USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO Y LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

SEPTEMBER 2013
This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Tetra Tech.

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development by Tetra Tech, through Peru ProDecentralization Program, (Decentralization and Local Governance Program), Contract No. AID-527-C-12-00002.

Tetra Tech Contacts:
Jessica Britt, Project Manager
Thomas Reilly, Senior Technical Advisor / Manager
Violeta Bermudez, Chief of Party

Tetra Tech ARD Home Office Address: 159 Bank Street, Suite 300
Burlington, VT 05401
Tel: (802) 495-0282
Fax: (802) 658-4247

Programa ProDescentralización de USAID
Av. Camino Real N° 348, oficina 1701 San Isidro. Lima-Perú
Teléfono: (51-1) 422-8118 / Fax: (51-1) 222-3190

Consultora responsable:
María Isabel Remy
Programa ProDescentralización de USAID

Revisión y ajustes:
Violeta Bermúdez
Elena Alvites
Programa ProDescentralización de USAID

El Programa ProDescentralización de USAID tiene el objetivo de contribuir a la mejora de la gestión descentralizada para la prestación de servicios eficaces a las poblaciones tradicionalmente excluidas de los departamentos de la amazonia. Desarrolla acciones para mejorar: (i) la Política Nacional, (ii) el Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Regionales y Locales y (iii) la Transparencia y Rendición de Cuentas para mejorar los mecanismos de gestión participativos.

SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO Y LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

SEPTEMBER 2013

DISCLAIMER
The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 1

1 Consideraciones sobre la Participación Ciudadana 2

2 Marco Normativo de la Participación Ciudadana 5

2.1 Participación Ciudadana en Gobiernos Descentralizados 6
2.2 Participación Ciudadana como derecho de sectores específicos de la población 9
2.3 Participación Ciudadana en la elaboración y gestión de políticas en el Gobierno Nacional. 10
2.4 Participación Ciudadana en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y el Plan de Gobierno Abierto 13
2.4.1 Participación Ciudadana en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su Plan de Implementación al 2016 14
2.4.2 Participación Ciudadana en el Plan de Gobierno Abierto 15
3 Mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas. 17

3.1 Mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos descentralizados. 18

3.1.1 Los Consejos de Coordinación 18

3.1.2 Los Planes de Desarrollo Concertados 20

3.1.3 Los Presupuestos Participativos 21

3.1.4 Comités de Participación Sectorial en los Gobiernos Regionales 22

3.2 Mecanismos de participación ciudadana en el Gobierno Nacional. 23

4 Participación Ciudadana en la elaboración de políticas públicas. Experiencias internacionales 26

4.1 La participación en las Constituciones. 26

4.2 Leyes secundarias de participación ciudadana 29

4.3 Experiencias de participación. 30

5 Propuesta de lineamientos generales para Fortalecer la Participación Ciudadana en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 33

5.1 La participación ciudadana en el debate de las políticas públicas 33
5.2 Participación ciudadana en el análisis, diseño, aprobación implementación, evaluación y diseño de políticas públicas articuladas. 35
5.3 Participación ciudadana en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos 37
6. Recursos bibliográficos 40

SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO Y LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Peruano ha aprobado la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021[1] y su Plan de Implementación[2]. Igualmente, ha aprobado un Plan de Acción de Gobierno Abierto que permitirá atender los compromisos suscritos en la Alianza por el Gobierno Abierto y que alimenta otros lineamientos de política como el Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública. En este conjunto de políticas nuevas, que reforman el marco de actuación del Estado Peruano, éste se obliga a incorporar mecanismos de participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas. Todas ellas se encuentran bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Secretaría de Gestión Pública

El objetivo del presente estudio es desarrollar una propuesta que viabilice este imperativo de participación ciudadana en el Estado. Los insumos previstos para ello son:

- La identificación del marco institucional de la participación ciudadana en el Perú, particularmente el pertinente a la elaboración y gestión de políticas públicas que requiere la implementación del Plan de Gobierno Abierto y Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021

- Un diagnóstico de la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas en el poder ejecutivo, que tome en consideración:

    - La normativa correspondiente
    - Evaluaciones que sobre la materia hayan realizado las entidades del Estado, entidades académicas, la cooperación internacional y desde la sociedad civil
    - Experiencias recientes de participación que deban ser destacadas
    - Experiencias internacionales comparadas

Asimismo, el presente documento contiene el diseño básico de la propuesta para promover la participación ciudadana en la políticas públicas, con la finalidad de contribuir a los esfuerzos que viene desarrollado la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, con el apoyo del Programa ProDescentralización de USAID.

[1] Decreto Supremo N° 004-2013-PCM de 9 de enero de 2013.
[2] Resolución Ministerial N° 125 – 2013 – PCM de 16 de mayo de 2013.

1 Consideraciones sobre la Participación Ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana producen una relación directa entre el Estado y los ciudadanos. Ellos deben permitir que las expectativas y demandas de la sociedad lleguen al Estado a través de procesos institucionalizados[3], recoger las iniciativas de la sociedad civil y entregar a la ciudadanía la capacidad de fiscalizar la calidad de los servicios públicos, la pertinencia del trato de los funcionarios y la adecuada gestión de los recursos públicos. En ese sentido, los mecanismos de participación ciudadana viabilizan el principio de publicidad del Estado y facilitan que éste oriente sus prioridades por la demanda; es decir, propician que el Estado actúe en función de las necesidades o prioridades expresadas por los ciudadanos, lo que mejora su legitimidad. Finalmente, los mecanismos de participación ciudadana abren espacios para la concertación de los intereses diversos de la sociedad, permitiendo la construcción de agendas comunes de prioridades.

Con relación a la participación ciudadana pueden evocarse objetivos muy diferentes; sin embargo, detrás de todos ellos está siempre la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas de incidir en las decisiones que toman los actores estatales acerca de las políticas y los servicios que afectarán sus vidas. Si bien el derecho básico de participación en una democracia es el derecho de elegir a representantes y autoridades en procesos electorales periódicos, libres y competitivos; la institucionalización de otros mecanismos de participación ciudadana permite adecuar las políticas y los servicios a las condiciones específicas de sus usuarios, o a sus expectativas que no siempre son bien recogidas por el sistema político. La incorporación de los usuarios en la evaluación de los servicios, construye, además, sistemas de interlocución público-privados mucho más cercanos. En esa línea, de los diversos fines que puede tener la participación ciudadana, interesa al presente estudio los que tienen que ver con la participación en la elaboración y gestión de las políticas públicas, y el control y vigilancia de los servicios que el Estado entrega a la ciudadanía.

Es posible distinguir dos grandes campos de participación ciudadana que pueden servir para ambos fines: los mecanismos de democracia directa y lo que se denomina los interfaces socio-estatales[4],

Los mecanismos de democracia directa, como se verá más adelante, están normados en la Constitución Política del Estado Peruano y desarrollados en la Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano. Estos son: el derecho de iniciativa legislativa, el derecho de referéndum, el derecho de revocatoria de autoridades y el derecho de remoción de funcionarios[5]. Este conjunto de derechos entrega a los ciudadanos y ciudadanas la iniciativa de actuar corrigiendo errores u omisiones de representantes y autoridades elegidas. Estos mecanismos no definen propiamente espacios de diálogo; son por el contrario extremadamente eficaces: una autoridad será revocada inmediatamente después de que una consulta revocatoria así lo determine; el Congreso deberá incorporar en su agenda una iniciativa legislativa y un referéndum la convertirá en ley, sea cual fuere la opinión del Congreso y el Ejecutivo. Pero para ello, las condiciones de ejercicio de los derechos de participación y control requieren ser muy exigentes en la medida en que deben garantizar que no se desestabilice permanentemente el ejercicio de poder establecido como producto de procesos electorales, y que la revocación de autoridades o la reforma de los marcos

[3] Cuando no existen mecanismos institucionales, demandas y expectativas o no llegan al Estado acumulándose como malestar y desconfianza, o se canalizan a través de mecanismos no institucionalizados como el lobby o la acción colectiva disruptiva y hasta violenta.

[4] Al respecto, véase: Banco Mundial. *Making Services Work for Poor People*". Es accesible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/10/07/000090341_20031007150121/Rendered/PDF/268950PAPER0WDR02004.pdf. Ver particularmente la página 6 y siguientes

[5] Este último no se ha aplicado nunca en el Perú.

legales no sea el producto de minorías activas, sino de grandes consensos. La cuestión numérica, a diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana, es central; se expresa en un número de firmas de respaldo (proporcional al padrón de electores) y en la expresión mayoritaria ciudadana a través del voto.

Los interfaces socio–estatales, en cambio, son más bien espacios de diálogo entre Estado y Sociedad. Su institucionalización expresa la voluntad del Estado de abrir sus decisiones a la interlocución con la sociedad. Si bien leyes orgánicas de gobiernos descentralizados y sus modificatorias norman la obligación de los gobiernos regionales y los gobiernos locales de convocarlos (Consejos de Coordinación Regional, Local y Presupuesto Participativo); una amplia y dispersa normativa que se analizará más adelante ha abierto este tipo de mecanismos de participación ciudadana para el debate de políticas públicas, cuyos modelos y eficacia se analizan en un capítulo siguiente. Sin embargo, por el momento, ninguno existe (en algún nivel de gobierno) para la evaluación de la calidad de los servicios públicos por parte de la ciudadanía..

En todos los casos de interfaces socio-estatales vigentes en el país, tanto a nivel del gobierno nacional como descentralizado, la participación de las y los ciudadanos se produce a través de representantes. Efectivamente, son hasta ahora mecanismos de participación de la sociedad civil es decir, de la sociedad organizada[6]. Como se verá en los siguientes capítulos, el Estado Peruano se ha abierto, en algunos de sus sectores, al diálogo de políticas con representantes de actores sociales[7].

El desarrollo de nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), sin embargo, también viene abriendo nuevas posibilidades de participación en mecanismos de diálogo en los que las personas pueden participar directamente; es decir, sin que necesariamente estén organizados ni intermediados por representantes. Además, este tipo de mecanismos se adaptan bien a la participación de usuarios en el control de la calidad de los servicios.

Las discusiones y avances en políticas de Gobierno Abierto incorporan las TIC como parte de los interfaces socio-estatales. Avances en ese sentido se han realizado en la definición de los derechos de información, normándose la obligación del Estado no solo de responder a las solicitudes de información de las personas, sino de transparentar la gestión, particularmente de los recursos financieros del Estado.

Como mecanismo de diálogo para el diseño de políticas, las experiencias empleando las TIC son escasas en el país y notoriamente poco exitosas. Así, por ejemplo, el Portal de Participación Ciudadana del Congreso de la República, que convoca a la ciudadanía a dar su opinión sobre los proyectos de ley en debate en el Congreso tiene, hasta ahora, un éxito muy limitado: según su propia información, en diez años (entre 2003 y 2013) se han recogido a través de foros opiniones de ciudadanas y ciudadanos sobre 399 proyectos de ley, haciendo un total de 3,463 opiniones (un promedio de 8 opiniones por foro)[8]. Incluso esa pequeña cifra es mayor al número de ciudadanas y ciudadanos que participaron, dado que algunas personas participaron en más de una ocasión. Otra muestra de la debilidad de este mecanismo la podemos encontrar, por ejemplo, en los ocho foros de debate que reciben opiniones en el mes de septiembre de 2013. En efecto, en dos de ellos sobre

[6] Sobre el concepto de "sociedad civil" hay una amplia bibliografía. Es particularmente útil el análisis de Bejarano, Ana María (1995), "Democracia y sociedad civil: Una introducción teórica" en Grompone, Romeo (ed), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, IEP, Lima.

[7] Como se verá más adelante, por representación puede entenderse la incorporación de miembros de organizaciones sociales, o la incorporación de personalidades "representativas" de la sociedad pero que no portan necesariamente una voz colectiva. Combinaciones de ambas también son posibles.

[8] http://www.congreso.gob.pe/pvp/forosl/estadisticas.asp; visita del 20/09/2013

temas de enorme interés público y que han recibido un debate permanente (y altamente polarizado) en redes sociales, como son el proyecto de Ley de Unión Civil no matrimonial para personas del mismo sexo y los varios proyectos en torno al pago de aportes al sistema de pensiones por los independientes, se habían registrado al 20 de septiembre de 2013 sólo 16 comentarios elaborados por 11 personas[9].

El cuadro siguiente esquematiza los modos de participación en interfaces socio-estatales que serán útiles para nuestro diagnóstico y propuestas. Cabe mencionar, sin embargo, que los campos asociados a la vigilancia de la calidad de servicios están vacíos en tanto no existen mecanismos institucionalizados, salvo buzones de quejas, en los que el Estado recibe la opinión de la ciudadanía.

MODOS DE PARTICIPACIÓN EN INTERFACES SOCIO-ESTATALES		
	DEBATE DE POLÍTICAS	**VIGILANCIA DE CALIDAD DE SERVICIOS**
Individual	Portal de transparencia del Congreso	No existen
Representación	CNE, CONACA; CNT, CNS, CCR, CCL, PP	No existen

Antes de analizar el marco normativo vigente en el país, revisar las experiencias de otros países latinoamericanos y proponer un diagnóstico del funcionamiento de los interfaces socio-estatales es preciso advertir que este tipo de mecanismos tienen algunos requerimientos para funcionar con eficacia, es decir, para lograr que las personas realmente incidan en la elaboración de políticas o en la calidad de los servicios que reciben. Ello, en la medida que son siempre mecanismos de consulta (a diferencia de los de democracia directa) y la autoridad conserva discrecionalidad para implementar las propuestas y los acuerdos.

En cambio, el nivel de eficacia de los mecanismos de participación basados en la representación puede ser mayor si la normatividad que los apoya es taxativa[10] y si el mecanismo incorpora organizaciones representativas, o tiene previsto algún mecanismo de diálogo con sectores muy amplios de la sociedad[11]. De lo contrario, si funcionan sólo como un grupo de asesoría, el interés de la sociedad por participar decae. En el caso de los mecanismos de participación individual, a través de TIC, su nivel de eficacia sería mayor si, en caso que efectivamente convoquen el interés ciudadano, la autoridad desarrolla una capacidad amplia de respuesta[12]; es decir, si tiene capacidad para dar cuenta de qué hace con las iniciativas ciudadanas de participación, si éstas tienen influencia y cómo son incorporadas a la norma definitiva, de lo contrario el interés decae.

Interesa resaltar que, a diferencia de lo que sucede con la opinión individual sobre el acceso y la calidad de un servicio, la opinión sobre una política pública y su mejoramiento se forja en procesos de deliberación colectiva, y no necesariamente en una primera impresión o lectura personal. En esa

[9] http://www.congreso.gob.pe/pvp/forosl/index.asp ; visita el 20/09/2013

[10] El único caso en el cual la Constitución dispone que la determinación de la remuneración mínima vital sea producto del acuerdo entre el Estado y los representantes de los empresarios y los trabajadores, a través del CNT , es el artículo 24° de la Constitución Peruana. En todo los demás casos, el CNT tiene carácter consultivo.

[11] Son los casos del Consejo Nacional de Educación, compuesto por especialistas, pero con mandato de consulta, o el caso de la Ley de Consulta Previa.

[12] Por ejemplo, si en vez de 8 opiniones por proyecto el Congreso recibiera 500 (que serían poco representativas, pero cuando menos significativas), necesitaría personal que las sistematice y las canalice a las comisiones, las que, a su vez, tendrían que dedicar parte de la labor de sus asesores a analizarlas.

medida, los mecanismos de participación a través de representación tienen la ventaja, que no tiene la participación a través de TIC, de la concertación: la escucha de las opiniones o pareceres del otro puede enriquecer o matizar las decisiones finales que se adopten.

En el caso de los mecanismos de participación para la vigilancia de los servicios a través de TIC deberán implementarse teniendo en cuenta cuál será la capacidad de respuesta del Estado. Es decir, si se implementan, frente a las críticas de las personas usuarias, el Estado deberá tener capacidad para que el desempeño de la unidad de provisión de servicio mejore. Esto sería muy importante para mejorar los servicios, sobre todo en áreas relativamente apartadas, siempre y cuando se esté en disposición de hacerlo. Así, por ejemplo, podría emplearse como mecanismo de denuncia o crítica individual los mensajes de SMS, dado que de acuerdo a la ENAHO 2012 (INEI), el 60% de hogares pobres tiene un teléfono celular y esa tendencia tiende a acentuarse en el Perú. Esa sería una forma más eficaz de lograr la participación individual a través de las TIC puede ser la elaboración de formatos o cuestionarios de fácil procesamiento.

2 Marco Normativo de la Participación Ciudadana

Por primera vez, la **Constitución Política del Estado** de 1993 incorporó en el marco de derechos garantizados por la Carta Magna, los derechos de participación ciudadana, más allá del tradicional y básico derecho de elegir y ser elegido

La Constitución, sin embargo, detalla como derechos de participación los siguientes: Iniciativa Legislativa, de Referéndum, de Revocatoria de autoridades electas y de Remoción de funcionarios[13]. Todos ellos desarrollados en la Ley N° 26300, **Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano[14]**.

La Constitución además define derechos de participación más precisos: el de los vecinos a participar en el gobierno municipal (artículo 2°, inciso 17), el de los padres de familia a participar en el proceso educativo de sus hijos (artículo 13); el de los trabajadores a través de sus organizaciones a participar en la regulación de las remuneraciones mínimas (artículo 24); el de todos los ciudadanos a participar en el nombramiento de magistrados del Poder Judicial (artículo 139, numeral 17) y de elegir a los Jueces de Paz (artículo 152).

En el caso del mandato de promover la participación en las entidades del Poder Ejecutivo, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece como mandato de actuación de todas sus entidades el principio de participación[15].

Finalmente, la normatividad peruana dispone que todas las entidades públicas, a través de la **Ley de Procedimiento Administrativo General,** Ley N° 27444[16], extiendan las posibilidades de participación a los ciudadanos en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar. Esta extensión de la participación puede hacerse mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opiniones[17].

---

[13] Constitución Política, Artículo 2: "Toda persona tiene derecho", numeral 17: "A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum".
[14] Ley N° 26300, publicada el 3 de mayo de 1994.
[15] Ley N° 29158, publicada el 20 de diciembre de 2007.
[16] Ley N° 27444, publicada el 11 de abril de 2001.
[17] Artículo IV, inciso 1.12 y artículo 182, de la Ley N° 27444.

2.1 Participación Ciudadana en Gobiernos Descentralizados

El desarrollo institucional para la participación ciudadana en el Perú tiene un importante impulso en el montaje institucional de la descentralización, que se inicia en 2002 con la reforma constitucional de entonces y la promulgación de la **Ley de Bases de la Descentralización** - Ley Nº 27783[18]. Esta nueva normatividad abre espacios nuevos a la participación ciudadana, así:

- Señala entre los principios generales de la descentralización que "la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno." (artículo 4°, numeral d)

- Entre sus objetivos se destacan (artículo 6°) :
    - A nivel político, " Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad" (numeral c);
    - A nivel social, "Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social." (numeral b), y;
    - A nivel ambiental, coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (numeral c).

- Un capítulo completo (capítulo V) está dedicado a la Participación Ciudadana y expresamente señala que "Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas" (artículo 17.1). Añade, además, que "la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley." (artículo 17.2)

- Por primera vez en la normativa nacional, se dispone la elaboración de planes y presupuestos participativos (artículo 18); menciona que éstos son "de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional."

[18] Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002.

MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TIPO DE DERECHO	MECANISMO	NORMA LEGAL	FECHA
Participación en la gestión pública	Consejo de Coordinación Regional/ Local	Ley N° 27680- Reforma constitucional	Marzo, 6, 2002
		Ley N° 27783- Ley de Bases de la Descentralización	Junio 26, 2002
		Ley N° 27902- Modificatoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867	Diciembre 30, 2002
		Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades	Mayo 26, 2003
	Presupuesto Participativo	Ley N° 27680- Reforma constitucional	Marzo, 6, 2002
		Ley N° 27783- Ley de Bases de la Descentralización	Junio 26, 2002
		Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867	Noviembre 16, 2003
		Ley N° 27902- Modificatoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867	Diciembre 30, 2002
		Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades	Mayo 27, 2003
		Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056	Agosto 7, 2003
		Decreto Supremo N° 171-2003-EF- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056	Noviembre 25, 2003
		Instructivos del Presupuesto Participativo emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas	Periodicidad anual
	Plan de Desarrollo Concertado	Ley N° 27680- Reforma constitucional	Marzo, 6, 2002
		Ley N° 27783- Ley de Bases de la Descentralización	Junio 26, 2002
		Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867	Noviembre 16, 2003
		Ley N° 27902- Modificatoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867	Diciembre 30, 2002
		Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades	Mayo 27, 2003
		Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056	Agosto 7, 2003
		Decreto Supremo N° 171-2003-EF- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056	Noviembre 25, 2003
	Instancias sectoriales de concertación	Legislación de gobiernos regionales y locales	
	Iniciativa legislativa	Constitución, art. 31 Ley N° 26300	Diciembre 20, 1993 Mayo 2, 1994
	Referéndum	Constitución, art. 31 Ley N° 26300	Diciembre 20, 1993 Mayo 2, 1994
Accountability y Control	Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo	Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056	Agosto 7, 2003
		Decreto Supremo N° 171-2003-EF- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056	Noviembre 25, 2003

	Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867	Noviembre 16, 2003
	Acceso a la Información pública	Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Texto único aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM)	Abril 22, 2003
		Decreto Supremo N° 072-2003-PCM- Reglamento de la Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Agosto 7. 2003
	Portales de Transparencia	Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Texto único aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM)	Abril 22, 2003
		Decreto Supremo N° 072-2003-PCM- Reglamento de la Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Agosto 7. 2003
	Demanda de rendición de cuentas	Constitución, art. 31 Ley N° 26300	Diciembre 20, 1993 Mayo 2, 1994
Mandato	Elección de autoridades	Constitución	Diciembre 20, 1993
	Revocatoria	Constitución, art. 31 Ley N° 26300	Diciembre 20, 1993 Mayo 2, 1994

Fuente: www.congreso.gob.pe. Archivo Digital de Leyes.

Como se desprende del cuadro, la **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales** - Ley N° 27867[19] en cambio es más declarativa. Si bien la participación aparece como el primero de sus principios rectores (artículo 8)[20] y en cada una de las funciones de gobierno se menciona la participación ciudadana en la elaboración y gestión de los planes y programas[21], fue promulgada sin que se establezca ninguna instancia específica de participación de la ciudadanía.

En diciembre del mismo año, sin embargo, el Congreso promulga la **Ley N° 27902**, modificatoria de la Ley orgánica de gobiernos regionales, disponiendo que se constituyan, como parte de la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales, los Consejos de Coordinación Regional (CCR) integrados por los Alcaldes Provinciales y por los representantes de la sociedad civil. La ley establece que su función es emitir opinión consultiva sobre el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual; el Plan de Desarrollo Regional Concertado; y la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado; además de otras a solicitud del Consejo Regional. De esa forma, en función a los términos de la ley, todo el presupuesto regional es presupuesto participativo.

La **Ley Orgánica de Municipalidades -** Ley N° 27972[22] publicada en mayo de 2003 contiene una institución semejante, el Consejo de Coordinación Local (CCL Provincial o Distrital) y norma también el carácter participativo del presupuesto.

Si bien los CCL son una novedad de la Ley N° 27972, la legislación municipal anterior contenía mecanismos de participación vecinal. En efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades anterior (Ley

[19] Ley N° 27867, publicada el 18 de noviembre de 2002.
[20] Numeral 1. "Participación. La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales."
[21] Una amplia normativa regional ha creado diferentes consejos o comisiones de concertación de políticas sectoriales, o de tratamiento de sectores específicos (mujer, niñez, personas con discapacidad o pueblos indígenas)
[22] Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003.

N° 23853)[23], contenía un Título sobre la participación de la comunidad y regulaba la existencia de Juntas Vecinales, "encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales y la ejecución de obras comunales" (artículo 80) y los Comités Comunales definidos como "órganos consultivos y de apoyo" (artículo 81). Ambos, Juntas Vecinales y Comités Comunales, fueron las instituciones que posibilitaron una extraordinariamente rica experiencia de participación ciudadana, conducida por algunos alcaldes[24], en la elaboración de los planes municipales, las prioridades de inversión y hasta de los presupuestos.

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente, mantiene, además de los CCL, unas Juntas de Delegados Vecinales y Comunales (JDVC) que serían el mecanismo participativo de base, aunque sin vínculos con los CCL, compuestas por representantes "de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que están organizadas, principalmente, como juntas vecinales"; así como, por "las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal". Pero mientras la constitución de los CCL es obligatoria, la constitución de JDVC, si bien está normada e incluso sus sesiones deben ser presididas por el primer regidor, no lo es y no está supervisada; por ello, su existencia depende o de la presión de la sociedad civil, o de las estrategias discrecionales de gestión de los concejos municipales.

Finalmente, para viabilizar el mandato de participación de la población en la elaboración presupuestal, se promulgó la **Ley Marco de Presupuesto Participativo** - Ley N° 28056[25]. Las definiciones operativas de las etapas del proceso, los derechos de los "agentes participantes" y la relación con los concejos municipales y consejos regionales que aprueban finalmente los presupuestos, se desarrollaron en el reglamento de la ley (D.S N° 171 – 2003 EF). En diciembre de 2008, se promulga **la Ley N° 29298**, modificatoria de la original Ley Marco de Presupuesto Participativo, que establece que estos procesos de elaboración participativa de presupuesto se adecúen a las normativas vigentes sobre montos y cobertura territorial de acuerdo al nivel de gobierno; así, "*Los presupuestos participativos locales distritales incluyen proyectos de impacto para su ámbito, los presupuestos participativos locales provinciales son multidistritales o de impacto provincial en su alcance, y los presupuestos participativos regionales son necesariamente interprovinciales o de impacto regional en su alcance*" (artículo 4°).

2.2 Participación Ciudadana como derecho de sectores específicos de la población

El desarrollo institucional de la participación ciudadana viene permitiendo también establecer una nueva relación entre el Estado y sectores tradicionalmente excluidos; estos mecanismos deben "empoderar" (dar poder) a grupos de personas con menores recursos de influencia que el resto de la sociedad, para ejercer sus derechos.

[23] Ley N° 23853, publicada el 9 de junio de 1984.
[24] Son ampliamente conocidas las de participación experiencias de Ilo (Moquegua), Limatambo (Anta – Cusco), Santo Domingo y Morropón (Morropón – Piura), Villa El Salvador y Comas (Lima – Lima), Huanta (Ayacucho), San Marcos (Cajamarca), entre otras. Todas ellas protagonizaron procesos de innovación institucional.
[25] Ley N° 28056, publicada el 8 de agosto de 2003.

Es el caso de las mujeres organizadas para atender las necesidades alimentarias de sus familias y sus entornos. La **Ley N° 25307**[26] **declaró de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno-Infantiles y demás organizaciones sociales de base en lo referido al servicio de apoyo alimentario**. Esta norma reconoce a las OSB derechos específicos de participación ciudadana en la gestión y fiscalización de los programas de apoyo alimentario; así, en los artículos 24 y 25 de su Reglamento[27].En aquella oportunidad, se les reconoció el derecho a tener una representante, en calidad de delegada Ad Honorem, con voz y voto, en los órganos administrativos centrales y desconcentrados del antiguo Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA para: a) diseño de la política de los Programas de Apoyo Alimentario y Nutricionales. Determinación de la población beneficiaria. Definición de la canasta de alimentos. Supervisión del cumplimiento de las metas y planes de los programas y su respectiva evaluación. b) Fiscalización de los recursos destinados a los Programas de Apoyo Alimentario y Nutricional. Asimismo, la misma Ley les concede el derecho a participar como veedoras del proceso de adquisición de insumos y productos alimenticios. Sin embargo, este marco normativo actualmente se encuentra derogado y es a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma que se busca instituir un modelo de cogestión participativa la comunidad[28].

También es el caso de los pueblos indígenas u originarios. **La Ley N°** 29785[29], Ley **del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo** en su artículo 2 señala que la consulta previa es "el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos sobre su existencia física, su identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos". En esa línea, la consulta previa supone un proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios (artículo 8), por lo que la participación de los pueblos indígenas u originarios en el proceso de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno (artículo 4.f) y que los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales (artículo 6). Asimismo, se establece que las entidades estatales deben garantizar los recursos que demande el proceso de consulta a fin de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios (artículo 18).

2.3 Participación Ciudadana en la elaboración y gestión de políticas en el Gobierno Nacional

El nivel más alto de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas es el Foro del **Acuerdo Nacional**, convocado en marzo del 2002 por el Presidente de la República e institucionalizado mediante **Decreto Supremo Nº 105-2002-PCM**[30]. El Acuerdo Nacional es el espacio de diálogo y concertación que reúne a representantes de la sociedad civil (gremios laborales y empresariales, iglesias, frentes de defensa, universidad, colegios profesionales), de los partidos

[26] Ley N° 25307, publicada el 15 de febrero de 1991.
[27] Decreto Supremo N° 041-2002-PCM, publicado el 26 de mayo de 2002.
[28] Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, publicada el 31 de mayo de 2012.
[29] Ley N° 29785, publicada el 7 de setiembre de 2011.
[30] Decreto Supremo N° 105-2002-PCM, publicada el 18 de octubre de 2002.

políticos[31] y de los tres niveles de gobierno, y hasta la fecha ha aprobado 31 políticas de estado, a las que le corresponde dar seguimiento a su cumplimiento.

El Foro del Acuerdo Nacional tiene un Secretario Técnico –hasta ahora este cargo ha sido desempeñado por personalidades de alta legitimidad profesional y ética- y la PCM le brinda el apoyo de asistencia necesario para su funcionamiento.

Diferentes ministerios cuentan, igualmente, con instancias de participación de la sociedad civil como órganos de consulta para la elaboración de políticas públicas sectoriales. La creación de algunos de ellos fue normada en las décadas de los ochenta y noventa, aunque se implementaron en la mayoría de los casos en los 2000.

El **Consejo Nacional del Trabajo** (CNT) fue creado por el **Decreto Legislativo N° 568** que aprobó la Ley de Organización y Funcionamiento del Ministerio de Trabajo y Promoción Social[32] y su naturaleza es tripartita, porque está compuesto por el Estado (representado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo), representantes de los trabajadores y representantes de los empleadores. La actual Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - LEY Nº 29381[33], a diferencia de la norma anterior, no lo incluye en la estructura orgánica del Ministerio. Sin embargo, en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo funciona una Secretaría Técnica que apoya al CNT a través de cuatro áreas: asesoría (provee de la información que requieran los representantes); capacitación para el diálogo; planificación y monitoreo de actividades, y; relaciones interinstitucionales (actividades de enlace). Adicionalmente, es preciso mencionar que también forman parte del CNT representantes de la sociedad civil vinculados al sector, pero los acuerdos sólo son adoptados por los primeros tres representantes.

De acuerdo a la normatividad vigente, el Ministerio de Agricultura debe contar con un **Consejo Nacional de Concertación Agraria (CONACA)**. Éste se origina en el **Decreto Legislativo N° 565** de abril de 1990 y debía estar conformado por delegados de organizaciones nacionales representativas de los productores agrarios, pero no fue implementado. Cuando se aprobó una nueva Ley del Ministerio de Agricultura – Decreto Ley N° 25902[34], el consejo de concertación representativo de las organizaciones del sector no apareció y sólo se mencionaba un consejo consultivo que debía ser formado por personalidades del sector. Esta omisión se corrigió a través del **DS Nº 041-2002-AG** que estableció la constitución de un Consejo de Concertación Agraria formado por representantes de siete ministerios (Agricultura, quien lo preside, Economía y Finanzas, Industria, PROMUDEH, Transportes, PCM y un representante del Presidente de la República) y "Las organizaciones de productores agrarios acreditadas por el Comité Unitario Nacional de Gremios Agrarios de CONVEAGRO y otros, ante el Ministerio de Agricultura" (artículo 2h)[35]. Estas organizaciones eran: Junta Nacional del Café; Asociación Nacional de Productores y Exportadores de Aceituna Peruana; Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú; Comité Nacional de Productores de Arroz; Confederación Nacional Agraria; Confederación Campesina del Perú; Asociación Nacional de Productores de Algodón; Sociedad Nacional de Criadores de Vicuña; Asociación Peruana de Productores de Azúcar; y Asociación Nacional de Empresas Comunales y Multicomunales. Para el funcionamiento de este Consejo el MINAG nombraría un Secretario Técnico de entre una terna propuesta por las organizaciones.

[31] Originalmente eran los partidos políticos con representación en el Congreso de la República; actualmente es menos claro: participan 3 partidos inscritos pero sin representación parlamentaria (Unión por el Perú, Siempre Unidos y Todos por el Perú), pero no otros en igual situación.
[32] Decreto Legislativo N° 568, publicado el 5 de abril de 1990. Actualmente derogado.
[33] Ley N° 29381, publicada el 16 de junio de 2009.
[34] Decreto Ley N° 25902, publicado el 29 de noviembre de 1992. Actualmente derogado.
[35] Decreto Supremo N° 041-2002-AG, publicado el 25 de junio de 2002. Actualmente derogado.

Desde entonces el CONACA fue instalado y funcionaba como órgano de concertación de la política agraria.

La Ley N° 27965, que crea el Consejo Nacional de Concertación Agraria para la Reactivación y Desarrollo del Sector Agropecuario - deroga el decreto supremo que creó el CONACA creando un Consejo Nacional de Concertación para la Reactivación y Desarrollo del Sector Agropecuario, que mantiene la sigla de CONACA[36]. Debido a este cambio normativo, el CONACA quedó conformado por seis representantes del Ejecutivo y las organizaciones de productores agrarios y otros "acreditadas ante el Ministerio de Agricultura" que se designen por resolución ministerial. El Reglamento del CONACA[37] establece un número de representantes de las organizaciones del sector igual al de los funcionarios del Ejecutivo. Es decir, seis, de los cuales cuatro provendrían de organizaciones de productores y dos de los sectores agroindustrial y agroexportador; asimismo, en sus disposiciones transitorias establece que éstos serán la Junta Nacional de Usuarios de Riego (que estuvo desde la primera versión de CONACA), dos representantes de los gremios del Comité Unitario Nacional de Gremios Agrarios de CONVEAGRO (uno de agricultores y uno de ganaderos), la Asociación de Empresarios Agrarios, la Asociación Peruana de Avicultores y un representante de la Asociación de Exportadores. El consejo se amplía a otros sectores, pero reduce significativamente la presencia de gremios del sector; esta reducción probablemente se realiza para incorporar un criterio de paridad entre estado y sociedad, realmente innecesarios para instituciones que toman acuerdos por consenso.

Posteriormente, la Ley N° 29003 crea los de Consejos Regionales de Concertación Agraria[38], pero las ulteriores leyes que modificaron la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura (Decreto Legislativo N° 997[39] y Ley N° 30048[40]) no han incluido ni mencionado a esta instancia de concertación.

La normatividad sobre el **Consejo Nacional de Educación - CNE** lo previó como órgano de estudio y evaluación de la educación en la **Ley General de Educación -** Ley N° 23384[41] y debía estar formado por un representante, en cada caso, de: el Presidente de la República, los rectores de las universidades del país, los presidentes de las academias de ciencia y cultura, los directores de los diez centros educativos secundarios estatales más antiguos del país, de los presidentes de las asociaciones de directores de centros educativos no estatales, el colegio profesional de profesores, los presidentes de las federaciones de asociaciones de padres de familia. El artículo 6 del Decreto Ley N° 25762 menciona dentro de la estructura orgánica del MINEDU el CNE como órgano consultivo, pero no detalla su composición[42].

El Decreto Supremo N° 051-95-ED eliminó el CNE de la estructura del MINEDU; pero el Decreto Supremo N° 007-2002-ED lo reincorpora definiéndolo como "un organismo plural y autónomo, integrado por personalidades destacadas de la vida nacional para promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado, en la formulación de los objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación, a mediano y largo plazo, así como en su análisis y evaluación" (artículo 2)[43]. La primera función del CNE es elaborar propuestas para el desarrollo de la educación; en esa medida, no es en estricto un organismo de participación, pues está compuesto por

[36] Ley N° 27965, publicada el 18 de mayo de 2003.
[37] Decreto Supremo N° 034-2003-AG, publicado el 13 de setiembre de 2003.
[38] Ley N° 29003, publicada el 20 de abril de 2007.
[39] Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, publicada el 13 de marzo de 2008.
[40] Ley N° 30048, publicada el 25 de junio de 2013.
[41] Ley N° 23384, publicada el 20 de mayo de 1982. Actualmente derogada.
[42] Ley Orgánica del Ministerio de Educación, Decreto Ley N° 25762, publicada el 12 de octubre de 1992. Actualmente derogado.
[43] Decreto Supremo N° 007-2002-ED, publicado el 1 de marzo de 2002

especialistas; de ahí que la corresponda promover la participación ciudadana para recibir propuestas, sugerencias e iniciativas (artículo 5). Por ello, se define como "autónomo" y los funcionarios del Estado no forman parte del CNE, aunque el Ministro y los viceministros del sector; así como el presidente de la Comisión de Educación del Congreso, se consideran "invitados permanentes ante el Consejo" (artículo 6).

El **Consejo Nacional de Salud – CNS** también encuentra en los decretos leyes emitidos a inicios de la década de los noventa, su nacimiento formal, aunque como los demás, no se instala realmente sino en la década siguiente. Su existencia tiene origen en la Ley de organización y funciones del Ministerio de Salud[44] que lo define como "órgano coordinador e integrador del Ministerio de Salud y del Sistema Nacional de Salud" (artículo 11). La **Ley del Ministerio de Salud,** incorpora el CNS como órgano consultivo dentro de la estructura orgánica del MINSA, pero no se detalla su composición ni precisa sus funciones[45]. La composición y funciones del CND se detallan en la Ley que crea el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud[46], que señala que el CNS es el órgano nacional del sistema que se encuentra presidido por el Ministro de Salud o su representante y está conformado por: el Ministerio de Salud; el Viceministerio de Saneamiento; el Seguro Social de Salud; la Asociación de Municipalidades del Perú; las sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; los servicios de salud del sector privado; la Asamblea Nacional de Rectores; el Colegio Médico del Perú; trabajadores del sector, y; las organizaciones sociales de la comunidad. Se instala por primera vez el 13 de septiembre de 2002 y permite la reunión de los diversos ofertantes (privados y públicos) de servicios de salud, tanto las instituciones, como los profesionales; en esa medida, el CNS es más un ente coordinador que propiamente un espacio de concertación o participación de la sociedad civil.

El estamento de organizaciones sociales de la comunidad está formado por una variada selección de asociaciones civiles, desde ONG hasta asociaciones de usuarios o de promotores de salud[47]. Para la elección de un representante del estamento de trabajadores del sector, están inscritas cinco organizaciones, cuatro de ellas de trabajadores de ESSALUD: la Asociación Nacional de Médicos del Ministerio de Salud; la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud – ESSALUD; Sindicato Unitario de Nutricionistas de ESSALUD – SUNESS; el Sindicato Nacional Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales De ESSALUD – SINATS-ESSALUD; Sindicato Nacional de Enfermeros de ESSALUD. El representante del sector de Servicios de salud privados se elige entre delegados de la Asociación de Clínicas Particulares del Perú y la Asociación Peruana de Entidades Prestadoras de Salud.

2.4 Participación Ciudadana en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y el Plan de Gobierno Abierto

En enero del 2002 fue promulgada la **Ley de Marco de Modernización de la Gestión del Estado[48]**, que declaró al Estado Peruano en proceso de modernización y tiene por objeto establecer los principios y la base legal para iniciar dicho proceso en todas sus instituciones e instancias del Estado. En esa medida, la gestión resultante del proceso de modernización debe

[44] Decreto Legislativo N° 584, publicado el 18 de abril de 1990. Actualmente derogado.
[45] Ley Nº 27657, publicada el 29 de enero del 2002.
[46] Ley N° 27813, publicada el 13 de agosto 2002.
[47] Para las elecciones 2013, habían reconocidas 32 organizaciones en este estamento. Cf. http://www.minsa.gob.pe/cns/Archivos/Elecciones2013/documentos/comunicado002.pdf; visitado de 1/09/1013
[48] Ley N° 27658, publicada el 30 de enero de 2002.

lograr un Estado, entre otros rasgo, al servicio de la ciudadanía, con canales efectivos de participación ciudadana, y transparente en su gestión (artículo 4, numerales a, b y d).

Como acciones que deben viabilizar esta nueva orientación del Estado, se señalan entre otras: la concertación; la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables; la institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos; la planificación estratégica y concertada; la rendición pública y periódica de cuentas, y; la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado (artículo 5, numerales b y f).

Asimismo, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado define la "democracia participativa" como aquella que "el Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación" (artículo 8). Sin embargo, la ley no menciona si los mecanismos directos de participación se refieren a mecanismos de participación individual de los ciudadanos, normalmente asociados a los derechos de democracia directa (iniciativa, referéndum, revocatoria y remoción de funcionarios) y normados en la Ley Nº 26300, o si los mecanismos indirectos de participación son aquellos en los que la ciudadanía participa a través de representantes. Es decir, todos aquellos ejemplos que hemos reseñado hasta ahora.

Esta norma también señala que los ciudadanos tienen derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca, y denomina a estas acciones "Control Ciudadano" (artículo 9).

2.4.1 Participación Ciudadana en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su Plan de Implementación al 2016

Tras doce años de promulgada la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el estado Peruano aprobó la **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021-** PNMGP, mediante DS N° 004-2013-PCM. Esta Política define un conjunto integrado de objetivos, lineamientos y estrategias que se espera implementen las entidades públicas, para mejorar la prestación de bienes y servicios al ciudadano.

Entre los objetivos específicos de la política tenemos: a) asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y *la colaboración ciudadana en debates de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos* y el desempeño de las entidades; y, b) articular políticas públicas nacionales y sectoriales, las que se *analizan, diseñan, aprueban, implementan, evalúan y mejoran promoviendo el debate y la participación ciudadana.*

En este marco de lineamientos, la RM N° 125-2013-PCM ha aprobado el **Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013 – 2016** que define objetivos, acciones, indicadores, metas y plazos que permitan en el corto plazo iniciar la implementación de la PNMGP y monitorear sus avances.

El Plan de Implementación tiene como visión un Estado moderno, orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto[49]. Asimismo, establece, tanto en los lineamientos generales (para todas las entidades públicas) como en los lineamientos para los ministerios y los entres rectores de los sistemas funcionales, los objetivos, los indicadores y las actividades que involucran mecanismos de participación ciudadana.

En los lineamientos para todas las entidades públicas, el objetivo específico 9 establece lo siguiente: "Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y desempeño de las entidades". De ahí que el indicador asociado a este objetivo esté vinculado al porcentaje de entidades públicas por nivel de gobierno que cuentan con mecanismos y espacios de participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas y la mejora de servicios públicos.

La meta al 2016 es que el 40% de entidades públicas del Gobierno Nacional y el 60% de Gobiernos Regionales, cuentan con mecanismos y espacios de participación ciudadana para el diseño y la implementación de Políticas Públicas y la mejora de servicios públicos. La actividad prevista que permite desarrollar este objetivo es "Reformular el marco normativo para promover la participación ciudadana en política y gestión pública"

En los lineamientos para los ministerios y los entes rectores de los Sistemas Funcionales, su objetivo específico 11 busca "Articular las políticas públicas nacionales y sectoriales, las cuales se analizan, diseñan, aprueban, implementan, evalúan y mejoran promoviendo el debate y la participación ciudadana". Por ello, su indicador es el Porcentaje de Políticas Públicas Nacionales y Sectoriales que se analizan, diseñan, aprueban, implementan, evalúan y mejoran promoviendo el debate y la participación ciudadana conforme a la Directiva General.

La meta al 2016 es alcanzar el 100% de políticas públicas nacionales multisectoriales, mientras que la actividad que debe permitir viabilizar el objetivo es "Diseñar y aprobar la Directiva General que define los conceptos y procedimientos para desarrollar una política pública (análisis, diseño, debate, aprobación, implementación, evaluación y mejora continua) con base en las buenas prácticas internacionales".

2.4.2 Participación Ciudadana en el Plan de Gobierno Abierto

El Perú suscribió en el 2011 la Alianza para el Gobierno Abierto, acuerdo intergubernamental que promueve el establecimiento de relaciones fluidas entre Estado y sociedad sustentadas en la publicidad del Estado; así como, en la mejora de la calidad y la eficacia de las política y los servicios públicos gracias a la participación y la vigilancia ciudadana. Los pilares que inspiran el Gobierno Abierto son la transparencia, la participación, la integridad pública y el gobierno electrónico.

Con el concurso de entidades públicas y representantes de la sociedad civil, el Estado Peruano ha producido un Plan de Acción de Gobierno Abierto, aprobado por Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, que desarrolla los cuatro principios de la alianza. Así, el Plan de Acción se propone,

- **En el eje de Transparencia y Rendición de Cuentas**: revisar el marco normativo y los mecanismos de implementación sobre transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

[49] Sobre Gobierno Abierto, ver más adelante en este mismo acápite.

De los ocho indicadores propuestos para desarrollarlo, sólo el que se encuentra asociado al compromiso de desarrollar instrumentos para incrementar la transparencia y acceso a la información pública, involucra directamente a la ciudadanía porque debe dar cuenta del porcentaje de ciudadanos encuestados por región, que señalan acceder a información pública en las propias entidades públicas. No requiere del montaje de un mecanismo participativo, sino de la aplicación de encuestas.

- **En el eje de Integridad Pública**: aumentar la integridad pública garantizando un servicio civil moderno e íntegro, sistemas de adquisiciones y contrataciones blindadas contra la corrupción y un control efectivo y disuasivo.

- **En el eje de Gobierno Electrónico**: integrar los procesos y trámites de las instituciones; promover la prestación de más y mejores servicios al ciudadano; permitir un ágil acceso de la ciudadanía a la información del Estado, favoreciendo la transparencia de la gestión pública y promoviendo la descentralización en la prestación de los servicios, y generar economía, celeridad y eficacia de los trámites internos de la Administración Pública.

- **En el eje de Participación Ciudadana**: promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alerta, tema que con detalle se desarrolla en las líneas siguientes.

El eje de Participación Ciudadana desarrolla tres compromisos:

1. Mejorar instrumentos para fomentar la Participación Ciudadana, siendo su indicador:

    a. Porcentaje de entidades públicas obligadas y no obligadas, por nivel de gobierno, que rinde cuentas a las ciudadanas y ciudadanos periódicamente

2. Fortalecer espacios de Participación Ciudadana, siendo sus indicadores:

    a. Número de gobiernos regionales, en cuyas jurisdicciones se implementan mecanismos de diálogo y negociación entre empresas, estado y organizaciones sociales.
    b. Porcentaje de Organizaciones de Sociedad Civil, por región, que participan en el diseño, implementación y evaluación de instrumentos de política pública.

    c. Número de denuncias ciudadanas, por tipo de receptor (Ministerio Público, SINAD, Órganos de Control Interno) referidas a corrupción en entidades públicas, por nivel de gobierno.

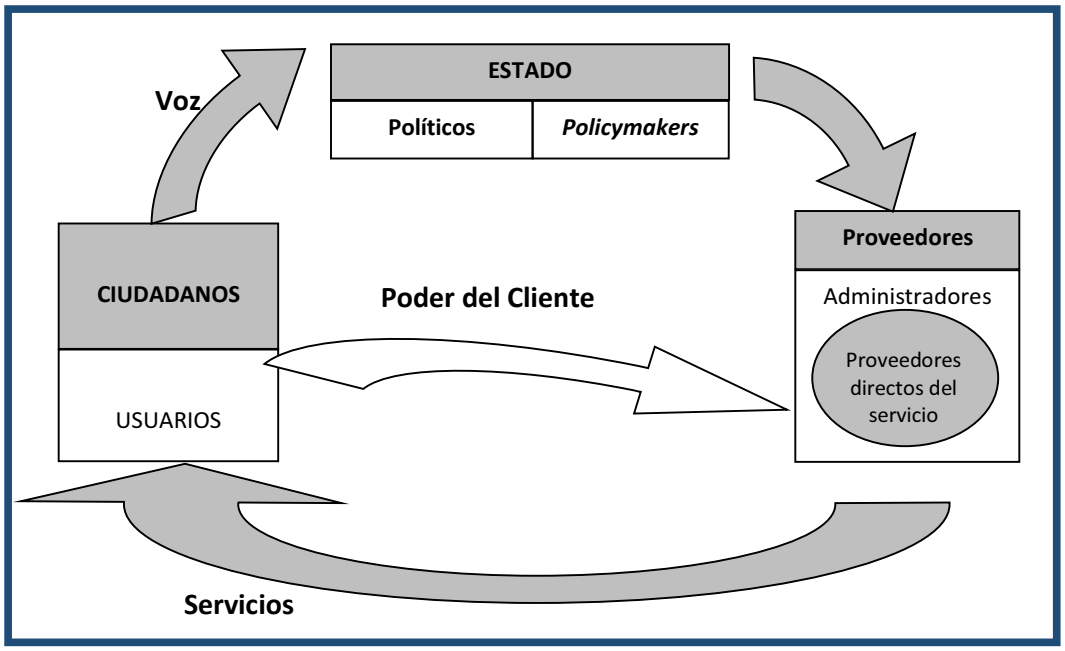
    d. Número de Gobiernos Regionales que reportan el uso de los fondos de canon, por tipo de gasto, en los marcos de rendición de cuentas

3. Fortalecer capacidades de las OSC y funcionarios de entidades públicas en Participación Ciudadana
    Su indicador es:
    a. Porcentaje de ciudadanas y ciudadanos a nivel nacional y por región, satisfechos con los niveles de participación ciudadana en su lugar de residencia

Hasta aquí, la presentación de la normativa sobre Participación Ciudadana. La siguiente sección propone un breve diagnóstico de cómo funcionan esos mecanismos de participación ciudadana, particularmente en el diseño y gestión de políticas públicas. Asimismo, se presentarán los mecanismos de participación semejantes que vienen funcionando en otros países; en conjunto, toda esta información permitirá desarrollar la propuesta para la implementación de los mecanismos contenidos en el acápite 1.4.

3 Mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas.

En su Informe de Desarrollo 2004[50], el Banco Mundial propone un "marco de relaciones entre clientes, proveedores y policymakers" que diferencia dos tipos de mecanismos de Participación Ciudadana, que esquemáticamente se aprecian en la siguiente gráfica.



El objetivo de la participación ciudadana, en este modelo, es mejorar la flecha de servicios (calidad, cobertura, oportunidad) que brinda el Estado, remitiéndonos a la idea de un Estado al servicio de los ciudadanos. Los mecanismos de participación mejoran estos servicios a través de dos vías: una ruta larga que es la ruta de la "voz"; es decir, aquella que desde los ciudadanos (la sociedad civil en su diversidad) busca influir en el Estado para que los representantes políticos y los funcionarios a cargo de políticas tomen decisiones que lleven a que sus agencias a cargo de la provisión de servicios, encarguen a las "ventanillas" finales (colegios, hospitales…) la mejora de los servicios que requiere la población, quienes la recibirán en tanto usuarios. Los mecanismos que hemos reseñado y los previstos en la Política de Modernización de la Gestión Pública y el Plan de Gobiernos Abierto, son mecanismos de "Voz".

La segunda vía o ruta corta es el "poder de cliente", que relaciona directamente a los ciudadanos en calidad de clientes de un servicio específico con los responsables directos de la provisión de ese servicio. Las instancias de participación que ponen en relación a ambos actores producirían beneficios rápidos, sobre todo si el mecanismo define, efectivamente, condiciones de poder de decisión en el cliente-ciudadano. El ejemplo más claro de este mecanismo fueron los CLAS, es decir los Consejos Locales de Administración de Salud, en los que el conjunto de organizaciones sociales de una localidad, organizadas en una asociación, pactaba con el ministerio de salud un programa de administración compartida de los servicios de salud de la localidad (hospitales, postas)

[50] El informe de ese año de llamó "*Making Services Work for Poor People*". Es accesible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/10/07/000090341_20031007150121/Rendered/PDF/268950PAPER0WDR02004.pdf. Ver particularmente la página 6 y siguientes

haciéndose cargo de elaborar el plan de funcionamiento, de seleccionar y contratar el personal, y de realizar las adquisiciones necesarias. Sin embargo, los CLAS dejaron de ser el eje de la política de salud[51].

Si bien el Plan de Implementación de la Política de Modernización de la Gestión Pública y el Plan de Gobierno Abierto no sugiere este tipo de mecanismos, la implementación de mecanismos de vigilancia ciudadana para el control de la calidad de los servicios, o del trato y cumplimiento por parte del personal público a cargo de ellos requeriría implementarlo. Sin embargo, dicha implementación tiene como condición que las acciones ciudadanas, como los reportes colectivos de vigilancia por parte de organizaciones de usuarios (padres de familia, usuarios de programas sociales) o las denuncias directas (usuarios de servicios de salud por ejemplo) por mecanismos fáciles como sistemas de mensajes MSN por teléfono celular, tengan efectos; es decir, generen respuestas por parte de quienes organizan la provisión de servicios. Sin embargo, entre los once estándares de calidad que deben guiar la mejora de los servicios del "Manual para mejorar la Atención a la Ciudadanía en las entidades de la Administración pública", no se consideran tampoco este tipo de mecanismos de "poder de cliente".

Mencionarlos, sin embargo, es importante porque mientras más cercano es el mecanismo de participación a los usuarios de las políticas, más involucrada se encuentra la sociedad civil y más difícilmente pueden eludirse compromisos.

3.1 Mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos descentralizados.

3.1.1 Los Consejos de Coordinación

Los Consejos de Coordinación Regional existen por ley en todos los gobiernos regionales; los presiden los Presidentes Regionales o sus representantes, y los forman dos estamentos: los alcaldes provinciales que constituyen el 60% del CCR y los representantes de la sociedad civil que constituyen el restante 40%.

Los CCR se reúnen cuando menos dos veces al año y "emiten opinión consultiva, concertando entre sí" (Ley Nº 27902[52], subrayado nuestro) sobre:

a) El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual;
b) El Plan de Desarrollo Regional Concertado;
c) La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado;
d) Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional.

[51] El programa se inició en 1994 y su evaluación fue muy positiva. En 2004, sin embargo, la Ley Nº 29124 cambia la composición de los CLAS introduciendo un representante del gobierno local, un representante de los trabajadores de los establecimientos de las CLAS, un representante de la red de servicios de salud y el Gerente-Jefe de los establecimientos de salud. La sociedad civil (ya no directamente los usuarios: la comunidad local) estaría representada por organizaciones que "deberán acreditar trabajo y experiencia en temas relacionados directamente con la salud, ante la autoridad correspondiente". El poder del cliente se diluyó.

[52] Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Nº 27867, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización, Ley Nº 27902, publicada el 1 de enero de 2003.

La participación de los ciudadanos se da a través de los representantes de sociedad civil y esta participación tiene algunos problemas. El primero es cuantitativo, pues el número de representantes depende del número de provincias de una región que está determinado por razones históricas que no tienen que ver con la diversidad o complejidad de la composición social del departamento. Así, departamentos muy poblados, con economías diversificadas y actores sociales diversos tienen una representación mínima como sucede, por ejemplo con Loreto, Piura, Arequipa o La Libertad (4, 5, 5 y 8 representantes de sociedad civil respectivamente).

El segundo es de representatividad, asociado al régimen de elección. La Ley Nº 27902 establece que el conjunto de organizaciones sociales que desean participar en la elección de representantes de sociedad civil se inscriben en un libro abierto para tal fin en el Gobierno Regional y, en conjunto, eligen el número de representantes que les corresponde. Ello quiere decir que no existe una representación por sectores lo que, sumado al hecho de que las organizaciones que los eligieron solo se reúnen para el acto electoral, hace que los representantes no tengan un referente de rendición de cuentas, ni de elaboración del mandato social que deben llevar al CCR. Así, representan a un conjunto abstracto, con el riesgo de que los asistentes terminen defendiendo intereses particulares.

Esta baja representatividad, y el carácter exclusivamente consultivo de sus acuerdos, disminuyen el interés de la sociedad civil por participar. Infogob (JNE) muestra cómo, entre el año 2003 (que se realiza la primera elección de representantes a CCR) y el año 2007, el número de organizaciones inscritas en todo el país para participar pasó de 1,056 a 821, y el número de las que realmente asistieron a la elección pasó de 782 a 392[53]. Una representación sectorial mejoraría la calidad de propuestas, la rendición de cuentas de los electos y el interés de la ciudadanía regional.

Una encuesta a informantes calificados de 8 regiones, encargada por el Grupo Propuesta Ciudadana, mostró también el escaso interés de la opinión pública regional en las elecciones y acuerdos de los CCR. El siguiente cuadro muestra estos resultados[54]:

	Ancash	Ayacucho	Cajamarca	Cuzco	Junín	La Libertad	Loreto	Ucayali	TOTAL
La prensa regional ¿se ocupa de las sesiones de CCR?	0	0	0	1	0	0	0	0	1
¿difunde acuerdos?	0	0	0	1	0	0	0	0	1
¿entrevistan a representantes de sociedad civil?	1	0	0	0	0	0	1	1	3
¿da cobertura a las elecciones de sociedad civil?	0	0	1	0	0	0	1	1	3
¿estos dan declaraciones en los medios?	0	0	1	0	0	0	0	1	2
TOTAL	1	0	2	2	0	0	2	3	

0= No; 1= Sí

[53] Jurado Nacional de Elecciones http://www.infogob.com.pe/Reportes/ccr/ccr01.pdf

[54] Ver Remy, María Isabel (2011), "Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados". En *Cuadernos Descentralistas* N° 28. Lima: Propuesta Ciudadana. Disponible en: http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/CD28.pdf

Los Consejos de Coordinación Local, además del problema de su función limitada a opinar, tienen problemas de representatividad aún más restringida. Nuevamente el número de representantes es una fuerte limitación. La ley que los norma replicó prácticamente el modelo regional estableciendo que en los CCL provinciales, junto con el alcalde, los regidores y los alcaldes distritales, participa la sociedad local en un número equivalente al 40% de la suma de todos los anteriores. En los CCL distritales, junto al alcalde y los regidores, se suman los alcaldes de Centro Poblado si los hubiera, para constituir la base sobre la cual se calcula el 40% que será el número de representantes de las organizaciones locales.

De los 1,592 Municipalidades Distritales, 1,511, es decir el 95% de municipalidades, tenía en el Censo Nacional de 2007 menos de 25,000 personas, por lo que le corresponden 5 regidores. Ello quiere decir que, salvo que un número de alcaldes de centro poblado eleve la cifra (no hay en todos los distritos), corresponden 2 representantes de sociedad civil, lo que resulta una representación irrelevante. En general, pocos CCL parecen haberse consolidado y tener alguna significancia en las sociedades locales.

Experiencias participativas más relevantes, se han basado, antes como ahora, en las Juntas Vecinales y Comunales, pero reconocerlas y convocarlas es una responsabilidad municipal, que no siempre se observa.

3.1.2 Los Planes de Desarrollo Concertados

Reconocidos por la legislación nacional como el mecanismo más claro de concertación entre la sociedad y el Estado. Es una herramienta donde la sociedad de manera activa participa en el diagnóstico de los problemas del territorio en el que vive; define los problemas prioritarios a enfrentar y las potencialidades existentes a explotar y, en principio, define una ruta de actividades y acciones prioritarias para alcanzar las metas esperadas.

Sin embargo, en muchos casos lejos de constituirse en verdaderas herramientas de planificación del desarrollo de los distritos y provincias, generando una mirada compartida por la sociedad del camino a seguir, son documentos con poca legitimación social, muy pocas veces usados por las autoridades locales, convirtiéndose más en documentos formales que en hojas de ruta de gestión.

Se puede suponer una correlación entre la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales, el capital social de la sociedad civil organizada y la calidad de estos instrumentos. Siendo los gobiernos regionales y algunas municipalidades provinciales quienes muestran mejores resultados en la planificación. Los gobiernos locales pequeños, de mayor pobreza, logran mejores resultados cuando en el territorio hay agentes externos, las ONG sirven de soporte técnico para esta labor, pero son excepciones y no la norma.

Pueden observarse problemas comunes en el uso de esta herramienta de concertación, tales como: a) Dificultad para articularse con las prioridades y metas definidas a nivel nacional pese a estar obligados a ello; b) Problemas para definir con claridad sus propias metas con indicadores de seguimiento claros para un efectivo control social de su cumplimiento; c) Poco diálogo entre los instrumentos de planificación regional, entre planes distritales, provinciales y el regional; d) No contemplan una lógica presupuestal, asumiendo costos proyectados de su implementación y fuentes de financiación[55].

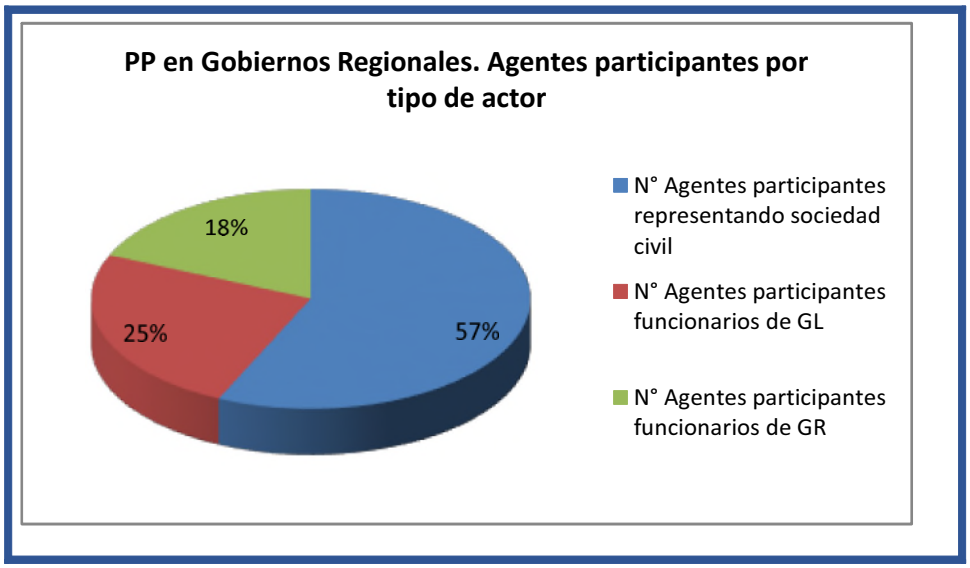
[55] Ballón, Eduardo: Comunicación personal.

Una de las experiencias valiosas de elaboración y monitoreo de planes de desarrollo regional concertados es la del PDRC 2007-2021 del Gobierno Regional de Piura. El proceso concluyó con la firma de un Acuerdo Regional por Piura, suscrito por 45 instituciones entre partidos políticos, colegios profesionales, ONG, Universidades, gremios, etc., en ceremonia de gran cobertura de prensa. El Plan define un periodo de planeamiento de 15 años, pero contiene también un primer desarrollo del plan para un plazo de 5 años, Plan de desarrollo concertado de mediano plazo, que incorpora precisos indicadores de logros. Uno de los avances más importantes es que se ha constituido un Comité de Seguimiento formado por profesionales reconocidos de instituciones de la sociedad civil regional, que cuenta con los recursos necesarios, asegurados por el Gobierno regional, para realizar los estudios que den cuenta del avance de los indicadores.

3.1.3 Los Presupuestos Participativos

El presupuesto participativo (PP) es el instrumento más efectivo de participación directa de la sociedad organizada en las decisiones de gestión de los gobiernos subnacionales. Permite que agentes participantes, como son llamados a los ciudadanos y ciudadanas que tienen derecho a voz y voto en los talleres de priorización, definan el uso de recursos públicos en sus localidades.

En el caso de los gobiernos regionales son reconocidos como agentes participantes los representantes de organizaciones de la sociedad civil y también alcaldes, funcionarios municipales y agencias del gobierno nacional. La participación de la sociedad civil en los procesos de PP regional ha ido en aumento de manera notable. En el año 2003, en que se implementa por primera vez en los gobiernos regionales, su peso relativo fue equivalente al 28%. Y este año 2013, para la elaboración del PP 2014, han significado el 57% de los participantes, llegando a ser un total de 2,097 representantes de sociedad civil a nivel nacional, tal como se muestra en la siguiente gráfica[56]:



Es interesante, también, constatar una importante presencia de funcionarios de gobiernos locales en los procesos de PP regional. Debido a las largas distancias o a que la alta población rural

[56] La información sobre agentes participativos, así como sobre proyectos aprobados, por año en los diferentes gobiernos descentralizados se encuentra en http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/db_distedit.php

difícilmente llegaban a los procesos regionales, los funcionarios locales llevan a los procesos regionales las propuestas de los sectores más alejados, los que permitiría romper el "sesgo capitalino" de los presupuestos participativos regionales.

Permitir que la sociedad organizada participe en la definición de proyectos de inversión en sus territorios ha logrado que se active, como señala el Banco Mundial[57], un mecanismo "pro-pobre" demostrando alta correlación entre los proyectos priorizados y la atención a necesidades básicas insatisfechas, de manera particular el acceso a agua y saneamiento. Ello se constata principalmente en los procesos PP en los distritos.

Este tipo de herramientas pueden ser de alta utilidad si los participantes son parte de un proceso de aprendizaje, de generación de capacidades tanto en los funcionarios y autoridades como en los agentes participantes que provienen de la sociedad civil organizada. De ahí que en todos los estudios evaluados, destaca como un elemento a mejorar la capacitación de agentes participantes y un mayor acceso a información relevante para la toma de decisiones[58].

Junto a la capacitación de los agentes participantes es importante evaluar la legitimidad de los mismos. En muchas regiones, actores claves para el desarrollo local como universidades, gremios empresariales o colegios profesionales no participan de la priorización de proyectos, justificando su ausencia por la posibilidad de tener "canal directo" con las autoridades para expresar sus planteamientos.

Sin embargo, este mecanismo presenta también problemas que es importante analizar. El más relevante, la pérdida de credibilidad de la sociedad civil, por la acumulación de proyectos priorizados no ejecutados. Este problema de eficacia tiene que ver, en muchos casos, con la falta de voluntad de las autoridades electas de cumplir con estos acuerdos, ya sea evitando que los perfiles técnicos se elaboren o aprobando modificaciones presupuestales que dejan de lado los proyectos priorizados[59].

En diversas evaluaciones sobre el uso de este mecanismo se ha señalado la necesidad de mayor coordinación entre PP distrital, provincial y regional; tanto evitando la fragmentación del presupuesto regional en pequeñas obras de carácter distrital, como en la complementariedad de los mismos.

3.1.4 Comités de Participación Sectorial en los Gobiernos Regionales

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales permite la constitución de Comités o Consejos o Mesas permanentes integradas por sectores para la elaboración concertada de normas y planes sectoriales

---

[57] Banco Mundial (2011). *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Estudio realizado sobre presupuestos participativos del 2007. El resumen es accesible a través de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/06/16/000020953_20110616161638/Rendered/PDF/625880WP0P11620ci0n0del0Presupuesto.pdf

[58] Además del estudio antes citado del Banco Mundial (2011), se pueden ver otras evaluaciones sobre los procesos de presupuesto participativo: Ballón Echegaray (2008), *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Lima: EED; Baca, Epifanio y Castillo, Gerardo (2009), "Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Estudio de caso", Grupo Propuesta Ciudadana. MCLCP y Proyecto ProDescentralización (2009), *Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas. Evaluación rápida de campo 2009*, Lima.

[59] El estudio del Banco Mundial (2011) antes citado, muestra el relativamente bajo grado de implementación de los proyectos aprobados en PP (ver particularmente p. 11). Un seguimiento a la presencia de proyectos de Presupuesto Participativo en los presupuestos de inversión puede verse en el portal del MIM, Mejorando la Inversión Municipal, proyecto apoyado por el IFC y ejecutado por el IEP que monitorea la inversión municipal en 30 municipalidades de ocho regiones con alto canon minero. http://www.mim.org.pe/

regionales. A pesar de que no se trata de una obligación, la creación y puesta en funcionamiento de este tipo de instancias constituye, probablemente, la experiencia regional de participación ciudadana más rica a nivel regional, en la medida en que supera los problemas de representación (numérica y cualitativa) de los CCR. Estas instancias convocan, por lo general, a organizaciones de la sociedad vinculadas directamente (usuarios) a las políticas. No llegan a constituir mecanismos de "poder de cliente", pero se acercan más. En una investigación encargada por el Grupo Propuesta Ciudadana, se registraron en nueve regiones, en 2010, un total de 71 consejos o comités o mesas de participación sectorial[60].

La enorme diversidad de iniciativas de concertación (ninguna instancia aparece en más de tres regiones, con excepción de salud y educación cuya conformación es normada por legislación nacional de carácter sectorial) es evidencia de la alta adecuación de estos consejos a los temas prioritarios para las regiones, o a la específica composición de sociedad civil con capacidad para impulsar la apertura de un espacio de concertación.

De las nueve regiones bajo estudio, existían Consejos Regionales de Pueblos Indígenas, por ejemplo, en las tres departamentos donde la población indígena (amazónica) es importante: Junín, Ucayali y San Martín. En el caso de Junín, el Consejo se reunía cuatro veces al año y aprobó un plan que fue difundido en la prensa regional y local.

Destacan en la mayoría de gobiernos regionales los consejos asociados a temas de desarrollo económico (agrarios, de competitividad, turismo, agroindustria, exportación, ganadería, etc.). Algunos, muy específicos, tienen un dinamismo alto como la Comisión Regional de Sanidad para la Exportación Agraria en Arequipa, que reúne funcionarios y organizaciones de productores que aseguran la sanidad de los productos de exportación y el fortalecimiento de cadenas productivas; asì como, programas de vigilancia, control y erradicación de plagas.

Una de las claves para el funcionamiento adecuado de los consejos sectoriales es los gobiernos regionales acuerden financiar, cuando menos, una secretaría técnica, y hasta una oficina de asistencia técnica. Cada uno de estos espacios de diálogo y concertación requiere del interés de una gerencia o un funcionario, y de la sociedad organizada que ve en la participación la posibilidad de canalizar sus intereses. Efectivamente, los que funcionan tienen grupos de interés detrás.

3.2 Mecanismos de participación ciudadana en el Gobierno Nacional.

Los Consejos Nacionales de Trabajo, Salud, Educación y Concertación Agraria cuya legislación hemos reseñado, son –hasta donde hemos podido identificar- los espacios de diálogo y concertación más relevantes en el país. Todos son, sin embargo, diferentes.

El Consejo Nacional del Trabajo - CNT funciona sobre un **modelo de concertación tripartita** en el que el Estado es casi un árbitro entre sectores cuyos intereses pueden estar contrapuestos: los empleadores y los trabajadores. Si bien existe un cuarto estamento de otras organizaciones, los acuerdos se toman por el consenso de los dos tres primeros; en realidad, de los trabajadores y los empleadores, pues difícilmente el Estado objetaría algo consensuado entre ambos.

[60] Ver Remy, op. Cit.

El CNT no requiere una "representación paritaria": siete son representantes de cuatro organizaciones de trabajadores y 11 representan al sector empresarial (7 por CONFIEP, la SNI, la Cámara de Comercio de Lima y APEMIPE); por el gobierno, sólo el Ministro de Trabajo.

Su funcionamiento es regular e importante en la normatividad laboral: participa en la fijación de la remuneración mínima vital, por ejemplo. Han producido la base de las "Políticas Nacionales de Empleo", recogida en el DS N° 052-2011-PCM[61]. A través de sus comisiones técnicas se viene formulando el Plan Nacional de Trabajo Decente; tres de los cuatro ejes han sido concertados con objetivos y planes, y en uno de los caso, hasta con metas e indicadores.

El sector no está exento de conflictos y por momentos las organizaciones de trabajadores conducen acciones colectivas conflictivas. Éstas, sin embargo, se desarrollan sobre la política nacional o a política económica; no necesariamente sobre la política del sector que, si bien no está obligada a ser consensuada en el CNT (el CNT no restringe la acción normativa del sector), suele tener como sustento los documentos consensuados por el CNT.

Dos elementos importantes a resaltar sobre esta solidez institucional del CNT. Uno es que cuenta con el apoyo técnico del MTPE como su Secretaría Técnica, que no solo lleva actas y cursa invitaciones, sino provee de la información estadística y cualitativa que requieren los representantes.

El segundo, es la solidez de los gremios laborales y empresariales que participan, y el hecho de que todos los participantes saben que los intereses directos de sus agremiados están en juego en las negociaciones, al mismo tiempo que se ha ido desarrollando una cultura de diálogo entre todos.

El Consejo Nacional de Concertación Agraria (CONACA) terminó funcionando sobre un **modelo paritario Estado – Sociedad**, aunque se inició buscando una **amplia presencia de gremios** de agricultores (11); principalmente vinculados a los diferentes cultivos y crianzas, en diálogo con representantes de cinco ministerios vinculados a la producción y las condiciones que la afectan.

Bajo el **modelo de representación amplia**, funcionó efectivamente logrando reducir la conflictividad del sector; uno de los logros más importantes del mecanismo participativo fue la fijación de bandas de precios y sobretasas arancelarias a varios productos agrícolas amenazados por importaciones subsidiadas en sus países de origen. Con el **modelo paritario,** que reduce la presencia de organizaciones representativas de la sociedad civil vinculada al agro a un número equivalente al de ministerios representados (6 en cada caso), incorporando a los sectores agroindustrial y exportador, el CONACA -a pesar de ser el único consejo normado por ley- prácticamente dejó de funcionar. Su escasa representatividad probablemente no pudo compensar la falta de voluntad política de convocarlo que se hereda desde 2005. Por ello, tal vez no es extraño que el ícono de "participación ciudadana" en el portal de transparencia del MINAG es el único vacío[62].

Es importante señalar que, sin embargo, desde la propia sociedad civil existe una plataforma, CONVEAGRO (gremios, ONG, universidades, REMURPE) como foro de política agraria, al que periódicamente se invitan altos funcionarios del Estado.

---

[61] Decreto Supremo N° 052-2011-PCM, modifica el numeral 9 de la Políticas Nacionales en materia de Empleo y MYPE del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado el 21 de junio de 2011.
[62] http://www.minag.gob.pe/portal/transparencia-minag/ visita el 12/09/2013

Un tercer modelo de mecanismo participativo, es el que sustenta el Consejo Nacional de Educación - CNE, que podríamos denominar de **autonomía de la sociedad civil**. El CNE está formado por especialistas del sector, varios de ellos miembros del Foro Educativo[63], que tienen el encargo de realizar consultas a la sociedad civil y elaborar propuestas. El Estado participa como un invitado importante y es frecuente la presencia de los Viceministros en las sesiones; así, cuando el CNE ha elaborado propuestas, las ha discutido con dichos funcionarios. El MINEDU no sólo apoya el CNE proporcionando local y un secretario técnico, sino cada comisión de trabajo del consejo cuenta con personal asistente. También apoya las actividades de consulta y los miembros del CNE reciben una dieta por participar en las sesiones.

Efectivamente, el CNE no es en sí mismo un órgano de participación, pero debe generar los mecanismos para que la sociedad civil participe. Si bien son frecuentes sus encuentros con organizaciones, lo más significativo de su actividad fue la organización de la gran Consulta Nacional por la Educación que movilizó en el país a decenas de miles de personas (maestros, padres de familia, especialistas) y que permitió formular, con amplia representatividad, el Proyecto Educativo Nacional que se entregó al Ministro de Educación en 2005, se aprobó como "Política de Estado" y hoy en día sustenta la política educativa en ejecución[64]. Entre las políticas en marcha, iniciadas en propuestas del CNE destaca el Marco de Desempeño Docente.

Las relaciones, sin embargo, no son siempre fluidas. Entre 2006 y 2010 el gobierno decide una representación al CNE distante de las organizaciones del sector y el consejo decae, no recibiendo el apoyo técnico. Interesa resaltar, nuevamente, la importancia de la existencia de una plataforma de sociedad como el Foro Educativo: durante el periodo de relativo receso del CNE, las organizaciones y especialistas siguieron elaborando y discutiendo políticas educativas. Al relanzarse el CNE, esa experiencia se recoge en espacio formal del MINEDU.

El cuarto caso, el Consejo Nacional de Salud, parece ser más bien un modelo de **coordinación de múltiples ofertantes** de un servicio. Seis de sus miembros tienen a su cargo la provisión del servicio (público y privado) y, en cierto modo, también es parte de los "ofertantes" el Colegio Médico, y los sindicatos de trabajadores (con ellos serían 8). A ellos se suman sólo dos estamentos que podrían canalizar la demanda del sector: la Asociación de Municipalidades del Perú y las organizaciones sociales de la comunidad.

Funciona también regularmente, con apoyo técnico del MINSA; tiene un activo portal web donde se incorporan las memorias anuales del consejo. Sin embargo, como órgano de participación de la sociedad civil es débil. Ello contrasta con, por ejemplo, la nueva legislación participativa en otros países latinoamericanos, en particular con nuevas Cartas Constitucionales como las de Brasil, Colombia, Honduras, Guatemala, entre otras. Estas últimas, por ejemplo, señalan expresamente derechos de participación ciudadana en las políticas de salud, como se menciona más adelante.

Finalmente, cabe destacar a la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza que fue creado como un espacio en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en cada región, departamento, provincia y distrito del Perú[65]. Actualmente, forma parte de

[63] El Foro Educativo es una plataforma que reúne especialistas y organizaciones vinculadas a la educación
[64] La actual Ministra de Educación ha sido miembro, e incluso ha presidido, el CNE
[65] Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH, publicado el 9 de enero de 2001.

4 Participación Ciudadana en la elaboración de políticas públicas. Experiencias internacionales

En esta sección se da cuenta del lugar que tiene la participación ciudadana en los distintos marcos normativos de los países de América Latina, con especial énfasis en la subregión sudamericana. Siguiendo a Hevia (2007) se puede afirmar que existen dos grandes tipos de mecanismos de participación ciudadana: i) los mecanismos de democracia directa, y; ii) las interfaces Socio-Estatales. Mientras que los primeros se remiten a distintos mecanismos directos, como referéndums o consultas populares; los segundos dan cuenta de diversos tipos de interacción entre el Estado y la sociedad civil, que el autor denomina Interfaces Socio Estatales (ISE). En este último caso el autor establece una diferencia entre aquellos que funcionan como espacios de formulación de intereses particulares en las políticas públicas (cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas) y aquellos que funcionan como mecanismos de Cogestión en la prestación de servicios.

4.1 La participación en las Constituciones[66].

La mayoría de países posibilita tanto el ejercicio directo del poder, como a través de los representantes electos. Es decir, coexiste poder directo vs. un poder indirecto. En algunos casos el ejercicio directo está taxativamente prohibido o más bien se señala, como única posibilidad de ejercicio, la vía de representación a través de partidos políticos. En constituciones como las de Bolivia, Ecuador, Honduras, Venezuela, Perú y Paraguay se señala que ambos tipos de ejercicio del poder son posibles y, de hecho, se establecen mecanismos de poder directo.

Una de las innovaciones legales más importantes en estos textos constitucionales parece ser la inclusión de *otras formas* del ejercicio del poder. Es muy llamativo que estas *otras formas* sean en su mayoría mecanismos de democracia directa, es decir sin ningún tipo de intermediación. El estatuto constitucional de estas formas abre por un lado el camino o vía hacia las innovaciones participativas; pero, por otro, plantea la posibilidad de escisión entre partidos políticos (y sistemas de participación) y democracia participativa.

Una vez asegurada su existencia, las cartas constitucionales desarrollan lo que el autor denomina "principios de participación" que funcionan como argumentos tendientes a asegurar la participación ciudadana, si bien no de manera precisa, sí como principios a ser invocados. Entre los principales principios se pueden mencionar los siguientes:

1. La declaración de la naturaleza participativa del Estado/gobierno. Es decir, cuando en la propia constitución el Estado se define a sí mismo como participativo, al que normalmente le añade otros adjetivos como democrático o pluralista. En estos casos están países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

2. La participación como un derecho constitucional en sí mismo. Así, la participación en la gestión pública o en general del poder político son considerados derechos fundamentales. Tal es el caso de la Constitución peruana.

[66] Esta sección se guía por el texto de: Hevia, Felipe. Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: un análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina. Además, se han actualizado los casos de Ecuador y Bolivia los que pasaron por importantes cambios en los últimos años. Para ello se consultó sus respectivas cartas constitucionales, así como sus leyes sobre participación ciudadana.

3. La participación es incluida como principio que atraviesa al conjunto de políticas públicas. En el caso de Brasil esto se aprecia específicamente en sectores como salud y seguridad social, donde queda establecido de manera taxativa la participación de la sociedad civil en estas políticas. Países como Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela tienen artículos similares en el campo de las políticas de salud. México por otra parte permite la participación de los sectores sociales y privados en el desarrollo económico nacional (art. 25). En el caso de Ecuador, la participación aparece no sólo como principio invocado, sino como componente esencial de políticas como la de salud, la seguridad social, las medioambientales, entre otras. En el caso de Bolivia la participación y el control social forman parte integrante del total del ciclo de la política pública (art. 241 y 242). La carta nicaragüense asegura la participación de los trabajadores en la elaboración, ejecución y control de las políticas económicas. Asimismo señala terrenos como la educación, la política cultural o la organización del sistema judicial como territorios propicios para la participación.

4. La participación en las políticas sectoriales de las personas directamente afectadas/interesadas. En este ítem se pueden apreciar campos novedosos como las políticas culturales o referidas a temas de juventud o vinculados a las asociaciones de consumidores, u otros de más antigua data como el tema campesino o indígena. En el caso de Brasil, la Constitución reconoce la participación de los trabajadores y empleadores en instancias de su interés (art. 10) o de los directamente interesados en los temas de política agrícola (art.187). En el caso de Ecuador, la participación de los adultos mayores (art. 38), de las personas con discapacidad (art. 48) y de los jóvenes (art. 39) en aquellas políticas que los atañen directamente está explícitamente señalada.

5. La participación territorial y a los municipios como las organizaciones encargadas de llevarlas a cabo y garantizarlas. Es el caso de Brasil donde se señala (Art. 29) que los municipios aseguran la cooperación de organizaciones representativas en la planeación de las ciudades. En el caso de Bolivia la participación ciudadana está incluida en el capítulo referente a los gobiernos subnacionales. Se establece este mecanismo tanto para la conformación de diversos espacios de consulta en los diferentes niveles de gobierno, como también en la planificación del trabajo de estas instituciones (art.270 y 275). Además se señala que dichos gobiernos deberán asegurar en sus presupuestos partidas que aseguren dicha participación. En el caso de la carta ecuatoriana la participación a nivel de gobiernos subnacionales es obligatoria y será definida a través de leyes específicas (art.251). Es la Constitución venezolana donde este punto ha sido más desarrollado.

   En el caso de Ecuador hay además de los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), uno cuarto denominado "Función de Transparencia y Control Social". Dicho poder además de estar integrado por órganos como la Contraloría General del Estado y la Defensoría del Pueblo, está conformado también por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Entre las funciones de esta rama del Estado se encuentran: 1) Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción; 2) Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía; 3) Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción; 4) Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias, y;5) Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera. La Ley Orgánica del Consejo se promulgó en 2009 normando la conformación del consejo por 7 titulares y 7 suplentes, seleccionados tras un concurso de méritos organizado por el Consejo Nacional Electoral, en el que tanto organizaciones sociales como ciudadanos y ciudadanas tiene iniciativa para proponer candidatos.

INTERFACES SOCIOESTALES		
PAÍS	**REPRESENTACIÓN DE INTERESES (CONSULTIVO)**	**PARTICIPACIÓN COGESTIVA**
Argentina	No	No
Brasil	No	Sí. Consejos Gestores de salud (Art. 204 frII)
Bolivia	No los detalla con precisión pero sí los define como derechos	No los detalla con precisión pero sí los define como derechos
Chile	Sí. Consejo económico social provincial (art. 105)	Sí. - Consejo Nacional de Televisión (art. 19 fr.12) - Consejo Regional (art.102)
Colombia	Sí. Consejo Nacional de Planeación (art. 340)	Sí. - Consejos territorio indígena (art. 330) - Corporación autónoma Río Magdalena (art. 331) - Comisión seguridad social (transitorio 57)
Ecuador	Sí - Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 207 y ss) - Audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos "en todos los niveles de gobierno (art. 100) - Consejos Nacionales de Igualdad (art. 156 y 157) - Consejo Nacional de Planificación (art. 279)	No.
México	Sí. - Sistema Nacional de Planeación Democrática (art. 26) - Consejo Consultivo CNDH (art. 102)	Sí. - Instituto Federal Electoral (art. 41) - Comisión Nacional de Trabajadores (art. 123 fr. IX)
Uruguay	Sí. Consejo de Economía Nacional (art. 206)	Sí. - Consejos Directivos Autónomos de Educación (art. 202) - Consejo Directivo de la U. de la República (art. 203) - Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal (transitorio N)
Venezuela	Sí. - Consejo de Planificación y Coordinación de políticas públicas Estatal (Art. 166) - Consejo Local de Planificación Pública (art. 182) - Comité Evaluación Consejo Moral Republicano (art. 279)	Sí. - Asamblea de ciudadanos y ciudadanas las instancias de atención ciudadana, la cogestión (art. 70) - Consejo Nacional Electoral (art. 298)

Fuentes: Hevia (2007) / Constitución de la República Plurinacional de Bolivia, Constitución de la República del Ecuador. Elaboración propia.

A partir del cuadro anterior se desprende que la mayor parte de países posee tanto mecanismos consultivos como espacios de cogestión señalados en sus respectivas constituciones. En el caso de Argentina y el de Bolivia no se precisan exactamente los espacios de consultivos ni tampoco los de gestión, sino que se mencionan de manera genérica.

La participación, tanto en las instancias consultivas como en las de cogestión, combina representaciones individuales (especialistas o poblaciones específicamente involucradas), con aquellas de organizaciones.

4.2 Leyes de participación ciudadana

Muchas veces los mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada (PCI) son regulados en leyes específicas. Por ejemplo, en legislación vinculada al tema ambiental o educativo se establecen consejos consultivos sectoriales. Desde el año 2004, varios países de la región han promulgado leyes que norman la participación ciudadana en general. Tanto bajo sus formas directas (referéndum por ejemplo), como aquellos vinculados a Interfases Socio Estatales-ISE de consulta y de cogestión.

Bolivia

Con la llegada al poder de Evo Morales y el proceso constituyente llevado a cabo en ese país, se promulgó en febrero del 2013 "Ley de Participación y Control Social". A esta ley le antecedió otra del año 1994 denominada de "Ley Participación popular". La Ley promulgada bajo la presidencia de Morales define el objeto de la participación, así como sus fines. Además, establece a los sujetos de la participación y los caracteriza, refiriéndose a actores orgánicos, comunitarios y circunstanciales. Permanentemente, la ley enfatiza su carácter pluricultural, prestando especial atención a las diversas comunidades y nacionalidades que habitan ese país. Otro punto a resaltar es que la nueva ley incluye no sólo a organismos públicos, sino también a aquellas instituciones privadas que brindan servicios públicos o utilizan recursos fiscales. Estas estarán también sujetas a una serie de mecanismos de transparencia y de control popular. La ley señala asimismo que el Estado deberá capacitar a la ciudadanía para que pueda ejercer efectivamente su derecho a la participación y al control social. Finalmente, señala que las diversas instancias públicas deberán destinar parte de su presupuesto al financiamiento de la participación y el control social.

Chile

En el año 2004, el Presidente Ricardo Lagos en su mensaje N°48-351 presentó el proyecto de participación ciudadana en la gestión pública, el cual se respaldaba en dos principios fundamentales: la libertad de asociación y el principio participativo de acuerdo al art. 1 de la Constitución. Este proyecto se centró en la creación y regulación de las asociaciones territoriales y sectoriales de interés público, y el establecimiento de un fondo de fortalecimiento a las asociaciones y la regulación de la acción voluntaria. No obstante, este sólo fue un proyecto.

Colombia

La Ley N° 134-1994 de Participación ciudadana establece y regula una serie de mecanismos de participación popular entre los que se puede mencionar: la iniciativa popular, legislativa y normativa; el referéndum derogatorio y aprobatorio; la revocatoria del mandato (gobernadores y alcaldes); el plebiscito; la consulta popular y el cabildo abierto. Además, la ley sienta las bases para la constitución de veedurías ciudadanas.

Ecuador

Al igual que en el caso boliviano, bajo la presidencia de Rafael Correa entró en funcionamiento una nueva Constitución que llevó a la promulgación de una nueva "Ley Orgánica de Participación Ciudadana". Antes, el tema de la participación ciudadana estaba contemplado en la "Ley especial de descentralización del Estado y de participación ciudadana" de 1997. La nueva ley promulgada en el 2010 define los objetivos y ámbitos de la participación. Asimismo, señala a los actores de la participación contemplando las diversas formas de organización y la existencia de pueblos y nacionalidades indígenas en su territorio. Se define que la participación podrá ser ejercida a través de mecanismos directos, de representación y comunitarios.

La ley señala que las organizaciones sociales deberán mantener una serie de principios tales como la alternancia de sus dirigencias, la rendición de cuentas, la equidad de género, etc. La ley recoge algunas de las instituciones de participaciones enunciadas en la Constitución como los Consejos Nacionales para la igualdad o el Consejo Nacional de Planificación. Asimismo precisa otras instancias mencionadas de manera genérica en la carta ecuatoriana como las Asambleas Locales. Igualmente, introduce una serie de instituciones como los Consejos Locales de Planificación o los Presupuestos Participativos. Por otro lado, precisa diversos mecanismos a través de los cuales los ciudadanos y sus organizaciones pueden participar de la gestión pública, en general a través de espacios de tipo consultivo. Finalmente la ley precisa los diversos mecanismos de Control Social de los que dispone la ciudadanía.

Venezuela: Desde el año 2001, la Ley de participación ciudadana tiene como propósito central normar los mecanismos directos de participación política: iniciativas legislativas populares; los referendos revocatorios y las asambleas ciudadanas. Además de reglamentar estos últimos, incluye la creación de partidas presupuestales especiales para estas; asimismo, contempla un capítulo sobre la educación para la participación ciudadana y otro que establece la participación como eje obligatorio de las políticas públicas a ser tomado en cuenta por las distintas organizaciones estatales.

4.3 Experiencias de participación.

1. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (Argentina).[67]

Este programa, creado en el año 2000 por el gobierno nacional, buscaba mejorar diversos aspectos de aquellos organismos públicos que aceptaran firmar dicho compromiso. Entre los puntos de la carta estaban: explicitar la misión y objetivos de la organización, así como los derechos y obligaciones de los usuarios, los beneficios que presta la organización a sus usuarios, la forma de acceder a ellos y la calidad esperable. Asimismo, incorpora las mejoras a las que se compromete la organización.

Una vez firmado el compromiso se inicia un proceso de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los estándares comprometidos. Con estos indicadores y la información que proveen se inicia un proceso de mejora continua de la gestión.

[67] Secretaria de Gabinete perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. 10 años de una experiencia exitosa. Buenos Aires, 2011.

A partir del 2003, el programa Carta Compromiso incorporó estrategias de participación ciudadana encaminadas a la mejora de la calidad de los servicios prestados por el Estado. Asimismo, desarrolló investigaciones y encuestas a los usuarios que luego fueron utilizadas para los procesos de mejora continua. Finalmente se vinculó con organizaciones de la sociedad civil.

El Programa no se circunscribió a la visión del ciudadano como "cliente" o como simple objeto de la prestación de los servicios, sino que incorporó su dimensión de sujeto que tiene el derecho de participar en todo el ciclo de las políticas públicas y, por lo tanto, también en el proceso de ejecución de las mismas que lleva a cabo la Administración Pública. Este ha sido el motivo del fuerte impulso dado a las actividades de participación ciudadana, que se propició desde el Programa.

2. Instancias de diálogo tripartito.[68]

Si bien las instancias de diálogo tripartito existen en nuestra región desde hace varias décadas, los cambios políticos ocurridos desde inicios del presente siglo supusieron su revitalización y abrieron el paso a experiencias novedosas. Una serie de instancias tripartitas comenzaron a poblar el paisaje económico/laboral de la región, entre ellas el Consejo Económico y Social (CDES) y el Foro Nacional del Trabajo (FNT) en Brasil, el Consejo del Salario Mínimo en Argentina (CSMVM), el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (CDSP) en México, el Consejo Superior Rural (CSR) y Consejo Bipartito Público (CBP) en Uruguay. Gracias a estas instituciones el diálogo social recibió un impulso en estos países, pero al mismo tiempo enfrentó limitaciones similares en cada contexto nacional.

Brasil

Durante la presidencia de Lula Da Silva, las instancias de diálogo más importantes fueron: El Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) y el Foro Nacional de Trabajo (FNT). En el primero están representados Estado, sindicatos, movimientos sociales, ONGs y otros representantes de la sociedad civil. El consejo tiene una fuerte presencia empresarial, la que alcanza el 50% de la representación del Consejo, predominando dentro de este grupo la élite empresarial paulista. Los sindicatos poseen un tercio de la representación y el resto recaen en diversas ONG y personalidades del mundo intelectual. EL CDES no tiene participación decisiva en la formulación o la discusión de políticas públicas concretas y menos incide en cuestiones redistributivas; sin embargo, ha sido el foro que ha permitido construir legitimidad para algunas de las medidas más importantes del gobierno de Lula como la expansión de Petrobras o el desarrollo de los biocombustibles. El carácter no obligatorio de este foro ha hecho que pese al aumento de instancias tripartitas, su impacto haya sido moderado y, en algunos casos, meramente simbólico.

México

La salida del PRI del poder y la entrada del PAN no supuso el cambio del viejo modelo de diálogo social priista. Fueron sectores empresariales los que entraron al ministerio de trabajo y fue el gobierno panista el que decidió sostener a los sindicatos fuertemente vinculados al PRI y a los sectores empresariales.

La novedad fue la creación de los "Consejos para el Diálogo con los Sectores Productivos", los cuales estaban destinados a la formulación de políticas sectoriales específicas. En estos espacios

[68] Etchemendy, Sebastian. El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresas en perspectiva comparada. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Buenos Aires, 2011.

pudieron participar fuerzas sindicales independientes, pero la sobre representación del sector empresarial (a través de sus propias instituciones y de las autoridades gubernamentales) restó potencia al diálogo social.

Uruguay

Con la llegada del Frente Amplio al poder se promulga la Ley de Libertad Sindical que facilita el trabajo de estas organizaciones. Se promulga además el Decreto de Prevención de Conflictos que regula la intervención del Ministerio de Trabajo. Por otra parte, se reactivaron órganos tripartiros como los Consejos de Salarios y el Consejo Superior Rural (que regula los salarios a los trabajadores del campo). En el 2009 se promulgó la ley de Negociación Colectiva del sector público, creándose el Consejo Superior de Negociación Colectiva. Esta misma ley creó una serie de mesas de negociación por rama, entre las que se pueden mencionar la mesa de docentes.

La mayoría de instancias superiores o nacionales de tripartismo que existen en la actualidad en nuestra región como el CDES y el FNT en Brasil, o el CDSP en México, tienen un carácter consultivo en el ámbito del Poder Ejecutivo, o están destinadas a presentar proyectos de reforma que luego serán discutidos por los congresos de sus respectivos países, como en el caso de Brasil. En general estas instancias funcionan como espacios de consulta e información, más que de negociación real de políticas redistributivas y de ingresos que afectan a los actores económicos y a la macroeconomía en general.

La excepción parece ser el caso de Argentina donde a partir del año 2003 fueron restituidas o creados nuevos espacios de negociación tripartita: la Negociación Colectiva sectorial y de actividad, el Consejo del Salario Mínimo, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y la Paritaria Nacional Docente. Todas estas instancias comparten dos características principales: i) Su amplio nivel de cobertura y su relevancia como políticas públicas que afectan condiciones salariales y laborales e inciden en la vida económica de millones de trabajadores e instancias decisoras de la vida nacional; y ii) Su contribución efectiva a las mejoras sostenidas en niveles de ingresos y beneficios sociales de amplios sectores de la clase trabajadora.

CUADRO 2.1. PANORAMA DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SALARIAL INSTITUCIONALIZADOS PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (2010)

	Consejo de Salario Mínimo Tripartito Nacional	Consejo de Salario Mínimo Tripartito Nacional (Sector Rural)	Consejo de Salario Docente Bipartito Nacional	Negociación Colectiva Sector Público Nacional	Negociación Colectiva Sector Privado (Nivel Primordial de Cobertura)	Consejo Económico y Social Nacional
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Actividad / Sectorial	No
Uruguay	Sí	No	No	Sí	Actividad / Sectorial	No
Brasil	No	No	No	No	Municipal	Sí
México	Sí	No	Sí	No	Empresa	Sí
Perú	Sí	No	No	No	Empresa	No
Chile	No	No	No	No	Empresa	No

Fuentes: Hevia (2007)

5 Propuesta de lineamientos generales para Fortalecer la Participación Ciudadana en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

En los Lineamientos de la Política de modernización de la gestión pública, el objetivo específico 9 reúne dos exigencias de participación ciudadana: a) la participación ciudadana en el debate de políticas públicas, y; b) la participación ciudadana en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos. Ambos, diseño de políticas y mejora de servicios, se repiten en el indicador del objetivo. Semejantes impactos espera lograr el Plan de Gobierno Abierto.

5.1 La participación ciudadana en el debate de las políticas públicas

En relación a los tres niveles de gobierno, es bueno tener en consideración que la implementación de mecanismos de participación ciudadana en el debate de políticas públicas, como lo muestran las experiencias valiosas de los consejos nacionales y los consejos de sectores en las regiones, suponen costos para el funcionamiento de las secretarías técnicas y de servicios de provisión de información que los ministerios y gobiernos regionales deben asegurar. De ahí que, como se ha visto, la Constitución Boliviana contenga el mandato de provisión de fondos para fortalecer la participación ciudadana.

En ese contexto, un **fondo concursable** podría incluso estar a disposición de los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales para ser asignado también a procesos de capacitación de funcionarios y representantes de sociedad civil, o de estudios de seguimiento de indicadores de planes concertados, sean nacionales, regionales o locales. Este fondo también podría aceptar propuestas de organizaciones de sociedad civil que busquen mejorar la formación de sus asociados para la generación de propuestas y para su propia consolidación institucional. Los casos del Foro Educativo y de CONVEAGRO; así como, de los gremios empresariales y laborales en el CNT, muestran la importancia de recursos para asegurar la sostenibilidad más allá de la voluntad política de los gobiernos, el desarrollo de consultas y mecanismos de rendición de cuentas; así como, el soporte de sociedad civil activa.

Cabe mencionar que en el Perú, a diferencia de otro países latinoamericanos que definen derechos de participación en sus constituciones -y a pesar de la amplia experiencia de consejos, mesas y foros (Acuerdo Nacional) de debate de políticas públicas-, la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano sólo se refiere a los mecanismos de democracia directa (revocatoria, remoción, iniciativa y referéndum). Asimismo, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, reconoce las funciones de concertación que desempeña la MCLCP; en esa medida, salvo este mecanismos a nivel legislativo no se han incorporado otros los mecanismos de la participación en instancias de diálogo de políticas públicas, sobre todo, a nivel nacional. En esa medida, podría considerarse como parte de la estrategia la posibilidad que una iniciativa de ley que, junto con los derechos de democracia directa, establezca estos derechos – y, por ende, las obligaciones del Estado- de participación en la discusión de políticas públicas, recogiendo la experiencia nacional e internacional.

A diferencia del caso del Ecuador, donde la Participación y el Control constituyen un poder el estado y existe un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no se ha desarrollado en el Perú un organismo público a cargo de promover y fortalecer la participación ciudadana. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE entrega a la Presidencia del Consejo de Ministros la función

de "Promover la participación y concertación sociales en la gestión de gobierno y coordinar con instancias de la sociedad en materias de interés nacional"[69], y esta función tendría que ser asumida por la Secretaría de Gestión Pública. Sin embargo, la posición institucional de dicha Secretaría al interior de la PCM, como un órgano de línea dependiente de la Secretaría General, limita su posición en el Estado para consolidar su rol rector de promoción de la participación entre los niveles de gobierno y al interior del propio Poder Ejecutivo. Además, en el caso de la estructura básica que la LOPE ha establecido para todos los ministerios, esta no establece la posibilidad de espacios consultivos de participación; de ahí que el principio de participación contenido en la LOPE, como mandato de actuación de las entidades del Poder Ejecutivo, no tenga un correlato en cuanto a la estructura orgánica básica de cada ministerio.

5.1.1 Participación ciudadana en el debate de las políticas públicas a través de representantes

A nivel del Gobierno Nacional, será importante que se incorpore a la estructura orgánica de los ministerio, a través de sus leyes de organización y funciones, instancias de diálogo con la sociedad civil (interfaces). También se podría hacer una modificación a la LOPE para incorporar en la estructura básica de los ministerios espacios consultivos de deliberación de políticas públicas.

Las instancias de debate con la sociedad civil a nivel de los ministerios, en la medida en que sus acuerdos se toman por consenso, no requieren una representación paritaria de la sociedad y el Estado. Por definición, la sociedad es más amplia y variada que el Estado y las lógicas de paridad lo que logran es reducir la representatividad de los consejos.

El "Modelo Tripartito" parece adecuado a situaciones como las del sector Trabajo, pero tendría que sopesarse su idoneidad para otras materias. Eventualmente, el Ministerio de Energía y Minas podría implementarlo; sin embargo, si bien la representación del estamento empresarial sería clara, el de organizaciones sociales vinculadas a las industrias extractivas y energéticas sería difuso y territorialmente disperso. Su existencia parece más adaptada a una dinámica regional, siempre y cuando sean funcionarios de gobierno regional quienes representen el Estado, y los acuerdos consensuados se respeten y no se abra, a nivel nacional (nivel al que no llegan las organizaciones territoriales, aunque sí las empresariales) espacios de revisión.

Los dos modelos que parecen adaptarse mejor a una dinámica de debate de políticas públicas sectoriales de nivel nacional parecen ser el de "Sociedad Civil Autónoma" como el CNE, con la responsabilidad de desarrollar procesos de consulta, y el de "Representación amplia de gremios" en interacción con funcionarios como fue el original CONACA.

Incentivos presupuestales podrían establecerse para los sectores que institucionalizan instancias de diálogo de políticas y que propongan proyectos de inversión y programas presupuestales que hayan sido consensuados en ellos y se sustentan en prioridades o planes consensuadas.

Para una mayor transparencia de la importancia de los espacios de concertación de políticas públicas, las normas que emiten los sectores debieran incorporar en sus considerandos, no sólo el marco legal que las sustenta, sino el proceso de concertación que ha seguido con la sociedad civil.

[69] Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 19, inciso 7

A nivel de los Gobiernos Regionales, fortalecer la participación ciudadana en el debate de políticas públicas requeriría ampliar la base de representación de la sociedad civil en los CCR. Podría instituirse que cada Consejo Regional estableciera una estrategia de representación determinando cuántos representantes de sociedad civil (en ningún caso podrían ser menos que ahora) requerirían una representación suficiente de la diversidad económica, social y territorial, regional[70].

La composición de sociedad civil podría establecerse entonces por sectores, pueblos (ciudadanos indígenas, personas de raza negra) y por corredores o cuencas de manera que las organizaciones de la región pertenecientes a un sector o una unidad territorial, elijan su representante. La elección por sectores (o incluso corredores) permitiría mantener este referente para la rendición de cuentas e incluso para la elaboración de las propuestas que los representantes llevan al CCR. Cada sector podría elaborar un "plan de incidencia" (que puntos lograr, cómo negociar alianzas con otros representantes y con qué alcaldes) del que el representante al CCR sería el vocero. La ausencia sostenida de reuniones de elaboración de mandato y de rendición de cuentas haría perder la representación.

Una representación más compleja y variada requiere además resolver la limitante de recursos: los gobiernos regionales debieran reponer los gastos de pasajes y viáticos de representantes de fuera de la ciudad capital. Un CCR no puede resignarse a ser capitalino.

Un CCR fortalecido por la representación podría concertar un presupuesto multianual de inversiones (los 4 años de gobierno), introduciendo correcciones en sesiones anuales, en función de un seguimiento de indicadores de los Planes de Desarrollo Concertados. Líneas claras de inversión en desarrollo económico, desarrollo social y gestión ambiental (las tres grandes gerencias de los Gobiernos Regionales) podrían seguirse en un periodo completo de gobierno.

En los Gobiernos Locales, las enormes restricciones de representación de pequeños CCL pueden superarse si se desarrollan incentivos para la convocatoria de Juntas de Delegados Vecinales y Comunales, referentes de la elaboración de Planes Concertados, de seguimiento de indicadores y de rendición de cuentas de los electos.

5.1.2 Participación ciudadana directa en el debate de las políticas públicas

Como se señaló al inicio, el único organismo del Estado Peruano que abre foros de debate de proyectos de ley es el Congreso de la República. Su nivel de convocatoria es, sin embargo, muy bajo. En el caso que los ministerios publicaran en sus portales sus proyectos de resoluciones o la PCM los proyectos del resoluciones supremas, la ciudadanía tendría que estar ingresando permanentemente a las páginas web de tantos ministerios como intereses tuviera; sólo así podría verificar si se viene elaborando una norma sobre la cual aportar.

En esa línea, para evitar que la ciudadanía tenga la carga de buscar la información para participar, la forma que podría emplear el Poder Ejecutivo para poner en consulta sus normas tendría que considerar los siguientes pasos:

- Hacer una convocatoria a que ciudadanos y ciudadanas se inscriban con los ministerios u otras entidades en los que les interese participar y reciban por correo electrónico o mensaje SMS el anuncio de que se está discutiendo una norma y los plazos para participar en su debate.

[70] Sin cambiar la Ley Orgánica que establece que la representación de sociedad civil equivale al 40% de la representación de autoridades locales, los Consejos podrían invitar al número de alcaldes distritales que se requiere

- Que quienes están a cargo de promover la participación ciudadana en el ministerios u otra entidad organicen un foro, esto es:

    - Preparen un resumen del proyecto de norma que dé cuenta de: ámbito, alcances, principales medidas. Ello, debido a que no siempre es fácil en todo el país descargar un PDF.
    - Armen un cuestionario que pregunte si se está de acuerdo (SI / NO) con que se norme o se cambie la normatividad existente
    - Se deje un espacio para sustentar cada expresión de acuerdo / desacuerdo
    - Se deje espacio para opiniones generales o sugerencias

- Se prepare, al final del Foro una síntesis de acuerdos, desacuerdos y sugerencias
- Se explicite qué del proyecto de norma se está cambiando por la participación de las y los ciudadanos.

Es importante advertir que este tipo de mecanismo de participación encierra dos consecuencias que deben ser consideradas:

a. Es riesgoso porque podría dar como resultado, por ejemplo, una suma de rechazos, pero que no son necesariamente representativos o que expresan la opinión de personas que tienen interés, pero que no son los sectores que la norma afecta directamente.
b. Es costoso, dado que se requiere un aparato de respuesta que procese la participación de las y los ciudadanos. Es más, será más costoso mientras genera más participación (amplia participación de ciudadanos y ciudadanas); es decir, será más costoso mientras más exitoso y relevante.

Vale la pena mencionar también que la deliberación es más valiosa cuando es colectiva; y que en los mecanismos de participación por representantes, las opiniones de éstos pueden ser visualizadas y sus bases pueden pedir cuentas. En cambio, cuando la opinión que se expresa ante una computadora es personal, el nivel de responsabilidad es menor y, además, el mayor costo lo asume el Estado.

5.2 Participación ciudadana en el análisis, diseño, aprobación implementación y evaluación de políticas públicas articuladas.

Uno de los problemas para implementar mecanismos de participación ciudadana en el diseño y evaluación de políticas intersectoriales es que mientras el número de sectores es fijo y su ámbito también, el número de políticas intersectoriales es imprevisible porque dependen de los resultados que se quiera lograr con las políticas. Para cada una, la combinatoria de sectores, además, es diversa. A modo de ejemplo de políticas intersectoriales, se pueden mencionar que se requiere la participación de los sectores de:

- Salud e Inclusión Social para lograr políticas intersectoriales en materia de Nutrición;
- Educación, Salud, Transportes y Comunicaciones e Inclusión Social para políticas intersectoriales en torno a la mejora del servicio educativo en ámbitos rurales;
- Inclusión Social, Agricultura y PRODUCE para una intervención intersectorial de mediano plazo en la lucha sostenible contra la pobreza;
- Inclusión Social, Transporte y Energía para la ampliación de oportunidades en ámbitos rurales;
- Agricultura, Ambiente e Inclusión para una sola política intersectorial Desarrollo Rural Sostenible y Seguridad Alimentaria
- Transporte, Energía e Interior para una política de espacios seguros

Las políticas públicas intersectoriales admiten muchas combinaciones posibles, a diferencia de las sectoriales. Adicionalmente, es difícil identificar el número de usuarios intersectoriales, como no sean potencialmente los 30 millones de peruanos y peruanas.

Una opción transparente para este tipo de políticas podría ser encargar al Foro del Acuerdo Nacional la priorización de un conjunto (limitado) de resultados intersectoriales a lograr al 2016 y que este organismo constituya una comisión especial por cada resultado. Estas comisiones tendrían que reunir a representantes de los sectores públicos involucrados (directamente) y convocar a organizaciones de la sociedad civil para elaborar lineamientos de políticas, incentivos e indicadores de proceso y de resultado. Adicionalmente, para cada comisión especial se podría abrir un foro de opinión al que se le dé mucha publicidad y el propio Acuerdo Nacional debería comprometerse a darle seguimiento.

Nuevamente, si se abriera una posibilidad de este tipo, habría que asumir los altos costos de respuesta a los ciudadanos y ciudadanas.

5.3 Participación ciudadana en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos.

No existe en el Perú una experiencia consolidada en el montaje de mecanismos a través de los cuales ciudadanos y ciudadanas evalúen la calidad de los servicios públicos y esta evaluación tenga consecuencias.

La experiencia internacional más significativa parece ser la del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano de la Argentina, en la que las instituciones proveedores de servicios definen estándares de calidad de los mismos y compromisos de cumplimientos, los que son la base para la participación ciudadana en la vigilancia de estos estándares. La implementación de este tipo de mecanismos demandaría:

i. La definición de estándares.
ii. Difusión amplia entre los usuarios.
iii. La creación de mecanismos ciudadanos de expresión sobre su cumplimiento. Pueden ser desde reportes periódicos de organizaciones sociales vinculadas al servicio que recojan las experiencias de sus bases (requiere un apoyo financiero para ello), hasta mecanismos de opinión directa a través de medios electrónicos (portales o mensajes SMS). Si ello se hace a través de formularios electrónicos o un mensaje que contiene la queja el costo variará, siendo el procesamiento electrónico más fácil y menos costoso.
iv. La definición en cada servicio del órgano de control que tendrá acceso a la información generada por los ciudadanos y que propondrá las medidas correctivas. Este es un tema clave porque no se puede abrir un mecanismo amplio de participación sin compromiso de respuesta. Esta capacidad de respuesta, por ejemplo, se puede plasmar en: llamadas de atención o la aplicación de otro tipo de sanciones a los/as funcionarios/as que no cumple con dar el servicio el tiempo que debe darlo; dotar de medicamentos a una posta en la que las personas expresan que no los encuentran; etc.
v. Eventualmente, espacios de diálogo entre prestadores de servicios y usuarios para discutir las condiciones de mejora de los estándares de calidad.

La elaboración de estándares y compromisos facilitaría la tarea, propuesta en el "Manual para mejorar la Atención a la Ciudadanía en las entidades de la Administración Pública" y en el "Plan de Gobierno Abierto", de realizar encuestas a los usuarios sobre su nivel de satisfacción con los servicios públicos

Habría que considerar, como lo hace la legislación Boliviana, que estos mecanismos de participación debieran incluir no sólo organismos públicos, sino entidades privadas encargadas de proveer servicios públicos (luz, telefonía, transporte), o que utilicen recursos del Estado

6 Recursos bibliográficos

Bibliografía

- Etchemendy, Sebastian. El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresas en perspectiva comparada. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Buenos Aires, 2011.

- Baca, Epifanio y Castillo, Gerardo. Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Estudio de caso. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2009.
- Ballón Echegaray, Eduardo. Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales. Lima, EED, 2008.
- Banco Mundial. Making Services Work for Poor People. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/10/07/000090341_20031007150121/Rendered/PDF/268950PAPER0WDR02004.pdf.
- Banco Mundial. Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Estudio realizado sobre presupuestos participativos del 2007. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/06/16/000020953_20110616161638/Rendered/PDF/625880WP0P11620ci0n0del0Presupuesto.pdf
- Hevia, Felipe. Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: un análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina, 2007. https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.opalc.org%2Fimages%2FDPAR%2Fhevia%25202007%2520pci%2520en%2520al.doc&ei=CgVCUvK4NYrWiwKjn4H4Dw&usg=AFQjCNGYm1LZfSItsUCcC99On7EXn8m-pA&bvm=bv.53077864,d.cGE
- MCLCP y Proyecto ProDescentralización. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas. Evaluación rápida de campo, Lima, 2009.
- Remy, María Isabel, "Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados". En Cuadernos Descentralistas N° 28. Lima: Propuesta Ciudadana. Disponible en: http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/CD28.pdf
- Secretaria de Gabinete perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. 10 años de una experiencia exitosa. Buenos Aires, 2011.

Normas

- Ley N° 23384, publicada el 20 de mayo de 1982.
- Ley N° 23853, publicada el 9 de junio de 1984.
- Ley N° 25307, publicada el 15 de febrero de 1991.
- Decreto Ley Nº 25762, publicada el 12 de octubre de 1992.
- Decreto Ley N° 25902, publicado el 29 de noviembre de 1992.
- Ley N° 26300, publicada el 3 de mayo de 1994.
- Ley N° 27444, publicada el 11 de abril de 2001.
- Ley Nº 27657, publicada el 29 de enero del 2002.
- Ley N° 27658, publicada el 30 de enero de 2002.
- Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002.
- Ley N° 27813, publicada el 13 de agosto 2002.
- Ley N° 27867, publicada el 18 de noviembre de 2002.
- Ley Nº 27867, publicada el 1 de enero de 2003.
- Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003.

- Ley Nº 27965, publicada el 18 de mayo de 2003.
- Ley N° 28056, publicada el 8 de agosto de 2003.
- Ley N° 29003, publicada el 20 de abril de 2007.
- Ley N° 29381, publicada el 16 de junio de 2009.
- Ley N° 29785, publicada el 7 de setiembre de 2011.
- Ley Nº 30048, publicada el 25 de junio de 2013.
- Decreto Legislativo N° 568, publicado el 5 de abril de 1990.
- Decreto Legislativo N° 584, publicado el 18 de abril de 1990.
- Decreto Supremo Nº 007-2002-ED, publicado el 1 de marzo de 2002
- Decreto Supremo Nº 041-2002-PCM, publicado el 26 de mayo de 2002.
- Decreto Supremo N° 041-2002-AG, publicado el 25 de junio de 2002.
- Decreto Supremo Nº 105-2002-PCM, publicada el 18 de octubre de 2002.
- Decreto Supremo N° 034-2003-AG, publicado el 13 de setiembre de 2003.
- Decreto Supremo N° 052-2011-PCM, publicado el 21 de junio de 2011.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM de 9 de enero de 2013.
- Resolución Ministerial N° 125 – 2013 – PCM de 16 de mayo de 2013.

Recursos informáticos

- Congreso de la República. http://www.congreso.gob.pe/pvp/forosl/index.asp
- Ministerio de Economía y Finanzas http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/db_distedit.php
- Ministerio de Salud http://www.minsa.gob.pe/cns/Archivos/Elecciones2013/documentos/comunicado002.pdf; visitado de 1/09/1013
- Jurado Nacional de Elecciones http://www.infogob.com.pe/Reportes/ccr/ccr01.pdf