forma de gobierno era la democracia representativa, en el que los ciudadanos elegían – progresivamente se amplía el sufragio universal- a sus representantes para tomar las decisiones políticas, quienes velaban por el interés general. Tercero, surgieron nuevas concepciones sobre los derechos de las personas, libertad y autonomía del individuo.

Cuarto, el conflicto político fue visto como una característica inevitable por la variedad de intereses y grupos.

Por un lado, Bobbio (1989: 75-79), siguiendo a Mill, sostiene que la democracia representativa trae dos “remedios” necesarios contra la tiranía de la mayoría. Entendiendo a la participación en el voto como valor educativo, el primer remedio es la apertura del sufragio, es decir, asegurar que la mayoría (o las “clases populares”) participe en las elecciones como lo hacían las “clases pudientes” (estableciéndose el ideal del sufragio universal, todavía restringido)¹¹. El segundo remedio se basa en el cambio del sistema electoral: pasar de un sistema de mayoría a un sistema de representación proporcional “que asegura una representación adecuada también para las minorías, cada una en proporción a los votos recibidos en un colegio nacional único de muchos representantes”.

Por otro lado, Held (2008: 132-134), siguiendo a Mill (Del gobierno representativo, p. 228) afirma que la “forma de gobierno ideal” en condiciones modernas comprende un sistema democrático representativo, donde el pueblo ejerza, por medio de diputados periódicamente elegidos, el cual tendría el poder de control último. De esta forma, afirma que:

“Un sistema representativo, junto con la libertad de expresión, de prensa y de reunión, tiene ventajas especiales: proporciona un mecanismo mediante el cual los poderes centrales pueden ser observados y controlados; establece un foro (parlamento) que actúa como perro guardián de la libertad y como centro de la razón y el debate; aprovecha a través de la competición electoral las cualidades del liderazgo con intelecto para el máximo beneficio de todos” (Held 2008: 132).

En relación a la democracia participativa, Tanaka (1998-99:58) y Held (2008: 269-270) sostienen que nació en la modernidad en un contexto de crisis del modelo democrático liberal. Para Held (2008) en el contexto de la posguerra surgieron dos nuevos modelos de democracia: la democracia legal (modelo de la Nueva Derecha)¹² y la democracia participativa (modelo de la Nueva Izquierda):

¹¹ “El sufragio universal es un ideal límite del que las propuestas de Mill están muy lejanas: Mill excluye a del derecho de voto, además de los que están en bancarrota y los deudores fraudulentos, a los analfabetos (...) y a los que viven de las limosnas de las parroquias (...) En cambio, Mill es favorable al voto femenino (...) con base en el argumento de que todo los seres humanos tienen interés en ser bien gobernados y por tanto todos tienen igual necesidad de un voto para asegurar la parte de los beneficios que a cada miembro de la comunidad toca” (Bobbio 1989: 77).

¹² Para Held (2008: 297) se trata del Modelo VII “Democracia Legal”, cuyo principio justificativo, es “el principio de la mayoría es una forma efectiva y deseable de proteger a los individuos del gobierno arbitrario, y por tanto, de mantener la libertad. Para que la vida política, al igual que la vida económica, sea una cuestión de la libertad e iniciativa individual, el gobierno de la mayoría, con el fin de funcionar de una forma justa y sabia, debe circunscribirse al imperio de la ley. Características fundamentales: Un estado constitucional (modelado por los rasgos de la tradición política anglosajona, que incluya una clara división

Para los pensadores de la Nueva Izquierda, la creencia de Marx y Lenin de que las instituciones de la democracia representativa pueden ser simplemente suprimidas por organizaciones de la democracia de masas es errónea (...) En los escritos de la Nueva Izquierda se destacan dos conjuntos de cambios que se consideraban vitales para la transformación de la política en Occidente y en el Este: [1] el estado debe ser democratizado, haciendo al parlamento, a la burocracias estatales y a los partidos políticos más accesibles y responsables, al tiempo que [2] nuevas formas de lucha a nivel local (a través de la política basada en las empresas, los movimientos feministas, los grupos ecologistas) garantizan que la sociedad, al igual que el estado, se democratiza; es decir, que quedan sujetos a procedimientos que garantizan su responsabilidad. (Held 2008: 299-300)

En la misma línea, Tanaka (1998-99:56) sostiene que la centralidad de esta propuesta “reside en su concepción del involucramiento público de los ciudadanos como central para el logro de metas sustantivas dentro del ordenamiento democrático, tales como mayores niveles de desarrollo individual y colectivo, y niveles de justicia”¹³. Asimismo, distingue dos generaciones¹⁴ de la democracia participativa. (Ver **Anexo N° 4**)

Del mismo modo, Held (2008) destaca a Carole Pateman y C.B. McPherson como dos autores que contribuyeron a repensar los términos del modelo de democracia participativa por caminos distintos, pero que “juntos representan un nuevo modelo de democracia emergente (...), han tratado siempre de combinar y reformar ideas de las tradiciones liberal y marxista” (Held 2008: 300-306).

Por un lado, siguiendo a Carole Pateman (1970) [citado en Held 2008: 304], la democracia participativa permitiría a los individuos una participación directa en la toma de decisiones a nivel local, que lograría un mayor control sobre el transcurrir de la vida cotidiana, fomentaría el desarrollo humano, la intensificación de la eficacia política, una

de poderes). Imperio de la ley. Intervención mínima del estado en la sociedad civil y en la vida privada. Una sociedad de libre mercado lo más extensa posible”

¹³ Nota del autor: “en este texto trato sobre la democracia participativa distinguiéndola de otras propuestas críticas de la democracia liberal que también reivindican contenidos democráticos: democracia, social, económica, popular, socialista, etc.”.

¹⁴ La primera generación estaba basada en el rescate de la tradición democrática clásica. Los autores de la primera generación (Peter Bachrach, C.B. Macpherson, Carole Pateman, Benjamin Barber y Chantal Mouffe) partían de una crítica a la visión liberal y proponían la transformación y complementación del sistema político democrático para “abrirse a una dinámica más participativa” no solo del Estado, la democracia, sino también de la sociedad, ser una sociedad participativa (Cfr. Tanaka 1998-99:55-74). Y la segunda generación (Warren y Walzer) como “un campo temático en pleno desarrollo” que nació como respuesta al argumento de la complejidad las sociedades (La idea de la complejidad “establece la necesidad de su reducción o cuando menos su manejo, para que la toma de decisiones –y por consiguiente la vida social- pueda ser posible” (Tanaka 1998-99:65)) apareció a partir de la década de los setenta, y sería la característica de las sociedades contemporáneas, donde aumentan las posibilidades y las opciones disponibles para los actores.

mayor preocupación por los asuntos comunes a nivel político, y también “en la esfera de las relaciones laborales y comunitarias”.

Por otro lado, para C.B. McPherson (1977) [citado en Held 2008: 303], inspirado en algunas ideas de Mill, le otorga “un giro más radical, al sostener que la libertad y el desarrollo individual solo pueden alcanzarse plenamente, con la participación directa y continua de los ciudadanos, en la regulación de la sociedad y del estado”. Además, el autor (McPherson 1982) [citado en Tanaka 1998-99: 60] sostiene que la democracia participativa permite la creación de mecanismos de participación, junto al mantenimiento de instituciones de la democracia representativas, porque ellas cautelan los derechos individuales y los de las minorías.

En esta línea, McPherson (1977) [citado en Held 2008], propone pasar de una participación únicamente electoral a una participación periódica en el proceso de toma de decisiones en las esferas de la vida; y que los sistemas políticos combinen partidos competitivos y democratizados (“con arreglo a principios y procedimientos de democracia directa, que los haría genuinamente participativos”) y organizaciones de democracia directa en las bases (autogobierno, en el lugar de trabajo y en el comunidades locales).

Por otra parte, para Tanaka (1998-99) Benjamin Barber es uno de los autores que más ha concretado la propuesta participativa, puesto que plantea la creación de instituciones y mecanismos. Siguiendo la idea de la microparticipación y pensando en su eventual aplicación en los espacios de poder local, que a su vez impactaría en la participación a nivel macro, Barber propone “una democracia fuerte” o:

“una **política de un modo participativo**, donde el conflicto es resuelto en la ausencia de un terreno independiente por medio de un **proceso participativo aproximativo, autolegislación comunal y la creación de una comunidad política** capaz de transformar individuos privados dependientes en ciudadanos libres, e intereses parciales y privados en bienes públicos” (Barber 1984: 132) [citado en Tanaka 1998-99:62]

En síntesis, la democracia ha adquirido varios significados, de acuerdo a los contextos históricos. El marco teórico-conceptual de esta investigación focaliza su atención en dos tipos de democracia moderna: primero, la democracia representativa caracterizada por la apertura progresiva del sufragio universal y la participación de más ciudadanos en la elección de sus representantes, para la toma de decisiones políticas bajo marcos legales e institucionales. Segundo, la democracia participativa, modelo que

rescató algunos postulados de la tradición clásica, específicamente el de la “participación directa” de los ciudadanos, respetando el marco de las instituciones representativas y proponiendo los llamados “espacios o mecanismos institucionalizados” de participación ciudadana.

1.2 Aproximaciones teóricas sobre la participación ciudadana

“la participación tiene que ver mucho con el nivel de individuo, cuánta ciudadanía alcanza, y también, que esa ciudadanía cuánto puede estar relacionada a un proyecto colectivo, un proyecto común” (E5, pág4)

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra **participar**, en su primera acepción, es la “acción y efecto de participar”, es decir, “tomar parte en algo”; y en su tercera acepción, significa “compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra personas”.

Para Alguacil (2005:5), la participación es “concepto polisémico que está sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, por posiciones de poder, por ideología, por los valores, por la posición social, por la posición dentro de las estructuras administrativas y organizacionales, etc.”. Asimismo, argumenta que la participación es compartir, comunicarse y relacionarse; y está caracterizada por las tres “ces”: comunicación, conocimiento y conciencia. Las dos primeras indican que los sujetos son parte de un grupo y están construyendo su identidad con otros; y la última, relacionada al paso de tomar parte en las decisiones. De esta forma, la participación:

“no es posible la conciencia, sin ser y estar, y no es posible el tomar parte de las decisiones sin sentirse parte. Finalmente, la acción integrada es una acción inteligente que construye el proceso que se traza con estrategias relacionales de compartir, de cooperar, de corresponsabilizarse de forma continuada” (Alguacil 2005:5).

Por tanto, la participación en sí misma es la capacidad de actuar e involucrarse como individuo o colectividad en diferentes actividades de la vida diaria (públicas o privadas), empleando la capacidad propositiva de ideas, alternativas y acciones para resolver los problemas de la sociedad.

1.2.1 Elementos claves para tránsito hacia la participación ciudadana

Algunos autores (Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kin 1978:46) [citado en Merino 2010] definen la participación “democrática” como “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”.

De acuerdo a Merino (2010) “ser ciudadano, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. (...) en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones”. Para Sinesio López (1997) el ciudadano es un “individuo con un conjunto de derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte.”

En este sentido, el primer elemento clave para el tránsito hacia la participación ciudadana es el reconocimiento de la “condición ciudadana”, es decir, personas que pertenecen y son reconocidos en una determinada comunidad política, en igualdad de derechos y responsabilidades.

El segundo elemento identificable es el acto socio-colectivo, porque es una participación con otros, siendo protagonistas, conformando un grupo organizado y/o representando a la sociedad civil para lograr ciertos fines. Según Merino (2010) la participación es “a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal”, y agrega que es una “decisión de participar con alguien en busca de algo”.

El tercer elemento es la capacidad de influir y/o aportar en el entorno social, relacionada a la afirmación de Canto (2003:3) sobre tres temas básicos: “la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; la transformación del orden social y político y, finalmente, el asunto de la exigibilidad de los derechos” cuando la participación de la ciudadanía es real e- y efectiva.

En síntesis, identificamos tres elementos claves del tránsito hacia la participación ciudadana: primero, el binomio participación/ciudadanía está relacionado al concepto de democracia moderna, porque participar implica tomar parte de nuestra condición de ciudadanos; el segundo es el acto socio-colectivo, si bien participar es una decisión individual, participamos con otros para alcanzar ciertos fines, e incluso en representación

de grupos más amplios; y el tercero es la capacidad de decisión, influir y/o aportar en el entorno social y en los asuntos públicos.

1.2.2 Definición específica: Participación ciudadana como derecho e intervención en la cosa pública

“[la participación ciudadana es] la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” Cunnill

No existe una definición consensuada sobre la participación ciudadana por la diversidad de enfoques y connotaciones. Para Ballón (2009: 76) el concepto de la participación ciudadana ha tenido diferentes adaptaciones y múltiples usos para fenómenos como:

“el derecho de voto para elegir autoridades, la acción de los movimientos sociales representativos de los pobres y excluidos en la esfera pública, acción comunal colectiva que opera autónoma y organizadamente para satisfacer algunas necesidades, distintas estrategias gubernamentales de cooptación y clientelismo como formas de consenso y control, los esfuerzos de grupos y decisiones, así como **la acción colectiva institucionalizada en distintas estructuras de gobierno para intervenir en diversos procesos de gestión**”.

Asimismo, para Remy (2005: 14-15), la participación ciudadana consiste en:

“una amplia gama, difusa y extensa de mecanismos de participación ciudadana que abarca, desde una APAFA presente en el comité de participación de una escuela y la recolección de firmas para un referéndum, hasta el foro del Acuerdo Nacional, que esconde sin embargo, realidades muy diversas, compromisos múltiples, maneras muy distintas en que la sociedad se involucra en decisiones públicas y, sobre todo, efectos muy diferentes en ellas. Todas se reconocen bajo un mismo nombre, participación ciudadana y tienen en común ser mecanismos a través de los cuales los ciudadanos inciden en las decisiones públicas sin mediación de los partidos políticos”.

Ahora bien, la definición específica de participación ciudadana pasa por el ámbito de la gestión pública. En palabras de Ballón (2009: 76) sería “la acción colectiva institucionalizada en distintas estructuras de gobierno para intervenir en diversos procesos de gestión”; y en la definición genérica de Parés (2005:17), participación ciudadana corresponde a “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público”.

La participación ciudadana en la gestión pública toma en cuenta tres elementos indispensables e interrelacionados. En primer lugar, la participación es un derecho ciudadano. Para Sanhueza (2004: 2) “la participación ciudadana en la gestión pública se

refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas, y este rol se entiende como un derecho ciudadano”.

En segundo lugar, implica una responsabilidad y la aceptación de las reglas democráticas. Para Mauricio Merino (2010: 19) “exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos”.

En tercer lugar, permite la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos del Estado. Para muchos autores (Parés 2005; Romero 1999; Ballón 2003; Panfichi 2007) se trata del involucramiento en las prácticas políticas con la finalidad de incidir en los procesos de toma de decisiones del Estado: en espacios institucionales para el diálogo, el intercambio y la negociación sobre las políticas y otros temas de agenda que afectan el interés general de la ciudadanía. En esta línea, Sanhueza (2004:2) sostiene que la participación ciudadana:

“contribuye a la redefinición de lo público, quitándole el uso exclusivo de lo público a lo estatal y propiciando conquistas al margen del mercado y el Estado. Lo público involucra a la sociedad civil, crea espacios de participación y puede contribuir a corregir fallas en el mercado y del Estado, así como a construir y reconstruir instituciones”.

Asimismo, algunos autores (Font, J., Blanco, I., Gomà, R. & Jarque 2012: 15) señalan que la participación ciudadana se concreta en los instrumentos o mecanismos institucionalizados en los subniveles de gobierno. Por un lado, renuevan la legitimidad democrática. Y por el otro, dan lugar a una representación de intereses de diferentes ciudadanos y grupos sociales, además permiten la formación de un gobierno.

Para otros autores (Cameron, Herbsberg y Sharpe 2012: 9-17), estas “nuevas formas de participación” –o mecanismos institucionalizados de participación- se configuran como espacios institucionales que elevan la “voz institucional” de los ciudadanos, que no solo significa la asistencia a foros, participar y ser escuchados, sino, sobre todo, ejercer una participación ciudadana en la gestión pública con habilidades para obtener información, deliberar, imaginar alternativas e influenciar en las decisiones políticas, rendición de cuentas.

En síntesis, la participación ciudadana en la gestión pública asume que la participación es un derecho y una responsabilidad para los ciudadanos, quienes buscan involucrarse en los asuntos públicos –para intervenir, influenciar, ser parte de las decisiones políticas- a través de mecanismos institucionalizados de participación, con una “voz institucional” para seguir las reglas del juego democrático.

1.3 Alcances: la participación ciudadana en el espacio local

*“La participación ciudadana es poder ciudadano”
Arnstein¹⁵*

Para muchos autores (Guillén, Sáenz, Badii y Castillo 2009; Romero 1999, Sanhueza 2004) la participación ciudadana posee varios alcances en beneficio de la sociedad, los ciudadanos y el Estado: mejora la calidad de vida de los ciudadanos, mejora la gobernabilidad democrática, transforma las relaciones de poder ciudadano-autoridades; logra una mayor integración entre distintos sectores de la población, y crea más confianza en las autoridades, facilitando la transparencia.

Para Romero (1999: 100) y Ziccardi (1998) los beneficios de la participación ciudadana están en el espacio local (la jurisdicción de un distrito, localidad, comunidad); administrada políticamente por los municipios¹⁶ o los gobiernos locales, porque la clave del ejercicio de la participación ciudadana para crear una gobernabilidad democrática está “en el ámbito de lo cotidiano, y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos”.

¿Por qué los espacios locales son importantes para la participación ciudadana? Para unos autores (Guillén, Sáenza, Baddii, Castillo 2009: 180), el espacio local se convierte en escenario para la desconcentración y descentralización del poder. Para otros autores (Font 2002, Mieres 2006), es un “espacio privilegiado” para desplegar la participación

¹⁵ Traducido del inglés “*Citizen Participation is citizen power*” En: Arnstein, Sherry R. A ladder of citizen participation. AIP Journal, 1969, pág. 216.

¹⁶ Según Mieres (2006: 43) el Municipio es “una división político-territorial subnacional que en términos de escala sería la de menor tamaño si la comparamos con otros niveles territoriales como el departamento, provincia o región” y agrega que “puede admitir un gobierno local cuando los textos constitucionales y legales definen una estructura y delimitan la materia que corresponde a las autoridades locales (municipalidad, gobierno local), lo que permitiría darle efectiva consistencia político-administrativa a este nivel territorial, existente prácticamente en todos los países del mundo”.

ciudadana, porque los ciudadanos pueden contribuir en el desarrollo de sus entornos más próximos.

De tal forma, la participación ciudadana en el espacio local es beneficiosa en dos niveles: estatal-local y ciudadano-local. Por un lado, algunos autores (Segovia y Dascal 2000:24; Romero 1999:100) sostienen que los municipios, gobiernos y autoridades locales están más cerca de la población y conocen mejor la realidad los distritos y comunidades locales. De este modo, recogen con más facilidad sus demandas y necesidades, tienen una idea más clara de las organizaciones sociales y buscan mejorar los niveles de comunicación y confianza para estrechar los vínculos entre autoridades y ciudadanos.

Por otro lado, los ciudadanos tendrían mayores posibilidades para ejercer sus derechos en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva [porque] es en el barrio, en la colonia, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas a bienes y servicios” (Ziccardi 1998:2).

Sin embargo, Blanco y Gomá (2003: 2) sostienen que la participación ciudadana se vería afectada en los espacios locales por estas razones: “tienden a la ‘politización’, aún los nuevos enfoques conviven con los “clásicos roles operativos del gobierno municipal” de administraciones tradicionales sin proyectarse “hacia la ampliación de las agendas locales, y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos”.

En el caso peruano, encontramos dos trabajos que explican el desarrollo de la participación ciudadana en el espacio local. Por un lado, Arroyo e Irigoyen (2005: 7) sostienen que la “calidad de la participación en la descentralización”, puede observarse en “tres franjas municipales”: Primero, municipios con alcaldes participativos por convicción; segundo, municipios participativos por cumplimiento de las normas o “institucionalistas” y; tercero, municipios rezagados en el proceso de descentralización participativa, con una relación tradicional o incluso autoritaria con la población. Por otro lado, Remy (2005: 45) afirma que:

“[Los gobiernos locales] tienen una historia que va de una alta iniciativa de alcaldes que en ejercicio de su autonomía abrieron diversos espacios de participación de organizaciones populares, a su

reciente formalización en el marco de las leyes del proceso de descentralización, donde este tipo de participación es obligada a los alcaldes y normada muy detalladamente (acaso demasiado) por la Ley, esta delimita la participación a una función muy precisa, la de elaborar planes de desarrollo y presupuestos municipales. Su carácter es propositivo, su eficacia depende de múltiples factores locales”.

En síntesis, la participación ciudadana en el ámbito local adquiere un rol importante en dos direcciones. Para los ciudadanos significa un mejor acceso a la información, mayor vigilancia y empoderamiento sobre las acciones y actividades de autoridades políticas locales. Así, las gestiones locales escucharían la “voz institucional”, demandas, necesidades de los ciudadanos; con el fin de estrechar sus vínculos y capacidad de respuesta. Sin embargo, la participación en mecanismos institucionalizados a nivel local, no necesariamente garantiza mayor “confianza y eficacia” en la “acción pública”.

1.4 Límites: argumentos en contra de la participación ciudadana

Según Ruano De la Fuente (2010: 97), la participación ciudadana se transforma “en un concepto mágico, un concepto ‘atrapa-todo’ (...) [que] se configura como un valor en sí mismo, que se impone sin discusión posible, que agrupa prácticas heterogéneas que persiguen objetivos extraordinariamente diversos (...) su fuerza reside en su ambigüedad”.

Para otros autores (Araujo, BID, Campero, Cavalcanti, Navarro y De Soto) [citado en Canto 2003: 3] la participación ciudadana presenta seis contradicciones: 1) propicia la formación de élites participativas, que sesgan la participación, 2) genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar demandas, 3) ocasión para capturar recursos e intuiciones redistributivas por parte de élites locales, 4) sesga las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes, 5) propicia la informalización de la política al abrir caminos alternos a los de representación institucionalizada, 6) disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

En ese sentido, podemos hablar de los límites o problemas de la participación ciudadana en desarrollo y acción. Según Ruano de la Fuente (2010: 104) los objetivos de esta participación ciudadana son “excesivamente ambiguos y perfectamente compatibles con la tradicional opacidad de las administraciones españolas”.

Asimismo, Merchán (2003: 45) sostiene que la participación ciudadana puede convertirse en una gran paradoja cuando los “mecanismos que supuestamente deberían servir para fortalecer la democracia terminan debilitándola y siendo un motivo más de frustración”, cuyo mayor peligro es el uso indiscriminado de mecanismos institucionalizados, porque puede producir su propia deslegitimación:

“límite en el sentido de que la administración debe reservar la deliberación y decisión ciudadana aquellos aspectos que revisten real importancia y sobre los que efectivamente la ciudadanía puede decidir, y peligro, porque de no hacerlo desgasta estos instrumentos disminuyendo la confianza y credibilidad en las instituciones”.

Un primer punto es el límite político-práctico. Para Ruano de la Fuente (2010: 104) no existe transparencia de poder real, porque la participación va transformándose en “un ritual sin motivaciones ni finalidades claras que terminan derivando en sentimientos de pérdida de tiempo y en generación de mayor desconfianza hacia las instituciones”.

En la misma línea, Ruano de la Fuente (2010: 105) sostiene que otro problema es la instrumentalización de los mecanismos institucionalizados de la participación ciudadana. Si bien éstos podrían convertirse en los mejores escenarios para “democratizar” las administraciones públicas, se convertirían en un instrumento político para los propios fines y objetivos políticos de los líderes, ya que “ofrecen una buena oportunidad de re-legitimación para los responsables políticos, favorecida por el efecto aparentemente democratizador de estas iniciativas”.

Un segundo elemento es el límite administrativo-normativo. Siguiendo a Merchán (2003) un supuesto de la participación ciudadana es que las “decisiones y deliberaciones” ciudadanas con los gobiernos en temas relevantes serían para legitimar la concertación y los procesos participativos en la gestión pública. Sin embargo, las autoridades políticas podrían buscar la “legitimización” de decisiones “tomadas a priori por la administración, dándoles a estas un ropaje de decisiones colectivas que encarnan el sentir de la comunidad y que en la práctica no representan más que el sentir del gobernante”.

En este sentido, un peligro sería “la manipulación de los ciudadanos (...) que puede fácilmente contribuir a que el ciudadano se constituya en un simple “consumidor de decisiones”. Este límite correspondería a entender hasta dónde llega la participación

ciudadana, porque hay sistemas administrativos y un marco normativo que regula cómo se debe participar y cómo responderá el Estado.

Un tercer factor es el límite de intereses de los actores participantes. Según Merchán (2003: 46) los ciudadanos encontrarían gran dificultad en construir una “racionalidad colectiva” en favor del bien común o público en el proceso de toma de decisiones porque “cada uno de los individuos y comunidades que participen en los procesos de toma de decisión, van a estar concentrados en defender sus intereses particulares”. Por tanto, la construcción de una “racionalidad colectiva” que sobrepasa lo individual será muy difícil.

En suma, tomando en consideración los argumentos anteriores, la existencia de límites o problemas de la participación ciudadana son evidentes en dos frentes: los ciudadanos participantes y el gobierno local (el Estado). Por tanto, éstos van en desmedro de una mejor consolidación democrática, proximidad entre autoridad y ciudadanos y efectividad en políticas públicas.

1.5 La experiencia de la participación ciudadana en el Perú: 80', 90' y 2000

Los antecedentes de la participación ciudadana -bajo reglas de juego definidas para permitir la participación en los asuntos públicos, un marco institucional que canalice demandas y necesidades de la población, y una relación más estrecha con las autoridades locales- en el Perú, aparecen en la década de los ochenta, noventa y se perfilan con mayor énfasis gracias al proceso de descentralización de la década del 2000.

1.5.1 La participación en el Perú de los ochenta y noventa

La década de los ochenta y noventa se caracterizó por una expansión de varias formas de participación social y política. Según Ballón (2003: 3) tres factores fueron decisivos. Primero, la apertura de nuevos espacios y un proceso de reforma municipal: municipios elegidos democráticamente desde inicios de la década del 80 e incremento significativo de sus recursos a través del FONCOMÚN en la década del noventa. Segundo, la incorporación de nuevos actores políticos y la vinculación entre política y territorio: la constitución de lo local como ámbito y la creciente territorialidad de la

política. Tercero, el interés de cooperación al desarrollo en la democracia local como elemento de la reforma y modernización del Estado.

En 1984, el gobierno de Beláunde Terry promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 que “**estableció importantes mecanismos para fomentar la participación ciudadana en las decisiones municipales**”. Como sostiene el documento de la Secretaría Técnica de ONG de la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza (MCCDLCP) de San Juan de Lurigancho, el gran problema fue el desconocimiento de las ventajas y procedimiento en materia de participación por parte de las autoridades municipales. Aunque existía esta legislación, la voluntad política fue mínima y continuaron desarrollándose formas tradicionales de gobierno (Secretaría Técnica de MCCDLCP 2005: pág. 21).

Un punto importante a tener en cuenta, es que la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 no se refiere a una participación ciudadana -como el conjunto de acciones para intervenir en la toma de decisiones en los gobiernos municipales y, en ese sentido, ejercer una participación en la gestión pública-, sino más bien es un tipo de “participación vecinal” o “participación de la comunidad”, de las Juntas de vecinos o Comités Comunales con un fin estrictamente “consultivo”.

De esta forma, el Título IV De la Participación de la Comunidad, con cinco artículos (desde el 79° hasta el 83°) explica dos disposiciones de la participación vecinal, sin hacer mención clara a mecanismos de participación ciudadana. El primero es el inciso 14, del **Artículo 36°** De la creación, organización y gobierno de los Municipios, del Capítulo III Del Concejo Municipal, del Título II: “*Aprobar formas de **participación vecinal** con sujeción de la presente ley*”. Y el segundo es el inciso 11, del **Artículo 10°**, Capítulo IV De la Competencia de las Municipalidades, en el Título I: “*Promover y organizar conforme a ley la **participación de los vecinos** en el desarrollo comunal*”.

Asimismo, la década del 80 se caracteriza por el desarrollo de las primeras experiencias de participación en algunos distritos populares de Lima -Villa El Salvador, El Agustino, Carabayllo- y también en la ciudad de Ilo (Moquegua), cuyas administraciones locales estaban lideradas por la Izquierda Unida. De acuerdo a Ballón (Cfr. 2003: 3) se levantaba una nueva hipótesis de desarrollo local liderado por las municipalidades en la gestión participativa del territorio, estrategias para la implementación de los procesos de concertación, diálogo y acuerdos con la población.

Sin embargo, no todos los municipios estuvieron dispuestos a correr el riesgo. Según Ballón (2003: 3) aparecieron propuestas sectoriales implementadas por ONGs junto a los actores locales que “movilizaron la participación de distintos actores locales, institucionalizando, más o menos débilmente, instancias de diálogo y concertación de intereses que adquirieron la forma de “mesas” o de “consejos de desarrollo”.

Ahora bien, en la década de los noventa, el gobierno de Alberto Fujimori promulgó la nueva Constitución Política de 1993, cuyos artículos 2° -inciso 17- y 31° señalaban que es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción, en las decisiones de los asuntos públicos y en el control social de sus representantes:

- **Artículo 2°** sobre Derechos fundamentales de la persona, inciso 17 que *Toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa o de referéndum.*
- **Artículo 31°** sobre la Participación ciudadana en asuntos públicos: *Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica [...] La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente”¹⁷.*

Por otro lado, el gobierno de Fujimori promulgó la Ley de Participación y Control Ciudadano¹⁸ (Ley N° 26300), un precedente importante para el análisis de las leyes sobre descentralización y participación ciudadana en la década de 2000, cuyos artículos “e” y “f” -Artículo 1° De los derechos de participación de los ciudadanos, Capítulo I De los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, del Título I sobre Disposiciones Generales, de la Ley de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300)- supondrían la posibilidad de establecer otras formas de participación ciudadana: *e) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y, e) Otros mecanismos de*

¹⁷ En la Constitución Política de 1993 encontramos esta nota sobre el artículo 31: Artículo modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28480, publicada el 30 Marzo 2005 en el diario oficial El Peruano. El texto anterior decía: “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”.

¹⁸ Promulgada en el Peruano el 03 de mayo de 1994.

participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Sin embargo, podríamos decir que el tipo de “participación ciudadana” en esta ley posee un corte más institucional y electoral, con una mirada de arriba (Estado) hacia abajo (ciudadanos), cuyo alcance se limita a dos acciones: por un lado, la recolección de firmas para respaldar una iniciativa de Reforma Constitucional, nuevas leyes; y por otro lado, el aspecto electoral para la toma de decisiones, a través de mecanismo como el Referéndum y, en el caso del control ciudadano, la revocatoria y remoción de autoridades.

1.5.2 Transición democrática, descentralización y participación ciudadana en el Perú en la década del 2000

Tras la caída del gobierno de Fujimori, tomó el poder Valentín Paniagua (presidente transitorio 2000-2001) en un gobierno transitorio para convocar nuevas elecciones democráticas. Así, Alejandro Toledo (2001-2006) es elegido presidente de la República, cuyo gobierno apostó por el proceso de descentralización. Este contexto brindó una especie de “primavera democrática”¹⁹ que permitió la institucionalización de la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.

De acuerdo a Remy (2007: 16), “la asociación entre descentralización y participación se expresó desde el inicio de la construcción del marco descentralista”. Asimismo, Remy (2007: 18) expresa que tanto esta reforma como “la Ley de Bases de la Descentralización (julio de 2002), que en su capítulo IV del Título III regula un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, encuentran en el presupuesto participativo y en los planes de desarrollo concertados, dos de los pilares básicos de la reforma”.

De esta forma, se inicia una Reforma Constitucional de 2002 (Ley N° 27680) del Capítulo de Descentralización y se desarrolló con la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783); Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972); la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento (Ley N° 28056); y las Ordenanzas Municipales. Asimismo, estas leyes establecieron el marco normativo para la

¹⁹Término acuñado por el entrevistado Harry Cubas.

participación ciudadana, estableciendo a nivel local los Consejos de Coordinación Local (CCL), los Comités de Vigilancia y los procesos de elaboración de Presupuestos Participativos (PP)” (Secretaría Técnica de la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza de San Juan de Lurigancho 2005: pág.67)

Para Ballón (2009: 75), el gobierno de transición democrática de Valentín Paniagua (2000-2001) estableció la participación ciudadana en la agenda política y realizó esfuerzos importantes para concertar con las fuerzas políticas del país, desarrollando espacios como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza-MCLCP para llegar a acuerdos y coordinar acciones entre Estado y la sociedad civil, que permitieran luchar eficazmente contra la pobreza en el país.

Asimismo, en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se impulsó nuevas iniciativas como el Acuerdo Nacional, los Consejos Nacionales de Educación, Salud, Trabajo y Agrario. En este contexto de la proximidad entre autoridades y ciudadanos se fue creando un marco normativo, o un paquete legal para institucionalizar la creación de distintos espacios y mecanismos de participación ciudadana:

“En el marco normativo de la descentralización ha institucionalizado la participación mediante la conformación de instancias de concertación regional y local –los denominados Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL) – y estableciendo la obligatoriedad de los gobiernos regionales y locales de formular concertadamente sus planes de desarrollo y de incorporar a la sociedad en las decisiones sobre la distribución de los recursos destinados a la inversión” (Grupo de Propuesta Ciudadana 2004).

En el artículo 1° de la Ley de Bases de la descentralización (Ley N° 27783), el objeto principal es asegurar una nueva estructura y organización más democrática, desconcentrando el poder desde el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Además, establece nuevas normas para regular la descentralización a diferentes escalas: administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

En el 2002, la descentralización era definida como una reforma ineludible del Estado vinculada “a la construcción institucional que requiere saber lo que está pasando con el Estado, las organización políticas, las sociedades regionales y la participación ciudadana” (Grompone 2002: 5). Asimismo, en el Informe Anual del proceso de Descentralización 2011 de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la descentralización es definida como:

“proceso político, social, económico y cultural, que tiene el propósito de configurar una nueva organización del Estado Peruano, con una visión de desarrollo integral, sostenible e inclusivo, construyendo para ello, oportunidades para todos y todas en el territorio nacional (...) que requiere las autoridades gubernamentales y sus instituciones, así como de la sociedad, entre ellas, de los empresarios, los trabajadores, las organizaciones sociales, etc., actúen con responsabilidad, en diálogo permanente y concertando propuesta que orienten el desarrollo nacional” (Informe Anual del proceso de Descentralización 2011: 7-11)

En el año 2003 se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) que en su **artículo 113** contempla una serie de derechos de participación vecinal como: Derecho de elección a cargos municipales, Iniciativa en la formación de dispositivos municipales, Derecho de referéndum, Juntas Vecinales²⁰, Comités de Gestión, Derecho de denunciar infracciones, Derecho a ser informados, Cabildo abierto, Participación vecinal²¹, Participación del sector empresarial, Participación en sistemas de seguridad ciudadana.

Por otro lado, Remy (2005: 16) afirma que existen dos criterios para delimitar los campos de participación ciudadana en el país, asociados a diferentes estrategias de acción colectiva. Un primer criterio es identificar “si se trata o no de mecanismos institucionalizados, formalizados por leyes o normas”; y un segundo criterio es verificar qué tipo relación genera el mecanismo entre autoridades y ciudadanos “si estamos ante mecanismos de diálogo con las autoridades o si se trata de modos de participación en los que los ciudadanos obligan a las autoridades a tomar determinadas decisiones”.

Por tanto, al cruzar los dos criterios tenemos como resultado, Remy (2005: 16) sostiene que los cuatro campos de la participación ciudadana. En el primer campo -Cuadrante I- encontramos mecanismos institucionalizados, sin existir necesariamente un diálogo explícito con las autoridades. Por ejemplo, la Ley N° 26300 y los mecanismos de democracia directa. En el segundo campo -Cuadrante II- encontramos las acciones colectivas no institucionalizadas, como las protestas y movimientos sociales, cuyo fin es elevar demandas que no están en la agenda política y, de algún modo, presionar a las autoridades a tomar determinadas decisiones.

²⁰ Conformados a propuesta del Alcalde, de los regidores o a petición de los propios ciudadanos. Las Juntas Vecinales se encargan de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras. Sus representantes tienen derecho a voz en las sesiones de Concejo. Éste aprueba el reglamento de organizaciones y funciones.

²¹ A través de juntas vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal.

El tercer campo –Cuadrante III- se caracteriza por presentar mecanismos institucionalizados y reglamentados por las leyes; los cuales generan diálogo entre las autoridades y los ciudadanos. Por ejemplo, los Consejos de Concertación: mesas de lucha contra la pobreza, Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL). Y el cuarto campo –Cuadrante IV- presenta acciones colectivas no institucionalizadas, pero con la existencia de diálogo con las autoridades para canalizar sus demandas o necesidades. Por ejemplo, las propuestas de incidencia.

Siguiendo a Remy (2005: 16), el Sistema de Participación Ciudadana (SPC) de San Juan de Lurigancho, estaría ubicado en el tercer campo, porque el SPC articuló diferentes mecanismos institucionalizados de participación ciudadana a través de las ordenanzas municipales en el marco de las leyes nacionales; y generó el encuentro y diálogo entre los representantes de la sociedad civil y las autoridades políticas locales del distrito.

En síntesis, el marco teórico y conceptual de esta investigación se dividió en tres apartados de lo más general a lo más específico. Partimos de la democracia moderna, describiendo los modelos representativo y participativo. En segundo lugar, subrayamos las aproximaciones teóricas de la participación ciudadana, como derecho, acto socio-colectivo y de intervención en los asuntos públicos (o de la gestión pública) sus alcances y limitaciones. Finalmente, aterrizamos el marco teórico y conceptual en la experiencia concreta de la participación ciudadana en los ochenta, noventa y la década del 2000. En este último el proceso de descentralización cambió la estructura orgánica del gobierno nacional y permitió la institucionalización de la participación ciudadana en nuestro país a nivel regional y local, al menos en las normas.

CAPÍTULO II

RECONSTRUYENDO EL CASO: EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE SAN JUAN DE LURIGANCHO

Este capítulo está dividido en tres apartados. En primer lugar, describiremos el perfil del distrito de San Juan de Lurigancho, sus características principales, el proceso de participación ciudadana en el mismo. En segundo lugar, señalaremos las características principales del Sistema de Participación Ciudadana (SPC)²², su diseño normativo, estructura orgánica y funcionamiento. En tercer lugar, reconstruiremos el “ciclo de vida” del SPC, organizando la información recopilada en tres fases: Fase I, Fase del esplendor participativo (2003-2005); Fase II, fase de la ruptura y decadencia del proceso participativo (2006-2007); y Fase III o la fase del Reino del Presupuesto Participativo (2008-2010). Cada una de éstas, subdivida en tres características que permitirá entender la dinámica de avance y retroceso del proceso participativo: ambiente político, actores e impacto.

2.1 El distrito de San Juan de Lurigancho

El distrito de San Juan de Lurigancho (S JL) es uno de los 43 distritos de Lima Metropolitana, ubicado al noroeste de la ciudad y al margen derecho del río Rímac. Limita con los distritos de El Agustino, El Rímac, Comas, Lurigancho-Chosica. Actualmente, conforma el Área Interdistrital de Lima Este²³ y tiene una superficie de 131.25 Km². En términos demográficos, es el distrito con mayor población de Lima y el Perú con más de un millón de habitantes. (Ver **Anexo N° 5**)

²² Hemos encontrado cuatro denominaciones distintas sobre el nuevo modelo de participación local en S JL en la información revisada: Primero, la Mesa de Concertación de S JL se refiere al “Sistema de Participación Ciudadana (SPC)”; segundo, las ordenanzas municipales y algunos entrevistados lo denominan como el “Sistema de Participación y Control Ciudadano”; tercero, el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado de S JL, además de describir el SPC, describe este “modelo de gestión” como “Sistema Integrado de Participación Ciudadana”, “Sistema Político Local de Participación y Concertación”, “Sistema de Participación y Concertación”.

²³ Hasta el 2005, el libro *Procesos de Construcción de la Participación Ciudadana Concertada Lima-Perú: 1980-2005* se describe que San Juan de Lurigancho está ubicada en el “cono este de la ciudad de Lima”. Sin embargo, el *Plan Regional de Desarrollo de Lima Metropolitana 2012-2015*, presenta cuatro Área Interdistritales: Lima Centro, Lima Sur, Lima Norte y Lima Este. Asimismo, en *Perú. Estado desbordado y Sociedad Nacional Emergente*, publicado en el 2012 por la Universidad Ricardo Palma, Matos Mar presenta las nuevas Limas: Lima Norte, Lima Sur, y Lima Este.

Aunque su historia arqueológica, cultural data desde las épocas prehispánica, colonial y republicana²⁴, fue creado como distrito político, el 13 de enero de 1967 por la Ley N° 16382, siendo Presidente Constitucional de la República Fernando Belaunde Terry, Presidente de la Cámara de Senadores Luis Alberto Sánchez y Presidente de la Cámara de Diputados Antonio Monsalve Morante.

De esta manera, San Juan de Lurigancho ha experimentado un crecimiento demográfico acelerado (Ver el Cuadro N°2) desde de su creación política en adelante. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) la estimación demográfica al 2015 es de 1'091 303 habitantes. Según el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2025 (PRDCLM), la población del distrito representa cerca del 11% de la población de toda la provincia de Lima.

Cuadro N° 2 Evolución del crecimiento demográfico en San Juan de Lurigancho (1967-2015)

Superficie (Km²)	1967-1972 (Hab.)	1973-1998 (Hab.)	1999-2005 (Hab.)	Censo 2007 (Hab.)	Estimación 2014 (Hab.)	Estimación 2015 (Hab.)
131.25	89 206	693 867	812 656	898 443	1'069566	1'091303

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaboración propia.

Por otro lado, la estructura orgánica de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho está dividida en un Consejo Municipal -conformado por la Alcaldía y la Comisión de quince (15))- y la Gerencia Municipal, conformada por las gerencias de: Administración y Finanzas, Asesoría Jurídica, Planificación, Rentas, Servicios a la Ciudad, Seguridad pública y Convivencia Pacífica, Desarrollo Urbano, Gerencia de Desarrollo Social²⁵.

²⁴ Juan Fernández Valle en *Historia del distrito de San Juan de Lurigancho*, recrea la historia local desde sus orígenes arqueológicos llamados “Rurincanchos”; el curacazgo de San Juan de Lurigancho en la época colonial; la creación del distrito de Lurigancho el 21 de enero de 1825 por Simón Bolívar (que abarba los actuales San Juan de Lurigancho, Lurigancho-Chosica y Santa María de Huachipa), hasta que entre 1950-60 se organizó un comité vecinal pro-distrito que gestión la creación política del distrito en 1967. Para Matos Mar Matos Mar (2012: 202) la “Unión Cívica” fue un grupo organizado clave y conformada por sectores medios, nuevos y grandes propietarios, empresario y representantes de las haciendas y las nuevas urbanizaciones que impulsaron la autonomía²⁴ de San Juan de Lurigancho con “el interés por crear el distrito tenía como propósito preventivo adelantarse a las invasiones estableciendo un orden orientado a garantizar el proceso de reconversión de tierras agrícolas y tierras eriazas en tierras urbanizadas y residenciales (...) impidiendo que suceden las grandes invasiones”.

²⁵ Portal web de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho: <http://munisjl.gob.pe/transparencia/organigrama-2014.pdf>

El cuadro N°3 muestra la lista de alcaldes de San Juan de Lurigancho entre 1980 y 2010, el contexto, sus nombres, agrupaciones políticas y períodos de gobierno. Nuestro estudio de caso toma los períodos de los alcaldes Mauricio Rabanal (2003-2006) y Carlos Burgos (2007-2010).

Cuadro N° 3 Los alcaldes de San Juan de Lurigancho 1980-2010

Alcaldes	Agrupación Política	Período
Ricardo Reyes Dioses	Partido Acción Popular	1981-1983
Oscar Venegas Aramburú	IU-UNIR	1984-1986
Víctor Raúl Ortiz Pilco	Partido Aprista Peruano	1987-1989
Pedro Zazzali Peña	Izquierda Unida-UNIR	1990-1992
Oscar Venegas Aramburú	Movimiento OBRAS	1993-1994
Yonel Bravo Tello	Movimiento OBRAS	1994-1995
Luis Suárez Cáceres	Cambio 90-Nueva Mayoría	1996-1998
Ricardo Chiroque Paico	Movimiento Vamos Vecino	1999-2001
Claudio Zúñiga	Movimiento Vamos Vecino	2001-2002
Mauricio Rabanal Torres	Partido Democrático Somos Perú	2003-2006
Carlos Burgos Horna	Alianza electoral Unidad Nacional	2007-2010

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

2.2 Proceso de la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho

El proceso de la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho, siguió dos caminos complementarios. Por un lado, se formalizó a través de la promulgación de ordenanzas municipales y reglamentos sobre las instancias institucionalizadas. Según la Secretaría Técnica de las ONG de la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo de la Lucha contra la Pobreza (2007: 15-67), la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho tuvo antecedentes importantes desde los ochenta con las organizaciones sociales, se acrecentó en los noventa y se implementó de manera formal a partir del 2000.

De acuerdo al documento, empezó como una iniciativa producto de una tradición organizativa en el distrito, con el firme propósito de intervenir en los procesos de decisión del gobierno local. De este modo, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) estableció el marco legal para implementar la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho, distrito que ya contaba con la suficiente experiencia para ir más allá del componente normativo.

Por otro lado, implicó un proceso de cambio que significó el paso de una participación “vecinal o popular” (entendida como el conjunto de acciones colectivas y organizativas sin necesariamente estar reglamentadas) hacia una participación

“ciudadana” (entendida como el ejercicio de la ciudadanía, en tanto derechos y responsabilidades, cuyas acciones colectivas se enmarcan en un marco normativo e institucional).

Según Joselito Fernández (2007), el período de transición democrática de Valentín Paniagua (2000-2001)²⁶ marcó un antes y un después para la participación:

“de una mera participación a nivel comunitario -vecinal y popular (1967-2001) a una concepción de participación ciudadana (1998-2005) con un contenido altamente político. En SJL antes al 2003 predominaba la concepción de participación vecinal, comunal o popular reivindicativa, no de una participación ciudadana democrática” (Fernández 2007: 37)

De ahí que, el proceso de descentralización fue presentado como la respuesta para configurar el sistema político, abrir espacios subnacionales (gobiernos regionales y municipales) para una mejor toma de decisiones e institucionalizar la participación ciudadana desde el ámbito normativo. Para Meléndez (2005: 187), este proceso trajo “un serie de reformas de la gestión pública de carácter participativo (...) a nivel local, distrital, provincial, regional y nacional”, que en términos reales significó la implementación de mecanismos de participación ciudadana como los Consejos de Coordinación Local Regional, Provincial y Distrital; y los procesos participativos como el Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

De tal manera, el distrito de San Juan de Lurigancho no estuvo ajeno a las reformas y cambios a nivel metropolitano y nacional (Mesa de Concertación a nivel de Lima Metropolitana y las Mesas Conales²⁷). Para el entrevistado Florencio Estrella, este hecho implicó poner en marcha el mandato de la nueva legislación a nivel local, abrir los espacios institucionalizados para la elección e instalación de los Consejos de Coordinación Local (CCL), los Comités de Vigilancia, y los Presupuestos Participativos (PP) en San Juan de Lurigancho:

*“cuando se da la nueva Ley Orgánica de Municipalidades en el año 2003, ya se apertura, precisamente, que uno de los, las funciones que debe tener la municipalidad es **aperturar estos mecanismos de participación y concertación**, en el cual genera como un derecho, **no solo del***

²⁶ El analista Carlos Meléndez (2005: 193) sostiene que a partir del gobierno de transición de Valentín Paniagua (2001) se “inició la ejecución de políticas de Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza a nivel nacional (...) la experiencia germinal consigue un soporte institucional y se articula dentro de una propuesta nacional”

²⁷ “Mesas conales” hace referencia a las Mesa de los conos de Lima: cono Este, cono Sur, cono Norte. Con estos nombres se las conocía hasta hace poco.

presupuesto participativo, sino los Consejos de Coordinación Local, Distrital y Regional, eh, los Comité de Vigilancia, estaban los, este, las Audiencias Públicas, a través de la rendición de cuentas” (E3, pág6).

Asimismo, para el entrevistado Harry Cubas, el proceso de articulación entre las organizaciones sociales, instituciones y ONGs se dieron en un contexto, que califica de “primavera democrática” por su contexto y porque abrió el camino para los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, siguiendo la normativa nacional:

“San Juan estaba presente en dos espacios [Red Perú y en las Mesas de Concertación de Lucha contra la pobreza], entonces creo que la lectura importante de esta década del 2000 para adelante es que San Juan salta de la articulación conal a una presencia metropolitana nacional en la Red Perú y la mesa de concertación y varios de la mesa estuvimos (...) aprendiendo qué era el Presupuesto Participativo De Porto Alegre, en la Mesa de Concertación hecho por esos, porque trajeron expertos de Brasil encerronas, pues, en locales de la Iglesia Católica, o sea todavía no existía pues iba a salir, reuniones con congresistas, un momento rico” (E2, pág6).

Siguiendo la sistematización de la Secretaría Técnica de ONG de la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo y Lucha Contra la Pobreza de San Juan de Lurigancho (SJL), la institucionalización de la participación ciudadana en el distrito estuvo precedida por sus antecedentes (*Las semillas de la concertación: movilizaciones, presiones y acercamientos entre sociedad civil y Estado 80-90*) y la primera etapa de la *articulación de los ciudadanos, zonificación y planificación 1998-2001*, fruto del fuerte tejido social y organizativo en el distrito. Aquí, destacan los siguientes hitos:

- 1984 –Se realizó el Encuentro Distrital preparatorio al Encuentro Metropolitano de Organizaciones Populares de Lima en San Juan de Lurigancho.
- 1987- El Partido Aprista Peruano ganó las elecciones para el gobierno local, siendo el alcalde Víctor Ortiz Pilco, del Partido Aprista, quien impulsó un proceso participativo de planificación local a través de la creación de un Plan Integral de Desarrollo (PID) de SJL; y planteó un modelo de gestión de desarrollo denominado Consejo de Desarrollo Local (CODEL).
- 1992 - La epidemia del cólera y la situación de emergencia que generó motivó la creación de una comisión mixta de gestión en salud promovida por la iniciativa de la Municipalidad y convocada por la Teniente Alcaldesa Esther Rojas con la participación de la sociedad civil.
- 1996 - Durante el gobierno municipal del alcalde Suárez de Cambio 90 (1900-1996), la comisión mixta constituyó un paso previo a la conformación de otro espacio de concertación distrital: la Coordinadora Multisectorial por los Derechos de la Mujer, la Infancia y la Familia.
- 1998 - Con el liderazgo de los dirigentes vecinales de Montenegro, Cangallo, Motupe y otros asentamientos humanos de la zona alta, y con el apoyo de la ONG Ceprodep, se elaboró una propuesta de zonificación, y se crea el Comité Zonal de Desarrollo (COZODE).
- 1999 - El nuevo alcalde Ricardo Chiroque Paico (1999-2001) del partido de Fujimori, desconoció la participación de los COZODES, el CIVEC e Integración Minka que venían promoviendo la zonificación zonal, e implemento la zonificación del distrito, considerando 15 zonas y creando una nueva instancia: las Juntas Vecinales de Desarrollo Zonal (JUVEDEZO). Asimismo, la Fundación

Ebert de la cooperación alemana fue contratada por la Municipalidad para elaborar un plan municipal. Convenio institucional entre la ONG Ceprodep y la municipalidad para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo (PED).

- 2001 - Período de Zúñiga. Se constituyeron seis Mesas Temáticas conforme al Plan Estratégico de Desarrollo (PED). La Mesa Económica organizó la “Expo-Feria” que logró la participación de las MYPES de San Juan de Lurigancho y tuvo el auspicio de la Municipalidad.

De acuerdo al desarrollo de la segunda etapa sobre *la consolidación de espacios de concertación distrital 2001-2002*; la tercera, *la incidencia e institucionalización del Sistema de Participación Ciudadana 2003-2004*; y cuarta, *la planificación participativa y concertada del desarrollo 2005* (Ver **Anexo N° 6**), podemos afirmar que en estas dos últimas corresponden a la implementación del SPC: la institucionalización de la participación ciudadana (2003-2004), el primer proceso de Presupuesto Participativo (octubre 2003), las elecciones del Consejo de Coordinación Distrital Local -CCLD-, las Juntas Vecinales y las Redes de Políticas Públicas (noviembre de 2003); y la creación de la Comisión Permanente.

2.3 Características principales del Sistema de Participación Ciudadana (SPC)

Para la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo de la Lucha contra la Pobreza (MCDDLCP), el SPC permitió la cooperación de los vecinos con el fin de “recoger sus iniciativas y aportes de manera integral (...), articulando así, en sus comunas y zonas a los ciudadanos del distrito (...) que viven en zonas más consolidadas, como de aquellos que viven en condiciones de mayor pobreza”.

De esta manera, el SPC se implementó con 432 delegados²⁸ para elaborar los primeros Plan de Desarrollo Concertado Local (2005-2015) y el Presupuesto Participativo

²⁸ En las entrevistas encontramos aproximaciones numéricas sobre la participación de los ciudadanos en el Sistema de Participación Ciudadana. La primera reacción del Padre Jorge Álvarez en uno de sus talleres sobre formación en participación ciudadana fue de decepción: “había pues **unas 300, 400 personas en todo el distrito que pudieron participar** y decían en este distrito que es tan grande solo cuatrocientas personas se interesan, fue decepcionante para mí”. Sin embargo, conforme avanzaba el tiempo de preparación en los talleres su expectativa incrementaba y ello coincidió con la implementación del Sistema de Participación Ciudadana: “el segundo año fue casi el doble **era 800 y en tres años sería 1200**, [a la gente] le preocupaba al principio solamente pistas y veredas (...), y después poquito a poquito fue viendo otros tipos de necesidades (E6, pág.5). En este contexto, Yalina Espinoza recuerda que “eran alrededor de **400 agentes, en todo el distrito**, que eran parte de este Sistema de Participación Ciudadana. Todos se reunían y priorizaban sus proyectos de acuerdo a su propia realidad, presentaban esos proyectos y en el presupuesto

2004. Así, el SPC puso a disposición de los ciudadanos los mecanismos de participación ciudadana necesarios para el ejercicio de sus derechos y responsabilidades desde una mirada distrital.

El Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado de San Juan de Lurigancho 2005-2015 (PDMDC-SJL) definía el SPC como la plataforma que reunía un conjunto de actores bajo una norma común para identificar los problemas, procesar las demandas e intereses, coordinar y organizar actividades para la resolución de los mismos, a través de las tres instancias de participación ciudadana: el Consejo de Coordinación Local Distrital, la Redes de Políticas Públicas y las Juntas Vecinales.

En esta línea, el entrevistado Harry Cubas, primer miembro del CCLD 2014-2015, expresó que el “Sistema” como tal se basaba en un orden definido y estratégico:

“todo sistema es una suma de cosas, la famosa sistémico (...) ¿por qué sistema? porque te junta instancias ¿Cuáles son las instancias? CCL. (...) Junta vecinales, políticas públicas, (...) instancias que articula procesos (...) permitiendo el acceso de más personas a este involucramiento de la participación. (E2, pág14).

En esta línea, se constituyó un modelo de gestión participativa con disposición para estos procedimientos: a) Los Planes de Desarrollo Local Concertado; b) los Planes operativos anuales; c) los Planes estratégicos interinstitucionales; d) los Presupuestos Participativos; e) los mecanismos de vigilancia; f) los programas de los partidos políticos; y g) los planes y proyectos institucionales públicos y privados para el desarrollo local.

Para el Módulo de Participación Ciudadana (Sesión 3), el gobierno local de San Juan de Lurigancho buscaba “incorporar a la comunidad organizada en la planificación, presupuesto, fiscalización y de gestión pública (...) [así] los ciudadanos y ciudadanas (...) pueden participar en la gestión municipal”. Por tanto, se convertía en el principal responsable para promover y consolidar la dinámica SPC, más allá de un período de gestión municipal.

2.3.1 Diseño normativo y funcionamiento del SPC

La voluntad política de la gestión municipal Mauricio Rabanal (2003-2006) y el impulso de la Mesa de Concertación de SJL, siguiendo la nueva normativa del proceso

participativo se aprobase un, las comunas y zonas. Entonces, este modelo era sumamente participativo y democrático. O sea, era algo, democracia real, incipiente, pero era democracia real.” (E5, pág3-4).

de descentralización (Ley Orgánica de Municipalidades -Ley N° 27972- y el marco del Presupuesto Participativo), alzaron el SPC a través de ordenanzas municipales (Ver **Anexo 7**).

De acuerdo a Meléndez (2005: 195-196), implementar el SPC creó un espacio para la consulta y participación de la ciudadanía distrital, y significó la oportunidad para comenzar un “proceso participativo en un distrito altamente complejo (por el número de su población, la tradición clientelista, etc.); pero también a identificar los límites para superarlos en el futuro”.

Las ordenanzas N° 010 del Régimen de Organización Interior y Funcionamiento del Gobierno Local de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho²⁹, y la Ordenanza N° 011 de Los mecanismos de participación vecinal para la Programación, Formulación y Aprobación participativa del Presupuesto Institucional de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho³⁰, fueron la base para establecer el SPC. La primera, señalaba el nuevo régimen de la organización interior y funcionamiento del Gobierno Local de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. La segunda, abrió los espacios institucionalizados para la participación de los representantes de la sociedad civil en la discusión, debate y toma de decisiones de la gestión municipal.

Ahora bien, según la Comisión de revisión de ordenanzas³¹ la Ordenanza N° 10 precisaba la organización territorial y definía las instancias de participación, que formarían parte del SPC:

- En el **capítulo I, del título II**, se definen la organización territorial para la participación de los vecinos, constituyéndose las **27 Juntas Vecinales comunales, las 8 Juntas vecinales zonales y la Junta vecinal distrital**; estableciéndose como órganos de las Juntas vecinales la Asamblea de la Junta Vecinal, compuesto por todos los vecinos o delegados que conforman una Junta Vecinal, compuesto por todos los delegados elegidos que conforman la junta vecinal y la Directiva de Junta vecinal (Arts. 8°, 9 y 10°).

²⁹ Aprobada el 14 de agosto de 2003 y publicado el 3 de setiembre del 2003 y sus modificatoria Ordenanzas N° 026 y N° 67.

³⁰ Aprobada el 14 de agosto de 2003, publicado y aprobado el 29 de agosto del 2003

³¹ Integrada por Florencio Estrella, Evans Ríos y Harry Cubas, en el documento “Marco jurídico: Normas del Ámbito Local Distrital de San Juan de Lurigancho”.

- En el **capítulo II del Título II**, se define la organización funcional para la participación de organizaciones definiéndose para tal efecto los que se consideren organizaciones privadas, Organizaciones o Instituciones públicas y organizaciones sociales de base; **se constituyen 6 Redes de Políticas Públicas Locales** sobre desarrollo urbano y ambiental, desarrollo económico y de la competitividad local, desarrollo social, salud y lucha contra la pobreza, desarrollo cultural y educativo, recreativo, desarrollo institucional y financiero del Gobierno local y de gestión de servicios públicos (Arts. 11°, 12° y 13°)".

Según el Plan de Desarrollo Concertado de San Juan de Lurigancho 2005-2015 (PDDC-SJL: 26) el objeto de la ordenanza N° 011 era “instaurar en la municipalidad los nuevos conceptos, normas y mecanismos de la gestión presupuestaria participativa de los Gobiernos Locales, concertando entre las autoridades y los ciudadanos las decisiones y prioridades de la gestión municipal”. En palabras del entrevistado Harry Cubas, el SPC empieza a construirse a través de la ordenanza 011:

“La ordenanza 011 del año 2003 saca todo el paquete de mecanismos de participación (...) se hacen las elecciones del CCL con la famosa ordenanza 011, junta vecinales, zonales que eran como 8 y juntas vecinales comunales que eran como 27, ya te imaginarás más o menos que las elecciones fueron pues como 400 personas (...) vía ordenanza construimos el sistema de participación local” (E2, pág. 10-13).

Posteriormente, las ordenanzas que formalizaron la estructura y funciones específicas del SPC fueron la N° 030 del Reglamento del Sistema de Participación Ciudadana³² y la N° 070 del Marco de Elecciones del Sistema de Participación Ciudadana³³. Según el Plan de Desarrollo Concertado de San Juan de Lurigancho 2005-2015 (PDDC-SJL: 29), el objetivo de la ordenanza N° 030 era “**promover y regular los espacios de concertación y participación vecinal y ciudadana en los asuntos públicos**, vinculando al gobierno municipal con los vecinos y con las organizaciones sociales y políticas de su jurisdicción”.

En esta línea, el entrevistado Harry Cubas afirmó que:

“La **ordenanza que construye el sistema de participación local es la ordenanza 030**, mejor dicho la 011 constituye los mecanismos y la 030 recrea la 011 y lo arma como Sistema donde tenemos dos

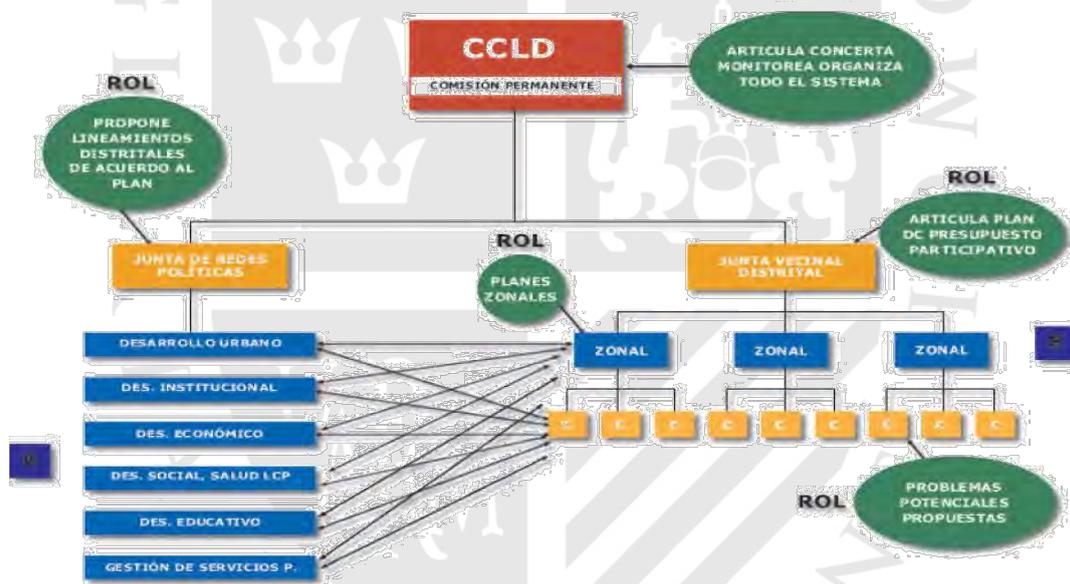
³² Aprobado el 20 de marzo del 2004 y publicado el 25 de abril del 2004.

³³ Aprobado el 25 de junio del 2005.

cosas, no. Territorialmente tenemos el territorio zonificado para la gestión y la planificación por zonas y comunas; y luego tenemos una pirámide de participación en la cual en la cúspide de la cabeza está el CCL” (E2, pág. 13).

En síntesis, los documentos y la información de los entrevistados indican que la institucionalización del SPC significó el reconocimiento legal de los mecanismos de participación ciudadana en el distrito. De esta forma, la incursión normativa a nivel local de la participación ciudadana marcó un hito en la historia política del distrito. La ordenanza N° 011 fue el marco inicial para establecer el Sistema, y la ordenanza N° 030 permite adaptar la normativa nacional a la realidad del distrito, y a partir de allí construir el SPC de San Juan de Lurigancho.

Figura 2. El Sistema de Participación Ciudadana (Según la Mesa de Concertación)



Fuente: Mesa de concertación de SJL. Concertemos. Boletín Informativo. Año 1. N°01 pp5. Lima 2004.

Figura 2. El Sistema de Participación Ciudadana (Según la Secretaria Técnica)



Fuente: Secretaria Técnica de ONG de la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza.

2.3.2 Estructura del SPC: instancias o mecanismos de participación ciudadana

La ordenanza N° 030 del Reglamento del SPC estableció tres instancias de participación: 1) el **Consejo de Coordinación Local (CCLD)**, el espacio local de coordinación y concertación entre el actor público (autoridades municipales) y el actor local (representantes de organizaciones) para el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo; 2) las **Redes de Políticas Públicas Locales**, instancias de articulación entre autoridades y sociedad para la generación de estrategias y políticas públicas para el desarrollo distrito; 3) las **Juntas Vecinales** basados en la territorialidad del distrito, en tres niveles formales: comunal, zonal y distrital. (Ver Gráfico 3).

Para el entrevistado Harry Cubas, el diseño del SPC contemplaba tres instancias de participación ciudadana:

“El CCL [Consejo de Coordinación Local] está acá –el entrevistado realizó un ademán con sus manos señalando arriba-, al costado están las juntas vecinales, que representa todo territorio; al otro costado en SJL están las redes político públicas que representan los 6 ejes del plan de desarrollo (...) Ha habido ordenanza por cada instancia y cada uno de ellos se llama instancias (E2, pág14).

En la misma línea, para Neptalí Carpio, autoridad municipal en la gestión municipal de Rabanal (2003-2006), el diseño del SPC estaba dividido en:

“ejes intersectoriales de participación, que eran básicamente a nivel de educación, de la pequeña empresa, de la juventud, no. Y todas estas instancias después se articulaban en el Consejo de Coordinación Distrital Local y también se creó una comisión de Participación Vecinal [o Comisión Permanente] por resolución de Alcaldía (...). Luego se produjo un interesante proceso de elección, se eligieron las comunas, las zonas, las juntas directivas distritales, zonal, los entes intersectoriales (E11, pág1)”.

Ahora bien, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), el artículo 102° señala que el **Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD)** es un órgano de **coordinación y concertación** de las municipalidades distritales (el Alcalde Distrital, quien lo preside, y los regidores distritales) con los representantes de las organizaciones sociales (organizaciones de base, comunidades campesinas, comunidades nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel distrital, con las funciones y atribuciones que señala la Ley); cuya finalidad es fortalecer la gobernabilidad y garantizar la participación de la población.

Asimismo, el artículo 104° señala sus principales funciones: a) coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo; b) Proyectos de inversión y de servicios públicos locales; c) Convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos; d) promover fondos de inversión; y e) Otras encargadas por el Concejo Municipal Distrital³⁴.

En el caso de San Juan de Lurigancho, el **CCLD** estaba ubicado en la cabeza del SPC y conformado por el Alcalde “que lo preside, pudiendo delegar tal función al terrateniente”, 15 regidores distritales y 6 representantes de la sociedad civil del distrito. La ordenanza N° 030 le otorgaba estas obligaciones:

- Cumplir con el contenido de su mandato, demandas consensuadas y los compromisos específicos al amparo de las normas por las cuales fueron elegidos.

³⁴ Véase Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), Título VII Los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y los órganos de coordinación, capítulo III del Consejo de Coordinación Local Distrital. **El 60% de sus integrantes deben ser autoridades municipales y la totalidad de los Alcaldes de Centros Poblados** de la jurisdicción distrital que corresponda; y **el 40% deben ser representantes de la sociedad civil** (dirigentes sociales, comunidades campesinas y nativas, organización de mujeres y de jóvenes, ONGs, colegios profesionales, juntas vecinales etc.).

- Coordinar con las otras instancias del Sistema de Participación y las organizaciones de la sociedad civil que representen, las opiniones y propuestas que llevará a las sesiones del CCLD.
- Coordinar permanentemente con los otros representantes de la sociedad civil ante el CCLD para informar de las propuestas u opiniones que presentarán en las sesiones y concertar las propuestas conjuntas.
- Presentar al CCLD, las opiniones y propuestas concertadas con las otras instancias del Sistema de Participación y de las organizaciones de la sociedad civil a la que representan, independientemente de su opinión personal sobre el particular.
- Presentar colectivamente informes públicos por escrito luego de cada periodo de sesiones contempladas en el artículo 103 de la Ley Orgánica de Municipalidades, sobre los actos realizados en cumplimiento del mandato recibido, antes las otras instancias del Sistema de Participación Ciudadana. (PDDC-SJL: 31)

Cabe resaltar que el CCLD en San Juan de Lurigancho tenía una especificidad importante, normada por la ordenanza N° 011 que permitió la creación de una **Comisión Permanente** para superar las dos sesiones al año del CCLD³⁵ y generar una participación más constante y retroalimentada con las otras instancias del SPC (podía participar un representante de las Juntas Vecinales y las Redes de Políticas Públicas). Para el Plan de Desarrollo Distrital Concertado de San Juan de Lurigancho 2005-2015 (PDDC-SJL: 33), la Comisión Permanente estaba regentada por un regidor designado por el Alcalde, y por los miembros del CCLD. Para el entrevistado Harry Cubas, ello significaba:

*“dice la ley orgánica se reunirá [el CCLD] dos veces al año, que haces con dos veces al año un procesos que es meses, no haces nada. Entonces cual fue el aporte cuál fue la propuesta que hicimos es abrir la **Comisión Permanente** (...), en la norma la ordenanza 030 habla de la comisión permanente del CCL, en la comisión del CCL, en SJL (...) tres representantes de la sociedad civil de 6 eran 3 y un representante del alcalde 7 si te das cuenta eran 4” (E2, pág. 23).*

Por tanto, la existencia de una **Comisión Permanente** tenía la función de superar la norma estándar de las dos reuniones al año (por ley) y lograr una mejor coordinación con las otras instancias a nivel local, de acuerdo al diseño e implementación del Sistema de Participación Ciudadana.

Hacia un lado del organigrama del SPC estaban ubicadas las **Redes de Políticas Públicas**, diseñadas para complementar el trabajo de las Juntas Vecinales. Según Villegas

³⁵ Según ley: El CCLD se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Alcalde Distrital; se requiere la asistencia de la mitad más uno de sus miembros.

(2005:1-2), en estas instancias participaban las organizaciones de la sociedad civil (privadas, públicas y sociales de base) de la mano con las autoridades municipales y funcionarios de la gestión municipal. De acuerdo a la ordenanza N° 011, las Redes de Políticas Públicas se dividían en seis 6 ejes temáticos:

1. Red de Políticas Públicas Locales de Desarrollo urbano, para velar por el crecimiento ordenado del distrito, así como el cuidado permanente del medio ambiente.
2. Red de Políticas Públicas Locales de Desarrollo económico, para la inversión de empresas privadas dentro del distrito, convenios, servicios varios que impliquen ingresos al municipio.
3. Red de Políticas Públicas Locales de Desarrollo Social, Salud y Lucha contra la Pobreza, para el mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos y vecinas, priorizando las zonas de mayor pobreza.
4. Red de Políticas Públicas Locales de Desarrollo Cultural, Educativo y Recreativo, para la promoción del desarrollo cultural, educativo y recreativo del distrito.
5. Red de Políticas Públicas Locales de Desarrollo institucional y financiamiento del Gobierno local, para el financiamiento permanente del desarrollo local.
6. Red de Políticas Públicas Locales de Gestión de los Servicios Públicos (seguridad ciudadana y cultura de paz) para el mejoramiento de los servicios públicos del distrito: agua y desagüe, luz y servicios de comunicación a nivel distrital.

Según el Módulo de Participación Ciudadana (Sesión 3), las Redes de Políticas Públicas eran instancias de información, deliberación, negociación y concertación, cuya función principal fue articular propuestas y lineamientos en políticas públicas para el desarrollo local. Asimismo, los representantes de las juntas vecinales, comunales, zonales o distritales podían participar en estas Redes de Políticas Públicas, si cumplían estos requisitos: a) Ser representantes de alguna organización; b) Contar con personería jurídica; c) Acercarse a la municipalidad y solicitar los requisitos, según ordenanza.

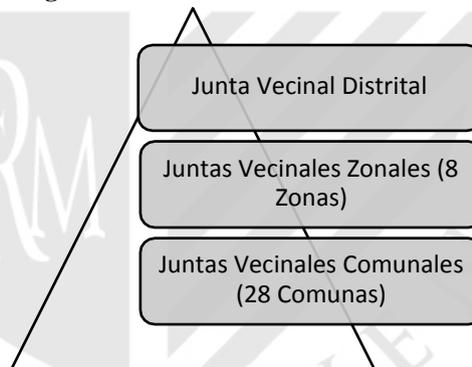
Hacia el otro lado del organigrama del SPC estaban las **Juntas Vecinales**, basadas en la organización geográfica-territorial, dividida en tres niveles que formaban una estructura piramidal: sobre la base, **las Juntas Vecinales Comunales**, para la participación de los vecinos inscritos dentro su jurisdicción más cercana (27 comunas);

la **Junta Vecinal Zonal**, que reunía la participación de cada uno de los presidentes y delegados vecinales comunales, previamente elegidos en las comunas (cada zonas constituía 4 ó 5 comunas, en total se constituyeron 8 zonas). Finalmente **la Junta Vecinal Distrital** ocupaba el papel central, reunía la participación de los Presidentes y delegados zonales previamente elegidos y su función principal era canalizar las propuestas y demandas de los vecinos al Consejo de Coordinación Local y al gobierno municipal.

Según Meléndez (2005: 202), las juntas vecinales como organización territorial ya habían estado reconocidas en la primera Ley Orgánica de Municipalidades (**Ley N° 23853**) “que fue utilizado por gestiones anteriores como lo fueron las Juntas Vecinales de Desarrollo Zonal aplicadas por la gestión de Chiroque”.

La gestión municipal de Mauricio Rabanal (2003-2006) logró zonificar el extenso territorio de San Juan de Lurigancho en 27 comunas y 8 zonas para emprender el primer proceso de Presupuesto Participativo 2004. Esta división territorial estuvo contemplada por el Sistema de Participación Ciudadana (Véase Gráfico 2)³⁶.

Figura N° 4. Juntas Vecinales



Fuente: Ordenanzas N° 011, N° 030. Elaboración propia

Ahora bien, según el Módulo de Participación Ciudadana (Sesión 3), un delegado vecinal era elegido por los vecinos y vecinas del distrito para representarlos ante Junta de Delegados Vecinales. Asumía funciones por el período de 1 año y debía velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados. Asimismo, las funciones de las Juntas Vecinales eran: a) Concertar y proponer prioridades de gasto de inversión; b) Proponer políticas de salubridad; c) Las demás que le delegue el Concejo Municipal; d) Fiscalizar

³⁶ No obstante, la continuidad de la división territorial en comunas y zonas, la gestión de Carlos Burgos redujo el número de comunas 18. Según la Sub Gerencia de Planeamiento Urbano y Catastro, San Juan de Lurigancho se divide en 18 zonas denominadas Comunas Distritales.

la ejecución de los Planes de desarrollo; e) Apoyar la mejora de los servicios públicos y la ejecución de obras; e) Apoyar la seguridad ciudadana. Sin embargo, el diseño del SPC y su organización recogía experiencias anteriores como el Plan Integral de Desarrollo.

Al respecto, Florencio Estrella, dirigente de la Mesa de Concertación de San Juan de Lurigancho, afirmaba que:

*“la representación territorial que eran la **Juntas Vecinales** y el aspecto funcional que era el **Consejo de Coordinación Local**, no. Y además en este impulso, que se trabajó acá, por ejemplo, del aspecto sectorial, no, del aspecto temático. O sea los 6 ejes de desarrollo que tiene SJL, ya se ha ido trabajando mucho antes, justamente, para enfocar, digamos, el **Plan Integral de Desarrollo**, no. Entonces ya había una vasta experiencia de la Mesa de Concertación. Entonces, **a través de eso se impulsó las Redes de Políticas Públicas**, que eran básicamente para discutir estos temas sectoriales, de los 6 ejes del plan de desarrollo (E3, pág7).*

En suma, el distrito de San Juan de Lurigancho fue escenario del impulso de la tradición organizativa y social en las décadas de los ochenta y noventa, antecedentes relevantes que influyeron en la creación e implementación del Sistema de Participación Ciudadana (SPC) en el contexto del proceso de descentralización.

Hasta esta parte hemos descrito el perfil del distrito de San Juan de Lurigancho, explicando el contexto del proceso de la participación ciudadana en el mismo para ubicar nuestro estudio de caso. Además, hemos explicado el diseño normativo y la adaptación de las leyes nacionales al contexto local para alzar e implementar el SPC, a través de las ordenanzas municipales. Hemos resaltado que la estructura orgánica del SPC permitió articular tres instancias de participación ciudadana: el Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD), las Redes de Políticas Públicas y las Juntas Vecinales.

A continuación presentaremos la propuesta de reconstrucción del SPC clasificándola en tres fases.

2.4 Reconstruyendo el ciclo de vida del Sistema de Participación Ciudadana

Los documentos y la información de los entrevistados nos han permitido reconstruir el ciclo de vida del SPC en tres fases: **Fase I Vida y esplendor participativo (2003-2005)**; **Fase II Ruptura y decadencia del proceso participativo (2006-2007)**; y la **Fase III El**

Reino del Presupuesto Participativo nuevo camino de la participación ciudadana (2008-2010).

Siguiendo esta reconstrucción, podemos afirmar que la primera fase se caracterizó por el nacimiento, desarrollo e implementación del SPC en la gestión municipal de Mauricio Rabanal, considerada por varios autores³⁷ como la mejor época de la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho. La segunda fase correspondió al declive del SPC hacia fines de la gestión municipal de Mauricio Rabanal e inicios de la primera gestión de Carlos Burgos. Finalmente, la tercera fase puso en evidencia el nuevo camino de la participación ciudadana y se caracterizó por el reino del Presupuesto Participativo y el fin del SPC en el distrito.

2.4.1 Fase I: Vida y esplendor participativo (2003 a 2005)

En esta fase, el SPC fue considerado una experiencia de éxito³⁸, sin precedente en la historia política y en el proceso de la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho, gracias a la voluntad política de las autoridades, la sociedad civil, la promulgación de ordenanzas municipales y los logros alcanzados por el SPC durante los dos primeros años de vida.

a) Ambiente político: el esplendor participativo

Esta fase estuvo marcada por el empuje de las voluntades políticas y sociales del alcalde Mauricio Rabanal, y la sociedad civil organizada como la Mesa de Concertación distrital para el Desarrollo y Lucha Contra la Pobreza de San Juan de Lurigancho. Asimismo, se caracterizó por un ambiente político propicio en dos niveles: político-administrativo (gobierno local y gestión municipal) y político-social (sociedad civil organizada: organizaciones sociales, líderes, ONGs).

³⁷ Para varios autores como Carlos Meléndez (2005), Joselito Fernández Tapia (2007), Francisco Villegas Alarcón (2005), la implementación del SPC fue un caso exitoso sin precedente en el distrito de San Juan de Lurigancho.

³⁸ De ello da cuenta estudios tres estudios académicos importantes: *La participación ciudadana en el Desarrollo Local: La Experiencia Actual de San Juan de Lurigancho* de Francisco Villegas; una investigación comparativa *Participación Ciudadana y Gobiernos Locales. San Juan de Lurigancho, en Perú y Tlalpan, en México, entre la Teoría y la práctica* de Joselito Fernández Tapia; y un artículo de Carlos Meléndez sobre *El Sistema de Participación Ciudadana de San Juan de Lurigancho (Lima)*

Respecto al nivel político-administrativo, el estudio de Joselito Fernández (2007:104) afirma que el contexto político anterior a la entrada de Mauricio Rabanal al sillón municipal no fue el mejor escenario para la participación ciudadana porque hubo “un proceso altamente corporativo y clientelista” durante el gobierno nacional de Alberto Fujimori (1990-2000) y con la gestión municipal del alcalde Chiroque (1999-2001) en San Juan de Lurigancho.

En cambio, la elección de Mauricio Rabanal de Somos Perú (2003-2006)³⁹ generó otro escenario local que “experimenta un fortalecimiento de la participación ciudadana, que evoluciona a relaciones altamente democráticas, deliberativas, apartidistas y pluralistas”. Por tanto, la nueva gestión municipal (2003-2006)⁴⁰ fue un hecho significativo para participación de los ciudadanos en el distrito. En palabras de Joselito Fernández (2007:104), la nueva gestión reorienta su visión de la participación “vecinal” hacia una participación “ciudadana”, al menos en el ámbito normativo, y luego, por un corto tiempo, en la práctica.

Desde la mirada de los entrevistados, para Florencio Estrella, el SPC fue producto de “*una decisión democrática y la municipalidad*” (E3, pág8); mientras que para Miriam Romero, ex promotora social de las ONG TACIF y CEPRODEP, este nuevo periodo democrático en el país fue el factor principal para articular mejor la participación ciudadana a nivel local porque “*hay la voluntad política de hacer las cosas bien (...), se lanza todo lo de la Mesa de Concertación, eso favorece a la participación ciudadana. (...) [Además es] con Rabanal que se logra levantar y hacer la participación ciudadana*” (E7, pág2-3). En la misma línea, Francisco Villegas afirmaba que “*tuvimos la suerte en esa época de que el alcalde Mauricio Rabanal, haya tomado bien en serio el Plan de Desarrollo y Presupuesto Participativo, y sí hizo un proceso que involucró bastante a las organizaciones distritales, territoriales y temáticas*” (E1, pág1).

³⁹ En San Juan de Lurigancho, Mauricio Rabanal de Somos Perú ganó las elecciones municipales 2002 con 28.98% de los votos válidos, sobre Carlos Burgos de Unidad Nacional, quien obtuvo el 27.99% de votos válidos (Fuente ONPE).

⁴⁰ De acuerdo a la información por uno de nuestros entrevistados, Neptalí Carpio: “*Y Somos Lima y Somos Perú intentó dos, tres veces llegar a la Alcaldía de la Municipalidad de S.J.L. Primero, con Víctor Abregún líder de la urbanización Manco Inca. Y después con Mauricio Rabanal. Finalmente, el año 2002, logramos ganar la Alcaldía, bajo el liderazgo de Mauricio Rabanal. Yo fui su jefe de campaña de Mauricio Rabanal y ganamos las elecciones*” (E11, pág1).

Por otra parte, el nivel político-social fue fundamental para el desarrollo del SPC, no solo en la normativa, sino también en su proceso de implementación para beneficio de los ciudadanos del distrito. En esta línea, para uno de los entrevistados, representante de la sociedad civil organizada, fue necesario e importante colocar la implementación del SPC en la agenda política municipal:

*“Dentro de ese esquema, la parte que no defendíamos a las ONGs, sino básicamente a la población y teníamos mucho conocimiento y cuestionábamos duramente, entonces este a raíz de eso se hicieron una serie de modificaciones que **finalmente ya se construyó el Sistema de Participación Ciudadana a través del impulso de nosotros**” (E3, pág11).*

En síntesis, el ambiente político durante el comienzo de la vida institucional del SPC fue propicio y estuvo caracterizado por un contexto de “esplendor participativo” en dos niveles: a nivel nacional, los procesos de descentralización y participación ciudadana abrieron canales para la participación formal de los ciudadanos; y a nivel local, el escenario distrital en San Juan de Lurigancho fue favorable para la implementación del SPC gracias a la confluencia de la voluntad política de Mauricio Rabanal y el respaldo de la sociedad civil (ONGs, organizaciones sociales de base, instituciones, etc.).

b) Actores: Mauricio Rabanal y la Mesa de Concertación Distrital

En la Fase I hemos clasificado tres tipos de actores: primero, los actores impulsores del SPC; segundo, los actores protagonistas, representantes o elegidos; tercero, los actores de base para respaldar el SPC. En el primer grupo están los **actores impulsores del SPC**, conformado por el alcalde Mauricio Rabanal (2003-2006), la Mesa de Concertación distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza de San Juan de Lurigancho, el trabajo de un grupo de ONGs promotoras de la participación ciudadana y de los líderes, dirigentes y representantes de las organizaciones sociales; que supieron aprovechar el ambiente político generado por la nueva Ley Orgánica de Municipalidades Ley N°27972, gracias a un trabajo conjunto.

A nivel local, la gestión municipal de Mauricio Rabanal y la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza -organizada y fortalecida con la

Secretaría Técnica de ONGs⁴¹-permitieron concretar el proceso de descentralización y la participación ciudadana en distrito de San Juan de Lurigancho, a través del SPC⁴².

Sin embargo, no podemos observar la acción de estos actores por separado, sino más bien en articulación para lograr un mismo fin, de ahí el éxito del SPC en la primera fase. Por ello, la afirmación de Florencio Estrella revela las conexiones existentes entre diferentes actores impulsores para incidir en el gobierno local y hacer concreta la participación ciudadana:

*“[y tuvo] dos alianzas importantes. Uno con la, digamos, con la **Comisión Técnica de la Mesa de Concertación**, que había muchas ONGs, pero entre ellos, fundamentalmente, TACIF no, Red Perú, entonces, estaba Harry en red Perú. Y el otro era, eh, la pastoral, eh, la Pastoral Social de la parroquia no. (...) sí, ellos, justamente, eh, ha salido muchos dirigentes, de ese, aspecto. Ahí jugó un rol muy importante, el Padre Jorge, ¿no? Entonces, **esas dos alianzas fueron importantes, para impulsar esto a través de la municipalidad** (...) pero si estaba obligado a aperturar el mecanismo de participación porque la ley lo obligaba, ¿no? Entonces, este, se hizo pues, este, en forma democrática. (E3, pág. 8).*

En el segundo grupo están **los actores representantes de la sociedad civil**, conformado por los actores legalmente elegidos en los mecanismos institucionalizados en el Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD), las Juntas Vecinales y las Redes de Políticas Públicas. Siguiendo a Fernández (2007: 100), los cargos directivos no podían ser designados por el Alcalde, sino electos entre los integrantes de cada instancia del SPC con derecho a voz y voto en el CCLD y en los otros espacios para la construcción de propuestas finales por los ciudadanos.

En el SPC, una persona elegida como miembro del CCLD canalizaba las propuestas o demandas a través de una red de consulta a los actores de las otras instancias (Red de Políticas Públicas y Juntas Vecinales). De esta manera, el representante elegido tenía la oportunidad de sentarse con la Municipalidad y para ser la “voz institucional” y representante de sociedad civil. Por ello, entrevistado Francisco Villegas afirma que el SPC funcionaba de abajo hacia arriba:

“la consulta iba del CCLD, pero el CCLD tenía que recoger la consulta que venía de las comunas, desde las zonas. Eran 27 comunas, 8 zonas, y desde la opinión de los ejes temáticos, de organización, instituciones involucradas en San Juan de Lurigancho con algún aspecto sea económico, educativo, de salud, medio ambiental” (E1, pág4).

⁴¹ Asociación Paz y Esperanza, Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional (CEPRODEH), Consejo de Desarrollo del Cooperativismo (CODECO), EDPROSPO, Eduvida, Educa, INKAFAM, TACIF, Flora Tristán.

⁴² Secretaría Técnica de la ONG de la Mesa de Concertación Distrital para el desarrollo y la Lucha contra la Pobreza, pág.

Para Florencio Estrella, se creó una **Comisión Permanente** vía ordenanza municipal, integrada por algunos representantes del CCLD, para establecer reuniones periódicas de coordinación y articular mejor las otras instancias del SPC:

“[El CCLD] lo presidía el regidor, eh, Patricio García Richardson (...) estaba como secretaria Juana Achiraico, estaba, Neptalí Carpio como miembro, también, de regidor de la municipalidad; estaba Harry Cubas que también era miembro de CCL, estaba, la Central de Comedores que también fue miembro del Consejo de Coordinación Local (...) de la **Comisión Permanente**. Eso impulso, digamos, precisamente hacer esta revisión, no; **nos reunimos casi 4 ó 5 veces a la semana**, o sea era una cuestión permanente” (E3, pág. 9).

Finalmente, el tercer grupo estaba conformado por **actores llamados a participar** o los ciudadanos organizados, en su mayoría, en organizaciones de base, y los ciudadanos no organizados, convocados por el SPC para el Plan de Desarrollo Concertado Local y el primer Presupuesto Participativo 2004 en San Juan de Lurigancho.

Según Fernández (2007: 95), “el gobierno temía el desborde popular. Este temor, unido a los legislativos en cuanto a la participación ciudadana, ha llevado a un innovador sistema de participación”. Tal desborde popular, explica Fernández (2007: 99) se debió a la presencia significativa de una gran cantidad de organizaciones en el distrito - la Central de Comedores autónomos, la Coordinadora de comedores populares, clubes de madres y comités de vaso de leche, la Central de cooperativas de S JL, la Coordinadora multisectorial por los derechos de la mujer, la infancia y familia- cuyos líderes (y lideresas) actuaron como articuladores de propuestas –representantes- de los ciudadanos frente a las autoridades.

De ahí que, los actores de base estuvieron presentes en la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado Local estipulado por la ley, cuya responsabilidad recaía en la gestión municipal. Entre el 2004 y 2005 se prepararon talleres zonales, donde “*se expresó en la participación de las comunidades de los vecinos, de los empresarios, microempresarios, líderes, mujeres, mototaxistas, etc.*” (E11, pág3), para recoger las demandas, problemas y alternativas de solución, cuyo resultado fue la aprobación del Plan de Desarrollo Distrital Concertado de San Juan de Lurigancho 2005-2015, para articularlo, posteriormente, al proceso de Presupuesto Participativo.

c) **Impacto: El efecto positivo del Sistema de Participación Ciudadana (SPC)**

En esta fase hemos identificado tres impactos a nivel político, estructural y social. A **nivel político**, la promulgación y aprobación de las ordenanzas generó un gran interés en los actores participantes. Siguiendo la afirmación de entrevistado Neptalí Carpio, “este Sistema que **despertó mucha expectativa e incluso fue comentado internacionalmente, nacionalmente como un modelo**, rápidamente fue decayendo y hoy es un remedo de lo que realmente fue en el año 2003, 2004 (E11, pág3)”.

En esta línea, la normativa nacional y la autonomía municipal permitieron adaptar las leyes de la participación ciudadana a la realidad de San Juan de Lurigancho, que significó “un aporte de San Juan de Lurigancho (...) cuando se hace el Sistema, es cómo rompemos las cosas las limitaciones que la Ley Orgánica [nacional] al construirse en esta famosa caja de pandora [SPC, que vino] con esos errores de nacimiento” (E2, pág20).

A **nivel estructural**, el SPC ofreció una oportunidad para desarrollar democráticamente el distrito, a través de “*una red que estaba en todas partes*” (E5, pág5). En palabras de la entrevistada Yalina Espinoza, esta red democrática y participativa promovía cuatro aspectos:

a) un estándar y **mismo reconocimiento** a las zonas: “*que a todas las zonas se les podía tratar de manera homogénea, que todas las zonas podían hacer un diagnóstico de sus problemas y prioriza, este, priorizar sus propuestas de proyectos*” (E5, pág5);

b) una **red de liderazgos** “*de repente había personas que también podían haber sido dirigentes con mucha experiencia y todo. También había gente nueva. Para mí, por ejemplo, fue entender que como ciudadana yo, también, tenía el poder de decidir, de presentar proyectos*” (E5, pág5);

c) **horizontalidad con las autoridades locales** “*tratar al alcalde (...) no como un patrón que decide, sino más bien como un actor que toma en cuenta, o con quién se construye de manera participativa, o sea como un equipo distrital*” (E5, pág5);

d) **identidad distrital** “*porque te vincula con otros, te vincula saber que hay gente de Mariátegui, gente de Campoy, gente de otros lados que también se están reuniendo con los mismos objetivos, de plantear propuestas para el distrito*” (E5, pág5).

Asimismo, el diseño del SPC proponía una estructura de abajo hacia arriba, es decir, la Juntas Vecinales comunales generaban sus demandas o necesidades, que eran elevadas a las Juntas Vecinales zonales, a través de sus representantes, y se articulaban las propuestas en la Junta Vecinal Distrital. En paralelo, las Redes de Políticas Públicas trabajaban para elaborar alternativas de solución a los problemas y necesidades, a través de lineamientos de políticas públicas. Al mismo tiempo, estas propuestas, necesidades y planteamientos se articulaban en la instancia del CCLD.

Por ejemplo, una de las actividades del CCLD de San Juan de Lurigancho era coordinar el Presupuesto Participativo, y desde esta función: “lo que nosotros como sociedad civil llevábamos **propuestas desde las bases**, cuál eran las principales en las que de repente podríamos ser de cómo podemos ir desarrollando acciones para que todo el **Presupuesto Participativo** se encamine adecuadamente (E4, pág2)”.

A **nivel social**, la apertura de la gestión municipal de Rabanal hacia el SPC generó dos respuestas en la ciudadanía local. Por un lado, el hecho de “sentirse escuchados” por la gestión, el Alcalde o las autoridades municipales. Para muchos entrevistados, el efecto positivo del SPC concretó un canal de comunicación formal entre los representantes y autoridades locales para que éstos últimos, que ejercen el poder político local, escuchen las necesidades, demandas, necesidades y problemas:

*“la municipalidad distrital tuvo la genial idea de escuchar la propuesta que traían los representantes del CCLD (...) dirigentes con experiencia y que plasmaron su experiencia en que se dé una ordenanza donde se promulgaba, se aprobaba el Sistema de Participación Ciudadana en San Juan de Lurigancho” (E1, pág3-4). [Asimismo] “la primera parte de este proceso, el primer año del presupuesto participativo, se ha llevado de manera muy democrática, participativa, había la **voluntad política** de la municipalidad, **del alcalde para escuchar a la población o a sus representantes**. (E4, pág3).*

Por el otro, el SPC permitió el reconocimiento legal de “un espacio propio e institucionalizado” donde los ciudadanos podían tener voz (y en el caso de los representantes elegidos, voto) ante las autoridades municipales. Para los entrevistados que desempeñaron diferentes roles (trabajadores de ONG, líderes y autoridades políticas), el SPC impactó positivamente sobre la actuación de los participantes en diferentes “espacios” formales para trabajar sus propuestas y participar, de alguna forma, en el proceso de toma de decisiones con la gestión municipal:

“[El SPC duró] todo el mandato de Rabanal, hasta el año 2007, duró todo ese tiempo; en el cual fue un centro, en cual la población sabía a dónde recurrir porque estaba abierto

permanentemente” (E3, pág9) [y así] “logramos tener, nosotros, una oficina en la misma municipalidad implementada, equipada y cual era en las reuniones del Consejo de Coordinación Local” (E3, pág8-9) [Además]“lo importante era que nosotros teníamos nuestro espacio, donde podíamos llevar a cabo nuestras reuniones de coordinación y cuando teníamos que elevar alguna propuesta, conversábamos con los regidores con los funcionarios a las áreas en las que estaban vinculados” (E4, pág2).

En suma, los impactos del SPC de la Fase I fueron a tres niveles: a nivel político, porque fue una experiencia que logró adaptar la normativa nacional al contexto particular de San Juan de Lurigancho; a nivel estructural, porque el diseño del SPC permitió ensanchar el campo de participación ciudadana desde las bases hacia la cúpula para canalizar demandas y propuestas; y a nivel social, porque los ciudadanos participantes encontraron un canal de comunicación para “ser escuchados” y un “espacio formal” para trabajar sus propuestas y trabajar de la mano de la gestión municipal y las autoridades locales.

2.4.2 Fase II: Ruptura y decadencia del proceso participativo (2006-2008)

Para describir la segunda fase de ruptura y decadencia del proceso participativo (2006-2008), hemos revisado informes⁴³ sobre el Proyecto de Reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana y las ordenanzas N°136 y N° 137 (Ver **Anexo N° 8**) cuya promulgación frenó el avance del SPC, y por ende, la participación de los representantes. De la misma forma, la información de los entrevistados permitió reconstruir el panorama del debilitamiento y entender qué pasó, cómo pasó y cuáles fueron las razones que frenaron el desarrollo del SPC a largo plazo.

a) Ambiente político: Un nuevo alcalde, una nueva orientación

El período de esta segunda fase del SPC corresponde al último año de gestión de Mauricio Rabanal (2006) y el comienzo de la primera gestión de Carlos Burgos (2007-2010). Hacia el 2006, Mauricio Rabanal participa en los comicios municipales buscando la reelección, pero los resultados electorales dieron como ganador a Carlos Burgos, quien obtuvo el 25% de los votos válidos, sobre un 24.33% de Mauricio Rabanal, menos de un punto porcentual de diferencia⁴⁴.

⁴³Informe N°0025-2008-GP/MDSJL (01-03-2008), Informe N°00032-08-GDS/MDSJL (05-03-2008), Informe N° 128-2008-GAJ/MSJL (06-03-2008). Ver cuadro N° 7.

⁴⁴ Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Para uno de nuestros entrevistados, aunque el ex alcalde Mauricio Rabanal tuvo la voluntad política para llevar a cabo el proceso descentralización a través de la activación legal e implementación de los mecanismos institucionalizados de participación, no consiguió la reelección por dos razones principales: seguridad ciudadana y limpieza del distrito.

“había desactivado el Serenazgo (...) y ese era un indicador de que en realidad no se estaba preocupando por la seguridad del distrito, y en esa época estamos hablando de pandillas juveniles, ya delincuencia. Y el otro indicador es que había descuidado bastante el tema de la limpieza (...) habían zonas donde se acumulaban desechos, residuos, gran cantidad de desmontes. (...) parques descuidados que ahora Burgos sí hace, y que los vecinos que no se organizan y no conocen las dinámicas, ven” (E1, pág5).

Sin embargo, el triunfo de Carlos Burgos para el período 2007-2010 no significó la continuidad de lo avanzado en materia de participación ciudadana en el distrito por la gestión anterior. Si bien hacia su primer año de gestión (2007), el nuevo alcalde resolvió primero los problemas de Servicio de Limpieza Pública y Serenazgo, como reporta el portal Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁴⁵, pero el SPC fue debilitándose y pasó a un segundo plano.

b) Actores: la ruptura legal del proceso de reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana

En cuanto a los documentos recopilados, la ruptura legal empezó en marzo 2008, durante la primera gestión municipal de Carlos Burgos (2007-2010), con el Proyecto de Ordenanza de Reestructuración del SPC y el Proyecto de Ordenanza del proceso de elección de los representantes al CCLD una semana antes⁴⁶ de la promulgación de las

⁴⁵ En el 2010, el Portal de la Consulta de Ejecución del gasto (“Consulta amigable”) del Ministerio de Economía y Finanzas, la MD-SJL destinó para el Servicio de Limpieza Pública 19’311’904 millones de soles en el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) y 28’330’826 millones de soles en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), cuya ejecución tuvo un monto girado (pagado) de 23’117’851 millones de soles. Asimismo, el mismo portal registró que Serenazgo tenía un PIA de 4’468’366 millones de soles, y un PIM que ascendió a un poco menos de la mitad con 8’248’866 millones de soles; y cuya ejecución tuvo el monto girado (pagado) de 6’308’502 millones de soles. Estos datos son importantes para entender el contexto y la dirección de las gestiones municipales, al mando de la voluntad política de los alcaldes, cuyo poder fue fundamental para priorizar y ejecutar algunas decisiones sobre otras.

⁴⁶ La promulgación oficial de la Ordenanza N° 136 fue el 8 de marzo de 2008. Los tres informes consultados fueron emitidos en estas fechas: el Informe N°0025-2008-GP/MDSJL de la Gerencia de Planificación, el 01 de marzo de 2008; el Informe N°00032-08 – GDS/MDSJL de la Gerencia de Desarrollo Social, el 05 de marzo de 2008; y el Informe N° 128-2008-GAJ/MSJL de la Gerencia de Asesoría Jurídica, el 06 de marzo de 2008.

Ordenanzas N° 136 y N° 137. Así, las tres gerencias (ver el cuadro N°2) emitieron sus informes dirigidos a la Gerencia Municipal, a cargo de Dr. Rafael Leonidas Vigo Cabrera⁴⁷. Cabe resaltar que los seis informes señalan la “necesidad de la reestructuración” del SPC y el proceso de elecciones del para el CCLD (Ver **Anexo N° 9**)

En primer lugar, la Gerencia de Planificación de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, a cargo de Edde Cuellar, observó en los informes **N°0024-2008-GP/MDSJL** y **N°0025-2008-GP/MDSJL** que la dinámica de las instancias de participación ciudadana del SPC presentaba fallas y era necesario transformarla. Asimismo, el autor del informe argumentó las debilidades del SPC en la entrevista que concedió:

*“el sistema de participación ciudadana en sí, no tenía vida orgánica en su totalidad se sostenía por un grupo bastante, eso si hay que reconocer, bastante perseverante de algunos y a eso había que darle una nueva vida, había que mejorarlo (...) el sistema de participación ciudadana se convirtió en un sistema asambleísta y eso había que modificarlo. Las asambleas son asambleas. Y las asambleas, lamentablemente, a veces no se llega a muchos acuerdos. Por eso es que **había la necesidad de transformar el sistema de participación ciudadana en aquel entonces**” (E10, pág6).*

En segundo lugar, la Gerencia de Desarrollo Social, a cargo de Oscar Cosquillo, concluyó en sus dos informes **N°00032-08-GDS/MDSJL** y **N°00033-08-GDS/MDSJL** con una “opinión favorable” al proyecto de Ordenanza de la Reestructuración y nuevas elecciones para los integrantes del CCLD porque el Sistema de Participación Ciudadana “debe pasar por un proceso de mejoras en su actual composición ampliando la participación de la sociedad civil y que forme parte amplia de las decisiones de la planificación local”.

En tercer lugar, la Gerencia de Asesoría Jurídica, bajo la dirección Rafael Vigo Cabrera, detalló los antecedentes y el análisis legal del SPC en sus informes **N° 128-2008-GAJ/MSJL** y **N° 129-2008-GAJ/MSJL** y concluyó dos aspectos importantes para justificar la aprobación de los Proyectos de Ordenanzas sobre la Reestructuración del SPC y el proceso de elecciones para el CCLD.

⁴⁷ Los tres informes revisados están dirigidos al “Dr. Rafael Leonidas Vigo Cabrera”, el Gerente Municipal de ese entonces, quien también ocupaba el puesto de “Gerente de Asesoría Jurídica”.

- **La instancia correspondiente de aprobación del proyecto de ordenanza:** Sobre la base a Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), artículo 9° inciso 38 “señala que corresponde al Concejo Municipal el ‘aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del Alcalde, así como reglamentar su funcionamiento’ (...) resulta competencia de dicha instancia disponer de la aprobación mediante la promulgación de una ordenanza”.
- **Conclusión:** El proyecto presentado por la Gerencia de Planificación, que “regula el proceso de Reestructuración del Sistema de Participación y Control Ciudadano del distrito, por un término de 90 días hábiles, se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico vigente, por lo que debería ser elevado ante el Concejo Municipal, a fin de que se determine su aprobación”.

Cuadro N° 4. Seis (6) informes para la aprobación del proceso de Reestructuración del SPC

Nombre de la Gerencia	Responsable	Informe	Respuesta
Gerencia de Planificación	Edde Cuellar Alegría	Informe N°0024-2008-GP/MDSJL (01-03-2008) -Proyecto de Ordenanza del proceso de elección de los representantes de la sociedad civil para su integración al Consejo de Coordinación Local Distrital.	Disposición de aprobación
		Informe N°0025-2008-GP/MDSJL (01-03-2008) - Proyecto de Ordenanza de Reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana	
Gerencia de Desarrollo Social	Oscar Eugenio Cosquillo Mercado	Informe N°00032-08-GDS/MDSJL (05-03-2008) - Proyecto de Ordenanza de Reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana	Opinión favorable
		Informe N°00033-08-GDS/MDSJL (05-03-2008) - Proyecto de Ordenanza del proceso de elección de los representantes de la sociedad civil para su integración al Consejo de Coordinación Local Distrital.	
Gerencia de Asesoría Jurídica	Rafael Vigo Cabrera	Informe N° 128-2008-GAJ/MSJL (06-03-2008) - Proyecto de Ordenanza de Reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana	Aprobación mediante la promulgación de una Ordenanza
		Informe N° 129-2008-GAJ/MSJL (06-03-2008) - Proyecto de Ordenanza del proceso de elección de los representantes de la sociedad civil para su integración al Consejo de Coordinación Local Distrital.	

Fuente: Compendio Técnico-legal de las Ordenanzas del Sistema de Participación Ciudadana y Control de San Juan de Lurigancho. Elaboración propia.

De esta forma, una vez aceptado el Proyecto de Ordenanza por las tres gerencias, el documento fue elevado a la Secretaría General⁴⁸ para la aprobación del Concejo

⁴⁸Documento: Memorándum N° 248-2008-GM/MDSJL (06 de marzo de 2008).

Municipal. Seguidamente, el Concejo Municipal aprobó la **Ordenanza N° 136** con el “voto mayoritario” de los regidores y el alcalde Carlos Burgos en marzo de 2008.

En consecuencia, esta disposición legal determinó la ruptura participativa y decadencia del SPC, por la falta de continuidad de la nueva gestión, deteniendo su dinámica e implementación. Este “proceso de reestructuración” se concretizó en dos ordenanzas municipales:

Ordenanza N°136: “Ordenanza que regula el proceso de reestructuración del sistema de participación y Control ciudadano del distrito de San Juan de Lurigancho”. Expone detalladamente los fundamentos legales e institucionales para optar por el proceso de reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana.

- **Artículo primero.-** Declaran en proceso de Reestructuración el Sistema de Participación y Control Ciudadano del distrito de San Juan de Lurigancho, por un término de noventa (90) días hábiles.
- **Artículo segundo.-** Autorizar al Alcalde conformar la comisión de reestructuración del Sistema de Participación y Control Ciudadano, el mismo que estará conformado por cuatro (4) regidores, dos (2) funcionarios y cuatro (04) representantes de la Sociedad Civil.
- **Artículo Tercero.-** La comisión de reestructuración del Sistema de Participación y Control Ciudadano se encargará de elaborar el proyecto de Ordenanza y Reglamento que regule de manera integral el Sistema de Participación y Control Ciudadano en el Distrito de San Juan de Lurigancho.
- **Artículo cuarto.-** Encárguese a la Gerencia Municipal, Gerencia de Desarrollo Social, Gerencia de Planificación y demás unidades orgánicas el cumplimiento de la presente Ordenanza.
- **Artículo quinto.-** Facúltese al señor Alcalde dictar las disposiciones reglamentarias y complementarias que se requieran para la aplicación de la presente Ordenanza.
- **Artículo sexto.-** Dejar sin efecto la Ordenanza N° 011-MDSJL, Ordenanza N° 055-MDSJL, Ordenanza N° 90-MDSJL, Ordenanza N° 100-MDSJL, así como cualquier otra norma o disposición que se oponga a la presente.

- **Artículo Séptimo.**- La presente Ordenanza entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano⁴⁹ (Entra en vigencia a partir del 21 de marzo de 2008).

Ordenanza N°137 “Ordenanza del Proceso de elección de los representantes de la sociedad civil para su integración al Consejo de Coordinación Local” o la nueva reglamentación para elegir a los miembros del CCLD.

Cabe resaltar que ambas ordenanzas (Ordenanzas N° 136 y N°137)⁵⁰ promulgaron con la finalidad de “reestructurar” es decir, revisar, renovar y mejorar el diseño y funcionamiento SPC en un plazo de 90 días hábiles⁵¹. Sin embargo, esos cambios propuestos nunca sucedieron y, por el contrario, detuvieron el avance del SPC a largo plazo.

En esta línea, la información de las entrevistas advierten diferentes puntos de vista el proceso de reestructuración del SPC. Así, para la entrevistada Olga Sihualcollo, funcionaria pública en el Equipo Técnico de Presupuesto Participativo de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho en la segunda gestión de Carlos Burgos (2007-2010), el proceso de reestructuración del SPC fue positivo y necesario para responder a un nuevo modelo de desarrollo distrital, en materia del Presupuesto Participativo:

*“esos documentos si bien es cierto es un gran avance, pero lo que sí sé, eran habían puntos, varios cuestiones, puntos flacos, y si tú ves el documentos a veces **hay cosas que ya están desfasados (...)** pero hay cosas que no van, que no van (...) “En ese sentido que la realidad es distinta, porque ellos cuando estuvieron en la época de Rabanal, se inició lo que era el proceso del Presupuesto Participativo. Si bien es cierto se tomaban inclusive cuando lo ves en el marco de los proyectos que se han priorizado, que inclusive ni siquiera están ligados al Marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, y a veces los proyectos sociales no están enmarcados mucho en eso. Entonces, no se ha avanzado” (E9, pág5).*

Sin embargo, para los entrevistados Florencio Estrella y Juana Achiraico, representantes de la sociedad civil, la promulgación de la ordenanza 136 pasó por encima de la participación ciudadana y dejó sin funcionamiento real al SPC, y la ordenanza 137

⁴⁹ Ordenanza N° 136, Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, 8 de marzo de 2008. En: Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. Jueves 20 de marzo de 2008.

⁵⁰ Ambas ordenanzas con fecha 8 de marzo de 2008.

⁵¹ La ordenanza había sido promulgada en marzo 2008, entonces, la Municipalidad Distrital tuvo aproximadamente tres meses (hasta julio 2008) para hacer viable y presentar la reestructuración del SPC para el distrito.

estaba fuera de las condiciones democráticas en las elecciones de representantes al CCLD:

“lamentablemente después de la llegada de Burgos no se tuvo muy buenos ojos y se formó una comisión revisora de esas ordenanzas, tiene una famosa ordenanza que sacaron, la 136 (...) Que era la ordenanza que regula el proceso de reestructuración y dieron un tiempo de 90 días para reestructurar todas estas ordenanzas que estos días no ha sido reestructurado (...) El derogó todas las Ordenanzas, el día de hoy el Sistema de Participación no tiene un funcionamiento real” (E3, pág.3). “Sacar una Ordenanza después que era el proceso de elección de los Representantes, pero era una cuestión sesgada. Ya no había una elección democracia, tú, tú son miembros de que es lo que tenemos ahora, no. A través de un Decreto de Alcaldía 09 como debe llevarse a cabo todo este proceso de CCL” (E4, pág.4).

En síntesis, la ruptura legal del SPC empezó por iniciativa de tres gerencias municipales de la gestión de Carlos Burgos (2007-2010), donde los principales promotores del proceso de reestructuración del SPC coincidieron en la necesidad de superarlo y transformarlo; y como resultado, promulgaron las ordenanzas N° 136 y N° 137. Sin embargo, estas disposiciones legales dejaron sin efecto al SPC, cortando su desarrollo a largo plazo, desde la perspectiva de algunos entrevistados.

c) Impacto: argumentos a favor y en contra sobre el proceso de reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana (SPC)

A partir de esta ruptura legal del SPC, podemos distinguir dos grupos: los defensores⁵² y los opositores⁵³ del proceso de reestructuración del SPC en tres dimensiones: política, social y técnica. Cada grupo con sus argumentos a favor y en contra, de acuerdo a los documentos revisados y la información de los entrevistados.

⁵² Para los defensores, revisamos la ordenanza N° 136 presenta una serie de razones que justifican el proceder y la necesidad de la reestructuración del SPC; y un documento preliminar (La “Ordenanza que regula el Proceso de reestructuración del Sistema de Participación y Control Ciudadano del Distrito de San Juan de Lurigancho” elaborado por ex Gerente de Planificación Edde Cuellar. Es un documento borrador que obtuvimos en una reunión previa al día de la entrevista con este actor en la Municipalidad de Ate. Actualmente, labora como Gerente de Planificación en la gestión del Alcalde Oscar Benavides).

⁵³ Para los opositores, revisamos tres documentos que refutan los argumentos de la Ordenanza N° 136. 1) el “Análisis de la Ordenanza N° 136-2008”, bajo la autoría de Florencio Estrella, ex asesor del CCLD de San Juan de Lurigancho (Documento de análisis de los representantes del CCLD, cuyo objetivo fue refutar los informes gerenciales y la ordenanza N°136-2008 de la reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana -Documento sin fecha específica-); 2) la “Carta Abierta. Por la Defensa a la Participación Ciudadana en el Distrito de San Juan de Lurigancho” de la Secretaría Técnica de la Mesa de Concertación Distrital por el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza de SJL. 3) La Carta Abierta de las “Organizaciones Sociales Vivas de San Juan de Lurigancho. Por la defensa del Sistema de Participación y Control Ciudadano del Pueblo de San Juan de Lurigancho” (Carta pública dirigida al Presidente de la República, los Congresistas de la República, al Poder Judicial, al pueblo de San Juan de Lurigancho y a la opinión pública en general).

En la **dimensión política** observamos dos campos: la potestad de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho para promover espacios de participación, y la relación Municipalidad-actores sociales.

En primer lugar, los defensores de la reestructuración del SPC sostienen que la Municipalidad Distrital, bajo el criterio de la autonomía, tuvo el poder de exigir el cumplimiento de sus propias normas, promover y organizar la participación ciudadana. En cambio, los opositores a la reestructuración señalaban que la Ordenanza N° 136, fue aprobada, por el Concejo Municipal, únicamente con **los informes y propuesta de los Gerentes de la Municipalidad, sin tener el análisis, estudio, proyecto de Dictamen de las Comisiones Ordinarias del Concejo Municipal** -Comisión de Desarrollo Social, Economía, Rentas y de Asuntos Jurídicos, Fiscalización y Transparencia⁵⁴.

En segundo lugar, las instancias del SPC -CCLD, Juntas Vecinales y Redes de Políticas Públicas- funcionaban de manera paralela y sin articulación a la dimensión participativa hacia los ámbitos regional y nacional. En cambio, los opositores a la reestructuración afirmaban la gestión municipal de Carlos Burgos no consideró ni recogió la opinión de los ciudadanos, a través de la consulta de proyectos de ordenanza como lo establece el artículo 19° de la Ordenanza N° 134.

La **dimensión social** recae principalmente sobre los actores sociales con derechos y deberes, en dos campos: el papel de la sociedad civil y la gestión participativa en relación a los actores sociales. En primer lugar, los defensores de la reestructuración sostenían la necesidad de reelaborar una propuesta basada en mecanismos y formas de participación, donde los ciudadanos puedan tomar parte activa en la definición de políticas públicas para el distrito y puedan ser protagonistas de su implementación y control social. Sin embargo, para los opositores, en el Informe N° 0025-2008GP/MDSJL elaborado por el Gerente Eco. Edde Cuellar Alegría, pasa por alto las Ordenanzas N° 011 y N° 055 que refieren a la participación ciudadana en los procesos de Presupuesto

⁵⁴ Continúa el documento sobre el Análisis de las Ordenanzas N° 136 y N° 137: “tal como establece el artículo 46° inciso 3, de la Ordenanza N° 134 Reglamento Interno del Concejo Distrital RIC de San Juan de Lurigancho, que de lo establecido en la Ordenanza N° 107 artículo 22° las comisiones de Regidores tienen como objetivo deliberar previamente los asuntos que son sometidos a consideración del Pleno del Concejo Municipal para el debate correspondiente”.

Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Comités de Gestión y Rendición de Cuentas.

En segundo lugar, aunque el SPC generó espacios institucionales para el encuentro de autoridades y representantes de la sociedad civil (CCLD, Junta Vecinal Distrital, Zonales y Comunales; y Redes de Políticas Públicas), su implementación evidenció la falta de ordenamiento, de planificación; un limitado compromiso y activismo social sin resultados concretos para el distrito. En cambio, los opositores afirmaban que el **Sistema de Participación Ciudadana ha sido el producto de cerca de 8 años de trabajo de la Sociedad Civil de San Juan de Lurigancho, con diversos gobiernos** de turno con diferentes Partidos Políticos, con los cuales se ha ido dialogando, discutiendo, concertando⁵⁵ entre la población organizada (Organizaciones de mujeres, organizaciones vecinales, organizaciones juveniles, profesionales del distrito e instituciones) y el gobierno local.

La **dimensión técnica** vista como herramienta para vigilar el procedimiento de los procesos participativos del SPC, Presupuesto Participativo y Vigilancia Ciudadana en dos campos: el uso de la normativa y los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana. Para los defensores, era necesario **actualizar las normas con la finalidad de buscar una forma armónica de trabajo planificado, coordinado y concertado**, que incluya a todos aquellos aspiramos a ver crecer en forma sostenible a nuestro distrito. En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, sostenían que había una “frondosidad de normas emitidas”, que no permitían identificar de cuál era la función principal de tales mecanismos.

Sin embargo, los opositores creían que el SPC necesitaba **avanzar en su fortalecimiento y perfeccionamiento, ya que su reestructuración no podía decidirse de manera unilateral, sin la participación de la sociedad civil**. Asimismo, defendían el SPC, argumentando que estaba sustentada en más de 20 ordenanzas, sin considerar las normas del Ordenamiento Jurídico Municipal, como Decretos de Alcaldía o Acuerdos de Concejo.

⁵⁵ Según el documento revisado: “Es así que nos remontamos al año 2000 cuando se elaboró el Plan Estratégico, el cual dio pie a la construcción de la Mesa de Concertación y las Mesas temáticas siendo reconocida por la Ordenanza 003 el año 2002, siendo recién a partir de este año cuando se inicia un arduo trabajo de construcción de un nuevo modelo de Gestión”.

En suma, se trata de dos lógicas distintas y contradictorias. Si bien los documentos indican que los representantes de la sociedad civil exigieron la restitución de las normativas del SPC y la convocatoria a unas nuevas elecciones para la misma, ellos no pudieron frenar lo establecido por las ordenanzas N° 136 y 137, de la gestión municipal de Carlos Burgos, cuya necesidad de revertir y reestructurar el SPC buscaba hacer efectiva la participación ciudadana desde una visión de la Planificación Estratégica, la cual tampoco se concretó en el tiempo.

2.4.3 Fase III: el reino del Presupuesto Participativo⁵⁶

“Y después los procesos se propagandizaban, se hacían las primeras capacitaciones, pero ahí quedaban no pasaban a otro nivel. La gente no sabía que cómo había sido el proceso que esto que habían elegido acá fuese aceptado allá. Entonces, vuelve a la pasividad, todo eso no estaba bien maduro como parar era volver a la experiencia de la no, de no poder participar”.
Padre Jorge Álvarez

Desde la reconstrucción planteada en este estudio de caso, la Fase III comienza en el segundo año de gestión (2008) del alcalde Carlos Burgos hasta el fin de su primer período (2010), después de la promulgación de las ordenanzas municipales N° 136 y 137 sobre el proceso de reestructuración del SPC. Si bien la gestión municipal de Burgos dejó sin efecto las ordenanzas en torno al SPC, continuó con el “cumpliendo lo estipulado en las leyes” en relación a la elección de Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) y los Comités de Vigilancia con especial énfasis en el desarrollo de los procesos de Presupuesto Participativo, desde su planificación, su puesta en marcha en los talleres, y las obras de infraestructura para el distrito.

a) Ambiente político: El protagonismo del Presupuesto participativo:

Cuando el SPC quedó “sin efecto”, la gestión de Burgos empezó un nuevo Presupuesto Participativo sin la continuidad de los proyectos de la gestión anterior. Para uno de los entrevistados “él [Carlos Burgos] prácticamente desestimó todos los proyectos

⁵⁶ La **Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados** sostiene que “cuando nos referimos al presupuesto participativo, hablamos de un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población, debidamente representadas, definen en conjunto qué se quiere lograr, cómo y en qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta la visión de futuro y los objetivos (que señalan grandes resultados a obtener) del Plan de Desarrollo Concertado del distrito, provincia o región, pero principalmente los programas y proyectos identificados en el PDC y que deben hacerse realidad poco a poco cada año para alcanzar la visión de desarrollo” (pág10).

aprobados para el año 2007 (...) argumentó que los proyectos no tenían ni perfil ni expediente técnico, entonces los proyectos no eran viables, pero era poco el interés político de él de seguir continuando este proceso” (E1, pág4).

Un punto positivo entre una y otra gestión municipal es la continuidad en la demarcación territorial para facilitar los proceso de participación ciudadana. En el período de Rabanal se institucionalizaron las divisiones territoriales de “comunas (27)” y “zonas (8)” (Ver **Anexo 10**). En cambio, la gestión de Carlos Burgos aunque mantiene las categorías de estas divisiones territoriales, pero reduce el número de comunas a 18 y elimina la categoría “zonas” para facilitar el proceso de Presupuesto Participativo.

Algunos entrevistados de una y otra gestión municipal señalaron la continuidad de las categorías territoriales fueron una aspecto positivo a destacar. Por un lado, Neptalí Carpio señala que la división territorial fue un hecho importante a resaltar porque fue la forma de gestionar el territorio para la participación, de **“cómo organizas el territorio para que la gente participe”**. Por ello:

“fue un logro importante que dio en la gestión de Mauricio Rabanal y que está en el imaginario de lo importante que fue en imaginario popular de los ciudadanos de SJL, es la distribución territorial, la idea de las comunas, zonas se mantienen (...) Y actual gestión de Carlos Burgos también usa eso con sus propios objetivos, pero lo usa” (E11, pág10).

Por el otro, Edde Cuellar indicó que la gestión de Carlos Burgos tomó decisiones importantes para mejorar el proceso de Presupuesto Participativo y responder a una situación de falta de conocimiento por parte de los vecinos cuando **“los vecinos no sabían de comuna pertenecían, a pesar de que la ordenanza ya tenía más de cuatro años del temas de la comunas”** (E10, pág2). Por tanto, decidieron reducir el número de comunas de 27 a 18 comunas: **“volver a delimitar la sub zona, manteniendo las 18 comunas** (...), pero delimitándolas de la mejor manera con ejes integradores, con ejes que nos permita decir claramente de donde a donde iban una sub zona” (E10, pág2).

Por tanto, el nuevo camino de la participación ciudadana toma una dirección desde la gestión municipal de Carlos Burgos, puesto que su entrada al poder marcó un antes y un después para la participación ciudadana en el distrito: el protagonismo del Presupuesto Participativo y el olvido del Sistema de Participación Ciudadana (SPC).

De esta forma, la promulgación de las ordenanzas N° 136 y 137 son simbólicamente, la muerte del Sistema de Participación Ciudadana y el inicio de un nuevo período para el distrito desde la lógica de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, “ya después con esas ordenanzas (...) el Sr. Carlos Burgos, evidentemente terminó por deformar el Sistema y rápidamente lo mutiló” (E11, pág8).

Sin embargo, para la gestión municipal de Carlos Burgos, el debilitamiento del SPC no significó un problema, sino más bien una oportunidad para replantear el curso de acción de la participación ciudadana. De ahí que, para el entrevistado Edde Cuellar la presencia o ausencia del Sistema de Participación Ciudadana no repercutía el curso de espacios como el Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) ni el proceso de Presupuesto Participativo.

- *[Sobre el CCLD]: “A ver con o sin sistema de participación ciudadana, con o sin sistema de planificación participativa, el CCLD tiene un gran rol muy importante en el tema de la previsión del presupuesto participativo. El CCLD como puedes ver en el sistema de participación ciudadana no juega un rol preponderante”. (E10, pág. 4).*
- *[Sobre Presupuesto Participativo]: El proceso de presupuesto participativo, con o sin sistema, funciona muy pero muy bien (...) Eso no quiere decir que el sistema no debería de existir, eso quiere decir que el sistema se verá replanteado de mejor manera, de acuerdo a las nuevas necesidades, de acuerdo a la nueva realidad que vivía el distrito de San Juan. (E10, pág. 10).*

No obstante, los mecanismos de participación ciudadana continuaban siendo promovidos conforme a la ley, el gobierno municipal y por la voluntad política de Carlos Burgos “el proceso participativo del 2010, 2011 funcionó, y funcionó muy bien sin el sistema de participación ciudadana”.

b) Actores: La nueva gestión de Carlos Burgos

El principal actor del protagonismo de los procesos de Presupuesto Participativo fue Carlos Burgos, porque fue el primer alcalde “**en destinar todo el monto de inversión a través del proceso del presupuesto participativo**” (E10, pág2). Para Edde Cuellar, esto demostraría la voluntad política del alcalde para trabajar por el distrito, llevar a cabo los Presupuestos Participativos, y por ende, mejorar la participación ciudadana “**en esos cuatro años la voluntad política del señor Carlos Burgos fue dar una libertad para trabajar lo que es la participación ciudadana, sin ningún problema**” (E10, pág2)

Sin embargo, para Juana Achiraico, ex miembro del primer CCLD en San Juan de Lurigancho, la nueva gestión de Carlos Burgos hizo a un lado el proceso democrático para elegir a los representantes, y se pasó a la selección de personas afines a su gestión:

“han elegido sus representantes de CCLD ya a dedo, a quienes eran de su, como le digo, a sus allegados. Entonces, lamentablemente, hoy en día, ellos llevan a cabo un proceso en el que bueno, abiertamente ya no consultan a los representantes de la sociedad civil absolutamente nada” (E4, pág5).

Ahora bien, la promulgación de la Ordenanza N° 137 del Proceso de Elecciones de los Representantes de la sociedad civil para integración al Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD), cuyo artículo 4° señala “Dejar sin efecto la Ordenanza N°070 de fecha 25 de julio de 2005, el Decreto de Alcaldía N° 012-2006, así como cualquier norma o disposición que se oponga a la presente” marcaba un nuevo orden legal para la elección de los representantes del CCLD en la gestión del CCLD.

Sin embargo, aunque existió convocatoria y un nuevo orden legal que siguió la gestión municipal de Burgos, para Juana Achiraico la decisión final sobre los nuevos representantes fue tomada por la autoridad municipal: “Sí, bueno hacen una convocatoria, pero ya no hay la participación directa de los representantes”. (E4, pág5).

En suma, el problema no solo estaría en las autoridades municipales al concretar los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, sino más bien el impacto los representantes de la sociedad civil, tanto su capacidad de organización como la fuerza frente a la municipalidad: “esto hace que también, los dirigentes, la población organizada simplemente pierda ese sentido de querer estar organizados. Y creo que eso les agrada a los gobiernos, a las autoridades que la gente esté desorganizada para que no tengan representantes en esta nueva participación” (E4, pág5-6).

c) Impacto: Dos experiencias con enfoques distintos: PP2007 y PP 2011

El nuevo camino de la participación ciudadana estuvo caracterizado por el protagonismo del Presupuesto Participativo (PP). De acuerdo a los entrevistados, quienes cumplieron un rol de funcionarios públicos, en esta primera gestión de Burgos y

trabajaron directamente con el PP remarcaron las características positivas del nuevo proceso elaborado por esta gestión. En cambio, afirmaron que la gestión municipal anterior, regida por Rabanal, presentaba falencias sin resultados a la vista.

¿Qué significó este protagonismo del PP para la gestión de Carlos Burgos? Para responder esta pregunta contrastaremos la información de los entrevistados con los datos encontrados en las dos experiencias de Presupuesto Participativo en el 2007 (correspondiente al último año, 2006, de gestión de Mauricio Rabanal) y el Presupuesto Participativo 2011 (correspondiente al último año, 2010 a la primera gestión de Carlos Burgos), siguiendo cuatro categorías de comparación: 1) agentes participantes, 2) cantidad de proyectos, 3) línea de acción y 4) tipo de intervención de los proyectos.

En cuanto a la primera categoría de comparación de los agentes participantes, la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) y los Reglamentos del mismo⁵⁷ establecen que son **quienes participan con voz y voto en el diálogo y/o toma de decisiones sobre la priorización de problemas y de proyectos de inversión durante las fases del proceso del Presupuesto Participativo**. Integrado por los miembros del Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local, los miembros de los Consejos Regionales, Concejos Municipales y los representantes de la Sociedad Civil **identificados para este propósito**. Asimismo, por el Equipo Técnico de soporte del proceso, quien tiene a su cargo la conducción del mismo” (D.S. N° 142-2009-EF).

Según el entrevistado Edde Cuellar, la voluntad política del alcalde Carlos Burgos y las medidas para mejorar el proceso de Presupuesto Participativo significaron mejorar también los niveles de participación ciudadana:

*“todos los proyectos de la gestión del señor Carlos Burgos fueron definidos a través del presupuesto participativo todo sin excepción (...) eso significa trabajar para los vecinos, **voluntad política** por mejorar los niveles de participación ciudadana (...) **ya no sea solamente el dirigente que participe sino que sea la población en su conjunto que participe como en el proceso presupuesto participativo y eso permitió sí, si más no recuerdo bueno yo a 50 mil en alguna, en***

⁵⁷ El primer Reglamento D.S. N° 171-2003-EF. (Válido para el contexto del alcalde Mauricio Rabanal) que decía en el Art.1° “a **quienes participan, con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso de presupuesto participativo**. Están integrados por los miembros de Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local, los miembros de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, los representantes de la Sociedad civil identificados para este propósito según los señalado en el artículo 5° del Reglamento y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y designados para tales fines. Integran también (...) un Equipo Técnico de soporte del proceso que participa con voz sin voto en el proceso. Sin embargo, éste queda derogado por el D.S. N° 142-2009-EF (Válido en el contexto del alcalde Carlos Burgos).

alguna en algún año. Entonces ¿cuál era la ventaja? Que ya no tenías al dirigente capacitado, sino tenías capacitado al vecino” (E10, pág3).

Aunque no hemos podido corroborar este último dato de los “50 mil agentes participantes”, lo cierto es que el número de agentes participantes aumentó durante la primera gestión municipal de Carlos Burgos. Según el Aplicativo web para el Seguimiento al Desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo⁵⁸, de la Dirección General del Presupuesto Participativo, de Portal web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁵⁹, hemos podido obtener datos sobre el número de agentes participantes en PP2007 y PP2011 para entender los cambios y diferencias.

La **Tabla N°1** y **Tabla N° 2** muestran los tipos de organización por la cantidad de **Agentes Participantes** en el año 2007 y 2011, respectivamente. Adicionamos una columna para observar los porcentajes de la distribución en uno y otro caso, que permitió subrayar algunas diferencias. De este modo, una primera diferencia no muy notoria son los tipos de organización descritas en cada tabla: 8 tipos de organización en el PP2007 y 10 en el PP2011.

En la **Tabla N° 1**, el Presupuesto Participativo 2007 registró 420 agentes participantes, agrupados en 8 tipos de organizaciones. De éstas, tres (3) tipos registraron un mayor número de agentes participantes: “Otra organizaciones social representativa” (182), “Otros” (132) y la “Junta o Comité Vecinal” (100), presentando una distribución más o menos equitativa respecto del total. Así, la suma de estos tres tipos de organización representan el 98.56% de agentes participantes, respecto del total.

Tabla N°1 Tipos de organizaciones a las que pertenecen los Agentes Participantes

AÑO 2007

TIPO ORGANIZACIÓN	CANTIDAD	%
ASOCIACION LABORAL	2	0.48
ASOCIACION-GREMIO EMPRESARIAL	1	0.24
COMEDOR POPULAR	1	0.24
JUNTA O COMITE VECINAL	100	23.81
MESA DE CONCERTACION DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	1	0.24
ORGANIZACION DE JOVENES	1	0.24
OTRA ORGANIZACION SOCIAL REPRESENTATIVA	182	43.33

⁵⁸ El primer proceso de Presupuesto Participativo en San Juan de Lurigancho se implementó en el año 2004. Sin embargo, este Aplicativo web presenta información completa a partir del año 2007 en adelante.

⁵⁹ Puede accederse al aplicativo a través del Portal del Presupuesto Participativo llevado por la Dirección General del Presupuesto Participativo, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php

OTROS	132	31.43
TOTAL GENERAL (8 Detalles)		
CANTIDAD DE PERSONAS		420

Fuente: Aplicativo web para el Seguimiento al Desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo.
Porcentajes: Elaboración propia.

En cambio, en la **Tabla N° 2**, el Presupuesto Participativo 2011 registró 4255 agentes participantes, agrupados en 10 tipos de organizaciones, un aumento considerable de casi diez veces más que en el año 2007. Aunque hay dos tipos de organización más en la lista de registro, la mayor cantidad de agentes participantes fue la categoría “Otros” (4077), cuya cifra absoluta representa el 95.82%, respecto al total. Asimismo, muy por debajo se ubica la categoría “Junta o Comité Vecinal” (153), “Asociación Civil (7) y Funcionario de Gobierno Local (6) con el 3.60%, 0.48% y 0.14, respectivamente.

Tabla N°2 Tipos de organizaciones a las que pertenecen los Agentes Participantes

AÑO 2011

TIPO ORGANIZACIÓN	CANTIDAD	%
ASOCIACIÓN CIVIL	7	0.16
ASOCIACION-GREMIO EMPRESARIAL	1	0.02
COMEDOR POPULAR	2	0.05
COMITÉ DEL VASO DE LECHE	1	0.02
FUNCIONARIO DE GOBIERNO LOCAL	6	0.14
JUNTA O COMITE VECINAL	153	3.60
ORGANIZACION DE JOVENES	1	0.02
ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL	1	0.02
OTRA ORGANIZACION SOCIAL REPRESENTATIVA	6	0.14
OTROS	4077	95.82
TOTAL GENERAL (10 Detalles)		
CANTIDAD DE PERSONAS		4255

Fuente: Aplicativo web para el Seguimiento al Desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo.
Porcentajes: Elaboración propia.

La segunda categoría de comparación es el **número de proyectos priorizados** en el Presupuesto Participativo. La **Tabla N° 3** describe la cantidad de Proyectos de Inversión el Presupuesto Participativo 2007 y el 2011. El PP2007 registró 107 proyectos en total, y el PP2011 registró 52 proyectos en total. En este sentido, podríamos decir que entre una y otra gestión municipal disminuye a casi 50% el número de proyectos priorizados.

Tabla N° 3. Situación de Proyectos de Inversión

Año	2007	2011
NUEVO	107	52
CANTIDAD DE PROYECTOS TOTAL	107	52

Fuente: Aplicativo web para el Seguimiento al Desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo

Una tercera categoría está relacionada a los **proyectos por línea de acción**, es decir, las temáticas y cursos de los proyectos del Presupuesto Participativo. De acuerdo a la entrevistada, Olga Sihuacollo, el proceso de Presupuesto Participativo llevado por la gestión de Mauricio Rabanal presentaba algunos problemas porque los proyectos no cumplían con el Marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)⁶⁰:

“sistema de participación habían más, se sentía más enfocados a proyectos sociales (...) que no digo que estén mal, pero las necesidades, si bien es cierto, están en temas de infraestructura, en temas de desarrollo urbano, no (...) Si bien es cierto se tomaba inclusive cuando tú te ves en el marco de los proyectos que se han priorizado, son proyectos que inclusive ni siquiera tenían sentido y están ligados en el marco del Sistema Nacional De Inversión Pública y a veces los proyectos sociales no están enmarcados mucho en estos (...) entonces hay cuestiones de que ha habido problemas en ese marco” (E9, pág.2).

Complementando las afirmaciones anteriores compararemos dos gráficos estadísticos sobre los Proyectos por línea de acción del PP2007 y PP2011, del Aplicativo web para el Seguimiento al Desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo. El **Gráfico N° 4** muestra cinco (5) líneas de acción del PP2007 con esta distribución porcentual: Educación (32%), Vial (36%), Medio Ambiente (16%), Local Municipal (11%), Prom.Social-Econ.(6%). En el **Gráfico N°5** muestra cuatro (4) líneas de acción del PP2011 en la siguiente distribución porcentual: Educación (2%), Vial (87%), Agua (2%), Medio Ambiente (10%).

Gráfico N°1. Proyectos por Línea de Acción 2007

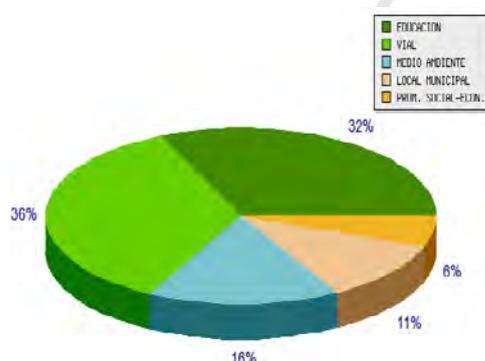
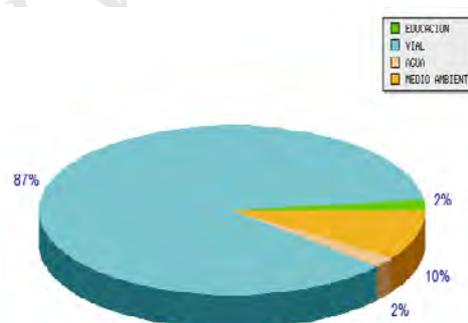


Gráfico N°2. Proyectos por Línea de Acción 2011



Fuente: Aplicativo web para el Seguimiento al Desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo

⁶⁰ El SNIP es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP).

De acuerdo a los gráficos, observamos que la distribución porcentual es más balanceada en el PP2007 (distribución entre 5 líneas de acción) que el PP2011 (distribución entre 4 líneas acción). Además, los cambios más significativos del PP2007 al PP2011 están en dos líneas de acción: **educación y vial**. Por ello, mientras la línea de acción en EDUCACIÓN era de 32% de los proyectos en el PP2007; se redujo a 2% en el PP2011. Otro ejemplo se presenta en la línea de acción VIAL que presentaba el 36% de los proyectos en el PP2007; y aumentó significativamente a 87% en el PP2011.

La cuarta categoría de comparación son los proyectos por tipo de intervención en el Presupuesto Participativo. De acuerdo al entrevistado Edde Cuellar, el período de Carlos Burgos fue fundamental para la transformación del Presupuesto Participativo, porque **“eso fue lo que se transformó en San Juan, podemos ver claramente marcadas de cómo se llevaban los presupuestos participativos hasta el 2010”** (E10, pág3).

Para complementar la información anterior, tomamos dos gráficos estadísticos del Aplicativo web para el Seguimiento al Desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo, sobre los Proyectos por Tipo de Intervención de PP2007 y PP2011. En el **Gráficos N° 6**, podemos observar dos tipos de intervención con sus respectivos porcentajes: **Ampliación (98%)** y **Construcción Nueva (2%)** en el PP2007. En cambio, en el **Gráfico N° 7** tenemos los siguientes datos: **Construcción Nueva (81%)** y **Rehabilitación (19%)**.

Gráfico N° 3. Proyectos por Tipo de intervención 2007

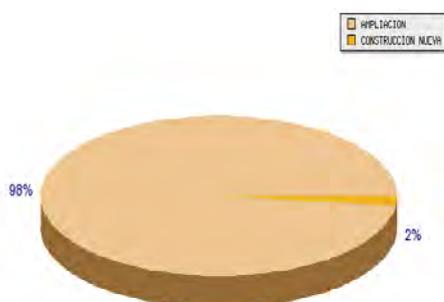
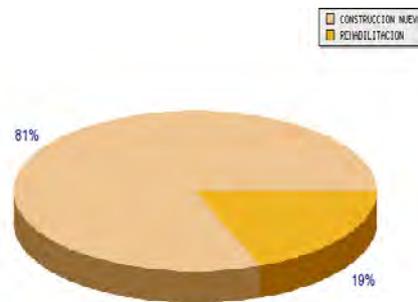


Gráfico N° 4. Proyectos por Tipo de intervención 2011



Fuente: Aplicativo web para el Seguimiento al Desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo

De acuerdo a estos gráficos, la mayor diferencia entre el PP2007 y el PP2011 puede observarse en el aumento porcentual del tipo de intervención **“Construcción Nueva”**: de 2% en el PP2007 a 81% en el PP2011. De tal manera, este salto explicaría también la percepción general de los habitantes de San Juan de Lurigancho, en cuanto a la mejora en temas de infraestructura (pistas, veredas, muros de contención, parques, etc.) característicos de la primera gestión del alcalde Carlos Burgos⁶¹, quien aseguró el protagonismo del Presupuesto Participativo, sepultando definitivamente cualquier aparición del SPC, desde su gestión en adelante.

En conclusión, en la reconstrucción del SPC organizamos la información de acuerdo a los documentos y entrevistas, en tres fases (Fase I, Fase II y Fase III) bajo la interacción de tres componentes: ambiente político, actores e impacto.

En base a esta clasificación, la Fase I combinó un ambiente político propicio, gracias al proceso de descentralización del país y el paquete normativo para institucionalizar la participación ciudadana a nivel regional y local; hubo voluntad política de la gestión municipal de Mauricio Rabanal (2003-2006) y el impulso de la Mesa de Concertación de SJL. Juntos lograron implementar el SPC a través de ordenanzas municipales. El impacto del SPC logró institucionalizar la participación ciudadana en el distrito y abrir nuevos espacios formales para estrechar la relación entre autoridades y ciudadanos (al menos sus representantes). En cambio, la Fase II, combinó un ambiente político cambiante, porque asumió una nueva gestión municipal que priorizó otros temas en la agenda política local, dejando hacia un lado temas en materia de participación ciudadana. Los actores principales se convirtieron en los promotores del proceso de reestructuración del SPC hasta dejarla “sin efecto”. El impacto de esta fase generó discrepancias, argumentos a favor y en contra sobre la necesidad de reestructurar o continuar con el SPC. La Fase III, combinó un ambiente político, actores e impacto ligado al nuevo protagonismo del Presupuesto Participativo solamente, sin la estructura anterior del SPC y continuó funcionando sin él hasta durante las primera (2007-2010) y segunda (2010-2014) gestión municipal.

⁶¹ En el Portal web de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) también hemos encontramos la ejecución del Gasto de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, especificando las actividades y proyectos. Revisamos la ejecución del gasto del año 2007 y el año 2011; y encontramos diferencias sustanciales respecto al destino del gasto: desde el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y el proceso de la ejecución del proyecto y/o actividad. Colocaremos estos datos en documentos adjuntos.

CAPÍTULO III

UNA NUEVA LECTURA PROCESO DE AUGE Y CAÍDA DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este capítulo está dividido en tres partes. En la primera parte desarrollaremos el balance de la participación ciudadana en la gestión pública, así como los alcances y limitaciones de la misma, de acuerdo a la información de los entrevistados. En segundo lugar, analizaremos el proceso de auge y caída del SPC, volviendo a las cuatro hipótesis planteadas al comienzo de la investigación. En tercer lugar, describiremos los nuevos hallazgos en la investigación, en base a la información adicional del estudio de campo.

3.1 El balance de la participación ciudadana: alcances y limitaciones

Presentaremos el balance de la participación ciudadana en tres partes. Primero, describiremos las afirmaciones de los entrevistados sobre participación ciudadana, y desde ahí explicaremos porqué preferimos hablar de una “participación ciudadana en la gestión pública”. En la segunda y tercera parte analizaremos los alcances y límites de la participación ciudadana, de acuerdo a los entrevistados.

Respecto a la participación ciudadana. Por un lado, los entrevistados, que se desempeñaron como representantes de la sociedad civil, entienden que la participación ciudadana debe ser un derecho garantizado por el Estado: “es un derecho que fue definido, a través de la reforma del Estado; donde efectivamente, se introdujo como centro fundamental en gestión pública la participación ciudadana” (E3, pág8).

Por tanto, el ciudadano “sabe que hay una norma que el mismo Estado (...) se ha autoimpuesto (...) sabe que esa es un derecho que él tiene” (E2, pág4). Pero este derecho implica también deberes, porque “es justamente, sentirse que uno tiene la responsabilidad frente al distrito y haber logrado el derecho de ser reconocido como un actor ante el Estado” (E1, pág5).

Por otro lado, los entrevistados, que cumplieron el rol de actores “estatales” o como autoridades elegidas para funciones públicas, definen la participación ciudadana como “el derecho que tiene la comunidad, los vecinos y las instituciones de la sociedad civil de participar en los asuntos públicos nacionales, regionales y locales (E11, pág5)”. No

obstante, este derecho no es cualquier derecho, sino más bien “tendría que ver justamente los derechos políticos (...) para que los ciudadanos puedan intervenir un poco más en la toma de decisiones públicas” (E1, pág12). Al mismo tiempo, ello “significa que debería ser tu participación responsable, aportando ideas de manera democráticas y sobre todo decidiendo. (E10, pág5).

Por tanto, el tipo de participación ciudadana al que hacemos referencia es la participación ciudadana formal, entendida dentro de los marcos legales y es promovida desde el Estado. En esa línea, siguiendo la afirmación del entrevistado Francisco Villegas, esto significa “que las personas participan un poco más en las decisiones de la gestión pública” (E1, pág2). Y para Neptalí Carpio, la participación se convierte en un derecho real cuando los ciudadanos pueden influir, intervenir y “tomar parte” en la “cosa pública”:

“tengan incidencia en los asuntos públicos, financieros, económicos (...) De tal manera, que la sociedad civil se empodere de la cosa pública, que efectivamente, participe de la promoción del desarrollo del distrito (...) que jueguen un rol activo en el mandato por el poner límite de la gestión de gobierno local (E11, pág12)”.

Asimismo, Harry Cubas es más explícito y afirma que la participación ciudadana en la gestión pública es “una participación que está normado, o sea es institucionalizado, en la cual el ciudadano está en la esfera pública” y como ciudadano o representante de la sociedad civil puede intervenir en los asuntos públicos:

“va y está alrededor de los instrumentos de gestión. Es una participación en el Plan de Desarrollo Concertado, es una participación en el Presupuesto Participativo (...) estamos hablando de los ciudadanos que participan para procesos muy concretos (...) de planificación, de gestión de desarrollo concertado, participativo (...) normalmente es a través de instancias como las Juntas Vecinales y los CCLs y en un nivel amplio como agente participante (...) el que no está dentro de ese marco está fuera” (E1, pág14).

Por tanto, el ejercicio de la participación ciudadana, en tanto derecho y deber, se realiza a través de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, porque ahí observamos el encuentro e interacción entre los actores sociales (representantes de la sociedad civil) y las autoridades políticas y/o funcionarios públicos, para la toma decisiones políticas, acuerdos, consecución de proyectos, entre otros. Al respecto, el entrevistado Francisco Villegas afirma que estos mecanismos son el camino para “una mayor intervención de los ciudadanos en temas de interés público y no solamente el voto, no. Sino que también que estos mecanismos de proponer propuestas, proyectos” (E2, pág5).

En síntesis, la participación ciudadana sería el conjunto de acciones e iniciativas para influir, intervenir y “tomar parte” con y en la gestión pública de los Estados (en sus diferentes niveles) con el objetivo de impulsar el desarrollo y condiciones de vida de los ciudadanos, e impulsar una mayor consolidación del sistema democrático, de acuerdo a la información de los entrevistados.

En cuanto a **los alcances de la participación ciudadana**, hemos identificado su expresión en dos direcciones interrelacionadas: tres alcances para la sociedad y otros tres para el Estado.

Para el consultor Carlos Arana de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) existen tres alcances de la participación ciudadana para la población: acceso a la información, capacidad de vigilancia, y el empoderamiento. Por otro lado, Félix Guillén identifica tres alcances de la participación ciudadana para el Estado: democratizar con el fin de resolver problemas, profundizar la proximidad entre el ciudadano y la autoridad, y buscar la descentralización del poder.

Primero, el ejercicio de la participación ciudadana, la población tiene mayor acceso a la información de los asuntos públicos de su jurisdicción a través de sus representantes y los procesos participativos para conocer lo “que estaban haciendo sus autoridades (...) saber en qué están sus autoridades, en qué están utilizando los recursos que se le entregan a las autoridades” (E12, pág5). Por otro lado, la participación ciudadana permite “democratizar, transparentar, de tener una voluntad política que busca, que genera una voluntad política que busca solucionar los problemas” (E8, pág7) desde el Estado hacia la sociedad.

Segundo, la participación ciudadana permite que los ciudadanos tengan la oportunidad de estar atentos al accionar de sus autoridades, y “permite, también, una vigilancia, de parte de la sociedad civil, por ejemplo, no, de lo que se viene haciendo, y que se vayan cumpliendo con las competencias que les corresponden a las municipalidades” (E12, pág5). Por otro lado, acorta las brechas entre el ciudadano y el Estado, porque “una mejor relación entre el Estado y la sociedad; de que ambos piensen, caminen juntos, que el Estado sirva a la población y que la población le diga cuáles son sus necesidades y qué propuestas tienen (E8, pág8)”.

Tercero, los “ciudadanos participantes” podrían empoderarse mucho más, porque es más consciente de rol fundamental en los espacios formales para alzar su voto, emitir su voto y contribuir en la toma de decisiones, “la población reconozca de que justamente tiene la posibilidad de participar en espacio del Estado (...) [para que] tengan la capacidad de que, justamente, de discernir y de exigir que se le cumpla con los acuerdos que hayan llegado” (E12, pág5). En cuanto al estado, la participación ciudadana funciona como un antídoto de la centralización del poder, porque “hoy las grandes ciudades se desarrollan en base a una descentralización de ese poder, para que la gente, la población también asuma responsabilidades (E8, pág8)”.

En cuanto a **los límites de la participación ciudadana**, los hemos identificado en cuatro niveles: político-práctico, político-normativo, político-ideológico y el de interés político.

El primer nivel es el límite político-práctico, que hace referencia a los problemas surgidos en la interacción entre los dos grupos: los representantes de la sociedad civil y las autoridades políticas. Para estos últimos, según afirma el entrevistado Félix Guillén, la participación ciudadana formal se convierte en un obstáculo para desplegar su poder con mayor facilidad, porque sus acciones están basadas en el “viejo modelo de gestión local (...) que es alcaldista, que es clientelista, que es corrupta y que es, este, exclusivista. Y, por tanto, pues, este, ese tipo de viejas prácticas” (E8, pág10).

En esta misma línea, la entrevistada Yalina Espinoza señaló que las autoridades políticas no muestran mucho interés por la participación ciudadana porque “participación es eso, complicarse la vida porque tienes que escuchar, tienes que concertar, tienes que dialogar, tienes que convocar. Ósea para alguien que gobierna, no, digamos desde el punto negativo” (E5, pág5). En otras palabras, la participación ciudadana es rechazada porque implica una serie de procedimientos que alargan procesos, y no muestran resultados inmediatos ni efectivos.

Un segundo nivel es el límite político-normativo, porque la participación ciudadana en la gestión pública es una participación formal que debe seguir procedimientos legales, pautas, normativas. En consecuencia, este escenario trae interrogantes: ¿hasta dónde llega

la participación ciudadana en el marco de los sistemas de administración pública y un marco normativo que regula las formas de participar y las respuestas del Estado?

Para el entrevistado Carlos Arana los ciudadanos deben reconocer que la existencia de procesos normativos, marcos y procedimientos no solo guían la participación ciudadana, sino también limitan las acciones de las administraciones públicas, y a las autoridades en la consecución de los acuerdos, decisiones políticas, obras públicas, etc. Por tanto, la acción de los ciudadanos es limitada en el marco de la participación ciudadana:

“no solamente es una cuestión de exigirles, sino que los límites estarían justamente en eso en saber reconocer de que hay procesos en el Estado mismo, no, que te limita seguramente hacia donde tiene que ir el alcalde para cumplir (...) hay normatividad, hay sistemas administrativos, que te ponen justamente los límites, no, vamos decir, legales o los límites de procesos” (E12, pág.8).

El tercer nivel es el límite político-ideológico, porque cuando los espacios de participación institucionalizada pasan a convertirse en escenarios para la lucha partidaria o ideológica que limita el proceso y los resultados de participación ciudadana. Para Carlos Arana, quienes participan deben saber diferenciar la labor partidaria de la labor en el marco de la participación ciudadana hacia el fin de un objetivo común:

“(…) reconocer de que en ese espacio participativo vamos a encontrarnos seguramente con dirigentes o con alcaldes que a veces no son de nuestra simpatía política pero que al final de cuenta tenemos que trabajar con él, no, por ejemplo, si el dirigente es de un partido político y el alcalde es de otro partido político, si tú estás participando en un espacio tienes, tienes que reconocer que tienes que trabajar con él” (E12, pág6).

Finalmente, el cuarto límite se refiere a los intereses políticos en dos frentes: el Estado y la sociedad civil. Por un lado, la participación ciudadana se ve limitada cuando el Estado busca solo llevar y mantener una agenda temática, donde prioriza sus temas, de acuerdo a decisiones unilaterales y sus recursos económicos. Por tanto, la participación ciudadana puede ser instrumento para ciertos fines políticos, electorales cuando “el Estado se ve endiosado, nadie lo puede tocar, se ve mandón, que muchas veces se ve violento, yo creo que, lo que hace es, simplemente, responder a ciertos intereses, no, a ciertos intereses particulares y no intereses colectivos” (E8, pág11).

Por otro lado, los intereses políticos de los representantes de sociedad civil limitan la participación ciudadana cuando privilegian para sí las demandas individuales o de un pequeño grupo, porque “la gente no piensa en lo que es el presupuesto participativo en

conjunto; la gente es un poco más individualista (...) mi proyecto no está dentro ahí, entonces no me interesa” (E9, pág2-4).

En síntesis, dividimos este balance en tres partes importantes. En primer lugar, la participación ciudadana en la gestión pública, en tanto derecho y deber de los ciudadanos, implica una participación formal siguiendo los marcos legales y un procedimiento a cumplir a través de los mecanismos institucionalizados, con el fin de intervenir en los asuntos públicos. En segundo lugar, describimos tres alcances de participación ciudadana para la población, y tres alcances de la misma para el Estado. Finalmente, subrayamos los cuatro límites de la participación ciudadana en estos niveles: político-práctico, político-normativo, político-ideológico y el de interés políticos.

3.2 Análisis del proceso de auge y caída del Sistema de Participación Ciudadana

Al inicio de esta investigación postulamos cuatro hipótesis sobre el proceso de auge y caída del SPC. Para el análisis de este caso, las hipótesis entraron en contacto con la información de los entrevistados y los documentos analizados, y a partir de allí dividimos en dos grupos de hipótesis: a nivel externo e interno del SPC.

3.2.1 Primer grupo de hipótesis: a nivel externo del SPC

Este grupo está conformado por las hipótesis a nivel externo del SPC, pero fuertemente influyente en el proceso de auge y caída del SPC. Por un lado, estamos hablando de las normativas nacionales y ordenanzas en materia de participación ciudadana; y por el otro, del papel de las ONGs en la promoción de la participación ciudadana.

En cuanto a la primera hipótesis, la Constitución Política del Perú de 1993, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), las leyes orgánicas de los gobiernos regionales (Ley N° 27867) y locales (Ley N° 27972) son leyes que conforman ese **“paquete normativo”** (a nivel nacional e implementando en niveles regionales y locales) al que haremos referencia primera hipótesis.

En el análisis del caso, la primera hipótesis planeaba que **“el paquete normativo de la reforma del Estado a nivel nacional y local determinó positiva y negativamente la institucionalización e implementación del Sistema de Participación Ciudadana en**

San Juan de Lurigancho”, funcionando como herramienta de doble filo: positivo y negativo.

Corroboramos que existe suficiente información para comprobar esta hipótesis. Los marcos legales de descentralización y participación ciudadana, implementados a nivel local tuvieron doble impacto: uno positivo, que posibilitó la implementación de nuevos mecanismos de participación institucionalizada como SPC y el Presupuesto Participativo; y el otro negativo, porque a la vez, limitaron la continuación y “dejaron sin efecto” el SPC.

En un primer momento, este paquete normativo tuvo una repercusión positiva en el diseño e implementación del Sistema de Participación Ciudadana conforme a las leyes de bases de descentralización y la ley de municipalidad. Sin embargo, en un segundo momento directamente dependiente del primero, en base a la autonomía⁶² del gobierno local, la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho pudo legislar sobre su jurisdicción “dejar sin efecto” el Sistema de Participación Ciudadana.

El conjunto de normativas a nivel nacional fue una **ventana de oportunidad** para incorporar el elemento fundamental de participación ciudadana institucionalizada, a través de los mecanismos como los Consejos de Coordinación Regional (CCR) Consejos de Coordinación Local (CCL), los Presupuestos Participativos y la vigilancia ciudadana.

Por una parte, las disposiciones legales tuvieron un carácter obligatorio⁶³ de promover y garantizar la participación ciudadana desde Estado, como lo describía el Artículo 17°.1, del Capítulo II, de la Ley de Bases de la Descentralización:

⁶² . En la Constitución Política del Perú de 1993, el artículo 194° establece: *Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.* El Artículo 1°, de la Ley Orgánica de Municipalidades: *Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.* En el Artículo 2° de la Ley de Municipalidades donde “*Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico*”.

⁶³ El Artículo VIII, del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades. Aplicación de Leyes generales y políticas y planes nacionales: *Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y*

“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**”.

Además de este carácter obligatorio, las disposiciones legales también permitieron el establecimiento de un canal formal para la participación ciudadana como describe el Artículo 17°.2., del Capítulo II de la Ley de Bases de Descentralización:

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

En el estudio de campo, el conjunto de entrevistados subrayan el carácter positivo de la nueva legislación, ya que impactó positivamente en el ámbito local, respecto a la institucionalización de la participación ciudadana.

En ese sentido, para la entrevistada Yalina Espinoza “en el 2003 se impulsó un proceso de descentralización con leyes que amparaban la participación ciudadana (...) haciendo una evaluación **dieron resultados positivos**, no, en algunos procesos importantes, y en algunas regiones o localidades” (E5, pág1). Asimismo, para el entrevistado Florencio Estrella, “cuando se da **la nueva Ley Orgánica de Municipalidades** en el año 2003 (...) uno de las funciones que debe tener **la municipalidad es aperturar estos mecanismos de participación y concertación (...)** no solo del presupuesto participativo, sino los **Consejos de Coordinación Local, Distrital y Regional, los Comité de Vigilancia**” (E3, pág6).

Asimismo, la entrevistada Juana Achiraico señaló dos “bondades” principales de las leyes promulgadas: primero, “**esta ley busca fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil**, o sea, en este caso el tema de la descentralización (...) **hace las organizaciones que la ley promueva participan activamente en todos estos procesos.**” (E4, pág11); y segundo, la participación para el desarrollo:

*“lo que es la Ley Orgánica de Municipalidades, hace **que cada pueblo busque su desarrollo en función a la participación**. Eh, que ese el propósito, para poder desarrollar un pueblo **tiene que tener una participación activa**, a su vez tiene **que tener representaciones** indistintamente a cada población, para poder llevar a cabo mejor las acciones en bienestar de su población” (E4, pág11).*

cumplimiento obligatorio. Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Por tanto, podemos afirmar que la descentralización institucionalizó la participación ciudadana como parte de la gestión pública municipal, y estableció diferentes vías legales para canalizar las propuestas, establecer mejores vínculos entre autoridades, servidores públicos y ciudadanos, acortar las distancias entre las autoridades y los ciudadanos.

En este caso, los actores sociales locales (líderes, representantes, ONGs, organizaciones sociales, etc.) impulsaban espacios participativos sociales para canalizar sus demandas en los ochenta y los noventa en el distrito de San Juan de Lurigancho. De ahí que, la *Carta Abierta por la Defensa a la participación ciudadana en el distrito de San Juan de Lurigancho*⁶⁴ deja claro que el SPC había sido “producto de cerca de 8 años de trabajo de la Sociedad Civil en San Juan de Lurigancho, con diversos gobiernos de turno con diferentes partidos políticos, con los cuales se han ido dialogando, discutiendo, concertando”.

Hacia la década del 2000 empezaron a establecerse mecanismos de participación institucionalizados, por tanto, la participación se convirtió en derecho que implicó tomar parte en el proceso en la toma de decisiones políticas, al menos en teoría. En este contexto, el paquete normativo nacional influyó positivamente sobre el escenario local, no solo los mecanismos de participación ciudadana descritos en la Ley de Municipalidades⁶⁵, como los CCLs⁶⁶, sino también para diseñar, promover e implementar el SPC.

De este modo, el estudio de campo nos dice que existe un amplio reconocimiento al esfuerzo estatal para descentralizar el país. El entrevistado Harry Cubas recalcó que

⁶⁴ Este documento está respaldado por las Instituciones que conformaron la Secretaría Técnica de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza del distrito de San Juan de Lurigancho: CENCA, DIGNIDAD HUMANA PASTORAL, EDAPROSPRO, TACIF, EDUVIDA, ASOCIACIÓN MINISTERIO DIACONAL PAZ Y ESPERANZA, INSTITUTO EDUCA, INCAFAM, DEMUS, CEDAL, CODEO, CEPRODEP.

⁶⁵ Incisos g y h del Artículo 42° de las Competencias exclusivas, del Capítulo II de Competencias Municipales, de la Ley Orgánica de Municipalidades: g) *Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.* h) *Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.* Asimismo, el Artículo 9° sobre las Atribuciones del Concejo Municipal, en el subcapítulo I sobre el Concejo Municipal de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) describe 35 atribuciones, donde 2 incisos están directamente relacionadas con la participación ciudadana: 14) *Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal;* 34) *Aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del alcalde, así como reglamentar su funcionamiento.*

⁶⁶ El Artículo 7° sobre los Órganos de Coordinación, de la Ley de Municipalidades: 1. El Consejo de Coordinación Local Provincial. 2. **El Consejo de Coordinación Local Distrital.** 3. La Junta de Delegados Vecinales. Pueden establecerse también otros mecanismos de participación que aseguren una permanente comunicación entre la población y las autoridades municipales.

gracias a la autonomía del gobierno local pudieron elaborarse ordenanzas⁶⁷ para implementar el SPC:

“mucha gente cree que debe hacer más incidencia para que la norma en detalle se logre perfeccionar, otra salida que la experiencia de varios pilotos de varias experiencias exitosas demostró es que el propio gobierno local es autónomo y logro local en Lima son las ordenanzas. Entonces vía ordenanza, lección que nosotros tenemos, perfeccionas las políticas nacional” (E2, pág12).

Asimismo, Harry Cubas afirmó que el SPC pudo implementarse a través de Ordenanzas Municipales que definieron su estructura orgánica y funciones, así como la nueva organización del territorio y la participación ciudadana:

*“Vía ordenanza construimos el sistema de participación local (...) La ordenanza que construye el sistema participativo local es la ordenanza 030, mejor dicho la 011 constituye los mecanismos y la 030 recrea la 011 y lo arma como sistema donde tenemos dos cosas (...) tenemos **el territorio zonificado para la gestión y la planificación por zonas y comunas; y luego tenemos una pirámide de participación en la cual en la cúspide de la cabeza está el CCL.***

Por tanto, perfeccionar la ley significó la oportunidad de la población organizada, junto a la intervención de las ONG en el distrito, y la voluntad política de los dirigentes políticos de Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho de implementar el SPC, a través de las vías legales, y en concreto las ordenanzas. Sin embargo, la información de las entrevistas y los documentos analizados ponen en evidencia que la promulgación de numerosas ordenanzas y su instrumentalización afectaron en alguna medida el desarrollo y permanencia del SPC.

En el **cuadro N° 5** observamos coincidencias entre los documentos revisados y la información de los entrevistados respecto a las Ordenanzas⁶⁸ Municipales aprobadas y promulgadas entre el 2003 y el 2006 para regular los procesos de participación ciudadana en general, y el Sistema de Participación Ciudadana, específicamente.

⁶⁷ Artículo 40° Ordenanzas, del Capítulo II Las Normas Municipales y los Procedimientos Administrativos, del Subcapítulo I Las Normas Municipales: *Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.*

⁶⁸ El inciso 8, del Artículo 9° sobre las Atribuciones del Concejo Municipal, en el subcapítulo I El Concejo Municipal, de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972): *Aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los Acuerdos.*

Cuadro N° 5 Coincidencias entre los documentos y la información de los entrevistados sobre el SPC

Documentos revisados	Información de entrevistas
<p>Grupo de Ordenanzas que regulan el derecho de participación ciudadana del Sistema de Participación Ciudadana de San Juan de Lurigancho. Normas de Rango Local:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordenanza N° 011 Aprueban mecanismo de Participación Vecinal para la de Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto Institucional de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, y sus modificatorias Ordenanzas N° 014, 017, 019 y 035. - Ordenanza N° 030 Reglamento del Sistema de Participación Ciudadana y sus modificatorias Ordenanzas N° 035 y 042. - Ordenanzas N° 055 Ordenanza Marco del Sistema de Participación y Control Ciudadano, aprobado el 22 de Abril del 2005 y publicado el 22 de Mayo del 2005. - Ordenanzas que regulan y norman las funciones, mecanismos, procedimientos, deberes y derechos, composición y atribuciones de las Instancias del Sistema de Participación y Control Ciudadano N° 062, 090, 091 y 100. - Otras ordenanzas que fueron elaboradas en forma participativa, como N°065, 084, 095, 091 y 101 son las relacionadas a los Planes de Desarrollo y Gestión. - “Vale decir, que tenemos alrededor de casi 20 Ordenanzas, esto sin considerar otras normas, que están en el Ordenamiento jurídico Municipal, como Decretos de Alcaldía o Acuerdos de Concejo”⁶⁹. 	<p>Se gestó una primera norma que fue una ordenanza 10 (...) la Mesa de Concertación, a través de la Secretaria Técnica, y con estos aspectos, sectoriales, generó un primer proyecto que fue la ordenanza 11, que fue la madre de todas las ordenanzas. A través de eso ya se impulsó una serie de ordenanzas. (E3, pág8)</p> <p>“La ordenanza 011 del año 2003 saca todo el paquete de mecanismos de participación (...) Si sale el detalle las comunas y los pueblos que los conforman (...) talleres durante todo el año que lo hace el equipo técnico que tenía como se llama Rabanal” (E2, pág10).</p> <p>“la ordenanza 10, que fue aprobado un 14 de agosto del 2003, eso publicado, era régimen de organización interior y funcionamiento del gobierno local de la municipalidad de SJL, en ahí tenía un pequeño artículo que decía del CCLD; nosotros viendo eso, eh, dijimos que esto no era el reglamento real y verdadero, en el cual se, salió otra ordenanza 067 que modificaba precisamente, digamos, esa ordenanza” (E3, pág10).</p> <p>“(…) la 030 te ordena ya con una palabra explicita te pone sistema todo eso, la 011 te muestra todo CCL, Juntas Vecinales, Red De Políticas Públicas y las zonas y las comunas. Te habla del presupuesto participativo y el Plan de Desarrollo Concertado. La 030 a todo eso lo ordena dándole roles para que no se confunda y a todo orden le llama sistema de participación ciudadana” (E2, pág13).</p>

Podríamos decir que desde el ámbito nacional hacia el local (ordenanzas), las leyes limitaron la implementación y continuación a largo plazo del SPC en el distrito de San Juan de Lurigancho. En ese sentido, la entrevistada Yalina Espinoza sostiene que la Ley de base de Descentralización, aunque algunos artículos de la norma exigían la institucionalización de la participación ciudadana, “el lado negativo ha sido de que esta **ley no es vinculante (...) en el sentido de que sea obligatorio para todos los alcaldes**, termina siendo, más bien, como una voluntad política” (E5, pág2). En otras palabras, la reforma del Estado quedaba a disposición de quiénes eran las autoridades políticas, y quién ocupaba el sillón municipal, ya que por ley éstos tienen autonomía para tomar las decisiones y legislan sobre su jurisdicción bajo ordenanzas municipales.

⁶⁹ Documento elaborado por Florencio Estrella. Análisis de la Ordenanza N° 136-2008.

Por otro lado, mientras el número elevado de ordenanzas promulgadas significó el reconocimiento legal y la implementación del SPC para el conjunto de actores sociales, para algunos entrevistados estas ordenanzas no respondían a la realidad del distrito y había una necesidad de transformarlas. Para el entrevistado Neptalí Carpio, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) presentaba contradicciones en sí misma, que mostraban una limitación para el buen funcionamiento del SP:

“es una ley orgánica hídrica, es una ley super alcaldista (...) Las municipalidades tienen una organización vertical (...) por otro lado, la propia Ley Orgánica de Municipalidades te establece mecanismos innovadores de participación, como son la participación de las Juntas Vecinales, el Consejo de Coordinación Local Distrital, el Presupuesto Participativo, la Rendición de Cuentas, el Derecho a petición, los Cabildos Abiertos, es decir, una serie de mecanismos participativos, que están en el papel, pero que entran en contradicción con una conducción de la Municipalidad, que es alcaldista (...) Colisionan en desmedro de la segunda que es Sistema Participativo” (E11, pág2).

De ahí que, vía Ordenanza Municipal no solo se haya “perfeccionado” los marcos legales nacionales para implementar el Sistema de Participación Ciudadana; sino también, como observó este entrevistado, fue una contradicción presente en la Ley de Municipalidades de ser una “ley alcaldista-vertical y, al mismo tiempo, promover mecanismos de participación ciudadana”. En este sentido, los marcos legales a nivel local limitaron la continuación del Sistema de Participación Ciudadana en dos sentidos: primero, el ilusorio respaldo legal para participación ciudadana; segundo, la instrumentalización de las ordenanzas para justificar acciones desde la gestión municipal.

Para el entrevistado Edde Cuellar, uno de los defensores de la reestructuración del SPC, éste presentaba un marco normativo “frondoso”⁷⁰, es decir, numerosas ordenanzas para el funcionamiento, implementación y formas de participación ciudadana, que significó una debilidad para continuar vigente como actor representante de la sociedad civil:

“¿es viable un sistema con tanto marco normativo? (...) te aseguro que me he leído las casi 28 ordenanzas que regulaban y que modificaban el sistema de participación ciudadana; y en algún momento se me puede haber pasado y ¿Por qué? Porque es una debilidad el hecho que exista tanto marco normativo (...) pero como te digo hay un tema fundamental: mucha normatividad de sistema de participación ciudadana y control y es lo que lamentablemente a veces perjudica algunos sistemas de participación ciudadana; una normatividad muy frondosa, pero nada de concreto, nada de real entonces. (E10, pág8).

En consecuencia, las ordenanzas N° 136 y N° 137 sobre el proceso de reestructuración y la nueva elección de representantes de la sociedad, respectivamente, fueron disposiciones legales “fulminantes” para detener y “dejar sin efecto” el Sistema

⁷⁰ Este término fue utilizado por el entrevistado Edde Cuellar.

de Participación Ciudadana y las disposiciones legales promulgadas hasta ese momento, conforme a su poder de autonomía para legislar sobre su jurisdicción:

“Hemos estado dos años, con la Ordenanza De Sistema De Participación Ciudadana (...) En todo ese trayecto, yo recuerdo que en el primer proceso de presupuesto participativo, cuando conversamos con las instituciones, con las ONG, apenas leí la ordenanza, le planteé que había la necesidad de reestructurar (...) habíamos caído en la estructura participativa tradicional (...) se convirtió en un sistema asambleísta y eso había que modificarlo (...) a veces no se llega a muchos acuerdos. Por eso es que había la necesidad de transformar el sistema de participación ciudadana en aquel entonces. Y esa idea puedes preguntar todos, todos absolutamente toda la compartimos: ONG, sociedad civil, municipalidad todo los compartimos” (E10, pág5-6).

Por tanto, podemos decir que las leyes son como una herramienta de doble filo. Por un lado, son tomadas en cuenta para institucionalizar un proceso, generan un respaldo político, e implementan un sistema. Sin embargo, también percibimos el uso legal de los marcos normativos para implementar el SPC, gracias al establecimiento formal de numerosas, de acuerdo al paquete normativo.

¿Podríamos hablar de la instrumentalización de las ordenanzas como una medida en desmedro del SPC? El análisis de las entrevistas y documentos nos dicen que sí, por una razón fundamental: falta de continuidad normativa. Si bien la gestión municipal de Mauricio Rabanal promulgó numerosas ordenanzas para regular la participación ciudadana en el distrito, éstas no tuvieron continuidad en la primera gestión de Carlos Burgos; período que más bien “dejó sin efecto” toda ordenanza vinculada al SPC.

En cuanto a la **segunda hipótesis sobre el rol de las ONGs en la promoción de la participación ciudadana en SJJL** será importante definir brevemente qué entendemos por Organización No Gubernamental (ONG). Para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, una **ONG** es aquella institución que realiza acciones de apoyo al desarrollo nacional sin fines de lucro, se establecen como personas jurídicas y su objetivo es la realización de acciones de desarrollo que involucran la Cooperación Técnica Internacional en una o más modalidades (Asesoramiento, Capacitación, Donaciones, Servicios de Voluntarios, Fondos Contravalor y Cooperación Técnica entre países en Desarrollo).⁷¹

⁷¹ Las ONG necesitan inscribirse en el Registro de ONGs para poder operar legalmente en el Perú deben ser autorizadas por el Estado. La que ejecutan acciones o proyectos de desarrollo deben inscribirse en el Registro de Organizaciones de Desarrollo, Receptoras de Cooperación Técnica Internacional (ONGD-PERU), a cargo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Los registros permiten llevar un control, hacer un seguimiento y apoyo a las actividades financiadas por la Cooperación Técnica

En el contexto peruano, el papel de las ONG tuvo un mayor impacto durante la década de los noventa por distintos factores. Uno de ellos fue “el interés de diversos actores -ONGs en particular- por ‘reconstruir el tejido social’ tras la guerra interna y el embate fujimorista” (Ballón 2003: 5). Otro aspecto importante es que el campo de acción de la ONG fue a nivel nacional⁷², cuyas experiencias más “visibles” fueron las de AID/ESAN y CARE-Perú, para apoyar el proceso de descentralización del país (...) que suponía mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales reforzando los niveles de planteamiento de su desarrollo, promover la participación ciudadana” (Ballón 2003: 5-6).

En el caso estudiado, la entrevistada Miriam Romero, las ONGs inciden localmente para avanzar hacia lo nacional a través de “proyectos pilotos a corto aliento, de corto plazo **que te permiten, que posteriormente estas intervenciones abran políticas nacionales.** Porque hacemos mucha incidencia, y esta **incidencia se logra que se plasme en instrumentos**”. La entrevistada afirmó también que las ONGs fueron los actores promotores de las normativas para institucionaliza para participación ciudadana:

“son las ONGs, se hace incidencia y se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades (...) el Consejo de Coordinación Local ¿De dónde sale? De las propias experiencias vividas por las ONGs con los ciudadanos. Esas se plasman en políticas, y lo asume el Estado, y lo hace macro” (E7, pág7).

Hacia la década del 2000, el trabajo de las ONGs estuvo fuertemente vinculado a temas de descentralización, fortalecimiento de capacidades, participación ciudadana, trabajo de base con líderes sociales en el distrito de San Juan de Lurigancho. Podemos observar que el libro *Procesos construcción de la participación ciudadana. Lima-Perú: 1980-2005*, bajo la autoría de la Secretaría Técnica de la ONG de la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza⁷³, registra y pone en evidencia el trabajo de las ONG

Internacional, orientándolas y coordinándolas de acuerdo a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo nacional: http://www.mintra.gob.pe/contenidos/servicios/tramites/requisitos_ONGs/

⁷² “Múltiples experiencias, alentadas por distintas ONGs, se sucedieron en diversos lugares del país (DESCO y AEDES en provincias altas de Arequipa; Arariwa, el CBC, Guamán Poma y el IAA en el Cusco; Labor en Ilo; IDEAS y CIED en Cajamarca y Piura; CEDEP y CIDIAG en provincias de Ancash; EPRODICA en Huancavelica; SER en Ayacucho; CIPCA en Piura, Alternativa en el Cono Norte de Lima, etc.)”. Ballón, Eduardo. Participación Ciudadana en espacios locales: Notas para un balance necesario. DESCO-Grupo Propuesta Ciudadana, pág5.

⁷³ Secretaría Técnica de ONG de la Mesa de Concertación distrital para el Desarrollo distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza. Procesos de Construcción de la participación ciudadana concertada. Lima-Perú: 1980-2005, Parte II pág.42-88

La segunda hipótesis del grupo fue planteada de esta manera: **“la disminución de la presencia de la ONGs en el distrito provocó el descenso promoción e intervención de la participación ciudadana de los actores sociales”**. Si bien las ONGs estuvieron muy ligadas al trabajo de base con las organizaciones sociales y el trabajo coordinación con el Municipio Distrital de San Juan de Lurigancho, un primer elemento para el análisis de esta hipótesis la característica de “actores externos” porque sus prácticas dependieron de organismos y financiamiento internacionales.

Hemos encontrado suficiente información para corroborar esta segunda hipótesis. Podemos decir que, al existir mayor presencia de ONGs hubo, existió mayor y mejor trabajo con las organizaciones e incidencia el Municipio. En cambio, el retiro de varias ONGs, melló sobre la promoción de la participación ciudadana en el distrito.

Para el análisis del papel de las ONGs como factor importante en la vida, decadencia y muerte del SPC en San Juan de Lurigancho, analizaremos sus características principales según sus dos primeras fases: del esplendor participativo y de la ruptura participativa. En primer lugar, el estudio de campo reveló diferencias de la presencia de las ONG en los contextos de la **Fase I** (esplendor participativo) y la **Fase II** (quiebre participativo) a diversas escalas: los roles y objetivos de las ONGs, la temática de trabajo, las relaciones con las organizaciones sociales y el Municipio Distrital.

Para el contexto de la **primera fase de esplendor participativo (2003-2005)** del SPC, los entrevistados reconocen el papel fundamental las ONGs como agentes impulsores de los espacios de participación ciudadana institucionalizada, desde el trabajo de base con las organizaciones sociales, los proyectos emprendidos de empoderamiento, liderazgo y desarrollo de capacidades; además de su involucramiento en el diseño e implementación del Sistema de Participación Ciudadana.

En primer lugar, el estudio de campo revela que las ONGs tuvieron un papel significativo en el trabajo con la población organizada (instituciones, líderes, organizaciones sociales y de base). Así lo señalaron tres entrevistados que desempeñaron papeles distintos:

*Miriam Romero (trabajó en ONGs): “es importantísimo el rol que cumplieron las ONGs en SJJ (...) Las que veían básicamente participación ciudadana o el tema de desarrollo local y participación ciudadana eran **CEPRODEP**, era **ALCA**, **TACIF**, este **CIDIA**, que eran instituciones anteriormente; **CIDIA**, que bueno que ya no existen ahora (...) “**much**a gente también desarrollo mayores capacidades (...) los dirigentes tuvieron la oportunidad de desarrollar su liderazgo a través de las formaciones académicas que se les dio, no. Muchos tuvieron la experiencia de viajar*

y de conocer otras experiencias internacionales, creo que eso fue la ventaja para este proceso” (E7, pág1-7).

Neptalí Carpio (regidor de la Municipalidad Distrital 2003-2006): “las ONGs han tenido un rol positivo. Lo tuvieron en épocas pasadas, en las décadas pasadas del 70, 80, 90, con proyectos de inversión, promoviendo la participación, capacitando a los dirigentes, fomentando la equidad de género, generando liderazgo de mujeres, proponiendo propuesta de luchas contra la pobreza, o de desarrollo, esos son positivos. Eso, no cabe la menor duda de que eso hay que rescatarlo” (E11, pág3)

Yalina Espinoza (ex dirigente juvenil): “considero que, ante la ausencia del Estado, es importante la presencia de las ONG’S, pero principalmente aquellas ONG’S que se sientan parte de la comunidad, y que, digamos, no solamente defiendan sus proyectos, sino que también generen una ciudadanía, que puedan tener una mirada más amplia, etc (E5,pág5).

Aquí es importante notar los niveles de intervención con las organizaciones y el Municipio. Por un lado, Miriam Romero quien trabajó en TACIF y CEPRODEP señaló la presencia de las ONG durante mucho tiempo en el distrito generó lazos de confianza entre ellas y las organizaciones: “las relaciones se fortalecen más, porque siguen manteniendo un personal que ya tiene una estrecha relación con las organizaciones, con los dirigentes, con los líderes, no hubo mayor conflicto en ese sentido” (E7, pág3).

Por otro lado, a través de su experiencia en dos ONG del distrito podemos observar los objetivos del trabajo que realizaba: “Tanto en **CEPRODEP** trabajé todo lo que es el Plan Desarrollo Concertado en el año 2000. Y lo que es **TACIF** lo que fortalecer los instrumentos de gestión y participación ciudadana” (E7, pág6).

En segundo lugar, su presencia atravesó por un proceso de articulación del trabajo y objetivos comunes. De ahí que los entrevistados señalaron la conformación y colaboración articulada de la Secretaría Técnica al servicio de la Mesa de Concertación Distrital facilitó la promoción de la participación ciudadana en el distrito:

“se logró en esa época, articularlos en un espacio que se llamó Secretaría Técnica, en la que los mejores momentos habían 12 instituciones o 12 ONG, participando. Entonces, a partir de ahí es que ya comenzamos a trabajar todo el tema desde diferentes líneas, pero centrándonos a lo que es la participación ciudadana. Entonces, creo que sí fue algo positivo en todo caso para SJL, porque logramos articular lo territorial con lo social, cosa que en otros distritos no ha habido esa experiencia” (E7, pág4).

Sin embargo, este trabajo coordinado entre las diversas ONG existentes en el distrito no fue fácil, porque significó articular diferentes perspectivas hacia un mismo objetivo común:

“para las **ONGs no ha sido tan fácil, el hecho de haber estado unidas en una sola mesa (...)** Como las problemáticas, las necesidades territoriales desde el desarrollo urbano, desarrollo

económico con lo organizacional, con comedores, con salud, con educación, se articulaba en un espacio mirando con un solo objetivo: mejorar la calidad de vida de SJL” (E7, pág4).

En tercer lugar, las ONGs consiguieron articularse como un importante bloque conjunto para trabajar con la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, específicamente la gestión de Rabanal, la implementación del SPC: **“la Municipalidad distrital hizo una alianza de trabajo con las ONG’s que funcionaban en el distrito, que eran alrededor, en esa época habían un montón de ONG’s acá en San Juan, hablamos de 10 (...) 10 Ong’s. Había una gran cantidad”**. (E1,pág1-2).

Por ello, en esa alianza participaron diferentes ONGs: “INKAFAN, un ONG muy importante; en algún momento DEMUS que aún sigue siendo conocido metropolitano (...) CENKA también ha estado, no estaba muy articulado, ha estado trabajando el TRASPRONPO, estaba más en el tema de economía, CEDAL (...) También estaba INCAFAM, FLORA TRISTÁN” (E2, pág5).

En la misma línea, el libro *Procesos de Construcción de la participación ciudadana concertada. Lima-Perú: 1980-2005*, aporta una sistematización de la experiencia en el distrito de San Juan de Lurigancho, detalla qué ONGs conformaban la Secretaría Técnica de la Mesa de Concertación distrital para el Desarrollo distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza:

1. La Asociación Paz y Esperanza, Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL),
2. Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA),
3. Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional (CEPRODEP),
4. Consejo de Desarrollo del Corporativismo (CODECO),
5. Equipo de Educación y Autogestión Social (EDAPROSPO),
6. Instituto de Fomento de un Educación de Calidad EDUCA,
7. Educación y Vida (EDUVIDA),
8. Instituto de Investigación y Capacitación de Familia y la Mujer (INCAFAM),
9. Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán” (FLORA TRISTÁN),
10. Taller de Capacitación e Investigación Familiar.

Por otro lado, en el contexto de la **fase de quiebre o ruptura participativa** del SPC (2006-2008), las ONG atravesaron por dificultades que impidieron la continuación y promoción de proyectos relacionados a participación ciudadana. Aunque el reconocimiento frente a las autoridades locales no perdió importancia; otros factores provocaron disminución de su presencia como colaboradores del desarrollo distrital. A través del estudio de campo, podemos decir que la falta de financiamiento económico internacional fue el principal factor que limitó el trabajo de las ONGs, porque **“para promover la participación tú necesitas proyectos, y mientras no tengamos proyectos, no tienes cómo promover esta participación”** (E7, pág1). Entre otros factores encontramos, el cambio de enfoque en temática de los proyectos a trabajar con la población organizadas y nuevas tensiones con el Municipio Distrital de San Juan de Lurigancho.

Para los entrevistados el principal factor fue la falta de financiamiento económico para continuar con los proyectos realizados por las ONGs en el distrito de San Juan de Lurigancho:

“Pero sí, las ONGs les ha afectado muchísimo. Por eso que ya hay muchas ONG que ya no están. Por ejemplo, te digo CIDIA, CEPRODEH, el mismo TACIF, ya los recursos económicos no les permiten mantener un personal, mantener, promover lo que se venía trabajando anteriormente, es un factor determinando, definitivamente” (E7, pág2).

Para los entrevistados que cumplieron roles de representantes de la sociedad civil y las autoridades políticas este factor “coincidió también con el año 2006, 2007, ya las ONG’s empiezan ya a quedarse sin financiamiento, que empiezan a retirarse del distrito (...) cuando se quedan sin financiamiento de sus proyectos, las organizaciones también se quedan sin recursos” (E1,pág 6); y ello a su vez **afectó la continuación básica de su trabajo con las organizaciones**: “proveían a las organizaciones de materiales, a veces hasta de pasajes, todo lo que es materiales de oficina, útiles de escritorio y les ayudaban, o les ayudaban con el tema de hacer algunas actividades para sacar copias a las cartas, los volantes, facilitando local” (E1, pág5).

Asimismo, el estudio de campo indica que la falta de recursos económicos debilitó la promoción de la participación ciudadana reduciéndose la asesoría, los talleres, las capacitaciones y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Por ello, dos de nuestros entrevistados afirmaron:

“Cuando las ONG’s quedan sin financiamiento de sus proyectos, las organizaciones también se quedan sin recursos. Entonces, eso las debilitó a las organizaciones y no, no pues el reclamo que se hizo ante Burgos por haber anulado el Sistema de Participación no tuvo mayor eco, entonces porque si bien hubo una gran participación en el elaborar el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Participativo 2005-2006 eso transcurre en el mundo de las organizaciones” (E1,pág5).

“los gobiernos locales no logran entender que la participación ciudadana es importante. Y a pesar que hay mucho líderes, muchos líderes que se han empoderado del tema de la participación ciudadana, pero no es suficiente. Porque ya por sí solos, no detrás todo este aparato que teníamos que era un tanto el asesoramiento técnico que se les daba a los dirigentes, no. Y este, el promover actividades que levanten, por sí solo esto ha venido en decadencia, por eso tú ves muy poca participación, y menos los gobiernos locales no lo impulsan, pues no. Porque si tú ves el proceso participativo como que ha disminuido por la falta de ejecución de lo que se comprometen, se ha debilitado” (E7, pág1-2).

Un segundo factor fue el cambio de temática de trabajo de las ONGs, muchas de ellas tenían proyectos orientados al desarrollo de capacidades en los líderes, empoderamiento, liderazgo, etc. En esta fase de quiebre participativo del SPC, las ONG no solo disminuyen los proyectos con temáticas de participación ciudadana, sino que cambian de acuerdo a los objetivos de las ONGs:

“Ahora mira el tema de las ONG está en ciertos sectores y a veces no va su mirada más allá de lo que dicen, no. Ahora uno de los temas que las cooperaciones ya no ve el tema de la capacitación y el empoderamiento de la sociedad civil, sino una mirada en el tema de riesgos, tienen otra mirada (...) yo sé de una ONG que es CENCA. Ellos ahorita están en temas de riesgos en el proyecto de Mariátegui (E9, pág9).

Un tercer factor fue la relación entre las ONGs y la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, la gestión municipal de Carlos Burgos, en la tarea conjunta para canalizar las demandas de las organizaciones sociales y la apertura a la coordinación: **“nosotros les abrimos las puertas conmigo tenían una coordinación fluida, formaban parte del equipo técnico del presupuesto participativo, formaban parte de la evaluación o sea que más, que más apertura que ésta” (E10, pág9).**

Así, el estudio de campo reveló una situación contradictoria en esta relación. Por un lado, la gestión de Carlos Burgos continuó trabajando con las ONGs, haciéndolas parte del equipo técnico (funcionarios públicos, autoridades políticas, organizaciones y ONGs) para trabajar el Presupuesto Participativo:

“Las ONGs formaban parte del equipo técnico del Proceso Del Presupuesto Participativo (...) la Ordenanza Del Presupuesto Participativo se discutió, artículo por artículo, en una mesa de trabajo, fue la primera ordenanza municipal (...) que fue discutida, analizada sociedad civil, funcionario de la corporación municipal y ONGs y se redactó artículo por artículo con ellos” (E10, pág5).

Por otro lado, respecto al SPC Edde Cuellar, gerente de Planificación en la primera gestión de Carlos Burgos, afirmó que las ONGs estuvieron de acuerdo con el proceso de

reestructuración y puesta en marcha de un nuevo Sistema de Planificación Participativa (SPP), **“cuando empezamos con las ONG y con el sistema, todos estábamos convencidos (...) en que se haga el Sistema de Planificación Participativa (...) un tema de nosotros que era querer acelerar porque queríamos que la participación ciudadana se vea”** (E10, pág7).

Sin embargo, más adelante el entrevistado afirmo que **“en el andar las ONG, hay que hacer ahí un mea culpa (...) lo que le molestó a las ONG [fue] que no le dijeran sabes que voy hacer esto, esto, esto; sino que simple llanamente diéramos el primer paso. Yo creo que eso fue lo que más le molesto”** (E10, pág5-9).

En suma, el rol de las ONGs en la construcción del SPC de San Juan de Lurigancho es importante, que trabajaron como actores externos para impulsar diversos proyectos de participación ciudadana, trabajos con las organizaciones sociales y coordinación con las autoridades políticas. En la Fase I, las ONGs tuvieron una presencia notable y un papel casi protagónico en la implementación del SPC. Sin embargo, en la Fase II, las ONGs debido a factores de financiamiento, cambio de temática en los proyectos y su retiro del distrito, provocó la disminución en la promoción de la participación ciudadana y la fuerza en las organizaciones sociales para detener la caída del SPC.

3.2.2 Segundo grupo de hipótesis: a nivel interno del SPC

Otro factor clave para el análisis de la caída del SPC en San Juan de Lurigancho es el papel desempeñado por los Alcaldes y el ejercicio de su voluntad política para decidir (concertada o unilateralmente; a favor o en contra) sobre el SPC: Mauricio Rabanal (2003-2006) y Carlos Burgos (2007-2010).

Nuestra hipótesis inicial planteaba que **el poder del alcalde Carlos Burgos en sus decisiones unilaterales dismanteló el Sistema de Participación Ciudadana (SPC), y por tanto, disminuyó la participación ciudadana de los representantes de la sociedad civil.** Sin embargo, el estudio de campo revela que la caída del SPC no solo fue responsabilidad de la autoridad política de turno, en este caso de Carlos Burgos únicamente, sino más bien, la debilidad del SPC venía de atrás, es decir, de las acciones del alcalde anterior, Mauricio Rabanal.

Replanteando la hipótesis: **el poder de los alcaldes, Mauricio Rabanal y Carlos Burgos, en el ejercicio de la voluntad política y de acuerdo a la autonomía local de**

sus gestiones municipales, institucionalizó, debilitó y desmanteló el Sistema de Participación Ciudadana de San Juan de Lurigancho.

De esta forma, el campo de estudio reveló que los alcaldes pudieron levantar, desmantelar o dejar sin funcionamiento el SPC; y puso en evidencia dos versiones sobre la caída del SPC, colocando el énfasis de responsabilidad en uno u otro alcalde, pero con el mismo resultado: la decadencia del SPC.

En la primera versión sobre **Mauricio Rabanal y el debilitamiento del SPC**, los entrevistados señalaron que las debilidades del SPC ya estaban presentes desde el último año de la gestión de Mauricio Rabanal (2006). Ahora bien, en este grupo encontramos dos tipos de actores: representantes de la sociedad civil y autoridades políticas de la gestión municipal de Rabanal. Para el entrevistado Neptalí Carpio, ex regidor en la gestión municipal de Rabanal, afirmó que “cuando se dice arbitrariamente que fue Burgos que mató el Sistema, esa es la mitad de la verdad. La otra mitad de la verdad es que ya en la época de Rabanal el Sistema empezó a morir” (E11, pág12).

A pesar de la voluntad política de Mauricio Rabanal para la implementación del SPC durante los dos primeros años de su gestión, los entrevistados señalaron cuatro razones que debilitaron al SPC: 1) la normativa impedía la reelección de los representantes en el SPC; 2) el acceso a la información era restringida; 3) la gestión municipal contrató dirigentes claves de la sociedad civil para trabajar en su gestión; 4) la “marginación” de los representantes de la sociedad civil al momento de ofrecer propuestas para el SPC.

Respecto al primer punto, la normativa interna del reglamento electoral del SPC no permitía la reelección de los representantes de una instancia a otra, es decir el reglamento impedía pasar de un nivel comunal, al zonal y distrital, niveles más altos de la estructura del SPC como contaba Neptalí Carpio:

“si tú eres presidenta de la comuna número 7, ya no podías tener cargo en alguna instancia no; otra cosa era que si tú eras presidenta de la comuna número 7 no podías volver a serreelegida, no es cierto. Pero de ahí, llevar al extremo de que tú como presidenta de la comuna 7, no podías ser secretaria de prensa, o de la zona central o del Consejo de Coordinación Local (E11, pág8).

Desde esta lectura, el desplome del SPC se desarrolló en la gestión de Mauricio Rabanal, desde dentro hacia fuera. En términos concretos, la no reelección de los representantes (especialmente para el CCLD) en otras instancias significaba “mutilar un

liderazgo que era producto de ese Sistema, no. Era **precisamente destruir el Sistema desde adentro porque (...) Hay líderes sociales** que surgen, una lideresa del Comité de Vaso de Leche de su zona, llega a ser distrital y después llega a ser metropolitano” (E11, pág8).

Esta disposición impedía, a su vez, la existencia de “un sector crítico del Sistema de Participación”, porque la gestión de Mauricio Rabanal lo que buscaba en el fondo eran “**dirigentes que sean completamente leales a la gestión (...)** Eso ya no es crear un Sistema de Participación, era crear un **Sistema Clientelista de Participación**” (E11, pág8).

Por tanto, el SPC caía en una contradicción: promover la participación ciudadana desde las base, y en paralelo cercenar las oportunidades de los ciudadanos participantes en otras instancias, porque “si tú apruebas una norma que una dirigente o un dirigente ya no pueda ser elegido en ningún otro cargo, en el fondo lo que estás atentando contra un derecho constitucional del derecho ya no solamente elegir, sino a ser elegido” (E11, pág8).

En relación al segundo factor clave para el deterioro del SPC estuvo relacionado al acceso limitado a la información que tenían los ciudadanos sobre las acciones de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Por ejemplo, sobre el “Presupuesto Participativo no se entregaba información a los agentes participantes sobre los techos presupuestales, sobre los proyectos de inversión pública, sobre el presupuesto institucional de apertura. Entonces, empezó un deterioro del Sistema” (E11, pág8). Todo ello, a pesar de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LEY N° 27806) en agosto de 2003, y el primer proceso de Presupuesto Participativo en SJL para el 2004 se emprendió hacia finales del 2003.

En relación al tercer punto, el hecho de contratar a dos actores claves de la Mesa de Concertación (principal promotor de la participación ciudadana) para trabajar en la Municipalidad fue un punto de quiebre para el desmantelamiento del SPC. Por ello, la entrevistada Miriam Romero afirmó que:

“pero ya la Mesa comenzó a debilitarse, porque en el gobierno de Rabanal logra neutralizar a los dos grandes dirigentes [Harry Cubas y Ketty Pelaez] que tenía la mesa y que movilizaban a la sociedad civil [porque] contrata a parte de los dirigentes a ser funcionarios de la Municipalidad.” (E7, pág3).

De esta postura, la entrevistada Miriam Romero sostuvo que ellos no fueron los responsables directos del colapso del Sistema, sino más fue bien la acción de contratarlos, aquello que los convertía en funcionarios públicos con el deber de velar por los intereses de la Municipalidad Distrital de San Juan de San Juan de Lurigancho, en primer y último lugar, mas no por la sociedad civil:

“mientras las personas que eran los responsables, los representantes de la Mesa de Concertación que tenía fuerza, pasan a trabajar a la Municipalidad. Neutraliza. Eso, empieza a decaer la Mesa, porque ya no te ve como al dirigente, sino como al funcionario que tiene que velar los intereses de la propia Municipalidad. A partir de allí comienza a caer” (E7, pág3).

Por tanto, lo construido desde las ordenanzas hasta la implementación de la participación ciudadana generada, comienza y empieza a morir en la misma gestión de Mauricio Rabanal, generando esta fase de quiebre participativo porque “sí logran debilitar a, sobre todo la más fuerte ha sido la Mesa de Concertación, porque a partir del CCLD local no están fuerte ni representativa como la Mesa” (E7, pág4).

El último factor relevante, sustraído de la información de las entrevistas es la percepción de quiénes participaron como “representantes de la sociedad civil” en el CCLD. Este factor es la “marginación social” en el proceso de toma de decisiones, y sobre todo al relego de la participación ciudadana a un ámbito únicamente simbólico.

Juana Achiraico, una de las primeras consejeras elegidas (CCLD 2003), afirmó que el Sistema de Participación Ciudadana se implementó gracias a la voluntad política de Mauricio Rabanal; al final de su gestión el Sistema colapsó, porque “ahí ya venían los factores políticos de la reelección y todo eso (...) O sea, en esa práctica **ya hemos sido un poco marginados a partir del segundo año de nuestra gestión**” (E4, pág4).

En las propias palabras de Juana Achiraico “marginación” significaba que “ya no éramos relevantes para ellos, no existíamos para ellos, (...) **pero ya no eran escuchadas nuestras propuestas**. Nos propuestas era caían en saco roto. O sea ya nada, simplemente éramos marginados” (E4, pág7-8). Por tanto, la marginación social a la que se refiere, fue pasar de un papel protagónico a un rol secundario en los procesos de participación ciudadana, especialmente como representantes de la sociedad civil en el SPC.

La **segunda versión** sobre **Carlos Burgos y la reestructuración del SPC** está resumida en las palabras del entrevistado Francisco Villegas: “*Llega el gobierno de Burgos y se cae todo*” (E1, pág5). Aquí, los entrevistados señalaron que Carlos Burgos fue el personaje clave para desmontar y desestabilizar el SPC. En estas afirmaciones,

encontramos un mayor peso en la figura del alcalde y su autonomía para legislar a través de ordenanzas municipales.

Asimismo, un aspecto a destacar es que este grupo de entrevistados se desempeñaron como actores de la sociedad civil durante el contexto de la reestructuración del SPC. Desde esta posición, los entrevistados responsabilizan a Carlos Burgos por iniciar el proceso de “reestructuración” que provocó el derrumbe, colapso y eliminación del SPC, facilitando el ascenso protagónico del Presupuesto Participativo, impidiendo la continuación de la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho.

Desde esta lectura, el proceso de reestructuración se concretó a través de dos elementos: por un lado, un aparato técnico de funcionarios públicos primero para repensar el curso de políticas y acciones de la gestión municipal; y por el otro, el uso legal de las ordenanzas a nivel local para establecer el marco normativo de estas decisiones políticas.

Respecto al primer punto, los entrevistados sostuvieron que los avances realizados en materia legal sobre la participación ciudadana durante la gestión de Mauricio Rabanal, se detuvieron por las nuevas disposiciones de Carlos Burgos, y su aparato técnico. En esta lectura, Edde Cuellar fue visto el “operador” de la reestructuración, es decir, aquel funcionario público y técnico para llevar a cabo la decisión política:

“nosotros habíamos hecho una enorme cantidad de normas y garantizaba precisamente, este, este espacio de participación y concertación ¿no? Llego este señor a través de un gerente de planificación Edde Cuellar. (...) Nosotros, nos enfrentábamos a él para ver, digamos, para defender, básicamente, las normas que se habían dado” (E3, pág 1).

Además, Yalina Espinoza sostuvo que estamos ante un estilo personalista del liderazgo y toma de decisiones del “aquí mando yo”, por ende:

“[Edde Cuellar] vino a responder a los intereses de un alcalde (...) Y no pueden venir ciudadanos a proponerme o decirme ‘que este proyecto o el otro proyecto, acá el que decide soy yo y punto’; y necesitaba un operador que concrete eso, y Edde Cuellar fue ese operador” (E5, pág8).

En la misma línea, el entrevistado Francisco Villegas sostuvo que no hubo continuación de los proyectos aprobados de la gestión de Mauricio Rabanal:

“él [Carlos Burgos] prácticamente desestimó todos los proyectos aprobados en el año 2007. El argumentó que los proyectos no tenían perfil ni expediente técnico, entonces los proyectos no eran viables, pero era el poco interés político de él de seguir continuando este proceso” (E1, pág4-5).

Por ello, en este estilo de gobernar destacarían dos aspectos: dejar de lado la consulta y la toma de decisiones unilaterales en la cúpula municipal. Por ello, la misma entrevistada sostuvo que el nuevo Gerente de Planificación en la gestión de Carlos Burgos

“no iba a consultarle a la gente o a las organizaciones qué queremos hacer, cómo podemos construir no, ósea vino a hacer, a tomar decisiones entre él y su equipo de Burgos, y que todo sea más fácil. (E5, pág8).

Respecto al segundo punto sobre el uso legal de las ordenanzas para legitimar su acción política: la gestión de Carlos Burgos promulgó las ordenanzas N° 136 y N° 137 sobre la reestructuración del SPC y el nuevo reglamento para las elecciones de los representantes de la sociedad civil (Consejo de Coordinación Local Distrital):

“lo que él hace es dictaminar dos ordenanzas para reestructurar el sistema (E5, pág3); “decreta una ordenanza donde deja sin efecto el Sistema de Participación Ciudadana (...) lo deja sin efecto, y bueno trae abajo todo lo que se había ganado con Rabanal (E1,pág4-5).

Sin embargo, en la práctica la “reestructuración” se convirtió en “eliminación” del SPC de San Juan de Lurigancho, por orden de Carlos Burgos. Desde esta lectura, la reestructuración fue pretexto del alcalde para detener el avance del SPC:

“reestructurar entre comillas porque obviamente un alcalde con el estilo que él tiene, uno puede, digamos, diagnosticar todo lo que se venía con respecto al gobierno de Burgos, porque él en vez de mejorar un sistema que recién era incipiente y mejorarlo, potencializarlo, etc., lo que hizo fue eliminarlo (E5, pág3).

En síntesis, podemos decir que en la primera versión los entrevistados afirmaron que Mauricio Rabanal, quien paradójicamente había institucionalizado la participación ciudadana, fue el responsable del desmantelamiento del SPC. En cambio, en la segunda versión, los entrevistados responsabilizaron al alcalde Carlos Burgos porque fue el autor del proceso de reestructuración del SPC. Cabe resaltar que en ambas versiones, los entrevistados responsabilizaron a los dos alcaldes, quienes ejercieron su voluntad política, emplearon diferentes medios legales y políticos (autonomía para decidir, ordenanzas municipales) para levantar o detener el proceso de participación ciudadana en el distrito de San Juan de Lurigancho.

En relación a la segunda hipótesis de este grupo, las organizaciones sociales tuvieron una presencia fuerte y notable durante los ochentas y noventas en nuestro país. En este caso, las organizaciones sociales fueron actores clave en el diseño e implementación del SPC en San Juan de Lurigancho. Si bien el Estado fue el responsable de promover la participación ciudadana, las organizaciones sociales también fueron responsables.

Sin embargo, ¿qué debilidades presentaban las organizaciones sociales? Si bien las organizaciones fueron los actores principales para sacar adelante el SPC, el estudio de campo reveló que también fueron responsables de la caída del SPC. Por ello, un primer problema fue el contexto que tuvieron que enfrentar las organizaciones sociales en la década del 2000: un “tejido social debilitado” como mencionó la entrevistada Juana Achiraico:

“el tema de la crisis de la representación social y política, no. El tejido social está debilitado, se está perdiendo, en cierta manera, la razón de ser de las organizaciones de la sociedad civil, porque, a veces, son absorbidas por los gobiernos municipales. Y entonces no vemos algunos liderazgos, que los, que contribuyan, a la, a un poco conducir a las organizaciones sociales, a un mayor fortalecimiento, a renovarse a actualizarse, eh, y a ayudar a resolver los problemas, ¿no? de manera colectiva, como tampoco no vemos partidos políticos que reflejen claramente la demanda de la gente que, este, sientan la necesidad de la gente y que puedan desarrollarse políticas que permitan solucionarse problemas” (E4,pág2).

Un segundo problema que observamos en las afirmaciones fue la instrumentalización del proceso de Presupuesto Participativo (en fondo de la participación ciudadana) para asegurar apoyo político de parte de las organizaciones que movilicen a su población en apoyo al alcalde. Por un lado, el alcalde desea apoyo político-electoral para mantenerse en el poder del gobierno local; y por otro lado, el dirigente de una organización social desea la ejecución de un proyecto presentado al Presupuesto Participativo (generalmente de infraestructura):

“Igual, de alguna manera logran algo pueden, quieren que ese proyecto aprobado se ejecute, y lo que hacen algunos alcaldes hacen alianzas con algunas organizaciones, o más que organizaciones, con algunos dirigentes de organizaciones y condicionan no, y dicen si tú me apoyas políticamente con tu población a mi gestión, yo voy a, me comprometo a tu proyecto salga y se ejecute. Entonces, ahí hay una especie de clientelismo” (E1,pág10).

Por tanto, independientemente del papel que desempeñaron los entrevistados, sus afirmaciones delataron la debilidad o falta de fuerza para responder eficazmente a la caída del SPC y la respuesta que recibieron por parte de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Para el Padre Jorge Álvarez, de la Pastoral Social y Diócesis de Chosica “**no había fuerza**, eso es cierto porque si hubiera habido más fuerza, hubiera habido más electores críticos, el mismo hecho de que Burgos haya ganado” (E6, pág.9-10).

En el caso analizado, planteamos esta hipótesis: la **falta de empoderamiento real del ciudadano y crisis de las organizaciones, restaron fuerza real a los ciudadanos frente a los procesos participativos convocados por la Municipalidad Distrital de**

San Juan de Lurigancho. Gracias al estudio de campo, comprobamos parte de esta hipótesis y, al mismo tiempo, se complementará con información no contemplada al principio.

De esta manera, reformulamos una nueva hipótesis: **el débil empoderamiento de las organizaciones sociales disminuyó la fuerza organizativa para detener el procesos de reestructuración y posterior de caída del Sistema de Participación Ciudadana en San Juan de Lurigancho.**

Los entrevistados subrayan que la caída del Sistema de Participación Ciudadana en San Juan de Lurigancho, también fue responsabilidad del rol de las organizaciones sociales que conformaron parte de la sociedad civil en el distrito.

En el **cuadro N° 6** comparamos la información de cuatro entrevistados clasificándola en cuatro categorías: el grupo de posición, el papel desempeñado en el contexto de la reestructuración, el tipo de acciones para sostener el SPC y el resultado de éstas en la respuesta de la autoridad según sus percepciones.

En primer lugar, aunque los entrevistados desempeñaron un rol distinto (una joven participante en los mecanismos institucionalizados, un sacerdote que impulsó el SPC, un dirigente distrital y una autoridad municipal), afirmaron que las organizaciones sociales del distrito realizaron acciones para detener la caída del SPC: memoriales, cartas abiertas, movilización social en contra de la reestructuración del SPC.

Cuando una de las entrevistadas menciona el “memorial” se refiere a una de las “Cartas abiertas” presentadas por la sociedad civil organizada: 1) la *“Carta Abierta. Por la Defensa a la Participación Ciudadana en el Distrito de San Juan de Lurigancho”*⁷⁴ (Ver **Anexo 11**). y 2) La *Carta Abierta de las “Organizaciones Sociales Vivas de San Juan de Lurigancho. Por la defensa del Sistema de Participación y Control Ciudadano del Pueblo de San Juan de Lurigancho”*⁷⁵ (Ver **Anexo 12**). En ambos documentos exigían

⁷⁴ De la Secretaría Técnica de la Mesa de Concertación Distrital por el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza de SJL. (Carta pública dirigida al Alcalde Distrital de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, Sr. Carlos Burgos Horna. Firmado por los responsables de ONG e Iglesia, presentes en el distrito tales como: CENCA, EDAPROSPRO, TACIF, EDUVIDA, INSTITUTO EDUCA, INCAFAM, DEMUS, CEDAL, CODECO, CEPRODEP; Dignidad Humana Pastoral Social-Diócesis de Chosica, Asociación Ministerio Diaconal, Paz y Esperanza, Abril 2008).

⁷⁵ (Carta pública dirigida al Presidente de la República, los Congresistas de la República, al Poder Judicial, al pueblo de San Juan de Lurigancho y a la opinión pública en general. Firmada por las Organizaciones Sociales Vivas: Mesa de Concertación Distrital por el Desarrollo y Lucha Contra la Pobreza de SJL, Coordinadora Multisectorial por los Derechos de la Mujer, Infancia y Familia de SJL, Coordinadora

a las autoridades locales del distrito la derogación de la ordenanza N° 136. Asimismo, otras acciones fueron una reunión entre los dirigentes, y una reunión con las autoridades políticas. Sin embargo, tomando las palabras de Francisco Villegas: “eso, generó protestas por parte de las organizaciones, pero sus propuestas no tuvieron mucho eco” (E1, pág10)

“Presentamos un memorial (...) considero que fue muy positiva esas acciones, pero a la vez nos dejó grandes decepciones porque, obviamente, el alcalde jalaba a algunos dirigentes, mandaba infiltrados” (E5, pág8-9); Hicimos una marcha, por la libertad de participación ciudadana (...) pero ahí se quedó porque ya el hombre estaba ahí, nada iba a cambiar. Como para tener diálogo, como por exigir etc., etc. como reconocer, pero nunca nos quiso recibir (E6, pág.9); “Intentamos hacer una primera asamblea, tuvimos la asistencia casi mayoritaria (...) se intentó hacer en la municipalidad (...) para, nuevamente ver como impulsábamos la participación ciudadana en SJL (E3, pág16); “En ese momento hubieron intentos de parte de la Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza, de evitar esto, se reunió un grupo con el alcalde y con Edde Cuellar, hicieron una movilización, manifestación pero no prosperó” (E11, pág8).

En segundo lugar, las afirmaciones de los entrevistados revelaron que el tipo de acciones para frenar la caída del SPC esbozan la debilidad de las organizaciones porque en todas circunstancias el alcalde Carlos Burgos y su gestión municipal derogaron el SPC sin el mayor problema. La respuesta de esta gestión a las acciones de las organizaciones sociales fue negativa.

Cuadro N° 6.- Actores, tipos de acciones y resultado de las autoridades municipales

GRUPO	Papel que desempeñaban	Tipo de acciones	Resultado: respuesta de la autoridad
Sociedad civil	Yalina Espinoza: Joven participante	Memorial/Mar cha	“Fue muy positiva esas acciones [Pero] nos dejó grandes decepciones porque el alcalde jalaba algunos dirigentes”
	Padre Jorge Álvarez: Sacerdote de la Diócesis de Chosica (Pastoral Social)	Marcha	“Unas 1000 [personas] quizás (...) pero ahí se quedó porque ya el hombre estaba ahí, nada iba a cambiar. Como para tener diálogo, como por exigir etc., etc. como reconocer, pero nunca nos quiso recibir.”
	Florencio Estrella: Dirigente distrital	Asamblea entre dirigentes	“ Tuvimos la asistencia casi mayoritaria. Hubo una primera reunión, lo hicimos en la municipalidad, a pesar de que los serenos nos cerraban los pasos.”
Municipalidad	Neptalí Carpio: Regidor Municipal	Reunión con el Alcalde y Manifestación	“ Pero no prosperó. Esas acciones estuvieron bien, porque eran justas y democráticas, pero el nivel de la participación de la marcha fue mínimo, fue frustrante. ”

Distrital del Vaso de Leche SJL, Central de Comedores Autónomos de SJL, Promotoras y Promotores de Salud, Programa de Cuidado Infantil de SJL, Red Perú, Iglesia Evangélica Cristiana, Dignidad Humana de la Vicaría III, Asociación MYPEs de SJL, SUTEP de SJL, SITRAMUN, Ex Dirigentes del Sistema de Participación y Control Ciudadano, Casa de Refugio Hoy por ti Mujer, Casa de la Mujer, Maltratada; Asociación de Mercados de SJL, Asociación de Propietarios de la Urb, Zárata, Asoc. de Propietarios de la Urb. Los Jazmines, Plataforma Juvenil de San Juan de Luriganchó. Mayo 2008).

3.3 Nuevos hallazgos en la investigación

La información adicional de las entrevistas y documentos revisados han permitido que reconfigurar y complementar las hipótesis del análisis sobre el proceso de auge y caída del SPC en San Juan de Lurigancho. Así, encontramos cuatro hallazgos: 1) Dos modelos contrapuestos: participación versus planificación; 2) Participación real o representación real; 3) Actor externo: Crítica a las ONGs; y 4) Actor interno: La Iglesia y la Pastoral Social.

3.3.1 Dos modelos contrapuestos: Participación vs Planificación:

En cuanto al **primer hallazgo sobre dos modelos contrapuestos: participación versus planificación**, el proceso de reestructuración del SPC no terminó con las ordenanzas N° 136 y N°137, puesto que quienes promovían la reestructuración, proponían un Sistema de Planificación Participativa (SPP). Por tanto, observamos dos grupos contrapuestos: por un lado, los defensores del SPC -básicamente entrevistados, representantes de la sociedad civil- con una posición crítica a la propuesta del SPP; y por el otro lado, los promotores del SPP –entrevistados que participaron como autoridades políticas- quienes señalaron las debilidades del SPC.

Los defensores del SPC fueron críticos al exponer sus debilidades y fortalezas y argumentaron que el SPP no ofrecía verdaderos cambios para la participación ciudadana. Del otro lado, los defensores del SPC validaban la reestructuración porque presentaba múltiples debilidades internas, además no tomaban en cuenta la corporación municipal. A partir de allí, realizamos un balance en tres aspectos:

En primer lugar, el **enfoque principal** de los defensores del SPC apostaba por las políticas públicas desde las bases hacia la gestión municipal. En este sentido, los entrevistados afirmaron que el SPC ofrecía una plataforma para recoger, canalizar y ofrecer propuestas para el distrito: “nosotros no queríamos un sistema de participación para la planificación, queríamos un Sistema de Participación Ciudadana y Control Ciudadano para que vean el conjunto de las políticas públicas para el desarrollo de SJJ” (E7, pág4). Por tanto, no miraban con buenos ojos el enfoque del SPP, que partía de la planificación desde arriba hacia abajo, desde la cúpula municipal hacia las bases.

Sin embargo, para los promotores del SPP la necesidad primera es planificar, porque este enfoque permitía diagnosticar la realidad, y partir de allí encontrar la dirección y futura toma de decisiones. Por tanto, afirmaron que el SPC presentaba dos grandes debilidades, basadas en el planteamiento de políticas, sin cursos de acción, dirección ni capacidad de decisión: “Puedes revisar el sistema de participación ciudadana y en ningún momento propone políticas, pero no decide (...) Pero no tenía clarito, cuál era el lugar a donde ir y tampoco tenía capacidad de decisión” (E10, pág9).

En segundo lugar, para los defensores del SPC, el **proceso** se caracterizó por ser propuesta elevada por la sociedad civil hacia la Municipalidad para lograr su implementación vía ordenanzas, aprovechando el contexto de la descentralización y la participación ciudadana. Así lograron ir más allá de la normativa, porque el fin era generar la coordinación, articulación y mayor cercanía entre autoridades y ciudadanos: “No nos quedábamos solamente de forma a lo que decía la normativa, sino que nos pasábamos más allá, en la que las autoridades locales, los funcionarios y la sociedad civil organizada coordinen, articulen propuestas que movilicen, dinamicen el distrito” (E7, pág4)

Sin embargo, quienes se oponían al SPC y proponían el SPP, afirmaban que la principal debilidad del SPC era la cantidad elevada de ordenanzas aprobadas en una sola gestión para regular la participación ciudadana: “en el diagnóstico generar luego tu visión, bajo esa definición la participación del vecino iba ser desde el diagnóstico hasta la definición de la visión y concepción de ciudad” (E10, pág7). Por tanto, el desfase normativo no permitía claridad e incluso, todo el SPC denotaba una desvinculación con la corporación municipal, institución última y más importante para la toma de decisiones: “si tú revisas el sistema de participación ciudadana y control, no tenía ningún vínculo con la corporación municipal, era totalmente ajeno a la corporación municipal” (E10, pág9).

En tercer lugar, el **efecto** de la reestructuración del SPC es visto de diferente manera. Para los defensores del SPC, la reestructuración provocó la desaparición de una plataforma y cadena de procesos participativos realizados desde la base: “se bajó las comunas, dejó zonales y la gente no tenía donde, las comunas, los pueblos no tenían donde lanzar las propuestas (...) Nosotros planteábamos una estrategia de implementación de reuniones trimestrales, donde las comunas tenían la dinamicidad de recoger, de plantear propuestas” (E7, pág4). Sin embargo, al mismo tiempo, son conscientes que el SPC era un sistema “incipiente”, por ende, un proceso a mejorar a largo

plazo. Desde esta visión, el temor más grande la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho fue el miedo a ser fiscalizados por la sociedad civil.

Sin embargo, quienes se oponían al SPC, sostuvieron primero que la sociedad civil no simbolizaba peligro, y segundo, que la estructura del SPC más bien la de un sistema asambleísta en manos de unos cuantos dirigentes sociales y trabajadores de ONG's. Por tanto, había que dejar en manos de la Municipalidad la corrección del SPC en un SPP: “¿quién iba a implementar la decisión dentro de la corporación municipal? La propia municipalidad, por lo tanto debería formar parte del SPC. Eso no estaba y eso se iba a corregir con el sistema de planificación participativa” (E10, pág9).

3.3.2 Participación real o representación real

El segundo hallazgo es sobre **la participación real o representación real**. Cuando hablamos de participación en “mecanismos o espacios institucionalizados”, además de referirse referencia al tipo de participación ciudadana “en la gestión pública”, estamos hablando del rol de la representación de la sociedad civil (de organizaciones sociales e instituciones) frente al rol de los representantes políticos (autoridades políticas).

Ahora bien, los espacios para la discusión formal entre autoridades municipales y representantes de organizaciones sociales están regulados por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, y se estructuran a partir de órganos institucionales tales como el Consejo de Coordinación Local Provincial y/o Distrital (CCLP-CCLD), donde el 60% de sus miembros son representantes de la autoridad municipal, y el 40% restante representa a las organizaciones sociales locales.

En primer lugar, en el mundo de las organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil existe una dinámica de diálogo y poder. De ahí que, el representante de la sociedad civil no “representa” a su persona en sí misma, sino lleva los intereses del grupo, colectivo al cual pertenece y está “representando” en los mecanismos de participación ciudadana. La entrevistada Juana Achiraico explica sus diferentes espacios de participación y representación:

“Bueno como siempre participamos en diversas instancias de las organizaciones de carácter distrital en el distrito o sea este era un espacio prácticamente social y también político donde se desarrollaban diferentes debates políticos en el entorno, dentro del contexto del distrito, sobre la problemática, sobre los diversos ejes temáticos en la que nosotros desarrollábamos. Bueno, ya en

ese contexto me eligieron como Presidenta de la Coordinadora Multisectorial. Eso fue en el 2002 (E4, pág2).

¿Y dónde queda la participación ciudadana aquí? Esta participación ciudadana sería el canal para llevar el parecer de las personas “representadas”, y hacerse escuchar ante la autoridad:

“en el tema de participación ciudadana, como que los dirigentes ha sido ojos y oídos de cómo ha terminado, ha sido su forma de trabajo, negando el derecho de la población o no escuchándolos. Hemos nosotros como consejeros CCLD, hemos batallado en conferencias de prensa para que haya cambios de actitud con el Alcalde [MAURICIO RABANAL], hemos hecho diversas acciones para un poco hacer que el Alcalde reflexione, pero ha sido peor pues, peor ha sido eso ya, ha sido la marginación para nosotros eso” (E4, pág4).

Y ahí es donde el peso de la “representatividad” adquiere más fuerza:

“empezábamos a ser adversarios para la gestión hacia nosotros, porque reclamábamos, cuando queríamos tener de repente obtener mayor participación, cuando queríamos elevar nuestra propuesta. Ya éramos adversarios, ya de ahí se vino el proceso para cambios en el CCLD, hemos hecho todo lo posible para que la participación en relación a las normas que habíamos trabajado y ya era ordenanza que se lleven a cabo, por cierto eso se ha dado (...) En ese aspecto hemos hecho todo lo posible para que sea así (E4, pág4).

En segundo lugar, cuando los representantes de la sociedad civil entran en el juego político deben cumplir las reglas y formalidades que establece sistema político y legal para su participación. Por ello, las normas preceden y determinan la participación ciudadana de los “representantes de la sociedad civil”, entonces, un actor social tiene el derecho de participar con voz, voto y capacidad decisión. Para las entrevistadas Yalina Espinoza y Juana Achiraico significa que:

“todas las organizaciones tienen que entender que en este sistema hay reglas que se tienen que cumplir (...) se tienen que adecuar (E5, pág8). “En ese entonces, fue dirigente distrital en la Central de Comedores y a la vez también la Central de Comedores me delegó a la Organización de la Coordinadora Multisectorial por los derechos de la mujer, infancia y familia para asumir una responsabilidad” (E4, pág1).

En consecuencia, no se trata de una participación directa en un mecanismo institucionalizado, sino más bien de una “participación representativa” en un mecanismo, espacio o proceso formal de participación ciudadana, que también podría llamarse “participación representativa participativa” para dar cuenta que hay “representantes” elegidos formalmente en sus organizaciones, y participan en espacios institucionalizados como el CCLD, por ejemplo.

3.3.3 Actor interno: La Iglesia y la Pastoral Social

En el tercer hallazgo es sobre **la Iglesia y la Pastoral Social**. Las organizaciones sociales, las ONGs, las instituciones y el Municipio no fueron los únicos actores que estuvieron involucrados en los procesos de participación ciudadana; y específicamente, en la construcción e implementación del SPC. En este contexto, también estuvo presente la Iglesia Católica, como afirmó el Padre Jorge Álvarez que **“impulsaba a la pastoral social en todo el distrito (...) varios agentes de pastoral social estuvieron incluidos en la estructura chica (...) dijimos: esto es importantísimo y en esto hay que meterse”** (E6, pág.4). Del mismo modo, la entrevistada Yalina Espinoza afirmó que:

“fue clave la participación de la Iglesia “Dignidad humana” y también el impulso del padre Jorge Álvarez y otros párrocos de, este, las zonas altas, la zona de Campoy que impulsó a toda esa gente a participar. Según tengo entendido, una amiga que trabajaba en la municipalidad decía de que, no sé si el 60% eran agentes pastorales (...) laicos, y que, eso, eso también era una potencialidad de ese sistema. (E5, pág9).

En nuestro estudio de campo, entrevistamos al Padre Jorge Álvarez para conocer su experiencia en la construcción del SPC de San Juan de Lurigancho desde la mirada de la Pastoral Social, promovida por la Iglesia Católica, y contó que en nuestro país: **“los pobres no han tenido nunca la oportunidad realmente de ser ciudadano. Las luchas obreras no han sido por ciudadanos, han sido la fuerza, eso no, lo que han hecho bueno”** (E6, pág.4). Además, sostuvo que diversos factores como los años de la violencia interna, la corrupción **“habían destrozado la conciencia política (...) E inclusive, se hablaba a la generación que tenía 30 años, algo así se le llamaba la generación perdida”** (E6, pág.5). De sus afirmaciones podemos establecer tres aspectos importantes del porqué la Iglesia también debe ser considerada como un actor impulsor de los procesos de participación ciudadana, y específicamente valorar el rol que tuvo la Pastoral Social en la construcción del Sistema de Participación Ciudadana de San Juan de Lurigancho. En primer lugar, el rol de la Iglesia y la Pastoral Social en la construcción del SPC partió de la necesidad de forjar una conciencia ciudadana y política, que hacía falta para formar verdaderos ciudadanos. La fase del esplendor participativo (2003-2005) del SPC fue un contexto aprovechado por este actor para impulsar la participación ciudadana:

“me pareció que era el momento que debía de meterse (...) hay que impulsar todo eso y hay que formar a la gente, entonces hicimos una cantidad de talleres, en las diferentes parroquias para hacer y dar conciencia del asunto (...) hay que ayudar a la nueva generación a que hicieran, a que despertaran a la conciencia política, porque había un contexto donde se podía (E6, pág.4-5).

Un segundo paso significó la implicancia de la Iglesia y la Pastoral Social en la construcción del SPC:

“se pidió que las parroquias descubriera cuántas comunas han sido y casi todas las parroquias estaban en la comuna (...) Entonces fue excelente, entonces como nosotros teníamos 8 capillas se dividió las capillas en los sectores; y cuando había estos cursos de capacitación de la participación ciudadana yo participe también y llevé a la gente que participara” (E6, pág.4)

Por tanto, promoción, capacitación y participación fueron los tres elementos característicos del rol de la Iglesia Católica en el distrito de San Juan de Lurigancho, cuyo trabajo no solo fortaleció la implementación del SPC, sino también se extendió hacia otros sectores⁷⁶, manteniendo la lógica de una Iglesia “metida” y comprometida con los procesos político-sociales del distrito.

3.3.4 Actor externo: Crítica a las ONGs

El **último hallazgo** se refiere a la **crítica a las ONGs**. El estudio de campo reveló que las ONGs participaron como actores impulsores de la participación ciudadana en dos niveles: con los dirigentes, organizaciones, y a su vez, trabajaron con la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Sin embargo, algunos entrevistados afirmaron que las ONGs también produjeron un efecto negativo en el rol de los dirigentes y/o representantes de la sociedad civil, y a su vez sobre el proceso de la participación ciudadana en el distrito. Desde el estudio de campo podemos subrayar cuatro críticas principales⁷⁷ al rol desempeñado por las ONGs en el proceso de auge y caída del SPC de San Juan de Lurigancho. En primer lugar, las ONGs trabajaron con los dirigentes proveyéndoles todo cuánto ellos necesitaban para incentivar y recompensar su participación en los procesos participativos. Para Miriam Romero, estas acciones habrían generado un tipo de dependencia, que tiempo después condicionaría la continuación de su participación:

⁷⁶ La Pastoral Social de la Diócesis de Chosica también trabajó con los jóvenes temas sociales y de participación ciudadana, desde una mirada de fe y acción: *“hicimos un curso y este fue, Daniel Villafuerte, uno de los dirigentes del curso que se llamó “Jóvenes discípulos de Jesús y ciudadanos, cómo desde nuestra fe tenemos que ser preocupados por nuestra ciudad”. Entonces ahí se formó a bastante gente jóvenes, Yalina es una de ellas, entonces pastoral social y había equipos de pastoral social en las parroquias; yo tenía una parroquia había mucha gente de pastoral social en la parroquia y jóvenes escogíamos de las parroquias a los muchachos que tenían cualidades de eso y lo metíamos a ese curso” (E6, pág.5)*

⁷⁷ Estas críticas a las ONGs pertenecen a tres actores distintos: Miriam Romero, ex trabajadora en temas de participación ciudadana en las ONG Tacif y Ceprodep; Yalina Espinoza, ex representante juvenil en el Sistema de Participación Ciudadana; Neptalí Carpio, ex regidor durante el gobierno municipal de Mauricio Rabanal (2003-2006); y Olga Sihucollo, actual encargada del desarrollo de Presupuesto Participativo en la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho; Florencio Estrella, dirigente distrital y ex asesor colaborador del Consejo de Coordinación Local Distrital de San Juan de Lurigancho.

“el grave error de las ONGs, de haberlo dado todo en sentido (...) porque simplemente creíamos que el dirigente que deja su tiempo de trabajo, tenía que ser de alguna forma recompensado, en el sentido de facilitarte (...) que desarrollen mayores capacidades, que los talleres asumidos por las ONGs” (E7, pág7).

De este modo, para la misma entrevistada, el “darlo todo” significó haber facilitado numerosas oportunidades en asesoría, acompañamiento y capacitaciones a los dirigentes, líderes y miembros de organizaciones sociales en San Juan de Lurigancho. Esta situación generó positivamente más participación ciudadana activa, sin embargo, al recortarse el financiamiento económico, también se recortaron los proyectos y los recursos económicos para facilitar el trabajo con las organizaciones:

“ha producido dependencia (...) es la dependencia un poco más económica, porque en muchos casos, porque el hecho de que ellos salgan a los talleres, se movilicen, siempre se ha contado con recursos. Entonces, eso, si cuando ya nos damos cuenta del grave error que se comete en ese sentido, ya es difícil que los ciudadanos, que por sí solos, y por la propia necesidad de buscar el desarrollo del bien común, no lo hacen, sino que esperan siempre a qué sean provistos por las ONGs (E7, pág7).

En segundo lugar, la entrevistada Yalina Espinoza señaló que las ONGs trabajaban con proyectos puntuales a corto plazo, que respondían al cumplimiento de propios intereses institucionales de las ONGs, sin una preocupación real por el desarrollo de San Juan de Lurigancho a largo plazo.

“las ONG'S siempre, solamente, van a defender, eh, lo correspondiente a sus proyectos, si le afectan o no le afectan a su proyecto no se iban a involucrar. Entonces, han sido como también muy instrumentales (...) podrían ser, eh, considerados como actores con acciones puntuales; (...) que no eran parte de la comunidad, de la dirigencia, etc. Entonces, también había mucha tendencia a que se manipule, a que se maneje a los dirigentes para que respondan a los intereses de sus proyectos o a los objetivos de sus proyectos. Entonces, también hubo mucha gente que los cuestionaba, que decía bueno que esté su proyecto están ahí, eh, articulados con la municipalidad, por temas de fondos” (E5, pág4).

En la misma línea, otros entrevistados criticaron que las ONGs tuvieron un trabajo focalizado a algunos sectores de distrito, especialmente a “las zonas altas” y no de manera integral, afectando directamente el empoderamiento real de los dirigentes, quienes dependían de las acciones de las ONGs. Aunque líderes de organizaciones y el conjunto de ONGs trabajaron juntos para implementar el SPC, no pudieron lograr su continuidad en el mandato de Carlos Burgos ni detener sus disposiciones legales.

“las ONG es que se han dedicado a ciertos sectores y no en todo el distrito (...) el tema del empoderamiento que en ciertos sectores si ha habido, no ha sido tanta en el distrito, la población ha crecido tanto y yo creo que tampoco no ha habido intento de réplicas (E9, pág9). “No hubo un empoderamiento real, o sea no hubo una conciencia, una real, digamos, de cuál debería ser su participación de ellos, dependían mucho de cómo se reunía las miembros del, del Sistema de Participación Ciudadana. Normalmente eran las reuniones en el local de la mesa de concertación. TACIF estaba manejando, digamos, básicamente las Juntas Vecinales, y ya bueno tenían todo, o

*sea eso fue una debilidad enorme para que las juntas vecinales no tuvieran, realmente, este empoderamiento, en el cual ya cuando culminó el convenio que tuvo la mesa de **concertación y la secretaría técnica ahí fue una cuestión débil para las, los, digamos, los líderes de las juntas vecinales. Entonces, eso aprovecho Burgos**” (E3, pág17).*

En tercer lugar, para algunos entrevistados las ONGs no tuvieron un verdadero interés por atacar la raíz de los problemas, porque cuando tuvieron la oportunidad de luchar contra la corrupción⁷⁸, las ONGs no lo hicieron. Fue positivo que las ONGs focalizaran su trabajo en sacar adelante el SPC, capacitar a los dirigentes en los procesos de participación ciudadana como el CCLD y PP, sin embargo, “dejaron de lado la lucha contra la corrupción, la lucha por la transparencia, la lucha porque realmente exista rendición de cuentas, el derecho a la información, la vigilancia ciudadana, todo eso. Cuando justamente, ese es un punto medular del sistema de participación (E11, pág3).

En consecuencia, no haber atacado la corrupción debilitó la acción de los dirigentes vecinales, por tanto “estas ONGs reaccionaron cuando entra Carlos Burgos, y pretendieron nuevamente sacar adelante el Sistema, pero ya era tarde, porque ya el Sistema ya había sido desprestigiado” (E11, pág3)⁷⁹. En síntesis, describimos una nueva lectura sobre el auge y la caída del SPC en dos niveles. Primero, replanteamos las hipótesis iniciales del estudio focalizando cuatro factores relevantes: a nivel externo (el marco legal y el papel de las ONG) e interno (la voluntad política de los alcaldes, las acciones de parte de los representantes de la sociedad civil). Segundo, identificamos la información adicional que complementó las hipótesis (la crítica a las ONG, los modelos contrapuestos de participación vs planificación; y la participación real representación real) y constituyó la nueva información como el papel que cumplió la Iglesia y la Pastoral social en la promoción de la participación ciudadana en el distrito.

⁷⁸ Neptalí Carpio explica que “*en la experiencia de la participación, las ONGs, en un escenario donde en SJL había en una Municipalidad de SJL donde hay mucha corrupción, la corrupción en la Municipalidad de SJL es una corrupción sistémica. Es decir, está institucionalizada, no por gusto, SJL que fue creado en el año 1967, ha habido tres alcaldes presos (E11, pág3).*”

⁷⁹ En la primera entrevista realizada a Neptalí Carpio obtuvimos la copia del libro bajo su autoría “Ciudades Emergentes”: “El cuestionable papel de un grupo de ONG del distrito. Sin embargo, discrepamos abiertamente del comportamiento actual que viene teniendo un sector de ellas desde que se promulgó la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades 27972. El lugar de asumir una labor crítica de los errores aquí señalados, las ONG agrupadas en la “mesa de concertación” de San Juan de Lurigancho no sólo guardan un extraño silencio, sino que avalan en la práctica muchos de los errores comentados en este pronunciamiento. Estas muestran indiferencia ante la falta de un reglamento de Consejo de Coordinación Local, no emiten ningún pronunciamiento sobre la existencia de rendición de cuentas hecha por los representantes vecinales, consejeros y menos promueven los mecanismos de vigilancia y control que establece la ley” (Carpio 2006: 168)

CONCLUSIONES

Hablar de democracia implica hablar de ciudadanía y su relación con los Estados, autoridades e instituciones. A su vez, tal relación implica observar la participación de los ciudadanos, como derecho, intervención, consulta, coordinación, procedimiento y toma de decisiones en los asuntos públicos del Estado. En palabras de Cameron, Hershberg y Sharpe (2012), ello sería la “voz institucional” de los ciudadanos a través de los espacios y mecanismos institucionalizados de participación.

Nuestro estudio de caso presentó el ciclo de vida del Sistema de Participación Ciudadana (SPC) de San Juan de Lurigancho y el análisis de su auge, caída y desaparición en las gestiones municipales de Mauricio Rabanal (2003-2006) y Carlos Burgos (2007-2010).

Por ello, reconstruyendo la historia de este proceso y en base a la información recopilada, identificamos tres fases del SPC: Fase I, del esplendor participativo (2003-2005); Fase II, de la ruptura y decadencia del proceso participativo, que comenzó en 2006, el último año de Mauricio Rabanal, y continuó durante los primeros años de gestión de Carlos Burgos (2006-2008); Fase III, del reino del Presupuesto Participativo, que configuró un nuevo camino de la participación ciudadana (2008-2010).

1. El SPC fue resultado de múltiples acciones, injerencia y trabajo político-organizativo de la sociedad civil del distrito de San Juan de Lurigancho, cuyos antecedentes respondieron a un “proceso de construcción de la participación ciudadana” desde la década de los ochenta hasta los primeros años del 2000, articulando el trabajo y colaboración entre organizaciones sociales, dirigentes, Iglesia, ONGs.
2. A nivel nacional, el proceso de descentralización concretó la participación ciudadana con la institucionalización de los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local, Presupuestos Participativos y Comités de Vigilancia, etc., a través de la obligación normativa transformada en “voluntad política” de las autoridades para cumplir la reforma institucional de este proceso. En ese sentido, la voluntad política de Mauricio Rabanal permitió la implementación del SPC en San Juan de Lurigancho.

3. **Fase I** (2003-2005) El SPC permitió una “real participación” de los ciudadanos en los espacios institucionalizados de relación casi directa con y en la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Sin embargo, como señaló la entrevistada Yalina Espinoza, todavía era SPC “incipiente”, porque la reciente implementación estaba pasando por un proceso de aprendizaje que recién comenzaba. Sin embargo, entró en decadencia, fue debilitándose y cayendo rápidamente, hecho que dejó un amargo sabor en los participantes, como veremos en la segunda fase.

4. **Fase II** (2006-2007) La Ordenanza N° 136 presentó una serie de razones que justifican el proceder legal de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho para reestructurar el SPC. Los documentos revisados señalan el curso normativo que reguló el proceso de reestructuración del SPC de quienes la impulsaron y promulgaron (la gestión municipal de Carlos Burgos); y quienes se expresaron en contra sin resultados positivos (representantes de la sociedad civil organizada). Los defensores de la reestructuración del SPC advertían las debilidades presentadas por el Sistema, su implementación sin resultados positivos y la necesidad de renovar las normativas y proponer un Sistema mejorado y real para el distrito de San Juan de Lurigancho. Sin embargo, para los opositores, el proceso de la reestructuración del SPC pasaba por alto el avance normativo de la participación ciudadana en el distrito, y además significaba que las autoridades no respetaban los acuerdos, y tenían la atribución legal y autónoma de anularlos, apelando a la legalidad y obstruyendo la continuidad en el largo plazo.

5. **Fase III** (2008-2010) Esta fase se caracterizó por el enfriamiento de participación ciudadana y la marginación de las propuestas, demandas y necesidades en los espacios institucionalizados. En ese sentido, significó el retroceso de los avances y la muerte del SPC, aunque no de los mecanismos institucionalizados como el CCLD y los Comités de Vigilancia. El nuevo camino de la participación ciudadana en San Juan de Lurigancho adquirió un nuevo rostro gracias al protagonismo de los procesos de Presupuesto Participativo de aquí en adelante (talleres, selección y priorización de proyectos), hecho que dejó en el olvido el

proceso de reestructuración del SPC y no apareció una propuesta alternativa (que sí se había esbozado: Sistema de Planificación Participativo).

6. El marco legal es el ingrediente básico para conseguir un cambio (al menos en temas de participación ciudadana), pero la voluntad política es clave para que estos procesos se lleven a cabo. Afirmar que la voluntad política tiene que ser positiva es pues también sujetarnos a la voluntad del político, a sus deseos, a lo que cree conveniente para ver si una decisión política, proyecto, propuesta es posible. La ley puede obligar, pero la voluntad política decidirá el rumbo, al menos, en el caso de las municipalidades como San Juan de Lurigancho.
7. El diseño normativo, la formalización, institucionalización e implementación del SPC dieron como resultado un paquete de ordenanzas aprobadas que adecuaban las leyes nacionales al carácter local del distrito y sus necesidades más urgentes. Sin embargo, el funcionamiento real muestra la otra cara de la moneda y da cuenta de las debilidades internas en el diseño mismo del SPC, las fuerzas políticas de los alcaldes con un poder para decisiones unilaterales, la debilidad de las organizaciones sociales para hacer frente a la gestión municipal y la presencia de las ONGs como apoyo técnico y promotor de la participación ciudadana.
8. De acuerdo a la información de los entrevistados, existen dos interpretaciones sobre la caída del SPC. Una primera versión señala como principal actor responsable al ex alcalde Rabanal (2003-2006) que si bien implementó el Sistema de Participación, pero no apostó por su continuación sino más bien por el debilitamiento del mismo. La segunda versión, en cambio, señala como principal responsable al alcalde Carlos Burgos, en cuyo primer mandato (2007-2010) se promulgaron las ordenanzas N° 136 y N° 137 que afectaron la continuación del SPC. Un punto común en ambas versiones es que también señalan como responsables a la propia sociedad civil organizada compuesta por las organizaciones sociales de base, las ONG, y los representantes de la sociedad civil frente al poder municipal y sus autoridades, porque no hubo la misma fuerza y voluntad oponer resistencia al proceso de reestructuración del Sistema de Participación Ciudadana.

9. La desazón de la mayoría de los entrevistados, es que el SPC solo fue un ejemplo finito de participación ciudadana a través de los mecanismos institucionalizados (2 años de implementación). Si bien la caída del SPC se vio afectada por la corta duración de su implementación en el distrito, lo cierto es que no hubo mayor fuerza, de los mismos actores que la habían impulsado, para hacer frente al poder municipal y sus acciones legales para poner punto final a un todavía “incipiente” SPC que comenzaba su desarrollo y continuación con vistas a largo plazo.

10. El SPC se diseñó con grandes expectativas para enriquecer el proceso mismo de la participación ciudadana y el desarrollo del distrito. Sin embargo, la realidad muestra una cara distinta: debilidades internas de la voluntad política de quienes ejercen el poder municipal, la fuerza o debilidad de la sociedad civil; y fuerzas políticas externas como las normativas nacionales que otorgaron un marco a la institucionalización de la participación ciudadana; y el rol de las ONGs en el distrito de San Juan de Lurigancho. Sin embargo, el SPC solo dejó el recuerdo de una experiencia exitosa como mecanismo institucionalizado a nivel local de coordinación y participación entre autoridades y ciudadanos, que no resurgió más.

11. A más de una década del proceso de descentralización en el Perú, se reconocen los avances, pero debemos trabajar las limitaciones. El caso de Sistema de Participación Ciudadana (SPC) de San Juan de Lurigancho, no puede generalizarse a las múltiples situaciones en los distritos del Perú. Sin embargo, permite ser un reflejo, y así hablar de logros o limitaciones del sistema democrático a través de mecanismos institucionales producto de la acción descentralizadora en el Perú. De esta forma, preguntarnos: ¿cómo hacemos más efectivas los mecanismos formales de participación ciudadanas? ¿qué condiciones son necesarias para desarrollar una participación ciudadana real y efectiva en nuestra sociedad? ¿Para qué y por qué participamos a través de mecanismos institucionales? Y el Estado, ¿Cómo juega la voluntad política de las autoridades y las políticas públicas para asegurar el derecho de la participación ciudadana en el país

GLOSARIO

CCR	Consejo de Coordinación Regional
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCLD	Consejo de Coordinación Local Distrital
CCLP	Consejo de Coordinación Local Provincial
E#	Número de la entrevista realizada
MCDDLCP	Mesa de Concertación distrital para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza
SJL	San Juan de Lurigancho
SPC	Sistema de Participación Ciudadana
PP	Presupuesto Participativo
PRDCLM	Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2025
PDMDC-SJL	Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado de San Juan de Lurigancho 2005-2015

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos de revista

- **Arnestein, S.** (1969). *La escalera de la participación ciudadana*. JAIP, vol. 35. No. 4 pp. 216-224
- **Ballón Echgaray, Eduardo.** (2003) *Participación y concertación en el Perú: documentos para el debate*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- **Cameron, Maxwell, A. Hershberg, Eric and Sharpe, Kenneth E.** (2012) *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- **Carpio, Neptalí.** (2006) *Ciudades Emergentes y Corrupción Municipal. La Reforma Municipal por la Transparencia y el Gasto Eficiente*. Lima: Red-Perú, Care, Itaca.
- **Cavalcanti, Elvia y Reynaldo Maia.** *Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades Brasileñas*. Revista CLAD Reforma y Democracia No. 18. Octubre
- **Cunnill, Nuria.** (1991) “Participación Ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos”. Caracas. Editorial Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD)
- **Dagnino, Evelina.** (2004) *Sociedades civil, participacao e cidadania: de que estamos falando?* En Daniel Mato (Coordinador) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela.
- **Dahl, Robert.** (1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- **Dahl, Robert.** (2002). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.)
- **Dammet B., Juan Luis.** (2005) *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza*. Lima: PUCP. Departamento de Ciencias Sociales.
- **Fernández Tapia, Joselito.** (2007) *Participación ciudadana y gobierno locales. San Juan de Lurigancho, en Perú y Tlalpan, en México, entre la Teoría y la práctica*. Lima: Asoc. Escuela Mayor de Gestión Municipal.

- **Fernández Valle, Juan.** (1997) *Historia del distrito de San Juan de Lurigancho*. Lima: Editor Alberto Zorrilla Díaz.
- **Grompone, Romeo.** (2007) *La participación en distintos contextos políticos*. 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, pp. 17 – 56.
- **Grupo Propuesta Ciudadana.** (2004) *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina: seminario internacional*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana: Participa Perú: Oxfam: SER: CONSODE.
- **Held, David.** (2008) *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- **López Jiménez, Sinesio,** *Ciudadanos reales o imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, IDS, Lima 1997.
- **Matos Mar, José.** Perú: Estado desbordado y sociedad emergente. Historia corta del proceso peruano: 1940-2010. Lima: Universidad Ricardo Palma, 2012
- **Meléndez Guerrero, Carlos. X** *El sistema de Participación Ciudadana de San Juan de Lurigancho (Lima)* En: Milán, Armando y Lossio, Félix (eds). Sumando Esfuerzos. 10 experiencias de participación ciudadana en la gestión local. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005, pp. 187 - 210.
- **Mieres Gómez, Pablo Andres** (2006). *Los gobierno locales*. Lima: JNE, 2006. 37 p. Cuadernos para el diálogo 10.
- **Navarro Yáñez, Clemente,** *Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno Municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)* En Font, Joan [...] Parte III Experiencias Basadas en Organizaciones, Cáp. VI. (Págs. 95-110)
- **Panfichi, Aldo** (ed.) (2007) *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial de Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **Parés, Marc** (coord.) (2009) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- **Parés, Marc.** (2009) *Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles* En: Pares, Marc. *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, pp 55-76.
- **Pizzorno, Alessandro.** (1975) *Participación y cambio social en la problemática contemporánea, por Marcos Kaplan, Manuel Castells*. Buenos Aires: SIAP.

- **Remy, María Isabel.** (2005) *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- **Remy, María Isabel.** (2007) *Mecanismos de concertación entre Estado y sociedad. Democracia participativa y corporativismo*. 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. 123 – 143.
- **Romero, Fernando.** (2007) *"Hasta murmurar es importante": la participación desde la experiencia de las dirigentes de la FEDECMA*. En: **Múnera Ruiz, Leopoldo.** (1999) *Las paradojas de la participación: ¿más Estado o más sociedad?* La Paz: DIAKONIA. Acción Ecuémica Sueca.
- **Romero, Fernando.** (1999) *Participación ciudadana: límites y posibilidades*. En: CCP, CEPES, CEAS, SER, Grupo de Propuesta Ciudadana, RIAD. En: *Tejiendo nuestra democracia* (5-7 abr. 1999: Lima). Taller de Adiestramiento para alcaldes campesinos. Lima: CCP, CEPES, Grupo Propuesta Ciudadana.
- **Secretaría Técnica de ONG de la Mesa de Concertación Distrital para el desarrollo y lucha contra la pobreza.** (2005) *Proceso de Construcción de la Participación ciudadana concertada. Lima – Perú: 1980 – 2005. Sistematización de la experiencia en el distrito de San Juan de Lurigancho*. Lima:
- **Tanaka, Martín (1996)** *La participación política de los sectores en América Latina: algunas conclusiones comparativas sobre la consolidación democrática*. En: *Debates en Sociología* N° 20 – 21, 1996. Pp. 105 – 128.
- **Tanaka, Martín.** (1998-1999) *El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación)*. En: *Debate en Sociología*. Nro. 23-24. Lima.
- **Tanaka, Martín** (1999) *La participación social y política de los pobladores populares urbanos ¿del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino*. En: Tanaka, Martín (comp.) (1999) *El poder visto de abajo: Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*, Primera parte, Cap. II, IEP, Lima, pp. 103-153.
- **Tanaka, Martín.** (2001) *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/IEP, 2001 (Colección Mínima, 44).
- **Tovar Castillo, Gerardo.** *La participación ciudadana en el contexto de la descentralización en el Perú*. En: Grompone, Romeo (ed.) (2007) *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. 145 – 179.

- **Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kin (1978) *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, Chicago.**
- **Viejo, Raimundo; Martí Parés, Marc; Resende, Paulo y Vilaregut, Ricardo.** *Participación Ciudadana, Calidad democrática y evaluación. En: Pares, Marc. Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa.* Barcelona: Ariel, 2009, pp 80 – 110.
- **Zárata Ardela, Patricia (Ed.) (2005) *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales.*** Lima: IEP, (Ideología y Política, 25).

Tesis

- **Cubas Aliaga, H. R. (2014) *El presupuesto participativo y su diferencia con la ejecución de la inversión pública de San Juan de Miraflores el 2009 y 2010.*** Tesis para obtener el grado profesional de Magister en Gestión Pública. Universidad Cesar Vallejo.

Publicaciones Electrónicas

- **Alguacil Gómez, Julio (2014) *Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local*, Polis [En línea], 12-2005. Publicado el 17 agosto 2012, recuperado el 29 agosto 2015. Disponible: <http://polis.revues.org/5614> ; DOI : 10.4000/polis.5614**
- **Altman, David. (2005) *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*** Política y gobierno, XII (2), México: CIDE, pp. 203-232. [En línea] Recuperado el 16 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-2005Politica%20y%20Gobierno%2012%20\(2\)%20203-232.pdf](http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-2005Politica%20y%20Gobierno%2012%20(2)%20203-232.pdf)
- **Araujo Misoczky, Maria (2001) CECI. La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre”** Revista CLAD Reforma y Democracia No. 21. Octubre 2001. Caracas en: <http://www.clad.org.ve/rev21/misoc-es.pdf>
- **Arroyo, Juan e Irigoyen, Marina. (2005) Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización Una lectura a partir de doce experiencias.** Lima: CARE Perú y el Ministerio Británico para el Desarrollo

Internacional, DFID. [En Línea] Recuperado el 14 de octubre de 2014:
<http://www.care.pe/pdfs/cinfo/libro/desafios%20de%20la%20democracia.pdf>

- **Ballón, Eduardo** (2009). *Participación y poder. Una reflexión general*. En: *Perú Hoy N°16. Luces y sombras del poder*. Lima. DESCO: Centro de Estudios y promoción del desarrollo. [En Línea] Recuperado el 20 de noviembre de 2014:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6D5A35405AE3150305257CF3005255C9/\\$FILE/04_Ballon.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6D5A35405AE3150305257CF3005255C9/$FILE/04_Ballon.pdf)
- **Blanco, Ismael; Font, Joan**. (2005) La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales. Estudio/Working Paper 42-2005. Seminario de Investigación de Ciencia Política. [En línea] Recuperado el 29 de noviembre de 2014. Documento PDF. En: <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>
- **BID**. Manual de participación ciudadana. <http://www.bid.org/latinamerica/ManualParticipacionCiudadana.pdf> - Libro de Consulta sobre la Participación
- **Brugue, Quim; Font, Joan y Goma, Ricard**. *Participación y Democracia: Asociaciones y poder local*. [En línea] Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado el 15 de julio de 2014. Disponible en: http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1119-fichero/Participacion_y_democracia_asociaciones_y_poder_local.pdf
- **Campero, José y George Gray Molina**. *Gestión Pública Bajo Captura y Fragmentación Política: Cuatro Estudios de Caso en Bolivia*. En http://iigo.org/revista/?p=10_06.
- **Canto Chac, Manuel**. *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. [En línea] Recuperado el 27 de marzo de 2015. Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>
- **Coterno, Elena**. (2005) *Potenciando la Participación Ciudadana en el Perú: Presupuesto Participativo y Consejos de Coordinación*. [En línea] Recuperado el 16 de agosto de 2014. Disponible en: http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/e_conterno.pdf
- **De Sousa Santos, Boaventura**. (2011) *Democracia y Participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. Quito: Ediciones Abya-Yala [En línea] Recuperado el 25 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51116.pdf>

- **Font, Joan.** *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías.* [En línea] Recuperado el 13 de agosto de 2014.
Disponible en:
http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/leyparticipacionciudadana/ficheros/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf

- **Font, J., Blanco, I., Gomà, R., Marina, J.** (2012) *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales*. Serie Documentos Debate, CLAD - ISSN 1688-2889 - AÑO 7 - n.º 50 - 2012 (102-131). [En línea] Recuperado el 18 de setiembre de 2014. Disponible en:
http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r50/50_11.pdf

- **Grompone, Romeo.** *Los dilemas no resueltos de la descentralización.* [En línea] Lima: IEP, 2002. (Documento de Trabajo, 118. Serie Sociología y Política. Recuperado el 10 de junio de 2014. Disponible en:
<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/ddt118.pdf>

- **Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo** (2009) *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1): 179-193. Marzo 2009. ISSN 1870-557X. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana (Origin, space and levels of participation). [En línea] Recuperado el 2 de julio de 2014. Disponible en:
[http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

- **Lissidni, Alicia.** (2011) *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO. EBook, v. 1. - (Becas de investigación) [En línea] Recuperado el 25 de junio de 2014. Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>

- **Merchán, Rafael.** (2003) *Participación ciudadana: límites y posibilidades*. Revista Perspectiva. Número 2. Recuperado el 22 de abril de 2015. Disponible en:
<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%202/participacion.pdf>

- **Merino, Mauricio.** *La participación ciudadana en democracia.* [En línea] Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 4, Instituto Federal Electoral, México, 2010. Recuperado el 10 de junio de 2014. Disponible en:
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm

- **Ruano De la Fuente, José Manuel.** *Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana.* [En línea] Págs. 93-108. [En

línea] Recuperado el 10 de junio de 2014. En: Revista Política y Sociedad. ISSN: 1130-8001 Vol. 47 - Núm. 3 2010. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO1010330005A/21501>

- **Segovia, Olga y dascal, Guillermo.** (2000) *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. [En línea] Recuperado el 29 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Coleccion_Estudios_Sociales/Espacio/espacio.pdf
- **Sanhueza, Andrea.** (2004) *Participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago: Corporación PARTICIPA Educación y desarrollo. [En línea] Recuperado el 20 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.fs.mineduc.cl/Archivos/ConvivenciaEscolar/doc/archivo_346.pdf
- **Verdesoto, Custode, Luis.** (1998) *Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso Boliviano* Revista CLAD Reforma y Democracia No. 12. Octubre 1998. Caracas. En: <http://www.clad.org.ve/rev12/0030127.pdf>
- **Villegas Alarcón, Francisco Javier.** (2005) *La Participación Ciudadana en el Desarrollo Local: La experiencia Actual de San Juan de Lurigancho*. Recuperado el 11 de diciembre de 2013. http://www.cholonautas.edu.pe/docs/modulo_participacion/PrimerLugarFranciscoVillegas.pdf
- **Ziccardi, Alicia.** Los actores de la participación ciudadana. Instituto de Investigaciones Sociales: Recuperado el 27 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf>

Documentación legal en línea:

- **Ley N° 26300 - Mecanismos de democracia directa. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos:** <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26300.pdf>
- **El Consejo de Coordinación Local CCL.** Fuente: Asociación Nacional de Centros ANC. <http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/descentralizacion/pdf/04B01.pdf>
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades: http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res25.pdf