



# CAUSAS DEL AUSENTISMO CIUDADANO EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

---

## Desde un enfoque de Comunicación para el Desarrollo

AUTOR

Lic. VLADIMIR LEONEL SEDANO MAYHUA

LIMA, PERÚ, 2007

El Presupuesto Participativo se ha constituido en un mecanismo importante a través del cual la sociedad civil elige sus obras y proyectos que serán financiados, fundamentalmente, con la inversión del Estado; sin embargo, el mayor problema sigue siendo la baja participación de la ciudadanía organizada y no organizada en estos procesos, cuyas causas se analizan en el presente trabajo, a partir del caso de un distrito popular de la ciudad de Lima Metropolitana.

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, presentamos las conclusiones y sugerencias puntuales de la presente investigación, con la cuales pretendemos contribuir a dar una mirada científica a esta práctica democrática, poniendo en consideración alternativas para hacer frente a su problemática.

## BIOGRAFÍA DEL AUTOR

Vladimir Leonel Sedano Mayhua es un promisorio consultor, comunicador, político y empresario peruano. Nació en una humilde familia en la ciudad de Huancayo, ubicada en la sierra central del Perú, el 20 de agosto de 1981, y desde temprana edad ha destacado por sus dotes intelectuales y de liderazgo.

Desde muy joven, su trabajo en sectores de pobreza y extrema pobreza lo han llevado a sentir una inclinación vocacional por el desarrollo de proyectos para los más necesitados de su país.

Vivió en Huancavelica, departamento considerado como el más pobre del Perú, donde comprendió las raíces de la desigualdad existente en un país que tiene dos extremos. Ha trabajado en importantes experiencias de desarrollo local desde programas del sector público y de la cooperación internacional, en casi todos los ámbitos geográficos de su país bajo diversas responsabilidades, donde destacan intervenciones en los departamentos más olvidados del Perú como Apurímac, Ayacucho, Puno y Junín.

Fundó ECOSS PERU, empresa consultora de proyectos, en el 2006, con la misma visión de promover el desarrollo de los sectores más necesitados de la población. Graduado como bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional del Centro del Perú, habiendo alcanzado su licenciatura en la Universidad Alas Peruanas de Lima, actualmente se dedica a la consultoría especializada en temas como Fortalecimiento Organizacional, Gobernabilidad, Democracia, Conflictos Sociales, Derechos Humanos, Comunicación Corporativa y Proyectos de Desarrollo Social.

Es un ávido periodista digital que publica oportunamente artículos de opinión en diarios, revistas y boletines electrónicos, así como en importantes medios de comunicación escritos, radiales y televisivos.

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

### BIOGRAFÍA DEL AUTOR

### CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	07
2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	10
3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	11
3.1. Objetivo General .....	11
3.2. Objetivos Específicos.....	11
4. HIPÓTESIS .....	11
4.1. Hipótesis General .....	11
4.2. Hipótesis Específicas.....	11
5. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES.....	12
5.1. Operacionalización de Variables .....	12

### CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1. EL SISTEMA DEMOCRÁTICO .....	13
1.1. La Democracia.....	13
1.1.1. Formas Principales de Democracia.....	15
- La Democracia Representativa .....	15
- La Democracia Directa.....	15
- La Democracia Participativa .....	17
1.2. La Participación Ciudadana .....	18
- Diferencia con la Participación Política .....	18
1.2.1. Objetivos de la Participación Ciudadana .....	19
- Escenario Público. ....	19
- Escenario Administrativo.....	19
1.2.2. Los inicios de la Participación Ciudadana en el Perú.....	20
1.2.3. La Participación Ciudadana como Derecho .....	21
- El Valor Instrumental del Derecho de Participación .....	22
- “Tomar Parte” .....	22
1.3. EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	22
- El Presupuesto.....	22
- El Presupuesto Participativo .....	23
1.3.1. El Presupuesto Participativo en el Perú .....	24
- Definición .....	24
- Principios .....	25
- Objetivos .....	25
- Características .....	26
- Instancias de Programación Participativa .....	26
- Articulación de Instrumentos de Gestión Participativa .....	27
- Fases del Desarrollo del Presupuesto Participativo .....	28
1.3.2. El Proceso Participativo en Comas .....	29
- Datos Geográficos del Distrito .....	30
- La Estrategia de la Zonificación .....	30

- Particularidades de la Convocatoria.....	30
2. LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO .....	31
2.1. Los Inicios entre la Comunicación y el Desarrollo .....	31
2.2. Definición .....	33
2.2.1. Tipología de Comunicación y Desarrollo .....	34
- Comunicación de Desarrollo .....	34
- Comunicación de Apoyo al Desarrollo .....	34
- Comunicación Alternativa para el Desarrollo Democrático .....	34
- Comunicación - Desarrollo o Comunicación con Desarrollo .....	35
2.3. La Comunicación en los Procesos Participativos .....	36
2.4. Algunas Propuestas de Desarrollo .....	37
- Transformación Productiva con Equidad .....	37
- Desarrollo Sostenible .....	37
- Desarrollo Humano .....	38
2.4. Enfoques de la Comunicación en Relación al Desarrollo .....	38

### CAPÍTULO III METODOLOGÍA

1. TIPO DE INVESTIGACIÓN .....	40
2. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.....	40
2.1. Técnica de Investigación .....	42
2.1.1. Población y Muestra.....	42

### CAPÍTULO V PRESENTACIÓN E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

1. CONDICIONES CIUDADANAS BÁSICAS PARA INTERVENIR EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	44
2. NIVELES DE CONOCIMIENTO CIUDADANO SOBRE EL PROCESO PARTICIPATIVO .....	47
3. PERCEPCIONES DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	50
4. MOTIVACIONES EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ...	53
5. DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	55
6. PERCEPCIONES Y VALORACIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	61
7. PRINCIPALES NECESIDADES PARA INTERVENIR EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	63
8. PERCEPCIONES Y VALORACIONES SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL	68
CONCLUSIONES.....	71
RECOMENDACIONES .....	72
BIBLIOGRAFÍA .....	75

### ANEXOS

1. Modelo de Encuesta.....	80
----------------------------	----

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Tras la ola de procesos de democratización de la década de los noventa, en los últimos años el mundo ha pasado a contar con un número record de regímenes basados en modelos democráticos electorales. La democracia sigue siendo un modelo muy en boga en el panorama político mundial; pero el desarrollo democrático en todo el mundo parece estar estancado, con el número de países considerados libres sin cambios importantes en el último decenio.<sup>1</sup>

Al mismo tiempo, gran parte de la literatura política reciente coincide en señalar que la satisfacción con la democracia, ha mejorado en el ámbito latinoamericano; pero todavía existen altos niveles de desconfianza con algunas instituciones de este sistema.<sup>2</sup> Estos desajustes se están traduciendo en crecientes demandas de revisión de las actuales estructuras democráticas. Tanto desde agrupaciones de la sociedad civil, como desde las propias instituciones políticas, instituciones académicas e incluso desde algunos partidos políticos. Se propone complementar las prácticas de democracia representativa con una mayor participación ciudadana, que posibilite que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil contribuyan significativamente en todas las fases del proceso político.

La participación ciudadana permite satisfacer la demanda de que los puntos de vista de los ciudadanos se tengan más en cuenta y haya una mayor transparencia en la gestión política. Algo que, con el tiempo, contribuye a contrarrestar el creciente descontento ciudadano con el sistema político.<sup>3</sup>

En el Perú, la participación directa en organizaciones de la sociedad civil es de las más bajas de la región. Alcanza niveles sólo superiores a los de Argentina, similares a los de Bolivia e inferiores a Costa Rica, México, República

<sup>1</sup> FREDOM HOUSE (2007). *Freedom in the world 2007*. p.12

<[http://www.freedomhouse.org/uploads/press\\_release/fiw07\\_charts.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_charts.pdf)> [Consulta: setiembre de 2007]

<sup>2</sup> COORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2006). *Informe latinobarómetro 2006*. p. 30-32

<<http://www.perucompite.gob.pe/Documentos/latinobarometro2006.pdf>> [Consulta: setiembre de 2007]

<sup>3</sup> OCDE (2006). *Manual de participación ciudadana: información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. p. 22. <<http://www.oecd.org/dataoecd/20/37/37873406.pdf>> [Consulta: setiembre de 2007]

Dominicana, Chile y Brasil. Lo mismo sucede con la participación vehiculizada a través de la opinión y el reclamo. Perú junto a Brasil alcanza niveles bajos, sólo superiores a los de Costa Rica e inferiores a los del resto de los países estudiados.<sup>4</sup>

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

*“El presupuesto participativo se realiza en la perspectiva de otorgar a la ciudadanía atribuciones para intervenir en la discusión y decisión sobre aspectos centrales de su realidad local. Esta posibilidad descansa en la existencia de una voluntad política que busca devolver al pueblo su capacidad de decisión sobre asuntos públicos de su localidad y en el empleo de formas de planificación que afirman la capacidad y responsabilidad de la comunidad para decidir y administrar los asuntos públicos”.*<sup>5</sup>

En nuestro país, las municipalidades distritales son órganos de gobierno local que se rigen por presupuestos participativos anuales, como instrumentos de administración y gestión. Se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción para lo cual regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.<sup>6</sup> Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.<sup>7</sup> Sin embargo, en el balance de las experiencias de presupuesto participativo, a pesar de que como aportes fructíferos están el fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia,

<sup>4</sup> RID (2005). *Índice de participación ciudadana en América Latina 2005: Informe Perú*. p. 2.

<<http://www.calandria.org.pe/campanas/informeperu.pdf>> [Consulta: setiembre de 2007]

<sup>5</sup> CALANDRIA (2001). *Gestión de presupuestos participativos: decidiendo las inversiones con todos*. Lima p. 4

<sup>6</sup> LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES N° 27972. art. 53

<sup>7</sup> LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO N° 28056. art. 1



entre sus serias limitaciones, todavía está el hecho de que sólo se involucra una mínima parte de la población.<sup>8</sup>

*“Se observan pocas iniciativas de las autoridades para promover y fortalecer los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), reforzando la participación ciudadana; así como para fomentar el fortalecimiento institucional de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) como soporte y actores claves de los procesos participativos. Las acciones para promover la participación de los sectores excluidos, como las mujeres, los jóvenes, los niños, niñas y adolescentes, las comunidades indígenas, etc. aún son limitados, al igual que las inversiones en desarrollo de capacidades de los agentes participantes”.*<sup>9</sup>

En torno a la participación ciudadana, Comas se presenta como un distrito que apostó por incluir a las organizaciones sociales en el gobierno local, de forma evidente a partir de la década de 1980, cuando la Izquierda empezó a obtener victorias en los comicios electorales. Esa tendencia, que es producto de su propia historia y la herencia dejada por sus fundadores, ha hecho de Comas un distrito con un considerable activismo político, demostrado a través de la participación de sus líderes en movimientos en pro de las reivindicaciones sociales. Ubicado al norte de la ciudad de Lima, el distrito de Comas se funda como tal en 1961, luego del arraigo de invasores en las faldas de sus cerros, producto de un proceso de migración interna que vivió el país desde los años cuarenta y con mayor incidencia en los años sesenta. Según información del INEI, el 82,7% del total de la población de este distrito se encuentra en el estrato socioeconómico bajo y muy bajo, un 17% pertenece al estrato socioeconómico medio y sólo un 0,3% está en el estrato socioeconómico alto. Mientras que su población se estima en 633,519 habitantes. Frente a esta problemática se observa que en el distrito hay voluntades para promover la participación ciudadana, a fin de impulsar el desarrollo local, teniendo como estrategia a la comunicación. Así lo refleja el proyecto sinérgico consistente en la creación de un sistema de información y comunicación para la gestión

<sup>8</sup> GREY, Carlos (2002) *Manual de presupuesto participativo*. Lima, Foro Ciudades para la Vida. p. 38

<sup>9</sup> COLECTIVO INTERINSTITUCIONAL PROMOTOR DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ (2006). *Informe presupuesto participativo: agenda pendiente*. p.9  
<[http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen\\_00774.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00774.pdf)> [Consulta: setiembre de 2007]

participativa del desarrollo local y el fortalecimiento de los espacios de concertación.<sup>10</sup> En el distrito de Comas el presupuesto participativo, además, tiene la particularidad de flexibilizar la participación de los ciudadanos, haciendo que cualquier persona mayor de 16 años pueda intervenir en este mecanismo con la sola presentación de 20 firmas de sus vecinos como aval.

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

## 2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación pretende contribuir con la gestión democrática de la Municipalidad Distrital de Comas y con otras similares en el ámbito nacional, porque conociendo las causas principales por las que la ciudadanía no participa en los procesos de presupuesto participativo, se pueden formular adecuadas estrategias de comunicación para promover la participación ciudadana en estos espacios.

Asimismo, la investigación pretende comprobar algunas aseveraciones sobre experiencias de participación ciudadana y de la democracia en general, que han sido evaluadas a nivel nacional e internacional por entidades de investigación y opinión pública.

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

---

<sup>10</sup> MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COMAS. *Plan de Desarrollo Concertado de Comas actualizado al 2010*. p. 37.  
<<http://www.municomas.gob.pe/scs/basicos/municipio/plandedesarrollo/plandedesarrollo.php>> [Consulta: setiembre de 2007]

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

### **3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.1. Objetivo General:**

Identificar cuáles son las razones principales por las cuales los ciudadanos del distrito de Comas no intervienen en el presupuesto participativo de su municipalidad distrital.

#### **3.2. Objetivos Específicos:**

- Determinar cuáles son las causas personales principales por las que los ciudadanos del distrito de Comas no intervienen en el presupuesto participativo de su municipalidad.
- Determinar cuáles son las causas comunicacionales principales por las que los ciudadanos del distrito de Comas no intervienen en el presupuesto participativo de su municipalidad.

### **4. HIPÓTESIS**

#### **4.1. Hipótesis General**

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

#### **4.2. Hipótesis Específicas**

- Las principales causas de orden personal por las que los ciudadanos de Comas no participan en el presupuesto participativo de su municipalidad distrital son no disponer de tiempo para intervenir y desinterés hacia este mecanismo.
- Las principales causas comunicacionales por las que los ciudadanos de Comas no participan en el presupuesto participativo de su municipalidad

son la desinformación, percepciones negativas y desconfianza en la gestión municipal.

## 5. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES

De la hipótesis específica N° 1

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

De la hipótesis específica N° 2

- Variable Independiente: Causas comunicacionales (CC)
- Variable Dependiente: Participación ciudadana (PC)

### 5.1. Operacionalización de Variables

VARIABLE	INDICADORES
PC	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participación realizada: N° de presupuestos participativos a los que asistió.</li> <li>2. Intención de participación a futuro.</li> </ol>
CP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actividades a las que se dedica: Ocupación, horario de trabajo.</li> <li>2. Otras causas por las que no participa: Trabajo, enfermedad, viajes, otras actividades.</li> <li>3. Pertenencia a organizaciones sociales.</li> </ol>
CC	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Información recibida: Medio, claridad.</li> <li>2. Nivel de conocimiento del presupuesto participativo.</li> <li>3. Percepciones sobre el presupuesto participativo y la gestión municipal.</li> </ol>

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Adentrarnos en la presente investigación nos conduce a analizar teórica y conceptualmente dos aspectos: por un lado, el sistema democrático, donde ubicamos a la participación ciudadana como forma y al presupuesto participativo como mecanismo de esta última; y, por el otro, a la comunicación para el desarrollo, que es el área o tipo de comunicación que se plasma en los procesos participativos, como corresponde al tema investigado.

#### 1. EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

El término democracia (*δημοκρατία*) proviene a partir de la combinación de los vocablos *δῆμος* (pueblo) y *κρατω* (gobierno) y fue acuñado en Atenas en el siglo V a. C. La democracia, conocida literalmente como el *gobierno del pueblo*, es un sistema de organización, que adopta formas variadas, en el que las personas que la integran tienen la posibilidad de influir abiertamente y de manera legal sobre el proceso de “*toma de decisiones*”.

##### 1.1. La Democracia

En sentido estricto, la democracia es un sistema político que permite el funcionamiento del Estado, en el cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante. En sentido amplio, es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales. Se define también a partir de la clasificación de las formas de gobierno realizada por Aristóteles: monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno de pocos), y democracia (gobierno de muchos o todos).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> WIKIPEDIA, la enciclopedia libre. *La democracia*. <<http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>> [Consulta: setiembre de 2007]

José María Gonzáles García, en la crítica que hace sobre el pensamiento bobbiano,<sup>12</sup> nos dice que, siguiendo a Ross y a Kelsen, Norberto Bobbio insiste en una definición mínima y formal de democracia, como un conjunto de reglas o de procedimientos (las llamadas reglas de juego) que permiten tomar decisiones colectivas mediante el debate libre y el cálculo de la mayoría:

- a) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de la edad sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos, es decir del derecho de expresar con el voto la propia opinión y/o elegir quien la exprese por medio de él.
- b) El voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso (esto es debe contar por uno).
- c) Todos los ciudadanos que gozan de derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, formada en la mayor medida posible libremente, es decir en una libre confrontación entre grupos políticos organización que compiten entre sí para unir sus demandas y transformarlo en deliberaciones colectivas.
- d) Deben ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en la condición de tener alternativas reales, esto es, de escoger soluciones diversas.
- e) Tanto para las deliberaciones colectivas, como para las elecciones de representantes, vale el principio de la mayoría numérica, aunque pueden ser establecidas diversas formas de mayoría (relativa, absoluta, cualificada) en determinadas circunstancias previamente establecidas.
- f) Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de modo particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.

Ésta caracterización mínima de Bobbio sobre democracia, parece estar más adecuada para el análisis de sólo una de sus formas, por cierto, la más

---

<sup>12</sup> GONZÁLES, José y QUESADA, Fernando (1988). *Teorías de la democracia*. Barcelona, Anthropos. p. 41-42

reconocida por los ciudadanos, como es la democracia representativa. En tanto no entendamos que existen otras formas creadas y recreadas para mejorar el sistema, y subsanar, en particular, las falencias propias de la democracia representativa, no tendremos una visión más integral de este modelo, muy en boga en el mundo entero.

### 1.1.1. Formas Principales de Democracia

- **La Democracia Representativa**

En esta variante, el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades en teoría deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía. El poder legislativo, encargado de hacer o cambiar las leyes, lo ejerce una o varias asambleas o cámaras de representantes, los cuales reciben distintos nombres dependiendo de la tradición de cada país y de la cámara en que desarrollen su trabajo, ya sea el de parlamentarios, diputados, senadores o congresistas. Los representantes normalmente están organizados en partidos políticos, y son elegidos por la ciudadanía de forma directa. El poder ejecutivo recae en un gobierno compuesto por una serie de ministros, cada uno de ellos encargado de una parcela de gobierno o ministerio, y es encabezado por un jefe de estado, presidente o primer ministro, dependiendo de cada país concreto. Actualmente la mayor parte de la humanidad vive bajo este tipo de sistema democrático, ya sea bajo el formato de monarquía parlamentaria o bien bajo el de república, siendo ambos formatos muy similares en lo esencial.<sup>13</sup>

- **La Democracia Directa**

En esta forma de democracia los ciudadanos pueden participar directamente en el proceso de toma de decisiones políticas. Algunos sistemas propuestos dan a los ciudadanos poderes legislativos y

---

<sup>13</sup> WIKIPEDIA, la enciclopedia libre. *La democracia representativa*.  
<[http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_representativa](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_representativa)> [Consulta: setiembre de 2007]

ejecutivos, aunque la mayor parte de los sistemas existentes permiten la participación sólo en el proceso legislativo. En su forma tradicional, es el gobierno del pueblo mediante el referéndum. La ciudadanía tiene derecho a aprobar o vetar leyes, así como a retirar el apoyo a un representante (si es que el sistema tiene representantes) en cualquier momento. En un sentido moderno, consta de tres pilares concretos: la iniciativa popular, el referéndum y la revocación de cargos electos.<sup>14</sup>

No obstante, a pesar de que esta forma de democracia acerca más a la ciudadanía en la toma de decisiones, todavía refleja que el poder sigue permaneciendo en quienes la dirigen. Por eso, José María Mardones, en sus conclusiones sobre las aportaciones de Jürgen Habermas, destaca que este filósofo político apunta a una democracia enfrentada a toda dominación, donde la dominación se disuelva, la voluntad se convierta en racionalidad, los intereses particulares o grupales en generales. Es decir, para Mardones, Habermas entiende y busca la democracia como la racionalización del ejercicio del poder político y social; y busca mecanismos y propuestas que recojan esta idea de democracia y la institucionalicen. De ahí la confrontación de Habermas con la “publicística burguesa” y su apoyo, en el Estado social de derecho, a las iniciativas ciudadanas de participación, minimalización de las decisiones burocráticas, a todos los niveles, y transparencia en el proceso de comunicación pública.<sup>15</sup>

De esta forma se van sentando las bases de lo que luego se conocerá como una nueva forma de democracia, que además de integrar a la representativa y directa, permite una mayor presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones.

---

<sup>14</sup> Idem. *La democracia directa*. <[http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_directa](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_directa)> [Consulta: setiembre de 2007]

<sup>15</sup> GONZÁLES, José y QUESADA, Fernando (1988). Op. cit. p. 76



- **La Democracia Participativa**

*“Es una expresión amplia, que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse, de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. La democracia participativa y estas otras formas no deben considerarse como excluyentes entre sí. Más bien, cada una de ellas apunta en una determinada dirección sobre cómo hacer avanzar la democracia representativa tradicional hacia sistemas con mayor grado de participación. En la práctica, un sistema concreto de democracia participativa puede basarse en ideas y métodos provenientes de distintas variantes”.*<sup>16</sup>

Es así que hemos arribado a la democracia participativa como una alternativa para hacer frente a las debilidades encontradas en las formas tradicionales de la práctica democrática (democracia representativa y directa). Ya Fernando Quesada, en el análisis de la *teoría política del individualismo posesivo a la democracia participativa*, nos indica como una causa de la segunda el argumento de Kelsen: *“frente a las afirmaciones del socialismo, la democracia se detiene en lo político y no conduce a la igualdad económica porque el proletariado lejos de constituir la inmensa mayoría del pueblo, sólo forma una débil minoría”.*<sup>17</sup>

Además, Macpherson en relación al modelo neoliberal y sus limitaciones había señalado como conclusión que se trataba de un tipo de mercado bastante bueno, pero no necesariamente democrático. Por eso, ensaya algunas posibilidades en la parte final de su obra. Toma como punto de partida que la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas que para que haya una sociedad más

---

<sup>16</sup> WIKIPEDIA, la enciclopedia libre. *La democracia participativa*.

<[http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_participativa](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_participativa)> [Consulta: setiembre de 2007]

<sup>17</sup> GONZÁLES, José y QUESADA, Fernando (1988). Op. cit. p. 298

equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo.<sup>18</sup>

Es en este contexto que surge un nuevo modelo para un mayor vínculo entre el Estado y la sociedad civil y para hacer frente a las demandas ciudadanas de la democracia participativa, que tomará la denominación de participación ciudadana.

## 1.2. La Participación Ciudadana

*“Lo único que parece claro al principio es que con la expresión participación ciudadana se está haciendo referencia a alguna especie de relación difusa entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre la primera, que además cuenta de antemano con una valoración positiva. Valoración positiva que considera ya sea en cuanto constituiría un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor. De aquí resulta que se plantea para la práctica la exigencia de que se incentive, impulse y desarrolle la participación ciudadana”.*<sup>19</sup>

Para entender mejor el concepto, primero hagamos una diferenciación entre la participación ciudadana y la participación política.

### • Diferencia con la Participación Política

Independientemente de problemas terminológicos, la participación política se presenta aparentemente como relativamente clara, puesto que es aquella que se relaciona con el poder público que se arroga la representación del Estado. Sin embargo, la relatividad de esta significación de participación política se plantea en cuanto se sale de la reducida esfera del sistema político partidario, puesto que nada determina que la participación política sólo se pueda ejercer a través del sistema de partidos, ni nada impide que a través de los partidos políticos se realice una participación que no sea estrictamente política. De modo

<sup>18</sup> Ibídem. p. 304 – 305

<sup>19</sup> BAÑO, Rodrigo (1998). *Participación ciudadana: elementos conceptuales*. En: Nociones de una ciudadanía. Santiago, FLACSO. p. 15

que el órgano a través del cual se realice la participación no determina necesariamente el tipo de participación de que se trata.

Al parecer la participación ciudadana no permite un entendimiento desde la teoría; sino más bien, necesitamos conocer sus aspectos prácticos, la finalidad que pretende, para comprenderla mejor.

### **1.2.1. Objetivos de la Participación Ciudadana**

Roberto Baño señala que los objetivos de la participación ciudadana comprenden dos escenarios: el público y el administrativo.

- **Escenario Público**

*“La participación ciudadana es generalmente entendida como una participación en actividades públicas. No tendría utilidad extender el alcance de la participación ciudadana a otras formas de participación social, como las de carácter comunitario, el asociacionismo privado y otras que se desarrollen en función de variados intereses o valores circunscritos a la esfera privada y sin pretender relaciones activas con el poder público”.*<sup>20</sup>

La participación social corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. Lo que estará pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer público la consideración de ese interés.

- **Escenario Administrativo**

La participación ciudadana pareciera encontrar su terreno específico en la gestión pública, la administración. Se podría señalar que es ante el diagnóstico de determinados problemas en la gestión administrativa donde las propuestas de intervención de los interesados tienen mayor fuerza, tal como se aprecia específicamente con la preocupación existente respecto de políticas públicas.

---

<sup>20</sup> *Ibidem.* p. 28

*“La participación de los interesados en la gestión de tales políticas tendría la pretensión de obtener una acción más eficaz y eficiente, rompiendo el formalismo burocrático desinteresado con el impulso hacia la mejor y más directa solución impulsada por los interesados en ella”.<sup>21</sup>*

Además, las posibilidades de la participación ciudadana se plantean también respecto a toda la administración, donde los interesados directos podrían involucrarse en el mejoramiento de la gestión a través de sugerencias, audiencias públicas, difusión de comunicaciones, evaluaciones, etc. Asimismo, se plantea como control en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos a través de mecanismos como la planificación y revisión presupuestaria, la información y evaluación de la gestión.<sup>22</sup>

Es precisamente el aspecto de planificación el que corresponde al presupuesto participativo, a través del cual la ciudadanía propone y decide las obras y proyectos para beneficio de la colectividad.

### **1.2.2. Los inicios de la Participación Ciudadana en el Perú**

Desde inicios de la década de 1980 la Izquierda Unida, que llegaba por primera vez a tener responsabilidades de gobierno en los municipios, aportaba a la gestión pública algo nuevo: su relación directa con las organizaciones. Involucrar a estas organizaciones en los problemas, las decisiones, la gestión de gobierno, era su rasgo característico, lo que sabían hacer. En la década de 1990, son muchos los municipios cuyos alcaldes convocan, como alternativa al autoritarismo y el clientelismo crecientes, mesas de concertación o consejos de participación o comités de desarrollo que abren la gestión municipal a la participación popular.<sup>23</sup>

A diferencia de Acción Popular, que convocaba a las organizaciones sociales por su mano de obra a través de Cooperación Popular, la participación en los gobiernos locales con Izquierda Unida se abordaba más como una propuesta política. Pero, Romeo Grompone, citado por

<sup>21</sup> *Ibidem.* p. 33

<sup>22</sup> *Ibidem.* p. 34

<sup>23</sup> REMY, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, IEP. p. 23

María Isabel Remy, identifica que luego, durante la década de 1990 se fueron diluyendo las experiencias de concertación local y participación como propuesta política, de abrir el espacio municipal a las organizaciones populares, para convertirse en una metodología de planificación, crecientemente formalizada, replicable y sustento de una especialización profesional: los facilitadores.<sup>24</sup>

### 1.2.3. La Participación Ciudadana como Derecho

*“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”.*<sup>25</sup>

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana nos conduce como fin último al desarrollo, hay que distinguir que la perspectiva de derechos en el tema del desarrollo pasa en primer lugar por la declaración citada; en segundo lugar está inspirada por movimientos autónomos tales como los de las mujeres, los campesinos sin tierras, los pueblos indígenas, luchas sociales, culturales y políticas tanto en el norte como en el sur, según afirma Eyben Rosalind, citada por Eduardo Cáceres Valdivia.<sup>26</sup>

Asimismo, Cáceres afirma que la perspectiva de derechos se vincula con el tránsito del clientelismo a la ciudadanía, proceso sistematizado a partir de la experiencia de las democracias occidentales, y que ha comenzado a ser utilizado como marco normativo e interpretativo en nuestro país. El mismo autor define, siguiendo a Andrew Almat, que un rasgo central de la ciudadanía es la participación plena y adecuada en la discusión pública y la toma de decisiones.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> *Ibíd.* p. 30

<sup>25</sup> ONU (1986) *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Adoptada por la asamblea general en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. art. 1.

<<http://www.ub.es/solidaritat/observatori/general/docugral/desarrollo.htm>> [Consulta: setiembre de 2007]

<sup>26</sup> CÁCERES, Eduardo (2004). *Participación ciudadana desde un enfoque de derechos*. En: La participación ciudadana en el presupuesto participativo. Lima, Grupo Propuesta ciudadana. p. 12

<sup>27</sup> *Ibíd.*

- **El valor Instrumental del Derecho de Participación**

Hay que notar que los derechos además de tener un valor intrínseco, poseen un valor instrumental, que al fin y al cabo es lo que más nos interesa en relación a la participación ciudadana. En tal sentido, Cáceres afirma que: “Los derechos son también, aunque no sólo eso, garantías para el bienestar. La participación, en tanto derecho a de ser una garantía de bienestar”.<sup>28</sup>

Esta condición nos sugiere inmediatamente otro elemento adicional para hacerla realidad, que está enmarcado en la relevancia de un término muy usado en la participación ciudadana: “*tomar parte*”.

- **“Tomar Parte”**

Henry Steiner citado por Cáceres señala que es relevante la idea de “*tomar parte*”. Apunta más allá de las elecciones a una noción más expansiva, que incluye una sociedad civil fuerte, capaz de influir significativamente en la política pública. Esta expresión indica el carácter programático de la participación.<sup>29</sup>

### 1.3. El Proceso del Presupuesto Participativo

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

- **El Presupuesto**

Boaventura de Sousa Santos nos dice que *“no es menester subrayar la importancia del presupuesto para las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos. El presupuesto es el instrumento básico del contrato público subyacente a esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales*

<sup>28</sup> Ibídem. p. 13

<sup>29</sup> Ibídem

*encargados de ejecutar dicho contrato. Al definir los fondos públicos mediante la fijación de impuestos o a través de otros medios, el presupuesto se transforma en el mecanismo central de control público sobre el Estado. Así pues, las decisiones presupuestarias son decisiones políticas fundamentales*”.<sup>30</sup>

- **El Presupuesto Participativo**

Según Santos, el presupuesto participativo “*es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación, con un énfasis especial en las prioridades para la distribución de los recursos de inversión*”.<sup>31</sup>

Esta definición guarda relación con la experiencia pionera de presupuesto participativo realizada en la ciudad brasileña de Porto Alegre, donde tuvo su origen este mecanismo, que no ha perdido sus características elementales en su aplicación en otras latitudes del planeta, como en el Perú. En la experiencia brasileña,<sup>32</sup> Santos distingue tres grandes principios en el proceso de presupuesto participativo:

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

---

<sup>30</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa (2004). *Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito, Abya-Yala. p. 25

<sup>31</sup> *Ibidem*. p. 26 - 27

<sup>32</sup> *Ibidem*. p. 28

### 1.3.2. El Presupuesto Participativo en el Perú

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

*“En Villa El Salvador el presupuesto participativo tiene como antecedente el documento base de su plan de desarrollo, que contiene la visión de futuro al 2010 y que prioriza además los ejes de desarrollo para el mediano y largo plazo. La propuesta del plan de desarrollo del distrito fue sometida a consulta ciudadana en noviembre de 1999 y contó con la participación de 48,119 personas que lo aprobaron. Igualmente, la aplicación de una experiencia piloto sobre presupuesto participativo el año 2000, en donde participaron alrededor de 5,200 personas”.*<sup>33</sup>

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

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

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

- **Definición**

El presupuesto participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen

<sup>33</sup> CALANDRIA (2001). Op. cit. p.16



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

- **Principios**

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

**a) Participación**, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven la participación de la sociedad civil en sus planes de desarrollo y en el presupuesto participativo.

**b) Transparencia**, de tal forma que toda la comunidad tenga información suficiente acerca de los asuntos públicos que se decidan y ejecuten.

**c) Igualdad de oportunidades**, de la sociedad debidamente organizada para participar, sin discriminación de carácter político, ideológico, religioso, racial, género o de otra naturaleza.

**d) Tolerancia**, garantía de reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas de quienes conforman la sociedad.

- **Objetivos**

Entre algunos de sus objetivos que consideramos importantes tenemos:

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

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

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

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

- **Características**

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

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

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

- **Instancias de Programación Participativa**

El Consejo de Coordinación Regional

El Consejo de Coordinación Local Provincial

El Consejo de Coordinación Local Distrital

Sin embargo, en la práctica vemos que la organización del proceso recae casi íntegramente en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, sin tomar parte activa en sociedad civil que integra los consejos de coordinación, pues todavía su representatividad y protagonismo son muy débiles.<sup>34</sup>

- **Articulación de Instrumentos de Gestión Participativa**

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

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

- **Fases del Desarrollo del Presupuesto Participativo**

1. **Preparación**, en la que los gobiernos regionales y gobiernos locales con sus respectivos consejos de coordinación se encargan de actividades de difusión y sensibilización del proceso.
2. **Convocatoria**, en la que los gobiernos regionales y gobiernos locales en coordinación con sus respectivos consejos de coordinación convocan a participar en el proceso del presupuesto participativo, haciendo uso de los medios de comunicación.

---

<sup>34</sup> REMY, María Isabel. Op. cit. p. 136 – 137

3. **Identificación, registro de agentes participantes;** en la que se incluye a la mayor participación y representatividad de la sociedad civil.
4. **Capacitación de agentes participantes,** los gobiernos regionales y gobiernos locales en coordinación con las instituciones de la sociedad civil implementan mecanismos de capacitación para los agentes participantes.
5. **Desarrollo de talleres de trabajo,** reuniones de trabajo de los agentes participantes convocados por el Presidente Regional o por el Alcalde, según corresponda.
6. **Evaluación técnica,** es realizada por el equipo técnico y comprende la evaluación técnica de los problemas priorizados participativamente.
7. **Formalización de acuerdos y compromisos,** los agentes participantes adoptan acuerdos que se formalizan en actas y compromisos.
8. **Rendición de cuentas,** se dan a conocer al inicio del siguiente presupuesto participativo, donde el Presidente Regional o Alcalde, según corresponda, informará a los agentes participantes sobre el cumplimiento de los acuerdos tomados en el anterior.

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

### 1.3.2. El Proceso Participativo en Comas

El distrito de Comas fue creado el 12 de diciembre de 1961 mediante decreto ley N° 13757. Nace porque el distrito de Carabayllo no podía atender las necesidades de la población migrante. El primer alcalde promueve la invasión a la hacienda Pampa de Collique junto a otros invasores que perdieron sus viviendas en el terremoto de 1967. La primera invasión incrementó de 7 a 11 los barrios. Los invasores eran pobladores de escasos recursos económicos. Se organizaron en grupos que luego denominaron barriadas. El primer gobierno de Belaunde reconoció por primera vez a las organizaciones vecinales mediante Ley N° 13517. La participación de los comeños fue importante en esta oportunidad. Se crea la Junta Nacional de Vivienda para la organización de las habilitaciones urbanas, remodelación, lotización, trazado de calles y equipamiento urbano. Desde 1963, ya no se llamarían barriadas, sino urbanizaciones populares y pueblos jóvenes. En 1964 se tiene el primer servicio de transporte público de pasajeros y se inicia la nivelación de calles. En la década del 70 los gobiernos militares buscaban corporativizar el movimiento de pobladores que se observa un nivel organizativo contra el corporativismo de SINAMOS; en este marco se da la lucha por legitimar el acceso a los servicios básicos que demoraron entre 20 y 30 años. En esos años se construye la avenida Túpac Amaru, se tiene servicio de alumbrado público, dotación de agua y desagüe y servicio de teléfono público. En la década de los 80 la crisis económica se acentúa, razón por la cual surgen las organizaciones de subsistencia (vaso de leche, comedores populares, club de madres, etc.). El movimiento barrial ligado a los pueblos jóvenes y asentamientos humanos se ve debilitado. Se amplían los servicios básicos, en el primer gobierno de Alan García.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> MUNICIPALIDAD DISITRITAL DE COMAS (1993) *Historia: Creación Política*. Extracto del libro "Comas: gestión municipal, realidad, desarrollo económico, propuestas" publicado en <<http://www.municomas.gob.pe/sccs/basicos/distrito/distrito.php>>

- **Datos Geográficos del Distrito**

El distrito de Comas tiene alrededor de 633,519 habitantes. Es uno de los poblados más densos de Lima Metropolitana, constituyendo el 25% de la población de Lima Norte y el 6% de Lima Metropolitana, en una extensión de 49,036.53 hectáreas. El distrito tiene una de las más altas tasas de crecimiento demográfico. Según el Instituto Nacional de Estadística (INEI), durante los años 1994 -1996 creció en un 3% de los cuales un grupo importante estaba constituido por inmigrantes.

- **La Estrategia de la Zonificación**

*“De manera previa al diseño del plan integral de desarrollo, las autoridades municipalidades de Comas habían avanzado en la desconcentración y descentralización del distrito: se dividió en 14 zonas, se crearon las oficinas zonales, se eligieron a los consejos de gobierno zonal, se impulsó la creación y concertación a través de mesas de trabajo. En este contexto, en setiembre de 1999 las autoridades municipales iniciaron la convocatoria para elaborar el plan integral de desarrollo distrital de Comas al 2,010”.<sup>36</sup>*

En el contexto actual la zonificación en el distrito de Comas se mantiene, y es empleada en los procesos de presupuesto participativo.

- **Particularidades de la Convocatoria**

Llama la atención en Comas que para ser agente participante no es necesario pertenecer a una organización de la sociedad civil, y ni siquiera tener mayoría de edad. En el último proceso de presupuesto participativo, correspondiente al año fiscal 2008, la convocatoria para inscribirse como agente participante fue muy flexible, porque sólo exigía ser mayor de 16 años y, en caso de no pertenecer a una organización de la sociedad civil, cualquier persona residente de Comas podía participar con la presentación de 20 firmas de sus vecinos como aval. Hay que recordar que el último instructivo para el presupuesto participativo del año fiscal 2008 es muy claro al señalar que: “El proceso

<sup>36</sup> CALANDRIA (2001). *La comunicación en la planificación y gestión del desarrollo local: haciendo desarrollo con la gente*. Lima. p. 20

*y sus productos deben tener la capacidad de adaptarse a los cambios políticos, sociales y económicos que afecten a la región o municipio”.*

## 2. LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO

*“La verdadera comunicación es aquella que se recrea día a día, que se acerca, motiva, compromete y moviliza a la gente, que permite creer en las personas y crear un futuro para todos”.<sup>37</sup>*

### 2.1. Los inicios entre la Comunicación y el Desarrollo

El auge de la investigación científica de masas se produce en los Estados Unidos, teniendo en cuenta dos objetivos fundamentales: En lo económico le interesaba expandir los mercados para lo cual la comunicación debía servir como recurso a través del cual podían medir el grado de receptividad de los consumidores de bienes de la publicidad. En lo político le interesaba legitimar la democracia basada en el sistema electoral como forma de gobierno, por lo que la comunicación debía servir para medir el grado de influencia ideológica de la propaganda.<sup>38</sup>

Luego, Wilbur Schramm afirmaba que la comunicación moderna debía ponerse al servicio del desarrollo de los países atrasados y que el creciente flujo de información sería un elemento importante para configurar un sentimiento nacionalista a favor del desarrollo.<sup>39</sup>

Esta propuesta de Schramm influyó en la UNESCO, organismo que llegó a reconocer que los medios de comunicación de masas juegan un papel decisivo en el mantenimiento del equilibrio internacional, y que tenían un

<sup>37</sup> CALANDRIA (2005). *Comunicación y desarrollo local*. Lima, Calandria. p. 9

<sup>38</sup> ARMAS, Segundo (1995). *Imaginándonos el futuro: la comunicación como estrategia para el desarrollo*. Lima, Illa. p.10

<sup>39</sup> *Ibíd*em

importante papel que cumplir en los procesos económicos y educativos para la aceleración de los procesos de desarrollo.<sup>40</sup>

En América Latina, sin embargo, María Helena Herмосilla nos recuerda que en la década de 1970 ya la pregunta acerca de la comunicación era bastante compleja. En Chile, dos autores, Freire y Mattelart, dejaron 'sin piso' no sólo a las nociones rudimentarias y tradicionales de comunicación que se aprendían en las escuelas de periodismo, sino también a los programas gubernamentales y de ONGs que utilizaban la comunicación como extensión de la técnica y el conocimiento. Freire, lo hizo con su comunicación entendida como diálogo y la educación como una toma de conciencia de la realidad a través de la problematización del hombre en sus relaciones con el mundo y con los demás hombres. Mattelart desde el pensamiento crítico marxista, desnudaba a los funcionalistas norteamericanos y sus teorías de la comunicación, porque los contenidos de los medios masivos estaban impregnados de ideología dominante. El movimiento de comunicación popular en América Latina, con todo su desarrollo y los aportes teóricos y prácticos de grandes nombres como María Cristina Mata, Mario Kaplún y Alfredo Paiva llevan el espíritu freiriano, su concepción de comunicación como proceso de humanización y la educación como práctica de la libertad.<sup>41</sup> Además Herмосilla añade que: *"las décadas siguientes fueron fructíferas en avances en los estudios y el cambio de paradigmas de la comunicación. Con humildad, aprendimos de grandes nombres como Renato Ortiz, Néstor García Canclini, Rosa María Alfaro, Muniz Sodré y del mayor de todos, Jesús Martín Barbero. Volvimos la mirada a las culturas, a sus diversidades y mestizajes; a sus relaciones con la influencia de los medios, a los sujetos y a los grupos. Fueron décadas en que creamos instituciones en la sociedad civil, escribimos, investigamos, pero mayormente tuvimos una intensa práctica comunicacional en el mundo popular. Desde el punto de vista de la*

<sup>40</sup> MORAGAS, Miguel de (1981). *Teoría de la comunicación: investigaciones sobre medios en América Latina y Europa*. Barcelona, Pili. p. 65.

<sup>41</sup> HERMOSILLA, María Elena. *Comunicación para el desarrollo en América Latina: ¿Tiene aún sentido?* <<http://www.wacc.org.uk/wacc/content/pdf/3354>> [Consulta: setiembre de 2007]



*comunicación educativa, es imposible no reconocer la contribución de ALER, CIESPAL y Radio Netherland en la reflexión y capacitación de muchos comunicadores latinoamericanos en estrategias educativas y participativas”.*<sup>42</sup>

## 2.2. Definición

*“Aunque por su propia naturaleza toda comunicación podría asumirse como conectada -per se- a alguna forma de desarrollo, esto no es así. Debe estar intencionalmente dirigida y sistemáticamente planificada a la consecución de cambios concretos, tanto en la sociedad como en las instituciones y los individuos, con vocación por el cambio, el bienestar, la calidad de vida, la organización, la esperanza, el servicio público y la democracia”.*<sup>43</sup>

Cuando la comunicación está ligada al desarrollo, lo hace *“no sólo como aporte auxiliar y metodológico al mismo, sino como objeto mismo de transformación de la sociedad y de los sujetos que la componen. Es por lo tanto medio y fin, aspecto y estrategia. Está así comprometida, consciente o inconscientemente con modelos o proyectos, macro o microsociales, y con procedimientos que se implementan para plasmarlos”.*<sup>44</sup>

En otra variante, María Elena Hermosilla recuerda la concepción del boliviano Luís Ramiro Beltrán quien afirma que la comunicación para el desarrollo es en esencia, la noción de que los medios masivos tienen la capacidad de crear una atmósfera pública favorable al cambio, la que se considera indispensable para la modernización de sociedades tradicionales por medio del progreso tecnológico y el crecimiento económico.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibíd*em

<sup>43</sup> CONTRERAS, Adalid (2000). *Comunicación-desarrollo para otro occidente*. En: Razón y palabra. <<http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n18/18acontreras.html>> [Consulta: setiembre de 2007]

<sup>44</sup> ALFARO, Rosa María (1993). *Una comunicación para otro desarrollo*. Lima, Calandria. p. 11

<sup>45</sup> HERMOSILLA, María Elena. Op. cit.

### 2.2.1. Tipología de Comunicación y Desarrollo

Luís Ramiro Beltrán clasifica las experiencias de comunicación y desarrollo en: i) *Comunicación de Desarrollo*, ii) *Comunicación de Apoyo al Desarrollo*, y iii) *Comunicación Alternativa para el Desarrollo Democrático*.<sup>46</sup> A esta tipología Adalid Contreras añade la *Comunicación-Desarrollo o Comunicación con Desarrollo*.<sup>47</sup>

- **Comunicación de Desarrollo**

*“Noción de que los medios masivos de comunicación tienen la capacidad de crear una atmósfera pública favorable al cambio, la que se considera indispensable para la modernización de sociedades tradicionales por medio del progreso tecnológico y el crecimiento económico en el contexto de la modernización o conjunto de transformaciones que produce el desarrollo industrial, y a los cuales los países subdesarrollados tendrían que acceder superando linealmente sucesivas fases para salir de su estado tradicional o arcaico, mediante su asimilación o adaptación a un orden de crecimiento económico e integración nacional, moderno”.*<sup>48</sup>

- **Comunicación de Apoyo al Desarrollo**

*“Noción de que la comunicación planificada y organizada -sea o no masiva- es un instrumento clave para el logro de las metas prácticas de instituciones y proyectos específicos que buscan el desarrollo, en campos tan diversos como la salud, la educación, el medio ambiente, la producción, la organización social, las situaciones de desastre, etc.”.*<sup>49</sup>

- **Comunicación Alternativa para el Desarrollo Democrático**

*“Noción de que, al expandir y equilibrar el acceso y la participación de la gente en el proceso de comunicación, tanto a niveles de medios masivos como a los interpersonales*

<sup>46</sup> BELTRÁN, Luís Ramiro (2002). *Comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: una evaluación sucinta al cabo de cuarenta años*. <[http://www.orbicom.ca/in\\_focus/columns/es/archives/2002\\_june.html](http://www.orbicom.ca/in_focus/columns/es/archives/2002_june.html)> [Consulta: setiembre de 2007]

<sup>47</sup> CONTRERAS, Adalid. Op. cit.

<sup>48</sup> BELTRÁN, Luís Ramiro. Op. cit.

<sup>49</sup> Ibídem

*de base, el desarrollo debe asegurar, además de beneficios materiales, la justicia social, la libertad para todos, y el gobierno de la mayoría. Se acuña en una explicación de las causas del subdesarrollo en relaciones estructurales de dependencia por la polarización entre países y sujetos ricos y pobres".<sup>50</sup>*

En este sentido, la comunicación en el presupuesto participativo está enmarcada claramente en la *comunicación de apoyo al desarrollo*, en la medida en que el presupuesto participativo es un proyecto específico institucional de las municipalidades, que utiliza a la comunicación como instrumento de difusión, sensibilización y convocatoria, en sus primeras fases. Y, además, en la *comunicación alternativa para el desarrollo democrático*, porque el presupuesto participativo se constituye como un proceso de comunicación interpersonal, que busca expandir la participación ciudadana a fin de asegurar la justicia social. Pero a su vez el entendimiento de la comunicación en el presupuesto participativo requiere de otros elementos como la propuesta de Adalid Contreras:

- **Comunicación - Desarrollo o Comunicación con Desarrollo**

*"Nuevas cartografías van a derivar en otras concepciones sobre la relación entre comunicación y desarrollo. La comunicación se enriquece con los estudios de recepción y consumo cultural, diseñando un paradigma que valora las mediaciones y resignificaciones en la apropiación y uso de los mensajes desde la complejidad de las culturas. Mattelart nos habla del retorno al sujeto, al rol activo del receptor y usuario de los flujos y redes de comunicación; y Martín-Barbero nos va a proponer entender la comunicación en sus mediaciones, desde la densidad de las relaciones cotidianas sin diferencias entre una cultura de masas y otra altruista popular-liberadora en la trama espesa de los mestizajes y las deformaciones de lo urbano, de lo masivo".<sup>51</sup>*

---

<sup>50</sup> Ibídem

<sup>51</sup> CONTRERAS, Adalid. Op. cit.

### 2.3. La Comunicación en los Procesos Participativos

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

Rosa María Alfaro hace una propuesta clara cuando nos plantea la comunicación como una relación, anteponiéndola a la comunicación como difusión y efecto.

*“Esta comunicación no se despreocupa de la existencia del poder, sino que explica su existencia como una interrelación compleja e interactuante entre el tipo de sociedad que existe, los medios que utiliza y las relaciones existentes entre los sujetos que la componen. Establece así una asociación entre las acciones comunicativas que son fundativas de culturas y construyen interacciones políticas, con procesos de organización social y de producción simbólica, más amplios”.*<sup>52</sup>

No se trata de descubrir las necesidades de los públicos para atenderlas, eso es insuficiente; es necesario entender que al interior de las diversas relaciones establecidas durante acciones y discursos de desarrollo y sus respectivas interlocuciones, se van construyendo consensos, acuerdos, valoraciones, pero también se establecen disensos y resistencias espontáneas, diversos malos entendidos, todo lo cual delimita un campo comunicacional que justifica una intervención educativa importante.<sup>53</sup>

Es en este sentido que la participación ciudadana y los mecanismos de la comunicación para promoverla no deben asumir la estrategia de “impacto” sobre los sujetos, a través de la difusión de mensajes o estímulos, para conseguir resultados en la vida subjetiva de la gente, con un mecanismo de subvaloración de los sujetos, pecando de ingenuidad, muchas veces motivada por muy buenas intenciones.

<sup>52</sup> ALFARO, Rosa María. Op. cit. p. 23

<sup>53</sup> Ibídem

En el instructivo para el presupuesto participativo, se refleja esta tendencia de forma clara como hemos visto en la primera fase donde se alude a la difusión y sensibilización, con el objetivo de hacer que la ciudadanía participe, sin siquiera tener en cuenta sus percepciones, necesidades y expectativas sobre el proceso. La nueva comunicación debería estar ubicada en los procesos culturales, sociales y políticos, recuperando su sentido educativo, participativo, replanteando el papel de los medios masivos en la sociedad, apostando por una comunicación ciudadana, vinculada a gestar procesos de desarrollo que se articulen a la vida cotidiana de la gente, y partiendo del otro en los procesos participativos.<sup>54</sup>

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

## 2.4. Algunas Propuestas de Desarrollo

- **Transformación Productiva con Equidad**

Esta propuesta de desarrollo sustentada por la comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) gira en torno a la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. Tiene de partida la llamada “década perdida” (1980), donde la experiencia latinoamericana y caribeña muestra un retroceso económico y social experimentado por los países de esta región.

- **Desarrollo Sostenible**

El desarrollo a través de modelos basados en el uso indiscriminado de recursos energéticos, empieza a raíz de la crisis del petróleo de los años

---

<sup>54</sup> CALANDRIA (2005). Op. cit. p.11

70. Precisamente por esta razón es que se promueve la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo energéticos sustentados en el correcto empleo de recursos naturales y orientados al óptimo ecológico.

- **Desarrollo Humano**

Se define al desarrollo humano como un proceso que presenta como objetivo central la ampliación de las oportunidades del ser humano, definiendo como las tres más esenciales: i) el disfrutar una vida prolongada y saludable; ii) adquirir conocimientos; y, iii) tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Contempla también otras oportunidades como la libertad política y social, así como la posibilidad que tienen las personas de ser creativos y productivos, respetándose así mismos y disfrutando de la garantía de los derechos humanos.

## **2.5. Enfoques de la Comunicación en Relación al Desarrollo**

En torno a las propuestas de desarrollo diseñadas por los organismos internacionales como la ONU, también se desarrollaron una serie de enfoques comunicacionales, impulsados por la multiplicidad de actores sociales como el estado, las ONGDS, la iglesia, los grupos de comunicación de base, las instituciones sociales y empresariales:

a) El enfoque que pone énfasis entre lo nacional y en el Estado

En este enfoque la política nacional de comunicación es un conjunto coherente de principios y normas delineadas para guiar el comportamiento de las instituciones de comunicación de un país. El Estado es el principal gestor de las políticas de comunicación.

b) El enfoque localista. Este enfoque ha conllevado casi siempre a privilegiar lo local desligado de los ámbitos regional, nacional e internacional. Su mayor auge se dio con la comunicación popular o alternativa.

- c) El enfoque que asocia políticas de comunicación a producción legislativa. Este enfoque que es privilegiado por algunos especialistas o técnicos en derecho de comunicaciones, también pone al Estado al centro del diseño de las políticas comunicacionales.
- d) El enfoque tecnológico. Este enfoque privilegia el diseño de políticas tomando en cuenta el ingrediente tecnológico.
- e) El enfoque reduccionista de la comunicación y cultura. La comunicación es reducida a una visión instrumentalista que asocia comunicación a medios de comunicación, y de otro lado, existe una concepción funcionalista que reduce el rol de la comunicación al de difusión de mensajes.

Vemos que este último enfoque todavía sigue vigente en nuestro contexto actual en relación a la comunicación de las instituciones y de los medios masivos, que la emplean con fines instrumentalistas y funcionalistas, lo que estaría provocando que los procesos de democratización no alcancen el objetivo de empoderamiento ciudadano que se pretende.

*“La comunicación se plantea como estrategia y objetivo de ese proceso, pues apunta a que las personas involucradas crezcan como ciudadanos, concibiéndose como sujetos de su desarrollo, con voluntad y capacidad para transformarse a sí mismos y a su entorno, participando activamente en los procesos de toma de decisiones, vinculándolos a instituciones, generando espacios para el debate público y la participación ciudadana en la gestión local”.*<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Ibídem

## **CAPÍTULO III METODOLOGÍA**

### **1. TIPO DE INVESTIGACIÓN**

La presente investigación es del tipo descriptiva - explicativa, en la medida en que se describe el panorama del presupuesto participativo dentro del sistema democrático, para luego explicar las causas personales y comunicacionales por las que la ciudadanía no participa en este proceso, desde un enfoque de comunicación para el desarrollo.

### **2. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA**

La ciencia parte de la observación de la realidad y la investigación es la razón de ser de la ciencia, por lo tanto no puede estar ajena al presente trabajo. Partimos de la observación, de haber visto la problemática planteada, en los talleres informativos del proceso de Presupuesto Participativo 2008 de la Municipalidad de Comas. El ausentismo ciudadano en el presupuesto participativo es una realidad objetiva que hemos contrastado con la información proveniente de fuentes directas como informes sobre la democracia, donde se describe la baja participación ciudadana en este y otros espacios democráticos. El primer eje metodológico basado en los procedimientos lógicos para la presente investigación está enmarcado en el método deductivo – inductivo, porque la democracia es una realidad universal, y su problemática es también común en las diversas latitudes del mundo. Asimismo, la participación ciudadana y, en particular, el presupuesto participativo son experiencias a nivel mundial, para hacer frente a las debilidades de la democracia representativa, como lo hemos visto a través del caso brasileño de la ciudad de Porto Alegre, que analiza Boaventura de Sousa Santos. En este sentido, nos encontramos con una misma problemática de la participación en el ámbito mundial, cuyas causas, podemos deducir son las mismas que se presentan en un ámbito local y pequeño como es el distrito de Comas. A partir de conocer éstas causas por las cuales la ciudadanía no participa en los procesos de presupuesto participativo, tanto institucionales y personales como comunicacionales, en



Comas, podremos inducir que éstas mismas causas son universales, y sirven también para explicar las razones de la débil participación ciudadana en cualquier ámbito del planeta.

El segundo procedimiento lógico que consideramos para la presente investigación es el analítico – sintético, a través del cual descompondremos las estructuras de la democracia, de la participación ciudadana y del presupuesto participativo para analizarlas en sus partes elementales y luego hacerlo de forma integrada, teniendo en cuenta que la comunicación está adherida intrínsecamente a estos procesos.

En primer lugar debemos recordar que es objetivo del presupuesto participativo el fortalecimiento de la democracia y como fin último busca el desarrollo local. Además, debemos tener en cuenta que la comunicación está inmersa en el desarrollo de sus diversas fases.

*“Otra cosa que ha variado, es la forma de entender la relación entre la comunicación y desarrollo. Antes simplemente esta relación no existía o no se entendía la comunicación como el medio o instrumento para difundir los proyectos de promoción del desarrollo. Ahora en cambio, asumimos que la comunicación es una dimensión constitutiva del desarrollo y una condición básica para lograrlo”.<sup>56</sup>*

Para llegar a este marco teórico, por el lado del análisis del sistema democrático, se ha revisado basta literatura sobre democracia, participación ciudadana y presupuesto participativo, en esa línea. Asimismo, por el lado del análisis de la comunicación, el enfoque de la comunicación como relación, que está más allá de la comunicación como difusión, y que tiene sus bases en los aportes teóricos de los estudiosos latinoamericanos de la comunicación para el desarrollo, autores como Jesús Martín Barbero, Rosa María Alfaro, Luís Ramiro Beltrán, Adalid Contreras, Maria Elena Hermosilla y otros citados en la presente investigación, nos ha permitido reconocer nuestro tema dentro del campo de la comunicación para el desarrollo.

---

<sup>56</sup> CALANDRIA (2001). *La comunicación en la planificación y gestión del desarrollo local*. Serie Comunicación y participación ciudadana para el desarrollo local. Lima, Calandria. p. 20

## 2.1. Técnica de investigación

Se aplicó básicamente como instrumento una encuesta, dirigida a la ciudadanía en general del distrito de Comas. La misma que nos sirvió para medir el grado de conocimiento sobre el presupuesto participativo, las percepciones, necesidades y expectativas acerca del mismo, así como el nivel de confianza en este mecanismo y en la gestión municipal.

Como antecedente para la aplicación de nuestra encuesta, dirigida a los ciudadanos en general de Comas, de forma referencial se tuvo en cuenta el sondeo de opinión “*Los ciudadanos y ciudadanas frente a los procesos de concertación del desarrollo local y la descentralización*”, que aporta elementos importantes para la definición de nuestra metodología de trabajo de campo:

*“El conjunto de datos nos afirma que a pesar de los antecedentes del gobierno fujimorista, la población todavía apuesta por la participación, de hecho buena cantidad de personas espera que los líderes sean capacitados en temas de participación ciudadana y otro tanto está dispuesto a participar de algún proceso de decisión a nivel local”.*<sup>57</sup>

### 2.1.1. Población y muestra

Para la aplicación de la encuesta se definió como universo el total de ciudadanos del distrito de Comas. La muestra estuvo representada por ochenta y cuatro ciudadanos distribuidos en las 14 zonales del distrito. A quienes se les aplicó un cuestionario estructurado de 27 preguntas (cerradas y semicerradas) en función del diseño temático. Se aplicaron 6 encuestas por cada zonal.

<sup>57</sup> CALANDRIA (2002). *Sondeo de opinión. Los ciudadanos y ciudadanas frente a los procesos de concertación del desarrollo local y la descentralización. Percepciones y valoraciones del Cono Norte.* <<http://www.calandria.org.pe/descarga/sondeos/lnorteoct2002.pdf>>

## **CAPÍTULO V**

### **PRESENTACIÓN E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

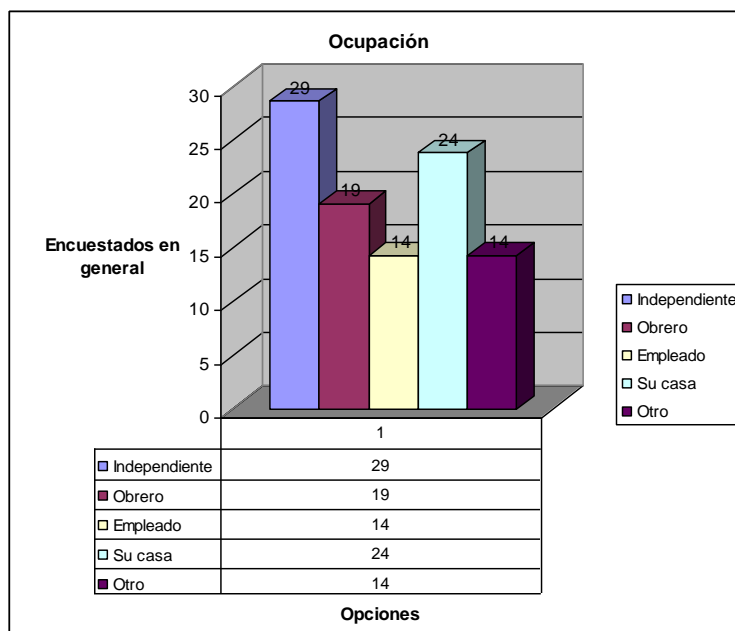
En este capítulo se mostrará el resultado gráfico y tabular de las preguntas de la encuesta aplicada y a continuación su interpretación correspondiente, a fin de poder determinar la conclusión final de la encuesta como aporte de la investigación en su conjunto.

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

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

## 1. CONDICIONES CIUDADANAS BÁSICAS PARA PARTICIPAR EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

**Pregunta: ¿Cuál es su ocupación?**



### Interpretación:

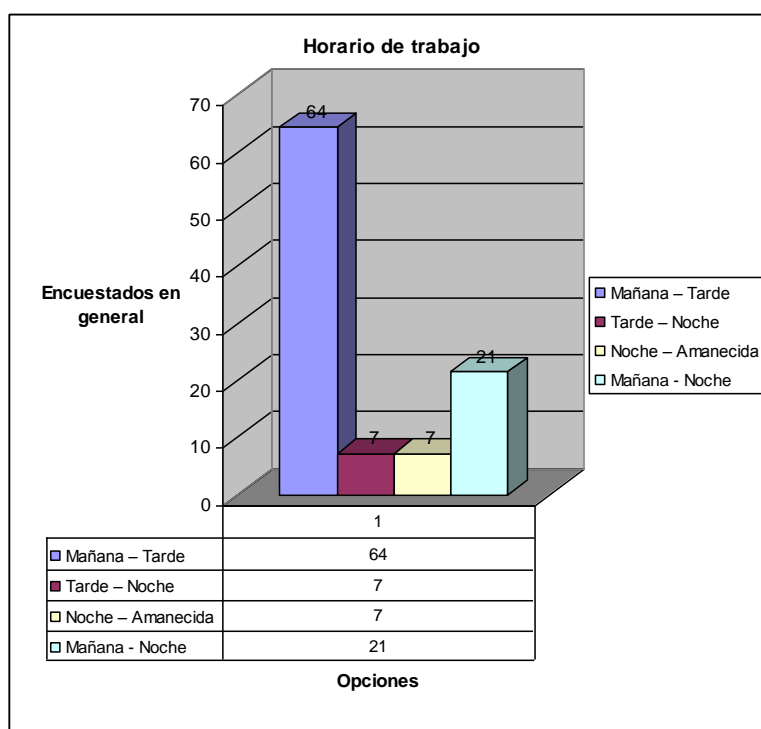
Esta pregunta nos permite conocer la ocupación de los ciudadanos de Comas, que nos ayuda a comprender la disponibilidad de tiempo para su participación en los procesos de presupuesto participativo. Notamos que la mayoría de los ciudadanos (29%) se dedica a actividades independientes, que no están condicionadas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

Un 24% de los ciudadanos permanece en casa realizando labores propias del hogar, básicamente este grupo está constituido por mujeres y adultos mayores, ellos tendrían mayores posibilidades para participar en el presupuesto participativo. Un 19% señala que su ocupación es la de obrero, probablemente en fábricas o en actividades de construcción civil, para empresas formales o grupos informales de trabajadores. Un 14% indica ser empleado, probablemente en el sector público o privado. Mientras que otro 14% de

ciudadanos encuestados manifestaron dedicarse a otras actividades, entre quienes estarían los estudiantes.

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

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

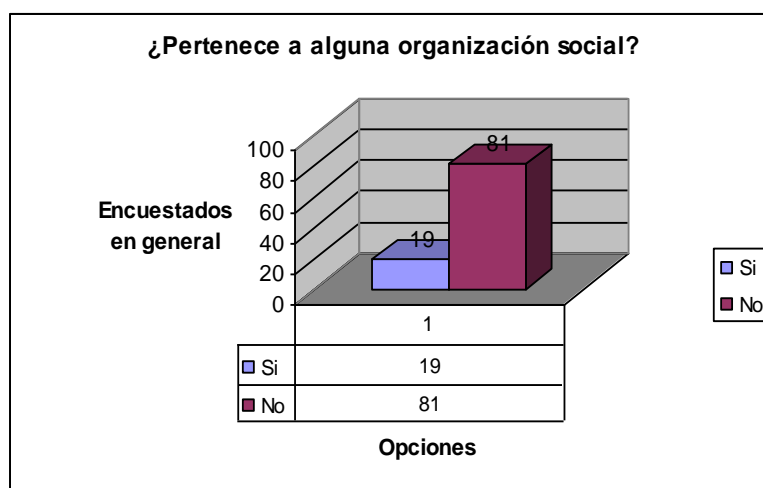


### Interpretación:

En relación a esta pregunta queda claro que la gran mayoría de ciudadanos trabaja en el horario habitual de mañana – tarde (64%), lo cual nos indica que ésta podría ser una razón importante para no participar en los talleres de presupuesto participativo, que generalmente se realizan en horas de la mañana y tarde. Un 21% de ciudadanos manifiesta trabajar en el horario de mañana – noche, que podría estar conformado por los que se dedican a actividades comerciales, y quienes contarían con tiempo sólo en altas horas de la noche, lo cual imposibilitaría su participación en el presupuesto participativo. Un 7%

manifiesta trabajar en el horario de tarde – noche y otro igual (7%) en el horario de noche amanecida; estos disponen de tiempo en las mañanas en ambos casos, y en el último caso además en la tarde. Podemos concluir, afirmando que la mayoría de ciudadanos no cuenta con disponibilidad de tiempo en las mañanas y tardes (85%), sumatoria de los resultados de mañana – tarde y mañana – noche, siendo ésta una razón importante para que no participe en el presupuesto participativo.

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

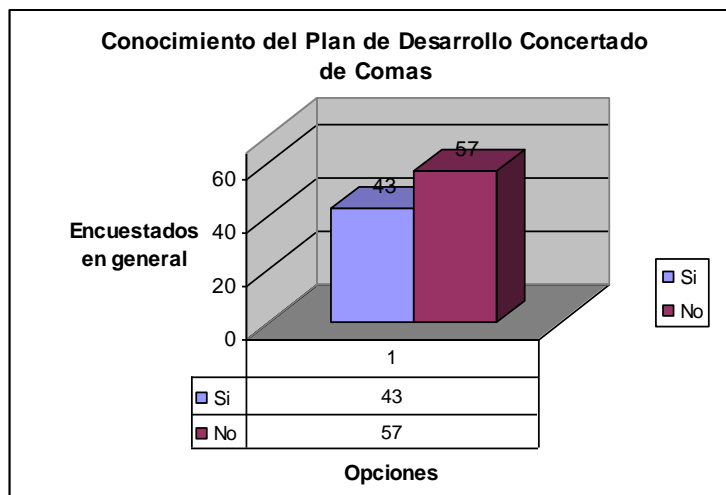


#### Interpretación:

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

## 2. NIVELES DE CONOCIMIENTO CIUDADANO SOBRE EL PROCESO PARTICIPATIVO

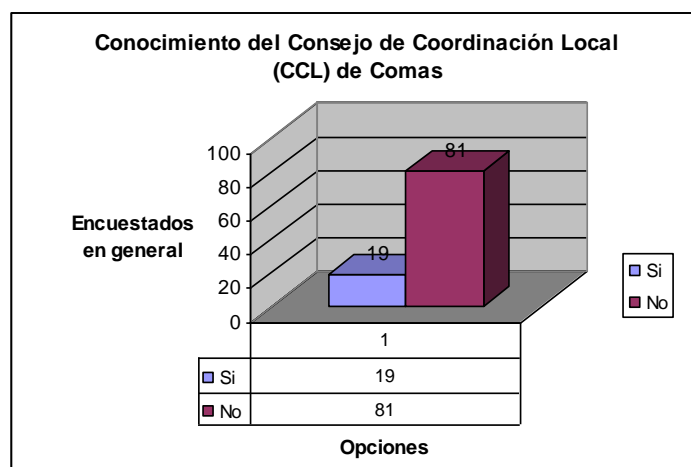
**Pregunta: ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Plan de Desarrollo Concertado de Comas?**



### Interpretación:

El 43% del total de ciudadanos encuestados manifiesta conocer o haber oído hablar acerca del Plan de Desarrollo Concertado de Comas, mientras que un 57% indica que no. Con estos resultados podemos interpretar que no es reducido el número de ciudadanos que al menos tiene una referencia acerca de este importante documento de gestión para el desarrollo local, cifra que consideramos muy importante para ejercer el proceso participativo, en la medida en que el presupuesto participativo es la programación a corto plazo de los proyectos establecidos en el plan de desarrollo, y en alguna medida estos últimos no serían desconocidos para un buen número de ciudadanos. Sin embargo, notamos que el Plan de Desarrollo Concertado de Comas es desconocido todavía para la mayoría de ciudadanos, lo cual contribuye a que la ciudadanía no tenga interés en la programación de sus proyectos a corto plazo a través del presupuesto participativo, es decir en no participar en esta instancia, porque no conocen estos proyectos que están plasmados en el primer documento.

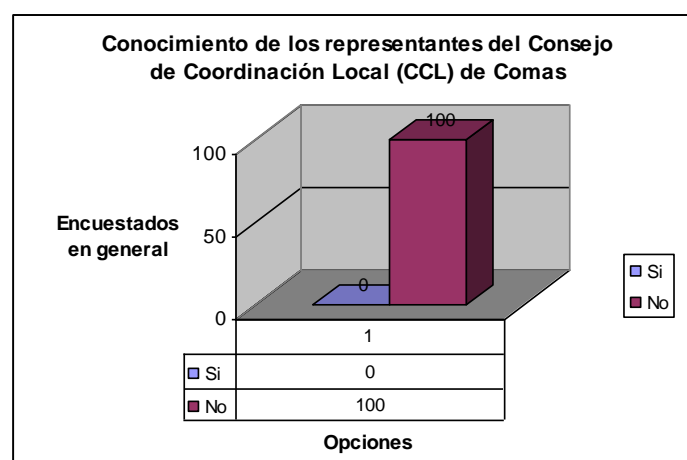
**PREGUNTA: ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Consejo de Coordinación Local (CCL) de Comas?**



**Interpretación:**

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

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

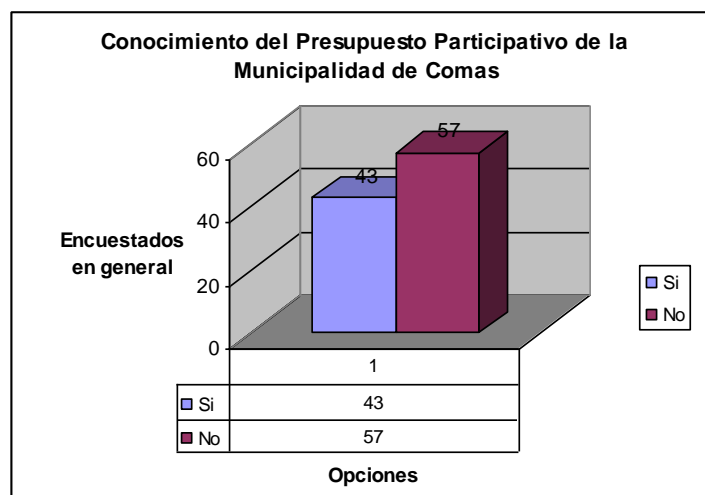




**Interpretación:**

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

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

**Interpretación:**

Las respuestas a esta pregunta guardan relación con el conocimiento ciudadano acerca del Plan de Desarrollo Concertado de Comas. Notamos que un importante 43% de ciudadanos tiene alguna noción acerca del presupuesto participativo de su municipalidad. Mientras que el 57% de los ciudadanos desconoce este mecanismo, lo cual podría deberse a que todavía es una actividad relativamente nueva (5 años) y sobre la que no se informa de manera adecuada. En conclusión, una ligera mayoría desconoce el presupuesto participativo de su municipalidad.

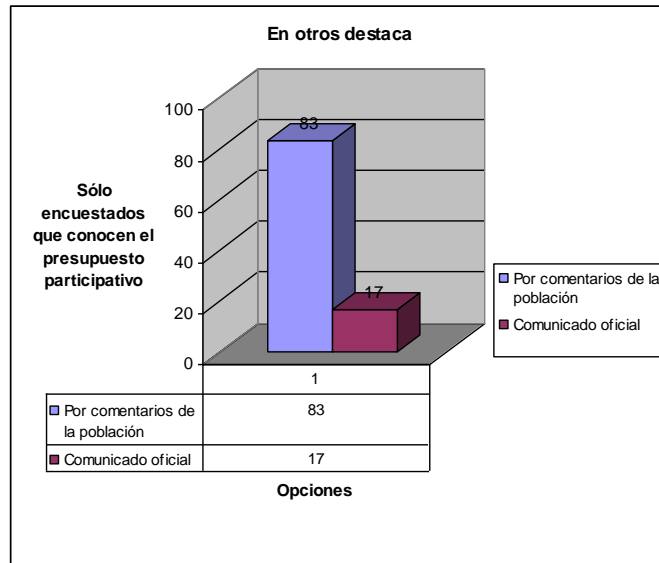
### 3. PERCEPCIONES DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

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



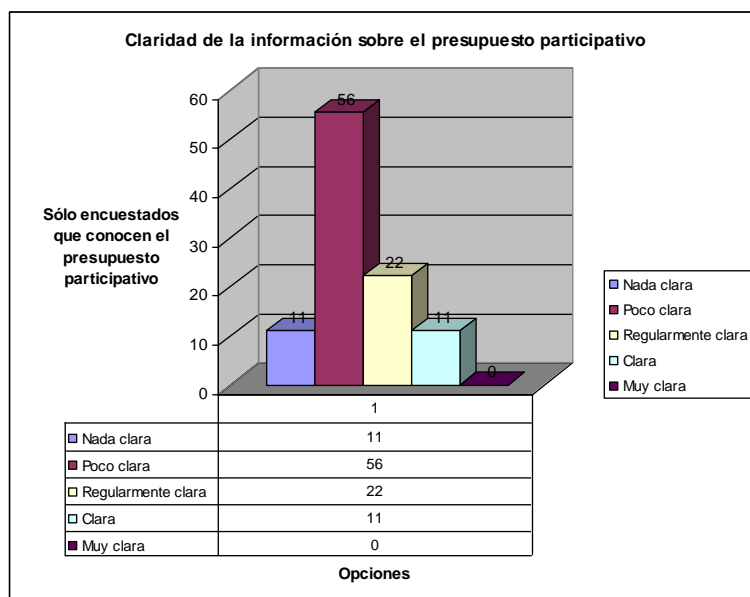
#### Interpretación:

Notamos que la mayoría (67%) de ciudadanos que tienen nociones acerca del presupuesto participativo se han informado principalmente por otros medios distintos a los que utiliza la Municipalidad de Comas para la difusión de este mecanismo, como lo veremos más adelante. Un importante 22%, se ha informado a través de la publicidad exterior, entre los que se encuentran los siguientes soportes: pasacalles, banderolas, gigantografías y pintados. Mientras que un 11%, se ha informado a través de volantes, trípticos, folletos y afiches, es decir material impreso. En conclusión, la información de la Municipalidad de Comas no es efectiva en relación al presupuesto participativo.



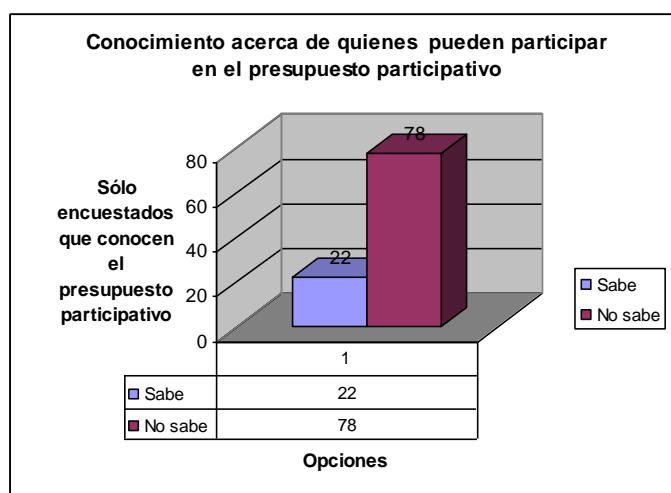
En este cuadro vemos que del 67% de ciudadanos que se han informado por otros medios, no explícitos entre las opciones de nuestra pregunta, un 83% indicó haberse informado por los comentarios de la población y un 17% a través de un comunicado oficial, dirigido a su organización social. Con esto podemos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

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



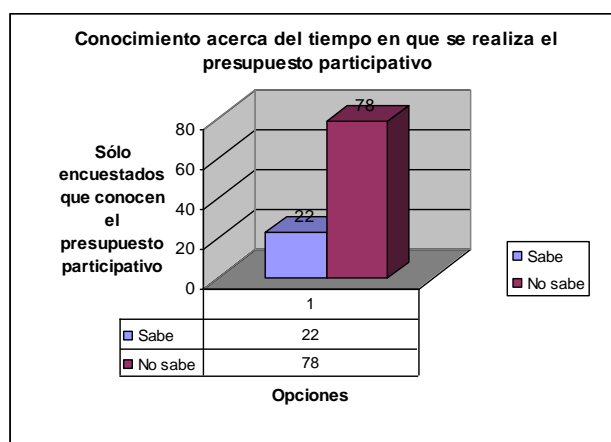
**Interpretación:**

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

**Pregunta: ¿Usted sabe quienes pueden participar en el presupuesto participativo?****Interpretación:**

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

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

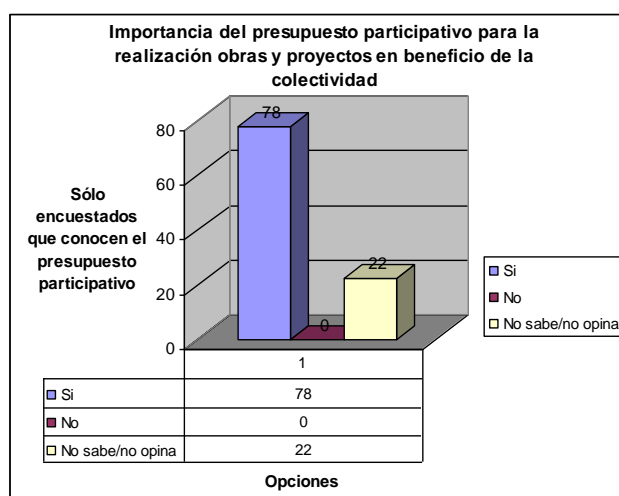


#### **Interpretación:**

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

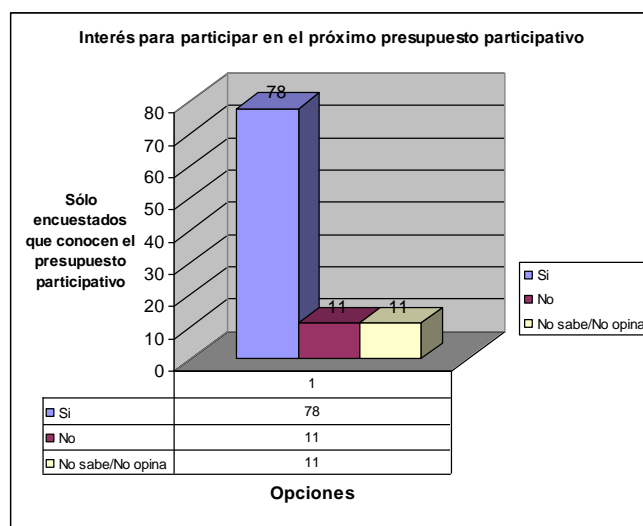
#### **4. MOTIVACIONES EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

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

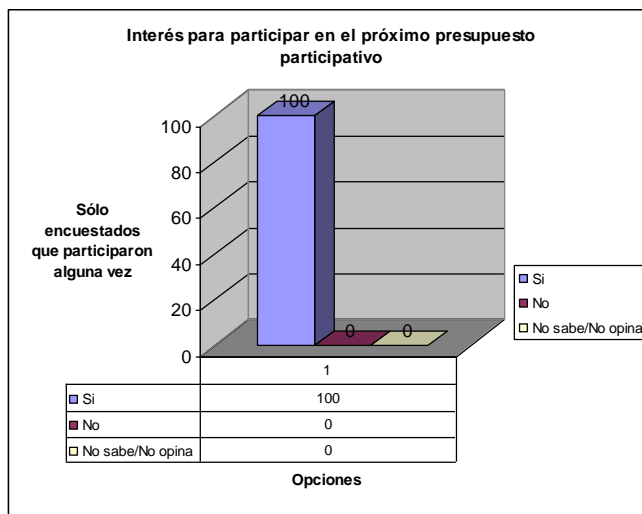


**Interpretación:**

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

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

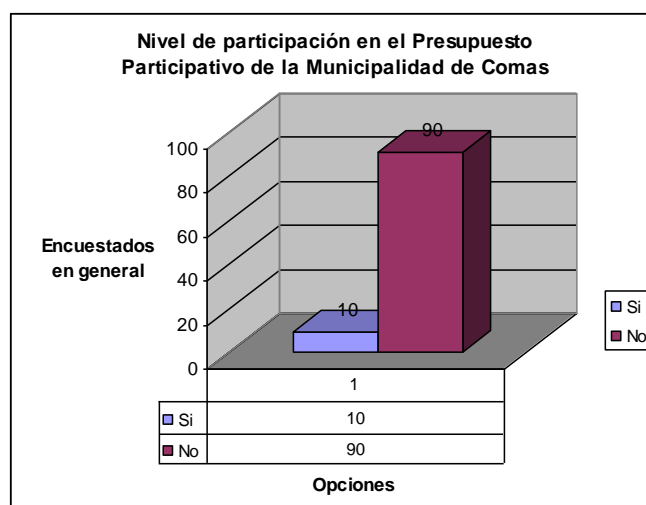
Un contundente 78% del total de ciudadanos que manifestaron tener nociones acerca del presupuesto participativo, mostraron su interés en participar en el próximo proceso. Mientras que sólo un 11% dijo que no participaría, en tanto que otro 11% no opinó. Con esta pregunta determinamos que sí existe un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



En el caso de los encuestados que participaron alguna vez en algún proceso de presupuesto participativo, es contundente su interés para participar en el próximo proceso correspondiente al año fiscal 2009. El 100% dijo que si participará en el próximo presupuesto participativo. Esto nos demuestra que luego de conocer las bondades del presupuesto participativo en la práctica, crece el interés para continuar participando en el mismo en la medida en que la ciudadanía comprueba su importancia para la colectividad.

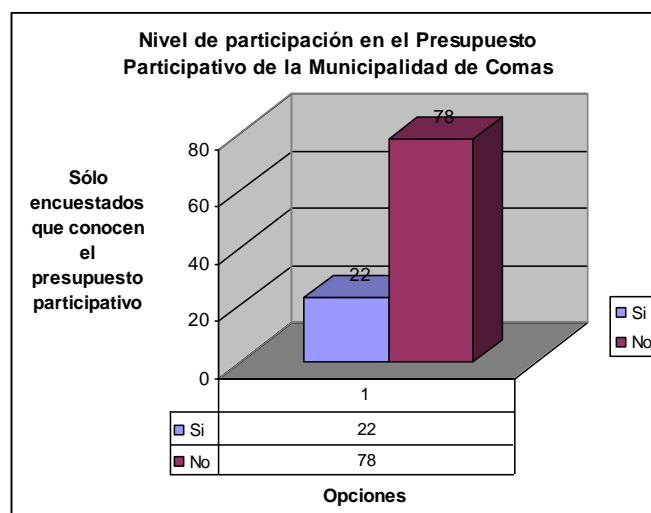
### 5. DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

**Pregunta: ¿Usted ha participado en algún taller de Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Comas?**



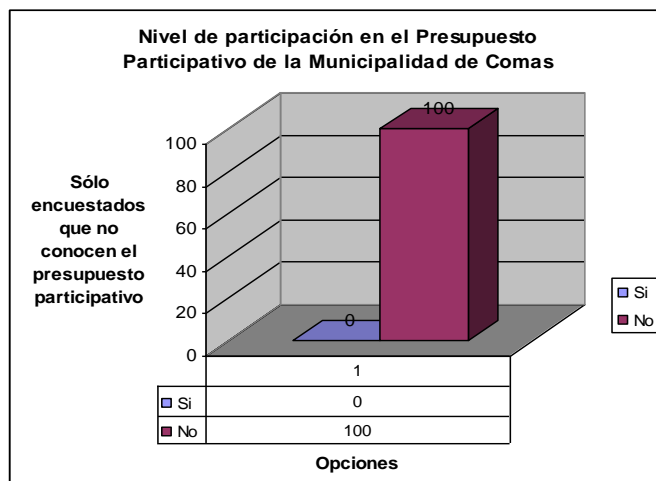
**Interpretación:**

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



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





En este tercer cuadro se demuestra de forma contundente que aquellos ciudadanos que no tienen ni siquiera nociones acerca del presupuesto participativo no participan en absoluto en este mecanismo.

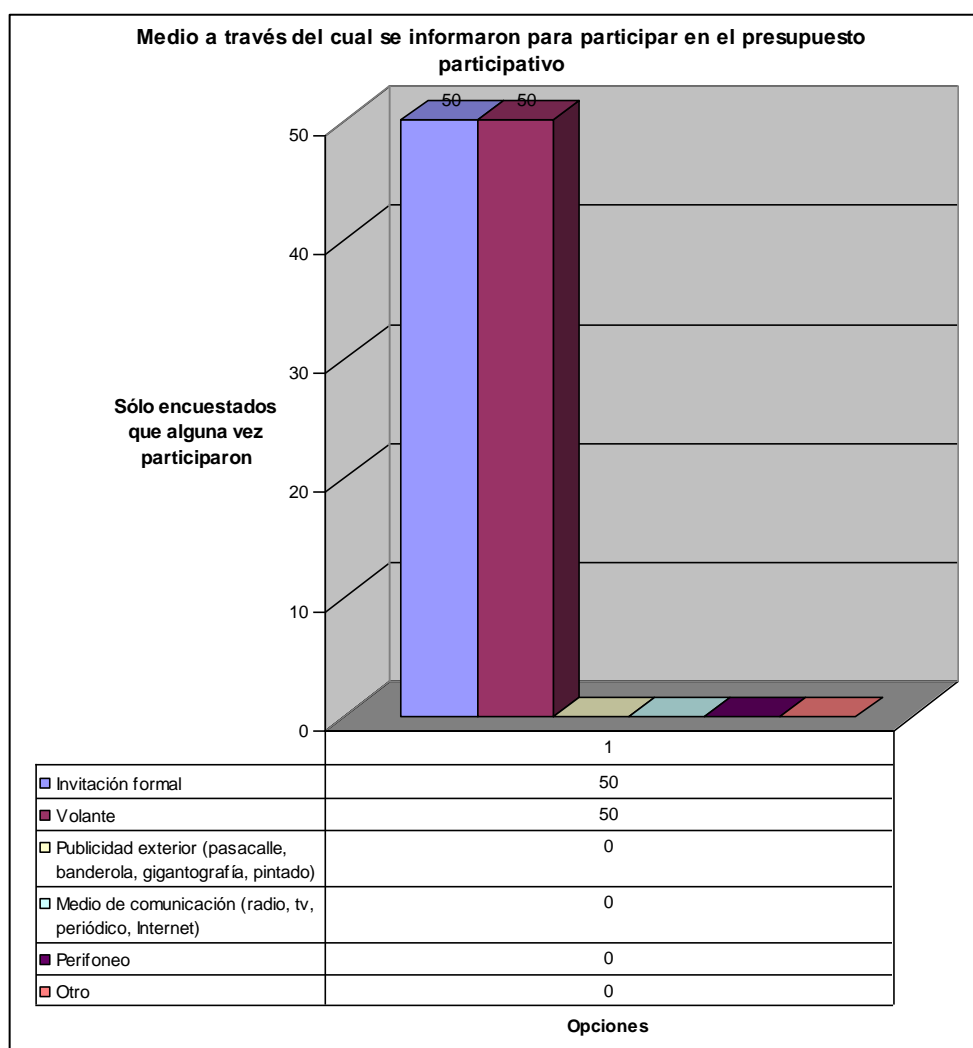
**Pregunta: ¿A qué año fiscal correspondía?**



**Interpretación:**

Con esta pregunta queda demostrado que el 100% de los encuestados que manifestaron haber participado alguna vez en el presupuesto participativo de la Municipalidad de Comas, lo han hecho en el presente año, correspondiente al periodo fiscal 2008. Debemos indicar que desde el 2003 se viene realizando el presupuesto participativo en Comas, año tras año.

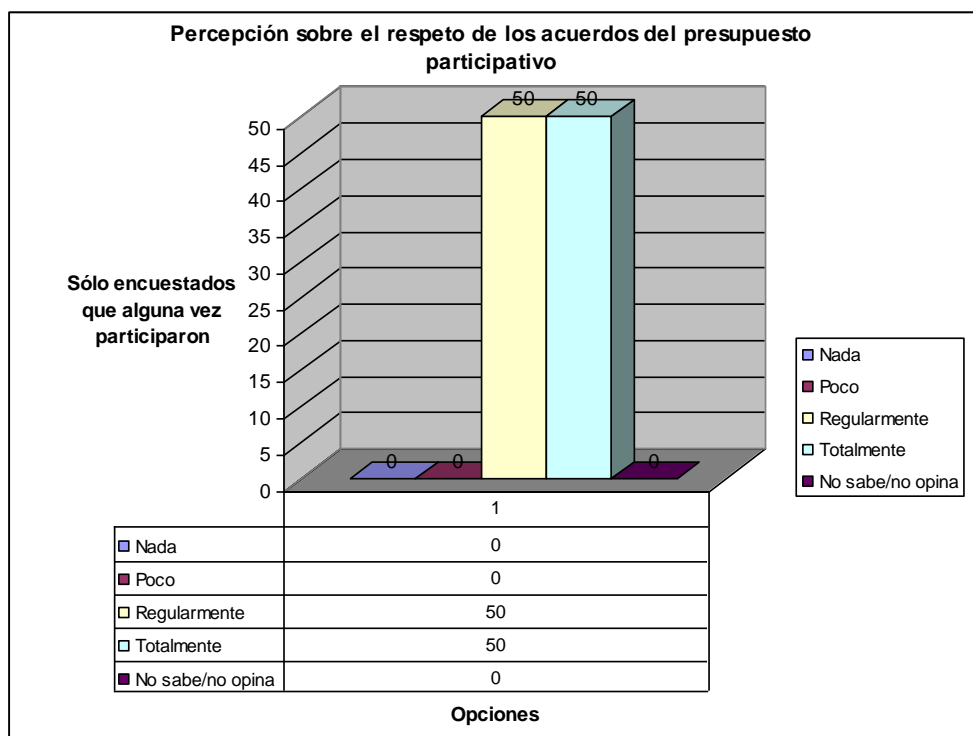
**Pregunta: ¿Cómo se entero del taller de presupuesto participativo al cual asistió?**



### **Interpretación:**

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

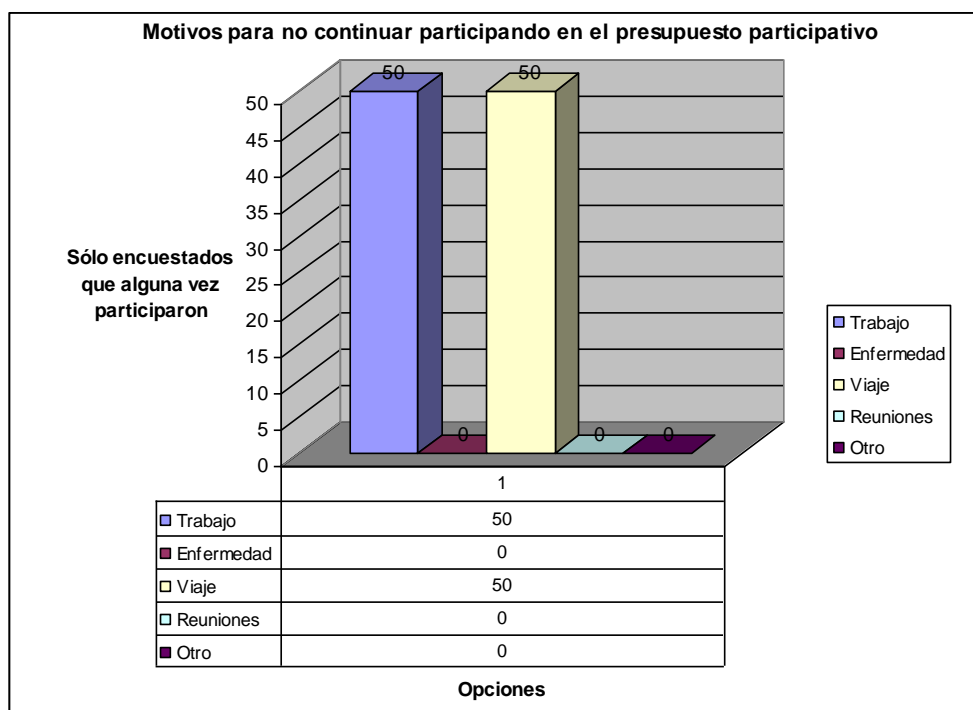
**Pregunta: ¿En qué medida considera usted que las autoridades municipales de Comas respetan los acuerdos del presupuesto participativo?**



### **Interpretación:**

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

**Pregunta: ¿Alguna vez ha dejado de asistir a algún taller de presupuesto participativo por alguno de los siguientes motivos?**

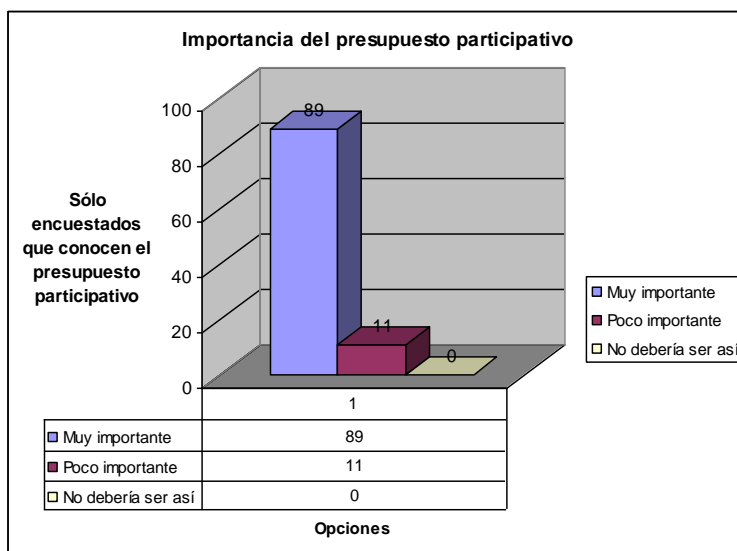


### Interpretación:

De los encuestados que manifestaron haber participado en algún proceso de presupuesto participativo, un 50% señaló haber dejado de asistir a algún taller por motivo de trabajo, mientras el restante 50% indicó que lo hizo por motivo de viaje. Con esta pregunta se confirma que es el trabajo una actividad que impide la participación ciudadana en el presupuesto participativo, y que para evitar ello, deberían buscarse estrategias como por ejemplo optar por horarios nocturnos para la realización de los talleres, o se podrían realizar éstos los fines de semana. De todas maneras si se quiere promover mayor participación ciudadana en este mecanismo, se debe tomar en cuenta las razones principales por las que los ciudadanos no participan o dejan de participar, para buscar estrategias adecuadas.

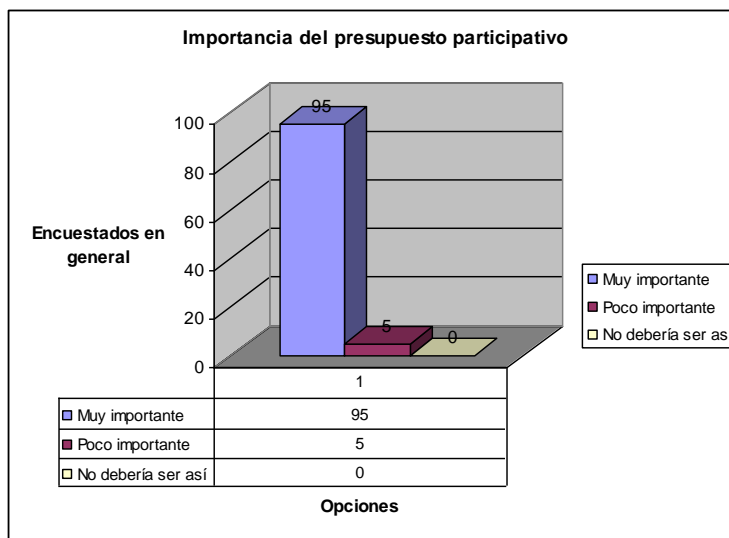
## 6. PERCEPCIONES Y VALORACIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

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



### Interpretación:

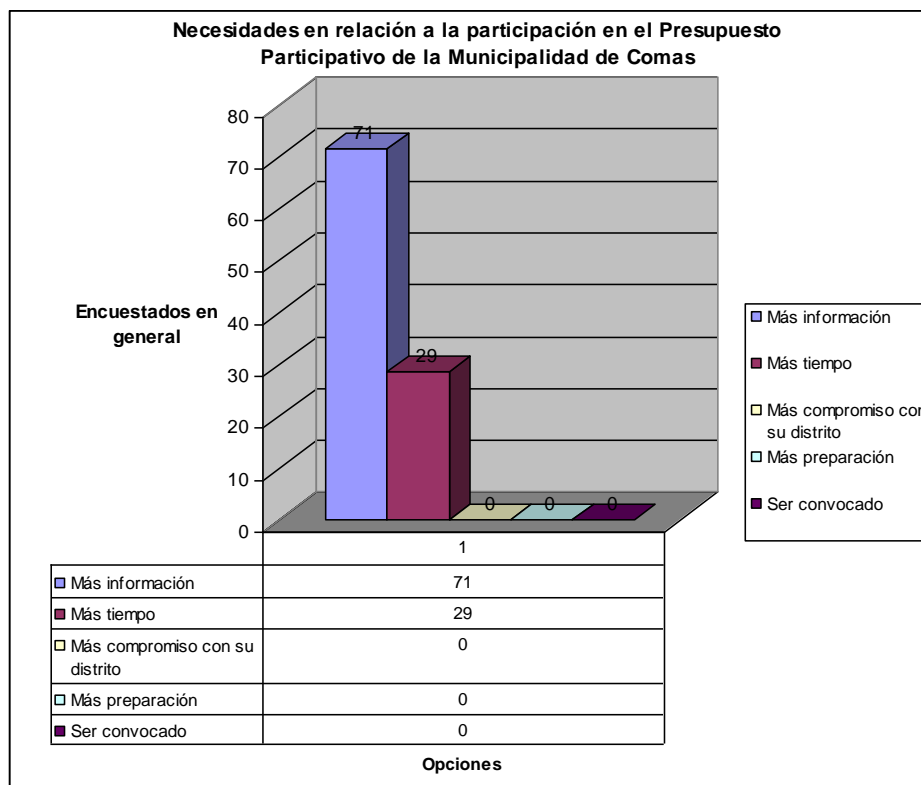
Aquí la pregunta es indirecta, a fin de obtener una respuesta concreta sobre la percepción de la importancia del presupuesto participativo. Por eso, se plantea en la pregunta el significado implícito del presupuesto participativo al hacer referencia a la decisión ciudadana sobre las obras y proyectos para su distrito. Un contundente 95% de ciudadanos manifestó que sí consideran importante la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las obras y proyectos para su distrito. Mientras que sólo un 5% lo consideraron poco importante. De esta forma podemos afirmar que si se explica más y mejor a los ciudadanos acerca de la importancia del presupuesto participativo se propiciaría su participación en estos procesos.



Vemos en este segundo cuadro, referido sólo a los encuestados que conocen el presupuesto participativo, que la opción poco importante crece en relación al cuadro anterior. Aquí el 89% manifiesta que es muy importante que los ciudadanos decidan las obras y proyectos para su distrito, mientras que sólo un 11% señala que es poco importante. La reducción podría deberse a ciertas ineficacias que fueron observadas en su ejecución por quienes conocen más acerca del presupuesto participativo y que pasaron desapercibidas para quienes no lo conocen.

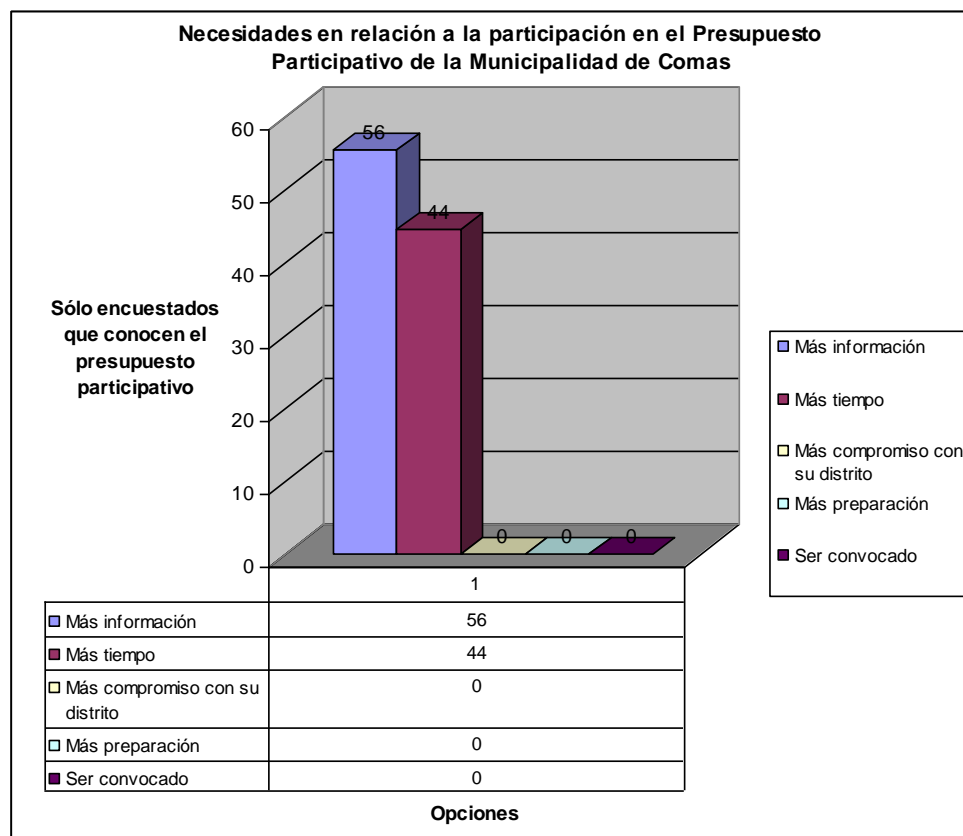
## 7. PRINCIPALES NECESIDADES PARA PARTICIPAR EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

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



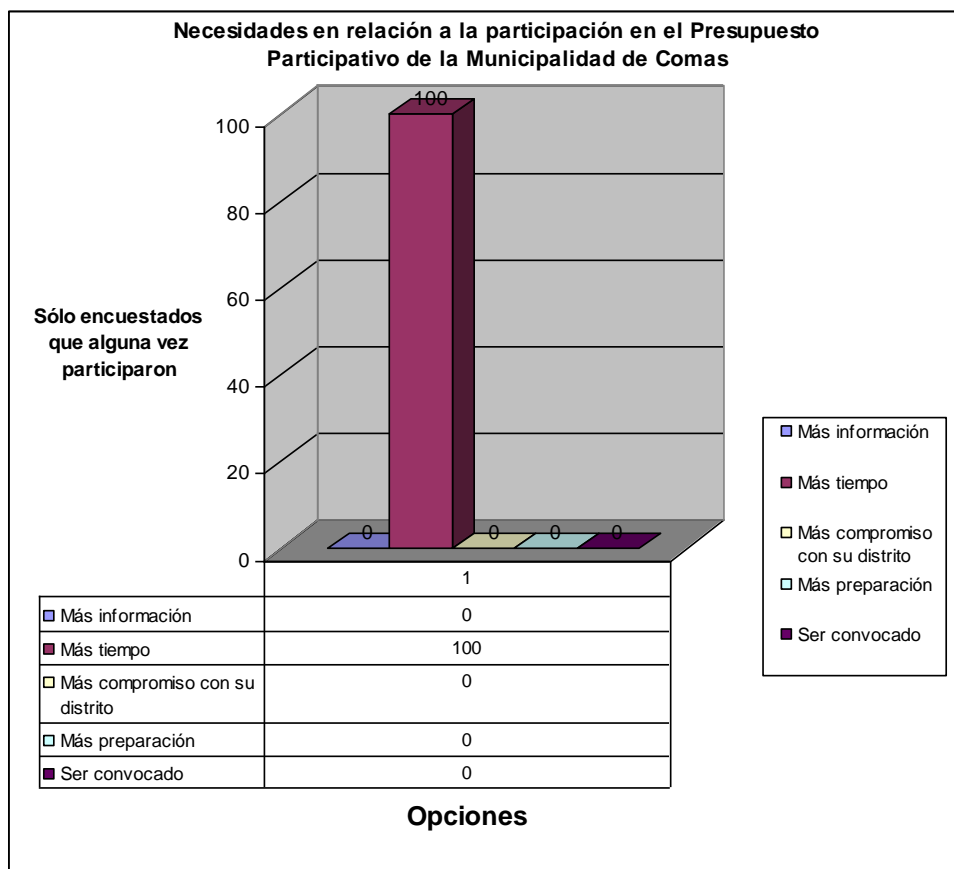
### Interpretación:

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



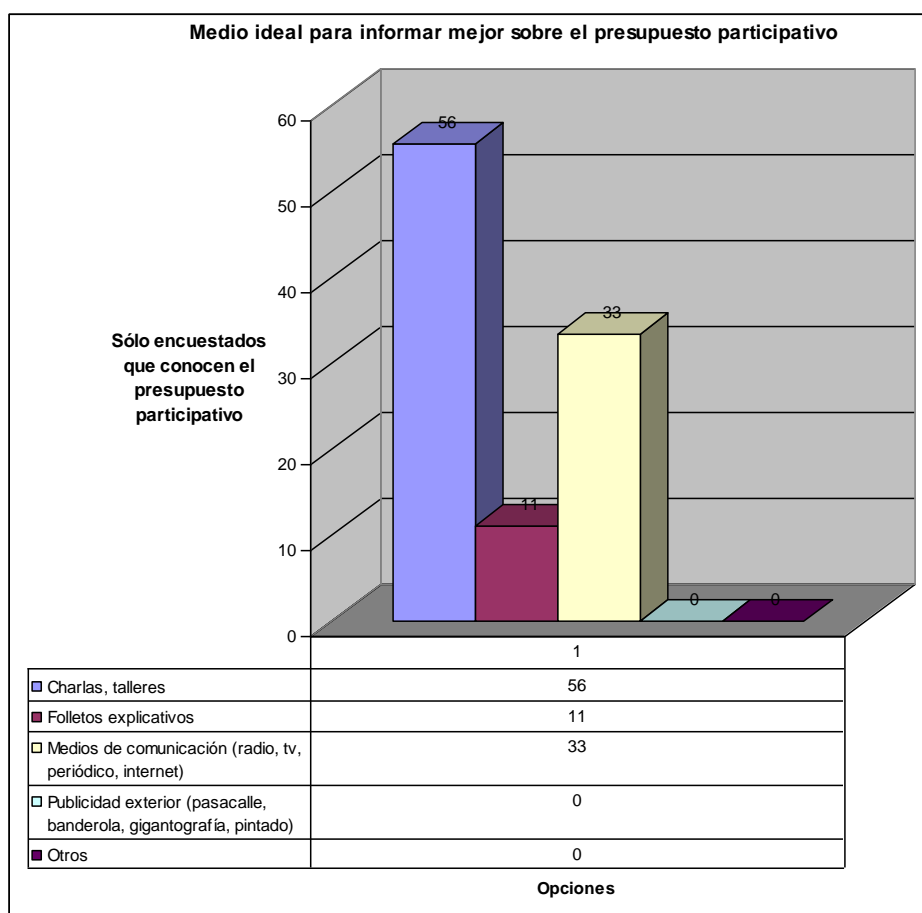
En relación a los encuestados que afirmaron tener nociones acerca del presupuesto participativo, apreciamos que un 56% de ellos consideran que necesitan en primer lugar más información para participar en el proceso. Mientras que un 44% afirmó necesitar en primer lugar más tiempo para participar en el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





En relación a los encuestados que afirmaron haber participado alguna vez en el presupuesto participativo, vemos que el 100% de ellos manifiesta que necesita más tiempo para continuar participando en esta actividad. Con estas respuestas se reafirma la necesidad de mayor tiempo, en todos los ciudadanos, para que participen o continúen participando en el presupuesto participativo de Comas, por eso consideramos que se deberían recurrir a estrategias para disminuir el ausentismo ciudadano en este mecanismo democrático, teniendo como consideración el factor tiempo. Una salida al problema podría ser realizar los talleres del presupuesto participativo en horarios nocturnos o los fines de semana.

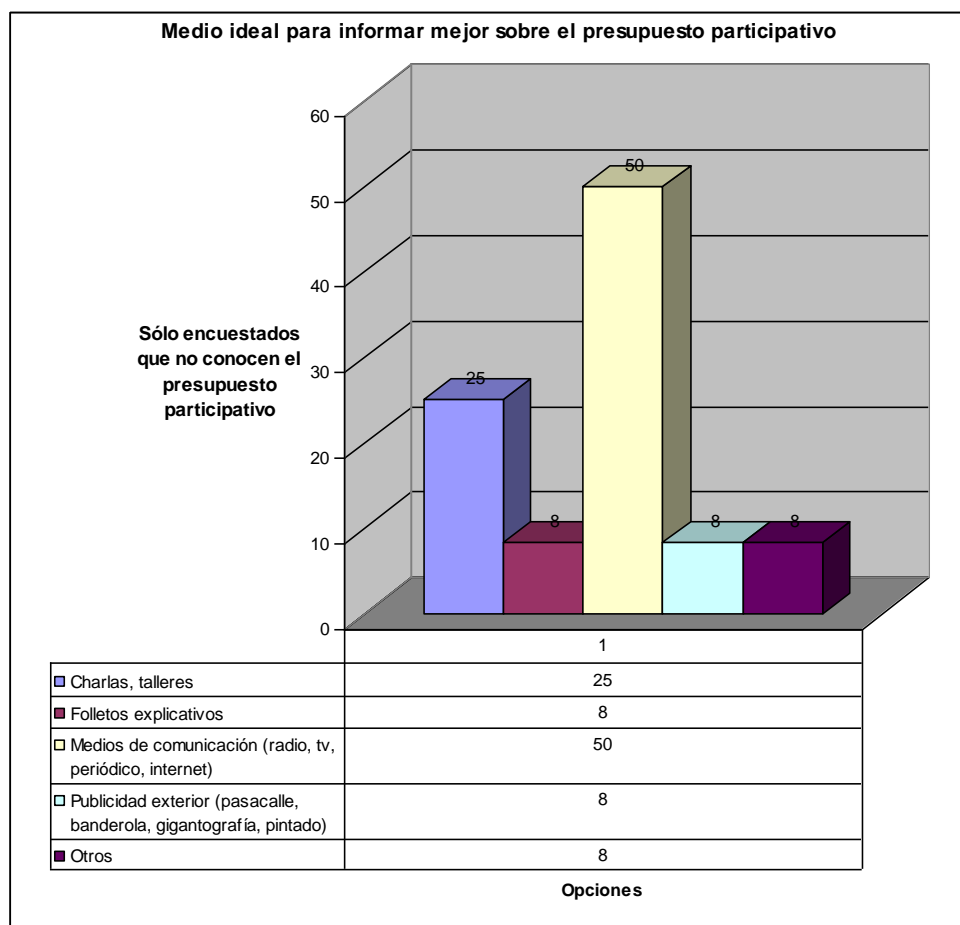
**Pregunta: ¿A través de qué medio usted cree que se le informaría mejor sobre el presupuesto participativo?**



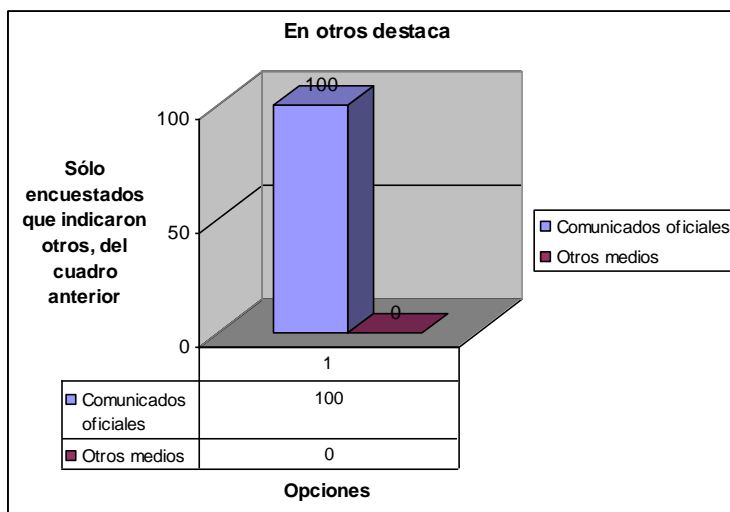
**Interpretación:**

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

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



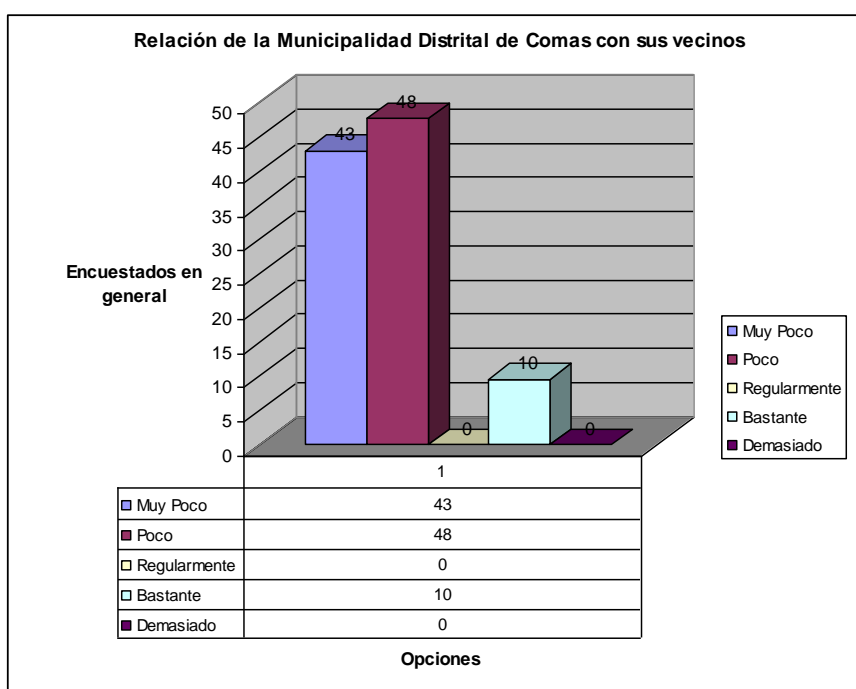
En el caso de los encuestados que manifestaron no tener nociones acerca del presupuesto participativo, un 50% manifestó que a través de los medios de comunicación masiva se informaría mejor a los ciudadanos sobre este proceso. Un 25% considera que las charlas y talleres son el medio más adecuado. Un 8% considera que sería mejor emplear folletos explicativos para este fin. Un 8% cree que la publicidad exterior (pasacalle, banderola, gigantografía, pintado) sería la más ideal. Mientras que el restante (8%) considera que se deberían emplear otros medios. De esta manera, podemos afirmar que la ciudadanía que no conoce el presupuesto participativo valora el rol que los medios masivos de comunicación podrían cumplir informando sobre este mecanismo.



Es importante señalar que en otros destaca en un 100% los comunicados oficiales como el medio preferido para que los ciudadanos se informen acerca del presupuesto participativo, bajo la mirada de los encuestados que manifestaron no conocer o haber oído acerca de este mecanismo.

### 8. PERCEPCIONES Y VALORACIONES SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL

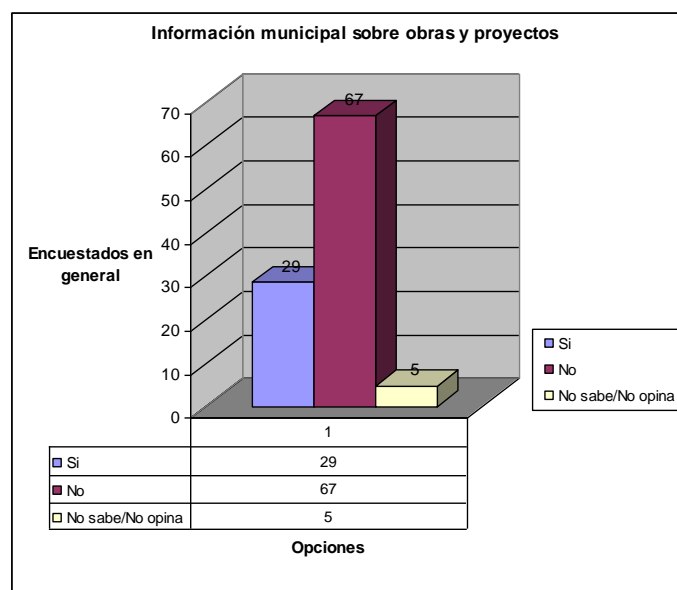
**Pregunta: ¿En qué nivel considera que la Municipalidad Distrital de Comas se relaciona con sus vecinos?**



**Interpretación:**

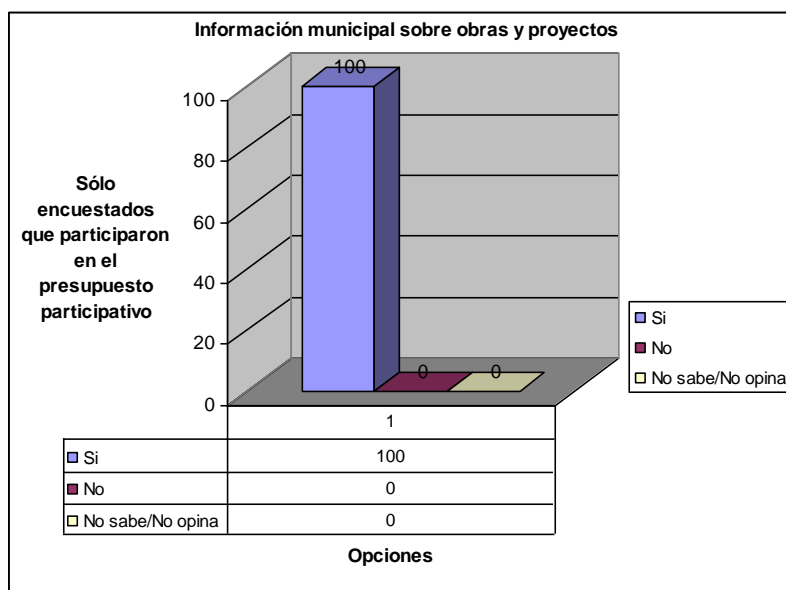
Los resultados de esta pregunta nos demuestran que las percepciones sobre el nivel de relación entre la Municipalidad de Comas y la ciudadanía son muy negativas. Un 48% del total de encuestados manifiesta que la Municipalidad de Comas se relaciona poco con sus vecinos y un 48% manifiesta que es todavía muy poco este nivel de relación. Por otro lado, tenemos a un 10% de ciudadanos que manifiestan que la relación es, por el contrario, bastante; quienes mantienen esta posición son en su mayoría aquellos que alguna vez han participado en el presupuesto participativo. Con esto queda claro, que el presupuesto participativo, mejora las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos, así como eleva el nivel de confianza.

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

**Interpretación:**

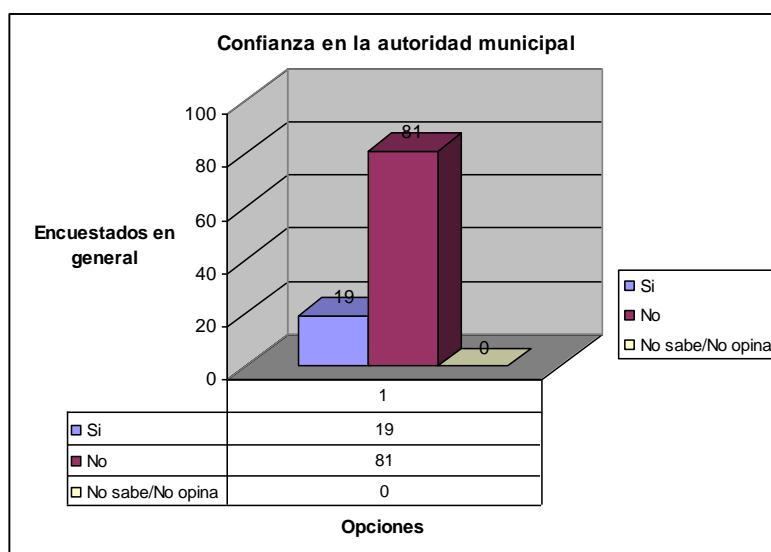
Esta pregunta nos confirma la tendencia hacia la desinformación percibida por los ciudadanos. Aquí vemos que un 67% del total de ciudadanos encuestados manifiesta que la Municipalidad de Comas no informa sobre las obras y proyectos que realiza. Mientras que un 29% dice que sí lo hace, y un 5% no sabe o no opina al respecto. Con estos resultados notamos que la percepción

de los ciudadanos es muy negativa en relación a la información municipal, y esto podría estar generando desconfianza en la gestión.



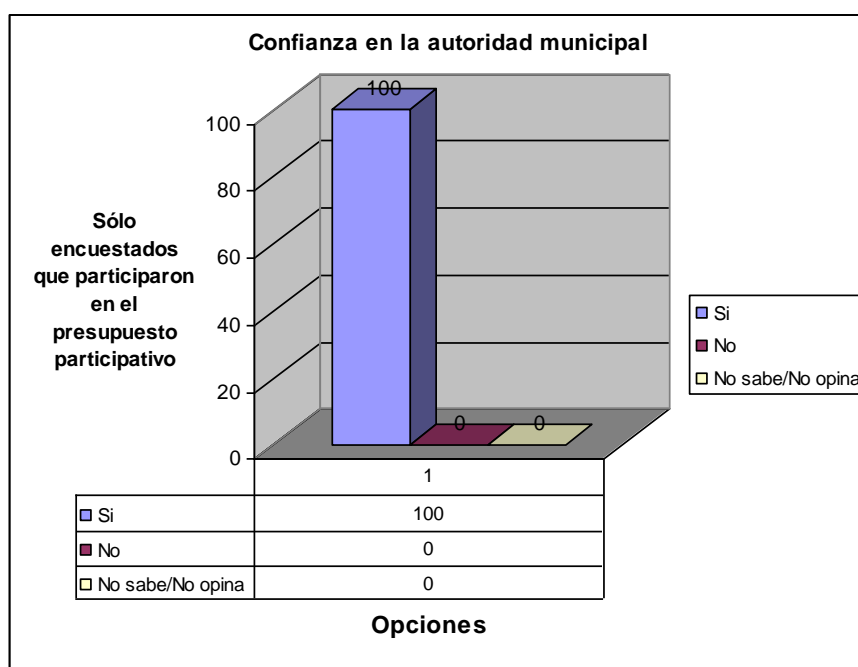
Si vemos las respuestas sólo de los encuestados que manifestaron haber intervenido alguna vez en el presupuesto participativo, apreciamos que el 100% de ellos considera que la Municipalidad Distrital de Comas sí informa sobre sus obras y proyectos. Esto reafirma la importancia del presupuesto participativo en relación a la información y transparencia para la gestión, que se refleja en la percepción positiva que tienen los ciudadanos que sí intervienen en este mecanismo.

**Pregunta: ¿Tiene confianza en el actual Alcalde de Comas?**



**Interpretación:**

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



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

## CONCLUSIONES

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



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

## RECOMENDACIONES

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

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

## BIBLIOGRAFÍA

### Democracia, participación ciudadana y presupuesto participativo

- BAÑO, Rodrigo (1998). *Participación ciudadana: elementos conceptuales*. Fuente: Nociones de una ciudadanía que crece. Santiago, Flacso-Chile. p.15-37.
- BODEMER, Klaus y otros (2003). *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*. Caracas, Nueva Sociedad. 326 p.
- CALANDRIA (2002). *Sondeo de opinión. Los ciudadanos y ciudadanas frente a los procesos de concertación del desarrollo local y la descentralización. Percepciones y valoraciones del Cono Norte*. 22 p. <<http://www.calandria.org.pe/descarga/sondeos/lnorteoct2002.pdf>> [Consulta: setiembre de 2007]
- CALANDRIA (2001). *Gestión de Presupuestos Participativos: decidiendo las inversiones con todos*. Lima, Calandria. 16 p.
- COLECTIVO INTERINSTITUCIONAL DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (2006). *Experiencias exitosas de Presupuesto Participativo en el Perú: Concurso Nacional 2006*. Lima, Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo 185 p.
- CORREA, ENRIQUE y otros (1998). *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago, Flacso – Chile. 382 p.
- DESCO (2004). *Plan Concertado de Desarrollo y Presupuesto Participativo*. Lima, Programa Urbano DESCO. 314 p.
- FLACSO – CHILE (1998). *Chile 97: análisis y opiniones*. Santiago, FLACSO – Chile. 420 p.
- FOVIDA (2006). *De la información a la acción: Presupuesto Participativo*. Lima, FOVIDA 96 p.
- GONZÁLEZ, José M y QUESADA, Fernando (1988). *Teorías de la democracia*. Barcelona, Anthropos 311 p.
- GREY, Carlos (2002). *Presupuesto participativo*. Lima, Foro Ciudades para la Vida. 100 p.
- GROMPONE, Romeo (2004). *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*. Lima, IEP. 42 p.
- GROMPONE, Romeo (2002). *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Lima, IEP. 76 p.
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2005). *Organízate, participa y decide: presupuesto participativo 2006*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana. 19 p.

- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2004). *La participación ciudadana en el presupuesto participativo*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana. 57 p.
- JAÑA, Soledad (1998). *Los problemas para la participación ciudadana en el ámbito municipal*. Fuente: Nociones de una ciudadanía que crece. Santiago, FLACSO-Chile. p. 303-342
- NOE, Marcela; CORREA S., Patricia; JAÑA, Soledad y VIAL, Luís (1998). *Aproximaciones a la participación ciudadana*. En: Chile 97: análisis y opiniones. Santiago, Flacso-Chile. p. 87-101
- MENA MELGAREJO, Máximo (2003). *Sociedad civil y presupuesto participativo*. Lima, Congreso del Perú 170 p.
- REMY, Maria Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, IEP. 211 p.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito, Abya-Yala. 269 p.
- TANAKA, Martín y ZARATE ARDELA, Patricia (2002). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001*. Lima, IEP. 35 p.
- ZARATE ARDELA, Patricia (2005). *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima, IEP. 252 p.

### **Comunicación para el desarrollo**

- ALFARO, Rosa Maria (2002). *Ciudadanos de a de veras: una propuesta de vigilancia de la gestión pública, desde un enfoque comunicacional*. Lima, Calandria 164 p.
- ALFARO, Rosa María (1993). *Una comunicación para otro desarrollo*. Lima, Calandria, 131 p.
- ALFARO, Rosa María (2001). *Una transición incierta hacia el futuro: medios de comunicación, clase política, agenda y participación ciudadana. Serie: Sondeo de Opinión*. Lima, Calandria. 40 p.
- ALFARO, Rosa María (2002). *Vigilar para conquistar la democracia*. Lima, Calandria. 48 p.
- ARMAS CASTAÑEDA, Segundo (1995). *Imaginándonos el futuro: la comunicación como estrategia para el desarrollo*. Lima, ILLA. 79 p.
- BARBERO-MARTÍN, Jesús (1987). *De los medios a las mediaciones*. Barcelona, Gili. 351 p.

- BARBERO-MARTÍN, Jesús (1988). *Procesos de comunicación y matrices de cultura*. México, Gili. 212 p.
- BARBERO-MARTÍN, Jesús (1987). *Comunicación y culturas populares en Latinoamérica*. FELAFACS, 369 p.
- BELTRÁN, Luís Ramiro (2002). [Comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: una evaluación sucinta al cabo de cuarenta años.](http://www.orbicom.ca/in_focus/columns/es/archives/2002_june.html) <[http://www.orbicom.ca/in\\_focus/columns/es/archives/2002\\_june.html](http://www.orbicom.ca/in_focus/columns/es/archives/2002_june.html)> [Consulta: setiembre de 2007]
- CALANDRIA (2005). *Comunicación y desarrollo local*. Lima, Calandria. 127 p.
- CALANDRIA (2001). *La comunicación en la planificación y gestión del desarrollo local: haciendo desarrollo con la gente*. Lima. 20 p.
- CONTRERAS, Adalid (2000). *Comunicación-desarrollo para otro occidente*. En: Razón y palabra. <<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n18/18acontreras.html>> [Consulta: setiembre de 2007]
- FREIRE, Paulo (1973). *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno. 109 p.
- HERMOSILLA, María Elena. (sin fecha) *Comunicación para el desarrollo en América Latina: ¿Tiene aún sentido?* <<http://www.wacc.org.uk/wacc/content/pdf/3354>> [Consulta: setiembre de 2007]
- MORAGAS SPA, Miguel de (1981). *Teoría de la comunicación: investigaciones sobre medios en América Latina y Europa*. Barcelona, Gili. 362 p.
- SCHAMM, Wilbur (1967). *El papel de la información en el desarrollo nacional*. Quito, CIESPAL

#### Otras fuentes electrónicas

- COLECTIVO INTERINSTITUCIONAL PROMOTOR DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ (2006). *Informe presupuesto participativo: agenda pendiente.* 9 p. <[http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen\\_00774.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00774.pdf)> [Consulta: setiembre de 2007]
- COORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2006). *Informe latinobarómetro 2006.* 95 p. <<http://www.perucompite.gob.pe/Documentos/latinobarometro2006.pdf>> [Consulta: setiembre de 2007]

- FREDOM HOUSE (2007). *Freedom in the World 2007*. 12 p. <[http://www.freedomhouse.org/uploads/press\\_release/fiw07\\_charts.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_charts.pdf)> [Consulta: setiembre de 2007]
- MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COMAS (1993) *Historia: Creación Política*. Extracto del libro “Comas: gestión municipal, realidad, desarrollo económico, propuestas” publicado en <<http://www.municomas.gob.pe/sccs/basicos/distrito/distrito.php>> [Consulta: setiembre de 2007]
- MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COMAS. *Plan de Desarrollo Concertado de Comas actualizado al 2010*. 44 p. <<http://www.municomas.gob.pe/sccs/basicos/municipio/plandedesarrollo/plandedesarrollo.php>> [Consulta: setiembre de 2007]
- ONU (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo: adoptada por la asamblea general en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986* <<http://www.ub.es/solidaritat/observatori/general/docugral/desarrollo.htm>> [Consulta: setiembre de 2007]
- OCDE (2006). *Manual de participación ciudadana: información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. 122 p. <<http://www.oecd.org/dataoecd/20/37/37873406.pdf>> [Consulta: setiembre de 2007]
- RID (2005). *Índice de Participación Ciudadana en América Latina 2005: Informe Perú*. 25 p. <<http://www.calandria.org.pe/campanas/informeperu.pdf>> [Consulta: setiembre de 2007]
- WIKIPEDIA, la enciclopedia libre. *La democracia*. <<http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>> [Consulta: setiembre de 2007]
- WIKIPEDIA, la enciclopedia libre. *La democracia representativa*. <[http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_representativa](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_representativa)> [Consulta: setiembre de 2007]
- WIKIPEDIA, la enciclopedia libre. *La democracia directa*. <[http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_directa](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_directa)> [Consulta: setiembre de 2007]
- WIKIPEDIA, la enciclopedia libre. *La democracia participativa*. <[http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_participativa](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_participativa)> [Consulta: setiembre de 2007]

## ANEXOS

### 1. ENCUESTA DE INVESTIGACIÓN

*Se le agradece por anticipado responder de forma sincera esta encuesta anónima, que servirá para conocer las causas por las que los ciudadanos de Comas no participan en procesos de Presupuesto Participativo de su Municipalidad Distrital, a fin contribuir a mejorar esta situación para beneficio de la colectividad.*

#### DATOS INICIALES

**1. Sexo:**

- a) Masculino                      b) Femenino

**2. Edad:**

- a) 16 – 27 años              b) 28-39 años              c) 40-51 años              d) 52-63 años  
e) más de 63 años

**3. Grado de instrucción:**

- a) Analfabeto              b) Primaria              c) Secundaria              d) Superior

**4. Ocupación:**

- a) Independiente              b) Obrero              c) Empleado              d) Su casa  
e) Otro

**5. En caso trabaje, indique en qué horario:**

- a) Mañana – Tarde              b) Tarde – Noche              c) Noche – Amanecida  
d) Mañana - Noche

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

- a) Si                              b) No

**7. ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Plan de Desarrollo Concertado de Comas?**

- a) Si                              b) No

**8. ¿Usted conoce o ha oído hablar acerca del Consejo de Coordinación Local (CCL) de Comas?**

- a) Si                              b) No

**9. ¿Usted conoce a los representantes del Consejo de Coordinación Local (CCL) de Comas?**

- a) Si                              b) No





**19. ¿Cómo se enteró del taller de presupuesto participativo al cual asistió?**

- a) Invitación formal
- b) Volante
- c) Publicidad exterior (pasacalle, banderola, gigantografía, pintado)
- d) Medio de comunicación (radio, tv, periódico, Internet)
- e) Perifoneo
- f) Otro

Si es otro, Indique:.....

**20. ¿En qué medida considera usted que las autoridades municipales de Comas respetan los acuerdos del presupuesto participativo?**

- a) Nada
- b) Poco
- c) Regularmente
- d) Totalmente
- e) No sabe/no opina

**21. ¿Alguna vez ha dejado de asistir a algún taller de presupuesto participativo por alguno de los siguientes motivos?**

- a) Trabajo
- b) Enfermedad
- c) Viaje
- d) Reuniones
- e) Otro

Si es otro indique: .....

*Viene de la 17*

**22. ¿Cuán importante es para usted que los ciudadanos decidan las obras y proyectos para su distrito?**

- a) Muy importante
- b) Poco importante
- c) No debería ser así

**23. ¿Qué necesita principalmente para participar en el Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Comas?**

- a) Más información
- b) Más tiempo
- c) Más compromiso con su distrito
- d) Más preparación
- e) Ser convocado

**24. ¿A través de qué medio usted cree que se le informaría mejor sobre el presupuesto participativo?**

- a) Charlas, talleres
- b) Folletos explicativos
- c) Medios de comunicación (radio, tv, periódico, internet)
- d) Publicidad exterior (pasacalle, banderola, gigantografía, pintado)
- e) Otros

Si es otros, indique: .....

**25. ¿En qué nivel considera que la Municipalidad Distrital de Comas se relaciona con sus vecinos?**

- a) Muy Poco      b) Poco      c) Regularmente      d) Bastante  
e) Demasiado

**26. ¿La Municipalidad Distrital de Comas informa sobre las obras y proyectos que realiza?**

- a) Si      b) No      c) No sabe/No opina

**27. ¿Tiene confianza en el actual Alcalde de Comas?**

- a) Si      b) No      c) No sabe/No opina

*Gracias por su colaboración*