

# PARA PROMOVER UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL



**USAID** | **PERU**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA



**PRODES**  
PRO DESCENTRALIZACION

PRODES es un programa de USAID cuyo objetivo es aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

## Presentación

Una de las características más importantes del proceso de descentralización peruano, es su contribución a la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. De ese modo, junto a la transferencia de competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, se abren canales para que las principales decisiones sobre el desarrollo local y regional sean tomadas de manera conjunta, entre las autoridades políticas, la población y sus organizaciones.

Desde el año 2004 PRODES viene acompañando el proceso de descentralización a nivel local, a través de acciones de asistencia técnica y capacitación en siete departamentos del país, buscando incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales y locales frente a las demandas ciudadanas, así como también para mejorar la capacidad propositiva de las organizaciones sociales.

La experiencia desarrollada a nivel local a través de las instituciones que ejecutan el programa, nos permite presentarles esta Cartilla de Orientación con algunas pautas para promover una participación ciudadana efectiva en los procesos de desarrollo local, la cual está dirigida especialmente a los alcaldes, regidores y a los representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Local y Regional.

El objetivo de esta Cartilla es compartir la experiencia desarrollada por el Programa en la promoción de procesos participativos en el marco de la descentralización.

## La localidad

### un espacio para la participación

La localidad es mucho más que un espacio geográfico, es un espacio de convivencia social, de producción y reproducción de quienes la habitan. En ella, las personas establecen relaciones sociales, culturales y producen bienes y servicios destinados a nuestra subsistencia y al mercado. Por ello, en una localidad, la interacción entre las personas, la naturaleza y sus recursos es más sólida.

Es en la localidad donde la democracia participativa encuentra mayores posibilidades de realización. Esto significa que las ciudadanas y ciudadanos podemos participar activamente en el desarrollo local y desde ahí vincularnos e influir en el desarrollo regional y nacional.

De todas las experiencias de concertación, cogestión y vigilancia, aquellas con mayor sustento participativo son experiencias locales. Y es que en la localidad las personas se involucran de manera más intensa en la toma de decisiones.

Los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho y el deber de participar en los asuntos públicos, y corresponde a las autoridades y a la propia ciudadanía, promover la participación y generar los espacios y mecanismos para que ésta sea efectiva.

En los últimos años, los procesos que por excelencia ha posibilitado la participación ciudadana a nivel local son la planificación y gestión del desarrollo local, el presupuesto participativo y la rendición de cuentas, por citar solo tres de los más importantes.

A continuación, proponemos algunas orientaciones dirigidas a los alcaldes, regidores y representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Local, ciudadanos y ciudadanas en general, para promover una participación efectiva en estos procesos.

## **1 Formular y gestionar planes de desarrollo basados en potencialidades y oportunidades**

A la hora de formular los planes de desarrollo, es prácticamente un lugar común identificar problemas y no faltamos a la realidad al hacerlo. Pero en nuestras localidades también podemos identificar potencialidades y oportunidades. Nuestros recursos naturales y productivos, la fortaleza de las organizaciones comunales, la identidad, el capital social, conviven con nuestros problemas, aunque no siempre los tomemos en cuenta. Por otro lado, al vincularnos y analizar nuestro entorno regional y nacional, podemos identificar igualmente oportunidades y no solo amenazas. Se avanza más y mejor cuando consideramos nuestras potencialidades, analizamos las oportunidades y las sabemos aprovechar.

Un ejemplo de ellos sería la identificación de potencialidades como a) Suelos aptos y fértiles para el cultivo, b) la existencia de agua suficiente para el riego, c) la existencia de una organización de agricultores sólida y con capacidad emprendedora, etc. Y del lado de las oportunidades por ejemplo, la identificación de un mercado para la exportación de los productos que se cultivan en la zona.

## 2

### **Concertar los esfuerzos de todos los actores, buscando consensos en base a objetivos comunes**

Los alcaldes, dirigentes y líderes sociales tienen la responsabilidad de concertar los esfuerzos de todos los actores sociales, económicos y políticos. No se trata de imponer nuestros criterios por más que creamos tener la razón. Las experiencias de participación ciudadana más exitosas son aquellas que en medio del fragor de las discusiones han podido establecer consensos. Si bien los momentos de debate son intensos y probablemente largos, también es revelador que una vez producidos los acuerdos, la suma de esfuerzos y capacidades se ve multiplicada y las posibilidades de hacer realidad los objetivos propuestos son mayores.

Retomando el ejemplo anterior, los agentes participantes en el taller de revisión del Plan de Desarrollo Concertado debaten y se ponen de acuerdo para expresar las potencialidades en objetivos estratégicos y proyectos. La principal orientación consiste en dar curso a un plan de promoción del cultivo de aquellos productos con mayor aceptación y mejores precios en el mercado.

## 3

### **Construir y fortalecer la institucionalidad local**

La voluntad política y social es importante, pero no suficiente. Poco a poco se ha ido creando consenso sobre la importancia estratégica de construir institucionalidad local. Las municipalidades, las organizaciones sociales, gremiales, empresariales, etc., así como los espacios

de concertación, son parte de la institucionalidad a construir y fortalecer. Pero, ¿qué es lo que da sentido a las instituciones? Son los objetivos. Las instituciones son creadas para cumplir ciertos fines y desempeñar determinados roles. También para relacionarse con otras instituciones en base a reglas claramente definidas. Los fines, roles y funciones, junto con un adecuado conocimiento de la realidad, les permiten interactuar y establecer sistemas de cooperación en base a redes sociales. En nuestro país, la institucionalidad es frágil, y ello dificulta poner en marcha objetivos estratégicos. Por ello, es frecuente que veamos como ante un cambio de gobierno, sea local o nacional, se pretende hacer las cosas partiendo de cero. Así, es tremendamente difícil hacer realidad los planes de desarrollo. Por el contrario, cuando las instituciones y sus integrantes conocen claramente cuales son sus fines y están fuertemente identificados con ellos, los procesos de desarrollo tienen una mayor posibilidad de ser sostenibles.

En los ejemplos anteriores vemos que ya se han dado dos de los pasos claves, pero los objetivos expresan propuestas de cambio del estado actual de las cosas, y para ello se requiere del concurso de las instituciones, los actores y recursos que contribuyan a implementar las acciones. Entonces ahora se procede a definir mejor el papel de las instituciones. Así: a) la municipalidad formula su misión y adecúa sus funciones y estructura orgánica creando una gerencia de desarrollo económico-productivo, por ejemplo; b) las asociaciones de productores precisan su rol para hacer factible que los agricultores comiencen a cultivar aquellos productos con mejores posibilidades en el mercado; c) el instituto superior tecnológico rediseña su plan curricular e incorpora asignaturas específicas relativas al cultivo de aquellos productos, con el propósito de formar técnicos capacitados para cubrir las nuevas demandas del mercado y los objetivos de desarrollo del distrito.

# 4

## **Evitar la atomización de los recursos y asignarlos a los objetivos más estratégicos**

A menudo nos equivocamos cuando pensamos que la democracia y la igualdad significa distribuir los recursos en partes iguales y para todos. ¡Que gran error! Como los recursos son escasos y las necesidades y demandas numerosas, al final el presupuesto se atomiza y no se notan sus beneficios. Esto además da pie para que algunos sostengan que el presupuesto participativo trae conflictos y fragmenta el gasto público.

Por ello, una práctica general, y muy especialmente en situaciones de escasez, debe ser asignar recursos por objetivos de desarrollo, priorizando los más importantes. Así, será más factible su realización. Si dispersamos el gasto de inversiones pueden pasar años y hasta décadas y seguiremos hablando de los mismos objetivos como promesas incumplidas. En cambio, cuando perseguimos uno o dos de ellos, es posible que estos se puedan concretar en plazos más cortos. Los objetivos se diseñan para ser cumplidos; si eso no ocurre y siempre son los mismos, entonces algo está fallando.

Siempre con el mismo ejemplo, ahora se da el paso siguiente. En el presupuesto participativo se asignan recursos destinados para el desarrollo de capacidades, tanto de los agricultores como de la formación de cuadros técnicos.

# 5

## **Construir una cultura de proyectos para mejorar la eficiencia en el gasto público**

No es difícil constatar que una parte importante de los recursos públicos han sido mal utilizados, no únicamente a causa de la corrupción., sino por no saber identificar correctamente la mejor alternativa de solución a un problema o la mejor manera de hacer realidad una potencialidad. Con la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública se busca mejorar la eficiencia en

los gastos de inversión. Es responsabilidad de todos, pero principalmente de los alcaldes, regidores y líderes, promover una cultura de proyectos en el presupuesto participativo, de manera que las obras y proyectos aprobados no sean solo fruto de “ideas” sino que sean viables en el plano institucional, técnico y financiero. Por otro lado, la cultura de proyectos abre la posibilidad de unir los saberes sociales, políticos y técnicos, y responder a los retos del desarrollo local, cuando es articulada a los planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos.

Siguiendo la lógica del ejemplo construido, la unidad formuladora de proyectos, elabora los proyectos de inversión pública en base a los acuerdos del presupuesto participativo.

## **6 Hacer realidad los objetivos fortalece la autoestima individual y social y nos da seguridad para emprender objetivos mayores**

Cuando un pueblo, una comunidad o una ciudad se propone objetivos y los cumple, la autoestima de sus protagonistas se ve fortalecida, así como su identidad. Es decir, se hace más sólido el sentido de pertenencia a una comunidad y su cultura. Todo lo contrario ocurre cuando nos proponemos objetivos y no los cumplimos. El fracaso tiene consecuencias fatales para la participación. El pesimismo se instala en la población, la gente se siente desmotivada para participar. ¡Qué difícil se hace recuperarnos de los fracasos! Por eso, es tarea de los dirigentes, sean alcaldes, regidores o líderes comunitarios, orientar a la población a proponerse objetivos posibles, comprometerse a cumplirlos, y mantener la energía durante la ejecución de los acuerdos adoptados, hasta lograr los resultados propuestos.

# 7

## Transparencia, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana

La confianza ayuda mucho a que los compromisos sean respetados y asumidos por todos. Sin confianza, no será posible sumar esfuerzos y la sospecha de unos frente a otros mellará cualquier iniciativa. Quienes ejercen cargos como alcaldes, regidores y líderes sociales tienen una responsabilidad de primer orden. Deben ser transparentes y dar cuenta de sus actos. La información, cuando es completa, veraz, oportuna y accesible, ayuda a ello. La rendición de cuentas, cuando es permanente y sirve para evaluar los logros y dificultades en la gestión del plan de desarrollo y el presupuesto participativo, las inversiones y responsabilidades, contribuye a fortalecer la participación ciudadana. Por otro lado, la población tiene el derecho de acceder a la información y la responsabilidad de hacer vigilancia ciudadana del presupuesto participativo y de toda la gestión pública. Ejercer ese derecho no supone actuar bajo la idea de que todo aquel que ejerce una función pública sea sospechoso de malos manejos. Se trata más bien de comprender que la función pública es fundamentalmente una función de servicio y por lo tanto, debe estar sujeta a control, pues implica la toma de decisiones y manejo de recursos públicos que, debieran ser controlados a través de mecanismos estatales como Contraloría General de la República, el Poder Judicial, la función fiscalizadora de los regidores y la vigilancia y control ciudadano.

Por ello, es necesario asumir esto con responsabilidad y madurez. Generar espacios y mecanismos que permitan una adecuada información a la ciudadanía, que posibiliten el ejercicio de la vigilancia; así como también implementar mecanismos para una rendición de cuentas permanente y transparente, que en todos los casos pueda constituir una fuente de aprendizaje ciudadano, que fortalezca una gestión pública democrática y participativa, y que consolide la gobernabilidad local.

Comentarios y sugerencias dirigirse a: [prodes@prodes.org.pe](mailto:prodes@prodes.org.pe) / (01)241-6700

**Programa Pro Descentralización PRODES-USAID**

Av. 28 de Julio 1045, Miraflores, Lima 18 - Perú

Teléfono: (01)241-6700 Fax: (01)242-4980

[www.prodes.org.pe](http://www.prodes.org.pe) / [prodes@prodes.org.pe](mailto:prodes@prodes.org.pe)